

RELATÓRIO E PROJETO DE PARECER PRÉVIO DAS
CONTAS DE GOVERNO
DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

2021





www.tcm.rj.gov.br

Rua Santa Luzia, 732
Centro Rio de Janeiro - RJ
CEP: 20030-042
Telefone: (21) 3824-3600

EQUIPE

Alexandre de Azevedo Teshima
Aline Pacheco Medeiros Branco
Daniela Moreira Henriques
Danielle Chiaretti dos Santos
Gerlandy Martins da Cruz Padrão
José Augusto Grangeia Cardoso
Livia Valladares de Araújo Silva
Melissa Christina Corrêa de Moraes
Adriana Arinelli Fernandes Salgado
Renata Teixeira Baptista
Filipe Franco Moura
Felipe Queiroz Silva
Carlos Mauricio Raposo
Rayane Rodrigues Fonseca Valpuesta
André Duarte Alves de Brito

Ana Clara Dias Nascimento
Augusto Felippo Galvão de Lelis
Barbara Marinho Figueiredo
Bruno Mendes de Mello
Eduardo Tuffy Felipe Filho
Felipe Guedes Monteiro
Gustavo Vaz Porto Brechbühler
Julia Gonçalves Bueno Brandão
Luís Claudio Darzé Santos
Luiz Carlos de Araújo Lima Júnior
Marcia Pinto de Nigris
Marcio Soares de Menezes
Marco Aurélio Seta da Silva Alves
Thais Pinheiro Fernandes da Silva
Wanderson Marques dos Santos
Yasmin Naked Vieira

PRESIDENTE:

Conselheiro Luiz Antonio Guaraná

CONSELHEIROS

Conselheiro Ivan Moreira dos Santos
Conselheiro Nestor Guimarães Martins da Rocha
Conselheiro Felipe Galvão Puccioni
Conselheiro David Carlos Pereira Neto
Conselheiro Bruno Maia de Carvalho
Conselheiro Thiago Kwiatkowski Ribeiro

CONSELHEIRO-SUBSTITUTOS

Conselheiro-Substituto Dicler Forestieri Ferreira
Conselheiro-Substituto Igor dos Reis Fernandes
Conselheiro-Substituto Emil Leite Ibrahim

PROCURADOR-CHEFE:

Carlos Henrique Amorim Costa

SECRETÁRIA-GERAL DA PRESIDENCIA:

Marcia Beatriz Lins Izidoro

SECRETÁRIO CHEFE DO GABINETE DA PRESIDENCIA:

Flavio Torres Nunes

SECRETÁRIO-GERAL DE CONTROLE EXTERNO:

Fabio Furtado de Azevedo

SECRETÁRIO-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO:

Heleno Chaves Monteiro

SECRETÁRIA DAS SESSÕES:

Laila Rainho de Oliveira

SECRETÁRIO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Carlos Fernando das Chagas

MISSÃO

Atuar em benefício da sociedade, aprimorando a Gestão Pública por meio de orientação e controle.

VISÃO

Ser reconhecido como Órgão essencial à melhoria da Gestão Pública e à defesa do interesse social.

SUMÁRIO

1. Introdução.....	9
1.1. Considerações Iniciais	11
1.2. Da Prestação de Contas de Governo	12
1.3. Conformidade da Apresentação da Prestação de Contas.....	17
1.4. Resumo dos Principais Pontos.....	20
2. Gestão Orçamentária, Fiscal e Patrimonial	21
2.1. Instrumentos de Planejamento	22
2.2. Gestão Orçamentária	24
2.3. Gestão Fiscal	49
2.4. Opinião Conclusiva do Relatório Técnico	65
2.5. Gestão Patrimonial	66
2.6. Opinião Conclusiva do Relatório Técnico	83
2.7. Resumo dos Principais Pontos.....	85
3. Limites Constitucionais e Legais.....	88
3.1. Despesa de Pessoal.....	90
3.2. Educação.....	96
3.3. FUNDEB	102
3.4. Salário Educação.....	106
3.5. Saúde.....	107
3.6. Dívida Consolidada Líquida	111
3.7. Amortizações, Juros e Demais Encargos da Dívida Consolidada	115
3.8. Regra de ouro.....	117
3.9. Operações de Crédito.....	118
3.10. Garantia de Valores	121
3.11. Incentivo à Cultura.....	122
3.12. Campanhas Educativas de Prevenção de Acidentes	123
3.13. Parcerias Público-Privadas	124
3.14. Indicador entre as Despesas e Receitas Correntes (EC nº 109/2021)	126
3.15. Indicadores Fiscais (Novo Regime Fiscal).....	127
3.16. Alienação de Bens	129

3.17.	Repasso ao Poder Legislativo.....	130
3.18.	Resumo dos Principais Pontos.....	131
4.	Pandemia.....	134
4.1.	A Evolução da Covid-19 e o Município do Rio de Janeiro.....	135
4.2.	Medidas para o Enfrentamento da Pandemia.....	150
4.3.	Impacto da Pandemia na Economia	161
4.4.	Impacto da Pandemia na Educação.....	162
4.5.	Receitas e Despesas Vinculadas à Pandemia	164
4.6.	Resumo dos Principais Pontos.....	165
5.	Fundeb.....	167
5.1.	Recursos que Compõem o FUNDEB	169
5.2.	Principais Inovações Advindas da Lei nº 14.113/2020 e Alterações	172
5.3.	Evasão Escolar	183
5.4.	Utilização dos Recursos	185
5.5.	Fiscalização e do Controle dos Recursos do FUNDEB	186
5.6.	Gestão Financeira	188
5.7.	Controle da Disponibilidade Financeira do FUNDEB.....	192
5.8.	Resumo dos principais pontos	193
6.	Previdência	195
6.1.	Introdução.....	196
6.2.	Emenda Constitucional nº 103/2019.....	200
6.3.	Certificado de Regularidade Previdenciária	207
6.4.	FUNPREVI.....	211
6.5.	Causas Históricas do Déficit do FUNPREVI	226
6.6.	Avaliação Atuarial	245
6.7.	COMPREV	247
6.8.	Resumo dos Principais Pontos.....	249
7.	Dívida Ativa	251
7.1.	Introdução.....	252
7.2.	Créditos Inscritos em Dívida Ativa	253
7.3.	Composição do Saldo de Dívida Ativa	262

7.4.	Perfil da Carteira	267
7.5.	Dívida Ativa dos Órgãos da Administração Municipal	288
7.6.	Gestão da Dívida Ativa	290
7.7.	Dívida Ativa: Arrecadação Judicial x Amigável	297
7.8.	Securitização da Dívida Ativa	300
7.9.	Resumo dos Principais Pontos.....	317
8.	Renúncia de receita.....	320
8.1.	Introdução.....	321
8.2.	Renúncia de Receitas e Mecanismos de Compensação da LRF.....	323
8.3.	Contas de Governo - 2021 e Auditoria (CAD)	327
8.4.	Renúncia de Receita: Instrumento de Políticas Públicas	329
8.5.	Renúncia de Receita e o Programa Reviver Centro.....	331
8.6.	Novo Regime Fiscal do Município do Rio de Janeiro	336
8.7.	Reforma Tributária Municipal	337
8.8.	Resumo dos Principais Pontos.....	339
9.	Créditos com o Estado do Rio de Janeiro.....	340
9.1.	Créditos Decorrentes das Transferências Constitucionais.....	341
9.2.	Créditos Não Decorrentes das Transferências Constitucionais.....	348
9.3.	Resumo dos Principais Pontos.....	360
10.	Obrigações Financeiras.....	362
10.1.	Situação Financeira do MRJ em 2020.....	364
10.2.	Situação Financeira do MRJ em 2021.....	369
10.3.	Despesas sem Prévio Empenho.....	372
10.4.	Despesas de Exercícios Anteriores.....	375
10.5.	Atraso de Pagamentos.....	379
10.6.	Ordem Cronológica de Pagamentos	383
10.7.	Resumo dos Principais Pontos.....	385
11.	Sustentabilidade Fiscal.....	386
11.1.	Situação Fiscal em 2020.....	388
11.2.	Situação Fiscal em 2021.....	392
11.3.	Emenda Constitucional nº 109/2021 - Sustentabilidade Fiscal	393

11.4. A Importância de Cumprir as Metas Fiscais	396
11.5. Inovações Fiscais trazidas pela Lei Complementar nº 178/2021	398
11.6. Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF)	400
11.7. Análise da Lei Orçamentária 2022 (Lei nº 7.235/2022)	403
11.8. Resumo dos Principais Pontos	408
12. Gestão de Pessoas	410
12.1. Introdução	411
12.2. Despesa com Pessoal e Encargos Sociais	413
12.3. Alguns Temas Relativos à Gestão de Pessoas	418
12.4. Vedações Dispostas no Art. 8º da LC nº 173/2020	424
12.5. Vedações Dispostas na Lei Complementar Municipal nº 235/2021	430
12.6. Resumo dos Principais Pontos	432
13. Aspectos Socioeconômicos	434
13.1. História do Município do Rio de Janeiro	436
13.2. Aspectos Demográficos	438
13.3. Governo Eletrônico	442
13.4. Aspectos Turísticos e Culturais	445
13.5. Indicadores Econômicos	452
13.6. Indicadores Sociais	466
13.7. Comparativo entre os Municípios (Ranking de Competitividade)	477
13.8. Cidade Verde e Sustentável	479
13.9. Alguns Temas Afetos à Sustentabilidade	485
13.10. Comparativo com outros Municípios (Ranking de Sustentabilidade)	494
14. Políticas Públicas	497
14.1. Considerações Iniciais	498
14.2. Funções de Governo Finalísticas	509
14.3. Principais Programas Finalísticos	548
14.4. Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)	580
14.5. Resumo dos Principais Pontos	582
15. Contas do Exercício Anterior	586
15.1. Monitoramento das Contas de 2020	589

15.2. Opinião Conclusiva do Relatório Técnico	609
16. Conclusão.....	610
16.1. Rito Processual.....	612
16.2. Conjuntura Econômica e Social	619
16.3. Apreciação dos Balanços Gerais	626
16.4. Execução Orçamentária, Financeira e Fiscal	630
16.5. Resultado do Desempenho do Governo	646
16.6. Monitoramento de Pareceres Prévios Anteriores	653
16.7. Outros Pontos Relevantes	656
17. Projeto de Parecer Prévio	671

PROCESSO Nº 040/100.753/2022

ASSUNTO RELATÓRIO E PROJETO DE PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2021.

VOTO Nº 410/2022

EMENTA PARECER PRÉVIO. CONTAS DE GOVERNO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. EXERCÍCIO DE 2021. PRIMEIRO ANO DE MANDATO. RELATÓRIO TÉCNICO DA COORDENADORIA DE AUDITORIA E DESENVOLVIMENTO COM AS SEGUINTE OPINIÕES CONCLUSIVAS: EIXO II - APRECIÇÃO DOS BALANÇOS GERAIS - COM RESSALVAS; EIXO III - APRECIÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E FISCAL - SEM RESSALVAS; EIXO V - MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES NOS PARECERES PRÉVIOS ANTERIORES - ABSTENÇÃO DE OPINIÃO. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. PARECER DA PROCURADORIA ESPECIAL NO MESMO SENTIDO. CUMPRIMENTO DOS LIMITES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS. ATINGIMENTO DAS METAS FISCAIS. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS ADEQUADAS. SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO. DISPONIBILIDADE DE CAIXA POSITIVA. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. ALERTAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. OPORTUNIDADES DE MELHORIA.

1.

INTRODUÇÃO

1.

INTRODUÇÃO

VERSAM OS AUTOS SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, QUE ABRANGE AS CONTAS DO PODER EXECUTIVO RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2021, SOB A RESPONSABILIDADE DO SR. EDUARDO DA COSTA PAES, ORA SUBMETIDA À ANÁLISE DESTA CORTE PARA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO, CONFORME O DISPOSTO NO ART. 88, I, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO.



Preliminarmente, esclareço que minha atuação no presente feito decorre do disposto na Resolução nº 1.147/2021, a qual estabeleceu que os lotes e os processos distribuídos ou sorteados ao então Conselheiro Antonio Carlos Flores de Moraes passariam à minha relatoria, incorporando a nobre missão de sucedê-lo no exame da presente prestação de contas¹.

Dito isto, com fulcro no art. 188 do Regimento Interno deste Tribunal, passo a apresentar o Relatório contemplando minucioso exame do exercício financeiro, englobando a análise dos demonstrativos apresentados e outras informações que auxiliem a Câmara Municipal na apreciação dos reflexos da gestão fiscal, bem como da administração financeira e orçamentária das contas municipais.

Em seguida, em conformidade com o Relatório, consta o projeto de Parecer Prévio, cuja conclusão segue precedida da respectiva fundamentação.”

¹Na 2ª Sessão Ordinária de 2021, realizada em 3 de fevereiro, foi sorteado como Relator das Contas de Governo da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, para o exercício financeiro de 2021, o Conselheiro Sucessor de Antonio Carlos Flores de Moraes, conforme previsto no art. 185, caput, do RITCMRJ.

1.1. Considerações Iniciais

A VIDA HUMANA NÃO É UM PROJETO TERMINADO. MUITO PELO CONTRÁRIO. DIANTE DA MULTIPLICIDADE DE CIRCUNSTÂNCIAS QUE SE APRESENTAM, CABE AO INDIVÍDUO ROMPER COM A PASSIVIDADE E A INÉRCIA PARA, CONECTADO COM SUA REALIDADE IMPIEDOSA, MAS TAMBÉM GENEROSA, DEBRUÇAR-SE, CONCRETAMENTE, SOBRE ESSE PROJETO INACABADO E EDIFICÁ-LO EM ESTADO DE PERMANÊNCIA.

E assim o é para o gestor público, cujas escolhas são sempre fruto de diversos fatores como a premência de tempo, as limitações orçamentárias e financeiras, a carência de recursos, humanos ou tecnológicos, e a ausência de insumos das mais variadas naturezas. As decisões por ele tomadas, portanto, dependem de todos os elementos circunstanciais que facilitam ou dificultam a entrega de políticas públicas esperadas pelos cidadãos.

Dessa dinâmica operada no âmbito da Administração Pública, nasce a perpétua impossibilidade de integrais acertos ou, simplesmente, a natural e inafastável possibilidade do desacerto.

Ciosos de suas atribuições constitucionais, devem os Tribunais de Contas promover o exercício salutar de reconstituir, minimamente, o complexo e cambiante cenário que serviu de amparo para o processo decisório, sem desconsiderar os mandamentos exigidos pelo ordenamento jurídico.

Confrontar-se com o olhar de quem gere na ponta a coisa pública e nessa missão é desafiado diariamente, constitui o ponto de partida para compreensão da função executiva e da escorreita aplicação dos recursos públicos na perspectiva do controle.

Para tanto, em 1988, o Poder Constituinte Originário entendeu por bem delegar aos órgãos controladores um feixe variado e inédito de competências, com destaque para a potencialidade de supervisionar não apenas a legalidade dos atos de gestão, mas também os resultados alcançados pela Administração Pública quando implementa os direitos fundamentais encartados na Carta Magna.

A responsabilidade das Cortes de Contas ganha ainda maior relevo e proeminência quando apreciam as Contas de Governo prestadas anualmente pelos Chefes do Poder Executivo em todas as esferas da Federação.

Nesse momento, com cuidado redobrado e visão abrangente, mensura-se, em grau e intensidade, quantitativa e qualitativamente, a aderência do que foi planejado, no universo das peças orçamentárias, e o que foi, de fato, entregue à sociedade em bens e serviços em um delimitado espaço temporal.

Avalia-se o conjunto da obra e não ações isoladas e pontuais. É um espaço de contraste entre os influxos arrecadatários e a efetiva capacidade da gestão em se articular e satisfazer os anseios sociais, de modo racional e eficiente, respeitadas as balizas legais, no limite de suas circunstâncias...

Observada a fisionomia institucional das Cortes de Contas, vislumbra-se a pavimentação de um caminho comum a ser percorrido por controlador e controlado, marcado por reflexões dialógicas, tendente a eliminar incertezas e fortalecer as tomadas de decisão estatais e a formulação e implementação de políticas públicas.

1.2. Da Prestação de Contas de Governo

DE FORMA GLOBAL, AS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO (CONTAS DE GOVERNO) DEMONSTRAM O RETRATO DA SITUAÇÃO FISCAL DA UNIDADE FEDERATIVA E REVELAM O CUMPRIMENTO DO ORÇAMENTO, DOS PLANOS DE GOVERNO E DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS, EVIDENCIANDO OS NÍVEIS DE ENDIVIDAMENTO E O ATENDIMENTO AOS LIMITES DE GASTO MÍNIMO E MÁXIMO PREVISTOS NO ORDENAMENTO PARA SAÚDE, EDUCAÇÃO E GASTOS COM PESSOAL, EXPRESSANDO OS RESULTADOS DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL.

Neste diapasão, 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.

O referido exame consubstancia 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 e a formação de juízo dos cidadãos quanto aos seus eleitos, contribuindo, assim, para a legitimidade na representação democrática e maior *responsiveness* do mandatário.

Ademais, o Parecer Prévio deve fornecer informações necessárias para avaliação do desempenho orçamentário, financeiro, patrimonial e fiscal do governante durante seu mandato, em linguagem de fácil entendimento, que permita a compreensão do conteúdo pelos cidadãos, em especial sobre o desempenho da execução das políticas públicas.

1.2.1. Do Processo de Julgamento das Contas do Prefeito

No âmbito municipal, as contas são apresentadas pelo Prefeito concomitantemente à Câmara Municipal e ao Tribunal de Contas, dentro de 60 dias após a abertura da sessão legislativa. Ao reverso, caso a prestação de contas não seja apresentada dentro do prazo legal, compete à Câmara Municipal proceder à tomada de contas do Prefeito.

Nesta vereda, cabe à Controladoria Geral do Município coordenar a elaboração da prestação de contas do Prefeito, que deve ser constituída pelas demonstrações contábeis, pelo relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo e por outros elementos previstos em lei específica, no RITCMRJ e em ato próprio.

1.2.1.1. RITO PROCESSUAL NO TCMRJ

No TCMRJ, o processo de contas do Prefeito deverá ser instruído inicialmente pela Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento, que tem até 23 dias úteis para elaborar o relatório técnico, com

análise minuciosa e conclusiva das contas, contemplando achados apurados em auditorias, visando a subsidiar o exame da prestação de contas.

De acordo com a ATRICON², o relatório técnico de apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo deve contemplar, pelo menos, os seguintes eixos: I. conjuntura econômica e social; II. apreciação dos balanços gerais; III. apreciação da execução orçamentária, financeira e fiscal; IV. resultado do desempenho do governo; e V. monitoramento das deliberações constantes nos pareceres prévios anteriores.

Insta salientar, ainda, que o relatório técnico deve apresentar opinião conclusiva sobre os eixos II, III e dos descumprimentos reiterados das determinações constantes no eixo V, que poderá ser sem ressalva, com ressalva, abstenção de opinião ou adversa, apontando as distorções, impropriedades e/ou irregularidades encontradas, passíveis de opinião adversa ou com ressalva, conforme as Normas de Auditoria aplicadas ao Setor Público.

Posteriormente, o processo deverá ser encaminhado à Secretaria Geral de Controle Externo, que tem até 7 dias úteis para manifestação e, em seguida, para a Procuradoria Especial, que deverá proferir seu parecer em até 5 dias úteis.

Após a instrução do Corpo Técnico e a emissão do parecer da Procuradoria Especial, o processo é remetido ao Conselheiro Relator, que tem até 20 dias úteis para apresentação do relatório e projeto de Parecer Prévio ao Presidente, aos demais Conselheiros e à Procuradoria Especial.

Ato contínuo, cabe ao Presidente do TCMRJ designar o dia e a hora da Sessão Especial de apreciação das contas, que deverá ser realizada até, no máximo, 3 dias úteis antes de expirar o prazo para a remessa do relatório e Parecer Prévio à Câmara Municipal.

Ressalta-se que o Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas não tem natureza vinculante, portanto, poderá ser acatado ou não pelo Poder Legislativo no processo de julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo. Ademais, registra-se que o Parecer Prévio proferido pelo Tribunal de Contas só poderá ser contrariado por decisão de 2/3 dos vereadores que compõem a Câmara Municipal.

Neste diapasão, de acordo com a ATRICON³, o Parecer Prévio deve contemplar a indicação final pela aprovação, aprovação com ressalva ou pela rejeição das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, considerando a materialidade, a gravidade e a repercussão das impropriedades, irregularidades ou distorções detectadas no relatório técnico sobre a apreciação: a) dos balanços gerais; b) da execução orçamentária, financeira e fiscal; e c) dos descumprimentos reiterados das determinações emitidas em exercícios anteriores.

Além disso, quando o Parecer Prévio recomendar a rejeição das contas do Chefe do Poder Executivo, deve ser demonstrado que, individualmente ou em conjunto, as distorções ou irregularidades comprometem ou poderão comprometer, em função da materialidade, os objetivos gerais de governança pública e os objetivos específicos previstos em lei e nos instrumentos de planejamento governamental.

Por sua vez, quando o Parecer Prévio recomendar a aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo, devem ser apresentados os fundamentos legais para afastar a opinião com ressalvas ou adversa constante no relatório técnico e/ou irregularidades apontadas pela Procuradoria Especial.

² Resolução Atricon nº 01/2021 – Subitens 38.1 e 38.2.

³ Resolução Atricon nº 01/2021 – Subitem 38.3.

1.2.1.2. RITO PROCESSUAL NA CMRJ

Na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, nos termos regimentais, recebido o Parecer Prévio do TCMRJ, o Presidente do Legislativo Municipal o despachará com voto do relator e acórdão, imediatamente, à publicação e à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira, que emitirá parecer dentro de 30 dias.

O parecer da Comissão concluirá, sempre, por projeto de decreto legislativo, que transitará em regime de prioridade e proporá aprovação ou rejeição do parecer do Tribunal de Contas do Município.

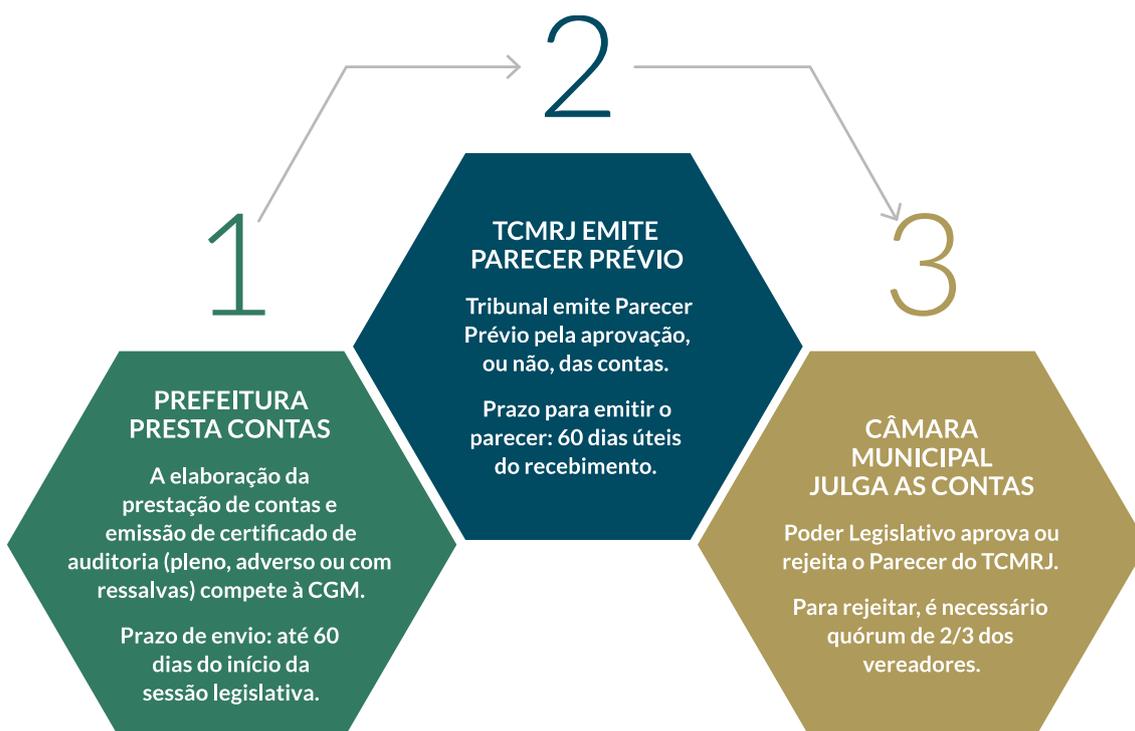
Posteriormente, o referido projeto de decreto legislativo será incluído em pauta e deliberado em sessão plenária com a presença de pelo menos 2/3 dos membros da Câmara Municipal.

Após o resultado da decisão plenária, se aprovadas as contas, o Presidente da Câmara Municipal promulgará o respectivo decreto legislativo. Por outro lado, caso as contas sejam rejeitadas, serão imediatamente remetidas ao Ministério Público para os devidos fins.

Abaixo, têm-se o fluxo do procedimento do processo de contas:

Figura 1. Fluxo do processo de contas do prefeito

Fonte: Elaboração própria



A rejeição das Contas de Governo não gera, por si só, a aplicação de penalidades. Entretanto, a natureza das irregularidades detectadas no exame e julgamento das contas poderá desencadear a abertura de processos judiciais ou administrativos cabíveis para apuração dos fatos e consequente responsabilização.

Cabe ressaltar que, nos demais processos de fiscalização e de contas, no exercício da sua competência sancionadora, o Tribunal de Contas poderá aplicar as seguintes sanções: multas; restituição

de valores; declaração de inidoneidade para participar de licitações; e inabilitação para o exercício de cargos em comissão ou função de confiança, desde que haja previsão legal.

Por fim, feitas essas considerações iniciais, com objetivo de deixar mais amigável o entendimento do processo de julgamento das contas do Prefeito e a sua importância para a sociedade carioca, foi elaborado um vídeo institucional pelo TCMRJ contemplando os principais pontos referentes ao tema. Assista em www.youtube.com/audiovisualtcmrj



1.2.1.3. CONTROLE SOCIAL SOBRE AS CONTAS DO PREFEITO

Insta salientar que o Parecer Prévio emitido sobre as contas anuais de governo, produzido pelos Tribunais de Contas, constitui valioso instrumento de transparência e de controle social das gestões públicas, destinado ao fortalecimento do exercício da cidadania no Estado Democrático de Direito.

É importante registrar que a ATRICON⁴ orienta que os Tribunais de Contas promovam as seguintes ações no que se refere à divulgação, transparência e ao controle social dos pareceres prévios:

- Divulgar amplamente, nos meios eletrônicos de acesso ao público, a prestação das contas do Chefe do Poder Executivo, conforme determina o art. 48 da LRF;
- Divulgar o parecer prévio, na íntegra e em versão simplificada, com infográficos, os relatórios técnicos, os pareceres e os votos emitidos durante a deliberação, nos sítios eletrônicos oficiais dos Tribunais de Contas na internet, com acesso visível e destacado e em linguagem de fácil compreensão, que auxiliem a compreensão do conteúdo dos pareceres prévios pelos cidadãos;
- Disponibilizar, junto aos pareceres prévios, os dados utilizados para as suas conclusões, possibilitando o acesso de informações em formato de dados abertos sempre atualizados em seus sítios eletrônicos oficiais;
- Disponibilizar e divulgar à sociedade, em uma linguagem mais interativa para o cidadão o resultado da apreciação da prestação de contas, em especial sobre o desempenho da execução das políticas públicas apresentadas nos pareceres prévios;
- Divulgar o monitoramento das deliberações em destaque no sítio eletrônico oficial do Tribunal de Contas; e
- Desenvolver ações de orientação e de colaboração junto ao Poder Legislativo respectivo, visando a promover a celeridade do julgamento e a conscientizar sobre a relevância do parecer prévio: a) nas discussões das peças orçamentárias do próximo exercício; e b) como instrumento de *accountability* horizontal e vertical.

Ademais, de acordo com a LOMRJ⁵, as contas do MRJ deverão ficar à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar sua legitimidade, nos termos da lei.

⁴ Resolução Atricon nº 01/2021 – Item 41.

⁵ Art. 97 da LOMRJ.

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal⁶ estabelece que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.



Em arremate, para tornar o conteúdo do Parecer Prévio mais acessível ao cidadão, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro elaborará síntese, na qual fornece as principais informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio, referentes às contas em exame.

⁶ Art. 49 da LRF.

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 2021, SOB A RESPONSABILIDADE DO EXMO. SENHOR EDUARDO DA COSTA PAES, FOI ENCAMINHADA EM 13 DE ABRIL DE 2022, ATENDENDO AO PRAZO PREVISTO NA LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO⁷.

Em atenção ao disposto no § 2º do art. 29⁸ da LOTCMRJ, as contas foram encaminhadas com os seguintes documentos:

- Ofício nº RIO-OFI-2022/00030, de 11/04/2022, do Excelentíssimo Senhor Prefeito EDUARDO DA COSTA PAES ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (Peça 003, pág. 1);
- Relatório da Controladoria Geral do Município sobre a execução do orçamento da Prefeitura no exercício de 2021 (Peça 004, págs. 9 a 25 da Prestação de Contas);
- Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal (Peça 004, págs. 26 a 78 da Prestação de Contas); Relatórios de Limites Legais, Relatórios Consolidados e Relatórios de Contabilidade com base na Lei nº 4.320/1964 (Peça 004, págs. 79/774 da Prestação de Contas);
- Demonstrações Contábeis da Lei nº 6.404/1976 (Peça 004, págs. 775/1011 da Prestação de Contas);
- Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro sobre as contas de governo do Exercício de 2020 (Peça 004, págs. 1012/1021 da Prestação de Contas);
- Despesas sem Execução Orçamentária (Peça 004, pág. 1022 da Prestação de Contas);
- Demonstrativo das Receitas e Despesas Vinculadas à Pandemia do Novo Coronavírus (Peça 004, págs. 1023/1025 da Prestação de Contas);
- Certificado de Auditoria nº 062/2022 emitido, na modalidade Pleno, pela Auditoria Geral da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro (Peça 005);
- Relatório de Gestão e Avaliação do Plano Plurianual - PPA referente ao Exercício de 2021 (Peça 006); e
- Relatório Técnico CAD/SGCE sobre as Contas de Governo Exercício de 2021 (Peça 007).

⁷ Lei Municipal nº 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.

⁸ Lei Municipal nº 289/81: 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.

A Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro emitiu o Certificado de Auditoria nº 062/2022 (Peça 005), na modalidade PLENO contemplando as seguintes informações:

O Auditor Geral da Controladoria Geral do Município, no uso de suas atribuições legais e, considerando o exame adotado baseado em informações contábeis, exclusivamente, para observância aos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF pelo Poder Executivo, nos termos do artigo 2º do Decreto nº 30.872/2009, em se tratando da Prestação de Contas de Gestão do Prefeito - Exercício 2021, certifica que foram atendidos plenamente todos os limites estabelecidos na legislação, tendo em vista que:

A Receita Corrente líquida - RCL do exercício de 2021 correspondeu a R\$ 30.765.532.631,21 devido ao aumento de 1.788,28% das receitas patrimoniais, no valor de R\$ 4.301.030.846,97, e de 14,39% de receitas tributárias, no valor de R\$ 1.771.823.746,80.

O percentual da despesa com pessoal do Poder Executivo correspondeu a R\$ 12.986.170.045,97, atingindo 42,31% da RCL, abaixo do limite de alerta de 48,60% previsto no inciso II do § 1º do art. 59 da LRF

A Dívida Consolidada Líquida atingiu o montante de R\$ 13.162.114.397,67, no exercício de 2021, correspondendo a 42,83% da RCL do período, estando, portanto, abaixo do limite máximo estabelecido de 120% e do limite de alerta de 108%.

As operações de crédito de R\$ 632.512.722,36 correspondem a 2,06% da RCL, esse montante foi inferior aos 16% da RCL, que é o limite geral para operações de crédito internas e externas, além disso, não houve contratação de crédito por antecipação de receita no período.

O demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo indica a disponibilidade de caixa líquida de R\$559.672.743,28, após inscrição dos restos a pagar não processados.

O comprometimento com juros, amortizações e encargos de dívida representou 6,43% da RCL em 2021, e a média de 8,28% para o período de 2021 a 2027, conforme demonstrativo de comprometimento com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, elaborado pela Superintendência Executiva do Tesouro Municipal, obedecendo, dessa forma, o limite de 11,50% estabelecido no inciso II do artigo 7º da Resolução de Senado Federal nº 43 de 2001.

Em relação ao Certificado de Auditoria emitido pela Controladoria Geral do MRJ, 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 à observância dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal pelo Poder Executivo.

Ocorre que, conforme determinado no art. 40, III, da LOTCMRJ, o relatório e certificado de auditoria, com o parecer do dirigente do órgão de controle interno, deverão 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/1988, além de possibilitar a ocorrência sistemática de irregularidades sem a devida ciência desta Corte de Contas.

1.4. Resumo dos Principais Pontos



1. As contas foram encaminhadas dentro do prazo de 60 dias após a abertura da sessão legislativa, em atendimento ao limite temporal fixado no §1º do artigo 29 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro;



2. As contas foram encaminhadas contemplando os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, a Demonstração das Variações Patrimoniais e o 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 RITCMRJ e em ato próprio, em atendimento ao previsto no § 2º do art. 29 da Lei Orgânica deste Tribunal;



3. As contas foram encaminhadas contemplando o demonstrativo de despesas sem execução orçamentária, em atendimento à Determinação D11 do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo da Prefeitura do Município do Rio de Janeiro atinentes ao exercício de 2020. De acordo com o referido relatório, as despesas sem execução orçamentária da Administração Direta atingiram o montante de R\$ 1.989.146.393,50;



4. As contas foram encaminhadas com o Demonstrativo das Despesas Realizadas Vinculadas à Pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19), que evidencia a realização de despesas no montante de R\$ 301.794.984,16 em 2021;



5. As contas foram encaminhadas sem contemplar a totalidade das respostas atinentes às determinações, recomendações e oportunidades de melhoria proferidas no Parecer Prévio referente à Prestação de Contas de Governo de 2020;



6. As contas foram encaminhadas com Certificado de Auditoria nº 062/2022, emitido pelo Auditor Geral da Controladoria Geral do Município na modalidade PLENO, baseado em informações contábeis, exclusivamente, para observância aos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Conforme determinado no art. 40, III, da Lei Orgânica deste Tribunal, o relatório e certificado de auditoria do órgão de controle interno deverão consignar qualquer irregularidade ou ilegalidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigir as faltas encontradas. Portanto, a limitação do escopo da auditoria que fundamentou o certificado restringiu substancialmente o poder fiscalizatório previsto no art. 70 da CF/1988, possibilitando a ocorrência de irregularidades sem a devida ciência desta Corte de Contas.

2.

GESTÃO
ORÇAMENTÁRIA,
FISCAL E
PATRIMONIAL

2. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FISCAL E PATRIMONIAL

2.1. Instrumentos de Planejamento

NO BRASIL, O MODELO ORÇAMENTÁRIO É DEFINIDO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E COMPÕE-SE DE TRÊS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO: O PLANO PLURIANUAL - PPA, A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO E A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA.

O Plano Plurianual identifica as prioridades e os programas de governo para os próximos quatro anos e quais serão os maiores investimentos do período, caracterizando-se como um planejamento a médio prazo. Nele constará a estratégia do Governo na gestão dos recursos públicos e, principalmente, as despesas de programas de duração continuada.

Nesse sentido, o PPA tem por função ditar os rumos das políticas públicas fomentadas, impactando diretamente o cidadão e a forma como suas demandas serão atendidas.

É com base no PPA que será elaborada anualmente a Lei de Diretrizes Orçamentárias e, posteriormente, a Lei Orçamentária Anual.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem como objetivo principal estabelecer os parâmetros gerais para orientação do orçamento, estabelecendo suas metas e prioridades de acordo com a realidade fiscal do ente. Em resumo, representa as diretrizes que farão a ligação entre o planejamento a médio prazo (PPA) com o orçamento (LOA).



Figura 2. Políticas Públicas e Programas de Governo
Elaboração própria

Por sua vez, a Lei Orçamentária Anual – LOA configura o orçamento propriamente dito. É elaborada anualmente pelo Poder Executivo, aprovada pelo Poder Legislativo, e estabelece as receitas e despesas que serão realizadas em cada exercício. Tem por finalidade a concretização dos objetivos e metas estabelecidos, devendo estar compatível com o PPA, com a LDO e com a Lei de Responsabilidade Fiscal.



CONHEÇA A CARTILHA
BATE-PAPO CIDADÃO
SOBRE O PLANO PLURIANUAL

2.2. Gestão Orçamentária

O ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO PARA O EXERCÍCIO DE 2021, APROVADO PELA LEI MUNICIPAL Nº 6.842, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2020, ESTIMOU AS RECEITAS E FIXOU AS DESPESAS EM R\$ 31,27 BILHÕES.

Durante o exercício foram incorporados ao orçamento créditos adicionais no montante de R\$ 22,18 bilhões, efetuados cancelamentos de R\$ 18,07 bilhões, obtendo-se uma despesa autorizada final de R\$ 35,38 bilhões.

Os acréscimos ao orçamento são decorrentes do superávit financeiro apurado em balanço patrimonial⁹ (R\$ 548 milhões), excesso de arrecadação¹⁰ (R\$ 3,11 bilhões) e recursos recebidos com destinação específica¹¹ (R\$ 453 milhões), totalizando o montante de R\$ 4,11 bilhões.

Tabela 1. Créditos Adicionais

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Elaboração CAD

Valores em R\$ mil

Acréscimos ao Orçamento (art. 112 da Lei nº 207/80)	2021
Inciso I - Superávit Financeiro	547.984
Fonte de Recursos 308 - Convênios Realizados - Ex. Anteriores	154.860
Fonte de Recursos 396 - Transferências do Fundo Estadual de Saúde - Cofinanciamento - Ex. Anteriores	150.405
Fonte de Recursos 343 - Honorários Advocatícios - Ex. Anteriores	74.975
Fonte de Recursos 305 - Doações - Ex. Anteriores	28.604
Fonte de Recursos 342 - FUNDEB - Ex. Anteriores	28.519
Fonte de Recursos 313 - Outras - Ex. Anteriores	19.670
Fonte de Recursos 346 - Contrapartida - Regularização de Obras - Ex. Anteriores	19.129
Demais Fontes de Recursos	71.822
Inciso II - Excesso de Arrecadação	3.109.226
Fonte de Recursos 100 - Ordinários não Vinculados	1.031.078
Fonte de Recursos 142 - FUNDEB	888.148
Fonte de Recursos 194 - Transferência do Fundo Nacional de Saúde - Custeio	302.794
Fonte de Recursos 196 - Transferências do Fundo Estadual de Saúde - Cofinanciamento	293.204
Fonte de Recursos 141 - Royalties do Petróleo	260.513
Fonte de Recursos 181 - Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	167.475
Fonte de Recursos 150 - COSIP	100.621
Demais Fontes de Recursos	65.393
Inciso V - Rec. c/ Destin. Específica não Previstos na LOA ou de Forma Insuficiente	453.466
Fonte de Recursos 188 - Recursos SUS destinados ao Enfrentamento da COVID - 19 - Custeio	246.354

⁹ Conforme inciso I, art. 112 da Lei Municipal nº 207/80.

¹⁰ Conforme inciso II, art. 112 da Lei Municipal nº 207/80.

¹¹ Conforme inciso V, art.112 da Lei Municipal nº 207/80.

Fonte de Recursos 199 - FECMRJ	90.000
Fonte de Recursos 194 - Transferência do Fundo Nacional de Saúde - Custeio	57.985
Fonte de Recursos 113 - Outras	25.076
Fonte de Recursos 197 - Transferência da CMRJ para Educação e Saúde	11.000
Demais Fontes de Recursos	23.051
Total	4.110.676

Registre-se que a Lei Orçamentária Anual autorizou¹² o Município a realizar a abertura de créditos suplementares até o limite de 30% do total da despesa fixada 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 insuficiência dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Além disso, também são elencadas as despesas cujos créditos suplementares abertos não estarão sujeitos ao limite fixado.

Dos créditos sujeitos ao limite, o Município atingiu o percentual de 4,85%, cumprindo, assim, o estabelecido na referida Lei.

Tabela 2. Limite para abertura de créditos adicionais

Fonte: Prestação de Contas e FINCON

Valores em R\$ mil

Elaboração CAD

Limite para Abertura de Créditos Adicionais	2021
Dotação Inicial Global [A]	31.267.639
Exclusões da Base de Cálculo [B]	2.129.813
Amortização da Dívida	1.173.640
Encargos da Dívida	694.193
Operações de Crédito Contratadas	261.980
Operações de Crédito a Contratar	-
Dotação Inicial na Base de Cálculo [C]=[A - B]	29.137.826
Créditos Adicionais Abertos Sujeitos ao Limite [D]	1.412.420
Percentual atingido [E]=[D/C]	4,85%
Limite Estabelecido na Lei Orçamentária	30,00%

2.2.1. Resultado Orçamentário

O resultado orçamentário é apurado confrontando-se a receita arrecadada com a despesa empenhada ao longo do exercício.

No decorrer de 2021, foram arrecadadas receitas no montante de R\$ 37,48 bilhões e realizadas despesas de R\$ 32,44 bilhões, resultando em um superávit orçamentário de R\$ 5,03 bilhões¹³.

¹² LOA/2021 - Art 8º.

¹³ É importante esclarecer que o resultado orçamentário de R\$ 5,03 bilhões foi influenciado pela utilização do superávit financeiro apurado em Balanço Patrimonial de 2020 no valor de R\$ 471,73 milhões. Considerando apenas a execução do exercício o superávit orçamentário alcançou R\$ 5,51 bilhões. Além disso, também é importante destacar que o resultado orçamentário apurado no balanço orçamentário consolidado foi de R\$ 4,66 bilhões, por conta da exclusão dos valores intraorçamentários.

Gráfico 1. Resultado Orçamentário de 2021

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2021

Valores em R\$

Elaboração própria



Ressalta-se que o incremento orçamentário apresentado foi fortemente influenciado pelo recebimento do montante de R\$ 3,99 bilhões referente à participação do Município na concessão de serviço de saneamento (CEDAE), que será comentado em item específico.

2.2.2. Receitas

As receitas previstas e arrecadadas no exercício de 2021, segregadas por origem, podem ser desdobradas conforme evidenciado a seguir:

Figura 3. Previsão x Arrecadação

Valores em R\$ bilhões

Elaboração própria

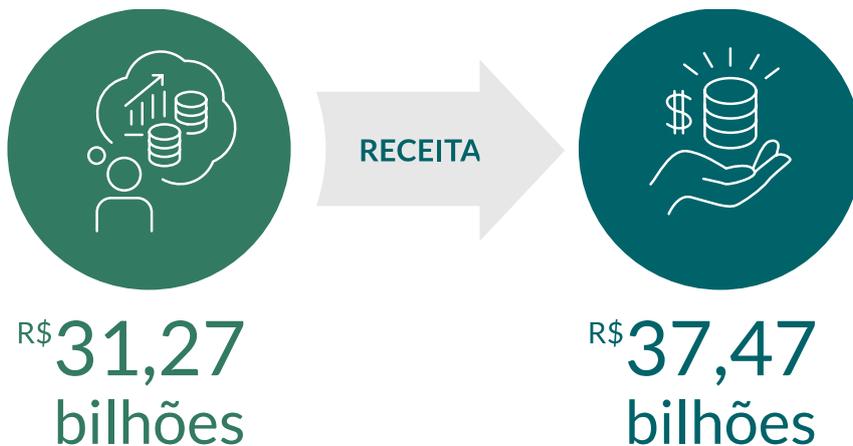


Tabela 3. Previsão e arrecadação da receita

Fonte: FINCON
Valores em R\$ mil
Elaboração CAD

Receita	Previsão	Arrecadação	Desempenho
Receitas Correntes	30.758.577	37.355.032	121,45%
Impostos, Taxas e Contrib. de Melhoria	13.119.110	14.085.243	107,36%
Receita de Contribuições	5.414.585	5.237.184	96,72%
Receita Patrimonial	327.510	4.590.263	1401,56%
Receita Industrial	10.112	4.350	43,02%
Receita de Serviços	325.171	254.283	78,20%
Transferências Correntes	10.490.089	12.185.067	116,16%
Outras Receitas Correntes	1.072.001	998.642	93,16%
Receitas de Capital	509.062	120.277	23,63%
Operações de Crédito	261.980	16.581	6,33%
Alienação de Bens	92.651	32.743	35,34%
Amortização de Empréstimos	671	19	2,84%
Transferências de Capital	153.761	70.935	46,13%
Outras Receitas de Capital	0	0	-
Total	31.267.639	37.475.309	119,85%

Note-se que a realização de receitas superou o montante previsto em 19,85%, contribuindo para a ocorrência de um **superávit de arrecadação** da ordem de R\$ 6,21 bilhões.

No que se refere às categorias econômicas, as receitas correntes alcançaram 121,45% do previsto, apresentando um desempenho muito acima da estimativa em quase todas as origens.

As receitas com melhores desempenhos frente à previsão foram as Receitas Patrimoniais, com uma arrecadação de R\$ 4,26 bilhões acima da meta, e as Transferências Correntes, que superaram o previsto em R\$ 1,69 bilhão. Também apresentaram desempenho acima do esperado as Receitas de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria, com uma arrecadação de R\$ 966,132 milhões superior ao previsto. O desempenho dessas receitas acabou por atenuar o efeito causado pelo déficit arrecadatório das outras origens de receitas.

Por outro lado, algumas origens de Receitas Correntes apresentaram uma arrecadação abaixo da meta, dentre as quais se destacam: Receitas de Contribuições (- R\$ 177 milhões), Receita de Serviços (- R\$ 70 milhões), e Outras Receitas Correntes (- R\$ 73 milhões).

No que tange às Receitas de Capital, estas atingiram 23,63% do previsto, apresentando déficit de arrecadação em todas as origens, especialmente em operações de crédito (- R\$ 245 milhões) e transferências de capital (- R\$ 82 milhões).

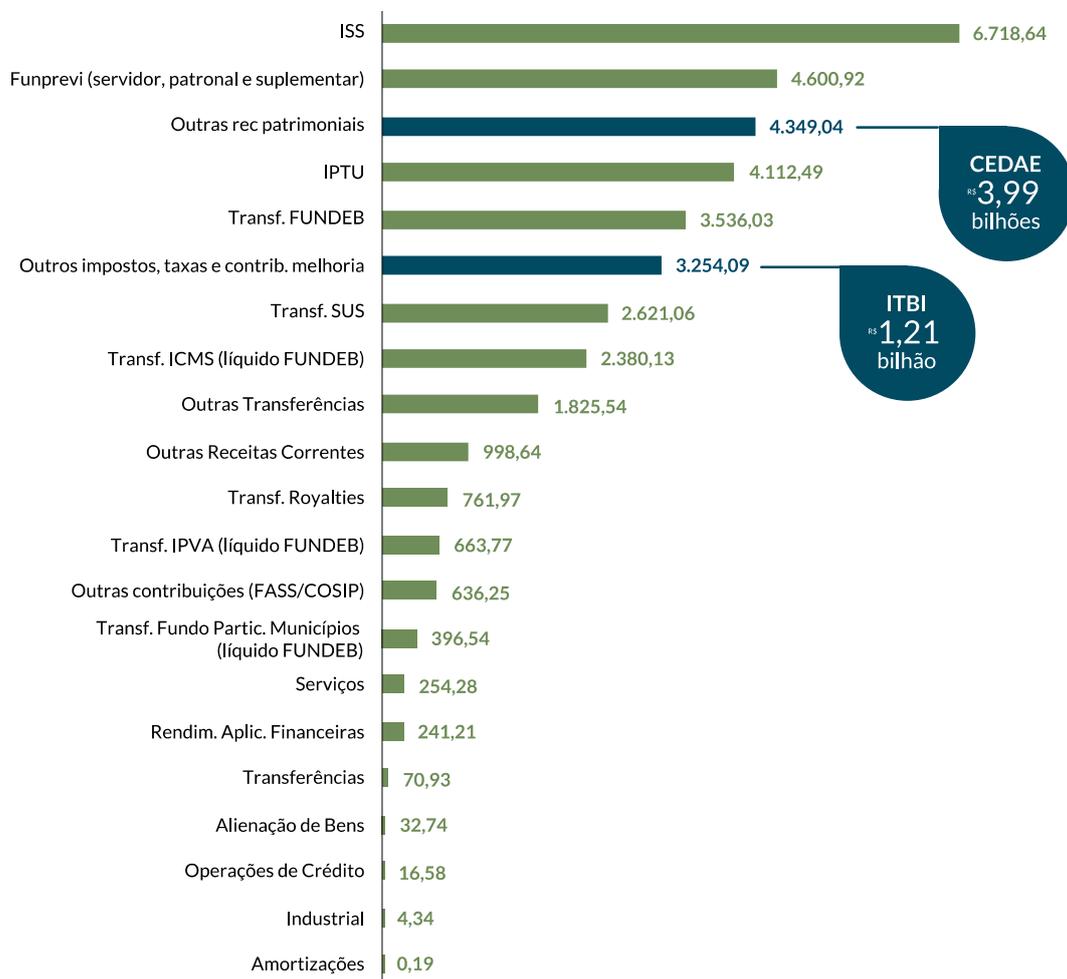
No que diz respeito às maiores arrecadações realizadas pelo Município, cabe destaque para os principais impostos municipais, ISS (17,93%) e IPTU (10,97%), Outras Receitas Patrimoniais (11,61%), e as Transferências do FUNDEB (9,44%), como se observa no gráfico que se segue:

Gráfico 2. Arrecadação do Município do RJ em 2021

Fonte: Prestações de Contas de Governo

Valores em R\$ milhões

Elaboração própria



2.2.2.1. EVOLUÇÃO DA RECEITA

De início, observa-se que a comparação da arrecadação do Município entre os exercícios de 2020 e 2021 resultou em um crescimento real da ordem de 17,68%.

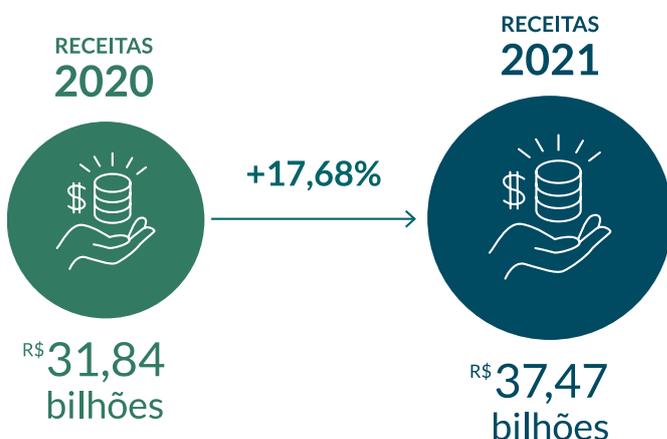


Figura 4. Receitas 2020 x 2021

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores em R\$

Elaboração própria

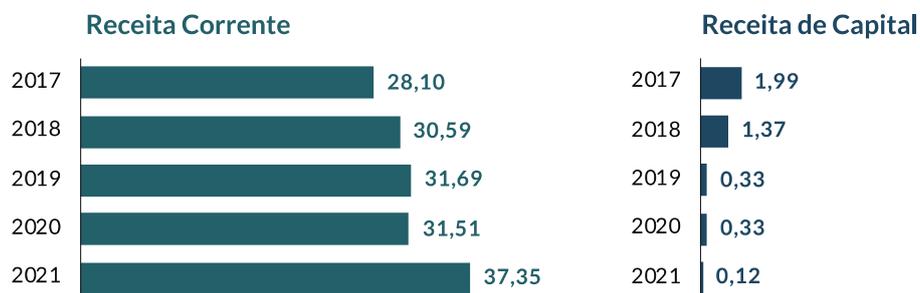
A evolução das receitas nos últimos cinco exercícios, segregadas por categoria econômica, pode ser assim representada:

Gráfico 3. Evolução da Receita de 2017 a 2021

Fonte: Prestações de Contas de Governo

Valores em R\$ bilhões, atualizados pelo IPCA-e médio do período

Elaboração própria



Nos exercícios de 2017 a 2019, registra-se que as receitas correntes vinham apresentando um crescimento acima da inflação, o que não ocorreu em 2020, quando os efeitos causados pela pandemia acarretaram um pequeno decréscimo arrecadatório de 0,56% nessa categoria de receitas.

No entanto, no exercício de 2021, as receitas voltaram a apresentar um crescimento, registrando um aumento de 18,54% em relação ao período anterior, e de 32,91% no acumulado dos últimos cinco anos.

No que tange às receitas de capital, destaca-se que após expressivas arrecadações nos anos de 2015 e 2016 em função da captação de recursos destinados à melhoria da infraestrutura da cidade em decorrência da realização de grandes eventos esportivos, a partir do exercício de 2017, nota-se uma contínua redução no ingresso dessas receitas, que se confirmou em 2021. A arrecadação das receitas de capital foi 63,79% inferior em relação ao exercício de 2020.

2.2.2.2. RECEITAS CORRENTES

2.2.2.2.1. RECEITA TRIBUTÁRIA

As receitas tributárias têm por finalidade a obtenção de recursos financeiros para o Estado custear suas atividades.

A arrecadação dos impostos (IRRF, IPTU, ITBI, ISS e IVVC) apresentou um crescimento de 5,95%, em termos reais, quando comparada ao exercício anterior. No período de 2017/2021, a receita tributária apresentou um crescimento de 10,07%. A tabela a seguir apresenta a evolução da arrecadação dos principais tributos do MRJ de 2017 a 2021:

Tabela 4. Evolução da arrecadação de impostos e taxas – 2017 a 2021

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores em R\$ mil

Elaboração CAD

Impostos e Taxas	2017	2018	2019	2020	2021
Impostos	12.151.096	12.612.156	13.571.867	12.681.278	13.442.027
ISS	6.513.790	6.651.312	6.958.399	6.360.257	6.718.649
IPTU	3.503.098	3.757.474	4.241.177	3.917.641	4.112.499
IRRF	1.345.758	1.347.211	1.467.038	1.471.097	1.401.934

ITBI	788.384	855.992	905.197	932.228	1.207.240
IVVC	67	167	55	57	1.705
Taxas	645.652	691.742	708.947	613.009	643.216
Total	12.796.748	13.303.899	14.280.814	13.294.287	14.085.243

O **Imposto sobre Serviços - ISS** representou a maior fonte de arrecadação do Município em 2021, alcançando 17,93% do total realizado. Quanto ao montante previsto na LOA, foram arrecadados 7,75%, gerando um ganho de receita de R\$ 483 milhões.

Em relação ao exercício anterior, houve um aumento na arrecadação de 5,63%, revertendo a queda observada em 2020. No acumulado do período 2017/2021, verifica-se um pequeno crescimento da arrecadação de ISS da ordem de 3,15% em termos reais.

O comportamento da arrecadação do ISS é substancialmente impactado pelo desempenho econômico do país. Após leve crescimento da atividade econômica nos anos de 2017 a 2019 (1,32% no ano de 2017, 1,78% em 2018 e 1,22% em 2019), o Produto Interno Bruto - PIB brasileiro recuou 3,88% no ano de 2020, tendo em vista os efeitos adversos da pandemia de Covid-19. Já em 2021, foi registrado um crescimento do PIB de 4,62% em relação ao ano anterior, superando as perdas do ano anterior. Considerando apenas o Setor de atividade Serviços, o crescimento foi de 4,72% no ano¹⁴.

A tabela a seguir evidencia as 10 principais atividades geradoras de receita de ISS no exercício de 2021, comparando a arrecadação obtida no ano com as ocorridas no período de 2017 a 2020, em valores reais:

Tabela 5. As 10 principais atividades geradoras de ISS em 2021

Fonte: SMFP/Coordenadoria do ISS

Valores em R\$ mil

Elaboração CAD

DESCRIÇÃO	2017	2018	2019	2020	2021
Planos de Saúde	453.578	460.257	542.859	480.653	395.610
Perfuração de Poços de Petróleo	174.209	127.890	139.943	153.792	196.897
Banco Múltiplo com Carteira Comercial	194.882	304.119	199.596	197.805	188.278
Provimento de Acesso e Informações junto a Internet	13.174	35.361	48.582	68.838	178.836
Consultoria Técnica	68.900	82.646	107.041	102.828	152.177
Processamento de Dados	362.715	200.519	240.925	171.830	145.587
Transporte por Tubulações ou Dutos no Amb. Municipal	128.182	114.023	103.293	120.156	119.460
Clínica e Assistência Médica sem Internação	67.035	68.297	85.359	75.165	98.636
Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários	67.133	76.266	83.836	95.006	95.529
Assessoria Administrativa	24.454	51.450	68.510	66.840	91.170
Total	1.554.261	1.520.830	1.619.944	1.532.913	1.662.180

No que se refere aos ingressos gerados pela arrecadação do **Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU**, estes representaram 11% de toda receita arrecadada no exercício. Em relação ao previsto

¹⁴ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=resultados&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=piib#evolucao-taxa> Acesso em: 14/06/2022.

na LOA, o desempenho do imposto atingiu 101,98%, ocasionando um ganho de receita da ordem de R\$ 80 milhões.

Quando comparado ao exercício anterior, o IPTU apresentou crescimento de 4,97%. No período de 2017/2021, constatou-se um aumento real da ordem de 17,40%.

Segundo informações prestadas pela Coordenadoria do IPTU (SMFP), a inadimplência do IPTU no ano de 2021 foi de 24,38%, inferior à taxa de 26,22% observada em 2020, mas ainda superior ao patamar dos exercícios anteriores (22,65% em 2017, 21,31% em 2018 e 22,05% em 2019).

A SMFP também informou que foram adotadas diversas ações que impactaram a arrecadação do IPTU:

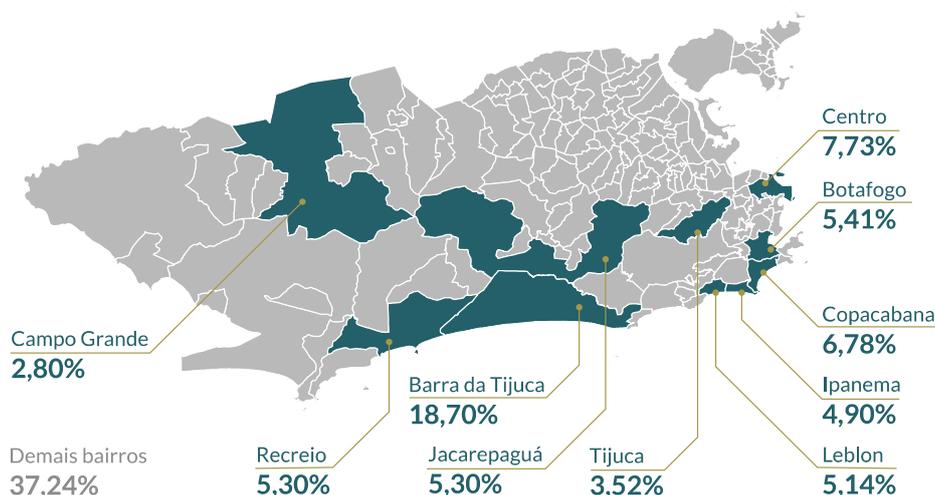
- Facilidade para o contribuinte requerer o parcelamento em até 24 vezes por meio do portal Carioca Digital ou, em até 84 vezes mediante abertura de processo administrativo específico (Decreto RIO nº 45.491/2018);
- Implementação da DeCAD, por meio do site <https://home.carioca.rio/>, obrigação acessória para os contribuintes do IPTU declararem anualmente os dados cadastrais de seu imóvel, além dos seus dados de contato; e
- Regulamentação e implementação do instituto da Transação, por meio da Lei nº 7.000/2021, que alterou a Lei nº 5.966, de 22/09/2015.

A seguir está evidenciado o percentual representativo da arrecadação do IPTU em 2021 segregado por bairro:

Figura 5. Arrecadação do IPTU por bairro

Fonte: Relatório da CAD

Elaboração própria



No que tange à arrecadação do **Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis – ITBI**, este representou 3,22% da receita total arrecadada no ano. Em relação à LOA, constata-se que o montante realizado superou a previsão em R\$ 378 milhões (+ 45,70%).

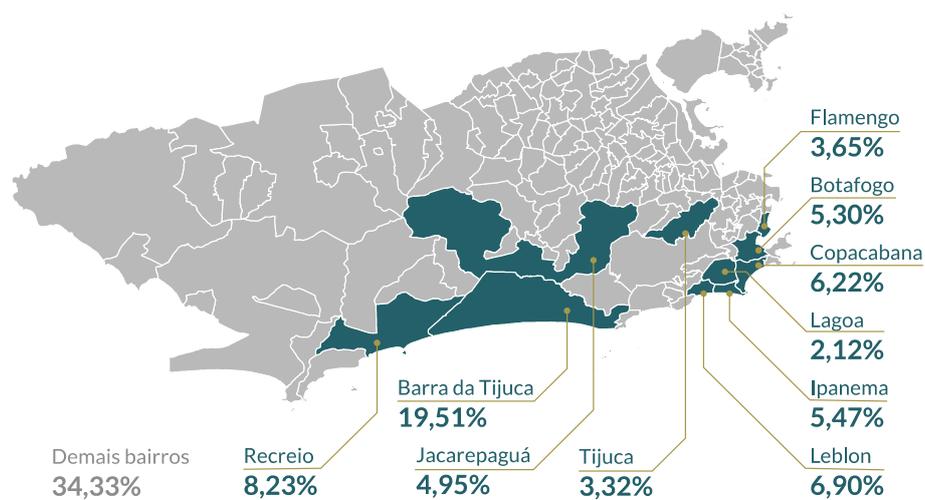
É possível verificar que, desde 2018 a arrecadação do ITBI vem apresentando um crescimento acima da inflação média do período, resultando em um acréscimo de 29,50% quando comparado a 2020. No acumulado do período 2017/2021, constata-se um aumento, em termos reais, de 53,13%.

Sobre este tema, destaca-se que entre os meses de janeiro e setembro de 2021 o número de negociações de imóveis residenciais cresceu 52,1% em relação ao ano anterior. Já em relação ao mercado imobiliário comercial, houve um crescimento de 56,7% no mesmo período¹⁵. Esse bom desempenho na negociação de imóveis contribuiu para o crescimento do ITBI em 2021.

No mapa a seguir está evidenciado o percentual representativo da arrecadação do ITBI em 2021 segregado por bairro:

Figura 6. Arrecadação do ITBI por bairro

Fonte: Relatório da CAD
Elaboração própria



2.2.2.2. RECEITA PATRIMONIAL

A Receita Patrimonial é composta pelas receitas imobiliárias, aplicações financeiras, concessões e permissões, cessão de direitos, entre outras.

O montante arrecadado no período foi de R\$ 4,59 bilhões, com participação de 12,25% na receita total arrecadada em 2021, apresentando um desempenho de 1.402% em relação ao previsto na lei orçamentária (+R\$ 4,26 bilhões).

O maior destaque dessa origem de receitas deve-se ao ingresso de parte dos recursos provenientes da participação do Município na Concessão dos serviços de saneamento da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro - CEDAE, totalizando R\$ 3,99 bilhões.

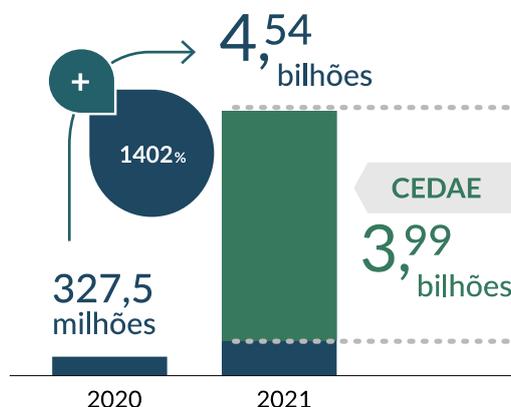
¹⁵ Centro de Pesquisa e Análise da Informação do Secovi Rio – Publicado na Revista nº 126 de Jan/Fev/Mar de 2022.

Gráfico 4. Receita Patrimonial 2020 e 2021

Fonte: Prestações de Contas de Governo de 2020 e 2021

Valores em R\$, atualizados pelo IPCA-e médio do período

Elaboração própria



O ingresso de tais recursos não estava previsto na LOA/2021 e impactou diretamente o resultado orçamentário, fiscal e a apuração de todos os indicadores do Município que utilizam a RCL como parâmetro de cálculo.

Segundo informações prestadas pela SMFP em auditoria realizada pela CAD, está previsto o ingresso de mais R\$ 2,02 bilhões até o exercício de 2025, conforme evidenciado:

Tabela 6. Previsão de recursos provenientes da concessão de saneamento da CEDAE

Fonte: SMFP/CAD

Valores em R\$ mil

	Arrecadado		Projetado			Total
	2021	2022	2023	2024	2025	
CEDAE	3.991.506	827.571	155.070	641.533	438.576	6.014.257

Cumprir destacar que os projetos do Plano Rio Futuro¹⁶ serão detalhados no Orçamento do exercício de 2022 e dos exercícios subsequentes, para que seja acompanhada a aplicação da totalidade dos recursos auferidos na concessão¹⁷. Ressalta-se que, segundo informações da SMFP, os projetos não estão todos detalhados, apenas aqueles relacionados na LOA 2022, podendo ser objeto de revisão.

Além disso, as receitas provenientes da concessão de saneamento - CEDAE serão detalhadas em fonte própria (FR 125 - Ordinários não Vinculados - Recursos Outorga Concessão em Saneamento), e segundo a LOA/2022 os projetos relativos à essa fonte totalizam R\$ 1,75 bilhão em 2022. Em consulta ao FINCON, observa-se que foram empenhadas despesas de R\$ 326 milhões até o 1º bimestre de 2022.

Por sua vez, as receitas de rendimento de valores mobiliários somaram R\$ 234,36 milhões, apresentando um crescimento real de 322% em relação ao exercício anterior. Do valor arrecadado, R\$

¹⁶ Planejamento de aplicação dos recursos da outorga das concessões de saneamento - Disponível em: <https://planorio-pcrj.hub.arcgis.com/> Acesso em: 14/06/2022.

¹⁷ Segundo informações prestadas pela SMFP, em auditoria realizada pela CAD em março de 2022.

234 milhões (99,89%) referem-se a rendimentos de aplicação das disponibilidades financeiras do tesouro.

No âmbito das aplicações financeiras, observou-se um aumento de 363% do saldo ao final do exercício quando comparado ao ano anterior.

2.2.2.2.3. TRANSFERÊNCIAS CORRENTES

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, as transferências correntes são recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento relacionadas a uma finalidade pública específica, mas que não correspondam a uma contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou a transferência.

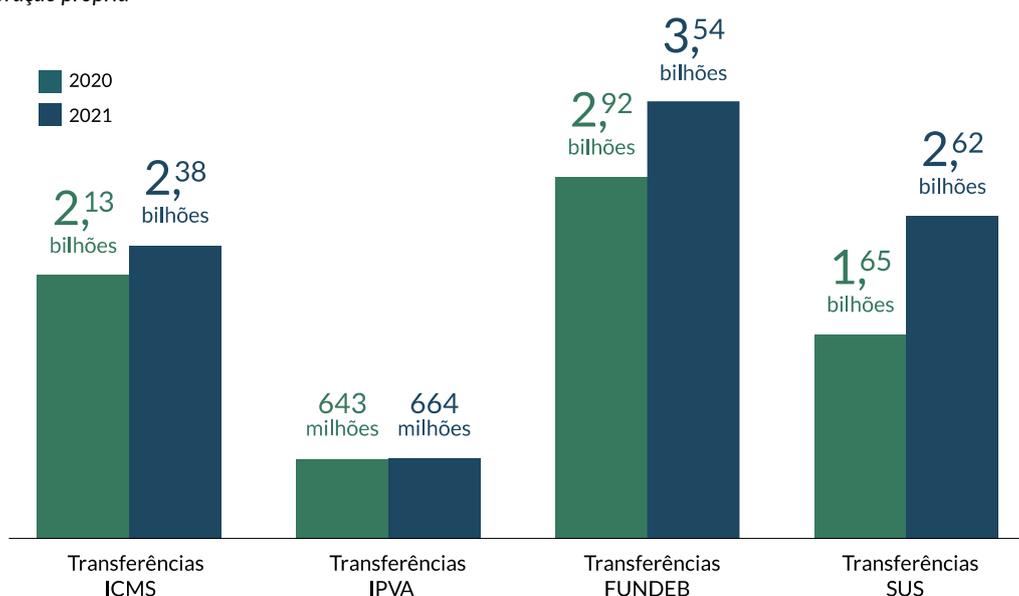
Essa origem de receitas somou R\$ 12,19 bilhões, com uma participação de 32,51% sobre a receita total arrecadada em 2021. Em relação ao exercício anterior, constatou-se um crescimento de 5,12% em termos reais.

Gráfico 5. Transferências Correntes – 2020 x 2021

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores em R\$

Elaboração própria



Dentre as espécies de transferências correntes, a receita proveniente dos recursos do **FUNDEB** atingiu, em 2021, o montante de R\$ 3,54 bilhões, representando um crescimento, em termos reais, de 21,22% em relação a 2020.

Desse valor, R\$ 868 milhões são relativos à participação do Município para a formação do FUNDEB, e o restante, R\$ 2,68 bilhões, representa o ganho do FUNDEB que o Município obteve em função do número de alunos matriculados nas escolas municipais.

As **transferências correntes de recursos do Sistema Único de Saúde – SUS** totalizaram R\$ 2,62 bilhões, apresentando um crescimento, em valores reais, de 2,11% em relação a 2020.

Dentre as transferências que contribuíram para incremento na arrecadação dessas receitas, encontram-se as transferências para cofinanciamento da gestão dos Hospitais Albert Schweitzer e Rocha Faria no montante de R\$ 550,59 milhões do Governo Estadual, e as transferências do Fundo Nacional de Saúde - FNS para enfrentamento da pandemia de Covid-19 que impactaram em R\$ 242,31 milhões essa origem de receitas.

A **Cota-parte do ICMS**, líquida da participação para a formação do FUNDEB, totalizou R\$ 2,38 bilhões, com um aumento de 11,45% em relação ao exercício anterior.

A **Cota-parte do IPVA** somou R\$ 664 milhões, representando 1,77% da receita orçamentária total. Descontando a inflação do período, constata-se um crescimento de 3,12% em relação ao ano anterior.

Sobre as **Transferências dos Royalties do Petróleo**, estas somaram R\$ 762 milhões, verificando-se um aumento de 36,73% em relação a 2020, e de 129,22% no acumulado de 2017/2021.

As **Transferências de Convênios** foram as únicas que não contribuíram para o superávit dessa origem de receitas, uma vez que sua arrecadação ficou R\$ 401,15 milhões abaixo da meta, equivalente a uma perda de -25,2%.

2.2.2.2.4. OUTRAS RECEITAS CORRENTES

Constituem-se de receitas cujas características não permitam o enquadramento nas demais classificações da receita corrente, tais como indenizações, restituições, ressarcimentos, multas administrativas, contratuais e judiciais, previstas em legislações específicas, entre outras¹⁸.

Esta origem de receitas apresentou arrecadação de R\$ 998 milhões, representando 2,67% da receita orçamentária total. Em relação ao exercício anterior, foi uma das duas origens de receitas que apresentou decréscimo na arrecadação, com uma perda de 17,83%.

No que se refere ao montante previsto para esta origem, não foram realizados R\$ 73,36 milhões (-6,8%), proveniente do desempenho abaixo da meta de R\$ 69,19 milhões da receita de Multas e Juros de Mora (-24,7%) e de R\$ 69,07 milhões de Receitas Diversas (-8,8%).

2.2.2.3. RECEITAS DE CAPITAL

As Receitas de Capital são aquelas oriundas de contratação de operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos concedidos e transferências de capital. Ao longo do exercício de 2021 foram arrecadados R\$ 120,28 milhões, conforme demonstrado a seguir:

Tabela: Receitas de capital 2020 x 2021

Fonte: Prestações de Contas de Governo

Valores em R\$ mil, atualizados pelo IPCA-e médio do período

Receitas de Capital	2020	2021
Operações de Crédito	69.152	16.581
Alienação de Bens	214.361	32.743
Amortização de Empréstimos	297	19

¹⁸ MCASP, parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários – 9ª edição.

Transferências de Capital	48.377	70.935
Outras Receitas de Capital	-	-
Total	332.188	120.277

Em relação ao exercício anterior, houve um expressivo decréscimo de 63,8% das Receitas de Capital, influenciado, principalmente, pela queda dos ingressos de operações de crédito e receitas de alienações de bens.

Os recursos oriundos de **operações de créditos** somaram R\$ 16,58 milhões, com destaque para as liberações ocorridas no mês de dezembro, relativas aos contratos CEF 0519.998-56 - Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios (R\$ 7,00 milhões), e 395.830-88 - CEF/SMO Pro - Transporte Guaratiba (R\$ 6,19 milhões).

No que tange às **alienações de bens**, as receitas arrecadadas somaram R\$ 32,74 milhões, sendo R\$ 18,54 milhões oriundos da alienação de bens imóveis pertencentes ao FUNPREVI e R\$ 14,20 milhões de imóveis pertencentes ao Tesouro.

Quanto às **transferências de capital**, que importaram em uma receita de R\$ 70,93 milhões, destacam-se os convênios com a União, no montante de R\$ 34,10 milhões, e as transferências de recursos do FNS para investimento na rede de serviços públicos de saúde, no valor de R\$ 19,74 milhões.

2.2.3. Despesa

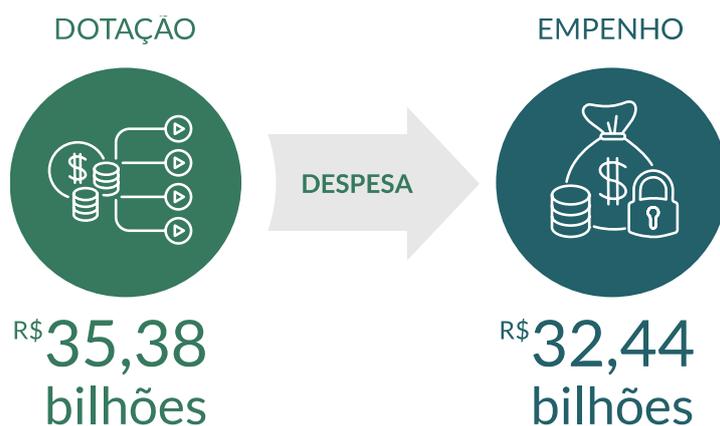
As despesas empenhadas no exercício de 2021 somaram R\$ 32,44 bilhões, frente à dotação disponível de R\$ 35,38 bilhões:

Figura 7. Dotação x Realização das despesas

Fonte: Prestações de Contas de Governo

Valores em R\$ bilhões

Elaboração própria



As despesas correntes representam o maior volume de gasto do Município, retratando 94,45% do executado. Já as despesas de capital correspondem a 5,55% do gasto do período, conforme discriminado na tabela:

Tabela 7. Realização de despesas 2021

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores em R\$ mil

Elaboração CAD

Despesa	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesa Empenhada	Composição Emp. %
Despesas Correntes	29.308.316	32.768.772	30.642.528	94,45%
Pessoal e Encargos Sociais	19.497.508	19.832.702	19.105.791	58,89%
Juros e Encargos da Dívida	694.193	766.928	765.164	2,36%
Outras despesas Correntes	9.116.615	12.169.141	10.771.573	33,20%
Despesas de Capital	1.912.323	2.507.543	1.799.454	5,55%
Investimentos	727.938	1.148.017	460.279	1,42%
Inversões Financeiras	10.745	152.725	141.809	0,44%
Amortização da Dívida	1.173.640	1.206.802	1.197.366	3,69%
Reserva de Contingência	47.000	102.000	-	-
Total	31.267.639	35.378.315	32.441.982	100,00%

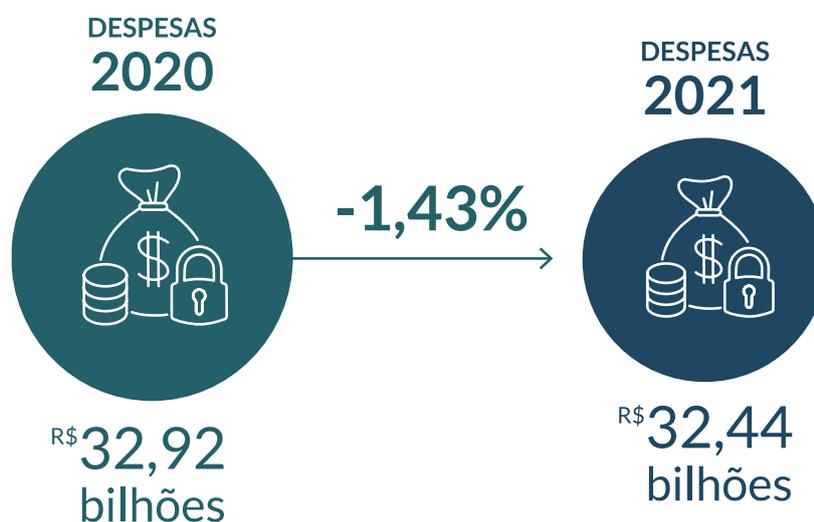
2.2.3.1. EVOLUÇÃO DA DESPESA

No comparativo da execução da despesa com o ano anterior, ficou evidenciado que houve um decréscimo, em termos reais, de 1,43% na realização da despesa.

Figura 8. Despesas 2020 x 2021

Valores em R\$, atualizados pelo IPCA-e médio

Elaboração própria



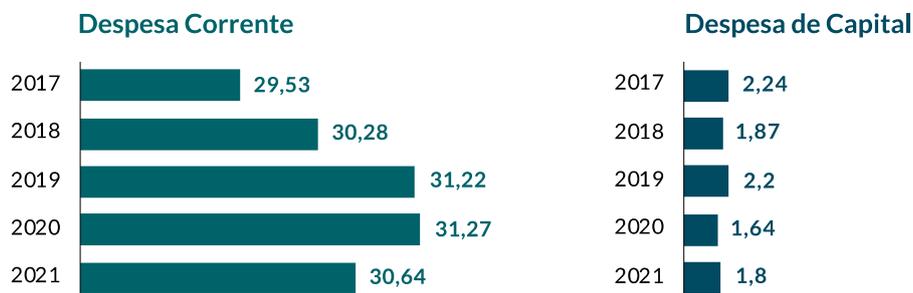
O gráfico a seguir representa o comportamento da despesa ao longo dos últimos cinco exercícios, segregado por categoria econômica:

Gráfico 6. Evolução da Despesa Corrente e de Capital de 2017 - 2021

Fonte: Prestações de Contas de Governo

Valores em R\$ bilhões, atualizados pelo IPCA-e médio do período

Elaboração própria



Observa-se que as despesas correntes vinham apresentando crescimento de 2017 a 2020, quando em 2021 apresentaram um decréscimo de 2,02%. Já as despesas de capital apresentaram comportamento irregular no período, apresentando em 2021 um crescimento real de 9,43% em relação a 2020.

2.2.3.2. DESPESAS CORRENTES

No que se refere aos gastos com **Pessoal e Encargos Sociais**, estes corresponderam a 62,35% do total das despesas correntes. Em comparação com o exercício anterior, verifica-se um decréscimo real de 5,99% nesse grupo de natureza de despesa.

Cumprir registrar que as vedações impostas pelo art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, visando à instituição de medidas de contenção de gastos relacionadas ao enfrentamento da pandemia, estavam em vigor até o final do exercício de 2021, o que pode ter impactado diretamente o não crescimento da despesa com Pessoal e Encargos.

Já os **Juros e Encargos da Dívida** representaram 2,49% das despesas correntes. Em comparação com o ano de 2020 houve um crescimento, em termos reais, de 138,4%.

Destaca-se que esse aumento foi influenciado pela retomada do pagamento das dívidas contratadas com a União, que estavam suspensas em 2020, em decorrência da Lei Complementar nº 173/202019.

No que se concerne às **Outras Despesas Correntes**, que representaram 35,15% da categoria econômica, observa-se um pequeno crescimento de 4,96% em relação a 2020.

2.2.3.3. DESPESA DE CAPITAL

As despesas de capital apresentaram um crescimento, em termos reais, de 9,43% em relação ao exercício anterior.

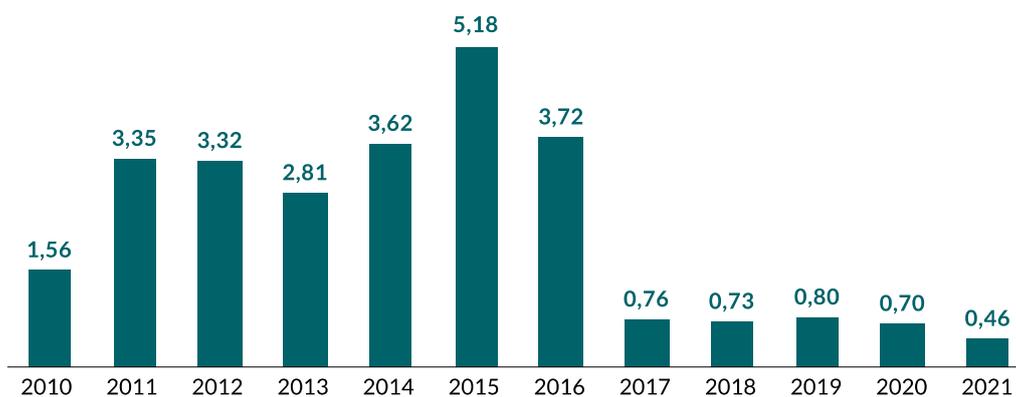
¹⁹ Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

No tocante aos **Investimentos**, houve um considerável decréscimo de 38,77% em relação a 2020. Destaca-se que, nos anos de 2015 e 2016, os gastos com investimentos apresentaram um crescimento em função da realização de obras de infraestrutura viária e de mobilidade urbana relacionadas à realização das Olimpíadas e Paralimpíadas.

No entanto, a partir de 2017 e nos anos que se seguiram, as despesas realizadas com investimentos sofreram sucessivas quedas, evidenciando, no exercício de 2021, o menor montante aplicado nos últimos 10 anos, conforme representado a seguir:

Gráfico 7. Investimentos realizados - 2010 a 2021

Fonte: Prestações de Contas de Governo
Valores em R\$ bilhões, nominais



Consoante apontado pela CAD, 31,68% das despesas com investimentos foram realizadas com recursos de terceiros, sendo 30,45% oriundos de convênios e 1,23% por meio de operações de crédito.

Em relação ao **Grupo Inversões Financeiras**, cabe destacar as despesas executadas com aporte de recursos de empréstimos/mútuos decorrentes de contratos de concessão para aperfeiçoamento do Sistema de Transporte (R\$ 88,06 milhões), aporte de recursos destinados a obras e aquisição de bens decorrentes de Parceria Público-Privada para implantação do VLT Centro (R\$ 6,56 milhões), além de integralização de Capital Social na CDURP, na Agência de Fomento do RJ e na Companhia de Transportes Coletivos – CMTC RIO (R\$ 47,18 milhões).

Já o grupo **Amortizações da Dívida** sofreu um crescimento de 39,50% em relação a 2020. Tal fato se justifica pela retomada dos pagamentos da dívida renegociada com a União e das operações de crédito firmadas junto ao BNDES e à CEF, que estavam suspensas no ano anterior, em decorrência das medidas advindas da edição da Lei Complementar nº 173/2020.

2.2.3.4. DESPESAS POR ÓRGÃO DE GOVERNO

O quadro a seguir evidencia a execução orçamentária de todos os órgãos do Município.

Tabela 8. Despesas executadas por órgão

Fonte: Excel Addin

Valores em R\$

Órgãos	Soma de Empenhado Atualizado
Secretaria Municipal de Educação	7.956.454.952,59
Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento	6.847.121.516,99
Secretaria Municipal de Saúde	6.823.368.287,85
Encargos Gerais do Município	4.249.122.482,25
Secretaria Municipal de Conservação	2.229.718.088,81
Secretaria Municipal de Infraestrutura	783.605.067,00
Secretaria Municipal de Ordem Pública	639.204.821,40
Câmara Municipal do Rio de Janeiro	618.562.333,25
Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro	432.701.777,00
Secretaria Municipal de Assistência Social	384.869.266,16
Secretaria Municipal de Transportes	270.567.274,16
Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro	252.325.052,40
Secretaria Municipal de Governo e Integridade Pública	135.281.347,12
Secretaria Municipal de Cultura	123.841.941,30
Gabinete do Prefeito	117.194.811,95
Secretaria Municipal do Meio Ambiente da Cidade	103.370.129,24
Secretaria Municipal de desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação	74.552.753,72
Secretaria Municipal de Turismo	73.193.860,42
Controladoria Geral do Município	68.779.112,51
Secretaria Municipal de Esportes	53.048.271,65
Secretaria Municipal de Habitação	44.882.092,76
Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência	42.457.729,77
Secretaria Municipal de Planejamento Urbano	33.206.179,88
Secretaria Municipal do Envelhecimento Saudável e Qualidade de Vida	20.802.352,63
Secretaria Municipal de Trabalho e Renda	15.751.760,69
Secretaria Municipal de Ciência e Tecnologia	12.933.932,53
Secretaria Especial da Juventude Carioca	12.500.605,90
Secretaria Municipal de Proteção e Defesa dos Animais	10.561.218,01
Secretaria Especial de Política e Promoção da Mulher	5.200.760,05
Secretaria Especial de Ação Comunitária	4.620.186,67
Secretaria Especial de Cidadania	2.182.518,53
Total Geral	32.441.982.485,19

No que se refere à Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, 82,77% da despesa executada são relativas ao pagamento dos benefícios concedidos pelo FUNPREVI (aposentadorias/pensões).

Já as despesas do Órgão Encargos Gerais do Município são compostas em sua maioria por amortização/encargos da dívida (R\$ 1,96 bilhão), obrigações patronais (R\$ 1,12 bilhão) e aporte para capitalização do FUNPREVI (R\$ 347,06 milhões), além de despesas com pessoal, outros benefícios previdenciários e assistenciais:

Tabela 9. Despesas, por elemento de despesa, do Órgão Encargos Gerais do Município.

Fonte: Excel Addin

Valores em R\$

Encargos Gerais do Município	Soma de Empenhado Atualizado
13 - Obrigações Patronais	1.060.768.782,74
71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado	870.555.376,72
21 - Juros sobre a Dívida por Contrato	705.263.008,89
97 - Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS	347.061.607,20
77 - Principal Corrigido da Dívida Contratual Refinanciado	324.673.257,97
47 - Obrigações Tributárias e Contributivas	238.636.287,87
11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	177.257.098,63
08 - Outros Benefícios Assistenciais	168.268.374,41
39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	96.038.802,67
22 - Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato	59.860.211,35
48 - Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	57.920.486,33
65 - Constituição Ou Aumento de Capital de Empresas	47.184.000,00
92 - Despesas de Exercícios Anteriores	23.390.560,02
93 - Indenizações e Restituições	18.129.036,81
16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	15.404.778,77
45 - Subvenções Econômicas	10.000.000,00
01 - Aposentadorias e Reformas	9.796.756,00
03 - Pensões	8.796.756,00
67 - Depósitos Compulsórios	5.177.074,49
59 - Pensões Especiais	2.872.507,91
40 - Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação	1.177.000,00
49 - Auxílio-Transporte	482.947,78
94 - Indenizações e Restituições Trabalhistas	407.769,69
Total Geral	4.249.122.482,25

No âmbito da Secretaria Municipal de Conservação, 90,89% dos gastos foram executados pela Companhia Municipal de Limpeza Urbana – COMLURB.

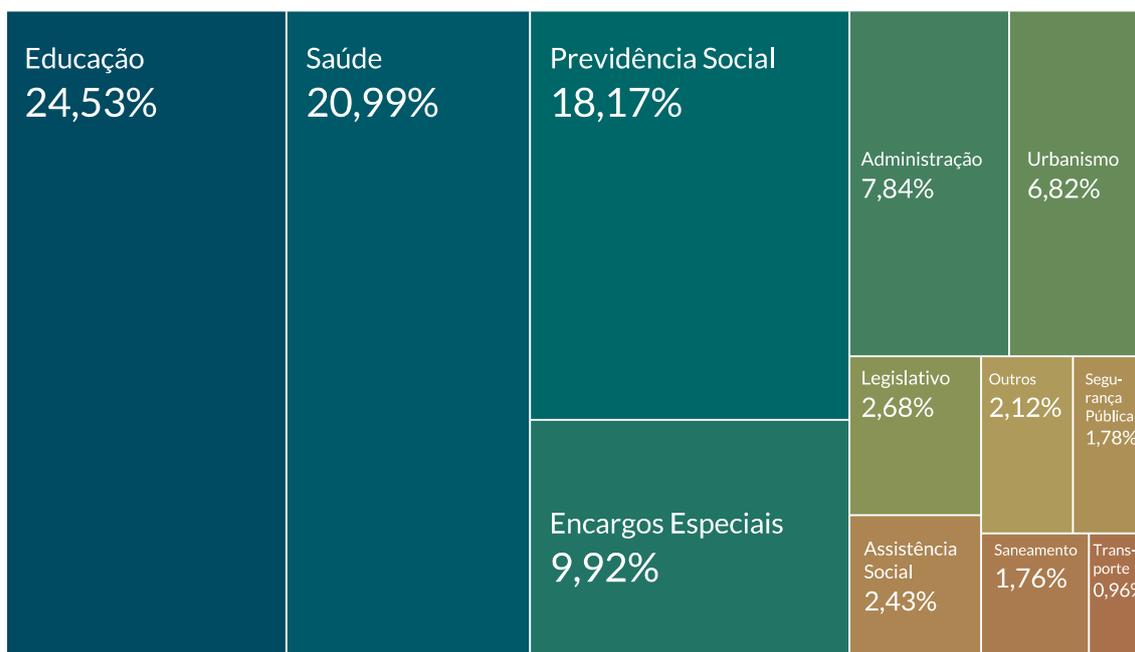
2.2.3.5. DESPESAS POR FUNÇÃO DE GOVERNO

O gráfico a seguir ilustra as despesas segregadas nas principais funções de governo:

Gráfico 8. Despesas por função de governo 2021

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Elaboração própria

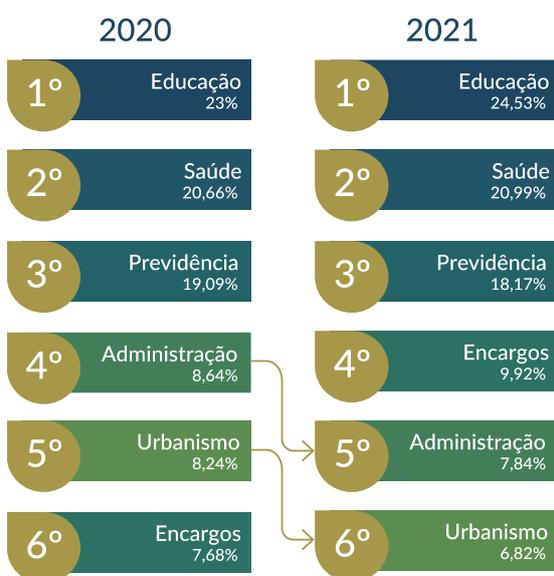


As três principais funções que representam 63,69% da despesa executada em 2021 são: Educação, Saúde e Previdência Social. No comparativo da distribuição das despesas executadas entre as 6 (seis) principais funções em relação ao exercício anterior observa-se a seguinte evolução:

Figura 9. Evolução das despesas por função em relação – 2020 x 2021

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Elaboração própria



Verifica-se que a função Encargos ultrapassou as funções Administração e Urbanismo no exercício em análise, notadamente, em razão da retomada dos pagamentos das operações contratadas junto à CEF e ao BNDES e da dívida renegociada com a União, conforme mencionado anteriormente.

A função Educação apresentou um crescimento real de 5,09% comparado a 2020. Quanto à Saúde, houve apenas um acréscimo na execução de R\$ 9,31 milhões em 2021, quando comparado a 2020.

Na função Previdência, observa-se uma queda real de 6,21% nos valores empenhados em relação a 2020. As obrigações com aposentadorias e pensões representaram 96,66% das despesas

executadas. O decréscimo verificado nessa função pode ser observado na tabela abaixo:

Tabela 10. Despesas da função previdência discriminados por elemento de despesa – 2020 x 2021

Fonte: Excel Addin

Valores em R\$, atualizados pelo IPCA-e do período

09 - Previdência Social	Soma de Empenhado Atualizado	
	2020	2021
01 - Aposentadorias e Reformas	5.190.227.547,22	4.792.159.261,88
03 - Pensões	810.747.853,37	793.724.669,27
08 - Outros Benefícios Assistenciais	160.471.371,83	148.623.000,00
92 - Despesas de Exercícios Anteriores	15.650.366,12	73.780.719,36
39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	58.379.189,87	38.194.707,96
11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	31.307.146,48	28.206.031,78
91 - Sentenças Judiciais	5.817.175,33	10.311.862,51
93 - Indenizações e Restituições	6.906.810,23	4.978.755,21
59 - Pensões Especiais	2.876.824,18	2.872.507,91
40 - Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação	253.914,27	595.805,32
37 - Locação de Mão de Obra	425.906,17	399.486,76
16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	687.163,13	291.134,28
13 - Obrigações Patronais	539.071,49	161.305,40
30 - Material de Consumo	2.208,91	27.509,14
36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	67.202,06	12.123,46
49 - Auxílio-Transporte	6.021,34	9.735,66
47 - Obrigações Tributárias e Contributivas	-	100,00
14 - Diárias - Civil	11.999,59	-
52 - Equipamentos e Material Permanente	4.945,01	-
Total Geral	R\$6.284.382.716,59	5.894.348.715,90

2.2.3.6. DESPESAS POR FONTES DE RECURSOS

A classificação orçamentária por Fontes/Destações de Recursos tem como objetivo identificar as origens do financiamento dos gastos públicos, como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, exercendo duplo papel no processo orçamentário²⁰.

Para a receita, esse código tem a finalidade de indicar a destinação de recursos para a realização de determinadas despesas orçamentárias. Já para a despesa, o mesmo código identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados.

A destinação pode ser classificada em: vinculada (quando há vinculação entre origem e aplicação dos recursos, em atendimento às finalidades específicas estabelecidas em lei), e ordinária (quando o recurso é de livre alocação, em atendimento à LOA, LDO e PPA).

²⁰ MCASP – Parte I da 9ª edição.

Segue a distribuição das principais despesas por fonte de recursos em 2021, podendo-se observar que apenas as nove fontes mais representativas responderam por 86,91% da execução do Município no presente exercício.

Tabela 11. Despesa empenhada por fonte de recursos

Fonte: Excel Addin/CAD

Valores em R\$

Fonte de Recursos	Despesa Empenhada
Recursos Arrecadados No Exercício	31.970.249.938,72
100 - Ordinários Não Vinculados	10.154.019.798,88
214 - Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro	5.004.242.965,99
142 - FUNDEB	3.526.030.483,96
119 - Ordin. Não Vinc. - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	1.966.849.841,33
117 - Ordin. Não Vinc. - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	1.688.846.386,55
181 - Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	1.348.773.021,63
163 - Ordin. Não Vinc. - Contribuição Previdenciária Suplementar - Educação	1.335.730.000,00
208 - Convênios	1.118.948.956,87
172 - Ordin. Não Vinc. - Contribuição Previdenciária Patronal - Educação	641.930.881,43
165 - Ordin. Não Vinc. - Contribuição Previdenciária Suplementar	589.672.000,00
141 - Royalties do Petróleo	561.555.385,49
196 - Transferências do Fundo Estadual de Saúde - Cofinanciamento	549.720.107,00
170 - Ordin. Não Vinc. - Contribuição Previdenciária Patronal	494.168.782,74
180 - Atenção Básica	420.831.105,56
150 - COSIP	369.206.587,07
107 - Salário Educação	294.195.870,16
173 - Ordin. Não Vinc. - Contribuição Previdenciária Patronal - Saúde	258.886.230,63
268 - Fundo de Assistência à Saúde do Servidor	245.664.348,44
188 - Recursos SUS Destinados ao Enfrentamento da Covid-19 - Custeio	245.002.963,19
200 - Receita Própria de Autarquias, Fundações e Empresas	237.039.528,64
168 - Ordinários Não Vinculados - Fundo de Assistência à Saúde do Servidor	148.623.000,00
109 - Multas Por Infração à Legislação do Trânsito	116.318.420,61
Outros	653.993.272,55
Superávit Exercício Anterior	471.732.546,47
396 - Transferências do Fundo Estadual de Saúde - Cofinanciamento - Exercícios Anteriores	149.665.444,15
308 - Convenio Realizado - Exercícios Anteriores	138.052.874,07
343 - Honorários Advocatícios - Exercícios Anteriores	47.139.954,93
315 - Transferência do Governo Federal Para Merenda Escolar - Exercícios Anteriores	28.598.687,29
342 - FUNDEB - Exercícios Anteriores	28.518.829,77
346 - Contrapartida - Regularização de Obras - Exercícios Anteriores	19.129.196,36
304 - Ordinários Não Vinculados - Alienação de Bens - Exercícios Anteriores	10.974.440,19
310 - Operações de Crédito Contratuais Realizadas - Exercícios Anteriores	9.057.900,09
393 - Transferência do Fundo Nacional e Estadual de Assistência Social - Exercícios Anteriores	8.834.772,22
313 - Outras - Exercícios Anteriores	7.946.509,58

320 - Inspeção Sanitária - Exercícios Anteriores	4.298.243,65
400 - Receita Própria de Autarquias, Fundações e Empresas - Exercícios Anteriores	4.274.190,42
307 - Salário Educação - Exercícios Anteriores	4.184.749,25
385 - Investimentos Na Rede de Serviços de Saúde - Exercícios Anteriores	3.066.000,00
305 - Doações - Exercícios Anteriores	2.553.423,82
344 - Multas Por Infração à Legislação do Meio Ambiente - Exercícios Anteriores	2.273.067,00
340 - Contribuição de Intervenção no domínio Econômico - CIDE - Exercícios Anteriores	1.415.347,04
303 - Incentivo à Cultura - Exercícios Anteriores	997.735,35
395 - Multas Por Infração à Legislação de Saúde - Exercícios Anteriores	751.181,29
Total Geral	32.441.982.485,19

Destaca-se que, do total das despesas por fonte de recursos, estão contemplados R\$ 25,35 bilhões de fontes do Tesouro e R\$ 6,62 bilhões de outras fontes de recursos.

2.2.4. Evolução dos Indicadores Orçamentários 2017-2021

Em relação à Dimensão Orçamentária, que evidencia os aspectos relacionados à previsão e execução das receitas e despesas orçamentárias, observa-se o seguinte panorama ao longo do período de 2017 a 2020:

Tabela 12. Evolução dos indicadores orçamentários

Valores em R\$ milhões, atualizados pelo IPCA-e médio do período
As disponibilidades de caixa estão em valores nominais

Indicador	2017	2018	2019	2020	2021
1 - Receita Arrecadada	30.096	31.957	32.027	31.844	37.475
2 - Despesa Realizada	31.805	32.152	33.418	32.917	32.442
3 - Resultado Orçamentário	-1.709	-195	-1.391	-1.073	5.033
4 - Resultado da Arrecadação	-5.220	-3.003	-2.084	-3.590	6.207
5 - Poupança Corrente	-1.431	306	473	239	6.712
6 - Disponibilidade de Caixa	-2.330	-3.240	-4.240	-5.550	559

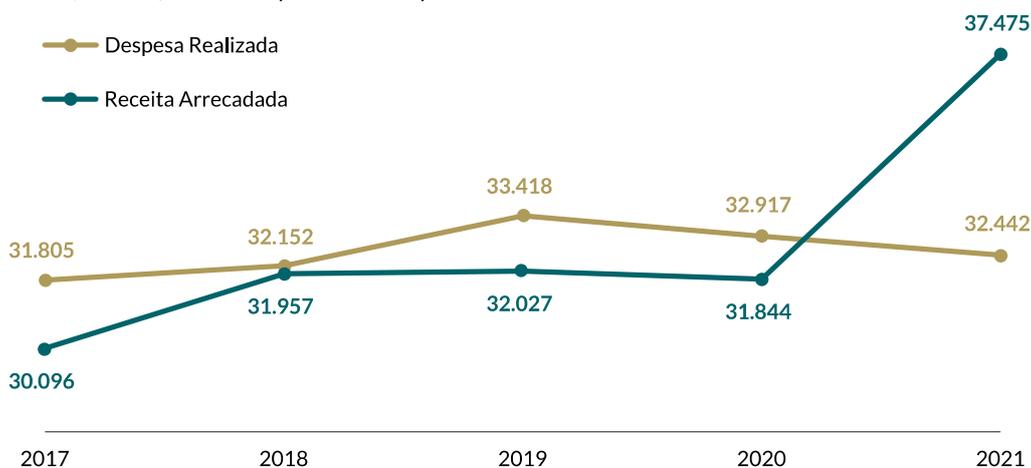
Como se pode notar, a **receita orçamentária arrecadada** vinha apresentando um crescimento de 2017 a 2019. Em 2020, sofreu um pequeno decréscimo de 0,57% em relação ao ano anterior, que pode ser explicado por conta dos efeitos causados pela pandemia. No entanto, em 2021, a arrecadação apresentou um considerável crescimento, observando-se um aumento de R\$ 5,63 bilhões em comparação com 2020.

O incremento arrecadatório foi impactado, principalmente, pelo ingresso dos recursos do leilão relativo à CEDAE no montante de R\$ 3,99 bilhões. Comparando a arrecadação de 2017 com a de 2021, houve um aumento de mais de R\$ 7 bilhões na arrecadação.

Já em relação à **despesa orçamentária empenhada**, verifica-se um crescimento constante dos gastos no período de 2017 a 2019, com um decréscimo em 2020 de 1,55% em relação a 2019. Em 2021, afere-se uma queda em relação a 2020 de R\$ 475 milhões.

Gráfico 9. Evolução da receita e da despesa

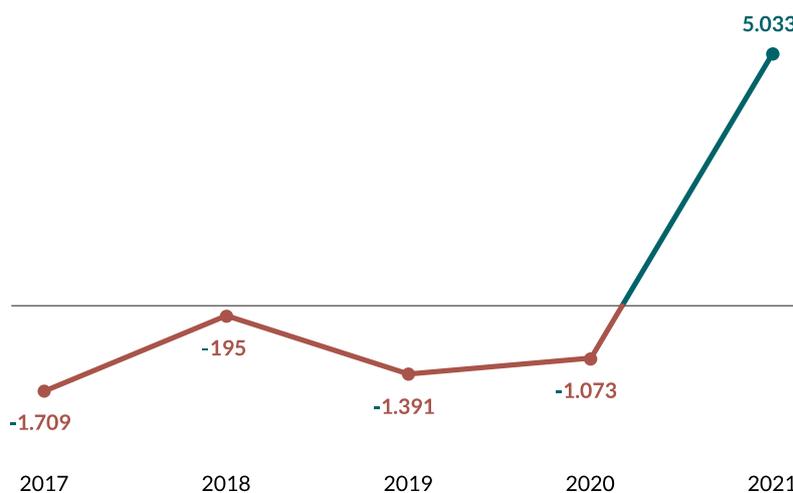
Valores em R\$ milhões, atualizados pelo IPCA-e do período



Note-se que o MRJ executou despesas em montantes superiores às receitas arrecadadas de 2017 a 2020, revertendo-se esse cenário em 2021. O gráfico abaixo evidencia o resultado orçamentário (receitas – despesas) obtido ao longo do período:

Gráfico 10. Evolução resultado orçamentário

Valores R\$ milhões, atualizados pelo IPCA-e médio do período



Neste ponto, é importante destacar que foram realizadas despesas sem a devida execução orçamentária no montante de R\$ 2,43 bilhões e, por não terem obedecido o correto processo de reconhecimento da despesa, não foram evidenciadas no resultado apresentado.

A **poupança corrente** (receita corrente – despesa corrente), após apresentar déficits em 2017, alcançou resultado positivo de R\$ 6,71 bilhões em 2021:

Gráfico 11. Evolução da poupança corrente

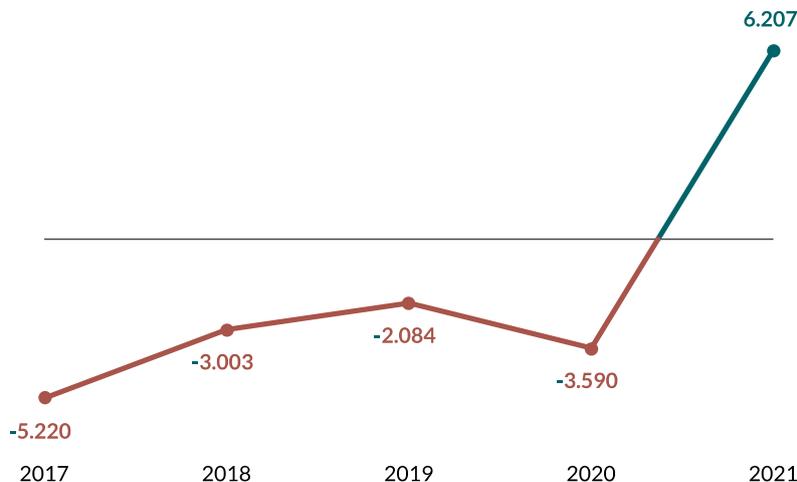
Valores em R\$ milhões, atualizados pelo IPCA-e do período



Em relação ao desempenho da arrecadação frente à previsão, a gestão orçamentária apresentou, após sucessivas insuficiências arrecadatórias (receita arrecadada menor do que a receita prevista), uma arrecadação de 19,85% superior ao previsto conforme demonstrado no gráfico abaixo:

Gráfico 12. Evolução do resultado da previsão x arrecadação

Valores em R\$ milhões, atualizados pelo IPCA-e do período



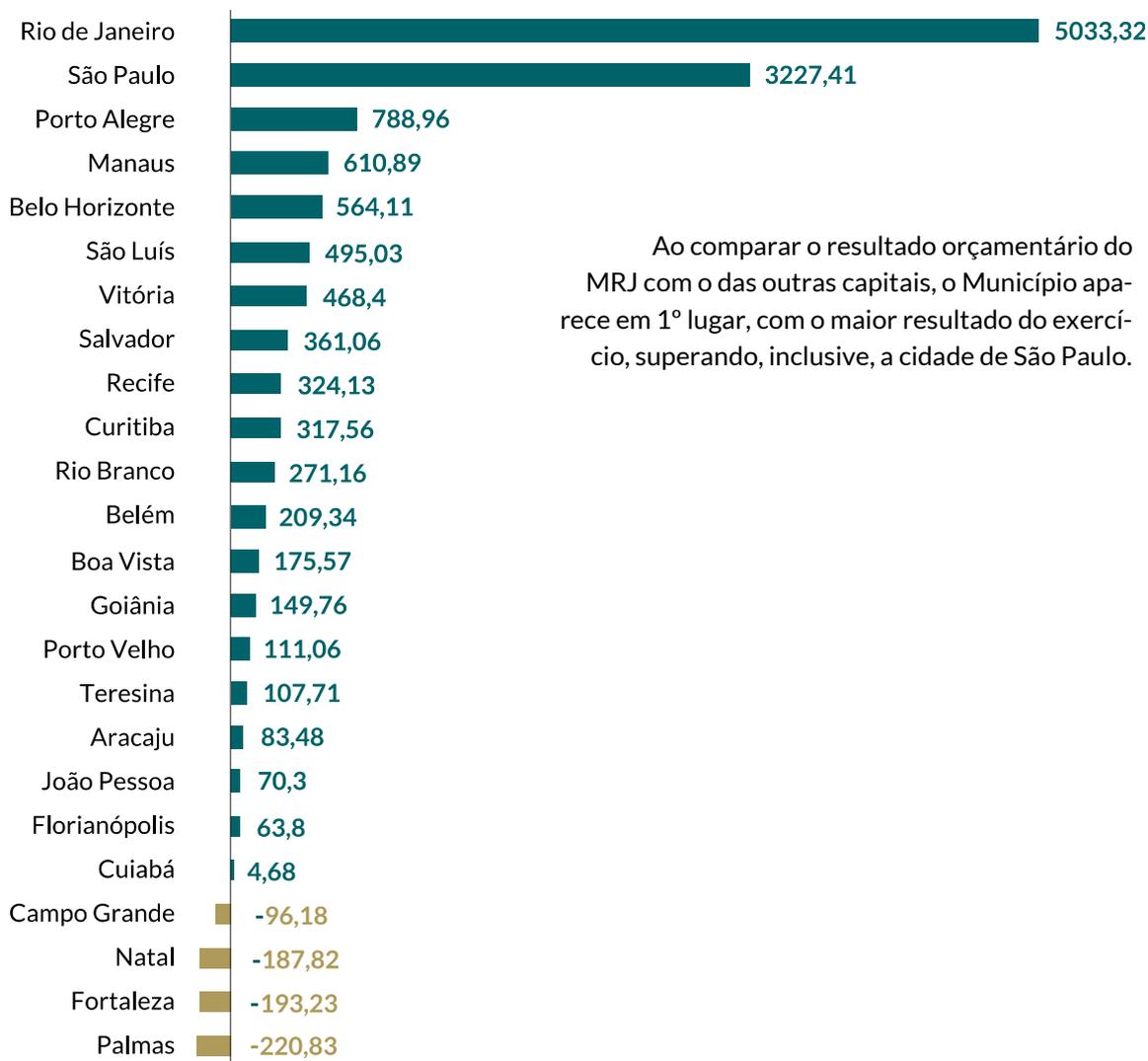
2.2.5. Comparativo com outras Capitais

No gráfico a seguir, estão evidenciados os resultados orçamentários obtidos pelas principais capitais do país no exercício de 2021:

Gráfico 13. Resultado orçamentário das principais capitais do país

Fonte: SINCOFI

Elaboração própria



Ao comparar o resultado orçamentário do MRJ com o das outras capitais, o Município aparece em 1º lugar, com o maior resultado do exercício, superando, inclusive, a cidade de São Paulo.

2.3. Gestão Fiscal

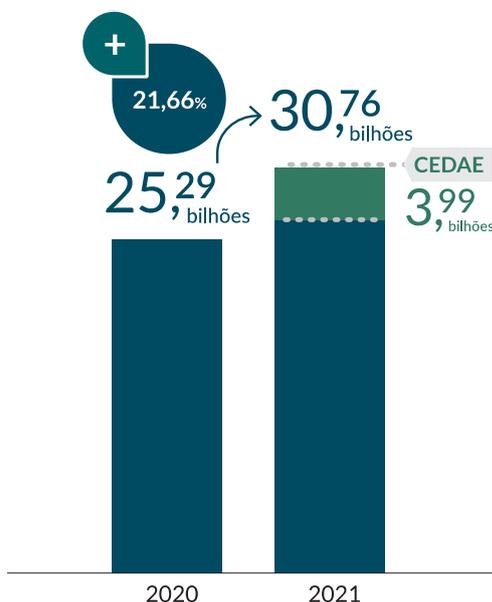
A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece um conjunto de normas de finanças públicas, com amparo no art. 169 da Constituição Federal de 1988, instituindo condutas gerenciais de responsabilidade fiscal e de transparência.

A gestão fiscal compreende a apuração e evidenciação, por meio da contabilidade, dos indicadores estabelecidos pela LRF, dentre os quais se destacam os da despesa com pessoal, das operações de crédito e da dívida consolidada, além da apuração da disponibilidade de caixa, do resultado primário e do resultado nominal, a fim de se verificar o equilíbrio das contas públicas²¹.

Nesse contexto, a responsabilidade fiscal está pautada, basicamente, na manutenção equilibrada das principais variantes fiscais: dívida, despesas de pessoal e receitas. Assim sendo, ser administrativamente responsável significa manter as despesas de pessoal em patamares suportáveis, obedecer à capacidade de pagamento nas contratações de empréstimos e, além de tudo, auferir todas as receitas de sua competência²², com o devido acompanhamento e controle ao longo do exercício.

2.3.1. Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida – RCL constituiu-se de importante parâmetro para aferição de vários indicadores da gestão fiscal, como os limites com gastos de pessoal, endividamento público, operações de crédito, dentre outros.



É formada pelo somatório das receitas correntes deduzidas de alguns itens exaustivamente explicitados na LRF²³. Sua apuração é realizada somando-se as receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze anteriores.

No exercício de 2021, a RCL atingiu o montante de R\$ 30,76 milhões, alcançando 130,92% de sua previsão para o exercício. Comparando-se com o ano anterior, verifica-se um acréscimo de 21,66%, descontada a inflação média do período.

Gráfico 14. RCL 2020 x 2021

Fontes: Prestação de Contas de Governo
Valores em R\$ bilhões
Elaboração própria

²¹ MASCP, 9ª edição – Parte Geral.

²² Revista do TCU nº 97.

²³ LRF, art. 2º, IV e §§1º, 2º e 3º.

A evolução da Receita Corrente Líquida nos últimos 5 (cinco) exercícios financeiros pode ser assim representada:

Tabela 13. Evolução da RCL – 2017 - 2021

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores em R\$ milhões, atualizados pelo IPCA-e do período

Receita Corrente Líquida				
2017	2018	2019	2020	2021
23.406	24.486	25.199	25.292	30.765

Note-se que, no exercício de 2021, a RCL apresentou um grande salto quando comparada aos anos anteriores. De 2017 a 2021 houve um crescimento de 31,44%, em termos reais.

Tal fato se deve, principalmente, pelo ingresso de receita patrimonial extraordinária proveniente da participação do Município na concessão dos serviços de saneamento da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro - CEDAE, da ordem de R\$ 3,99 bilhões.

Destaca-se que, por se tratar de recursos integrantes do rol de receitas correntes, o recebimento dos recursos da CEDAE impactou diretamente a composição da Receita Corrente Líquida, ampliando, assim, a base de cálculo para diversos indicadores, como os limites de despesa de pessoal, dívida pública, garantias, contragarantias e operações de crédito.

Ademais, a RCL também foi positivamente impactada pelo crescimento da arrecadação das receitas dos impostos municipais (ISS, ITBI e IPTU), dos rendimentos de aplicação financeira, e das transferências de recursos do FUNDEB, da cota-parte do ICMS e dos *royalties*.

Noutro giro, cabe ressaltar que, nos termos do disposto no § 1º do art. 66-A da CF/1988²⁴, as transferências obrigatórias da União, relativas às emendas individuais impositivas apresentadas ao PLOA, não integram a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo e de endividamento do ente federado.

No ano de 2021, tais receitas corresponderam a R\$ 70,41 milhões, resultando em uma RCL ajustada para fins de apuração do cumprimento dos limites de endividamento e da despesa com pessoal de R\$ 30,70 bilhões.

2.3.2. Metas Bimestrais de Arrecadação

A Lei de Responsabilidade Fiscal²⁵ prevê que o Anexo de Metas Fiscais, integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias, estabelecerá as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativos a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

²⁴ Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de: I - transferência especial; ou II - transferência com finalidade definida. § 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de: I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e II - encargos referentes ao serviço da dívida.

²⁵ LRF, § 1º, art. 4º.

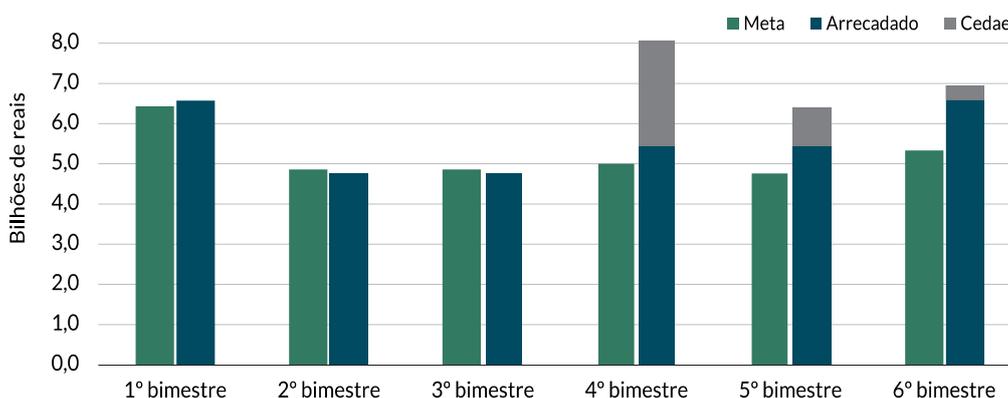
Nessa linha, dispõe em seu art. 9º que, caso a realização da receita não seja suficiente para cumprir as metas de resultado primário e nominal, deverá ser realizado o contingenciamento das despesas.

O gráfico a seguir apresenta a previsão da receita para cada bimestre do exercício e o montante efetivamente arrecadado:

Gráfico 15. Metas bimestrais de arrecadação

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Elaboração própria



Conforme se verifica dos dados apresentados, no 1º bimestre, o Município superou a meta estabelecida, atingindo 101,59% do previsto. Tal fato se deu em razão do bom desempenho das Receitas Correntes (101,84%), com destaque para as Receitas Tributárias e de Transferências, que juntas representaram a maior parte da receita do Município no período, com índices de 104,88%, e 107,50% em relação à meta, respectivamente.

Nos 2º e 3º bimestres do exercício, as metas não foram atingidas, ocasionando uma insuficiência de arrecadação de R\$ 72,17 milhões e R\$ 89 milhões, respectivamente. As Receitas Correntes apresentaram arrecadação semelhante em ambos os bimestres, representando índices de atingimento de suas previsões em 100,29% e 99,58%, nessa ordem. Considerando o acumulado no 2º e 3º bimestres, somente as Receitas Tributárias (102,22%) e as Transferências Correntes (111,20%) superaram o resultado esperado.

As Receitas de Capital tiveram nesses dois bimestres índices de arrecadação muito aquém da meta (8,96% no 2º bimestre e 20,10% no 3º bimestre), sendo que no 2º bimestre apresentou o menor desempenho de todo o exercício, em virtude, principalmente, da não realização de operações de crédito e do não recebimento de transferências de capital.

Já nos demais bimestres, o Município superou as metas de arrecadação em todos os períodos, com índices de 160,99%, 133,30% e 130,65%, fechando o exercício com um superávit arrecadatório de R\$ 6,21 bilhões.

O desempenho positivo em relação à meta de arrecadação foi influenciado, principalmente, pelo ingresso dos recursos da CEDAE nos meses de agosto (R\$ 2,62 bilhões), setembro (R\$ 892,77 mi-

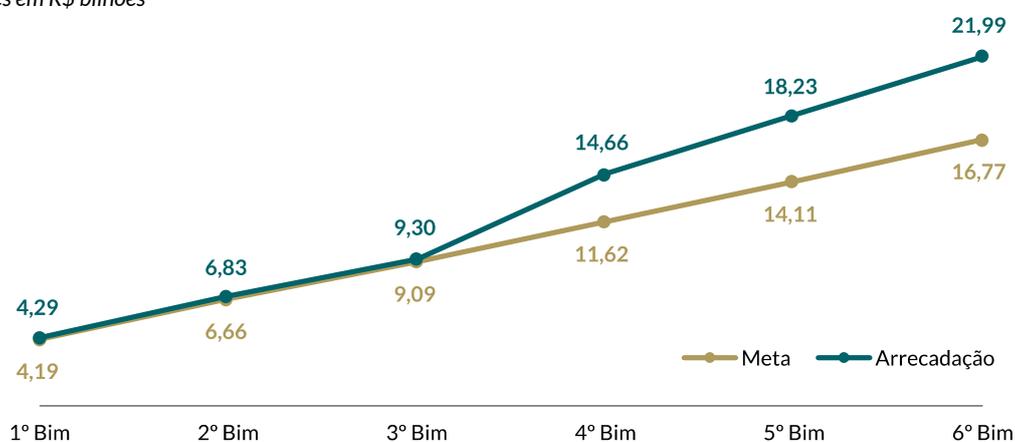
lhões) e novembro (R\$ 481,15 milhões). Se tais recursos não tivessem sido arrecadados, o desempenho do Município no período ainda assim superaria o resultado esperado²⁶, com índices de 108,56% (4º bimestre), 114,61% (5º bimestre), 121,60% (6º bimestre).

Também é importante destacar que o bom desempenho do 6º bimestre foi ocasionado pela superação da meta das Receitas Tributárias (120,49%) e das Transferências Correntes (129,41%).

Na análise do cumprimento das metas de arrecadação por fonte de recursos não vinculados (Fonte 100), que registra as principais receitas do Município (tributárias e de transferências), observa-se que houve o atingimento do montante previsto em todos os bimestres do exercício. Neste ponto é importante destacar que, mesmo que os recursos da CEDAE não fossem contabilizados, o desempenho do Município nesse período seria superior ao previsto.

Gráfico 16. Receita da FR100 acumulada no exercício

Fonte e elaboração: CAD
Valores em R\$ bilhões



2.3.3. Resultado Primário

A política fiscal reflete um conjunto de medidas adotadas pelo Governo com a finalidade de equilibrar as contas públicas. Ela deve buscar a promoção do crescimento econômico sustentado, a distribuição de renda equitativa e o fornecimento de bens e serviços públicos eficientes.

Os resultados dessa política podem ser avaliados de várias formas, e os indicadores mais comumente utilizados são os de fluxo (resultados primário e nominal) e estoque (dívidas líquida e bruta).

O resultado fiscal primário é obtido por meio 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 que representa o quanto o Governo economizou para pagamento da sua dívida (amortização + juros).

Registre-se que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) modificou a metodologia de apuração e a forma de apresentação dos resultados primário e nominal a partir do exercício de 2018²⁷, que passou a ser realizada pelas metodologias “acima da linha” e “abaixo da linha”.

²⁶ Segundo informações da CAD, os cálculos foram realizados sem a exclusão do ganho obtido com a aplicação financeira dos recursos advindos da concessão da CEDAE.

²⁷ Conforme publicação da Portaria STN n.º 495, de 06/06/2017, atualizada para o exercício de 2021 pela Portaria STN n.º 375, de 08/07/2020, com a divulgação da 11.ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

O resultado apurado pelo método “acima da linha”, corresponde à diferença entre as receitas e as despesas do setor público, permitindo melhor acompanhamento da execução orçamentária pelo controle dessas receitas e despesas. Já no método “abaixo da linha”, o resultado é apurado pela variação da dívida líquida no período, destacando as fontes de financiamento do ente.

As análises a seguir serão realizadas considerando a metodologia “acima da linha”, tendo em vista que as metas fiscais estabelecidas na LDO foram feitas com base nesse método.

Sublinha-se que a meta de resultado primário fixada na LDO e atualizada pela LOA para o exercício de 2021 foi de um superávit de R\$ 1,26 bilhão, indicando que a previsão dos gastos orçamentários do Município (despesa paga) com a manutenção da máquina pública (pessoal e custeio) e com investimentos era inferior à estimativa de arrecadação, não se fazendo necessária a obtenção de receitas financeiras para suportar as despesas primárias.

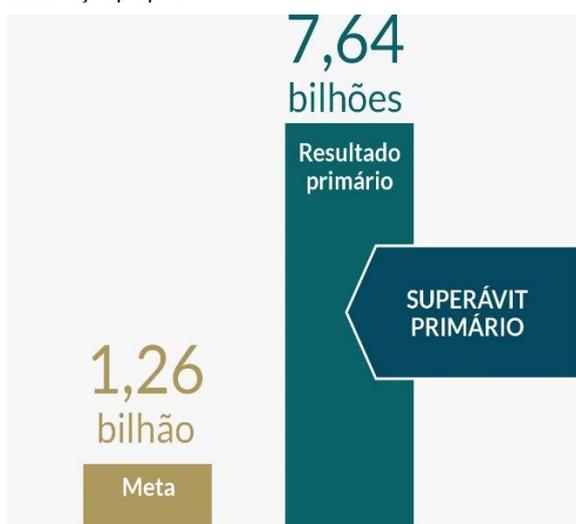
Ao final do exercício de 2021, o resultado primário apurado pelo Município foi de R\$ 7,64 bilhões, resultando em uma variação favorável em relação à meta de R\$ 6,38 bilhões (506%).

Gráfico 17. Resultado Primário

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores em R\$

Elaboração própria



Não obstante as despesas primárias terem ficado 2,02% acima da meta fixada, as receitas primárias superaram a previsão em 27,68% resultando, dessa forma, no superávit apurado no exercício.

A CAD destacou, em sua instrução, que, do total de despesas primárias empenhadas no exercício (R\$ 24,85 bilhões), 12,66% foram inscritas em restos a pagar (R\$ 3,14 bilhões). Esclarecendo, ainda, que, tendo em vista a apuração do resultado primário que considera apenas as despesas pagas no exercício, o não pagamento das despesas empenhadas não se constitui em um esforço fiscal por parte do Poder Executivo.

Ademais, também cabe ressaltar o montante de R\$ 1,99 bilhão de despesas incorridas e não executadas orçamentariamente, evidenciadas no Balanço Patrimonial da Administração Direta, que constituem em sua totalidade despesas primárias²⁸. Nesse sentido, essas despesas, bem como as despesas inscritas em Restos a Pagar, impactarão a apuração do resultado primário quando do seu efetivo pagamento²⁹.

Por fim, acrescenta-se que parte do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de 2020 foi incorporado ao Orçamento de 2021, tendo sido pagos R\$ 331,98 milhões com tais recursos. A

²⁸ Conforme informação no item 8 do Livro da presente Prestação de Contas, em atendimento parcial à Determinação D11, emitida no parecer prévio referente ao exercício de 2020.

²⁹ Também foram realizadas despesas não executadas orçamentariamente pela administração indireta no montante de R\$ 445 milhões.

incorporação de recursos do superávit financeiro de exercícios anteriores também influencia o resultado primário, uma vez que as despesas pagas com os recursos provenientes dos créditos adicionais são incluídas na apuração das despesas primárias.

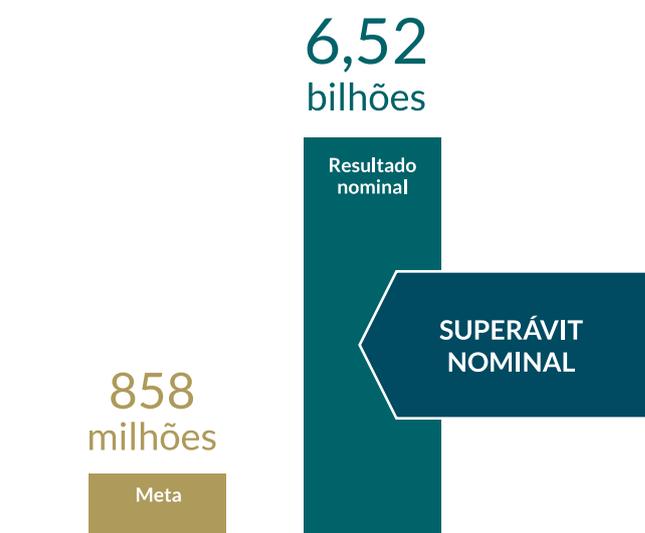
2.3.4. Resultado Nominal

O resultado fiscal nominal representa o resultado total apresentado pelo ente federado, abrangendo não só o desempenho não financeiro, mas também o resultado financeiro (juros).

O montante fixado para o período previa um saldo positivo da ordem de R\$ 858 milhões, no entanto, o valor apurado ao final do exercício foi de um saldo positivo de R\$ 6,52 bilhões, superando a meta em 660,53%.

Gráfico 18. Resultado Nominal

Fonte: Prestação de Contas de Governo
Valores em R\$
Elaboração própria



O resultado favorável em relação à meta advém do superávit primário apurado, em consequência de a receita corrente primária ter atingido um montante muito superior ao previsto na LOA.

Registra-se que a obtenção do resultado nominal pelo método “acima da linha” é realizada por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos, apurados por competência) ao resultado primário apurado. O montante decorrente dos juros líquidos (-R\$ 1,12 bilhão), apesar de ter registrado um valor aquém da meta estipulada (-

R\$ 402,38 milhões), não causou tanto impacto na apuração do resultado nominal, tendo em vista o vultoso resultado primário obtido.

Tabela 14.

Resultado Nominal
Fonte: Prestação de Contas de Governo
Valores em R\$ mil

	LOA 2021	Valor Incorrido em 2021
Resultado Primário	1.260.300	7.640.530
Juros (ativos - passivos)	-402.377	-1.115.785
Resultado Nominal	857.923	6.524.746

Importa destacar que, apesar de o Manual de Demonstrativos Fiscais estabelecer a fixação da meta de resultado nominal pelo método “acima da linha”, a apuração pelo método “abaixo da linha” possibilita uma avaliação mais efetiva da variação da dívida consolidada líquida do ente em relação ao exercício anterior.

A dívida consolidada líquida do Município, que ao final do exercício de 2020 perfazia a quantia de R\$ 18,33 bilhões, encerrou o exercício de 2021 com um montante de R\$ 13,16 bilhões, culminando,

portanto, em um resultado nominal positivo, apurado pelo método “abaixo da linha”, no valor de R\$ 5,17 bilhões.

Os resultados “acima da linha” e “abaixo da linha” podem apresentar discrepâncias devido a divergências metodológicas, que devem constar em notas explicativas, conforme prevê o MDF. Assim, os ajustes realizados pela CGM e divulgados em notas explicativas foram sintetizados na tabela:

Tabela 15. Ajuste metodológico

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores em R\$

Elaboração: CAD

Ajustes Metodológicos	
Resultado Nominal Abaixo da Linha	5.166.971.285
Varição saldo RPP 2021/2020	(480.640.989)
Passivos Reconhecidos na DC	975.519.000
Pagamentos de precatórios integrantes da DC	41.255
Ajustes relativos ao RPPS	(4.758.214.103)
Outros Ajustes:	4.659.869.700
Movimentação de Precatórios (ajuste da Dív. Consol.)	(314.498.617)
Movimentação de Depósitos Judiciais e Administrativos (ajuste da Dív. Consol.)	24.180.626
Amortização da Dívida com Despesa Primária (ajuste da Dív. Consol.)	(14.031.757)
Atualização e/ou Inscrição da Dívida (ajuste da Dív. Consol.)	24.791.099
Movimentação Demais Haveres Financeiros (ajuste da Disp. Caixa)	(88.450.605)
Movimentação Intraorçamentária (ajuste da Disp. Caixa)	4.861.575.584
Movimentação Extraorçamentária (ajuste da Disp. Caixa)	77.901.163
Concessão de Empréstimos e Financiamentos (ajuste da Disp. Caixa)	88.035.089
Outros	367.118
Resultado Nominal Acima da Linha	6.524.745.616

2.3.5. Dívida Pública

O endividamento total do Município, que atingiu o montante de R\$ 74,65 bilhões no exercício de 2021, tem sua composição detalhada no quadro abaixo:

Tabela 16. Endividamento do Município

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores em R\$ mil

Elaboração: CAD

Endividamento	2021	2020	Compos. %	Var. %
Restos a Pagar	3.630.996	4.268.758	4,86%	-14,94%
Dívida Contratual	15.025.673	14.982.875	20,13%	0,29%
Adm. Direta - Interna	7.962.697	8.649.488	10,67%	-7,94%
CEF	3.115.769	3.281.763	4,17%	-5,06%
BNDES	4.094.754	4.584.148	5,49%	-10,68%
STN	752.174	783.577	1,01%	-4,01%

Adm. Direta - Externa	5.879.600	5.813.407	7,88%	1,14%
BID	856.710	889.438	1,15%	-3,68%
BIRD	4.739.768	4.646.184	6,35%	2,01%
Contratos aquisição financiada SMS	283.122	277.785	0,38%	1,92%
Reconhecimento de dívidas	63.934	63.934	0,09%	0,00%
Contas a Pagar - Parcelamento - Adm. Direta	439.484	-	0,59%	-
Contas a Pagar - Parcelamento - Adm. Indireta	183.448	-	0,25%	-
Adm. Indireta - Outras	496.511	456.046	0,67%	8,87%
Passivo Atuarial - FUNPREVI	29.955.217	38.206.723	40,13%	-21,60%
Provisões	20.963.090	19.422.543	28,08%	7,93%
Outros	5.073.779	4.668.872	6,80%	8,67%
Total	74.648.754	81.549.772	100,00%	-8,46%

A maior participação no endividamento é representada pelo passivo atuarial do Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro (FUNPREVI) com 40,13%, mesmo com um decréscimo de 21,60% quando comparado ao exercício anterior.

Essa variação se deu, principalmente, por conta de variações positivas no ativo do Fundo, tendo em vista as alterações decorrentes da Lei nº 6.852/2021, que extinguiu a quitação de pendências antigas do Tesouro com o Fundo, havendo o registro de R\$ 829,35 milhões no patrimônio do FUNPREVI. Em relação ao Passivo, houve uma redução das provisões matemáticas devido ao aumento das contribuições ordinárias, bem como das receitas que fazem parte do Plano de amortização, também por conta das alterações promovidas pela lei supracitada.

A dívida contratual, com participação de 20,13% no endividamento total, aumentou 0,29% no exercício de 2021 (R\$ 42,80 milhões), apresentando estabilidade em relação ao montante apurado em 2020. Essa pequena variação decorreu dos seguintes fatores:

- Diminuição de R\$ 686,79 milhões na dívida contratual interna, em função da retomada dos pagamentos das dívidas contratadas com União (STN, Caixa Econômica Federal e BNDES), após suspensão durante o exercício de 2020³⁰;
- Incorporação de R\$ 622,93 milhões, referentes ao parcelamento de Restos a Pagar³¹;
- Aumento da dívida externa na ordem de R\$ 66,19 milhões, resultante da variação positiva da cotação média do dólar, que passou de R\$ 5,16 em dezembro/2020 para R\$ 5,40 em dezembro/2021; e
- Aumento de R\$ 40,47 milhões em outras dívidas da Administração Indireta.

Também foram contabilizados na dívida consolidada o montante de R\$ 283,12 milhões, referente aos valores devidos em função dos contratos externos de aquisição financiada de bens, firmados pela SMS no exercício de 2019.

As provisões³² da Administração Direta e Indireta atingiram o montante de R\$ 20,96 bilhões, sendo R\$ 210,40 milhões registrados no Passivo Circulante e R\$ 20,76 bilhões no Passivo não Circulante,

³⁰ Autorizada pela Lei Complementar nº 173, de 27/05/2020.

³¹ Instituído pelo art. 23 da Lei complementar nº 235, de 03/11/2021.

³² MCASP, 8ª edição - Parte II - Procedimentos Contábeis Patrimoniais (pag. 252) - Provisão é um passivo de prazo ou valor incerto.

registrando um aumento de 7,93% em relação ao exercício anterior. Esse fato decorre principalmente do aumento das provisões evidenciadas no Passivo Circulante da Administração Direta.

Destaca-se que foi registrado no grupo Provisões a Curto Prazo da Administração Direta o montante de R\$ 16,37 milhões referente a dívidas de exercícios anteriores não executadas orçamentariamente (portanto, não inscritas em restos a pagar) que, ainda que tenham sido lançadas no Módulo de Obrigações a Pagar do FINCON, não foram identificadas de forma individualizada, gerando incerteza quanto ao valor do desembolso futuro para sua extinção.

No que concerne aos passivos contingentes divulgados em Notas Explicativas, estes somaram R\$ 92,33 bilhões em 2021, sendo R\$ 89,02 bilhões (96,41%) da Administração Direta, na qual se observa um substancial crescimento em relação ao montante evidenciado em 2020 (R\$ 63,83 bilhões). O valor divulgado é informado pela PGM/RJ e se refere a ações judiciais nas quais a chance de desembolso por parte do Município é considerada possível.

No tocante às empresas públicas e sociedades de economia mista, o Balanço Patrimonial Consolidado do Município evidencia provisões no montante de R\$729,82 milhões em 31/12/2021.

Na tabela a seguir, foram sintetizadas informações econômicas e patrimoniais de maior relevância das estatais enquadradas como dependentes na Prestação de Contas:

Tabela 17. Endividamento das empresas públicas e sociedades de economia mista do Município

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores em R\$ mil

Elaboração: CAD

Empresas	Imprensa	Cet-Rio	Comlurb	Iplanrio	Riocentro	Riofilme	Rioluz
A - Passivo Circulante	2.477	43.374	518.947	22.043	2.390	2.650	20.647
B - Passivo Não Circulante	0	85.939	226.669	13.377	51.552	2.155	58.871
C - Dívida Total (A+B)	2.477	129.314	745.616	35.420	53.942	4.805	79.518
D - Patrimônio Líquido	6.018	-48.633	-326.369	-2.302	-52.666	2.067	-29.221
E - Ativo Total	8.495	80.681	419.246	33.118	1.277	6.871	50.296
F - Lucro/Prejuízo do Exercício	-206	-16.632	-4.167	-3.914	-17.634	-377	-14.043
G - Grau de Endividamento (C/E)	29,16%	160,28%	177,85%	106,95%	4225,06%	69,93%	158,10%
H - Perfil da Dívida (A/C)	100,00%	33,54%	69,60%	62,23%	4,43%	55,15%	25,96%
	Riotur	Rio-Urbe	Riocop	Multirio	Riosaúde	Total	
A - Passivo Circulante	34.428	342.208	5	6.425	3.592.690	4.588.285	
B - Passivo Não Circulante	36.507	459.678	30.764	1.004	325.076	1.291.592	
C - Dívida Total (A+B)	70.935	801.886	30.769	7.429	3.917.766	5.879.877	
D - Patrimônio Líquido	-27.116	-563.828	-27.696	3.599	-255.570	-1.321.718	
E - Ativo Total	43.819	238.058	3.073	11.029	3.662.196	4.558.159	
F - Lucro/Prejuízo do Exercício	83.608	224.794	0	844	-12.155	240.117	
G - Grau de Endividamento (C/E)	161,88%	336,84%	1001,17%	67,36%	106,98%	129,00%	
H - Perfil da Dívida (A/C)	48,53%	42,68%	0,02%	86,49%	91,70%	78,03%	

Provisões são obrigações presentes, derivadas de eventos passados, cujos pagamentos se esperam que resultem para a entidade saídas de recursos capazes de gerar benefícios econômicos ou potencial de serviços, e que possuem prazo ou valor incerto.

Conforme apontado no Relatório da Unidade Técnica, é importante destacar o elevado montante negativo do Patrimônio Líquido dessas entidades, que totalizaram R\$ 1,32 bilhão. Das doze empresas, apenas três apresentaram patrimônio líquido positivo: Imprensa da Cidade, RIOFILME e MULTIRIO.

Do alto grau de endividamento, registra-se que 78,03% das dívidas estão evidenciadas no Passivo Circulante, tornando claro que haverá necessidade de captar recursos para quitar aproximadamente R\$ 4,59 bilhões em obrigações de curto prazo. Além disso, destaca-se os significativos valores divulgados como passivos contingentes da RIOURBE (R\$ 1,69 bilhão), COMLURB (R\$ 478,82 milhões), RIOLUZ (R\$ 141,45 milhões) e CET-RIO (R\$ 50,05 milhões).

Foram financiadas com recursos do Tesouro R\$ 2,35 bilhões das despesas executadas pelas empresas no exercício. Dessas despesas, 84,88% foram realizadas pela RioSaúde, por meio de repasses do Município em função de convênios de gestão de unidades de saúde, e outros 13,24% pela COMLURB, sendo a maior parte proveniente de contratos de prestação de serviços de limpeza e outros, firmados com órgãos/secretarias do próprio Município.

Conforme apontado pela CAD, os dados orçamentários permitem concluir a extrema dependência dessas entidades dos recursos do Tesouro Municipal, face à pouca capacidade de geração de receitas próprias, que em sua maioria decorrem de prestação de serviços ao próprio Município. Depreende-se que, tanto a satisfação das dívidas de curto prazo, quanto a eventual exigibilidade de valores evidenciados como provisão no passivo não circulante ou divulgados em Notas Explicativas, terão impacto sobre o fluxo financeiro e orçamentário do Município.

2.3.5.1. DÍVIDA CONSOLIDADA

A dívida consolidada corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses ou de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

São equiparados à operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sendo que, para fins de cálculo dos limites estabelecidos pela legislação (LRF, Resoluções e Portarias do Senado Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional), integram a dívida consolidada os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento. Eventuais garantias concedidas (bem como suas contragarantias) e o estoque de precatórios anteriores a 5 de maio de 2000 não compõem a dívida consolidada.

A dívida consolidada do Município pode ser detalhada da seguinte forma:

Tabela 18. Dívida Consolidada

Fonte: Elaboração CAD
Valores em R\$ mil

	Adm. Direta	Adm. Indireta	Total
Contratual	14.345.714	679.958	15.025.673
Operações de Crédito Internas	7.962.697		7.962.697
Operações de Crédito Externas ¹	5.879.600		5.879.600
Empréstimos e Financiamentos - CEHAB		237.993	237.993

Empréstimos e Financiamentos - FUNPREVI		125.595	125.595
Parcelamento IRRF		24.458	24.458
Parcelamento Contribuições Sociais		20	20
Parcelamento INSS		85.462	85.462
Ações Cíveis		22.983	22.983
Reconhecimento de dívidas ²	63.934		63.934
Contas a Pagar - Parcelamento ³	439.484	183.448	622.932
Precatórios	48.796	5.249	54.045
Depósitos Adm. e Judiciais a Longo Prazo	1.604.100	-	1.604.100
Credores a Longo Prazo	79.784	-	79.784
Demais Obrigações Financeiras⁴	1.680.210	434.329	2.114.539
Dívida Consolidada (sem Funprevi)	17.758.605 94,07%	1.119.536 5,93%	18.878.141 100,00%

1. Incluído o valor de R\$ 283.122.296,21, referente aos contratos de financiamento de bens (Contratos SMS nºs 158 a 166/2019).
2. Contrato de Confissão de Dívida e Parcelamento de Débito assinado pelo Município do Rio de Janeiro com a Light Serviços de Eletricidade S.A.
3. Restos a Pagar Parcelados, conforme LC nº 173/2021.
4. Despesas incorridas sem execução orçamentária, apuradas para fins de elaboração do anexo 5 do RGF, deduzidas as transações intraorçamentárias.

A evolução do montante e a composição da Dívida Consolidada nos últimos 5 (cinco) exercícios é demonstrada na tabela a seguir:

Tabela 19. Evolução da Dívida Consolidada – 2017 - 2021

Valores em R\$ mil
Elaboração CAD

	2017	2018	2019	2020	2021
Operações de Crédito	14.993.755	15.770.002	14.468.686	15.614.866	13.842.297
Depósitos	2.184.559	1.884.686	1.772.996	1.705.760	1.604.100
Outras	513.895	723.881	762.436	2.947.449	3.431.745
Dívida Consolidada	17.692.209	18.378.569	17.004.118	20.268.075	18.878.141

É possível notar que, após uma redução em 2019, a dívida consolidada apresentou expressivo aumento em 2020 (principalmente em função da suspensão dos pagamentos, determinada pela Lei Complementar nº 173/2020), voltando a recuar em 2021 (6,86%), com a retomada os pagamentos suspensos pela Lei Complementar.

Conforme informações prestadas pela SMFP em auditoria realizada pela CAD, ficou demonstrada uma queda constante da participação da dívida renegociada com a União, passando de 5,85% em 2017 para 4,44% em 2021, e daquelas relativas à mobilidade urbana, que representavam 49,33% do total em 2017, e agora representam 40,15%. Em contrapartida, houve aumento da representatividade da dívida reestruturada (26,19% em 2017 para 33,86% em 2021), em função das variações observadas na cotação do dólar no período.

2.3.5.1.1. RESTOS A PAGAR

Na análise dos restos a pagar, verifica-se que o saldo em 31 de dezembro de 2021, que incluiu os RPs de exercícios anteriores e os inscritos em 2021, alcançou R\$ 3,63 bilhões.

Tabela 20. Restos a pagar

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores em R\$ mil

Elaboração CAD

Poder	RPP	RPN	Total	%
Executivo	2.479.467	1.112.395	3.591.862	98,92%
Legislativo	3.479	35.655	39.134	1,08%
Total	2.482.946 68,38%	1.148.049 31,62%	3.630.996 100,00%	100,00%

Os Restos a Pagar Processados (RPP) participam com 68,38% do total, implicando compromissos reconhecidos e atestados pelos Órgãos da Administração, no montante de R\$ 2,48 bilhões.

Com a edição da Lei Complementar nº 235, de 03/11/2021, ficou estabelecido o parcelamento, em 10 prestações anuais, das obrigações inscritas em Restos a Pagar até 31/12/2020, desde que as obrigações não se enquadrassem nas hipóteses elencadas no dispositivo.

Os Decretos nº 49.831/2021 e nº 50.459/2021, que regulamentaram a aplicação do parcelamento, dispuseram que os respectivos valores inscritos em restos a pagar seriam cancelados, bem como que o pagamento das obrigações se daria no mês de julho dos próximos exercícios, começando em 2022.

O montante parcelado foi de R\$ 622,93 milhões, e o valor dessas obrigações foi reclassificado do Passivo Financeiro (obrigações que já transitaram pela fase de empenho) para o Passivo Permanente (obrigações ainda pendentes de empenhamento), sendo considerado como Dívida Consolidada.

O valor de R\$ 62.293.169,99 (10% do montante parcelado), a ser pago em julho/2022, está refletido na conta “Renegociação de Contas a Pagar” do Passivo Circulante, enquanto R\$ 560.638.530,79 (90% do montante parcelado), a ser pago a partir do exercício de 2023, está refletido na mesma conta do Passivo Não Circulante.

Além dos restos a pagar de R\$ 3,63 bilhões demonstrado na tabela anterior, consta evidenciado nos Balanços Patrimoniais da Administração Direta e dos órgãos da Administração Indireta do Município o valor de R\$ 2,43 bilhões, referente a despesas que tiveram o serviço prestado ou o material entregue sem a devida cobertura orçamentária, motivo pelo qual não foram inscritas em Restos a Pagar.

Uma vez que consta no montante de R\$ 2,43 bilhões o valor de R\$ 302,62 milhões proveniente de transações intraorçamentárias, o impacto de tais despesas no endividamento consolidado do Município corresponde a R\$ 2,13 bilhões.

Tabela 21. Impacto das despesas realizadas sem empenho na Dívida Consolidada do Município

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores em R\$ mil

Elaboração CAD

Despesas Incorridas e não Empenhadas		
Ano	Adm. Direta	Adm. Indireta
Anteriores a 2018	587.407	-
2018	143.713	-
2019	242.118	-

2020	548.049	-
2021	467.860	445.734
Total	1.989.146	445.734
Total Direta + Indireta		2.434.881
Transações Intra-orçamentárias		302.624
Montante Consolidado		2.132.257

Cabe registrar que as despesas sem prévio empenho e as disponibilidades de caixa, serão tratadas em Capítulo específico deste Relatório, devido a sua relevância.

2.3.5.1.2. PRECATÓRIOS

O art. 100 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC nº 62/2009, 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 débitos constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, cujo pagamento será efetuado até o final do exercício seguinte.

De acordo com o § 5º do art. 100 da CF/1988, até o exercício de 2021, era 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, quando teriam seus valores atualizados monetariamente. A partir do exercício de 2022, tal prazo foi alterado para 2 de abril, conforme Emenda Constitucional nº 114/2021.

Em se tratando de obrigações de pequena monta, os pagamentos são feitos por intermédio das chamadas Requisições de Pequeno Valor (RPVs), que são encaminhadas pelos Tribunais para quitação em 60 dias não seguindo, portanto, a sistemática dos pagamentos dos precatórios. De acordo com o inciso II do art. 87 do ADCT, o limite de valor dos RPVs para a Fazenda Municipal é de trinta salários-mínimos.

As despesas executadas com precatórios e RPVs corresponderam a R\$ 280,52 milhões no exercício de 2021, tendo sido pagos efetivamente R\$ 278,40 milhões, conforme discriminado a seguir:

Tabela 22. Despesas executadas com precatórios e RPVs

Fonte: SIG

Valores em R\$ mil

Elaboração CAD

Adm. Direta - Precatórios Judiciais / RPVs	Dotação Final	Despesa Empenhada	Despesa Paga	Despesa a Pagar
Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJERJ)	242.607	231.322	229.964	1.357
Precatórios Judiciais de Pequeno Valor - TJERJ	34.000	30.668	29.912	756
Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região (TRT-1)	8.159	7.908	7.908	-
Precatórios Judiciais de Pequeno Valor - TRT-1	14.200	9.562	9.562	-
Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2)	1.266	1.064	1.056	8
Total	300.232	280.524	278.403	2.121

Registre-se que houve a inscrição do valor de R\$ 2,12 milhões em restos a pagar. Além disso, em auditoria realizada pela CAD, foi apurado junto à PGM/RJ, a existência de 31 precatórios que deveriam ter sido pagos e não foram empenhados no exercício de 2021 no montante de R\$ 17,72 milhões, devidamente evidenciados no Balanço Patrimonial da Administração Direta.

Tanto os valores inscritos em Restos a Pagar como o montante que ainda não transitou pela execução orçamentária compuseram a dívida consolidada do Município ao final do exercício de 2021.

No curso da mesma auditoria, a PGM/RJ informou a motivação para a não quitação dos referidos precatórios:

- 13 foram suspensos em 2021;
- 07 foram cancelados em 2022;
- 05 foram suspensos em 2022;
- 02 foram cancelados em 2021;
- 03 foram quitados em 30/12/2021, 01/02/2022 e 09/02/2022; e
- 01 será quitado com saldo existente em conta de depósito de precatórios.

A tabela a seguir, elaborada de acordo com as informações repassadas pela PGM à CGM, sintetiza os valores demonstrados no Balanço Patrimonial da Administração Direta em 31/12/2021, no qual constam obrigações com precatórios no valor total de R\$ 490,17 milhões:

Tabela 23. Precatório da Administração Direta

Fonte: SIG

Valores em R\$ mil

Elaboração CAD

Precatórios - Adm. Direta	Saldo em 31/12/2021
Passivo Circulante	445.491
Pessoal (inscritos em RP, incluindo exercícios anteriores)	1.567
Orçados em 2021 e não pagos - Pessoal (não inscritos em RP)	16.344
Fornecedores (inscritos em RP, incluindo exercícios anteriores)	26.814
Orçados em 2021 e não pagos - Fornecedores (não inscritos em RP)	1.374
Subtotal	46.098
Orçados para 2022 - Pessoal	84.934
Orçados para 2022 - Fornecedores	314.459
Subtotal	399.393
Passivo não Circulante	44.678
Não orçados para 2022 (extraídos após 01/07/2021) - Pessoal	12.540
Não orçados para 2022(extraídos após 01/07/2021) - Fornecedores	32.138
Subtotal	44.678
Total	490.169

Constata-se que no Passivo Circulante estão evidenciados os precatórios orçados em 2021 e não empenhados no valor de R\$ 17,72 milhões, bem como valores inscritos em Restos a Pagar no montante de R\$ 28,38 milhões, além do montante constante na LOA/2022 para quitação até 31/12/2022, no valor de R\$ 399,39 milhões. Já no Passivo não Circulante, constam os valores dos precatórios extraídos após 01/07/2021 e, portanto, exigíveis após 31/12/2022.

O parcelamento de precatórios tem fundamento na Emenda Constitucional nº 62/2009, de 09/12/2009, sendo os valores devidos atualizados até a data do efetivo pagamento. Em auditoria realizada pela CAD no último mês de março, a PGM/RJ informou a inexistência de precatórios parcelados no âmbito do TJ/TRT/TRF, de responsabilidade do Município.

2.3.5.2. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA

No que concerne à dívida consolidada líquida, que representa a dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, foi apurado o seguinte resultado no exercício:

Tabela 24. Dívida Consolidada Líquida

Fonte: RREO e RGF

Valores em R\$ mil

Elaboração CAD

Dívida Consolidada (A)	18.878.141
(-) Deduções (B) = (a) + (b)	5.716.027
(a) Disponibilidade de Caixa	5.410.495
Disponibilidade de Caixa	7.338.067
(-) Restos a Pagar Processados	(1.927.572)
(b) Haveres Financeiros	305.532
Dívida Consolidada Líquida (C=A-B)	13.162.114
Receita Corrente Líquida Ajustada (D) = (c) - (d)	30.730.452
(c) Receita Corrente Líquida	30.765.533
(d) Transferências Obrigatórias da União relativas às emendas individuais (art. 166-A, § 1.º da CF)	35.080
Relação Dívida Consolidada Líquida s/ RCL (C/D)	42,83%
Limite	120% 36.876.543
Alerta se for superior a	108% 33.188.889

Conforme abordado, quando da análise do resultado nominal pelo método “abaixo da linha”, que apura o resultado nominal por meio da variação do endividamento líquido, a DCL do Município, que ao final do exercício de 2020 perfazia a quantia de R\$ 18,33 bilhões, encerrou o exercício de 2021 com um montante de R\$ 13,16 bilhões.

2.3.6. Evolução dos Indicadores Fiscais 2017 - 2021

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

Tabela 25. Evolução dos indicadores fiscais

Fonte: Prestações de Contas de Governo

Valores em R\$ milhões, nominais

Indicador	2017	2018	2019	2020	2021
1 Receita Corrente Líquida – RCL	19.555	21.203	22.623	23.426	30.765

2	Dívida Consolidada Líquida		14.284	15.388	15.150	18.329	13.162
Indicador	Limite	2017	2018	2019	2020	2021	
3	Despesa de Pessoal Total	60%	56,29%	53,14%	57,27%	59,20%	42,26%
4	Despesa de Pessoal do PE	54%	52,88%	50,12%	54,32%	56,24%	45,50%
5	Dívida Consolidada Líquida	120%	73,04%	72,58%	66,97%	68,03%	42,83%
6	Operações de Crédito	16%	5,07%	4,75%	0,79%	1,09%	2,06%
7	Amortização, Juros e Encargos da Dívida	11,50%	8,63%	8,67%	8,22%	8,57%	8,28%

A **receita corrente líquida (RCL)**, que representa importante parâmetro para apuração dos limites legais, apresentou um crescimento acima da média do período, impactando de forma contundente os índices que se utilizam desta referência como base de cálculo.

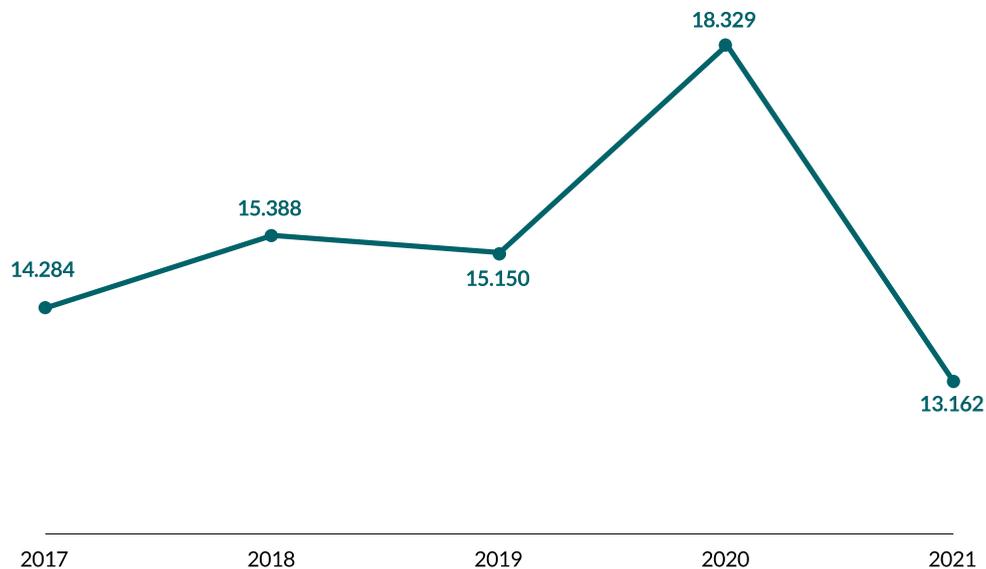
Isso pode ser visualizado de forma mais precisa nos indicadores representados na tabela, que apresentaram o menor valor da série histórica em análise, com exceção das operações de crédito, em consequência do registro do parcelamento dos restos a pagar no montante de R\$ 622 milhões.

Já em relação à **dívida consolidada líquida** ficou explicitada uma elevada queda no montante da DCL quando comparada aos exercícios anteriores. Como já detalhado neste relatório, tal fato se deve, principalmente, por conta do elevado montante dos haveres financeiros apurados no exercício.

Comparando-se o montante de 2020 com o de 2021, verifica-se uma redução de R\$ 5,17 bilhões na dívida consolidada líquida municipal.

Gráfico 19. Dívida Consolidada Líquida

Fonte: Prestações de Contas
Valores em R\$ milhões, nominais



2.4. Opinião Conclusiva do Relatório Técnico

A RESOLUÇÃO ATRICON N° 01/2021, QUE DISPÕE SOBRE A SISTEMATIZAÇÃO DA APRECIÇÃO DO PARECER PRÉVIO NAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES, PREVÊ A EMISSÃO, NO RELATÓRIO TÉCNICO, DE OPINIÃO CONCLUSIVA SOBRE O EIXO III - APRECIÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E FISCAL.

Após tecer suas considerações a respeito do cumprimento dos limites constitucionais e legais, da execução orçamentária e financeira e do cumprimento dos resultados fiscais, a CAD emitiu a seguinte opinião sobre este eixo:

Assim, tendo em vista o disposto nos subitens 39.2 e 39.4 da Resolução Atricon n.º 01/2021, esta Coordenadoria conclui que a execução orçamentária e financeira, bem como a gestão fiscal, realizadas no exercício objeto da presente Prestação de Contas, efetivaram-se de forma adequada, em todos os seus aspectos relevantes, motivo pelo qual emite opinião SEM RESSALVAS.

2.5. Gestão Patrimonial

A gestão patrimonial compreende o registro e a evidenciação da composição do patrimônio do ente público, devendo ser atendidos os princípios e as normas contábeis voltadas para o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos ativos e passivos e de suas variações patrimoniais³³.

Preliminarmente, cabe destacar que a Contabilidade Pública no Brasil está passando por relevantes alterações, visando à implantação de um novo modelo, com o objetivo de convergir as práticas contábeis aos padrões internacionais.

O marco dessas mudanças foi a publicação da Portaria nº 184, de 25/08/2008, do Ministério da Fazenda, que dispõe sobre as diretrizes a serem observadas pelos entes públicos quanto aos procedimentos, às práticas, à elaboração e à divulgação das Demonstrações Contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

Nesta toada, o Conselho Federal de Contabilidade – CFC editou, a partir de 2008, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T 16.1 a NBC T 16.11), e vem desenvolvendo ao longo dos anos trabalhos no sentido de harmonizar a realidade brasileira às normas internacionais (*International Public Sector Accounting Standards* – IPSAS), tendo sido publicadas diversas normas de convergência.

A Secretaria do Tesouro Nacional, enquanto órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, editou, em consonância com as Normas Internacionais, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP. Para o exercício de 2021, aplica-se o MCASP 8ª edição, aprovado pelas portarias conjuntas STN/SOF nº 06/2018, STN/SPREV nº 07/2018 e STN nº 877/2018.

O MCASP estabelece que, em caso de eventuais conflitos com outros normativos, prevalecem as disposições do Manual, aplicando-se subsidiariamente os conceitos descritos nas demais normas, observada a seguinte ordem:

- Norma Brasileira de Contabilidade (NBC TSP) relativa ao assunto;
- Norma Brasileira de Contabilidade (NBC T 16.1 a 16.11), nas partes não revogadas; e
- Norma Brasileira de Contabilidade (NBC TSP) – Estrutura Conceitual - As disposições das normas internacionais de contabilidade, *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS), editadas pelo *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB), podem ser observadas em caráter residual e não obrigatório.

Em atendimento à Portaria STN nº 548, de 24/09/2015, que instituiu o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIP-CP), constam na Prestação de Contas divulgadas pela CGM, evidenciados nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, os procedimentos e o estágio atual de implantação no Município do Rio de Janeiro.

A seguir estão demonstrados os procedimentos contábeis ainda pendentes de implementação e seus respectivos prazos:

³³ MCASP, parte geral (8ª edição).

Tabela 26. Procedimento contábeis patrimoniais ainda não implementados

Fonte: Portaria STN n.º 548, de 24/9/2015 e Notas Explicativas ao Balanço Patrimonial Consolidado
Elaboração CAD

Procedimentos Contábeis Patrimoniais (de acordo com as regras das NBC TSP e MCASP vigentes)	Preparação de estrutura para implantação	Obrigatoriedade dos Registros Contábeis (a partir de)	Estágio atual de implantação no Município
1. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias e de contribuições (exceto créditos previdenciários), bem como dos respectivos encargos, multas, ajustes para perdas e registro de obrigações relacionadas à repartição de receitas.	31/12/2020	01/01/2021	não iniciado
8. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens de infraestrutura; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável.	31/12/2022	01/01/2023	não iniciado
9. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens do patrimônio cultural; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável (quando passível de registro segundo IPSAS, NBC TSP e MCASP).	31/12/2022	01/01/2023	não iniciado
14. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das demais obrigações por competência.	A ser definido em ato normativo específico.		
16. Outros ativos intangíveis e eventuais amortização e redução a valor recuperável.	A ser definido em ato normativo específico.		
19. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos demais aspectos referentes aos procedimentos patrimoniais estabelecidos nas IPSAS, NBC TSP e MCASP.	A ser definido em ato normativo específico.		

Como se pode notar, os procedimentos contábeis patrimoniais de Reconhecimento, Mensuração e Evidenciação dos Créditos Oriundos de Receitas Tributárias e de Contribuições teriam obrigatoriedade de registros contábeis a partir de 01/01/2021, todavia, o estágio de implementação encontra-se como não implementado.

Além disso, destaca-se que há dois procedimentos contábeis com prazo de preparo de estrutura para implementação até 31/12/2022 e obrigatoriedade de registro em 01/01/2023. No entanto, os dois encontram-se com estágio de não iniciado.

Dito isto, passa-se à análise das demonstrações contábeis, nas quais também serão contemplados os aspectos patrimoniais.

2.5.1. Balanços Gerais

A Lei nº 4.320/1964 dispõe, em seus artigos 101 a 106, sobre as demonstrações contábeis e apresenta a estrutura para tais demonstrativos em seus anexos que são atualizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, por ser o órgão central do Sistema de Contabilidade e de Administração Financeira Federal³⁴ e responsável pela consolidação das contas públicas nacionais.

³⁴ MCASP, Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público.

Nesse sentido, a Parte V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) tem como objetivo padronizar a estrutura e as definições dos elementos que compõem as DCASP. Tais padrões devem ser observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, permitindo a evidência, a análise e a consolidação das contas públicas em âmbito nacional, em consonância com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP).

O tema também é abordado na NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis –, que estabelece como as demonstrações contábeis devem ser apresentadas, para assegurar a comparabilidade tanto com as demonstrações contábeis de períodos anteriores da mesma entidade quanto com as de outras entidades.

Cabe ressaltar que a Resolução ATRICON nº 01/2021, que dispõe sobre a sistematização da apreciação do Parecer Prévio nas contas do Chefe do Poder Executivo e monitoramento das deliberações, prevê a emissão, no relatório técnico, de opinião conclusiva sobre o eixo II – apreciação dos balanços gerais.

Nesse contexto, em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização – PAF aprovado para o exercício de 2022³⁵, a CAD realizou auditorias que pudessem resultar em evidências de distorções capazes de fundamentar a opinião acerca das demonstrações contábeis do Município referentes ao exercício de 2021. O resultado dos trabalhos desenvolvidos permitiu a avaliação das demonstrações contábeis consolidadas apresentadas na Prestação de Contas de Governo, que serão tratadas a seguir.

2.5.1.1. BALANÇO PATRIMONIAL

O Balanço Patrimonial é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação do patrimônio da entidade pública por meio de contas representativas, bem como os atos potenciais que são registrados em contas de compensação (natureza de informação de controle)³⁶.

O Quadro principal do Balanço Patrimonial Consolidado do Município do Rio de Janeiro tem sua situação demonstrada no quadro abaixo:

Tabela 27. Balanço patrimonial consolidado

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores em R\$ mil

Elaboração CAD

Ativo	Dezembro 2021	Dezembro 2020	Análise Horizontal	Análise Vertical Dezembro 2021
Circulante	14.783.525	7.238.938	104,22%	25,62%
Caixa e Equivalentes de Caixa	7.338.067	1.674.634	338,19%	12,71%
Créditos a Curto Prazo	6.754.802	5.081.657	32,93%	11,70%
Investimentos Temporários	149.309	8.522	1652,04%	0,26%
Estoques	530.816	473.803	12,03%	0,92%
Variações Patr. Diminutivas Pg. Antecipadamente	10.531	322	3170,50%	0,03%
Não Circulante	42.929.347	42.350.262	1,37%	74,38%

³⁵ Em sessão ordinária de 02/02/2022, por meio do Processo n.º 40/100.141/2022.

³⁶ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, parte V (8ª edição).

Realizável a Longo Prazo	26.980.548	24.940.919	8,18%	46,75%
Investimentos	1.218.130	1.319.140	-7,66%	2,11%
Imobilizado	14.696.554	16.049.782	-8,43%	25,46%
Intangível	34.115	40.421	-15,60%	0,06%
Total do Ativo	57.712.872	49.589.200	16,38%	100%
Passivo	Dezembro 2021	Dezembro 2020	Análise Horizontal	Análise Vertical Dezembro 2021
Circulante	8.791.248	9.621.023	-8,62%	15,23%
Obrigações Trabalhistas, Previd.e Assist. a Pagar a Curto Prazo	2.192.241	2.933.523	-25,27%	3,80%
Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	1.325.034	1.366.813	-3,06%	2,30%
Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	3.860.493	3.294.967	17,16%	6,69%
Obrigações Fiscais a Curto Prazo	39.747	27.872	42,61%	0,06%
Provisões a Curto Prazo	201.395	895.751	-77,52%	0,35%
Demais Obrigações a Curto Prazo	1.172.338	1.102.097	6,37%	2,03%
Não Circulante	65.857.506	71.928.748	-8,44%	114,12%
Obrigações Trabalhistas, Previd. e Assist. a Pagar a Longo Prazo	85.018	94.028	-9,58%	0,15%
Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	12.755.256	13.316.980	-4,22%	22,10%
Fornecedores e Contas a Pagar a Longo Prazo	592.777	67.595	776,95%	1,03%
Obrigações Fiscais a Longo Prazo	21.782	2.038	968,79%	0,04%
Provisões a Longo Prazo	50.716.911	56.733.515	-10,61%	87,88%
Demais Obrigações a Longo Prazo	1.684.382	1.660.303	1,45%	2,92%
Resultado Diferido	1.380	54.289	-97,46%	0,00%
Total do Passivo	74.648.754	81.549.771	-8,46%	129,35%
Patrimônio Líquido	-16.935.882	-31.960.571	47,01%	-29,35%
Patrimônio Social e Capital Social	195.977	195.977	0,00%	0,34%
Adiantamento para Futuro Aumento de Capital	35.482	36.657	-3,21%	0,06%
Reservas de Capital	14.388	14.389	-0,01%	0,03%
Ajuste de Avaliação Patrimonial	23.810	24.014	-0,85%	0,04%
Reservas de Lucros	2.675	2.675	0,00%	0,00%
Resultados Acumulados	-17.208.214	-32.234.283	46,62%	-29,82%
Total (Passivo + PL)	57.712.872	49.589.200	16,38%	100%

2.5.1.1.1. ANÁLISE DE BALANÇO

As informações geradas pela análise das demonstrações contábeis do setor público são importantes instrumentos para apresentar os resultados governamentais auferidos em um determinado período aos gestores públicos e à população em geral.

Um dos indicadores mais utilizados na análise de balanços são os quocientes de liquidez que consistem basicamente em medir a capacidade do ente de pagar as suas dívidas a curto/longo prazo servindo-se dos recursos do ativo.

Na análise do balanço patrimonial pode-se extrair que o Município apresentou um índice de liquidez imediata (Caixa e Equivalentes/ Passivo Circulante) de 0,83 em 2021 (0,17 em 2020), demonstrando que, apesar da melhora apresentada, o Caixa e Equivalentes de Caixa no encerramento do exercício não eram suficientes para honrar, em sua totalidade, os compromissos de curto prazo.

Já o quociente de liquidez corrente (Ativo Circulante/ Passivo Circulante) apresentou o índice de 1,68 em 2021 (0,92 em 2019), demonstrando que os recursos disponíveis no Ativo Circulante, em 31/12/2020, eram suficientes para honrar, em sua totalidade, os compromissos de curto prazo.

O índice de liquidez geral (Ativo Circulante + Ativo Realizável a Longo Prazo) / (Passivo Circulante + Passivo Não Circulante) apresentou um indicador de 0,56 em 2021 (0,39 em 2020), significando que os recursos disponíveis no Ativo Circulante e Ativo Realizável a Longo Prazo, em 31/12/2021, não eram suficientes para honrar, em sua totalidade, as exigibilidades constantes no Total do Passivo.

Como resultado, é possível notar que houve uma melhora em todos os indicadores de liquidez de 2020 para 2021, sinalizando uma melhora da situação financeira do Município.

No que tange à análise vertical, que tem por objetivo medir o percentual de cada componente do balanço em um determinado grupo, observa-se que o Ativo Não Circulante corresponde a 74,38% do Ativo Total, assim como no passivo que também tem sua maior representatividade no Passivo Não Circulante (114,12%).

Em relação à análise horizontal, que demonstra a evolução das contas que compõem as demonstrações contábeis em um período, nota-se que, comparativamente ao exercício de 2020, o Passivo sofreu uma redução de 8,46% (de R\$ 81,55 bilhões em 2023 para R\$ 74,65 bilhões em 2021), ocasionado, principalmente, pelo decréscimo das Provisões de Longo Prazo (-R\$ 6,02 bilhões). O Patrimônio Líquido, que já apresentava um passivo a descoberto em 2020, apresentou uma variação positiva de 47,01% em 2021.

A seguir serão tratados os principais pontos dos grupos do balanço patrimonial que evidenciam a melhora apresentada nos indicadores.

2.5.1.1.2. ATIVO

2.5.1.1.3. Ativo Circulante

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.

Tabela 28. Ativo Circulante

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores em R\$ mil

Elaboração CAD

Ativo Circulante	Dezembro 2021	Dezembro 2020	Análise Vertical Dezembro 2021
Caixa e Equivalente de Caixa	7.338.067	1.674.634	49,64%
Créditos a Curto Prazo	6.754.802	5.081.657	45,69%
Clientes	10.332	9.681	0,07%

Créditos Tributários a Receber	3.192.458	3.160.184	21,59%
Dívida Ativa Tributária	319.413	248.484	2,16%
Dívida Ativa Não Tributária	10.014	7.047	0,07%
Créditos de Transferência a Receber	0	4.157	0,00%
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	88.853	735	0,60%
(-) Ajuste de Perdas de Créditos a Curto Prazo	-4.225	-4.012	-0,03%
Demais Créditos e Valores a Curto Prazo	3.137.957	1.655.381	21,23%
Investimentos a Aplicações Temporárias a Curto Prazo	149.309	8.522	1,01%
Estoques	530.816	473.803	3,59%
Variações Patrimoniais Diminutivas Pagas Antecipadamente	10.531	322	0,07%
Total	14.783.525	7.238.938	100%

O valor registrado como **Caixa e Equivalente de Caixa** compreende o somatório dos valores em caixa e em bancos, bem como os recursos com livre movimentação para aplicação nas operações da entidade e para os quais não haja restrições para uso imediato, visando a atender compromissos de caixa de curto prazo.

Neste subgrupo, destaca-se a conta **Aplicações Financeiras** do Município no montante de R\$ 7,04 bilhões, que apresentou um acréscimo de R\$ 5,60 bilhões no exercício quando comparado ao exercício anterior, ocasionado principalmente pelo ingresso dos recursos da CEDAE.

O maior valor representativo dos **Créditos a Curto Prazo** são os Créditos Tributários a Receber no montante de R\$ 3,10 bilhões. Desse total, 98,71% referem-se ao IPTU (R\$ 1,56 bilhão) e ISS (R\$ 1,50 bilhão).

Já na conta **Demais Créditos e Valores a Curto Prazo**, os valores mais significativos são provenientes de multas de trânsito (R\$ 1,42 bilhão), valores a receber do Estado em função de convênios celebrados e uso de bens móveis (R\$ 259,08 milhões) e transferências a receber do FNS - (R\$ 181,41 milhões).

2.5.1.1.4. Ativo não circulante

No grupo Ativo Não Circulante são apresentados o conjunto de bens e direitos realizáveis após doze meses da data das demonstrações contábeis e todos os outros que não se enquadram no conceito do Ativo Circulante.

Tabela 29. Ativo não Circulante

Fonte: Prestação de Contas de Governo
Valores em R\$ mil
Elaboração CAD

Ativo não Circulante	Dezembro 2021	Dezembro 2020	Análise Vertical Dezembro 2021
Realizável a Longo Prazo	26.980.548	24.940.919	62,84%
Créditos de Longo Prazo	26.952.975	24.447.243	62,78%
Créditos Tributários a Receber	469.997	278.985	1,09%
Dívida Ativa Tributária	55.764.932	51.821.454	129,90%
Dívida Ativa Não Tributária	3.518.730	3.158.193	8,20%

Empréstimos e Financiamentos Concedidos	40.584	39.950	0,09%
(-) Ajuste de Perdas de Créditos a Longo Prazo	-32.841.268	-30.851.339	-76,50%
Demais Créditos de Longo Prazo	27.573	493.676	0,06%
Investimentos	1.218.130	1.319.140	2,84%
Participações Permanentes	452.457	551.274	1,05%
Participações Avaliadas Mét. de Equivalência Patrimonial	332.228	483.484	0,77%
Participações Avaliadas pelo Método de Custo	86.849	33.716	0,20%
Propriedades para Investimento	33.380	34.074	0,08%
Demais Investimentos Permanentes	765.673	767.866	1,79%
Aplicações em Segmento de Imóveis - RPPS	765.671	767.864	1,78%
Demais Investimentos Permanentes	2	2	0,01%
Imobilizado	14.696.554	16.049.782	34,23%
Bens Móveis	722.122	778.841	1,68%
Bens Móveis	1.706.199	1.700.673	3,97%
(-) Depreciação Acumulada de Bens Móveis	-984.077	-921.832	-2,29%
Bens Imóveis	13.974.432	15.270.941	32,55%
Bens Imóveis	14.562.082	15.808.773	33,92%
(-) Depreciação Acumulada de Bens Imóveis	-586.331	-536.578	-1,37%
(-) Amortização Acumulada de Bens Imóveis	-1.319	-1.254	0,00%
Intangível	34.115	40.421	0,09%
Softwares	33.596	39.888	0,08%
Softwares	80.372	80.379	0,19%
(-) Amortização Acumulada Softwares	-46.776	-40.491	-0,11%
Marcas, Direitos e Patentes Industriais	519	533	0,01%
Marcas, Direitos e Patentes	682	682	0,01%
(-) Amortização Acumulada Marcas, Direitos e Patentes	-163	-149	0,00%
Total	42.929.347	42.350.262	100%

Neste grupo destacam-se os **Créditos de Longo Prazo**, que representam 62,78% do ativo não circulante, no qual se insere a dívida ativa do Município, que será tratada separadamente no capítulo 7 devido a sua representatividade.

Os **Ajustes de Perdas de Créditos a Longo Prazo** (R\$ 32,82 bilhões) se referem, em sua maior parte, aos créditos inscritos em Dívida Ativa. Considerando a Dívida Ativa Tributária e a Não Tributária evidenciadas tanto no Ativo Circulante como no Não Circulante, o saldo líquido da Dívida Ativa demonstrado no Balanço Patrimonial da Administração Direta corresponde a R\$ 26,80 bilhões, que equivale a 46,43% do total do Ativo Consolidado do Município.

Os **Investimentos** do Município se referem às participações societárias majoritárias nas empresas constituídas e mantidas pelo Poder Executivo para operação das diversas áreas descentralizadas administrativamente, bem como de ações de companhias do setor de telecomunicações e pertencentes ao ERJ

Destaca-se o montante de R\$ 323,45 milhões, referente à participação societária nas estatais independentes CDURP, CMTC (Mobi-Rio) e Agência de Fomento S/A, bem como os imóveis de propriedade do FUNPREVI, no valor total de R\$ 765,67 milhões.

O grupo Imobilizado é representado em sua maior parte pelos bens imóveis e móveis. Este grupo apresentou uma redução de R\$ 1,35 bilhão em relação ao exercício anterior, principalmente em função da baixa contábil procedida pela Fundação Instituto das Águas do Município do Rio de Janeiro – RIO-Águas por retificação de valores escriturados em execução de obras e projetos e desapropriações, evidenciados em Bens Imóveis, no total de R\$ 1,47 bilhão³⁷.

2.5.1.1.5. Passivo

Passivo é uma obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade.

Os passivos devem ser classificados como circulantes quando corresponderem a valores exigíveis até doze meses após a data das demonstrações contábeis. Os demais passivos devem ser classificados como não circulantes.

2.5.1.1.6. Passivo circulante

No grupo do Passivo Circulante são apresentadas as obrigações conhecidas e estimadas que atendam a qualquer um dos seguintes critérios: tenham prazos estabelecidos ou esperados dentro do ciclo operacional da entidade; sejam mantidos primariamente para negociação ou tenham prazos estabelecidos ou esperados até doze meses após a data das demonstrações contábeis.

Tabela 30. Passivo Circulante

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores em R\$ mil

Elaboração CAD

Passivo Circulante	Dezembro 2021	Dezembro 2020	Análise Vertical Dezembro 2021
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar	2.192.241	2.933.523	24,94%
Empréstimos e Financiamentos	1.325.034	1.366.813	15,07%
Empréstimos a Curto Prazo - Interno	16.410	18.367	0,19%
Financiamentos a Curto Prazo - Interno	889.867	954.956	10,12%
Financiamentos a Curto Prazo - Externo	418.757	393.490	4,76%
Fornecedores e Contas a Pagar	3.860.493	3.294.968	43,91%
Obrigações Fiscais	39.747	27.872	0,45%
Provisões a Curto Prazo	201.395	895.751	2,29%
Provisão para Riscos Trabalhistas	51.284	27.406	0,58%
Provisão para Riscos Fiscais	402	23.183	0,00%
Provisão para Riscos Cíveis	133.334	137.101	1,52%
Outras Provisões	16.375	708.061	0,19%
Demais Obrigações a Curto Prazo	1.172.338	1.102.096	13,34%
Total	8.791.248	9.621.023	100%

³⁷ Conforme divulgado nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis da Fundação, constante da presente Prestação de Contas - subitem 5.4.2.

A maior representatividade do passivo circulante são os subgrupos Fornecedores e Contas a Pagar, que representam 43,91%, e Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar, totalizando 24,94%.

No que se refere ao subgrupo **Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar** estão registradas as obrigações incorridas e não pagas referentes a salários de pessoal ativo, contribuições patronal e suplementar ao Fundo de Previdência, Precatórios relativos à pessoal, benefícios assistenciais e outros, decorrentes ou não da execução orçamentária.

As obrigações incorridas e não inscritas em restos a pagar (não decorrentes da execução orçamentária) totalizaram R\$ 16.343.508,20, em 31/12/2021, e se referem a Precatórios.

No subgrupo **Empréstimos e Financiamentos**, que representam 15,07% do passivo circulante, estão evidenciadas as parcelas a pagar no exercício de 2022 das operações de crédito e demais empréstimos contraídos pelo Município, totalizando R\$ 1,33 bilhão.

Quanto ao subgrupo de maior participação no passivo, estão registrados em **Fornecedores e Contas a Pagar** as obrigações a pagar relativas a serviços prestados, materiais e bens entregues e precatórios de dívidas judiciais com fornecedores, decorrentes ou não da execução orçamentária.

Foi informado na Prestação de Contas que foram realizadas despesas com fornecedores sem a devida execução orçamentária e, conseqüentemente, não inscritas em restos a pagar no montante de R\$ 1,97 bilhão, só da Administração Direta.

Também foram registrados nesse grupo as parcelas correspondentes a 1/10 do parcelamento dos restos a pagar inscritos até o exercício de 2020, estabelecido no artigo 23 da Lei Complementar Municipal nº 235/2021, no montante de R\$ 62,29 milhões; o montante dos Precatórios que venceram em 2021 e não foram pagos (R\$ 28,91 milhões); e aqueles com vencimento no exercício de 2022 (R\$ 342,65 milhões).

Em **Provisões de Curto Prazo** estão registradas as dívidas de exercícios anteriores com fornecedores, as quais não foram possíveis a identificação individualizada de seu registro no Módulo de Obrigações a Pagar do Sistema FINCON, gerando incerteza quanto ao valor do desembolso futuro para sua extinção, no montante de R\$ 16,37 milhões.

Em **Demais Obrigações a Curto Prazo**, cabe destacar o montante de R\$ 719,53 milhões, referente a depósitos judiciais, bem como depósitos não judiciais, incluindo cauções, no valor de R\$ 185,89 milhões.

2.5.1.1.7. Passivo não circulante

No tocante ao Passivo Não Circulante, sua composição é detalhada na tabela abaixo:

Tabela 31. Passivo não Circulante

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores em R\$ mil

Elaboração CAD

Passivo Não Circulante	Dezembro 2021	Dezembro 2020	Análise Vertical Dezembro 2021
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar	85.018	94.028	0,13%
Empréstimos e Financiamentos	12.755.256	13.316.980	19,37%

Empréstimos a Longo Prazo - Interno	221.583	202.530	0,34%
Financiamentos a Longo Prazo - Interno	7.072.830	7.694.533	10,74%
Financiamentos a Longo Prazo - Externo	5.460.843	5.419.917	8,29%
Fornecedores e Contas a Pagar	592.777	67.595	0,90%
Obrigações Fiscais	21.782	2.038	0,03%
Provisões a Longo Prazo	50.716.911	56.733.515	77,01%
Provisão para Riscos Trabalhistas	138.528	108.333	0,21%
Provisões Matemáticas Previdenciárias	29.955.217	38.206.723	45,48%
Provisão para Riscos Fiscais	61.367	32.454	0,09%
Provisão para Riscos Cíveis	20.206.387	18.386.005	30,68%
Outras Provisões	355.412	0	0,54%
Demais Obrigações a Longo Prazo	1.684.382	1.660.303	2,56%
Resultado Diferido	1.380	54.289	0,00%
Total	65.857.506	71.928.748	100%

Os valores mais expressivos desse grupo se referem às Provisões a Longo Prazo (77,01%) e aos Empréstimos e Financiamentos (19,37%). A dívida consolidada do Município será tratada mais detalhadamente no item 3.15.

No grupo **Empréstimos e Financiamentos** estão evidenciadas as parcelas a pagar a partir do exercício de 2023, provenientes de operações de crédito e demais empréstimos contraídos pelo Município.

No grupo **Fornecedores e Contas a Pagar**, consta o valor de R\$ 560,64 milhões, referente às parcelas a serem pagas a partir do exercício de 2023, decorrentes do parcelamento dos restos a pagar inscritos até 31/12/2020, conforme disposto no art. 23 da Lei Complementar nº 235/2021, ressaltando que os restos a pagar, objeto do parcelamento, foram cancelados, conforme autorizado pelo Decreto nº 49.831/2021.

As **Provisões para Riscos Trabalhistas, Fiscais e Cíveis** se referem a obrigações presentes, derivadas de eventos passados, cuja saída de recursos seja considerada provável, com prazo ou valor incerto, sendo seus valores registrados em função das informações prestadas pela PGM/RJ e pelos setores de assessoramento jurídico das entidades da Administração Indireta.

As **Provisões Matemáticas Previdenciárias**, que representam 45,48% do total do Passivo não Circulante, apresentaram uma redução considerável em relação ao exercício anterior, em função da redução do passivo atuarial do FUNPREVI que passou de R\$ 37,58 bilhões em 2020 para R\$ 27,91 bilhões em 2021.

Em **Outras Provisões** (R\$ 355 milhões) está registrado o total do desequilíbrio do Município em face da Lei Complementar nº 151/2015, conforme explicitado nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis da Administração Direta. No curso da auditoria realizada pela CAD no último mês de março, a PGM/RJ informou que o Processo Judicial nº 00581882-03.2017.8.19.001, ajuizado pelo Município em face do Banco do Brasil, tendo por objeto o retorno do enquadramento previsto na norma legal, está em fase de realização de perícia determinada pelo Juízo.

No grupo **Demais Obrigações**, cabe destacar os valores referentes aos depósitos judiciais (R\$ 1,38 bilhão) e administrativos (R\$ 224,73 milhões).

Em **Provisões de Longo Prazo** estão demonstradas as provisões cíveis no montante de R\$ 20,21 bilhões, incluídos R\$ 262 milhões relativos ao Fundo Municipal de Saúde – FMS, referentes às ações administrativas e judiciais trabalhistas e cíveis em curso e transitadas em julgado. Os registros foram feitos com base nas informações prestadas pela Procuradoria Geral do Município – PGM.

2.5.1.1.8. PATRIMÔNIO LÍQUIDO

Quanto à situação patrimonial líquida, ficou evidenciado o seguinte cenário:

Tabela 32. Patrimônio Líquido
 Fonte: Prestação de Contas de Governo
 Valores em R\$ mil
 Elaboração CAD

Patrimônio Líquido (Passivo a Descoberto)	Dezembro 2021	Dezembro 2020	Análise Vertical Dezembro 2021
Patrimônio Social e Capital Social	195.977	195.977	-1,16%
Adiantamento para Futuro Aumento de Capital	35.482	36.657	-0,21%
Reservas	17.063	17.064	-0,10%
Ajuste de Avaliação Patrimonial	23.810	24.014	-0,14%
Resultados Acumulados	-17.208.214	-32.234.283	101,61%
Resultado do Exercício	17.053.781	-10.274.216	-100,70%
Resultados de Exercícios Anteriores	-32.433.708	-22.126.655	191,51%
Ajustes de Exercícios Anteriores	-1.828.287	166.588	10,80%
Total	-16.935.882	-31.960.571	100%

O resultado patrimonial do exercício, apresentou um resultado positivo de R\$ 17,05 bilhões. O dado revela que as variações patrimoniais aumentativas superaram as variações patrimoniais diminutivas, representando um aumento do patrimônio municipal ao longo de 2021.

Este fato foi ocasionado especialmente pela geração das seguintes variações aumentativas: reversão de Provisões Matemáticas Previdenciárias por conta da diminuição do passivo atuarial do FUNPREVI (R\$ 8,25 bilhões); atualização de créditos inscritos em Dívida Ativa (R\$ 6,00 bilhões); receita proveniente do leilão da CEDAE, promovido pelo Estado do RJ (R\$ 3,99 bilhões); e reconhecimento de créditos decorrentes de multas administrativas (R\$ 1,42 bilhão).

Destaca-se, ainda, o registro de ajustes de exercícios anteriores pela baixa contábil procedida pela Fundação Instituto das Águas do Município do Rio de Janeiro – RIO-Águas, por retificação de valores escriturados em execução de obras e projetos e desapropriações, evidenciados no Ativo não Circulante – Imobilizado, no montante de R\$ 1,47 bilhão.

2.5.1.1.9. ATIVOS E PASSIVOS FINANCEIROS E PERMANENTES

O Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes tem a função de apresentar o Balanço Patrimonial dentro da visão orçamentária trazida pela Lei nº 4.320/1964.

O Ativo Financeiro compreende os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários. Já o Ativo Permanente compreende os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.

No Passivo, o financeiro evidencia as dívidas fundadas e outros compromissos exigíveis cujo pagamento independa de autorização orçamentária, e o Permanente apresenta as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.

Tabela 33. Ativos e Passivos Financeiros e Permanente

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores em R\$ mil

Elaboração CAD

Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes	Dezembro 2021	Dezembro 2020	Análise Vertical Dezembro 2021
Ativo [I]	57.712.872	49.589.200	100,00%
Ativo Financeiro	7.492.973	1.688.133	12,98%
Ativo Permanente	50.219.899	47.901.067	87,02%
Passivo [II]	74.648.754	81.549.771	100,00%
Passivo Financeiro	3.106.294	3.814.653	4,16%
Passivo Permanente	71.542.460	77.735.118	95,84%
Saldo Patrimonial [III] = [I - II]	-16.935.882	-31.960.571	

Nessa linha, note-se que 12,98% do total do Ativo do Município pode ser realizado independentemente de autorização orçamentária, sendo em sua maioria composto pelas contas do grupo Caixa e Equivalente de Caixa, enquanto 4,16% das obrigações evidenciadas no Passivo já transitou pela execução orçamentária, ou referem-se a valores pertencentes a terceiros (depósitos e consignações).

2.5.1.1.10. EVOLUÇÃO DOS INDICADORES PATRIMONIAIS 2017 - 2021

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

Tabela 34. Evolução dos indicadores patrimoniais

Fonte: Prestações de Contas de Governo

Valores em R\$ milhões, nominais

Dimensão Patrimonial	2017	2018	2019	2020	2021
Resultado Patrimonial	-24.941	2.731	-13.951	-10.274	17.054
Situação Líquida Patrimonial	-10.758	-7.767	-21.718	-31.960	-16.936
Fornecedor (Curto prazo)	2.195	3.085	3.635	3.295	3.860
Endividamento Total	52.786	58.961	70.408	81.550	74.649
Indicador de Liquidez					
Liquidez Corrente	0,73	1	0,92	0,75	1,68
Liquidez Imediata	0,36	0,26	0,15	0,17	0,83

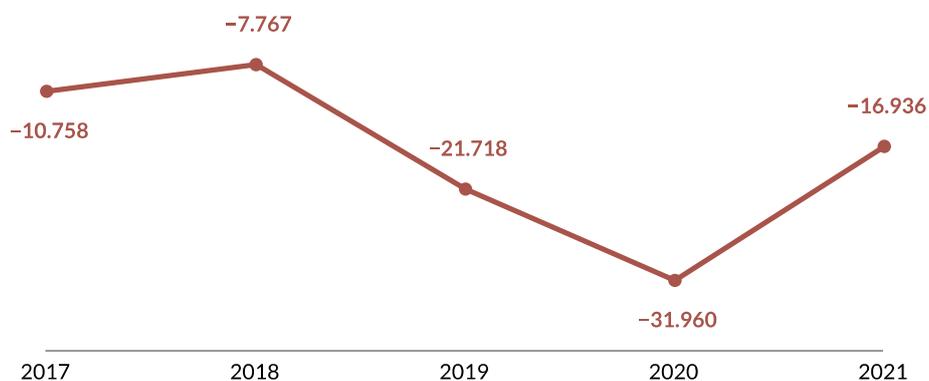
O **resultado patrimonial** (variação do patrimônio líquido inicial e final) do exercício apresentou um superávit de R\$ 17,054 bilhões, revelando um aumento no patrimônio do Município, o que não ocorria desde 2018.

Já a **situação líquida patrimonial** revelou um patrimônio líquido negativo de R\$ 16,94 bilhões, revelando que as obrigações de curto e longo prazo superaram os ativos totais do MRJ. Comparando o valor de 2020 com o de 2019, verifica-se uma redução do passivo a descoberto de 47%.

Gráfico 20. Situação líquida patrimonial de 2017 - 2021

Fonte: Prestações de Contas de Governo

Valores em R\$ milhões

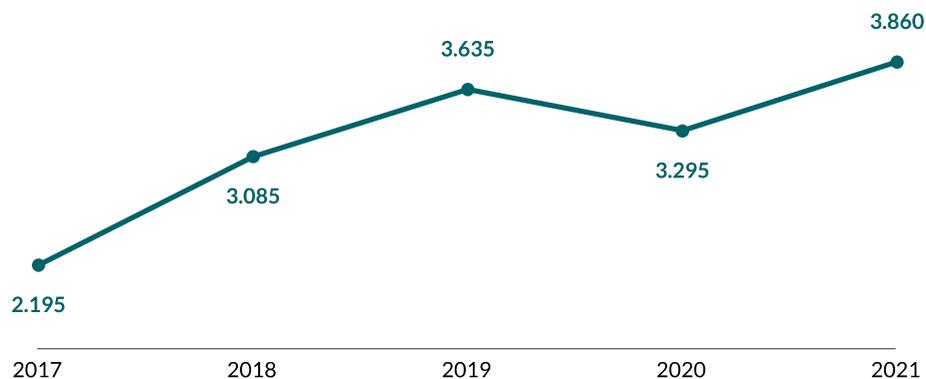


A conta **Fornecedores (curto prazo)** demonstrou dívidas a pagar com fornecimento de bens e serviços já realizados no montante de R\$ 3,86 bilhões, apresentando um aumento em relação ao exercício anterior em R\$ 565 milhões.

Gráfico 21. Fornecedores de curto prazo

Fonte: Prestações de Contas de Governo

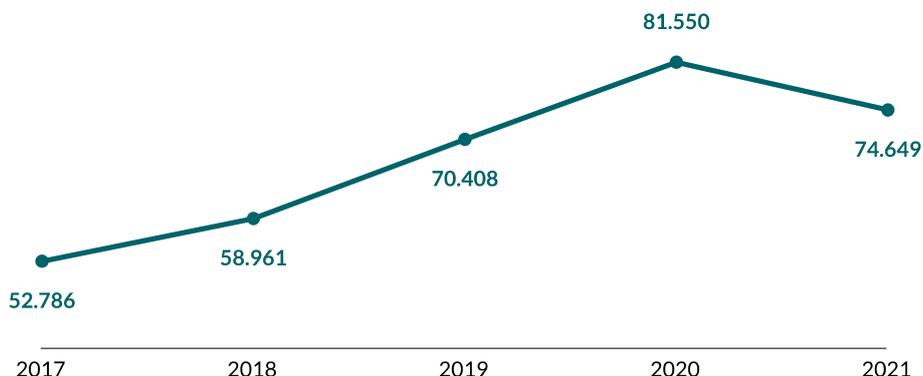
Valores em R\$ milhões



No tocante ao **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 ao longo do período, com uma redução no exercício em análise. Comparando o montante de 2020 com o de 2021, observa-se uma redução de R\$ 6,90 bilhões no endividamento do Município.

Gráfico 22. Evolução do endividamento

Fonte: Prestações de Contas de Governo
Valores em R\$ milhões



Na seara dos indicadores de liquidez, o **Índice de Liquidez Corrente** foi de 1,68 em 2021, com uma variação positiva de 124% em relação a 2020, denotando que os recursos disponíveis no Ativo Circulante são suficientes para honrar, em sua totalidade, os compromissos de curto prazo.

O **Índice de Liquidez Imediata** de 0,83, por sua vez, revela que o Caixa e Equivalentes de Caixa não são suficientes para honrar, em sua totalidade, os compromissos de curto prazo do Município. No entanto, ressalta-se uma melhora no indicador de 388% em relação ao exercício de 2020.

2.5.1.2. BALANÇO FINANCEIRO

O Balanço Financeiro demonstra as receitas e despesas orçamentárias, bem como os ingressos e dispêndios extraorçamentários, conjugados com os saldos de caixa do exercício anterior e os que se transferem para o início do exercício seguinte, e permite evidenciar a movimentação financeira das entidades do setor público.

Tabela 35. Balanço Financeiro

Fonte: Prestações de Contas de Governo
Valores em R\$ mil

Ingressos	Dez/2021	Dez/2020
Receita Orçamentária	37.475.309	29.495.127
Fontes não vinculadas	22.281.984	16.392.360
Fontes Vinculadas	15.193.325	13.102.767
Recebimentos extraorçamentários	11.427.681	10.886.318
Inscrição de RPN	1.074.911	2.152.875
Inscrição de RPP	2.616.239	2.599.096
Depósitos restituíveis e valores vinculados	7.440.409	5.730.853
Outros recebimentos extraorçamentários	296.123	403.493
Total Ingressos (I)	48.902.990	40.381.445
Dispêndios		
Despesa Orçamentária	32.441.982	30.488.990
Fontes não vinculadas	11.628.411	11.310.568

Fontes Vinculadas	20.813.572	19.178.422
Pagamentos extraorçamentários	10.467.635	9.247.727
RPN	697.528	382.178
RPP	2.185.425	2.687.951
Depósitos restituíveis e valores vinculados	7.524.957	6.037.918
Outros pagamentos extraorçamentários	59.725	139.679
Total Dispêndios (II)	42.909.618	39.736.717
Resultado Financeiro (I - II)	5.993.373	644.728
Saldo disponibilidades exercício anterior		1.892.599
Saldo disponibilidades para o exercício seguinte		7.885.972

O demonstrativo publicado aponta que os ingressos financeiros do Município em 2021 totalizaram R\$ 48,90 bilhões, sendo 76,63% decorrentes de receitas orçamentárias (incluídas as operações intraorçamentárias), e 23,37% provenientes de operações extraorçamentárias³⁸. No comparativo com o exercício anterior, observa-se um aumento de R\$ 8,52 bilhões de ingresso de recursos.

Já os dispêndios corresponderam a R\$ 42,91 bilhões, sendo 75,61% decorrentes do empenho de despesas orçamentárias (incluídas as operações intraorçamentárias), e 24,39% decorrentes de operações extraorçamentárias, incluído o montante de R\$ 2,88 bilhões referentes ao pagamento de restos a pagar de exercícios anteriores.

O resultado financeiro apurado no exercício correspondeu a R\$ 5,99 bilhões (R\$ 645 milhões em 2020), fazendo com que as disponibilidades financeiras passassem de R\$ 1,89 bilhão em 2020 para R\$ 7,89 bilhões em 2021.

Destaca-se, mais uma vez, o impacto causado pelo ingresso de receitas patrimoniais, no montante de R\$ 3,99 bilhões, proveniente da participação do Município na concessão dos serviços de água e esgoto, decorrente do leilão relativo à CEDAE, promovido pelo governo do Estado do Rio de Janeiro.

2.5.1.3. BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

O Balanço Orçamentário demonstra as receitas detalhadas por categoria econômica e origem, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada e o saldo, que corresponde ao excesso ou insuficiência de arrecadação.

Apresenta, também, as despesas por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando a dotação inicial, a dotação atualizada para o exercício, as despesas empenhadas, as despesas liquidadas, as despesas pagas e o saldo da dotação.³⁹

Primeiramente, é importante esclarecer que o Balanço Orçamentário em análise representa o balanço consolidado do MRJ, indicando as receitas e despesas de toda Administração Pública Municipal, com exclusão dos saldos que envolvam transações intraorçamentárias.

³⁸ Em função de as despesas orçamentárias serem computadas como dispêndio pelo seu montante empenhado, os valores inscritos em restos a pagar processados e não processados no exercício são evidenciados como ingressos extraorçamentários.

³⁹ MCASP - Parte V - Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público.

Por esta razão, o resultado orçamentário apresentado neste capítulo não será o mesmo do resultado orçamentário evidenciado no capítulo que trata da gestão orçamentária do Poder Executivo (subitem 3.2.1).

Dito isto, passa-se à análise do balanço publicado na Prestação de Contas:

Tabela 36. Balanço Orçamentário

Fonte: Prestações de Contas de Governo

Valores em R\$ mil

Receitas Orçamentárias	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas Realizadas (c)	Saldo (d) = (c) - (b)		
Receitas Correntes	24.591.911	24.591.911	31.762.817	7.170.906		
Impostos, taxas e Contrib. Melhoria	13.103.113	13.103.113	14.084.371	981.259		
Contribuições	1.499.063	1.499.063	1.397.720	-101.342		
Patrimonial	263.259	263.259	4.541.543	4.278.283		
Industrial	4.043	4.043	1.839	-2.204		
Serviços	97.648	97.648	89.580	-8.068		
Transferências Correntes	8.900.121	8.900.121	11.003.022	2.102.901		
Outras Receitas Correntes	724.664	724.664	644.742	-79.922		
Receitas de Capital	509.062	509.062	120.277	-388.785		
Operações de Crédito	261.980	261.980	16.581	-245.399		
Alienação de Bens	92.651	92.651	32.743	-59.908		
Amortização de Empréstimos	671	671	19	-652		
Transferências de Capital	153.761	153.761	70.935	-82.826		
Total Receitas	25.100.973	25.100.973	31.883.094	6.782.121		
Despesas Orçamentárias	Dotação Inicial (e)	Dotação Atualizada (f)	Despesas Empenhadas (g)	Despesas Liquidadas (h)	Despesas Pagas (i)	Saldo não Utilizado (j) = (f) - (g)
Despesas Correntes	23.141.650	27.080.170	25.097.319	24.230.020	22.090.328	1.982.851
Pessoal e Encargos Sociais	15.730.609	16.261.409	15.534.499	15.496.208	14.319.626	726.910
Juros e Encargos da Dívida	694.193	766.928	765.164	765.164	765.164	1.764
Outras Despesas Correntes	6.716.848	10.051.833	8.797.657	7.968.649	7.005.538	1.254.176
Despesas de Capital	1.912.323	2.834.122	2.124.128	2.023.821	1.977.500	709.994
Investimentos	727.938	1.148.017	460.279	359.972	318.492	687.738
Inversões Financeiras	10.745	152.725	141.809	141.809	136.968	10.915
Amortização da Dívida	1.173.640	1.533.380	1.522.039	1.522.039	1.522.039	11.341
Reserva de Contingência	47.000	102.000				102.000
Total Despesas	25.100.973	30.016.291	27.221.447	26.253.841	24.067.827	2.794.845
Superávit Orçamentário (c-g)						4.661.648

Conforme se depreende da análise do balanço, houve um superávit de arrecadação (receita arrecada - receita prevista) de R\$ 6,78 bilhões, enquanto a economia orçamentária (dotação atualizada - despesa empenhada) foi de R\$ 2,79 bilhões.

O superávit orçamentário registrado no período foi de R\$ 4,66 bilhões, influenciado pela utilização do superávit financeiro apurado em Balanço Patrimonial do ano anterior no valor de R\$ 404,28 milhões, por meio da abertura de crédito adicional.

Mais uma vez, destaca-se que o superávit orçamentário apresentado foi influenciado pelo ingresso de receitas patrimoniais extraordinárias, no montante de R\$ 3,99 bilhões, proveniente da participação do Município na concessão dos serviços de água e esgoto, decorrente do leilão relativo à CE-DAE.

Na análise dos Quadros da Execução dos Restos a Pagar não Processados e Processados, restou demonstrado que MRJ pagou restos a pagar (excluídos os provenientes de despesas intraorçamentárias) na ordem de R\$ 2,29 bilhões, tendo sido cancelado o montante de R\$ 1,50 bilhão. O saldo a pagar referente a despesas orçamentárias incorridas até o exercício de 2020 era, ao final do exercício de 2021, da ordem de R\$ 477,38 milhões.

Registre-se que o cancelamento dos restos a pagar se deram em razão da regulamentação da Lei Complementar nº 235/2021, pelo Decreto nº 49.831/2021, que dispôs que os valores inscritos em restos a pagar passíveis de parcelamento seriam cancelados até 31/12/2021, com o pagamento das parcelas se dando no 16º dia útil do mês de julho, a partir do exercício de 2022.

2.6. Opinião Conclusiva do Relatório Técnico

A RESOLUÇÃO ATRICON Nº 01/2021, QUE DISPÕE SOBRE A SISTEMATIZAÇÃO DA APRECIÇÃO DO PARECER PRÉVIO NAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES, PREVÊ A EMISSÃO, NO RELATÓRIO TÉCNICO, DE OPINIÃO CONCLUSIVA SOBRE O EIXO II – APRECIÇÃO DOS BALANÇOS GERAIS.

Sobre o tema, cabe trazer o posicionamento da CAD a respeito da questão suscitada no normativo:

Nos termos dispostos na Resolução Atricon n.º 01/2021 (itens 39.1 e 39.3), a obtenção de evidências de distorções materialmente relevantes ensejará a emissão de opinião sobre os balanços gerais na modalidade adversa ou com ressalva, a depender dos efeitos das mesmas sobre as demonstrações contábeis, que podem ser classificados como generalizados ou não generalizados. Assim, a obtenção de evidências de distorções materialmente relevantes e de efeitos generalizados ensejará a emissão de opinião adversa, enquanto a obtenção de evidências de distorções materialmente relevantes e de efeitos não generalizados ensejará a emissão de opinião com ressalva.

Da mesma forma, a mencionada Resolução dispõe que, em caso de não obtenção de evidência de auditoria adequada e suficiente sobre itens específicos, deverá ser emitida opinião com ressalva caso os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre as demonstrações financeiras possam ser materialmente relevantes, mas não generalizados; caso os possíveis efeitos de distorções não detectadas possam ser materialmente relevantes e generalizados, caberá abstenção de opinião sobre os balanços gerais apresentados.

A Norma Brasileira de Contabilidade de Auditoria Independente de Informação Contábil Histórica – NBC TA 705, de 17/06/2016, que versa sobre as Modificações na Opinião do Auditor Independente, define que os efeitos das distorções serão considerados generalizados se:

- não estiverem restritos aos elementos, contas ou itens específicos das demonstrações contábeis;
- estando restritos, representem ou possam representar parcela substancial das demonstrações contábeis; ou
- em relação às divulgações, sejam fundamentais para o entendimento das demonstrações contábeis pelos usuários.

Nesse sentido, cabem as seguintes ponderações:

Os possíveis efeitos das distorções não detectadas em face da impossibilidade de obtenção de evidências de auditoria abordada no subitem 3.5.1, embora possam ser materialmente relevantes, uma vez que o montante envolvido (R\$ 3,10 bilhões) corresponde a 20,98% do Ativo Circulante, não teriam efeitos generalizados, uma vez que:

- Estariam restritos ao Ativo evidenciado no Balanço Patrimonial Consolidado;

- Não representariam parcela substancial das demonstrações contábeis (5,37% do Ativo Total); e
- Não prejudicariam o entendimento das demonstrações contábeis pelo usuário, no seu conjunto.
- Os efeitos da distorção abordada no subitem 3.5.1, embora sejam materialmente relevantes, uma vez que o montante mínimo envolvido (R\$ 1,26 bilhão) corresponde a 8,52% do Ativo Circulante, não teriam efeitos generalizados, uma vez que:
- Estariam restritos ao Ativo evidenciado no Balanço Patrimonial Consolidado;
- Não representariam parcela substancial das demonstrações contábeis (2,18% do Ativo Total); e
- Não prejudicariam o entendimento das demonstrações contábeis pelo usuário, no seu conjunto.

Assim, esta Coordenadoria opina no sentido de que as demonstrações contábeis apresentadas na presente Prestação de Contas representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial, financeira e orçamentária do Município no exercício de 2021, exceto pelas seguintes RESSALVAS:

I. Impossibilidade de obtenção de evidências de auditoria adequadas e suficientes sobre a conta Créditos Tributários a Receber, integrante do Ativo Circulante, cujo saldo ao final do exercício de 2021 correspondia a R\$ 3,10 bilhões (20,98% do Ativo Circulante do Município); e

II. Distorção de, ao menos, R\$ 1,26 bilhão na conta Créditos Tributários a Receber (8,52% do Ativo Circulante do Município), face à não implementação do procedimento de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias e de contribuições, conforme disposto na Portaria STN n.º 548/2015.

Como se depreende do trecho colacionado, a CAD opinou no sentido de que as demonstrações contábeis apresentadas representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial, financeira e orçamentária do Município no exercício de 2021, com as ressalvas supramencionadas.

2.7. Resumo dos Principais Pontos



1. O Orçamento do Município para o exercício de 2021, aprovado pela Lei Municipal nº 6.842, de 29 de dezembro de 2020, estimou as receitas e fixou as despesas em R\$ 31,27 bilhões;



2. Durante o exercício foram incorporados ao orçamento créditos adicionais no montante de R\$ 22,18 bilhões, efetuados cancelamentos de R\$ 18,07 bilhões, obtendo-se uma despesa autorizada final de R\$ 35,38 bilhões;



3. A realização de receitas superou o montante previsto em 19,85%, contribuindo para a ocorrência de um superávit de arrecadação na ordem de R\$ 6,21 bilhões (receita arrecadada R\$ 37,48 bilhões – receita prevista R\$ 31,27 bilhões);



4. A realização da receita superou a execução da despesa ocasionando um superávit orçamentário (receita arrecadada R\$ 37,48 bilhões – despesa empenhada R\$ 32,44 bilhões) de R\$ 5,03 bilhões;



5. As variações ativas foram maiores do que as variações passivas gerando um superávit patrimonial de R\$ 17,05 bilhões;



6. O saldo de caixa final apurado no balanço financeiro foi maior que o saldo inicial resultando em um superávit financeiro de R\$ 5,99 bilhões;



7. O resultado primário apurado pelo Município foi de R\$ 7,64 bilhões, resultando em uma variação favorável em relação à meta de R\$ 6,38 bilhões (506%);



8. O resultado nominal obtido foi de R\$ 6,52 bilhões, frente à meta estabelecida de R\$ 858 milhões, com um descolamento de 660,53%;



9. Aumento real na arrecadação da receita total de R\$ 31,84 bilhões em 2020 para R\$ 37,47 bilhões em 2021;



10. Aumento real da receita corrente líquida de R\$ 25,29 bilhões em 2020 para R\$ 30,76 bilhões em 2021;



11. Aumento real das receitas tributárias de R\$ 13,71 bilhões em 2020 para R\$ 14,08 bilhões em 2021;



12. Aumento real das receitas de impostos próprios de R\$ 12,68 bilhões em 2020 para R\$ 13,44 bilhões em 2021;

-  13. Aumento real das receitas patrimoniais de R\$ 318,21 milhões em 2020 para R\$ 4,59 bilhões em 2021;
-  14. Aumento real no recebimento de transferências correntes de R\$ 11,59 bilhões em 2020 para R\$ 12,18 bilhões em 2021;
-  15. Redução da despesa total realizada de R\$ 32,92 bilhões em 2020 para R\$ 32,44 bilhões em 2021;
-  16. Redução da despesa total realizada de R\$ 32,92 bilhões em 2020 para R\$ 32,44 bilhões em 2021;
-  17. Redução da despesa com investimento de R\$ 751,78 milhões em 2020 para R\$ 460,28 milhões em 2021, sendo o menor gasto com investimentos realizado nos últimos 10 anos;
-  18. Redução da despesa com investimento de R\$ 751,78 milhões em 2020 para R\$ 460,28 milhões em 2021, sendo o menor gasto com investimentos realizado nos últimos 10 anos;
-  19. Redução do endividamento total de R\$ 81,55 bilhões em 2020 para R\$ 74,65 bilhões em 2021;
-  20. Redução do patrimônio líquido negativo de R\$ 31,96 bilhões em 2020 para R\$ 16,93 bilhões em 2021;
-  21. A abertura de créditos adicionais foi realizada dentro do limite estabelecido na LOA atingindo o percentual de 4,85% (Limite 30%);
-  22. Houve uma melhora nos índices de liquidez geral de 97,44% (de 0,39 para 0,77) e corrente de 124% (de 0,75 para 1,68);
-  23. Houve uma redução do déficit atuarial do FUNPREVI de R\$ 37,58 bilhões em 2020 para R\$ 27,90 bilhões em 2021;
-  24. Elevado montante de R\$ 3,29 bilhões destinado para cobrir o déficit financeiro do FUNPREVI no exercício (aporte financeiro, contribuição suplementar e outras as receitas não ordinárias como *royalties* do petróleo e alienação de bens);
-  25. Quitação parcial dos precatórios previstos para o exercício no montante de R\$ 280,52 milhões, sendo R\$ 278,40 milhões pagos e R\$ 2,12 milhões inscritos em restos a pagar;
-  26. Aumento do estoque de dívida ativa no montante de R\$ 55,24 bilhões em 2020 para R\$ 59,62 bilhões em 2021;



27. Elevado montante de provisões a pagar de R\$ 50,91 bilhões, sendo R\$ 27,91 bilhões decorrentes do déficit atuarial do FUNPREVI. As provisões referem-se aos passivos de prazo ou valor incertos, considerando os riscos potenciais de desembolso com perdas prováveis em ações trabalhistas, cíveis ou fiscais estimados pela Procuradoria Geral do Município ou área jurídica de cada entidade;



28. Elevado montante de contingências passivas de R\$ 92,33 bilhões, sendo R\$ 92,01 bilhões decorrentes de contingências cíveis, R\$ 195 milhões de contingências fiscais, e R\$ 125 milhões de contingências trabalhistas. Os passivos contingentes, ou seja, os valores nos quais os desembolsos apesar de não prováveis, sejam possíveis, não são reconhecidos em contas patrimoniais, tendo sido divulgados nas Notas Explicativas consoante às informações prestadas por suas áreas jurídicas ou pela Procuradoria Geral do Município;



29. Impossibilidade de obtenção de evidências de auditoria adequadas e suficientes sobre a conta Créditos Tributários a Receber, integrante do Ativo Circulante, cujo saldo ao final do exercício de 2021 correspondia a R\$ 3,10 bilhões (20,98% do Ativo Circulante do Município);



30. Distorção de, ao menos, R\$ 1,26 bilhão na conta Créditos Tributários a Receber (8,52% do Ativo Circulante do Município), face à não implementação do procedimento de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias e de contribuições, conforme disposto na Portaria STN nº 548/2015;



31. Não implementação do procedimento contábil de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias e de contribuições (exceto créditos previdenciários), bem como dos respectivos encargos, multas, ajustes para perdas e registro de obrigações relacionadas à repartição de receitas no prazo estipulado (01/01/2021).

3.

LIMITES
CONSTITUCIONAIS E
LEGAIS

3. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

ESTE CAPÍTULO TEM POR OBJETIVO APRESENTAR OS INDICADORES DE CUMPRIMENTO OBRIGATÓRIO PELO MUNICÍPIO, REFERENTES AOS LIMITES ESTABELECIDOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E POR OUTROS DISPOSITIVOS LEGAIS.

De forma global, os limites apurados nos últimos 5 anos estão sintetizados no quadro a seguir:

Tabela 37. Limites Constitucionais e Legais – 2017 a 2021

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Limites	Limite	2017	2018	2019	2020	2021
Despesa com Pessoal do Poder Executivo	Máximo de 54% da RCL	52,88%	50,12%	54,32%	56,24%	42,31%
Despesa com Pessoal Consolidado	Máximo de 60% da RCL	56,29%	53,14%	57,57%	59,14%	45,50%
Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	Mínimo de 25% da Receita de Impostos	29,82%	26,92%	28,58%	28,87%	25,98%
Remuneração do Magistério	Mínimo de 70% dos recursos da FUNDEB	79,87%	73,82%	77,90%	82,96%	72,12%
Aplicação na Saúde	Mínimo de 15% da Receita de Impostos	25,71%	23,11%	20,64%	19,19%	15,38%
Endividamento	Máximo de 120% da RCL	73,04%	72,58%	66,97%	78,28%	42,83%
Obtenção de operações de crédito	Máximo de 16% da RCL	5,07%	4,75%	0,79%	0,20%	2,06%
Comprometimento com amortização, juros e demais encargos da dívida consolidada	Máximo de 11,5% da RCL	8,63%	8,67%	8,22%	8,57%	8,28%
Parcerias Público-Privadas	Máximo de 5% da RCL Projetada	0,86%	0,83%	0,02%	0,26%	0,24%

1) Não houve a realização de operações de crédito por antecipação de receitas no período.

2) A regra de ouro foi atendida em todos os exercícios em análise.

3) O Município obteve nota C (2020) e B (2021) no âmbito do Novo Regime Fiscal.

4) O indicador da Receita Corrente/Despesa Corrente foi de 82,03% (2021).

5) O Município obteve nota C na CAPAG a partir do exercício de 2017, alcançando a nota B em 2022.

3.1. Despesa de Pessoal

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF, EM CONSONÂNCIA COM O QUE DETERMINA O ART. 169 DA CF/1988⁴⁰, NORMALIZOU, NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA, OS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL PARA TODOS OS ENTES DA FEDERAÇÃO.

Na esfera municipal, o gasto total com pessoal em cada período de apuração não poderá exceder a 60% da Receita Corrente Líquida, distribuídos em 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, e 54% para o Executivo.

Para fins de apuração dos limites, entende-se como despesa total com pessoal⁴¹ 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 previdência.

Além disso, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos também integram o cálculo do limite⁴².

O indicador é apurado em percentual da Receita Corrente Líquida e demonstra o quanto da RCL do Município está comprometida com o pagamento de pessoal.

O acompanhamento do gasto com pessoal é realizado ao longo do exercício financeiro por meio do Demonstrativo das Despesas Com Pessoal, publicado quadrimestralmente, como parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal.

No exercício em exame, conforme evidenciado na prestação de contas, o Poder Executivo realizou com pessoal, despesas no montante de R\$ 12,99 bilhões, alcançando 42,31% da Receita Corrente Líquida ajustada (R\$ 30,69 bilhões), enquadrando-se, portanto, no limite estabelecido (54%).

Figura 10. Indicador da despesa com pessoal do Poder Executivo

Fonte: Prestação de Contas de Governo
Elaboração própria



⁴⁰ CF/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.

⁴¹ LRF, art. 18.

⁴² LRF, art. 198, §1º.

Em relação ao Poder Legislativo, o limite com despesa de pessoal fixado pela LRF é de 6% da RCL, sendo 1,45% para o TCMRJ e 4,55% para a CMRJ. Nesse ponto, cumpre informar que a referida repartição⁴³ decorre da aplicação da regra de cálculo prevista no §1º do art. 20 da LRF⁴⁴.

O limite consolidado com despesa de pessoal, que engloba o Poder Executivo (54%), CMRJ (4,55%) e TCMRJ (1,45%) é de 60%.

No exercício em exame, tanto o limite consolidado quanto os limites individuais foram cumpridos, conforme figura a seguir:

Figura 11. Indicador da despesa com pessoal consolidado, Poder Executivo, CMRJ e TCMRJ

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Elaboração própria



Em que pese a despesa com pessoal encontrar-se dentro dos limites estabelecidos pela LC nº 101/2000, é importante destacar que, em função das recentes alterações promovidas na legislação pertinente ao tema, encontram-se em tramitação nesta Corte de Contas processos⁴⁵ que poderão impactar a apuração dos limites, tendo em vista as decisões que vierem a ser proferidas. Nesse sentido, registra-se a possível necessidade de revisão futura do cálculo do limite com despesa de pessoal.

⁴³ Conforme consta no processo nº 04/001.059/2011, a repartição do limite entre a CMRJ e o TCMRJ resultou na proporção de 4,55% para a Câmara Municipal e 1,45% para o TCMRJ.

⁴⁴ LRF, art.20, § 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros os imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

⁴⁵ Processo nº 40/100176/2021 – RGF 1º quadrimestre de 2021 e 40/101.638/2021 – Recurso de reconsideração do RGF.

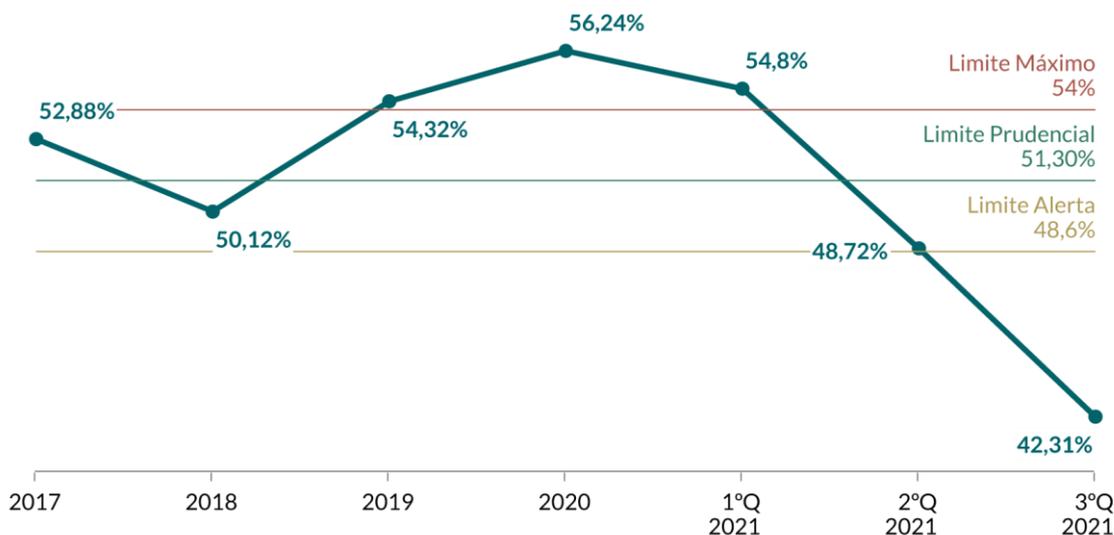
3.1.1. Evolução do Indicador 2017 - 2021

A evolução do gasto com pessoal do Poder Executivo nos últimos 5 exercícios está explicitada no gráfico que se segue:

Gráfico 23. Evolução do gasto com despesa de pessoal

Fonte: Prestações de Contas de Governo

Elaboração própria



No tocante à evolução do indicador com despesa de pessoal, note-se que o Município do Rio de Janeiro encontrava-se acima do limite com despesa de pessoal desde o exercício de 2019, permanecendo nesse patamar até o 1º quadrimestre de 2021.

No entanto, a partir do 2º quadrimestre, o percentual com despesa de pessoal apresentou uma significativa redução, enquadrando-se abaixo do limite máximo estabelecido para o gasto.

Neste particular, ressalta-se que, embora o total com despesa de pessoal para fins de apuração do limite tenha apresentado um decréscimo em relação ao exercício anterior (de R\$ 13,17 bilhões em 2020 para R\$ 12,99 bilhões em 2021), a queda verificada no percentual foi fortemente influenciada pela variação positiva de 31% na Receita Corrente Líquida⁴⁶ (de R\$23,42 bilhões para R\$30,69 bilhões)⁴⁷.

No que diz respeito ao decréscimo da despesa com pessoal, sublinha-se que, até o final de 2021, vigoraram diversas vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 173/202⁴⁸, contemplando

⁴⁶ Receita Corrente Líquida ajustada para cálculo do limite da despesa com pessoal, conforme divulgado na prestação de contas de governo de 2020 e 2021.

⁴⁷ Valores nominais.

⁴⁸ LC 173/2021, art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do

medidas de contenção de gastos relacionadas ao enfrentamento da pandemia, o que contribuiu para este efeito.

Sobre este tema, cumpre destacar que, durante auditoria realizada pela CAD em 2022, foram solicitados à Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento esclarecimentos referentes à ocorrência de despesas vedadas pela referida Lei. Em resposta, a SMFP informou que não foram desobedecidos os comandos legais.

Além disso, foram solicitadas informações à Controladoria Geral do Município sobre a realização de procedimentos de fiscalização que pudessem verificar o cumprimento das vedações imposta pela Lei Complementar nº 173/2020. Em seus esclarecimentos, a CGM informou que não foram realizados trabalhos de auditoria no exercício com essa finalidade.

Em continuidade, no que se refere ao incremento verificado na RCL, este foi ocasionado, principalmente, pelo ingresso da receita proveniente da participação do Município na concessão de serviços de saneamento da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro - CEDAE, decorrente do leilão promovido pelo Governo do Estado, no montante de R\$ 3,99 bilhões, consoante apontado na análise dos relatórios fiscais durante o exercício de 2021.

Destaca-se que, por se tratar de receita de natureza patrimonial, o ingresso financeiro proveniente da concessão de serviços de saneamento (CEDAE) integra o rol das receitas correntes e, por consequência, majora o cálculo da Receita Corrente Líquida.

Entretanto, é importante advertir que o referido recurso, diferentemente das demais receitas correntes, possui caráter extraordinário e temporário, criando assim uma margem adicional que pode não ser sustentável para balizamento do limite com despesa de pessoal, bem como dos outros indicadores que se utilizam da RCL como base de cálculo.

Neste diapasão, insta salientar que, caso se mantenha o poder arrecadatório observado em 2021, a receita corrente líquida ajustada pela variação dos ingressos futuros da CEDAE tende a ser reduzida conforme evidenciado a seguir:

caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

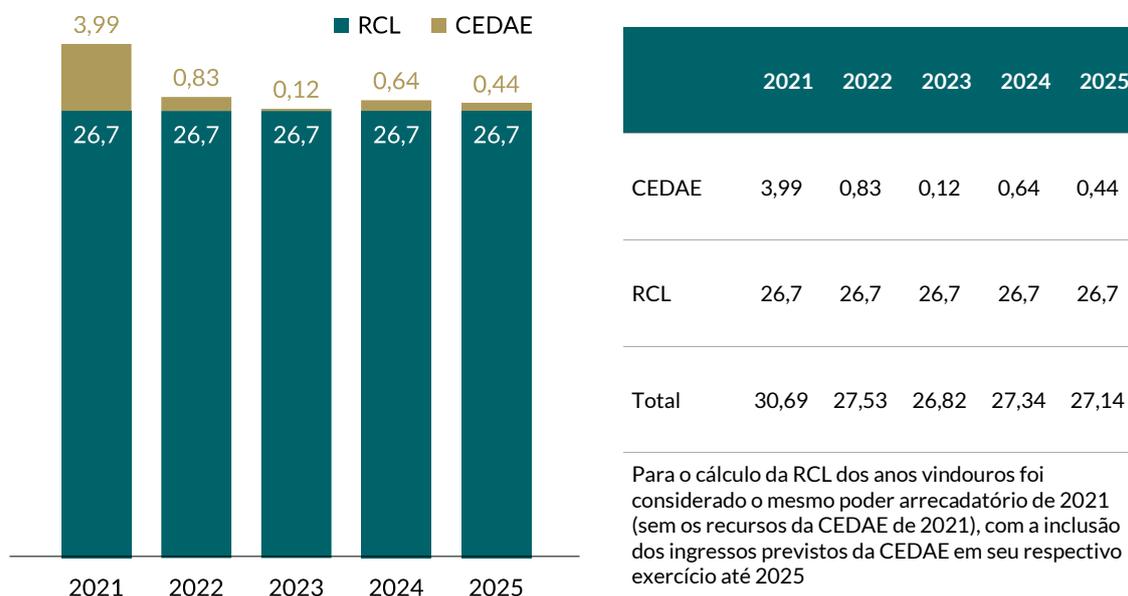
II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

Gráfico 24. Receita Corrente Líquida e recursos da CEDAE de 2021 a 2025

Fonte: Prestação de Contas de Governo e Auditoria realizada pela CAD

Valores em R\$ bilhões

Elaboração própria



Além disso, sublinha-se que a Portaria STN nº 377/2020 estabelecia que, a partir do exercício de 2022, as despesas com mão de obra decorrentes de contratos de gestão firmados com entidades sem fins lucrativos deveriam ser consideradas para fins de apuração do limite com despesas de pessoal dos entes contratantes.

No entanto, cumpre informar que o Projeto de Decreto Legislativo nº 333/2020 com o objetivo de sustar os efeitos da Portaria nº 377/2020, já foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 16/12/2021⁴⁹ e pelo Senado Federal em 22/06/2022⁵⁰ e encaminhado à promulgação.

3.1.2. Comparativo com Outras Capitais

No gráfico a seguir foram evidenciados os indicadores com gastos de pessoal das principais capitais do país:

⁴⁹ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2257821>> Acesso em: 14/06/2022.

⁵⁰ Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151740>> Acesso em: 24/06/2022.

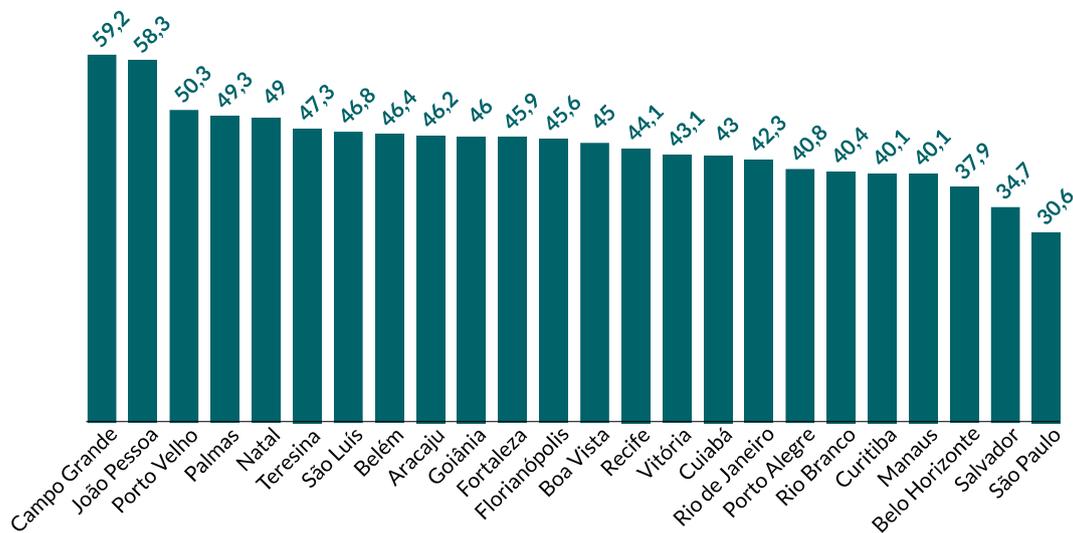
Gráfico 25. Comparativo do gasto com pessoal entre as capitais do país

Fonte: SICONFI

Não foram incluídas as cidades de Macapá e Maceió

Valores em %

Elaboração própria



Note-se que, em 2021, o MRJ foi a 8ª capital com o menor comprometimento de gasto com pessoal em relação à sua Receita Corrente Líquida.

No Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, divulgado pela Secretaria do Tesouro Municipal, com dados referentes ao exercício de 2020, o MRJ encontrava-se em último lugar, como a capital com o maior nível de comprometimento de sua RCL com a despesa bruta de pessoal⁵¹.

Nesse ponto, é importante registrar que, apesar de o gasto com pessoal não ter apresentado crescimento de 2020 para 2021, salienta-se que a melhora no índice foi ocasionada pelo aumento considerável das receitas patrimoniais (decorrente dos ingressos provenientes do leilão relativo à CEDAE), integrantes da RCL, que é utilizada como parâmetro para apuração do indicador.

⁵¹ Os dados do Tesouro não consideram as deduções com despesa de pessoal previstas no §1º do art. 19 da LRF, sendo, portanto, diferente dos dados apresentados no SICONFI.

3.2. Educação

A EDUCAÇÃO É UM DIREITO FUNDAMENTAL DE NATUREZA SOCIAL⁵² ASSEGURADO A TODOS OS INDIVÍDUOS, SENDO DEVER DO ESTADO PROVER CONDIÇÕES INDISPENSÁVEIS AO SEU PLENO EXERCÍCIO, OFERECENDO À SOCIEDADE OS INSTRUMENTOS NECESSÁRIOS PARA ALCANÇAR SEUS FINS.

Conforme preconizado na Constituição Federal⁵³, os Municípios deverão aplicar, anualmente, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

As ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE são aquelas que visam a alcançar os objetivos básicos da educação nacional, com uma educação de qualidade a todos e ações voltadas à obtenção dos propósitos das instituições educacionais de todos os níveis.

No Brasil, os Municípios são responsáveis por fornecer a educação infantil, representadas pelas creches (até 3 anos), pré-escolas (4 a 5 anos) e ensino fundamental (a partir de 6 anos).

Para consecução desses objetivos, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB⁵⁴, que enumera as ações que são consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, bem como aquelas que não podem ser realizadas para tal finalidade.

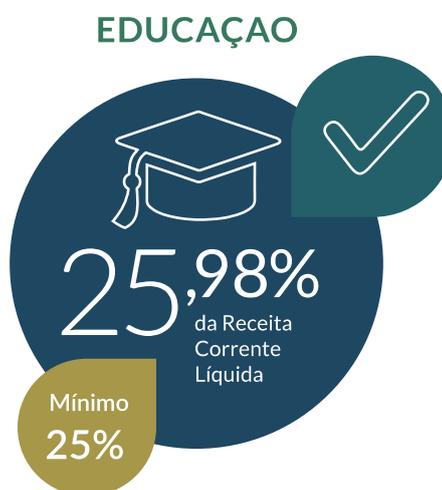
Destaca-se que o não cumprimento do percentual mínimo sujeita o Município à intervenção do Estado⁵⁵ e ao não recebimento de transferências voluntárias⁵⁶.

No período em análise, segundo informações apresentadas na Prestação de Contas, o Município executou com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o montante de R\$ 4,63 bilhões, alcançando o percentual de 26,01%⁵⁷ e cumprindo o mínimo constitucional.

No entanto, conforme dados apurados em auditoria realizada pela CAD, foram identificadas despesas no montante de R\$ 5,16 milhões que não podem ser enquadradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, e, por esse motivo, não devem ser consideradas no cálculo do limite. Após

Figura 12. Aplicação em MDE

Fonte: CAD
Elaboração própria



⁵² CF/1988, art. 6º.

⁵³ CF/1988, art. 212.

⁵⁴ Lei nº 9.394/1996, art. 70 e 71.

⁵⁵ CF/1988, art. 35, III.

⁵⁶ Lei Complementar nº 101/2000, art. 25, §1º, IV, "b".

⁵⁷ Percentual informado pela CGM na Prestação de Contas.

as devidas exclusões, foi obtido um percentual de 25,98%, também enquadrado no limite estabelecido.

Sobre este tema, é importante mencionar que no Parecer Prévio de 2020 constou a seguinte determinação:

D.4 - Que a CGM, a SMFP 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 3.1.4 do relatório da CAD;

Como se pode notar, tal determinação não foi cumprida, uma vez que continuam sendo incluídas despesas indevidas no cálculo do limite com MDE. O atendimento às determinações desta Corte de Contas será tratado no Capítulo 15.

A tabela a seguir apresenta o novo cálculo realizado pela CAD com exclusão dos valores indevidos:

Tabela 38. Exclusão das despesas não enquadradas como MDE

Fonte: Relatório da CAD

Valores em R\$

Elaboração CAD

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE/2021		
I - Base de Cálculo do Anexo 8 - RREO		
[A] - Receita de Impostos e Transferências		17.819.742.664,48
[B] - Despesas para Fins de MDE		4.634.102.456,88
II - Exame TCM/SGCE/CAD		
(-) Deduções		
1) Despesas com o Ensino Estadual		4.282.816,50
2) Contribuição Suplementar		557.082,00
3) Despesas com Assistência Médica (Multirio)		321.928,93
[C] - Total das Deduções (itens 1 a 3)		5.161.827,43
[D] - Despesas para Fins de Limite [B-C]		4.628.940.629,45
[E] - Percentual Aplicado em 2021:	CGM = [B/A]	26,01%
	TCM = [D/A]	25,98%

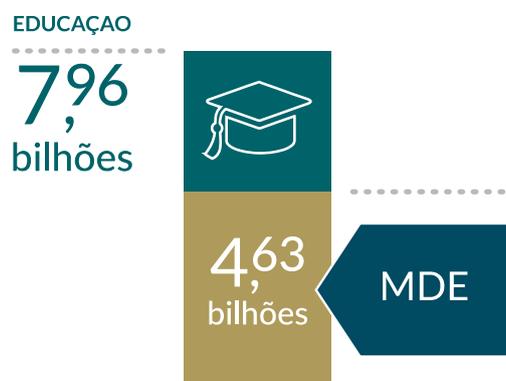
Em continuidade, é importante ressaltar que nem toda despesa realizada na Função Educação se enquadra como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. A Função Educação evidencia os gastos de forma ampla, possuindo recursos que podem financiar programas, projetos e ações voltadas para educação pública de forma geral, não necessariamente enquadradas como MDE, conforme demonstrado na figura a seguir:

Gráfico 26. Despesas com a Função Educação e MDE

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores em R\$

Elaboração própria



Extraí-se do gráfico que, do montante de R\$ 7,96 bilhões pertencentes à função educação, R\$ 4,63 bilhões foram executados como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

A tabela abaixo identifica os gastos na Função Educação classificados por fonte de recursos:

Tabela 39. Despesas da Função Educação por fonte de recursos

Fonte: Excel Addin

Valores em R\$

Educação	Soma de Empenhado Atualizado	Percentual
142 - FUNDEB	3.526.030.483,96	44,32%
117 - Ordinários Não Vinculados - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos	1.688.846.386,55	21,23%
163 - Ordin. Não Vinc. - Contribuição Previdenciária Suplementar - Educação	1.335.730.000,00	16,79%
172 - Ordin. Não Vinc. - Contribuição Previdenciária Patronal - Educação	641.930.881,43	8,07%
107 - Salário Educação	294.195.870,16	3,70%
100 - Ordinários Não Vinculados	234.496.825,31	2,95%
115 - Transferência Do Governo Federal Para Merenda Escolar	93.451.259,15	1,17%
165 - Ordin. Não Vinc. - Contribuição Previdenciária Suplementar	46.043.000,00	0,58%
114 - Programa Dinheiro Direto Na Escola - Transferência Do Governo Federal	32.157.827,38	0,40%
315 - Transferência Do Governo Federal Para Merenda Escolar - Exercícios Anteriores	28.598.687,29	0,36%
342 - Fundeb - Exercícios Anteriores	28.518.829,77	0,36%
307 - Salário Educação - Exercícios Anteriores	4.184.749,25	0,05%
200 - Receita Própria de Autarquias, Fundações e Empresas	1.627.375,28	0,02%
313 - Outras - Exercícios Anteriores	482.459,20	0,01%
400 - Receita Própria de Autarquias, Fundações e Empresas - Exercícios Anteriores	161.017,86	0,002%
Total Geral	7.956.455.652,59	100,0%

3.2.1. Repasse de Receitas à SME destinadas à MDE

A LDB, em seu art. 69, §§ 5º e 6º, determina que as receitas pertencentes à base de cálculo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino deverão ser repassadas ao órgão responsável pela educação, conforme prazos fixados em função da arrecadação. Além disso, dispõe que o atraso na liberação sujeitará os recursos à correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

Em auditoria realizada pela CAD, em março de 2018, foi constatada a criação da “Conta MDE”. Todavia, verificou-se, à época, que ainda não haviam sido creditados valores na referida conta.

Desde então, essa Corte de Contas vem reiterando a necessidade do cumprimento do repasse de receitas vinculados à MDE para SME. Por conseguinte, no Parecer Prévio referente ao exercício de 2020 foi exarada a seguinte determinação:

D.7 - Que a SMFP 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;

Em que pese os esclarecimentos prestados pelos órgãos que enviaram suas justificativas, restou evidenciado que o dispositivo legal ainda não está sendo cumprido.

Conforme apontado pela CAD, a implementação do mencionado dispositivo legal envolve tão somente a transferência de valores arrecadados pelo Município entre contas bancárias de sua titularidade, geridas pela SMFP, cabendo à CGM o registro contábil de tal movimentação.

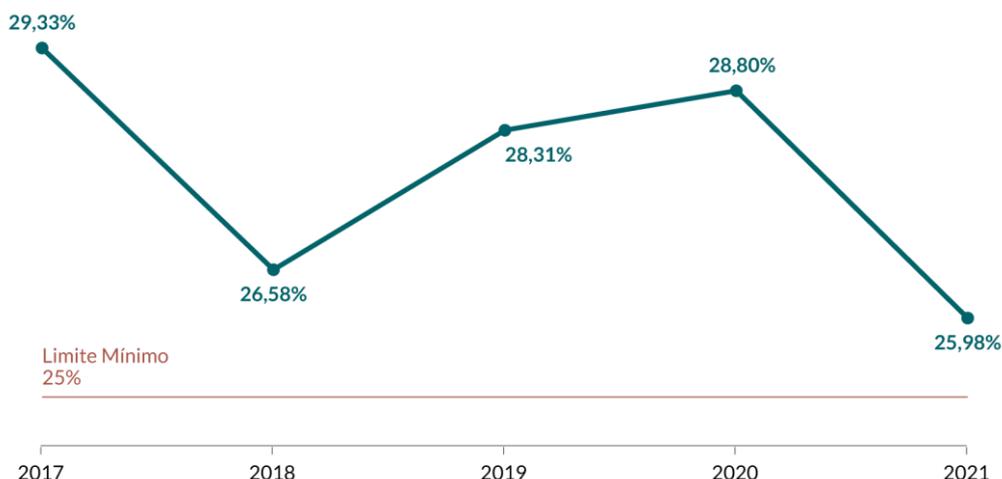
Em face do exposto, foi sugerida que a determinação fosse reiterada.

3.2.2. Evolução do Indicador 2017 - 2021

No que tange ao comportamento do indicador ao longo dos últimos 5 anos, observa-se que o limite mínimo foi cumprido em todos os exercícios, como se segue:

Gráfico 27. Evolução do percentual aplicado em MDE

Fonte: Prestações de Contas de Governo



O percentual utilizado refere-se ao cálculo realizado pelo TCMRJ com a exclusão das despesas que não são consideradas para fins de MDE e haviam sido incluídas no cálculo da CGM.

É possível notar que, em 2021, houve uma queda no percentual aplicado em MDE quando comparado ao exercício anterior, sendo, inclusive, o menor percentual verificado na série histórica em análise.

No entanto, registra-se que não houve redução significativa do valor executado com MDE. O montante aplicado não sofreu uma grande alteração ao longo do período, variando apenas a base de cálculo do percentual, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 40. Receitas de impostos e Despesas aplicadas em MDE – 2017 - 2021

Fonte: Prestações de Contas de Governo

Valores em R\$ bilhões, atualizados pelo IPCA-e médio do período

Indicador = (despesa com MDE/Receitas de impostos)*100

Descrição	2017	2018	2019	2020	2021
Receita de Impostos	16,23	16,93	17,60	16,63	17,82
Despesa com MDE	4,76	4,50	5,00	4,80	4,63
Indicador	29,33%	26,58%	28,31%	28,80%	25,98%

3.2.3. Comparativo com Outras Capitais

No gráfico abaixo foram evidenciados os indicadores com gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE das principais capitais do país:

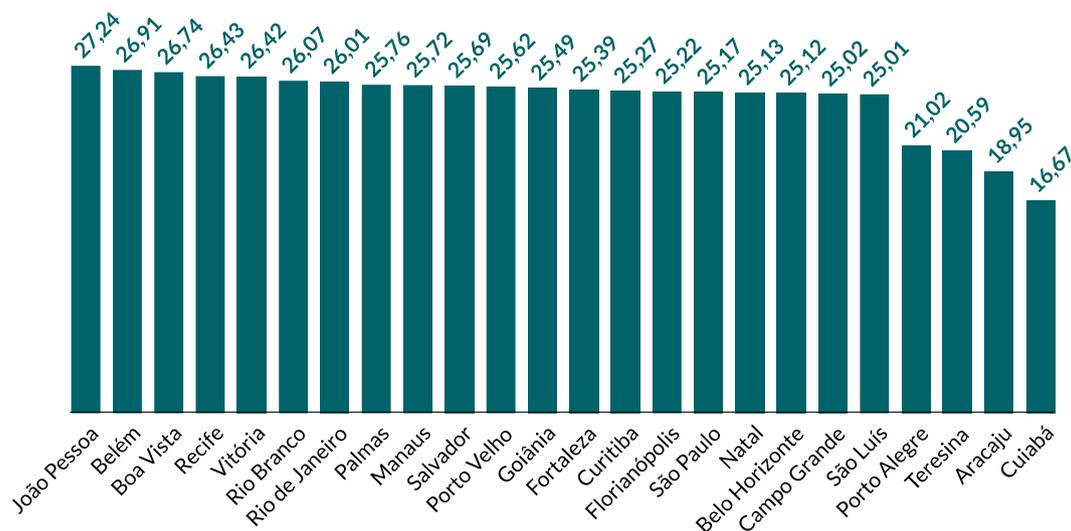
Gráfico 28. Comparativo do percentual aplicado em MDE das capitais

Não foram incluídas as cidades de Macapá e Maceió

Fonte: SICONFI

Valores em %

Elaboração própria



Não obstante o percentual aplicado em MDE ter apresentado uma redução em relação aos anos anteriores, o Município ocupa a 7ª posição entre as capitais que mais investem em manutenção e desenvolvimento do ensino.

É importante mencionar que, em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da covid-19, os Estados, Distrito Federal e Municípios não poderão ser responsabilizados

pelo descumprimento do limite nos exercícios de 2020 e 2021, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 119 de 27/04/2022.

3.3. FUNDEB

DE INÍCIO, REGISTRE-SE QUE O TEMA SERÁ MELHOR APROFUNDADO NO CAPÍTULO 5. EM SÍNTESE, O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (FUNDEB) É UM FUNDO ESPECIAL, DE NATUREZA CONTÁBIL E DE ÂMBITO ESTADUAL, FORMADO, NA QUASE TOTALIDADE, POR RECURSOS PROVENIENTES DOS IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO.

Seu funcionamento está atrelado a um mecanismo de redistribuição dos recursos, entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de suas atuações prioritárias⁵⁸.

Os recursos do FUNDEB devem ser utilizados para aplicação exclusiva na manutenção e no desenvolvimento da educação básica pública, bem como na valorização dos profissionais da educação, incluída sua remuneração.

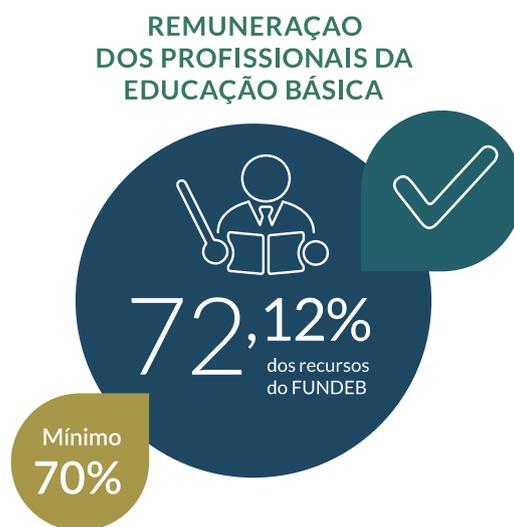
Com efeito, a CF/1988 estabelecia que 60% dos recursos do fundo seriam destinados ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício⁵⁹.

No entanto, com a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 108/2020, esse percentual passou a ser de 70%⁶⁰, com ampliação do rol dos servidores qualificados para recebimento do benefício⁶¹.

Ficou evidenciado que foram destinados R\$ 2,57 bilhões dos recursos recebidos do FUNDEB à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, o que equivale a 72,12% do total, cumprindo, portanto, o mínimo previsto.

Em continuidade, também importa salientar que os recursos recebidos do FUNDEB devem ser distribuídos e utilizados no mesmo ano em que são computados. Entretanto, excepcionalmente, é possível a utilização de até 10%⁶² dos recursos no

Figura 13. Aplicação dos recursos do FUNDEB em Remuneração dos profissionais da educação básica
Fonte: Elaboração própria



⁵⁸CF/1988, art. 212-A, II; e Lei nº 14.113/2020, art. 7º e art. 8º, § 1º.

⁵⁹CF/1988, inciso XII, do art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), redação dada pela EC nº 53/2006.

⁶⁰CF/1988, art. 212-A, inciso XI, redação incluída pela Emenda Constitucional nº 108/2020.

⁶¹Lei nº 14.113/2020, art. 26, § 2º, inciso II.

⁶²Lei nº 14.113/2020, art. 25, § 3º.

primeiro quadrimestre do ano seguinte, mediante abertura de crédito adicional.

Do montante recebido pelo Município (R\$3,56 bilhões), foram executados R\$ 3,53 bilhões, restando um valor não aplicado no exercício de R\$ 34,22 milhões.

Figura 14. Montante do FUNDEB não aplicado no exercício

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Elaboração própria



A tabela a seguir discrimina os valores executados com recursos do FUNDEB, classificados por elemento de despesa:

Tabela 41. Despesas do FUNDEB executadas por elemento de despesa

Fonte: Excel Addin

Valores em R\$

Fundeb	Soma de Empenhado Atualizado	Percentual
11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	2.344.187.163,21	66,48%
39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	555.592.099,28	15,76%
37 - Locação de Mão-De-Obra	188.578.040,24	5,35%
13 - Obrigações Patronais	156.204.002,69	4,43%
30 - Material de Consumo	107.510.769,55	3,05%
16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	67.273.508,86	1,91%
52 - Equipamentos e Material Permanente	42.180.283,19	1,20%
47 - Obrigações Tributárias e Contributivas	37.443.916,36	1,06%
40 - Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação	17.128.774,81	0,49%
51 - Obras e Instalações	6.499.995,00	0,18%
36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	3.338.360,77	0,09%
35 - Serviços de Consultoria	93.570,00	0,003%
Total Geral	3.526.030.483,96	100,00%

Registre-se que, em auditoria realizada pela CAD, ficou demonstrado que foram executadas despesas com pagamento de juros, multas e outros encargos no valor de R\$ 710,87 milhões com recursos do FUNDEB. Tais despesas não podem ser enquadradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme disposto no art. 25, *caput*, da Lei nº 14.113/2020 c/c o art. 70, *caput*, da LDB.

No Parecer Prévio referente ao exercício de 2020, constou a seguinte determinação:

D.5 - 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. 25, caput, da Lei Federal n.º 14.113/2020 c/c com o art. 70, caput e incisos I a VIII, da Lei Federal n.º 9.394/1996;

A verificação da execução de despesas com juros e multas utilizando as fontes do FUNDEB evidenciam que a referida determinação não foi cumprida. O monitoramento do cumprimento das determinações desta Corte de Contas será tratado no Capítulo 15.

3.3.1. Ganho do FUNDEB

O MRJ obteve um expressivo ganho de recursos do Fundo no exercício em análise, contribuindo com o montante de R\$ 868 milhões e recebido, segundo os critérios de distribuição previstos, o valor de R\$ 3,54 bilhões, alcançando, assim, um ganho de R\$ 2,68 bilhões.

Figura 15. Ganho do FUNDEB

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária

Valores em R\$

Elaboração própria



O gráfico a seguir apresenta o ganho do FUNDEB das 5 maiores capitais do país. Observa-se que o MRJ é a segunda capital com maior ganho, perdendo apenas para o Município de São Paulo.

Gráfico 29. Ganho do FUNDEB das 5 maiores capitais do país

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária

Valores em R\$ milhões

Elaboração própria



3.4. Salário Educação

O SALÁRIO-EDUCAÇÃO⁶³ É UMA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL, QUE SERVE DE FONTE ADICIONAL DE RECURSOS PARA EDUCAÇÃO PÚBLICA, PERMITINDO ÀS TRÊS INSTÂNCIAS DE GOVERNO INVESTIREM EM PROGRAMAS, PROJETOS E AÇÕES QUE QUALIFIQUEM PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO E ESTIMULEM ALUNOS A PERMANECEREM EM SALA DE AULA.

Essa contribuição é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda (RFB/MF) e, posteriormente, repassada a Estados e Municípios.

Os recursos podem ser aplicados em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino em todas as etapas e modalidades da educação básica, vedada⁶⁴ sua utilização para o pagamento de pessoal.

Ressalta-se que, por ser uma contribuição social e não um imposto, esses recursos não podem ser considerados para o cálculo dos 25% da MDE.

O Município empenhou em 2021 o montante de R\$ 298,38 milhões, sendo R\$ 294,20 milhões na fonte do Salário-Educação (FR 107), e R\$ 4,18 milhões na fonte Salário- Educação – Exercícios Anteriores (FR 307), que foram destinados a gastos com outras despesas correntes e investimentos, não sendo identificado o empenhamento com despesas de Pessoal e Encargos Sociais, o que está em conformidade com a legislação.

⁶³ CF/1988, art. 212, § 5º, com alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 53/2006.

⁶⁴ Lei nº 9.766/1998, art. 7º.

3.5. Saúde

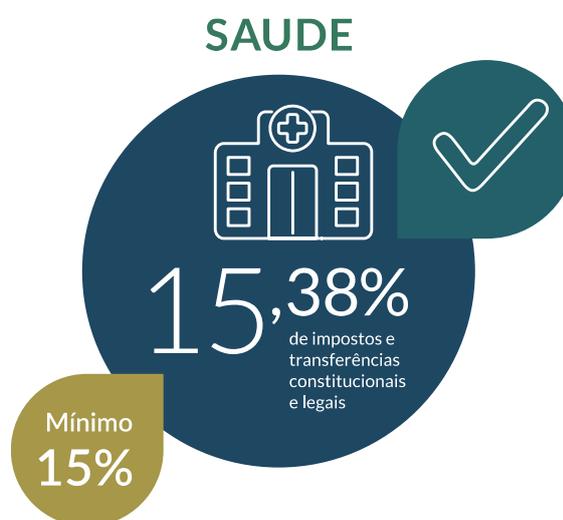
A SAÚDE É DIREITO DE TODOS E DEVER DO ESTADO, DEVENDO SER GARANTIDA MEDIANTE POLÍTICAS SOCIAIS E ECONÔMICAS QUE VISEM À REDUÇÃO DO RISCO DE DOENÇA E DE OUTROS AGRAVOS E AO ACESSO UNIVERSAL E IGUALITÁRIO ÀS AÇÕES E SERVIÇOS PARA SUA PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO, CONFORME ESTABELECIDO NA CF/1988⁶⁵.

Os Municípios ficam obrigados a aplicar, no mínimo, 15%⁶⁶ da arrecadação dos impostos e das transferências constitucionais e legais em ações e serviços públicos de saúde - ASPS⁶⁷.

Segundo informações prestadas pela CGM, o Município do Rio de Janeiro arrecadou R\$ 17,78 bilhões com impostos e transferências constitucionais e legais e executou R\$ 2,73 bilhões com ASPS, atingindo, assim, o mínimo constitucional exigido.

Figura 16. Aplicação do mínimo em ASPS

Fonte: Prestação de Contas de Governo
Elaboração própria



A tabela a seguir aponta os gastos na Função Saúde classificados por fonte de recursos:

Tabela 42. Despesas da Função Saúde por fonte de recursos

Fonte: Excel Addin
Valores em R\$

Saúde	Soma de Empenhado Atualizado	Percentual
119 - Ordinários Não Vinculados - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos	1.966.849.841,33	28,88%
181 - Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	1.348.773.021,63	19,81%
208 - Convênios	1.117.578.889,54	16,41%
196 - Transferências do Fundo Estadual de Saúde - Cofinanciamento	549.720.107,00	8,07%
100 - Ordinários Não Vinculados	443.949.982,13	6,52%
180 - Atenção Básica	420.831.105,56	6,18%
173 - Ordin. Não Vinc. - Contribuição Previdenciária Patronal - Saúde	258.886.230,63	3,80%
188 - Recursos SUS Destinados Ao Enfrentamento da Covid-19 - Custeio	245.002.963,19	3,60%
396 - Transferências do Fundo Estadual de Saúde - Cofinanciamento - Exercícios Anteriores	149.665.444,15	2,20%

⁶⁵ CF/1988, art. 196.

⁶⁶ Lei Complementar nº 141, de 13/01/2012, em regulamentação ao § 2º, art. 198 da Constituição Federal.

⁶⁷ Lei Complementar nº 141, de 13/01/2012, art. 3º, Incisos I a XII.

164 - Ordin. Não Vinc. - Contribuição Previdenciária Suplementar - Saúde	65.986.357,97	0,97%
182 - Vigilância Em Saúde	64.538.576,54	0,95%
197 - Transferência da CMRJ Para Educação e Saúde	59.231.890,61	0,87%
120 - Inspeção Sanitária	48.447.222,84	0,71%
183 - Assistência Farmacêutica	33.050.596,15	0,49%
195 - Multas por Infração à Legislação de Saúde	11.575.672,68	0,17%
308 - Convenio Realizado - Exercícios Anteriores	11.551.782,71	0,17%
320 - Inspeção Sanitária - Exercícios Anteriores	4.298.243,65	0,06%
156 - Royalties do Petróleo - Saúde - Lei 12858/2013	3.341.637,27	0,05%
385 - Investimentos na Rede de Serviços de Saúde - Exercícios Anteriores	3.066.000,00	0,05%
305 - Doações - Exercícios Anteriores	1.864.457,82	0,03%
395 - Multas por Infração à Legislação de Saúde - Exercícios Anteriores	751.181,29	0,01%
113 - Outras	400.497,28	0,01%
185 - Investimentos na Rede de Serviços de Saúde	150.516,10	0,002%
184 - Gestão do SUS	1.000,00	0,00001%
Total Geral	6.809.513.218,07	100,00%

Como se observa, o total empenhado na Função Saúde totalizou R\$ 6,80 bilhões, sendo distribuído da seguinte forma: R\$5,52 bilhões com recursos do Tesouro, R\$ 1,11 bilhão com recursos de outras fontes e R\$171 milhões com recursos de exercícios anteriores.

Cabe destacar que dentro dos recursos do Tesouro estão contempladas as seguintes fontes de recursos:

- 196 (Transferências do Fundo Estadual de Saúde) R\$ 549,72 milhões,
- 188 (Recursos destinados ao Enfrentamento da Covid) R\$ 245,00 milhões,
- 197 (Transferências da CMRJ para a Saúde) R\$ 59,23 milhões,
- 173 (Contribuição Previdenciária Patronal - Saúde) R\$ 258,88 milhões,
- 164 (Contribuição Previdenciária Suplementar - Saúde) R\$ 65,98 milhões.

3.5.1. Evolução do Indicador 2017 - 2021

No que tange ao comportamento do indicador ao longo dos últimos 5 anos, observa-se que o limite mínimo foi alcançado em todos os exercícios. No entanto, houve uma significativa redução do percentual durante todo período, conforme apresentado no gráfico que se segue:

Gráfico 30. Evolução do percentual aplicado em ASPS

Fonte: Prestações de Contas de Governo



Tabela 43. Despesas aplicadas em Ações e Serviços Públicos de Saúde – 2017 a 2021

Fonte: Prestações de Contas de Governo

Valores em R\$ bilhões, atualizados pelo IPCA-e médio do período

Indicador = (despesa com ASPS/Receitas de impostos e transferências) *100

Descrição	2017	2018	2019	2020	2021
Receita de Impostos	16,20	16,90	17,56	16,60	17,80
Despesa com ASPS	4,17	4,90	3,63	3,18	2,73
Indicador	25,71%	23,11%	20,64%	19,17%	15,38%

É possível notar que as receitas de impostos e transferências constitucionais e legais que servem de base para verificação do limite de aplicação em serviços de saúde vinham apresentando um crescimento de 2017 até 2019, quando sofreram uma queda em decorrência dos efeitos da pandemia no exercício de 2020. No entanto, em 2021, a arrecadação voltou a crescer, retornando ao mesmo patamar de 2019.

Por outro lado, a aplicação dos recursos em saúde apresentou uma queda em toda série histórica em análise. A despesa executada em 2021 foi 34,53% menor do que a realizada em 2017.

3.5.2. Comparativo com Outras Capitais

No gráfico a seguir foram evidenciados os indicadores dos gastos com ações e serviços públicos de saúde das principais capitais do país:

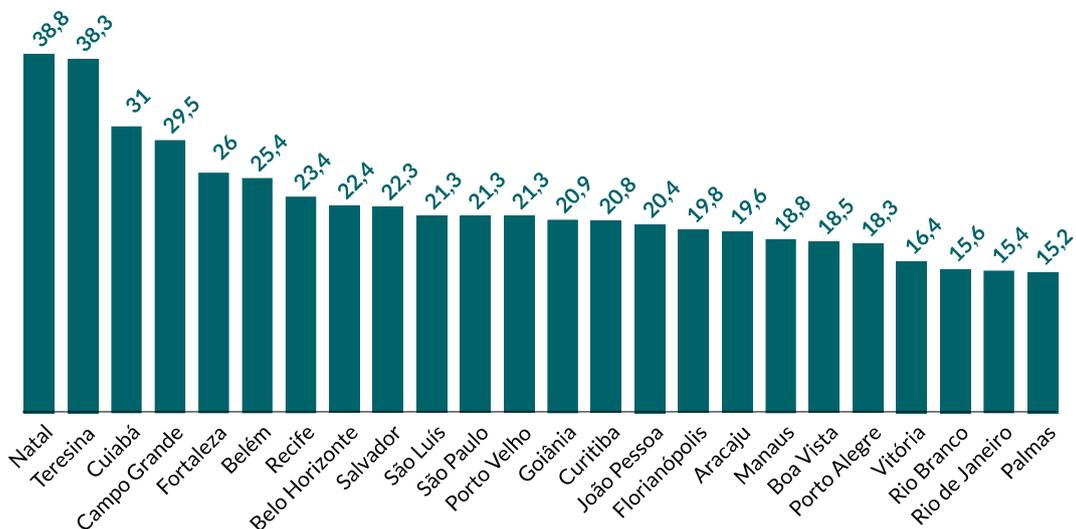
Gráfico 31. Comparativo do percentual aplicado em ASPS das capitais

Não foram incluídas Macapá e Maceió

Fonte: SICONFI

Valores em %

Elaboração própria



De acordo com as informações do gráfico acima, verifica-se que o MRJ é a segunda capital do país com o menor percentual de aplicação dos recursos resultantes da arrecadação de impostos e transferências constitucionais e legais⁶⁸ em ações e serviços públicos de saúde.

⁶⁸ De acordo com o art. 198, § 2º, da Constituição Federal de 1988, os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os artigos 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º, todos da Constituição Federal.

3.6. Dívida Consolidada Líquida

A DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA BRUTA É COMPOSTA PELAS OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS ASSUMIDAS PELO ENTE 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, e os precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que foram incluídos.

Já a dívida consolidada líquida - DCL corresponde ao montante da dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

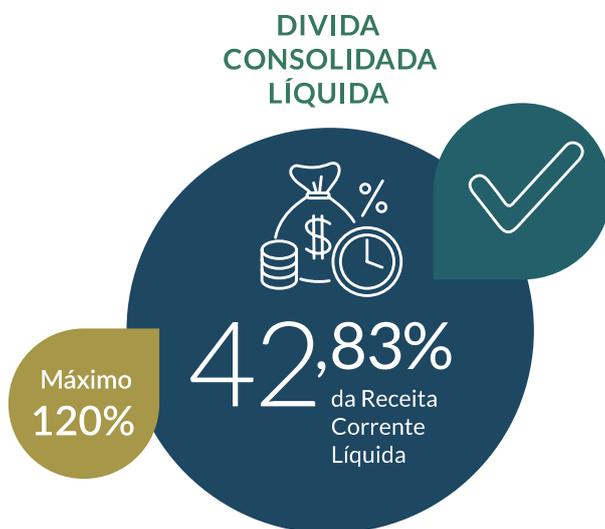
A Resolução do Senado Federal nº 40/2001⁶⁹ estabelece que o montante da DCL dos Municípios não poderá exceder a 120% da Receita Corrente Líquida - RCL.

Ficou demonstrado que a dívida consolidada líquida do Município alcançou o montante de R\$ 13,16 bilhões, representando 42,83% da RCL ajustada.

Figura 17. Percentual da Dívida Consolidada Líquida sobre a RCL

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Elaboração própria



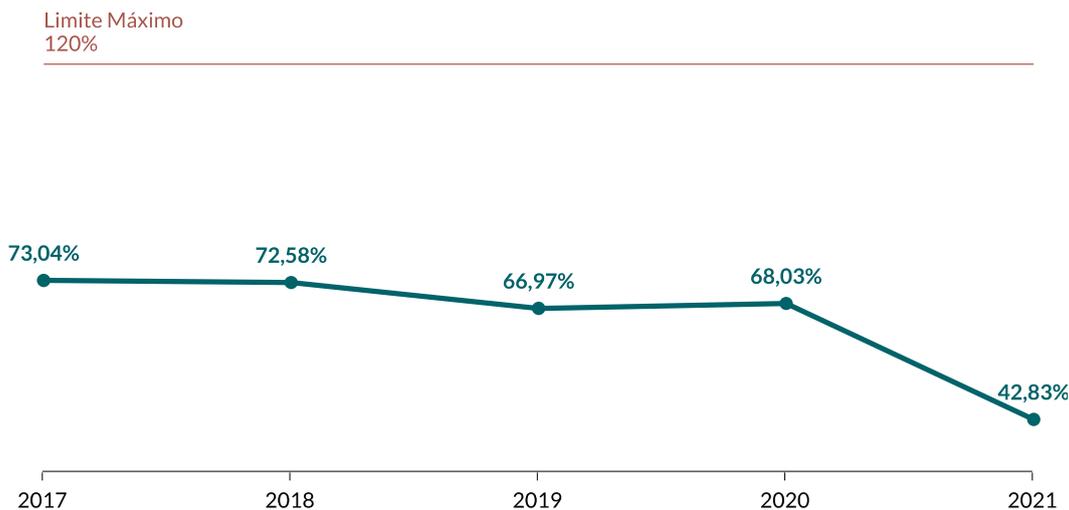
⁶⁹ Art. 3º, inciso II.

3.6.1. Evolução do Indicador 2017 - 2021

No que se refere ao comportamento do indicador ao longo dos últimos exercícios, verifica-se que houve uma queda acentuada no percentual em 2021 quando comparada aos 4 anos anteriores, conforme apresentado no gráfico:

Gráfico 32. Evolução do percentual da DCL x RCL – 2017 a 2021

Fonte: Prestações de Contas de Governo



Registra-se que a redução no montante da Dívida Consolidada Líquida (de R\$ 18,33 bilhões em 2020 para R\$ 13,43 bilhões em 2021) foi decorrente do aumento das Disponibilidades de Caixa Bruta⁷⁰ e Demais Haveres Financeiros⁷¹.

Além disso, o decréscimo verificado na proporção do endividamento também sofreu um grande impacto do aumento da Receita Corrente Líquida, em decorrência do ingresso dos recursos do leilão relativo à CEDAE, integrantes da base de cálculo da RCL.

O gráfico abaixo evidencia a evolução da RCL e do montante de dívida consolidada líquida:

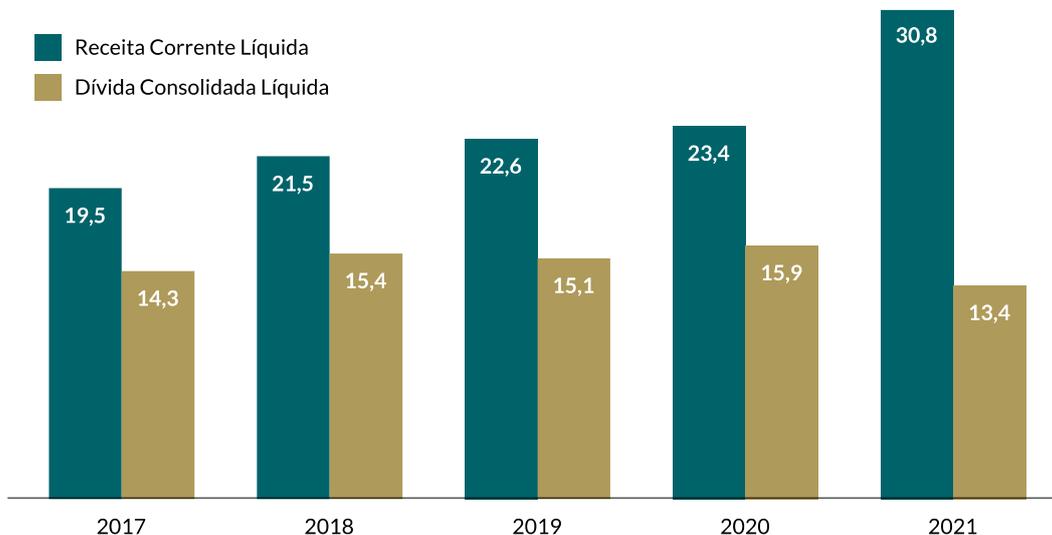
⁷⁰ MCASP, 11ª edição - Registra o valor bruto da disponibilidade de caixa e equivalentes de caixa, representada pelo somatório de Caixa, Bancos e Aplicações Financeiras de Liquidez Imediata. (pág. 272).

⁷¹ MCASP, 11ª edição - Registra o total dos saldos do exercício anterior e até o bimestre de referência, dos haveres financeiros, com exceção da Disponibilidade de Caixa, a qual já foi registrada em linha específica.

Gráfico 33. DCL x RCL – 2017 a 2021 – Em bilhões (R\$)

Fonte: Prestação de Contas de Governo 2021

Valores em R\$ bilhões



3.6.2. Comparativo com Outras Capitais

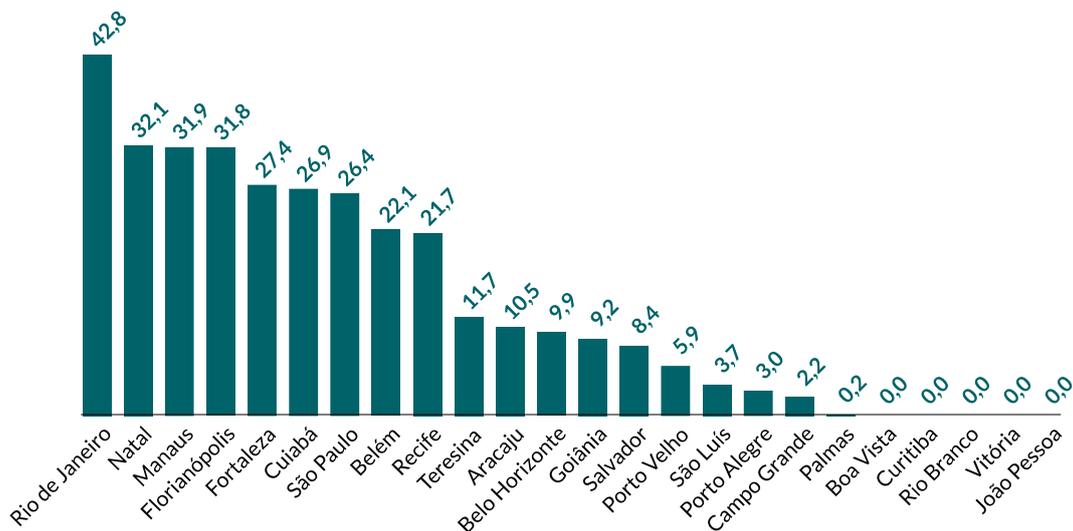
No gráfico a seguir foram apresentados os indicadores da dívida consolidada líquida em função da RCL das principais capitais do país:

Gráfico 34. Comparativo do limite da DCL das principais capitais

Fonte: SICONFI

Valores em %

Elaboração própria



Não foram incluídas Macapá e Maceió

Boa vista, Curitiba, Rio Branco, Vitória e João Pessoa apresentaram o montante das disponibilidades de caixa, aplicações financeiras e demais haveres financeiros maiores do que a Dívida Consolidada Bruta, possuindo recursos financeiros disponíveis para quitar suas dívidas no curto prazo. Por este motivo foram representadas com o valor nulo.

Este indicador denota o percentual da Receita Corrente Líquida de um exercício que seria consumido para pagar a dívida consolidada líquida do ente.

De acordo com as informações divulgadas pelas capitais, por meio do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2021, o MRJ apresentou-se como a capital que necessitaria de maior parcela da RCL para quitar suas dívidas.

No Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais⁷², referente ao exercício de 2020, o MRJ também aparecia na 1ª colocação como a capital mais endividada do país.

Destaca-se, como mencionado anteriormente, que o limite de comprometimento da Dívida Consolidada Líquida do Município encontra-se dentro do limite legal.

⁷² Destaca-se que o Boletim divulgado pela STN considera a relação da dívida consolidada sobre a RCL.

3.7. Amortizações, Juros e Demais Encargos da Dívida Consolidada

O LIMITE PARA O COMPROMETIMENTO ANUAL COM AMORTIZAÇÕES, JUROS E DEMAIS ENCARGOS DA DÍVIDA CONSOLIDADA É FIXADO PELA RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL Nº 43/2001 NO PERCENTUAL DE 11,50%⁷³ DA RCL PARA TODOS OS ENTES DA FEDERAÇÃO.

A média de comprometimento com o serviço da dívida para o período 2021-2027, apresentado na Prestação de Contas e validado pela CAD, foi de 8,28% da RCL, cumprindo o limite estabelecido.



Figura 18. Limite com comprometimento da dívida
Fonte: Prestação de Contas de Governo
Elaboração própria

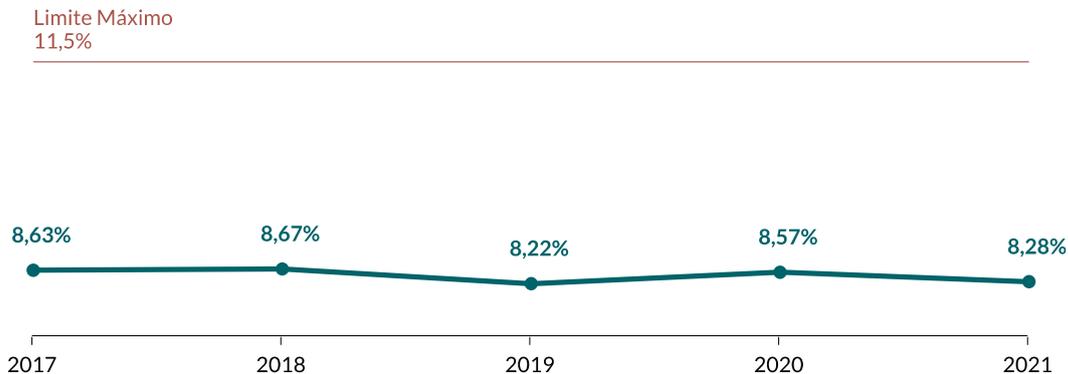
3.7.1. Evolução do Indicador

Apesar de o indicador se apresentar praticamente constante ao longo dos anos, destaca-se que as despesas com serviços da dívida sofreram um aumento de aproximadamente R\$ 447 milhões de 2020 para 2021. A diminuição do percentual deve-se principalmente pela variação positiva na RCL, utilizada como parâmetro para cálculo do indicador.

⁷³ Resolução do Senado Federal nº 43/2001, art 7º, II.

Gráfico 35. Evolução dos encargos da dívida

Fonte: Prestações de Contas de Governo



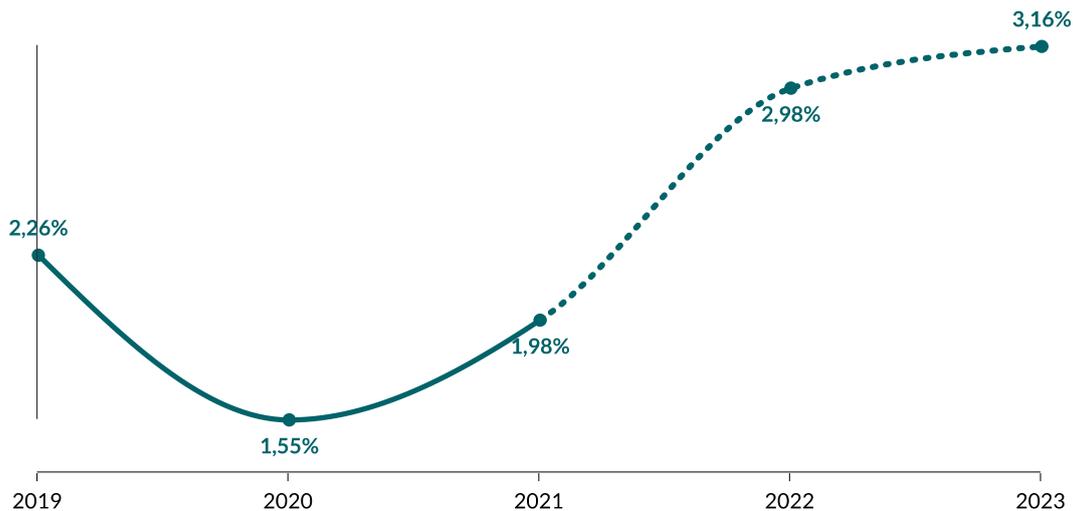
A seguir é evidenciado o montante do comprometimento com o serviço da dívida, correspondente aos juros e amortizações da dívida fundada, para o período de 2019 a 2023:

Gráfico 36. Evolução das despesas com serviços da dívida de 2019 a 2023

Fonte: Prestações de Contas

Valores em R\$ bilhões

Elaboração própria



Cabe advertir que, de acordo com a projeção de evolução das despesas com serviços da dívida, haverá um crescimento de R\$ 1,18 bilhão (de R\$ 1,98 bilhão em 2021 para R\$ 3,16 bilhões em 2023), representando um risco futuro de extrapolação do limite com esse tipo de gasto, que está limitado a 11,5% da RCL.

3.8. Regra de ouro

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL⁷⁴ 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.

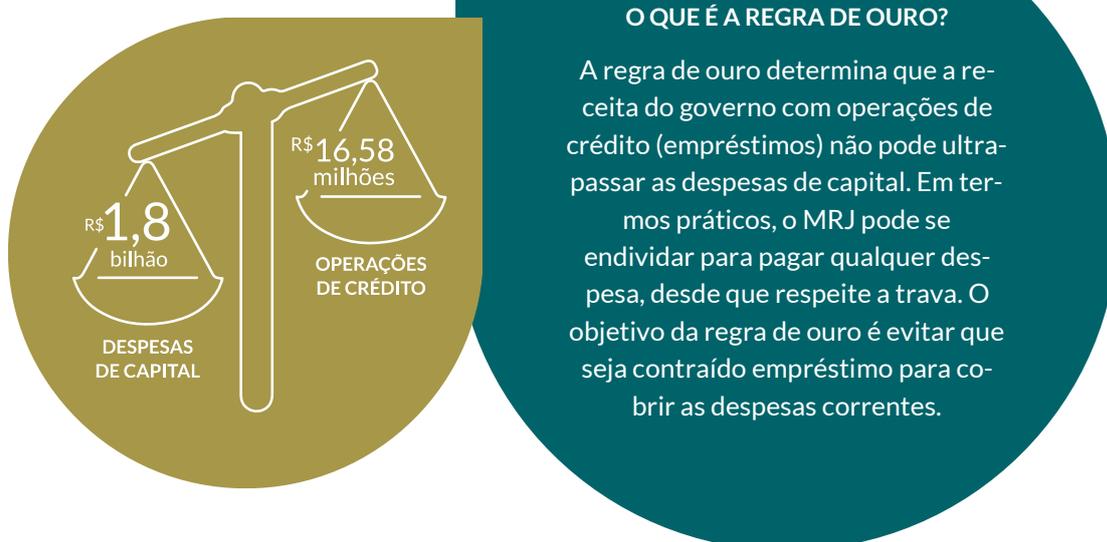
Constatou-se que as receitas com operações de crédito (R\$ 16,58 milhões) não superaram as despesas de capital (R\$ 1,80 bilhão), cumprindo, assim, o limite estabelecido.

Figura 19. Regra de ouro

Fonte: Prestação de contas de governo

Valores em R\$

Elaboração própria



⁷⁴CF/1988, art. 167, inciso III.

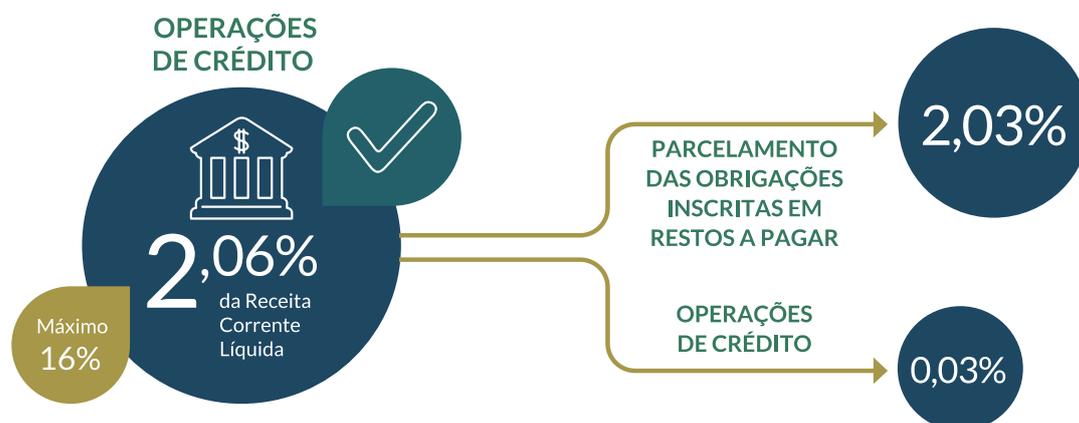
3.9. Operações de Crédito

OS LIMITES PARA A REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO FORAM DEFINIDOS TAMBÉM PELA RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL Nº 43/2007⁷⁵, QUE ESTABELECE QUE O MONTANTE GLOBAL DAS OPERAÇÕES REALIZADAS EM UM EXERCÍCIO FINANCEIRO NÃO PODERÁ SER SUPERIOR A 16% DA RCL.

Constata-se que as receitas com operações de crédito sujeitas ao limite corresponderam a R\$ 632,51 milhões, representando 2,06% da Receita Corrente Líquida ajustada, portanto, abaixo do limite fixado.

Figura 20. Limite com Operações de Crédito

Fonte: Prestação de Contas de governo
Elaboração própria



Importante mencionar que, consta no Demonstrativo de Operações de Crédito o registro de R\$ R\$ 622,93 milhões, referente à Assunção, Reconhecimento e Confissão de Dívidas⁷⁶, que corresponde ao parcelamento das obrigações inscritas em Restos a Pagar até 31/12/2020. Note-se que tal valor não foi evidenciado no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2021, no qual o percentual apresentado era de 0,03%.

Também cabe destacar que o Município arrecadou o valor de R\$ 7 milhões, decorrente de operação de crédito destinada ao Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios, que não onerou a apuração do limite (Resolução do Senado Federal nº 43/2001, art. 7º, § 3º, I⁷⁷).

⁷⁵ Art. 7º, I.

⁷⁶ LRF, art. 29, § 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.

⁷⁷ Resolução do Senado Federal nº 43/2001, art. 7º - § 3º São excluídas dos limites de que trata o caput as seguintes modalidades de operações de crédito: I - contratadas pelos Estados e pelos Municípios com a União, organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais federais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal.

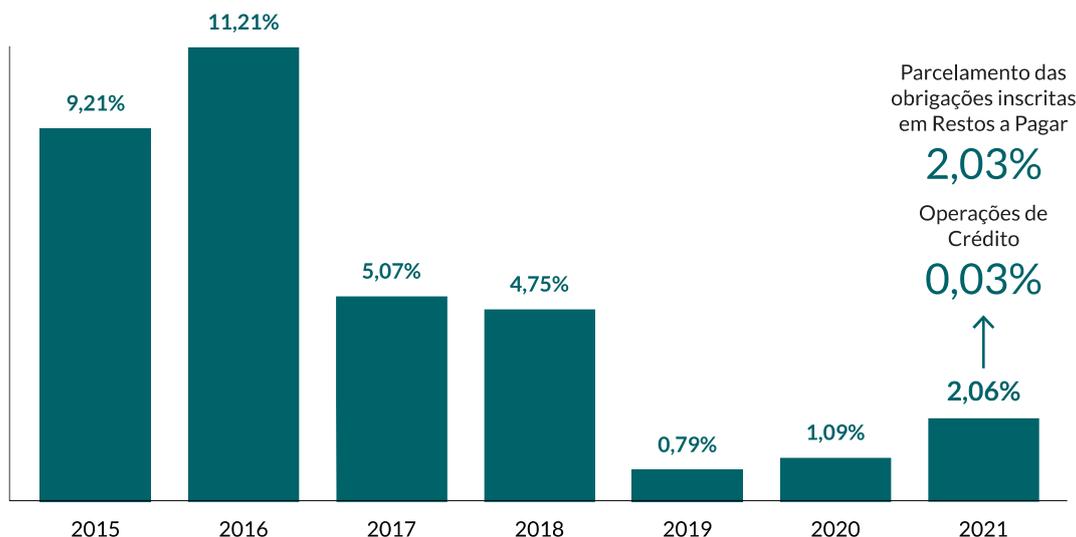
3.9.1. Evolução do Indicador 2017 - 2021

Na evolução do indicador, verifica-se que, nos últimos exercícios, restou evidenciada uma queda substancial nas operações de crédito quando comparadas aos anos de 2015 e 2016, nos quais os ingressos se destinaram, em sua maioria, à realização das Olimpíadas e Paralimpíadas/2016.

Gráfico 37. Evolução das despesas com operações de crédito

Fonte: Prestações de Contas

Elaboração própria



Observa-se que o percentual apurado quase dobrou em relação ao exercício de 2020, principalmente em função do cômputo dos restos a pagar parcelados. No período 2017/2021, a efetivação de operações de crédito diminuiu 36,18% em termos nominais, enquanto a RCL apresentou incremento da ordem de 57,14%.

Além disso, registra-se que, no período de 2017 a 2021, o MRJ não possuía rating suficiente para obtenção de empréstimos com garantias da União, apresentando nota C na CAPAG.

Sublinha-se que o Poder Executivo aderiu ao Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, instituído pela Lei Complementar nº 178 de 2021, possibilitando a realização de empréstimos com o aval da União mesmo sem rating suficiente, desde que cumprido um conjunto de metas e compromissos com o objetivo de promover o equilíbrio fiscal e a própria melhoria da capacidade de pagamento do Município.

Sobre este tema, destaca-se que, no exercício de 2022, o Município alcançou, junto ao Tesouro Nacional o conceito B na CAPAG, garantindo autorização para realizar operações de crédito com aval da União com condições financeiras mais vantajosas.

De acordo com a LOA 2022⁷⁸, estima-se que a Prefeitura arrecade o montante de, aproximadamente, R\$1 bilhão com operações de crédito no exercício de 2022.

⁷⁸ Lei nº 7.235 de 12 de janeiro de 2022.

Além disso, cabe mencionar que, a CMRJ autorizou, por meio do Decreto Legislativo nº 1.529/2021, a Prefeitura a contratar operação de crédito com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) até o valor de US\$ 140.000.000,00 (cento e quarenta milhões de dólares), na modalidade *Development Policy Loan* (DPL) (empréstimos para Políticas de Desenvolvimento), com a garantia da União.

3.9.2. Comparativo com Outras Capitais

No gráfico a seguir foram verificados os indicadores de operações de crédito em função da RCL das principais capitais do país:

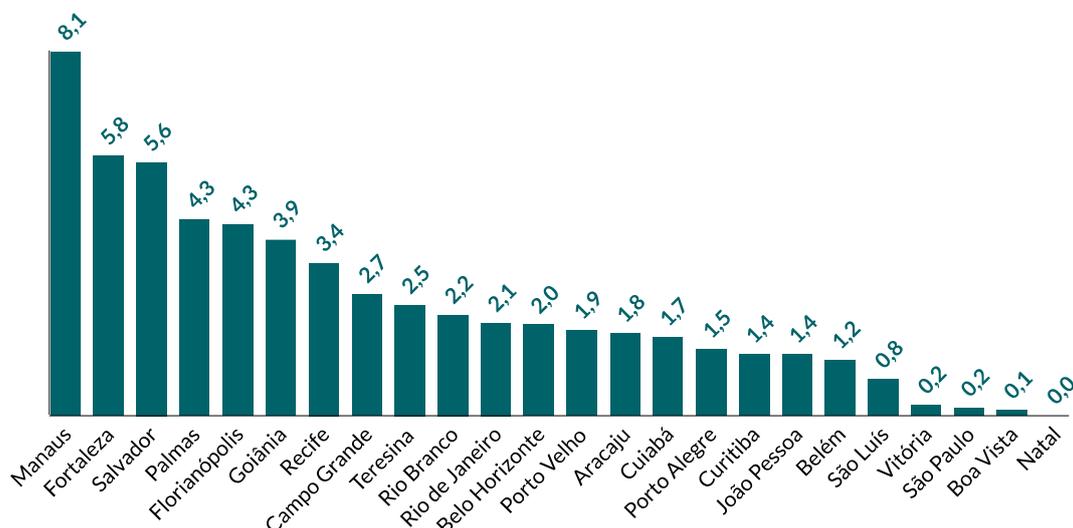
Gráfico 38. Comparativo do indicador de operações de créditos das principais capitais

Não foram incluídas Macapá e Maceió

Fonte: SICONFI

Valores em %

Elaboração própria



Pela análise dos dados apresentados, o MRJ ocupa a 11ª posição de comprometimento de sua RCL com operações de crédito. Importante mencionar que a maior parcela das operações de crédito do Município refere-se ao parcelamento das obrigações inscritas em restos a pagar.

3.10. Garantia de Valores

A RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL Nº 43/2001 IGUALMENTE ESTABELECE QUE O SALDO GLOBAL DAS GARANTIAS CONCEDIDAS PELOS MUNICÍPIOS NÃO PODERÁ EXCEDER A 22% DA RCL. NO ENTANTO, FICOU DEMONSTRADO QUE O MUNICÍPIO NÃO CONCEDEU GARANTIAS, TAMPOUCO RECEBEU CONTRAGARANTIAS DE OUTROS ENTES DA FEDERAÇÃO.

De acordo com a análise da capacidade de pagamento realizada pelo Tesouro Nacional (CAPAG), o Município do Rio de Janeiro, no exercício de 2021, foi classificado com nota C e, portanto, sem *rating* para empréstimos com garantia da União.

3.11. Incentivo à Cultura

A LEI MUNICIPAL Nº 5.553, DE 14 DE JANEIRO DE 2013, QUE TRATA DO INCENTIVO FISCAL DO ISS EM BENEFÍCIO DA PRODUÇÃO DE PROJETOS CULTURAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS, DETERMINO⁷⁹ QUE, ANUALMENTE, A LEI ORÇAMENTÁRIA FIXARÁ O MONTANTE, QUE DEVERÁ SER NO MÍNIMO 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 A LEI.

A LOA⁸⁰ de 2021 estabeleceu que o Poder Executivo deve conceder como incentivo fiscal a projetos culturais no mínimo 1% da receita efetivamente arrecadada com ISS do exercício de 2019 (R\$ 5,93 bilhões).

O valor do incentivo à cultura informado na presente Prestação de Contas foi de R\$ 59,27 milhões.

No entanto, cumpre destacar que, assim como ocorrido no exercício anterior, o montante considerado para fins de atendimento à LOA correspondeu somente à arrecadação do principal do ISS, não sendo computados no cálculo do limite os valores arrecadados com a dívida ativa e juros e multas referente ao principal e à dívida ativa.

No Parecer Prévio do exercício de 2020, constou a seguinte recomendação:

R.3 - Que a Secretaria Municipal de Cultura, ao elaborar os editais referentes ao cumprimento da Lei n.º 5.553/2013, considere, para o exercício de referência indicado nas próximas Leis Orçamentárias Anuais, a arrecadação do ISS nos termos da classificação orçamentária introduzida pela Portaria STN/SOF nº5/2015.

Conforme informações constantes no Relatório elaborado pela CAD, o total de receitas arrecadadas com ISS⁸¹ em 2019, nos termos da recomendação proferida por esta Corte de Contas acima colacionada, correspondeu a R\$ 6,25 bilhões.

Nesse sentido, há uma diferença de R\$ 3,20 milhões entre o valor informado (R\$ 59,27 milhões) e o montante mínimo que deveria ser aplicado em incentivo à cultura (R\$ 62,47 milhões).

Por fim, cumpre destacar que na LOA 2022 a base de cálculo para a concessão de incentivo fiscal a projetos culturais continuou considerando somente montante do principal do imposto, razão pela qual a recomendação foi reiterada.

⁷⁹ Lei nº 5.553/2013, art. 1º § 5º.

⁸⁰ Lei nº 6.842/2020, art. 14.

⁸¹ Receita principal, Multas e Juros da Receita Principal, Dívida Ativa da Receita Principal e Multas e Juros da Dívida Ativa.

3.12. Campanhas Educativas de Prevenção de Acidentes

A LEI MUNICIPAL Nº 4.644, DE 26/09/2007, ALTERADA PELA LEI Nº 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.

Com a edição da Lei Municipal nº 7.199, de 17/12/2021, que autorizou a suspensão da vinculação de receitas relativas às multas por infração à legislação do trânsito no exercício de 2021, ficou o Poder Executivo Municipal desobrigado do cumprimento deste limite no exercício em comento.

3.13. Parcerias Público-Privadas

A LEI Nº 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 DEZ ANOS SUBSEQUENTES EXCEDEREM A 5% DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA PROJETADA PARA OS RESPECTIVOS EXERCÍCIOS.

A norma também prevê que, na aplicação do limite previsto, serão computadas as despesas derivadas de contratos de parceria celebrados pela Administração Pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo respectivo ente, excluídas as empresas estatais não dependentes.

Atualmente, estão em vigor no Município quatro PPPs: Porto Novo S.A., Rio Mais S.A., VLT Carioca S.A. e Smart RJ Concessionária de Iluminação Pública SPE S.A.

Figura 21. Parcerias Público Privadas

Fonte: CAD

Elaboração própria

PORTO NOVO S.A. A Porto Novo S.A. trata de acordo firmado 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.	RIO MAIS S.A. 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., objetivando 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.	VLT CARIOCA S.A. 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.	SMART RJ S.A. Por fim, a Smart RJ Concessionária de Iluminação Pública SPE S.A. refere-se ao contrato de parceria público-privada, firmado entre a Companhia Municipal de Energia e Iluminação - RIOLUZ e a concessionária Smart RJ.
---	---	---	--

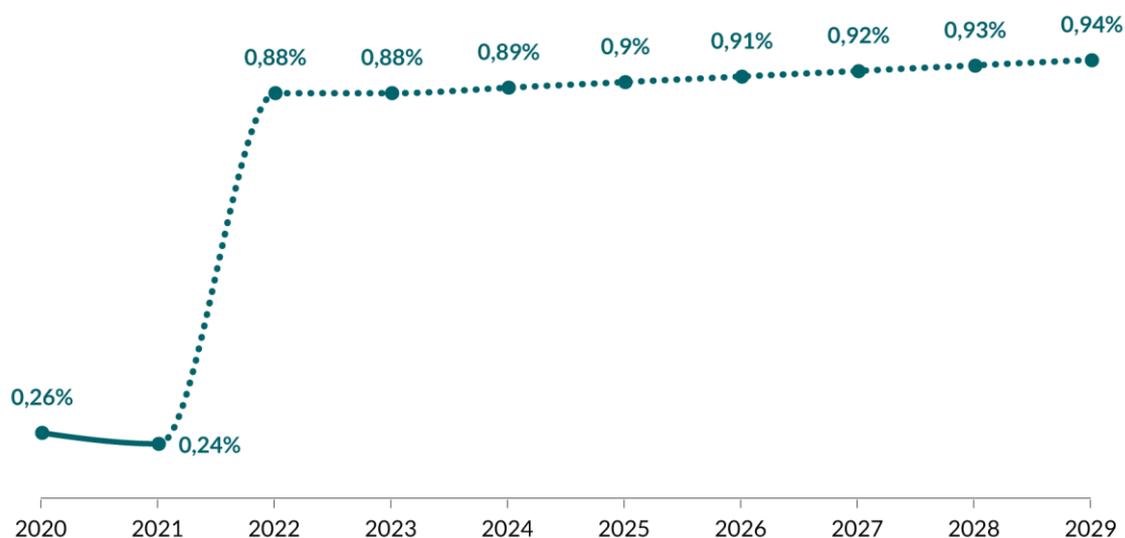
As despesas empenhadas até 2021, bem como a projeção de gastos no período de 2022/2030 com as PPPs firmadas não resultaram em proporção superior a 5% da RCL em nenhum exercício, cumprindo assim o limite estabelecido.

Gráfico 39. Despesas realizadas em 2020 e 2021 e projeção de gastos no período de 2022/2029 com as PPPs

Fonte: Prestação de Contas de Governo 2021

Valores em %

Elaboração própria



É importante mencionar que a CDURP, para fins de elaboração da presente Prestação de Contas, foi considerada como estatal não dependente, razão pela qual as despesas decorrentes de tal parceria não foram incluídas no cálculo do limite de 5%, previsto no art. 28, *caput*, da Lei nº 11.079/2004.

No entanto, apesar de a CDURP ser legalmente enquadrada como uma estatal não dependente, esta Corte de Contas reconheceu sua situação de dependência de recursos provenientes do Tesouro, por meio de decisões proferidas no âmbito dos Processos 40/001.095/2017 e 40/100.583/2018. Sobre esta última decisão, foi interposto recurso de reconsideração⁸² por parte da CDURP, que se encontra em tramitação neste Tribunal.

Por esta razão, a apuração do cumprimento do limite legal nos próximos exercícios poderá ser impactada pelo cômputo das despesas decorrentes da PPP firmada entre a CDURP e a Concessionária Porto Novo S.A, que passará a integrar o cálculo do limite.

⁸² Processo nº 40/201.583/2019.

3.14. Indicador entre as Despesas e Receitas Correntes (EC nº 109/2021)

COM A ENTRADA EM VIGOR DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109/2021, FOI INSTITUÍDA NOVA REGRA FISCAL FIXANDO MEDIDAS QUE INCENTIVAM O CONTROLE DE GASTOS NO ÂMBITO DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS.

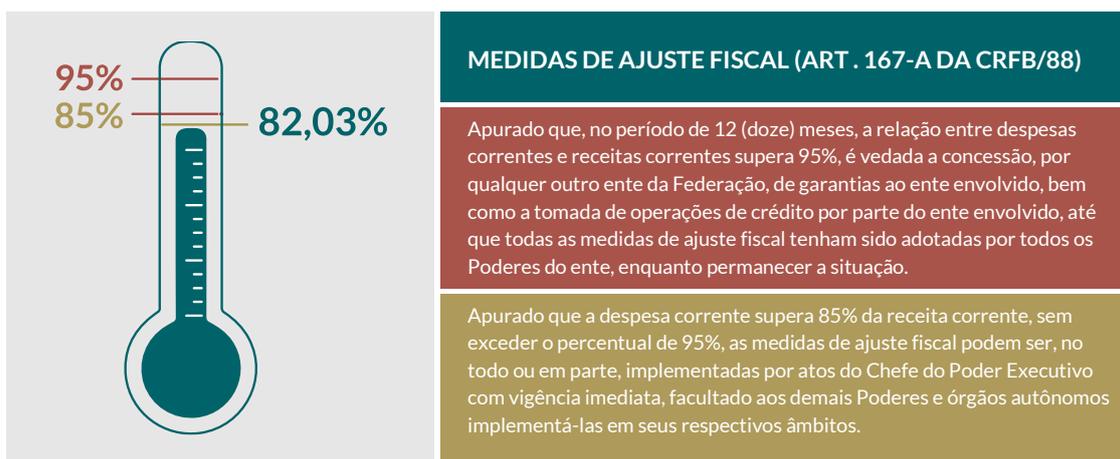
Por certo, o art. 167-A estabelece que, ao se apurar, no período de 12 meses, valor superior a 95% da relação entre despesas correntes e receitas correntes, o ente, enquanto permanecer a situação, poderá aplicar, como mecanismo de ajuste fiscal, as vedações dispostas no referido artigo.

Além disso, estabeleceu que as medidas de contenção de gastos podem ser implementadas pelo Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, no todo ou de maneira parcial, a partir do momento em que as despesas correntes atingirem 85% das receitas correntes, sem exceder o limite de 95%, devendo o ato ser submetido à apreciação do Poder Legislativo.

Nesse contexto, ficou evidenciado que a relação entre as receitas e despesas correntes do Município, apurada no período de janeiro a dezembro de 2021, atingiu o percentual de 82,03%, não ultrapassando os limites impostos pela CF/1988⁸³.

Figura 22. Figura 1. Relação entre despesa e receita corrente

Fonte: Prestação de Contas de Governo
Elaboração própria



⁸³Art. 167-A, caput e § 1º, da CF/1988.

3.15. Indicadores Fiscais (Novo Regime Fiscal)

A LEI COMPLEMENTAR Nº 235, DE 03/11/2021, INSTITUIU O NOVO REGIME FISCAL DO MUNICÍPIO, COM O OBJETIVO DE IMPLEMENTAR MECANISMOS DE CONTROLE, ESTABILIZAÇÃO E PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS, MEDIANTE O CUMPRIMENTO DE METAS DE RESULTADOS ENTRE RECEITAS E DESPESAS, OBEDIÊNCIA A LIMITES E CONDIÇÕES NO QUE TANGE AO PODER DE GASTO DE CUSTEIO E AO CONTROLE DAS DESPESAS COM PESSOAL.

Nessa perspectiva, o novo Regime Fiscal definiu um conjunto de medidas corretivas e de vedações que serão acionadas de acordo com a avaliação da chamada Capacidade de Pagamento (CAPAG), que se utiliza de um parâmetro de classificação baseado em indicadores de endividamento, poupança e liquidez.

Conforme estabelecido na legislação, aos três indicadores fiscais foi atribuído um conceito – A, B, C ou D –, que exigirá do Poder Executivo a adoção de mecanismos que promovam a busca de uma gestão fiscal responsável.

A avaliação final do Novo Regime Fiscal do Município será determinada a partir da combinação de verificações parciais dos indicadores, na forma da lei, e conformará a atuação do Poder Executivo.

As informações publicadas na Prestação de Contas de Governo do exercício de 2021, apontaram que o Município do Rio de Janeiro se encontra atualmente enquadrado no conceito B, conforme ilustrado a seguir:

Tabela 44. Indicadores Fiscais

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Elaboração própria

Indicadores Fiscais	2020	2021
Endividamento	80,17%	61,43%
Avaliação Parcial	B	B
Poupança Corrente	98,97%	90,49%
Avaliação Parcial	C	B
Liquidez	-188,05%	0,63
Avaliação Parcial	C	A
Avaliação Final	C	B

Sendo assim, impõe-se ao Município a obrigação de adotar as medidas previstas no inciso XVI do art. 21⁸⁴, bem como não praticar os atos mencionados nos incisos III e IV do art. 22⁸⁵ da Lei Complementar nº 235/2021 no exercício de 2022.

Nessa toada, em Sessão realizada em 06/04/2022, o Plenário desta Corte de Contas, com esteio no Voto nº 247/2022 – BMC⁸⁶, emitiu o seguinte alerta ao Poder Executivo:

III. Em função da avaliação final “B” constatada pela CAD ao final do exercício de 2021, no âmbito do Novo Regime Fiscal instituído pela LC nº 235/2021, que sejam observados os mecanismos de controle estabelecidos no Anexo III da referida norma:

- A criação de benefícios financeiros, tributários ou creditícios para prazo superior a quatro anos deverá se dar por criação de lei específica (art. 21, XVI);
- Está vedada a criação ou majoração de vinculação de receitas públicas de qualquer natureza (art. 22, III); e
- Está vedada a vinculação de receitas de impostos em áreas diversas das previstas na Constituição Federal (art. 22, IV);

⁸⁴ LC 235/2021, art. 21. Constituem medidas a serem adotadas, a depender da classificação da avaliação final do Novo Regime Fiscal:

[...]

XVI - exigência de criação por lei específica de benefícios financeiros, tributários ou creditícios para prazo superior a quatro anos;

⁸⁵ Art. 22. Constituem vedações a serem adotadas a depender da classificação da avaliação final do Novo Regime Fiscal, a:

[...]

III - a redução do gasto tributário em incentivos e benefícios fiscais ou financeiros fiscais dos quais decorram a renúncia de receitas em até vinte por cento ou trinta por cento, na forma do Anexo III;

IV - a revisão, no que couber, dos regimes jurídicos de servidores da Administração Pública Direta para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União, mediante aprovação de legislação própria pelo Poder Legislativo;

⁸⁶ Processo 40/100.796/2021.

3.16. Alienação de Bens

CONFORME ESTABELECIDO PELO ART. 44⁸⁷ DA LRF, É VEDADA A APLICAÇÃO DA RECEITA DE CAPITAL DERIVADA DA ALIENAÇÃO DE BENS E DIREITOS QUE INTEGREM O PATRIMÔNIO PÚBLICO, PARA O FINANCIAMENTO DE DESPESA CORRENTE, SALVO SE DESTINADA POR LEI AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E AO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES.

Na publicação do demonstrativo, ficou evidenciado que os recursos disponíveis provenientes da alienação de ativos, considerando a receita arrecadada no exercício (R\$ 32,74 milhões), e o saldo não aplicado do exercício anterior (R\$ 62,45 milhões), totalizaram R\$ 95 milhões.

Desta forma, considerando que o total das despesas pagas com tais recursos foi destinado a despesas de capital (R\$ 26,75 milhões) e ao pagamento de inativos do FUNPREVI (R\$ 14,61 milhões), conclui-se que foi atendido o comando da LRF.

Tabela 45. Alienação de Bens

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores em R\$ milhões

Elaboração Própria

Receitas	
Saldo financeiro do exercício anterior	62,45
Alienação de bens imóveis do Tesouro	14,20
Alienação de bens imóveis do FUNPREVI	18,55
Total	95,20
Aplicação dos Recursos	
Despesas de Capital	26,75
Pagamento de RP - Investimentos	0,13
Despesas Correntes do Regime de Previdência	14,61
Total	41,49
Saldo a Aplicar	53,71

⁸⁷ LRF, Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

3.17. Repasse ao Poder Legislativo

A CF/1988 ESTABELECE QUE O REPASSE AO PODER LEGISLATIVO DO MRJ NÃO PODE SER SUPERIOR A 4%⁸⁸ DO SOMATÓRIO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS E TRANSFERÊNCIAS PREVISTAS NO § 5º DO ART. 153 E NOS ARTS. 158 E 159, EFETIVAMENTE REALIZADO NO EXERCÍCIO ANTERIOR.

Além disso, a Constituição Federal classifica como crime de responsabilidade do Prefeito Municipal⁸⁹ efetuar repasse que supere os limites definidos, bem como não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês, ou enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

O total das receitas arrecadadas em 2020 utilizadas como base de cálculo foi de R\$ 17,07 bilhões. Conforme consultas ao FINCON e ao site da CMRJ, o total repassado em 2021 totalizou R\$ 682,29 milhões, inferior, portanto, ao limite apurado (R\$ 682,68 milhões). Os repasses foram efetuados em parcelas mensais antes de cada dia 20, concluindo-se pelo cumprimento do mandamento constitucional.

⁸⁸ CF/1988, art. 29-A, V.

⁸⁹ CF/1988, art. 29-A, § 2º.

3.18. Resumo dos Principais Pontos



1. O limite com despesa de pessoal do Poder Executivo correspondeu a 42,31% da RCL, cumprindo o limite máximo de 54%, e o consolidado correspondeu a 45,50% da RCL, respeitando o limite máximo 60%, ambos estabelecidos pela LRF. Neste tocante, insta salientar que em função das recentes alterações promovidas na legislação pertinente ao tema, advindas da Lei Complementar nº 178/2021, encontram-se em tramitação nesta Corte de Contas processos que poderão impactar a apuração dos limites, tendo em vista as decisões que vierem a ser proferidas. Nesse sentido, registra-se a possível necessidade de revisão futura do cálculo do limite com despesa de pessoal;



2. As despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE corresponderam a 25,98% das receitas provenientes de impostos e de transferências constitucionais e legais, atendendo, assim, ao limite mínimo de 25% estabelecido na CF/1988;



3. As despesas com remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício corresponderam a 72,12% dos recursos arrecadados do FUNDEB, cumprindo o mínimo de 70% previsto na CF/1988;



4. O valor não aplicado no exercício do FUNDEB correspondeu a 0,96% do total arrecadado pelo Fundo, cumprindo, portanto, o limite máximo de 10% a ser aplicado no 1º quadrimestre do exercício seguinte, conforme previsto na Lei nº 14.113/2020;



5. As despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS corresponderam a 15,38% das receitas provenientes de impostos e de transferências constitucionais e legais, atendendo ao limite mínimo de 15% estabelecido pela Lei Complementar nº 141/2012;



6. O MRJ contribuiu para o FUNDEB com o montante de R\$ 868 milhões e recebeu, segundo os critérios de distribuição, recursos de R\$ 3,54 bilhões, obtendo um expressivo ganho de R\$ 2,68 bilhões;



7. O montante da Dívida Consolidada Líquida correspondeu a 42,83% da Receita Corrente Líquida Ajustada no exercício, cumprindo o limite de 120% estabelecido na Resolução do Senado Federal nº 40/2001;



8. A média de comprometimento com o serviço da dívida para o período 2021/2027 atingiu a proporção de 8,28% da Receita Corrente Líquida, inferior, portanto, ao limite máximo de 11,50%, estabelecido pela Resolução do Senado Federal nº 43/2001;

-  9. As receitas de operações de crédito (R\$ 16,58 milhões) foram inferiores às despesas de capital (R\$ 1,80 bilhão) atendendo à regra de ouro, prevista na CF/1988;
-  10. As receitas provenientes das operações de crédito sujeitas ao limite corresponderam a 2,06% da Receita Corrente Líquida Ajustada, abaixo, portanto, do limite de 16% estabelecido pela Resolução do Senado Federal nº 43/2001;
-  11. O Município não concedeu garantias nem recebeu contragarantias, cumprindo assim o limite estabelecido pela Resolução do Senado Federal nº 43/2001;
-  12. O Município disponibilizou, como Incentivo Fiscal a Projetos Culturais, o correspondente a 1% das receitas arrecadadas de ISS (valor principal, sem acréscimos moratórios e dívida ativa) no exercício de 2019, cumprindo, o limite mínimo de 1% previsto na Lei nº 6.842/2020 (LOA 2021), com destaque para a necessidade de adequação da apuração à nova classificação da receita orçamentária vigente, a partir do exercício de 2018;
-  13. As despesas empenhadas até 2021, derivadas do conjunto das Parcerias Público-Privadas (PPP) já contratadas pelo Município, bem como a projeção das mesmas até 2030, não excederam, em nenhum dos exercícios, ao limite de 5% da Receita Corrente Líquida, estabelecido pela Lei nº 11.079/2004;
-  14. Foram cumpridos os mandamentos constitucionais referentes aos repasses efetuados pelo Poder Executivo à Câmara Municipal do Rio de Janeiro;
-  15. Verificou-se risco futuro de redução da RCL provocada pela diminuição dos ingressos extraordinários provenientes da CEDAE a partir de 2023;
-  16. Registrou-se saldo elevado de receita proveniente de alienação de bens sem destinação (R\$ 53,71 milhões);
-  17. Foram realizadas despesas indevidas com recursos do FUNDEB no montante de R\$ 710 milhões;
-  18. Foram realizadas despesas não enquadradas como MDE no cálculo do limite no montante de R\$ 5,16 milhões;
-  19. O Município do Rio de Janeiro é a capital mais endividada do país;
-  20. Redução dos gastos com ações e serviços públicos de saúde (de R\$ 3,18 bilhões para R\$ 2,73 bilhões), sendo a segunda capital que menos gastou em 2021, em termos percentuais, com ASPS;

-  21. Redução do volume de gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (De R\$ 4,80 bilhões para R\$ 4,63 bilhões);
-  22. Elevação do indicador estabelecido pelo novo regime fiscal do MRJ de “C” para “B” conforme cálculos realizados pela CAD;
-  23. Elevação do indicador da capacidade de pagamento (CAPAG) de “C” para “B” conforme cálculos efetuados pela STN;
-  24. Possível limite com despesa de pessoal do Poder Executivo subavaliado devido a exclusão das contribuições patronal e suplementar da CMRJ e TCMRJ e dedução de despesas com inativos e pensionistas com recursos de transferências destinadas para cobrir o déficit financeiro (*royalties* e outras);
-  25. Aumento da dívida consolidada bruta (de R\$ 18,77 bilhões em 2020 para R\$ 18,88 bilhões em 2021);
-  26. Redução da dívida consolidada líquida em face do aumento das disponibilidades financeiras (de R\$ 18,33 bilhões em 2020 para R\$ 13,43 bilhões em 2021).

4.

PANDEMIA

4. PANDEMIA

4.1. A Evolução da Covid-19 e o Município do Rio de Janeiro

O MUNDO PASSOU POR UMA TRANSFORMAÇÃO SEM PRECEDENTES EM SUA HISTÓRIA MAIS RECENTE. UM NOVO VÍRUS DA FAMÍLIA CORONAVIRIDAE (INICIALMENTE CHAMADO DE NOVO CORONAVÍRUS 2019-NCOV E MAIS TARDE RENOMEADO PARA SARS-COV-2), CAUSADOR DE UMA SÍNDROME RESPIRATÓRIA AGUDA GRAVE (SRAG), EMERGIU E SE ESPALHOU DE MANEIRA SIMULTÂNEA POR INÚMEROS PAÍSES.

Em decorrência da Covid-19, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de 2020, Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII)⁹⁰.

Com o agravamento dos casos na esfera global, em 11 de março de 2020, a OMS elevou o estado de contaminação de covid-19 à categoria de pandemia. Vale ressaltar que o termo “pandemia” se refere à rápida disseminação geográfica de uma doença e não propriamente à sua gravidade.

Em âmbito municipal, a cidade do Rio de Janeiro, como um dos maiores centros urbanos do país, dividido em aproximadamente 160 bairros, com população estimada de 6.775.561 habitantes em 2021⁹¹, desfrutando de uma dinâmica econômica e social de alta conectividade com outras capitais regionais, tornou-se um polo de rápida disseminação da doença, tanto em seu próprio território como para outras regiões do país.

Dados do Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática da Cidade do Rio de Janeiro⁹² - PDS, a respeito da evolução da doença na cidade do Rio de Janeiro, apontam que:

De acordo com os padrões conhecidos de transmissão da doença, as desigualdades territoriais tendem a ocasionar maior risco de contaminação, como a alta coabitação familiar em unidades residenciais de tamanho impróprio, alta densidade urbana e ausência de água tratada e tratamento de esgotos. Com focos iniciais principalmente na região da zona sul e Barra da Tijuca, a doença se expandiu rapidamente para as áreas de alta densidade populacional, a zona norte da cidade, seguindo posteriormente para a zona oeste, notadamente a área de Planejamento (AP) 5. Nas regiões com alta taxa de incidência de casos suspeitos, como Gávea, Bonsucesso e Jacaré, estão concentradas grandes favelas

⁹⁰ Representa o mais alto nível de alerta da OMS, reservado para questões que exigem uma resposta internacional coordenada.

⁹¹ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/panorama>> Acesso em: 07/06/2022.

⁹² Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/12937849/4337195/PDSCOMPLETO_0406_errata_09062021compactado.pdf> Acesso em: 01/05/2022.

cariocas, como Rocinha, Complexo da Maré e do Jacarezinho. Ainda que não seja o único fator, a evolução da doença na cidade aponta que as questões sanitárias são altamente relevantes quanto ao potencial contágio e disseminação de uma doença como a COVID-19. O índice de vulnerabilidade sanitária elaborado pelo Instituto Pereira Passos destaca as regiões central (AP1), norte (AP3) e oeste (AP5) como as de maior suscetibilidade para expansão da pandemia.

Na Edição Especial do Boletim Observatório Covid-19 – Balanço de dois anos da pandemia da Covid-19⁹³, realizado pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), abrangendo o período de janeiro de 2020 a janeiro de 2022, é possível identificar a existência de 6 fases de evolução da pandemia:

Figura 23. Fases da Covid-19.

Fonte: Edição Especial do Boletim Observatório Covid-19
Elaboração própria.



Nesse contexto pandêmico, a cidade do Rio de Janeiro encerrou o ano de 2020 com 221.496 casos confirmados e 18.962 óbitos, como registra o Painel Rio COVID-19⁹⁴:

Tabela 46. Perfil Epidemiológico 2020.

Fonte: EpiRio Observatório Epidemiológico da Cidade do Rio de Janeiro Painel Rio COVID-19.

Confirmados	Taxa de incidência
221.496	3.271,9 Por 100 mil habitantes
Casos graves	Taxa de mortalidade
42.620	284,7 Por 100 mil habitantes
Óbitos	Taxa de letalidade

⁹³ Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos_2/boletim_Covid_2022-balanco_2_anos_pandemia-redb.pdf> Acesso em: 02/06/2022.

⁹⁴ Disponível em: <<https://experience.arcgis.com/experience/38efc69787a346959c931568bd9e2cc4>> Acesso em: 03/06/2022.

18.962

8,7%

Esse cenário de altas taxas de incidência e mortalidade foi pontuado no Parecer Prévio de 2020⁹⁵, por meio da Nota Técnica 14, de 23 de novembro de 2020, para retratar um quadro de desassistência à saúde no Município.

O início de 2021 continuou a registrar aumento significativo nas taxas de incidência de pessoas contaminadas pelo vírus. Neste particular, a partir de 08/01/2021, passou a ser editado o Boletim Epidemiológico elaborado pelo Centro de Operações de Emergência (COE Covid-19 RIO), na forma de levantamento semanal, para acompanhar a situação das 33 Regiões Administrativas (RAs) do Município.

As informações veiculadas passaram a orientar a categoria das medidas de proteção à vida relacionada à Covid-19, definidas pela Resolução Conjunta SES/SMS Rio nº 871, de 12 de janeiro de 2021, que, semanalmente, poderiam vir a ser adotadas.

Divulgada em 08/01/2021, a primeira edição do Boletim registrou a evolução da pandemia na Cidade, apresentando um total de 171.843 casos acumulados. Veja-se:

Tabela 47. Casos e Óbitos confirmados Semana 1 de 2021.

Fonte: Boletim Epidemiológico Centro de Operações de Emergência Semana 1 – 08/01/2021.

Total de casos	Total de casos
171.843	2.579,7 Por 100 mil habitantes
Total de casos graves	Total de casos graves - porcentagem
34.670	8,9%
Total de óbitos	Total de óbitos
15.312	229,9 Por 100 mil habitantes

Em sequência, na 7ª Semana de monitoramento, o **Boletim Epidemiológico divulgado em 19/02/2021**, mostrou um quadro, com situação de agravo no cenário epidemiológico da Cidade ao registrar aumento significativo dos casos de incidência e óbito:

Tabela 48. Cenário Epidemiológico Semana 7.

Fonte: Boletim Epidemiológico Centro de Operações de Emergência Semana 7 – 19/02/2021.

	Brasil	Estado (RJ)	Cidade (MRJ)
Total de casos	9.978.747	564.513	204.163
Total de óbitos	242.090	31.701	18.295
Letalidade (porcentagem)	2,4	5,6	9,0
Incidência (100 mil habitantes)	4.748,5	3.269,7	3.064,9
Mortalidade (100 mil habitantes)	115,2	183,6	274,6

⁹⁵ Processo TCMRJ nº 040/100.517/2021.

Nesse cenário, todas as 33 Regiões Administrativas apresentaram um risco alto, agravado em razão da identificação de novas variantes em circulação na Cidade:

Figura 24. Avaliação de Risco por Região Administrativa no Cenário de Detecção de Novas Variantes Semana 7 de 2021.

Fonte: Boletim Epidemiológico Centro de Operações de Emergência Semana 7 – 19/02/2021.

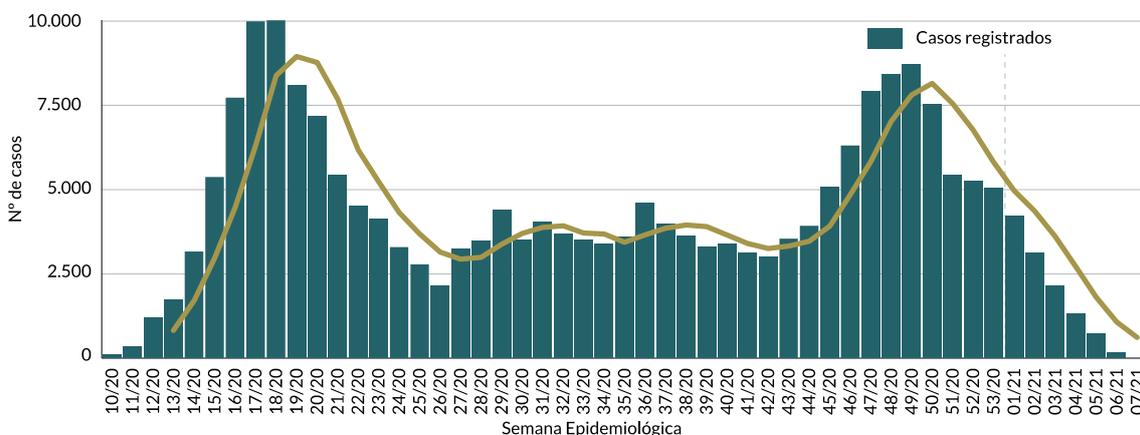


Diante disso, em 25/02/2021, foi publicada no D.O Rio nº 245, edição revisada do Plano de Contingência do Município do Rio de Janeiro⁹⁶ para enfrentamento da Covid-19, tendo em vista que, até 22/02/2021, foram registrados na Cidade aproximadamente 204 mil casos de Covid-19, sendo 41.499 graves, como indica a série histórica abaixo, enfatizando a evolução temporal dos indicadores principais: incidência e mortalidade.

⁹⁶ Disponível em: <https://coronavirus.rio/wp-content/uploads/2021/02/plano_contingencia_pdf> Acesso em: 03/06/2022.

Gráfico 40. Distribuição de casos confirmados de Covid-19 por semana epidemiológica de início dos sintomas, MRJ, 2021.

Fonte: Plano de Contingência do Município do Rio de Janeiro para Enfrentamento da Covid-19, 2ª Edição (pág. 5).

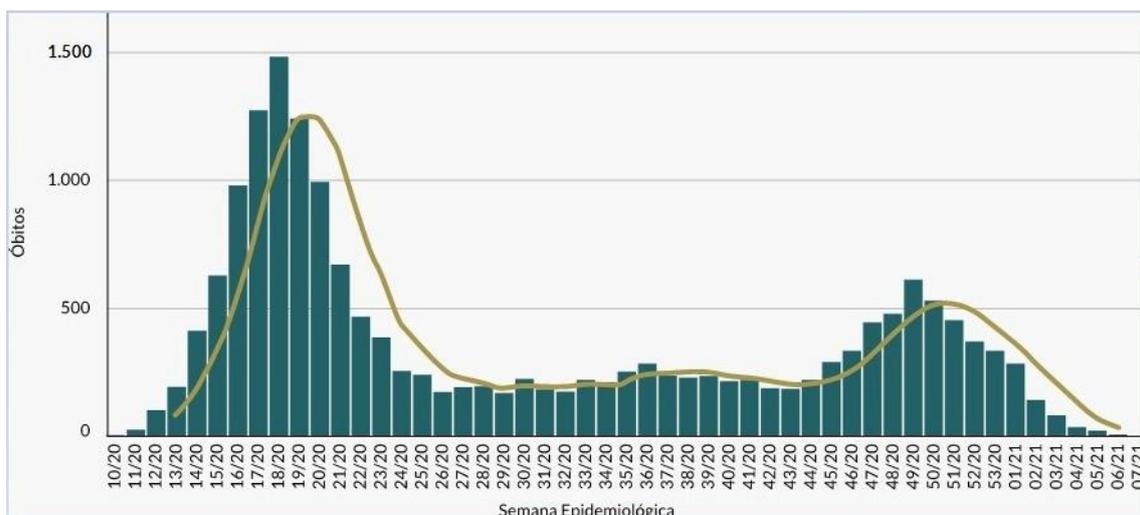


O gráfico evidencia o acompanhamento sequencial dos casos de ocorrência entre a 10ª Semana Epidemiológica (SE) de 2020 e a 7ª SE de 2021. O período registrou uma incidência de casos entre a 10ª e 18ª SE, seguido de uma tendência de queda com flutuações a partir da 19ª SE até 43ª SE. Próximo ao fim do ano, constatou-se um novo aumento exponencial dos casos de incidência por cinco semanas seguidas, entre a 45ª SE e a 50ª SE. Essa trajetória foi mantida nas Semanas Epidemiológicas iniciais de 2021.

Os casos registrados de óbito seguiram um padrão semelhante, com um pico na primeira fase de 2020, aproximadamente até a 20ª SE. Uma fase de relativa estabilidade com flutuações até a 44ª SE, seguido de um rápido aumento nos dois últimos meses de 2020, mantendo essa tendência nas primeiras Semanas Epidemiológicas de 2021.

Gráfico 41. Distribuição dos óbitos confirmados para Covid-19, segundo semana epidemiológica da data do óbito, MRJ, 2021.

Fonte: Plano de Contingência do Município do Rio de Janeiro para Enfrentamento da Covid-19, 2ª Edição (pág. 6).



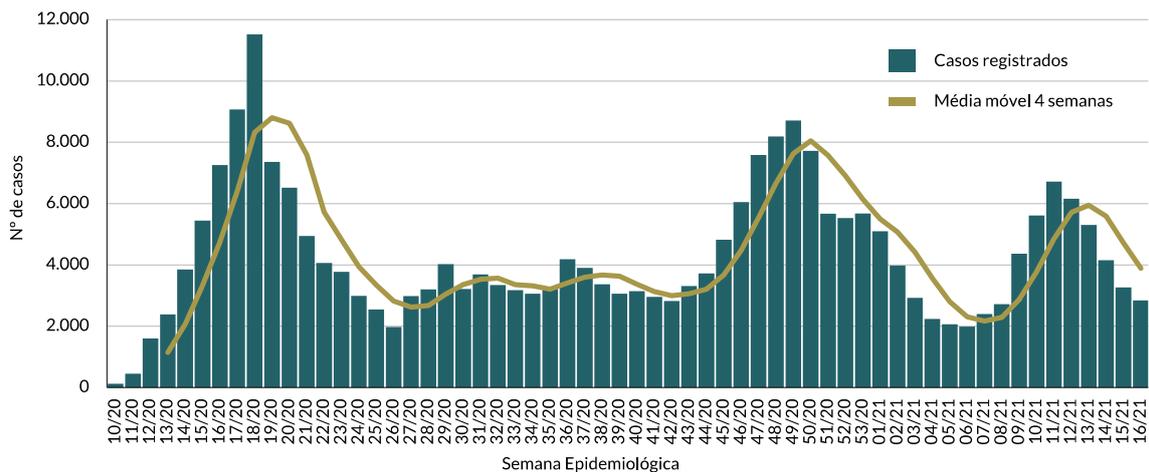
Dentre as estratégias para enfrentamento da covid-19, previstas no Plano de Contingência do Município do Rio de Janeiro, merece destaque a instituição do Centro de Operações de Emergência em

Saúde Covid-19⁹⁷ - (COE Covid-19 RIO) no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, como um núcleo de gestão coordenada, para realizar, dentre outras funções, monitoramento da situação epidemiológica com o fim de subsidiar o planejamento e a tomada de decisão nas ações de promoção de saúde, prevenção e mitigação do risco de transmissão.

O **Boletim Epidemiológico divulgado em 30/04/2021** demonstrou que o mês de abril terminou com uma tendência de queda dos casos de incidência de Covid-19:

Gráfico 42. Casos Confirmados Semana 17 de 2021.

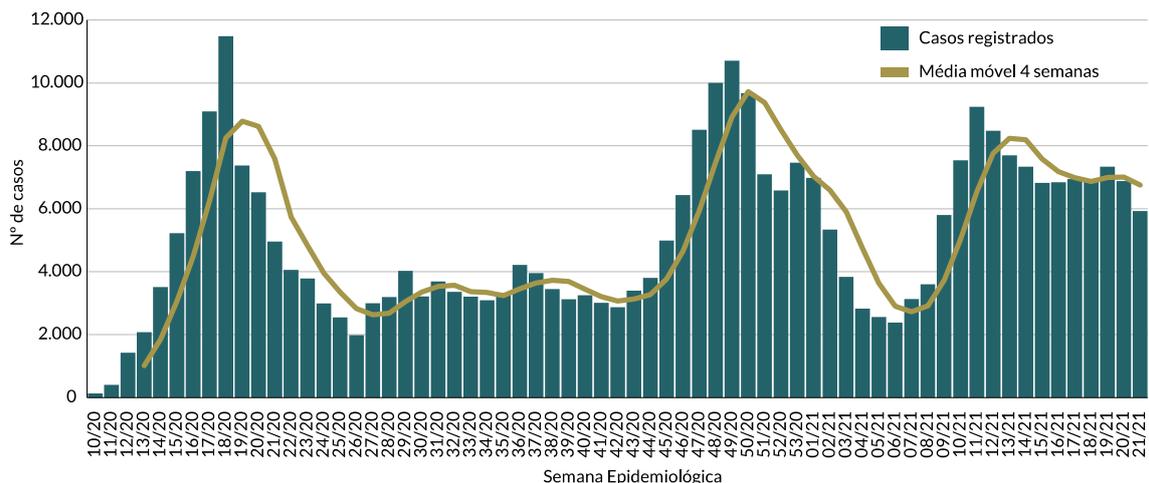
Fonte: Boletim Epidemiológico Centro de Operações de Emergência Semana 17 - 30/04/2021.



O segundo semestre de 2021 foi fortemente marcado pela incidência das variantes, com a Cidade em estado de alerta em decorrência da nova alta de casos. O **Boletim Epidemiológico referente à 22ª semana, divulgado em 04/06/2021**, registrou:

Gráfico 43. Casos Confirmados Semana 22 de 2021.

Fonte: Boletim Epidemiológico Centro de Operações de Emergência Semana 22 - 04/06/2021.



No mesmo Boletim, foi identificado o primeiro caso da variante Delta:

⁹⁷ Instituído em 01/01/2021 por meio do Decreto Rio nº 48.344/2021.

Tabela 49. Monitoramento de casos da Variante B.1.617.

Fonte: Boletim Epidemiológico Centro de Operações de Emergência Semana 22 – 04/06/2021.

Detecção de novas variantes no MRJ

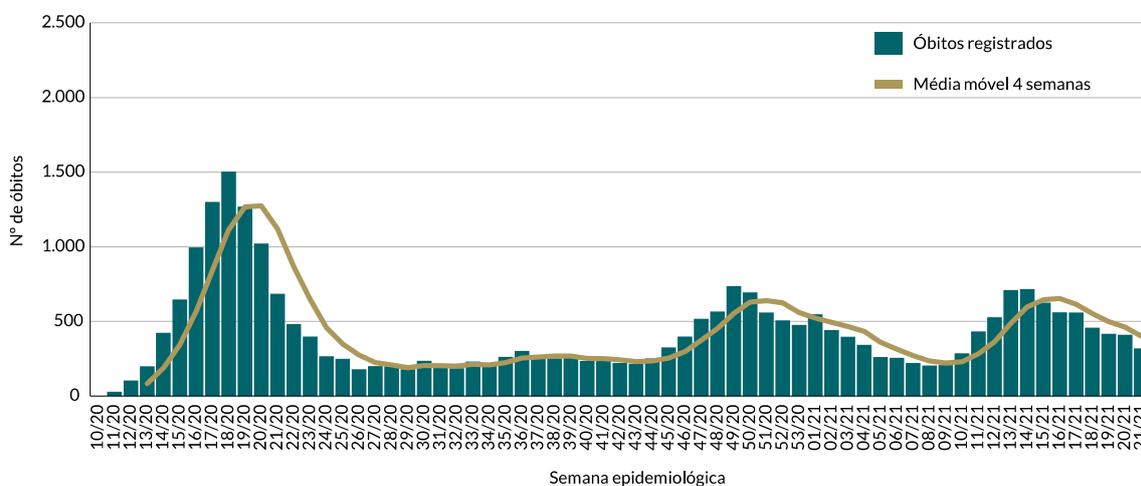
Residente de outro Município	Caso	Sexo	Idade	Local de Residência	Data de início de sintomas	Contato com suspeito/confirmado	Histórico de viagem	Desfecho	Caso antóctone	Variante detectada
Caso 1	SG	Masculino	32 anos	Campos dos Goytacazes	21/05/2021 Cefaleia	Não	Sim - Índia 02/04/2021	Em monitoramento	Não	B.1.617

Paciente bem, sem sintomas de SG, sendo monitorado diariamente pelo CIEVS Rio, mantendo isolamento no seu 14º dia, em um Hotel no MRJ. Os contatos também são monitorados diariamente, sem sintomas de SG e/ou PCR Detectável.

Entretanto, conforme apontado pela CAD/SGCE, a alta incidência de novos casos não foi acompanhada por óbitos, como consequência da vacinação iniciada em janeiro de 2021 no Estado do Rio de Janeiro.

Gráfico 44. Óbitos Semana 22 de 2021.

Fonte: Boletim Epidemiológico Centro de Operações de Emergência Semana 22 – 04/06/2021.



Essa expressiva alta de casos tornou o Município do Rio de Janeiro o epicentro da variante Delta no país⁹⁸. Em decorrência disso, foi publicado o Decreto nº 48.912, de 27 de maio de 2021⁹⁹, para mais uma vez prorrogar até 14 de junho as medidas de proteção.

A desaceleração do ritmo da pandemia no Município apresentou indícios a partir de julho/2021 quando, por três semanas consecutivas, não foram registrados pacientes à espera de leito por mais de 24 horas. Neste ínterim, também ocorreu diminuição da taxa de ocupação das unidades de saúde passando de 96% em maio para 77% em junho, como divulgado pelo Centro de Operações de Emergência na Coletiva do Boletim Semanal acerca da 26ª SE¹⁰⁰.

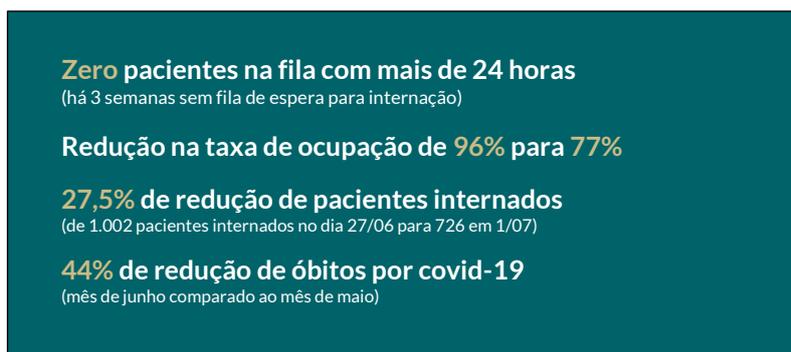
⁹⁸ Disponível em: <<https://correiodeminas.com.br/2021/08/13/rio-e-o-epicentro-da-variante-delta-no-pais/>> Acesso em: 07/05/2022.

⁹⁹ Dispõe sobre as medidas emergências restritivas de caráter excepcional e temporário, destinadas ao enfrentamento da pandemia da Covid -19, e dá outras providências.

¹⁰⁰ Disponível em: <https://coronavirus.rio/wp-content/uploads/2021/07/Covid_BoletimEpid_Coletiva_Sem26_v8.pdf> Acesso em: 06/06/2022.

Figura 25. Redução de taxas.

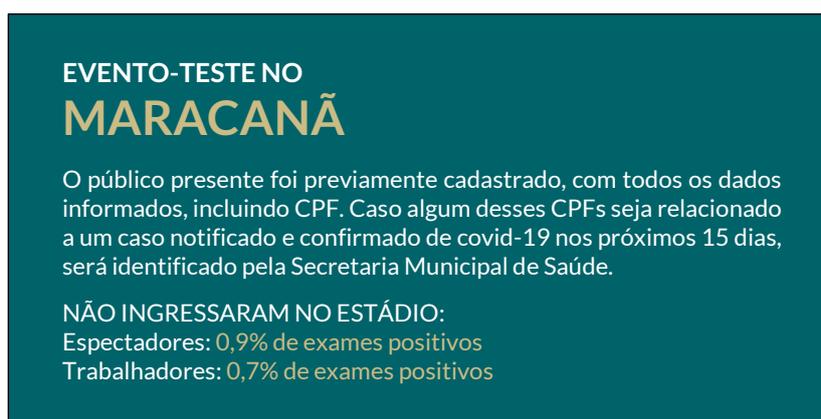
Fonte: Coletiva Boletim Semanal 2 de julho de 2021 Semana 26.



A queda sustentada dos índices de incidência e óbito possibilitou a autorização da presença parcial de público no jogo realizado no Maracanã em 10/07/2021 pela Copa América 2021 como um evento teste. A Resolução “N” SMS nº 4.956, de 08 de julho de 2021¹⁰¹, definiu as medidas complementares de proteção à vida relativa à presença de público durante a competição esportiva.

Figura 26. Evento-Teste no Maracanã.

Fonte: Boletim Epidemiológico Centro de Operações de Emergência Semana 37 – 17/09/2021.



A Cidade deu mais um passo na preparação para reabertura e retomada da normalidade com a publicação de inúmeros Decretos¹⁰² estabelecendo a obrigatoriedade da vacinação contra a covid-19.

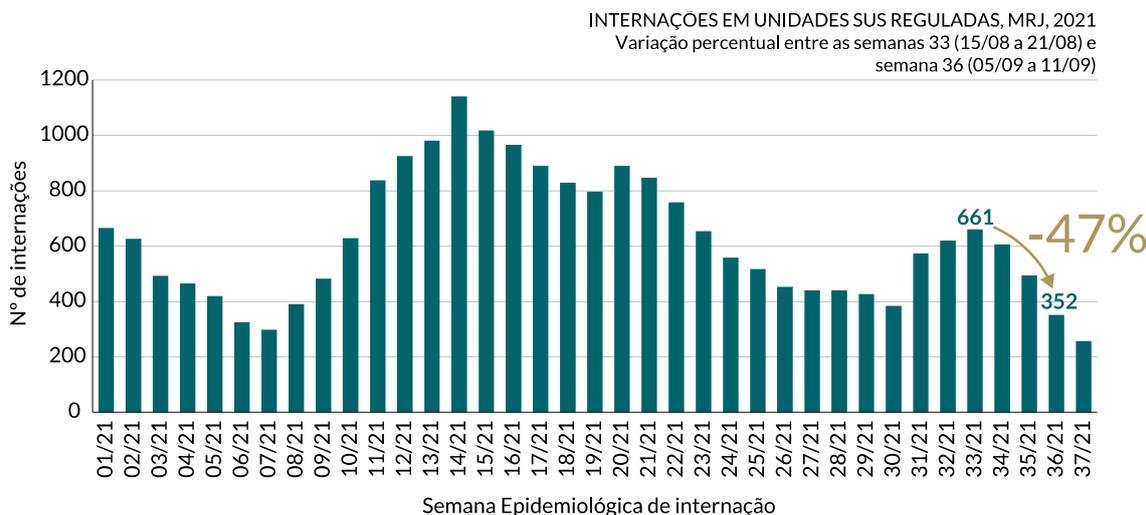
Divulgado em 17/09/2021, o Boletim Epidemiológico demonstrou que a cobertura vacinal resultou em uma tendência de queda nos principais indicadores, incluindo a diminuição das internações.

¹⁰¹ Define em caráter temporário, medidas complementares de proteção à vida relativas à presença de público durante a etapa final do torneio Copa América 2021 da Conmebol no estádio Jornalista Mário Filho – Maracanã.

¹⁰² Decreto Rio “N” nº 49.335 de 26/08/2021, Decreto Rio “N” nº 49.286 de 17/08/2021, Decreto Rio “N” nº 49.334 de 26/08/2021, dentre outros.

Gráfico 45. Internações em Unidades SUS Reguladas, MRJ, 2021.

Fonte: Boletim Epidemiológico Centro de Operações de Emergência Semana 37 – 17/09/2021.

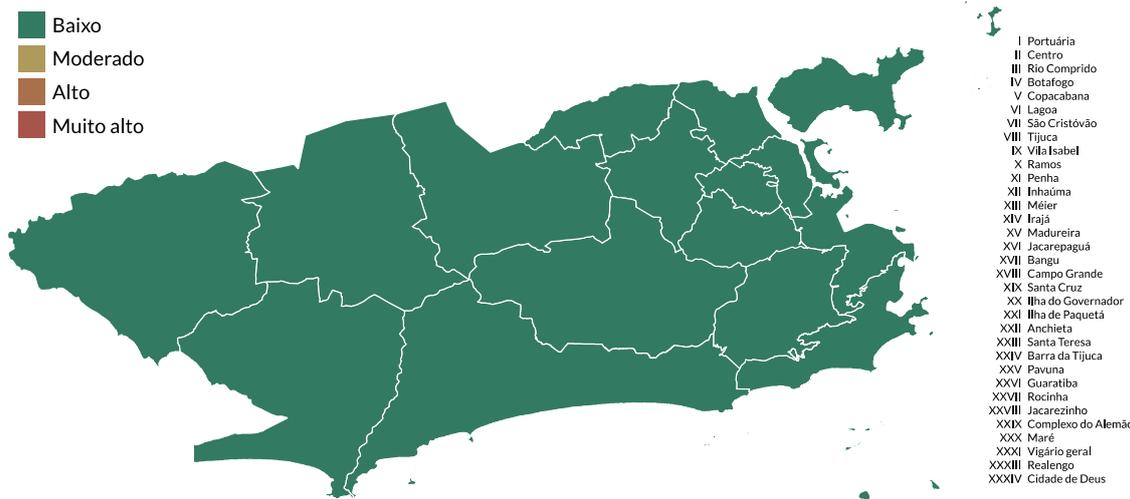


O avanço da vacinação e a manutenção da tendência de queda sustentável das internações por covid-19 contribuíram para ampliação do processo de transição, com novos eventos testes realizados na Cidade, sempre condicionados ao cumprimento de medidas de segurança, como apresentação de comprovante de vacinação, teste recente para coronavírus e cadastramento do público para posterior monitoramento pela Secretaria Municipal de Saúde, conforme **Boletim Epidemiológico divulgado em 29/10/2021**.

A divulgação do **43º Boletim Epidemiológico em 29/10/2021** trouxe a inédita classificação de baixo risco de transmissão de covid-19 para todas as Regiões Administrativas do Município.

Figura 27. Avaliação de Risco por Região Administrativa Semana 43 de 2021.

Fonte: Boletim Epidemiológico Centro de Operações de Emergência Semana 43 – 29/10/2021.



Divulgada em 12/11/2021, a última edição do Boletim Epidemiológico de 2021 registrou o seguinte panorama:

Tabela 50. Casos e Óbitos Confirmados Semana 45 de 2021.

Fonte: Boletim Epidemiológico Centro de Operações de Emergência Semana 45 - 12/11/2021.

2020		2021	
Total de casos	216.606	Total de casos	277.040
Total de casos graves*	42.639	Total de casos graves*	42.649
Total de óbitos	19.089	Total de óbitos	16.026
Taxa de incidência (por 100 mil habitantes)	3.251,7	Taxa de incidência (por 100 mil habitantes)	4.158,9
Letalidade (porcentagem)	8,8	Letalidade (porcentagem)	5,8
Taxa de Mortalidade (por 100 mil habitantes)	286,6	Taxa de Mortalidade (por 100 mil habitantes)	240,6

Gráfico 46. Internações em Unidades SUS Reguladas Semana 45 de 2021.

Fonte: Boletim Epidemiológico Centro de Operações de Emergência Semana 45 - 12/11/2021.

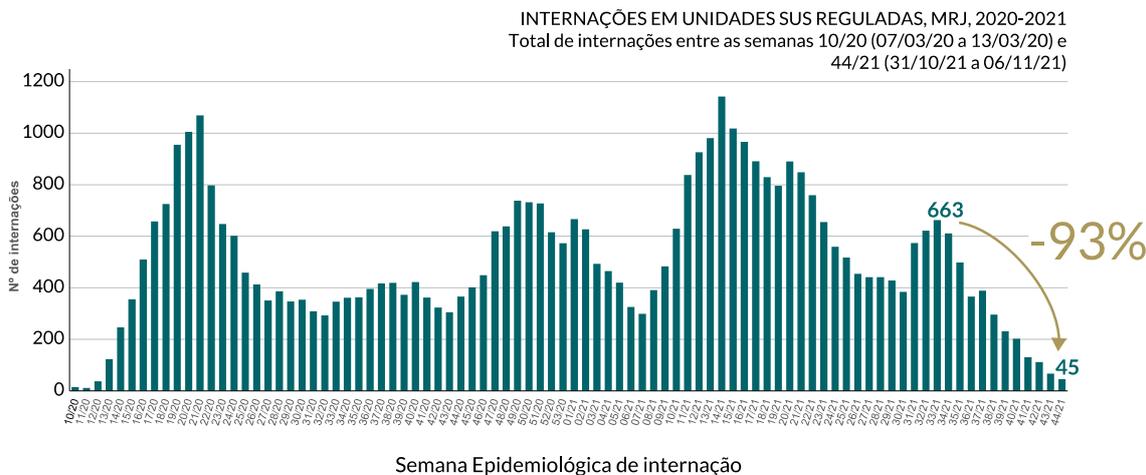
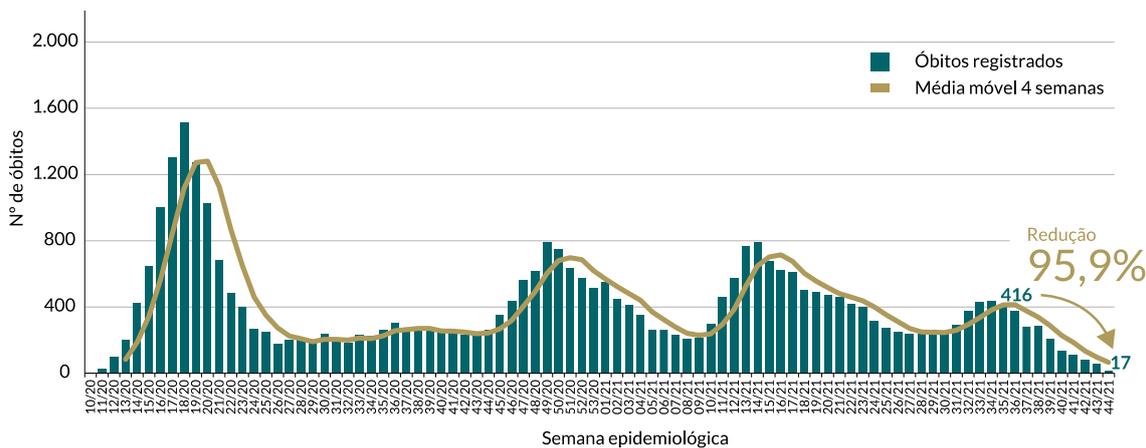


Gráfico 47. Óbitos Semana 45 de 2021.

Fonte: Boletim Epidemiológico Centro de Operações de Emergência Semana 45 - 12/11/2021.



O ano de 2021 encerrou com uma incidência de 307.255 casos confirmados e 16.211 óbitos, conforme registra o Painel Rio Covid-19¹⁰³.

Figura 28. Perfil Epidemiológico 2021.

Fonte: EpiRio Observatório Epidemiológico da Cidade do Rio de Janeiro Painel Rio COVID-19.

Ano 2021	
Confirmados	Taxa de incidência
307.255	4.319,9 Por 100 mil habitantes
Casos graves	Taxa de mortalidade
43.341	241,7 Por 100 mil habitantes
Óbitos	Taxa de letalidade
16.221	5,6%

¹⁰³ Disponível em: <<https://experience.arcgis.com/experience/38efc69787a346959c931568bd9e2cc4>> Acesso em: 03/06/2022.

Portanto, o ano de 2021 foi marcado especialmente pelo surgimento de variantes do vírus SARS-CoV-2, bem como pelo impacto positivo da campanha de vacinação.

Conforme se extrai do primeiro **Boletim Epidemiológico divulgado em 11/01/2022**, o ano iniciou com um aumento exponencial dos números diários de novos casos, notadamente em decorrência da nova variante Ômicron.

Gráfico 48. Positividade de testes para Covid-19 na Atenção Primária à Saúde, MRJ atualizado em 11/01/2022.

Fonte: Boletim Epidemiológico Centro de Operações de Emergência 11/01/2022.

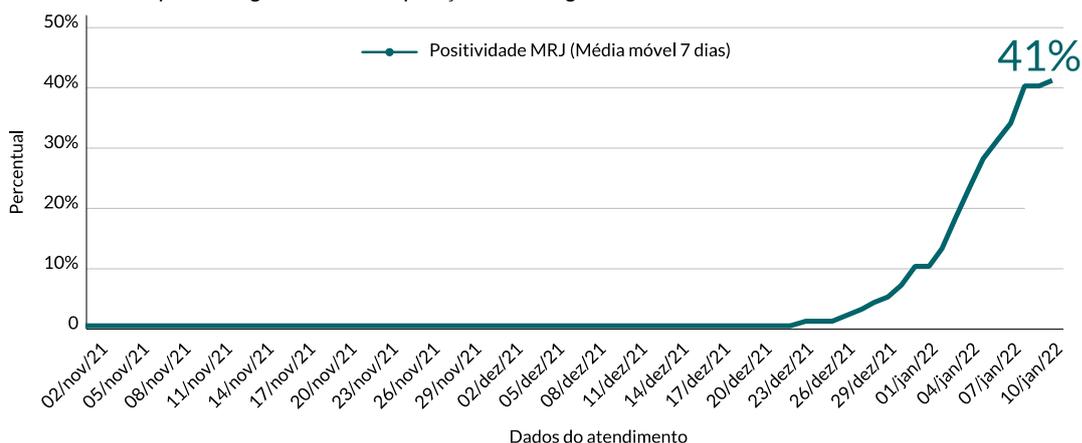


Tabela 51. Figura: Análise de casos de Voc Ômicron no MRJ atualizado em 07/01/2022.

Fonte: Boletim Epidemiológico Centro de Operações de Emergência 11/01/2022.

Município de Residência	Casos	Residentes na cidade do Rio de Janeiro	n	%
Rio de Janeiro	51	Total de casos confirmados para VOC Ômicron	51	100%
		Masculino	20	39,2%
		Feminino	31	60,8%
		Menor de 20 anos	3	5,9%
		20 a 59 anos	43	84,3%
		Maior de 60 anos	5	9,8%
		Total de casos de SG	51	100%
		Total de casos de SRAG	0	0%
		Total de altas/curas	51	100%
		Total de óbitos	0	0%
		Total de casos internados	0	0%
		Primeira dose da vacina	2	3,9%
		Esquema primário completo de vacinação	40	78,4%
		Dose de reforço	6	11,8%
		Não vacinado	3	5,9%

Posteriormente, houve uma tendência de queda de casos, modificando o cenário epidemiológico da Cidade, conforme indicado nos **Boletins divulgados em 07/03/2022, 26/03/2022, 23/04/2022, 13/05/2022**¹⁰⁴.

Em 07/03/2022, com base nas recomendações do Comitê Especial de Enfrentamento da Covid-19 (CEEC) e, considerando que naquele momento, apresentava-se a menor taxa de transmissão desde o início da pandemia; a baixa positividade nos testes; o percentual de somente 1% de internados na rede municipal com covid-19; e as altas coberturas vacinais, foi publicado o Decreto Rio nº 50.308, dispondo que:

Art. 1º Ficam os indivíduos dispensados de prévia comprovação de vacinação contra a Covid-19 para acesso e permanência no interior dos estabelecimentos e locais elencados no Decreto Rio nº 49.894, de 1º de dezembro de 2021, quando o Município atingir o índice de setenta por cento da população maior de dezoito anos vacinada com a dose de reforço.

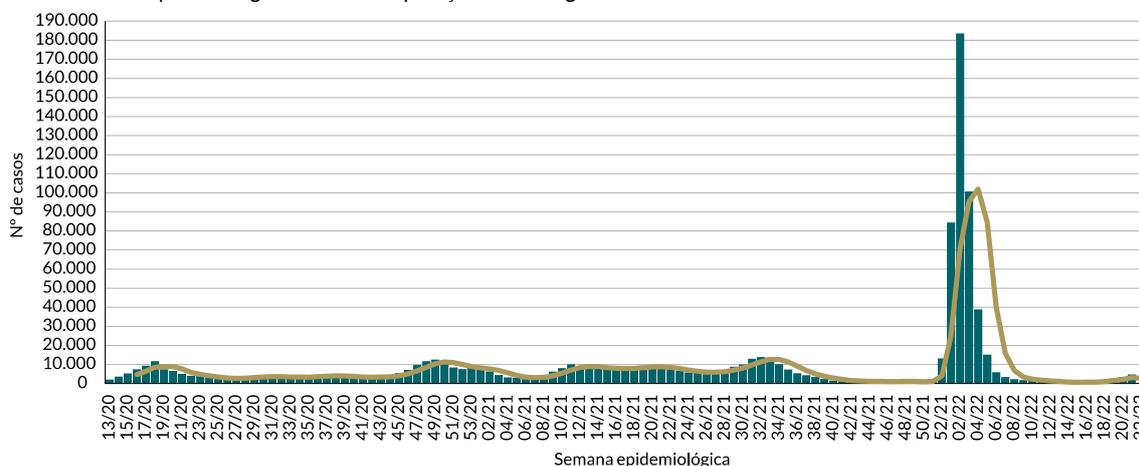
Art. 2º Fica desobrigado o uso de máscaras faciais para o acesso e a permanência de indivíduos nas dependências nos estabelecimentos industriais, comerciais e de prestação de serviços, bem como os órgãos públicos municipais e os demais locais, ambientes e veículos de uso público restrito ou controlado. (grifo acrescentado)

Diante disso, o MRJ foi a primeira Cidade a decretar o fim da obrigatoriedade do uso de máscaras.

Na sequência, o **Boletim Epidemiológico divulgado em 31/05/2022** indicou um cenário favorável em todo o Município.

Gráfico 49. Casos Confirmados atualizado em 31/05/2022.

Fonte: Boletim Epidemiológico Centro de Operações de Emergência 31/05/2022.



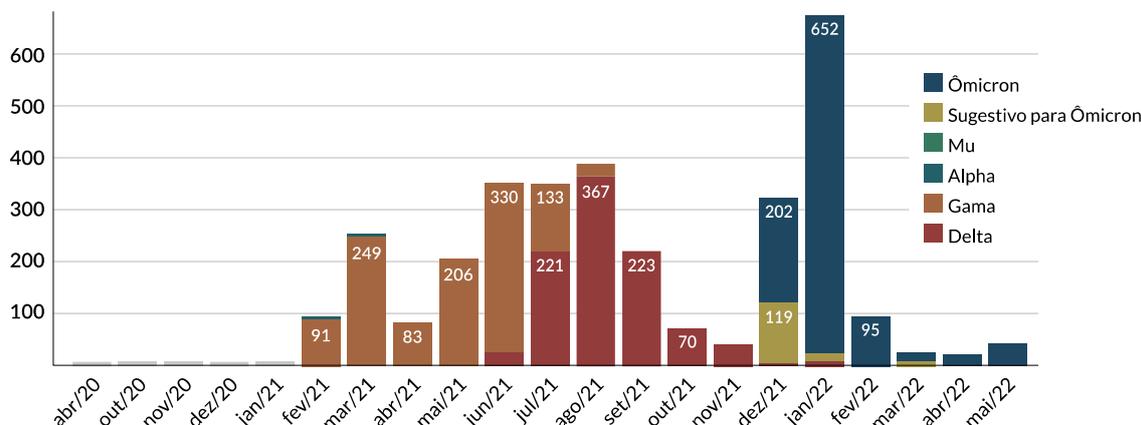
Em relação à circulação das variantes, possível extrair do Painel Coronavírus COVID-19 do Governo do Estado do Rio de Janeiro¹⁰⁵ o seguinte panorama:

¹⁰⁴ Boletins Epidemiológicos disponíveis em: <<https://coronavirus.rio/boletim-epidemiologico/>> Acesso em: 14/06/2022.

¹⁰⁵ Disponível em: <<https://painel.saude.rj.gov.br/monitoramento/Covid19.html#>> Acesso em: 06/06/2022.

Gráfico 50. Sequenciamentos por Data da Coleta Variantes Covid-19.

Fonte: Painel Coronavírus Covid-19 Governo do Estado do Rio de Janeiro.



Assim, cumpre salientar que, embora tenha sido declarado o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, em 22 de abril de 2022, por meio da Portaria GM/MS nº 913, a pandemia ainda não acabou.

Conforme divulgado pelos Boletins Epidemiológicos, o vírus e suas variantes continuam em circulação, razão pela qual se faz necessário observar a manutenção das recomendações sanitárias.

É oportuno ressaltar que foi registrado na 3ª edição do Panorama Covid-19, divulgado em 03/06/2022¹⁰⁶, pela Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro, o aumento de atendimento por síndrome gripal nas UPAs da rede estadual e também da taxa de positividade dos exames de antígenos e RT-PCR para detectar covid-19:

Tabela 52. Aumento no número de atendimentos.

Fonte: Painel Coronavírus Covid-19 Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Atendimento síndrome gripal	Pediatria	Adulto	Total
17/04 a 23/04	226	107	333
24/04 a 30/04	238	129	367
01/05 a 07/05	223	135	358
08/05 a 14/05	221	124	345
15/05 a 21/05	237	137	374
22/05 a 28/05	238	157	395

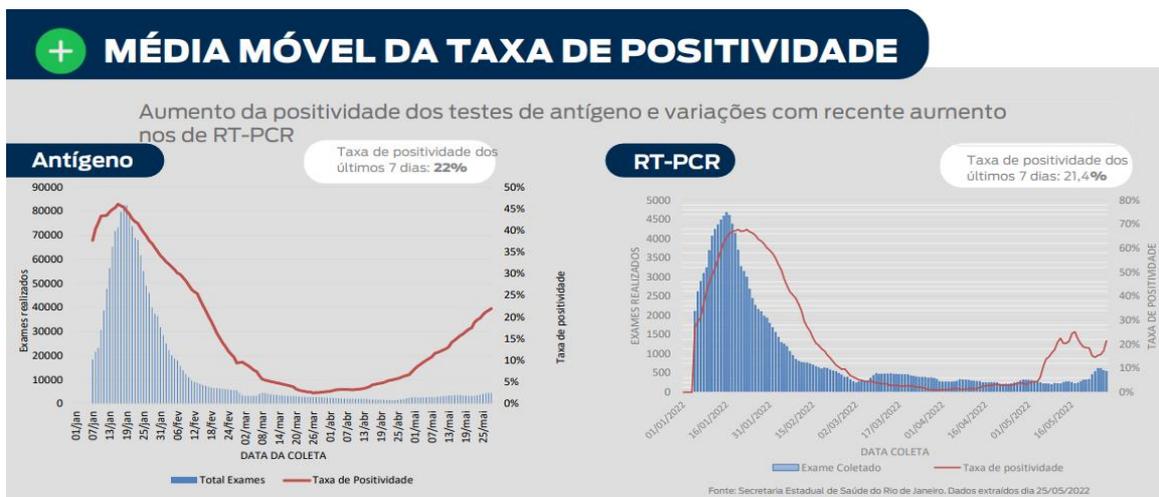
Verifica-se aumento de 5% no número de atendimentos em relação à semana anterior.

O número de atendimentos pediátricos segue maior que o de atendimentos de adultos, devido à sazonalidade.

¹⁰⁶ Disponível em: < <https://painel.saude.rj.gov.br/arquivos/Painel%20Covid-%20vertical.pdf> > Acesso em: 09/06/2022.

Gráfico 51. Gráficos: Média Móvel da Taxa de Positividade.

Fonte: Painel Coronavírus Covid-19 Governo do Estado do Rio de Janeiro.



Diante da flutuação do número de casos, o CEEC permanece recomendando o uso inteligente de máscaras para pessoas imunodeprimidas e/ou com comorbidades de alto risco; pessoas com a vacinação incompleta; pessoas com sintomas de síndrome gripal.

Nessa circunstância, é aconselhado intensificar a vigilância para identificar mais rapidamente novos casos suspeitos, além de tornar obrigatória a adoção de algumas das medidas não farmacológicas, como o uso de máscaras em ambientes fechados para mitigação do risco de contágio

A prevenção de surtos e óbitos depende da adoção de ações preventivas e da preparação das redes de vigilância, de imunização, de laboratórios, de assistência, além da comunicação de risco, para aumentar as capacidades de vigilância e resposta e reduzir a os casos de incidência e óbito no Município.

4.2. Medidas para o Enfrentamento da Pandemia

EM 7 DE FEVEREIRO DE 2020, ENTROU EM VIGOR A LEI Nº 13.979/2020, QUE DISPÕE SOBRE AS MEDIDAS PARA ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO CORONAVÍRUS.

Naquela oportunidade, o Congresso Nacional reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública em decorrência da pandemia da Covid-19, por meio da Lei nº 13.982/2020 e do Decreto Legislativo nº 6/2020.

No Estado do Rio de Janeiro, a calamidade pública foi reconhecida pelo Decreto nº 46.984/2020, Decreto Legislativo nº 5/2020 e pela Lei Estadual nº 8.794/2020. Em sede local, a calamidade foi declarada pelo Decreto Rio nº 47.355/2020.

Diante da persistência da situação de emergência de saúde pública no ano de 2021, diversas medidas continuaram sendo adotadas para o enfrentamento da pandemia.

Dentre as medidas indicadas pelo Ministério da Saúde vigentes desde o início estão as não farmacológicas, como distanciamento social, higienização das mãos, uso de máscaras, limpeza e desinfecção de ambientes, isolamento de casos suspeitos e confirmados e quarentena dos contatos dos casos de Covid-19, conforme disposto na Lei nº 13.979/2020.

Em acréscimo, para além da edição de inúmeros atos normativos que constituíram um robusto arcabouço legislativo, foram implementadas políticas públicas a fim de minimizar os impactos sociais e econômicos provocados pela pandemia da Covid-19.

Nesse cenário, merece destaque o programa de vacinação contra Covid-19 que teve início, no Estado do Rio de Janeiro, em cerimônia realizada aos pés do Cristo Redentor, em 18 de janeiro de 2021¹⁰⁷.

Vale ressaltar, por fim, que as demonstrações contábeis e demais informações sobre o Fundo Emergencial de Combate à Covid-19, instituído pela Lei Municipal nº 6.735/2020 como medida para enfrentamento da pandemia, constam da Peça 004, pág. 471/472.

A seguir, serão detalhadas algumas ações adotadas pelo MRJ para o enfrentamento da pandemia.

4.2.1. Normas Legais

Inicialmente, o **Decreto Rio nº 48.343**, de 01 de janeiro de 2021, instituiu o Comitê Especial de Enfrentamento da Covid-19 - CEEC, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, do Município do Rio

¹⁰⁷ Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-01/rio-da-inicio-vacinacao-contracovid-19-aos-pes-do-cristo>> Acesso em: 02/05/2022.

de Janeiro, com as atribuições de monitorar e avaliar o desempenho do SUS no âmbito do Município; acompanhar as atividades de vigilância, de atenção à saúde, de prevenção e de controle de doenças; e de elaborar recomendações ao Centro de Operações de Emergência - COE COVID-19 Rio.

Paralelamente, na mesma oportunidade, o **Decreto Rio nº 48.344/2021** definiu as medidas de proteção à vida, relativas à Covid-19.

Assim, tendo como parâmetro os níveis de alerta¹⁰⁸ e a necessidade de adequação das medidas de restrição e flexibilização, foram editados diversos atos normativos¹⁰⁹ no decorrer do ano.

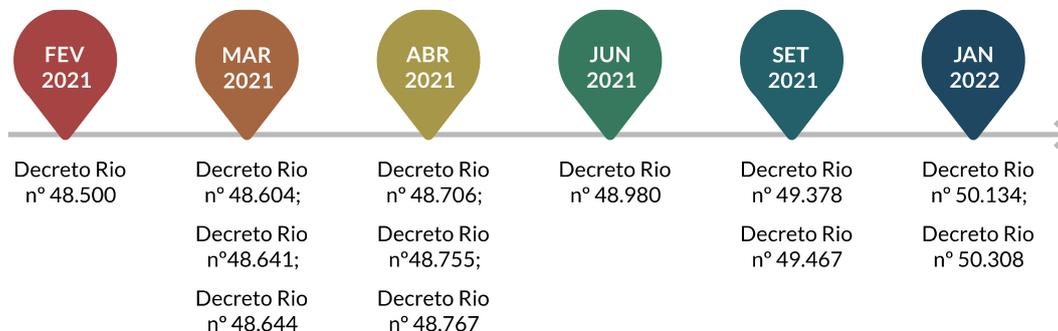
Ainda em 1 de janeiro de 2021 foi editado o **Decreto Rio nº 48.393** que instituiu o Plano de Ações para os 100 primeiros dias de Governo, incluindo o preparo das Clínicas da Família para a campanha de vacinação contra Covid-19 e início das ações voltadas para o programa de assistência e apoio à saúde mental com o objetivo de reduzir imediatamente a epidemia de depressão e ansiedade decorrentes da pandemia.

Nesse sentido, verifica-se que o primeiro dia do ano legislativo foi marcado pela edição de uma série de medidas legais para o enfrentamento da pandemia.

Ao longo do ano de 2021, considerando as análises da situação epidemiológica da Covid-19 no MRJ realizadas pelo COE COVID-19 RIO, bem como a Resolução Conjunta SES/SMS nº 871/2021, foram editados decretos ampliando ou restringindo as medidas de proteção à vida. A seguir, as principais normas instituídas pelo MRJ a partir de fevereiro de 2021:

Figura 29. Medidas de Caráter Excepcional e Temporário para enfrentamento da pandemia

Elaboração própria



De acordo com as informações prestadas pela CAD/SGCE (Peça 007, pág. 417), a flexibilização das medidas restritivas foi gradativa ao longo de 2021. De abril a setembro de 2021, foi permitido o funcionamento de alguns estabelecimentos, cujas atividades foram consideradas essenciais, e a frequência de determinados locais para a prática de atividades físicas.

¹⁰⁸ Art. 3º As medidas protetivas podem ser aplicadas considerando três níveis, que refletem o estágio de risco em que se encontra cada RA:

I - nível de alerta 1: estágio considerado de risco moderado;

II - nível de alerta 2: estágio considerado de risco alto;

III - nível de alerta 3: estágio considerado de risco muito alto.

¹⁰⁹ Ementário legislativo COVID-19 atualizado até 15/04/2022, disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/web/pgm/publicacoes-Covid-19>> Acesso em: 14/06/2022.

Cumpramos ressaltar, que o **Decreto Rio nº 50.134/2022** prorrogou até 31 de dezembro de 2022 o prazo previsto no art. 1º do **Decreto Rio nº 48.980/2021**, o qual dispõe sobre as condições de colocação de mesas e cadeiras em logradouros públicos, em caráter extraordinário, por restaurantes, bares, lanchonetes e estabelecimentos congêneres, em razão da pandemia.

Paralelamente, em razão da reabertura gradual e manutenção do funcionamento das atividades e prestação de serviços públicos municipais, em 30 de abril de 2021 foi editado o **Decreto Rio nº 48.815**, prevendo o retorno às atividades presenciais dos servidores e empregados públicos, até o dia 31 de maio de 2021.

Diversos decretos cuidaram também da vacinação no MRJ, conforme será mais bem detalhado no subitem 4.2.2.

Noutro giro, vale destaque, ainda, para a Lei Complementar nº 229/2021 publicada no D.O.RIO de 15/07/2021, que criou o Programa Reviver Centro¹¹⁰, ante o esvaziamento do centro da Cidade, acentuado pela pandemia, abordado no item 8.5 deste Relatório.

Em complementação, a Lei nº 6.999 de 14 de julho de 2021, concedeu benefícios fiscais de isenção e suspensão de IPTU, ISS e ITBI para obras e edificações enquadradas no Programa Reviver Centro de requalificação da região central da Cidade.

Portanto, verifica-se que foram editadas diversas normas legais para fins de enfrentamento à pandemia, tendo sido destacadas as principais neste item.

4.2.2. A Implementação do Programa de Imunização no MRJ

Um dos objetivos do Programa de Imunização Municipal é garantir um atendimento integrado e qualificado à população, além de manter coberturas vacinais dentro das metas preconizadas pelo Programa Nacional de Imunizações do Ministério da Saúde (PNI/MS), visando ao controle, à eliminação ou à erradicação das doenças.

Nos termos da Lei nº 13.979/2020, conforme mencionado no item 4.2 deste Relatório, foi autorizada a adoção de medidas que buscam a realização compulsória de vacinação e outras medidas profiláticas.

No âmbito do MRJ, foi publicado o **Decreto Rio nº 49.286**, de 17 de agosto de 2021, que determinou como obrigatória a vacinação para todos os servidores e empregados públicos municipais, assim como para os prestadores de serviços contratados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, Direta e Indireta.

Em dezembro de 2021, foi publicado o **Decreto Rio nº 49.894** que fixou a obrigatoriedade de comprovação da vacinação contra a Covid-19 para o acesso e a permanência em determinados estabelecimentos e locais de uso coletivo. Conforme relatado no item 4.1 deste Relatório, o **Decreto Rio nº 50.308/2022** dispensou a prévia comprovação de vacinação, condicionada ao atingimento de índice de 70% (setenta por cento) da população maior de dezoito anos vacinada com a dose de reforço.

¹¹⁰ Disponível em: <<http://camara.rio/comunicacao/noticias/406-programa-reviver-centro-e-sancionado-pelo-prefeito-eduardo-paes>> Acesso em: 06/05/2022.

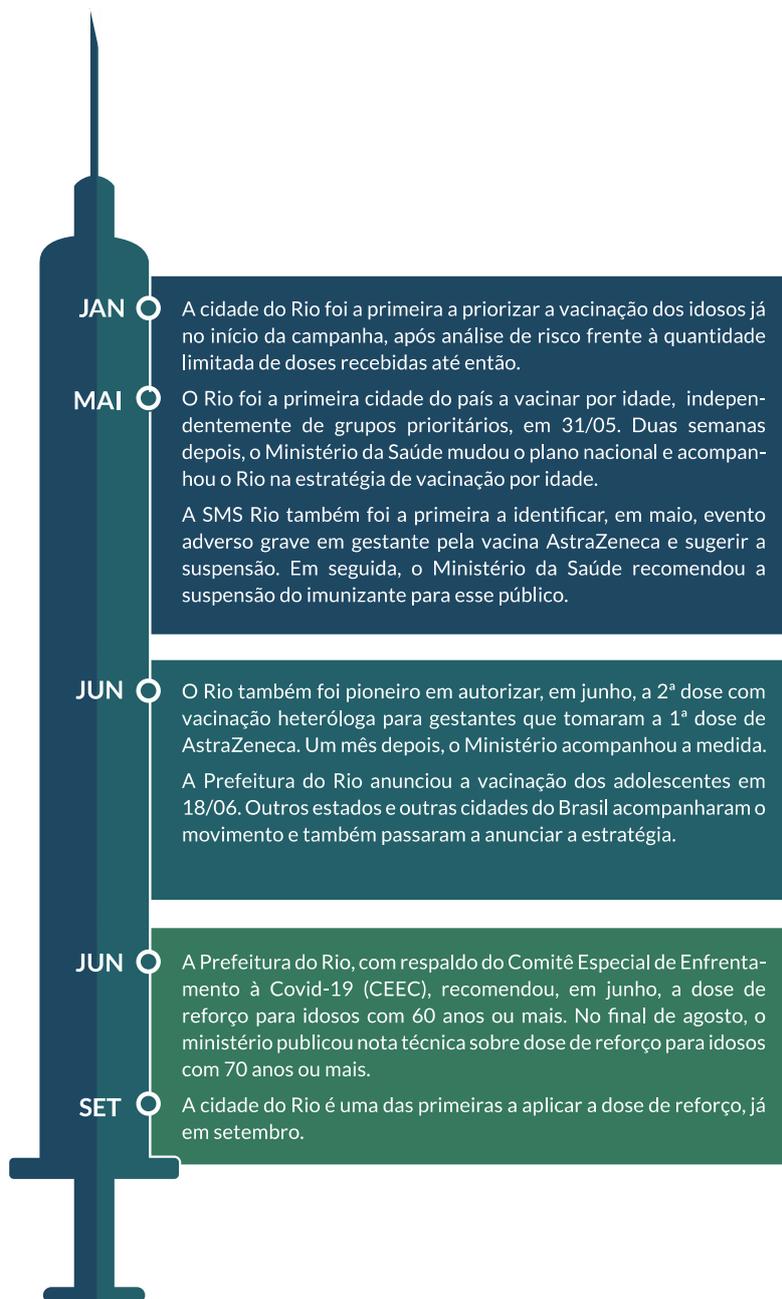
Durante a pandemia, mesmo com a grande estrutura preparada para agilizar o processo de vacinação, os atrasos logísticos ocasionaram preocupação e insegurança quanto ao programa de imunização.

Em alguns momentos, houve a necessidade de a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro suspender a vacinação na capital, devido ao atraso na entrega da remessa do Ministério da Saúde para o Governo do Estado do Rio, comprometendo, assim, o calendário de imunização contra o coronavírus.

Acerca da vacinação, cumpre destacar alguns marcos importantes extraídos da Coletiva Boletim Semanal, realizada em 1º de outubro de 2021, relativa à Semana 39:

Figura 30. Marcos importantes sobre a vacinação no Município do Rio de Janeiro.

Fonte: Coletiva Boletim Semanal 1º de Outubro de 2021 – Semana 39.



Até 02 de junho de 2022, de acordo com o **Boletim Epidemiológico divulgado em 31/05/2022**, foram aplicadas mais de 16 milhões de doses das vacinas contra a covid-19 no MRJ, como demonstrado nos gráficos abaixo:

Figura 31. Vacinação contra Covid-19 atualizado em 02/06/2022 às 8:00h

Fonte: Boletim Epidemiológico Centro de Operações de Emergência 31/05/2022.

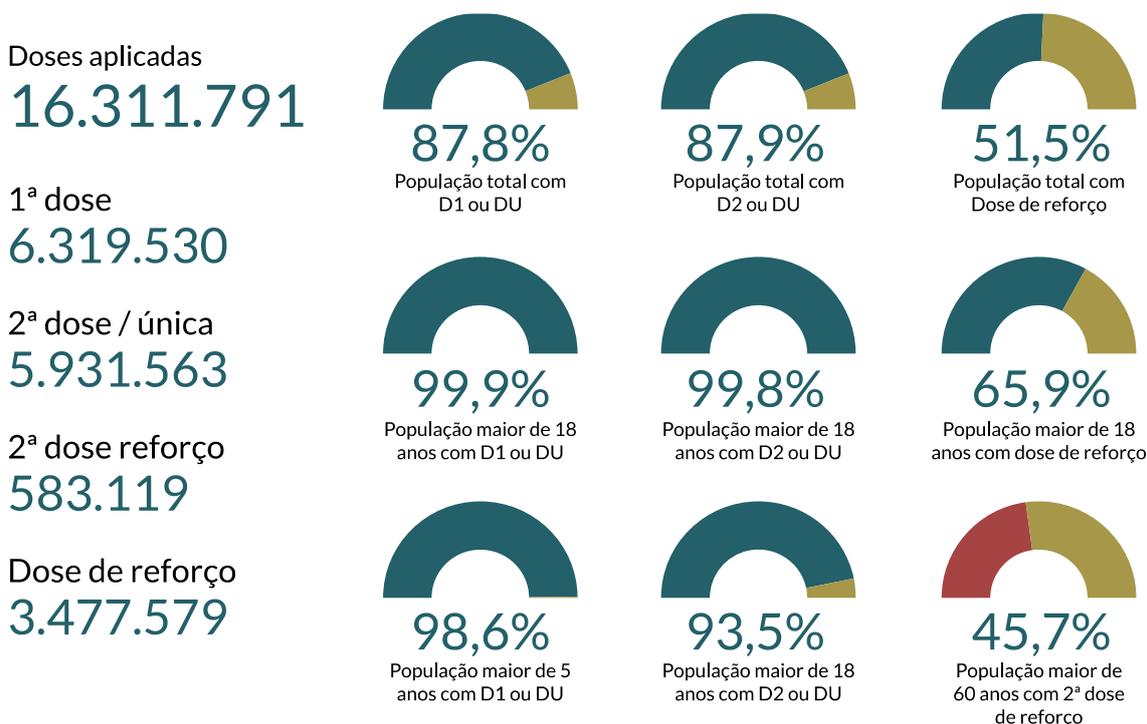
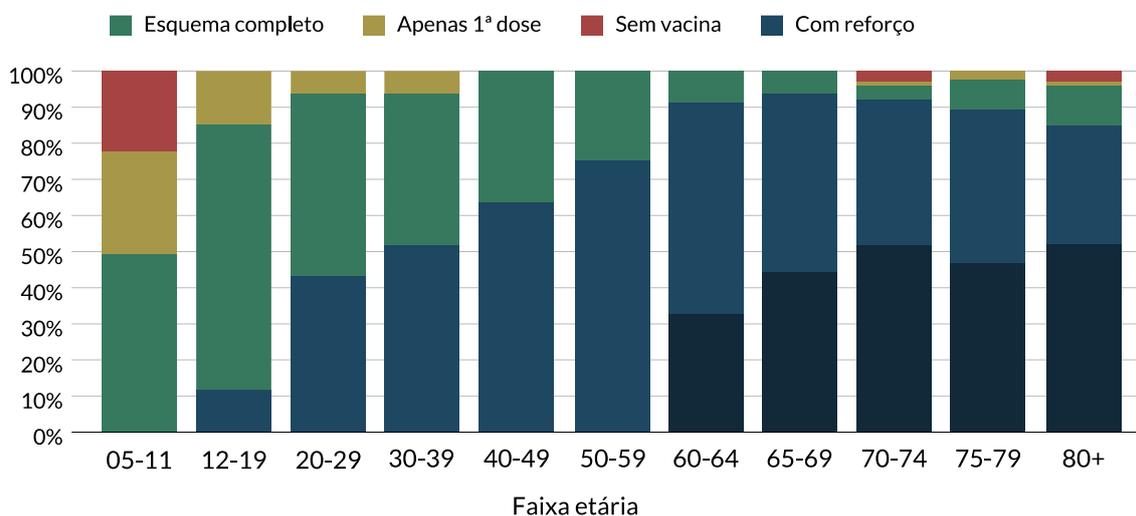


Gráfico 52. Vacinação contra Covid-19 cobertura vacinal por faixa etária no Município do Rio de Janeiro.

Fonte: Boletim Epidemiológico Centro de Operações de Emergência 31/05/2022.



O MRJ estabeleceu o seguinte esquema vacinal para a ampliação da cobertura:

Tabela 53. Vacinação contra Covid-19 – Você está em dia?

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro.¹¹¹

Primeira dose		
Pessoas com 5 anos ou mais que ainda não se vacinaram		
Segunda dose		
Coronavac	28 dias	
AstraZeneca	8 semanas	Após a 1ª dose
Pfizer	21 dias	
Pfizer pediátrica	21 dias	
Dose de reforço		
Pessoas com 12 anos ou mais que tomaram a segunda dose ou dose única há 4 meses ou mais		
Segunda dose de reforço		
Pessoas com 50 anos ou mais que tomaram a primeira dose de reforço há 4 meses ou mais. Trabalhadores da saúde devem seguir o calendário.		

Nesse sentido, conforme apontado pelo Relatório Técnico CAD/SGCE (Peça 007, pág. 416), apesar de a quantidade total de casos confirmados ter aumentado entre 2020 e 2021, a execução do programa de vacinação em 2021 reduziu a taxa de mortalidade comparando com 2020.

Figura 32. Vacinação contra Covid-19 – 2ª DR 40+

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro¹¹².

COVID-19: VACINAÇÃO

SEGUNDA DOSE DE REFORÇO
para pessoas com 40 anos ou mais

A partir de terça-feira, 21/06, todas as pessoas com 40 anos ou mais devem tomar uma segunda dose de reforço da vacina contra a covid-19, com intervalo de pelo menos 4 meses após a primeira dose de reforço.

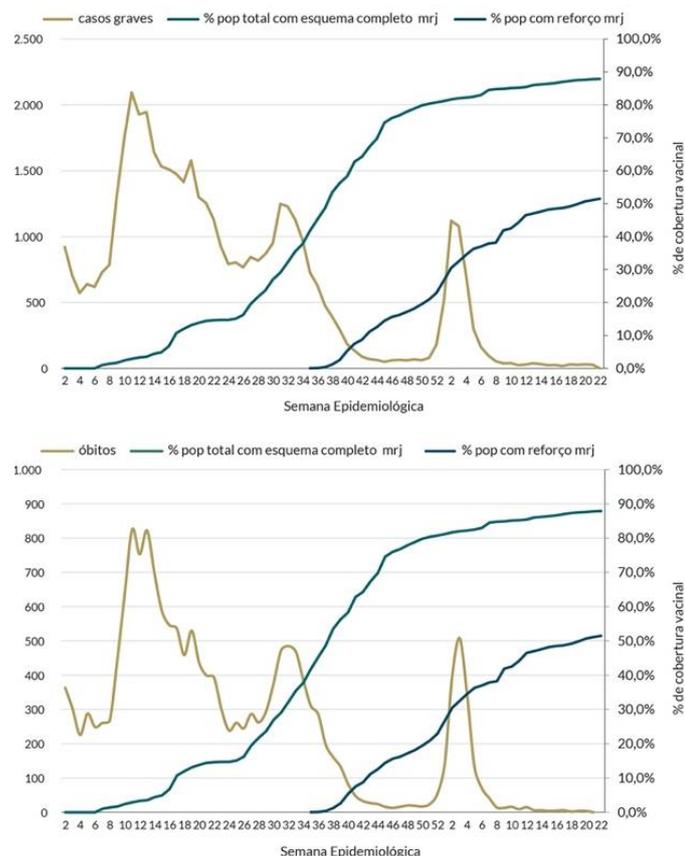
Confira mais informações em coronavirus.rio/vacina

secretaria.saude.rio | @saude_rio
Rio PREFEITURA
SAÚDE SUS+

Ademais, a campanha de vacinação reduziu a gravidade dos casos, bem como de óbitos, como é possível extrair do gráfico a seguir:

Gráfico 53. Casos graves e óbitos x cobertura vacinal.

Fonte: Boletim Epidemiológico Centro de Operações de Emergência 31/05/2022.



Adicionalmente, ressalta-se que a Secretaria Municipal de Saúde promoveu em 04/06/2022¹¹³, o “Dia D” da vacinação contra Gripe e Covid-19 com aproximadamente 210 mil doses aplicadas. Foram 139.369 doses da vacina contra a gripe e 65.098 doses para Covid-19, além de 5.474 doses contra sarampo.

Em 28 de junho de 2022, verificou-se que a segunda dose de reforço estava disponível para pessoas com 40 anos ou mais, como também para os trabalhadores da saúde.

¹¹¹ Disponível em: <<https://coronavirus.rio/vacina/>> Acesso em: 09/06/2022.

¹¹² Disponível em: <<https://coronavirus.rio/vacina/>> Acesso em: 09/06/2022.

¹¹³ Disponível em: <<https://coronavirus.rio/noticias/rio-aplica-quase-210-mil-doses-de-vacinas-no-dia-d/>> Acesso em: 09/06/2022.

Por fim, cumpre trazer à baila trecho do Relatório Técnico CAD/SGCE acerca das fiscalizações promovidas por esta Corte de Contas no bojo do Processo nº 40/100.609/2021, arquivado em 14/12/2021, e do Processo Administrativo nº 09/000.543/2016, relativo ao Contrato nº 69/2020, celebrado entre a SMS e a Empresa TPC, tendo por objeto a prestação de serviço de operação logística para armazenagem, controle de estoques, triagem de pedidos, separação, conferência e etc. (Peça 007, pág. 418):

[...] esta Corte acompanhou o programa de vacinação contra a Covid-19 e outras ações para enfrentamento da pandemia, tais como: quantitativo de leitos, aquisição de insumos para tratamento de pacientes infectados e para vacinação e de testes de diagnóstico para detecção do vírus. Com o objetivo de identificar situações que pudessem apresentar riscos de controle que necessitassem atuação desta Corte (mapeamento de risco), a equipe de acompanhamento realizou visitas a salas de vacinação, a pontos de vacinação extramuros, ao Centro de Distribuição de Vacinas (TPC Logística) e outros locais de armazenagem dos imunizantes e ao Centro de Operações da PCRJ, onde diariamente se reuniram os membros do COE Covid-19 Rio.

Em que pese terem sido identificadas inconsistências quanto à segurança no armazenamento das vacinas em determinados locais visitados, a SMS comprovou que se tratava de uma amostra pequena dentro do universo de unidades envolvidas na vacinação contra a Covid-19 e que estavam tomando medidas para solucionar os problemas pontuais.

4.2.3. Hospital de Campanha do Riocentro

O Hospital de Campanha do Riocentro foi aberto pela PCRJ, no ano de 2020, como uma unidade temporária construída para o atendimento exclusivo de pacientes com síndrome respiratória aguda grave (SRAG), causada pela covid-19.

Consoante as informações prestadas pela CAD/SGCE (Peça 007, págs. 416/417), em 17 de julho de 2020, foi celebrado entre o Município do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), e a Empresa Pública de Saúde do Rio de Janeiro (RioSaúde), o Convênio nº 23/2020, no valor de R\$ 245,23 milhões, com prazo de execução compreendido entre 24 de março a 23 de setembro de 2020, para gestão do Hospital de Campanha do Riocentro. Ressalta-se que o referido Convênio previa, ainda, outros cinco objetos.

Em 6 de janeiro de 2021, foi iniciado o processo de desmobilização do Hospital. Em razão do encerramento das atividades ocorrido naquela oportunidade, foi necessário averiguar a destinação do acervo patrimonial que guarnecia a unidade temporária de atendimento.

No Relatório do Primeiro Acompanhamento realizado por este Tribunal acerca da execução e prestação de contas do Convênio nº 23/2020 (Processo nº 040/100.176/2021), ainda sem decisão definitiva, foram analisadas as principais fragilidades no sistema de controle interno da SMS e as inconsistências quanto à transparência das informações e à prestação de contas do referido Convênio.

Destaca-se que a ausência de prestação de contas sobre os objetos abrangidos no Convênio impossibilitou a fiscalização das despesas, resultando na realização de repasses à RioSaúde sem a devida análise prévia das prestações de contas dos períodos anteriores.

Impende ressaltar que também está em andamento, no âmbito desta Corte de Contas, o Processo nº 040/101.091/2021, cujo objeto é o Segundo Acompanhamento das ações de transparência, controle e prestação de contas na execução do convênio nº 23/2020.

No que tange a esta segunda etapa de auditoria, o objetivo principal é acompanhar o destino dos bens permanentes oriundos do Hospital de Campanha Riocentro, após o encerramento das atividades desse complexo hospitalar. Desta forma, foi determinado que a Secretaria Municipal de Saúde realizasse o registro de aceitação e o cadastramento no SISBENS dos bens transferidos do HCAMP Riocentro para outros Órgãos ou unidades de destino.

Quanto ao tema, extrai-se do Relatório Técnico CAD/SGCE (Peça 007, pág. 417/418) que os bens foram distribuídos para outras unidades de saúde da SMS. No entanto, em uma amostra de cinco hospitais municipais, verificou-se que não houve o registro da aceitação dos bens, tampouco o respectivo cadastramento no Sistema de Controle de Bens Patrimoniais Móveis, Imóveis e Intangíveis da Prefeitura (SISBENS), em desacordo com o art. 9º e parágrafo único do art. 41 da Resolução CGM nº 1.642/2020¹¹⁴.

No tocante à execução das obras e contratações do Hospital de Campanha do Riocentro, o **Decreto Rio nº 48.405** de 1º de Janeiro de 2021, instituiu a Comissão de Investigação Preliminar, nos termos do art. 4º do Decreto nº 38.256, de 10 de janeiro de 2014, com a finalidade de apurar o cometimento de eventual irregularidade.

A Comissão, em 2 de março de 2021, concluiu pela presença de “indícios de falta de planejamento na instalação do Hospital de Campanha” e pela “falta de transparência dos valores empregados, dada a falta de uma unidade de centro de custos das aquisições, de forma a acompanhar a execução financeira pelos seus gestores e franquear informações a população” sugerindo, ao final, “o aprofundamento das investigações de modo a se apurar uma auditoria dos gastos, formas de contratação, dimensionamentos e o levantamento de processos nos Órgãos e Entidades da Prefeitura que fizeram parte da construção e manutenção do Hospital de Campanha – HCAMP, e, se for o caso, a apuração das responsabilidades.”¹¹⁵

4.2.4. Auxílios Emergenciais e da Assistência Social

Na esfera federal, por meio da Lei nº 13.982/2020¹¹⁶, regulamentada pelo Decreto nº 10.316/2020¹¹⁷, o Governo concedeu auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) ao trabalhador que, cumulativamente, preenchesse as disposições contidas no artigo 3º do referido

¹¹⁴ Art. 9º As Gerências de Infraestrutura e Logística ou Órgãos equivalentes da Administração Direta e Indireta formalizarão no sistema de controle de bens patrimoniais o registro de cada uma das movimentações de bens móveis ocorridas nas unidades administrativas sob sua responsabilidade, respondendo pelas informações inseridas.

[...]

Art. 41, Parágrafo único. A transferência de bens móveis entre unidades administrativas somente será efetivada após o registro da aceitação do bem pela Gerência de Infraestrutura e Logística ou Órgão equivalente da Administração Direta e Indireta responsável pela unidade administrativa a qual o bem foi destinado.

¹¹⁵ Disponível em: <https://prefeitura.rio/wp-content/uploads/2021/05/relatorio-CIP-Hospital_de_Campanha-050521.pdf> Acesso em: 02/06/20221.

¹¹⁶ Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

¹¹⁷ Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19).

Decreto. O benefício foi concebido a título de renda mínima aos brasileiros em situação de vulnerabilidade social no período de enfrentamento da crise causada pela pandemia do coronavírus.

Diante da constatação de inúmeras concessões com irregularidades, foi instaurado no âmbito desta Corte de Contas, o Processo nº 040/100.670/2020 para acompanhamento de possíveis recebimentos indevidos de benefícios emergenciais por Agentes Públicos no Município do Rio de Janeiro.

O objetivo principal foi acompanhar, de forma concomitante, a identificação de detentores de vínculos com o Município do Rio de Janeiro que pudessem ter recebido de forma indevida o benefício de auxílio emergencial do Governo Federal, a fim de que a CGM adotasse as medidas cabíveis para o ressarcimento ao erário federal.

Ao final, o processo foi arquivado na 18ª Sessão Virtual, encerrada em 04/09/2020, com esteio no Voto nº 487/2020 - LAG, com diversas determinações para a CGM. Com intuito de monitorar as determinações exaradas, foi inaugurado o Processo nº 040/101.138/2021. Considerando o cumprimento das determinações, este também foi arquivado por esta Corte de Contas, na 1ª Sessão Virtual, encerrada em 28/01/2022, com fulcro no Voto nº 027/2022 - TKR.

No âmbito municipal, o **Decreto Rio nº 48.655** instituiu o Programa Auxílio Carioca, com objetivo de ceder apoio financeiro, de forma emergencial, visando a mitigar o impacto socioeconômico e de vulnerabilidade social da população carioca, à luz dos efeitos da pandemia da Covid-19.

Consoante dispõe o artigo 2º do referido Decreto, o programa foi destinado a determinados grupos e os valores foram pagos uma vez por beneficiário, conforme tabela a seguir:

Tabela 54. Grupos Beneficiários do Decreto Rio nº 48.655, valor e data de pagamento.

Fonte: Relatório Técnico CAD/SGCE sobre as Contas de Governo Exercício de 2021 (pág. 420).

Grupo Beneficiário	Valor (R\$)	Data de Pagamento
Beneficiários do Cartão Família Carioca (CFC)	Média de 240,00 por família	Entre 25/03/2021 e 04/04/2021
Beneficiários do Cartão Alimentação para os alunos da rede pública municipal	108,50 por criança matriculada	Metade dos beneficiários em 25/03/2021. A outra metade até 02/04/2021
Comércio ambulante	500,00	Até 31/03/2021
Famílias em situação de vulnerabilidade social	200,00 por família	Até 31/03/2021

De acordo com as informações prestadas pela CAD/SGCE (Peça 007, pág. 420), o programa envolveu as Secretarias Municipais de Fazenda e Planejamento (SMFP); Educação (SME); Assistência Social (SMAS); Ordem Pública (SEOP); e Cultura (SMC), em parceria com a Câmara Municipal do Rio de Janeiro (CMRJ). No entanto, somente os beneficiários do Cartão Família Carioca - CFC e as famílias em situação de vulnerabilidade social ficaram a cargo da SMAS.

Nesse contexto, registra-se que no D.O Rio nº 14 de 1º de abril de 2021, consta a autorização de despesa de R\$ 4,6 milhões para pagamento do Programa Auxílio Carioca 2021.

Conforme relatado pela SGCE, à manifestação de Peça 009, pág. 20/21, a CMRJ aprovou, via Decreto Legislativo nº 1.456, de 07 de abril de 2021, a destinação de R\$ 25 milhões de recursos do Fundo Especial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro (FECMRJ) ao Tesouro Municipal para o Programa Auxílio Carioca. Ademais, até o encerramento do exercício de 2021, foram transferidos R\$ 7,9 milhões para o Programa.

Consoante levantamento realizado pela SMAS em 2021, no bojo do Processo nº 40/100.679/2021, até 5 de julho de 2021, 14.912 famílias em situação de vulnerabilidade social teriam sido beneficiadas com o valor de R\$ 200,00, totalizando R\$ 3,0 milhões (Peça 007, pág. 420).

Ademais, a Lei nº 6.847, de 25 de março de 2021, regulamentada pelo **Decreto Rio nº 48.722**, instituiu a Iniciativa Auxílio Empresa Carioca como medida para a mitigação dos impactos econômicos decorrentes da pandemia do coronavírus.

Assim como ocorreu com o Programa Auxílio Carioca, informou a SGCE, à Peça 009, pág. 20, que a CMRJ aprovou via Decreto Legislativo nº 1.455, de 24 de março de 2021, a destinação de R\$ 30 milhões de recursos do Fundo Especial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro (FECMRJ) ao Tesouro Municipal para o Programa Auxílio Empresa Carioca. Até o encerramento do exercício de 2021, foram transferidos R\$ 10 milhões em auxílios para empresas enquadradas na Lei nº 6.847/2021.

Importante ressaltar que a pandemia não representou apenas uma questão de saúde pública, mas trouxe reflexos e consequências em diversos aspectos para a vida da população carioca, razão pela qual foi necessária a concessão de auxílios emergenciais e a adoção de ações voltadas para amparar os grupos mais vulneráveis.

Por fim, salienta-se que, além dos auxílios financeiros, de acordo com Relatório de Levantamento realizado na SMAS em 2021 no âmbito do Processo nº 40/100.679/2021, a Secretaria disponibilizou cinco Centros Provisórios de Acolhimento (CPAs) nas regiões do Centro/Tijuca tendo como objetivo a oferta de serviços de alta complexidade à população em situação de rua, incluindo hospedagem, alimentação, acompanhamento social e psicológico (Peça 007, pág. 421):

- CPA 1: Hotel Girassol (Público-alvo: pessoas acima de 60 anos – misto);
- CPA 2: Hotel Cruz de Ouro (Público-alvo: masculino adulto);
- CPA 3: Hotel Puma (Público-alvo: masculino adulto);
- CPA 4: Hotel Santa Comba (Público-alvo: LGBTQIA+); e
- CPA 5: Hotel Villa Tijuca (Público-alvo: mulheres adultas).

4.3. Impacto da Pandemia na Economia

CONSOANTE AS INFORMAÇÕES PRESTADAS PELA CAD/SGCE (PEÇA 007, PÁG. 25), O PRODUTO INTERNO BRUTO BRASILEIRO APRESENTAVA TENDÊNCIA DE ALTA ATÉ 2019, REFLEXO DA RETOMADA DO CRESCIMENTO ECONÔMICO. ENTRETANTO, NO EXERCÍCIO DE 2020 OCORREU UMA QUEDA BRUSCA, DENTRE OUTROS ASPECTOS, EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA DA COVID-19, QUE REDUZIU A ATIVIDADE ECONÔMICA NO BRASIL, POR CONTA DAS MEDIDAS DE ISOLAMENTO SOCIAL ADOTADAS.

Acerca deste tópico, para uma análise mais bem detalhada, remete-se ao subitem 13.6.2 deste Relatório – Produto Interno Bruto (PIB).

4.4. Impacto da Pandemia na Educação

A EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO FOI IGUALMENTE AFETADA PELA PANDEMIA NO ANO DE 2021. NESSE CENÁRIO, O RETORNO DAS AULAS PRESENCIAIS, APÓS QUASE 1 (UM) ANO DO FECHAMENTO DAS ESCOLAS OCORREU DE FORMA GRADATIVA.

Em 24 de fevereiro de 2021, a SME retomou as aulas presenciais em 38 (trinta e oito) unidades distribuídas por todas as regiões da cidade. Na primeira fase, o retorno abrangeu alunos da Pré-escola, 1º e 2º ano do Ensino Fundamental, reunindo aproximadamente 7 (sete) mil alunos¹¹⁸. Naquela ocasião, os alunos que optaram por não comparecer às aulas na unidade escolar, seguiram estudando por meio do ensino remoto.

Progressivamente, a SME aumentou o número de unidades aptas ao retorno, de acordo com protocolos sanitários determinadas pelo Comitê Especial de Enfrentamento à Covid-19. Em junho de 2021, 98,6% da rede de ensino contava com aulas ministradas diretamente pelos professores na forma presencial¹¹⁹.

Finalmente, em 3 de novembro de 2021, as aulas presenciais voltaram a ser obrigatórias em toda a rede municipal de ensino do MRJ¹²⁰.

De acordo com as informações extraídas do Relatório Técnico CAD/SGCE (Peça 007, pág. 419), foram realizadas fiscalizações por esta Corte de Contas, por meio do Programa de Visitas às Escolas (PVE), gerando dois relatórios distintos¹²¹. Neste particular, cumpre destacar trecho do Relatório:

Os relatórios do PVE apontaram que, tendo como base as recomendações do protocolo sanitário, as medidas de proteção e higiene estavam, de forma geral, sendo adotadas nas escolas visitadas. Embora não fosse o foco principal das visitas, esses relatórios, também, apontaram problemas na infraestrutura predial e inadequações operacionais nas escolas visitadas.

Ressalte-se que os resultados das visitas foram incluídos no Painel Educação deste Tribunal, ampliando desta forma a oportunidade do controle social realizado pelos cidadãos.

Por fim, vale ressaltar que, conforme será aduzido no item 5.3 deste Relatório, merece ser reiterada a Determinação 6 emitida no Parecer Prévio referente ao exercício de 2020, uma vez que a SME não apresentou na presente Prestação de Contas o plano de ação com vistas à retomada do ensino

¹¹⁸ De acordo com as informações da PCRJ, disponível em: <<https://prefeitura.rio/cidade/prefeitura-retoma-nesta-quarta-feira-aulas-presenciais-em-38-unidades-da-rede-municipal/>> Acesso em: 07/06/2022.

¹¹⁹ Conforme dados da PCRJ, disponível em: <<https://prefeitura.rio/educacao/secretaria-de-educacao-amplia-para-98-o-percentage-de-escolas-com-aulas-presenciais/>> Acesso em: 07/06/2022.

¹²⁰ De acordo com as informações da PCRJ, disponível em: <<https://prefeitura.rio/cidade/aulas-presenciais-voltam-a-ser-obrigatorias-na-rede-municipal-de-ensino/>> Acesso em: 07/06/2022.

¹²¹ Processo TCMRJ nº 040/100.865/2021 – período: 24/04/2021 a 02/06/2021 – processo arquivado e Processo TCMRJ nº 040/101.391/2021 – período: 26/08/2021 a 16/09/2021 - processo em fase de diligências, sem decisão final.

na rede pública municipal, compensando as perdas decorrentes do fechamento das unidades escolares, a seguir transcrita:

D.6 - Que a Secretaria Municipal de Educação apresente um plano de ação que tenha como objetivo a retomada do ensino na rede pública municipal compensando as perdas decorrentes do fechamento das escolas em 2020 e parte do 1º semestre de 2021, tendo em vista a reabertura das unidades;

4.5. Receitas e Despesas Vinculadas à Pandemia

VISANDO A CONFERIR PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA EM RELAÇÃO ÀS RECEITAS E DESPESAS VINCULADAS ÀS AÇÕES ADOTADAS PELA PCRJ NO COMBATE À PANDEMIA E, EM ATENDIMENTO À DT9 CONSTANTE DO PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DE GOVERNO EXERCÍCIO DE 2019¹²², CONSTAM DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO OS SEGUINTE DEMONSTRATIVOS:

Tabela 55. Demonstrativo das Receitas Arrecadadas Vinculadas à Pandemia da Covid-19 Exercício 2021

Fonte: Prestação de Contas de Governo - Peça 004, Página 1023.
Valores em R\$

Descrição	
Transferências Correntes da União e de Suas Entidade	242.322.440,88
Outras Receitas Correntes	1.380.132,64
Transferências de Capital da União e de Suas Entidades	6.948.390,00
Rendimentos de Aplicação Financeira	191.273,84
Total	250.842.237,36

Tabela 56. Demonstrativo das Despesas Vinculadas à Pandemia da Covid-19 Exercício 2021

Fonte: Prestação de Contas de Governo - Peça 004, Página 1024.
Elaboração própria.
Valores em R\$

Descrição	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Despesa Paga
Serviços de Terceiros	262.142.247,52	247.114.303,95	208.392.031,71
Material de Consumo	39.045.973,78	36.115.221,10	28.895.820,57
Prêmios	316.278,96	316.278,96	316.278,96
Outras Despesas	290.483,90	125.483,90	125.483,90
Total	301.794.984,16	283.671.287,91	237.729.615,14

De acordo com as informações prestadas pela Municipalidade, são classificadas como despesas vinculadas à pandemia as que tenham como fundamento a Lei nº 13.979/2020 e a MP 1.047/2021, convertida na Lei nº 14.217/2021 (Peça 004, pág. 1024).

Vale destacar, ainda, que a CGM instituiu um conjunto de painéis gerenciais a fim de retratar a execução das receitas e despesas relativas às ações para enfrentamento de Covid-19¹²³.

¹²² 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.

¹²³ Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizGNhNGFkMjYtODZlNC00ZmUwLTkxZGMtNjc5YTBkZWY5MjY1ZlZlO-DjJLTmNzctNGQ5Yi1hYjYwLTNkM2QxOGFIZTc4ZCJ9>> Acesso em: 09/06/2022.

4.6. Resumo dos Principais Pontos



1. A pandemia de covid-19 ainda não acabou. Conforme divulgado pelos Boletins Epidemiológicos, o vírus e suas variantes continuam em circulação, razão pela qual se faz necessário observar a manutenção das recomendações sanitárias;



2. Diante da persistência da situação de emergência de saúde pública no ano de 2021, diversas medidas continuaram sendo adotadas para o enfrentamento da pandemia. Para além da edição de inúmeros atos normativos que constituíram um robusto arcabouço legislativo, foram implementadas políticas públicas a fim de minimizar os impactos sociais e econômicos provocados pela pandemia de covid-19;



3. Até 02 de junho de 2022, foram aplicadas pouco mais de 16 milhões de doses das vacinas contra a covid-19 no MRJ. A campanha de vacinação reduziu a gravidade dos casos, bem como de óbitos;



4. O Hospital de Campanha do RioCentro foi desmobilizado em 6 de janeiro de 2021. No Relatório do Primeiro Acompanhamento realizado por esta Corte de Contas, foram analisadas as principais fragilidades no sistema de controle interno da SMS e as inconsistências quanto à transparência das informações e à prestação de contas. Além disso, foi instaurada a Comissão de Investigação Preliminar que concluiu pela presença de indícios de falta de planejamento e pela falta de transparência dos valores empregados;



5. No âmbito municipal, foi instituído o Programa Auxílio Carioca, com objetivo de ceder apoio financeiro, de forma emergencial, visando a mitigar o impacto socioeconômico e de vulnerabilidade social da população carioca, à luz dos efeitos da pandemia de covid-19. Ademais, o MRJ instituiu a iniciativa Auxílio Empresa Carioca como medida para a mitigação dos impactos econômicos decorrentes da pandemia;



6. No exercício de 2020 ocorreu uma queda brusca do PIB, em decorrência da pandemia de covid-19, que reduziu a atividade econômica no Brasil, por conta das medidas de isolamento social adotadas. Em 2021, nota-se uma recuperação do PIB, atingindo o ápice no 2º trimestre, com 12,30% de crescimento em relação ao mesmo período do ano anterior, e apresentando aumento acumulado de 4,60% ao final desse exercício;



7. Em 24 de fevereiro de 2021, a SME retomou as aulas presenciais em 38 unidades distribuídas por todas as regiões da cidade. Progressivamente, a SME aumentou o número de unidades aptas ao retorno, de acordo com protocolos sanitários determinadas pelo CEEC. Em junho de 2021, 98,6% da rede de ensino contava com aulas ministradas diretamente pelos professores

na forma presencial. Finalmente, em 3 de novembro de 2021, as aulas presenciais voltaram a ser obrigatórias em toda a rede municipal de ensino do MRJ;



8. Visando a conferir publicidade e transparência em relação às receitas e despesas vinculadas às ações adotadas pela PCRJ no combate à pandemia e, em atendimento à DT9 constante do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo exercício de 2019, constam da Prestação de Contas de Governo da Prefeitura do Município do Rio de Janeiro demonstrativos acerca das receitas e despesas vinculadas à pandemia.

5.

FUNDEB

5. FUNDEB

ANTES DA INSTITUIÇÃO DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB), HAVIA O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF), INSTITUÍDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14/1996, QUE FUNCIONOU ENTRE 1998 E 2006.

O FUNDEF foi criado para universalizar o atendimento tão somente do ensino fundamental, não contemplando as crianças na educação infantil e os jovens no ensino médio.

Historicamente, o Fundo figurava como um dos principais instrumentos de repasse de verba do Governo Federal para as redes de ensino fundamental do Brasil, cujo valor era dividido entre os Governos Estaduais e Municipais, de acordo com o volume de matrículas de alunos em cada rede de ensino e o total da receita prevista para o FUNDEF em cada estado.

No entanto, com o passar do tempo, viu-se a necessidade de criar um financiamento que atendesse os três níveis de ensino da educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Dessa demanda, surgiu o FUNDEB.

O FUNDEB foi inicialmente instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006, com vigência programada para o período de 2007 a 2020¹²⁴.

Posteriormente, encerrado o prazo inicial de duração previsto, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 108/2020, responsável por transformar o FUNDEB em um mecanismo permanente de financiamento da educação pública.

Assim, foi estabelecido o chamado Novo FUNDEB, principal fonte de financiamento da educação básica do país¹²⁵.

Trata-se de Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, integrado pelos 26 Estados e pelo Distrito Federal e, composto por recursos provenientes de impostos e de transferências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios vinculados à educação.

Nesse sentido, cumpre destacar a redação do art. 212-A, caput, da Constituição Federal conferida pela EC nº 108/2020:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

Como consequência da inovação, foi editada a Lei nº 14.113/2020, que revogou a nº 11.494/2007 e regulamentou o FUNDEB a partir de seus novos contornos.

¹²⁴ A Emenda Constitucional nº 53/2006 estabeleceu o prazo de 14 anos para o Fundo, a partir de sua promulgação.

¹²⁵ Na forma do art. 21, I, da Lei nº 9.394/96, a educação básica é formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

5.1. Recursos que Compõem o FUNDEB

O ART. 3º DA LEI 14.113/2020 DEFINE A COMPOSIÇÃO DOS FUNDOS NO ÂMBITO DE CADA ESTADO E DO DISTRITO FEDERAL, ESTABELECENDO O PERCENTUAL DE CONTRIBUIÇÃO NO PATAMAR DE 20% (VINTE POR CENTO) DE DETERMINADOS IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS.

São receitas do FUNDEB:

I - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD) previsto no inciso I do caput do art. 155 da Constituição Federal;

II - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) previsto no inciso II do caput do art. 155 combinado com o inciso IV do caput do art. 158 da Constituição Federal;

III - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) previsto no inciso III do caput do art. 155 combinado com o inciso III do caput do art. 158 da Constituição Federal;

IV - parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo inciso I do caput do art. 154 da Constituição Federal, prevista no inciso II do caput do art. 157 da Constituição Federal;

V - parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), relativamente a imóveis situados nos Municípios, prevista no inciso II do caput do art. 158 da Constituição Federal;

VI - parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), prevista na alínea a do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e na Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional);

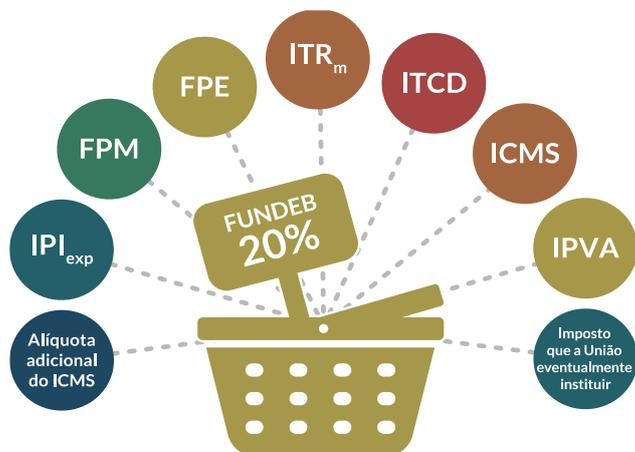
VII - parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e do IPI devida ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), prevista na alínea b do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e na Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional);

VIII - parcela do produto da arrecadação do IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal, prevista no inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989;

IX - receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes.

Figura 33. Receitas do FUNDEB.

Fonte: Manual de Orientação do Novo FUNDEB (p.13), 2021.



No exercício de 2021, os recursos destinados ao FUNDEB totalizaram o montante de R\$ 3,56 bilhões, conforme demonstrado na tabela colacionada a seguir:

Tabela 57. Receitas Correntes

Fonte: Relatório Técnico CAD/SGCE sobre as Contas de Governo – Exercício de 2021
Valores em R\$

Receitas correntes		%
Transferências Correntes	3.536.031.465	99,32%
Patrimoniais	24.216.291	0,68%
Outras Receitas Correntes	143.672	0,00%
Total	3.560.391.428	100%

As Transferências Correntes em 2021 totalizaram o montante de R\$ 3,54 bilhões e foram decorrentes das seguintes fontes:

Tabela 58. Origem de Recursos.

Fonte: Relatório Técnico CAD/SGCE sobre as Contas de Governo – Exercício de 2021
Valores em R\$

Origem de Recursos	
Parcela do ICMS	2.907.366.927
Parcela do IPVA	183.791.776
Parcela do FPM	217.103.365
Parcela do FPE	101.230.931
Parcela do ITCMD	82.087.666
Parcela do IPI-EXP	77.627.900
Parcela do ITR	414.904
Parcela Complemento União	71.306.471
Dedução Complemento União	-89.705.662
Dedução Recursos Fundeb	-15.192.812
Total	3.536.031.465

No que tange à cota de repasse de ICMS aos Municípios, cumpre ressaltar que as mudanças na Constituição, promovidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020, alteraram os critérios e percentuais mínimos de distribuição desta cota¹²⁶, conforme será abordado com a necessária clareza no subitem 9.1.1.1 deste Relatório.

Frise-se que o Valor Adicionado Fiscal foi reduzido de 75% para 65%, enquanto os 25% que eram distribuídos por meio de critérios discricionários estabelecidos em Lei estadual foram alterados para até 35%.

A Lei estadual que disciplinar este último critério deverá prever a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos, como será detalhado no subitem 5.2.1 deste Relatório. Dessa forma, a partir da EC nº 108/2020 passa a ser obrigatória a distribuição de parte da receita do ICMS com base em critérios educacionais.

Por fim, além dos recursos mencionados acima, verifica-se que os Fundos contarão com a complementação da União quando não forem alcançados os valores mínimos definidos nacionalmente, suficientes para a manutenção e o desenvolvimento da educação básica pública e a valorização dos profissionais da educação¹²⁷.

O novo percentual mínimo de complementação da União ao FUNDEB, de 23%, é composto por três parcelas, que serão abordadas no subitem 5.2.3 deste Relatório.

Em suma, os recursos do FUNDEB são distribuídos de forma automática e periódica, mediante crédito na conta específica de cada Governo Estadual e Municipal. A distribuição é realizada com base no número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, de acordo com dados do último censo escolar, observadas as diferenças e ponderações especificadas pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, nos moldes dos artigos 7º, 10 e 18 da Lei nº 14.113/2020.

Ademais, consoante o disposto no art. 49, §2º, da Lei do Novo FUNDEB, as diferenças e as ponderações aplicáveis entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, bem como seus custos médios, considerarão as condições adequadas de oferta e terão como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), quando regulamentado, nos termos do § 7º do art. 211 da Constituição Federal¹²⁸.

¹²⁶ 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 - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

¹²⁷ Art. 3º Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita:

[...]

§ 2º Além dos recursos mencionados nos incisos I a IX do caput e no § 1º deste artigo, os Fundos contarão com a complementação da União, nos termos da Seção II deste Capítulo.

¹²⁸ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

[...]

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição.

5.2. Principais Inovações Advindas da Lei nº 14.113/2020 e Alterações

A LEI DE REGULAMENTAÇÃO DO NOVO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - LEI Nº 14.113/2020 - É A MARCA INAUGURAL DE UM NOVO CAPÍTULO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.

Nos subitens a seguir, serão analisadas, no âmbito do Município do Rio de Janeiro, as principais mudanças ocorridas no funcionamento do FUNDEB, em especial quanto ao (s):

Figura 34. Principais mudanças ocorridas no funcionamento do FUNDEB.

Elaboração própria.

- ✓ Prazo para uso de resíduos do FUNDEB no exercício seguinte;
- ✓ Valor da complementação da União ao FUNDEB;
- ✓ Fatores de ponderação das matrículas para distribuição de recursos dos Fundos estaduais e da complementação da União; e
- ✓ Mínimo de recursos que devem ser destinados à remuneração de profissionais da educação e vedação de uso para pagamento de inativos.

5.2.1. Repasse com Base em Desempenho

Conforme será mencionado no subitem 9.1.1.1 deste Relatório, a Emenda Constitucional nº 108/2020 determinou que cabe aos Estados a obrigatoriedade de atualizarem sua legislação para implementar o ICMS Educação. Veja-se:

EC nº 108/2020. Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art.158.

Parágrafo único.

I - 65% (sessenta e cinco por cento), 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 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos." (NR) (grifo acrescentado)

Note-se que esta temática também foi tratada na Nota Conjunta ATRICON/IRB/ABRACOM/CNPTC/AUDICON/CNPGC/ANTC nº 01/2022, considerando a necessidade de aprovação ou atualização, até agosto de 2022, das Leis estaduais acerca da implementação do ICMS Educação.

A Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento, à Peça 007, reiterou a necessidade de os Estados atualizarem suas leis sobre ICMS até o dia 26 de agosto de 2022, a fim de que a cota-parte municipal esteja de acordo com indicadores de melhoria na aprendizagem e na equidade do sistema educacional:

Tabela 59. Critérios para distribuição da cota-parte municipal a partir da aprovação do Novo Fundeb.

Fonte: Relatório Técnico CAD/SGCE sobre as Contas de Governo – Exercício de 2021.

Critérios para distribuição da cota-parte municipal a partir da aprovação do Novo Fundeb	
Cota-parte dos Municípios	25% do ICMS (Inciso V do art 158CF)
Divisão a partir do Valor Adicional Fiscal no Município	No mínimo 65% da cota-parte municipal (Inciso II do parágrafo único do art. 158 CF)
Parcela com critérios definidos em lei estadual	Até 35% da cota-parte municipal (Inciso II do parágrafo único do art. 158 CF)
Parcela mínima para resultados e equidade educacional	Mínimo 10% da cota-parte municipal (Inciso II do parágrafo único do art. 158 CF)

Impende ressaltar que a cota-parte ICMS do MRJ faz parte da base de cálculo do limite constitucional mínimo de 25% das despesas com MDE e representa a principal receita do FUNDEB.

As parcelas de receita pertencentes ao MRJ são creditadas de forma que 65%, no mínimo, observe a proporção do valor das operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em cada território e até 35%, de acordo com o que dispuser lei estadual. Cumpre registrar que no mínimo 10 (dez) pontos percentuais dessa última parcela devem ser distribuídos, obrigatoriamente, com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerando o nível socioeconômico dos educandos.

Em março de 2022, durante auditoria realizada pela CAD, foi solicitado que a SME e a SMFP informassem sobre a elaboração de estudo referente aos impactos (positivos ou negativos) que a regulamentação do ICMS Educação poderá trazer para a arrecadação da cota-parte ICMS do MRJ e seus impactos nas ações educacionais.

Foram pleiteadas, ainda, ao Gabinete do Prefeito – GBP informações sobre o possível acompanhamento, junto à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), de eventual Projeto de Lei visando a regulamentar, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o ICMS Educação

Em resposta, a SME repassou a solicitação à SMFP, conforme Ofício nº SME 2022/16070, declarando estar atenta às alterações que deverão ser promovidas por lei estadual para atendimento ao previsto no art. 158, parágrafo único, II, da Constituição Federal e que ainda não obtiveram nenhuma sinalização dos critérios a serem propostos pelo Estado para atendimento à Emenda Constitucional nº 108.

Frise-se que o GBP encaminhou a mesma informação repassada pela SMFP, conforme Ofício nº 2022/01294.

Nesse cenário, cabe ressaltar que este assunto é de suma importância, haja vista que o Estado do Rio de Janeiro deve aprovar lei estadual que disponha sobre a parcela de 35% dos recursos do ICMS dos Municípios, nos moldes do artigo 158, IV, parágrafo único, II, da CF/1988, até o dia 26 de agosto de 2022.

Por fim, acerca do ICMS Educação, verifica-se que há um Projeto de Lei, sob o nº 820/2019¹²⁹, em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ).

5.2.2. A Distribuição Intraestadual

Os recursos que compõem os Fundos no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal serão distribuídos entre o Governo Estadual e os seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados efetivamente nas respectivas redes da educação básica pública presencial.

Nos termos do art. 11, §1º, da Lei nº 14.113/2020, a distribuição intraestadual resultará no valor anual por aluno (VAAF) no âmbito de cada Fundo, anteriormente à complementação-VAAF.

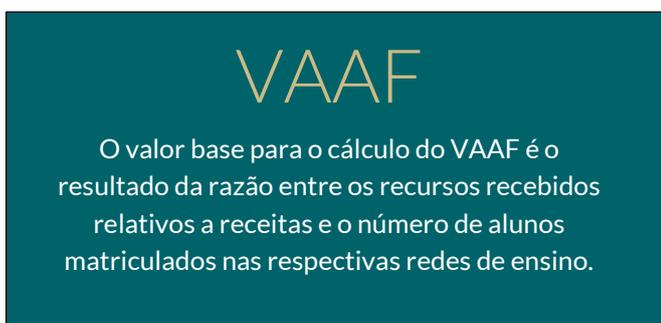


Figura 35. Valor Anual por Aluno (VAAF)

Elaboração própria

Figura 36. VAAF

Fonte: Manual de Orientação do Novo FUNDEB (p.24), 2021



Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, que serão abordados no subitem seguinte (5.2.3), devem ser utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em observância ao Princípio da Anualidade Orçamentária.

¹²⁹ Projeto de Lei nº 820/2019. Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1923.nsf/0c5bf5cde95601f903256caa0023131b/7b38635ebcaee06832584250056b47c?OpenDocument&Highlight=0,icms,educa%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 08/06/2022.

No entanto, de forma excepcional, a Lei do Novo FUNDEB, em seu artigo 25, §3º, possibilitou a utilização de até 10% dos recursos recebidos à conta dos Fundos no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Figura 37. Gestão e movimentação bancária dos recursos

Fonte: Manual de Orientação do Novo FUNDEB (p.38), 2021

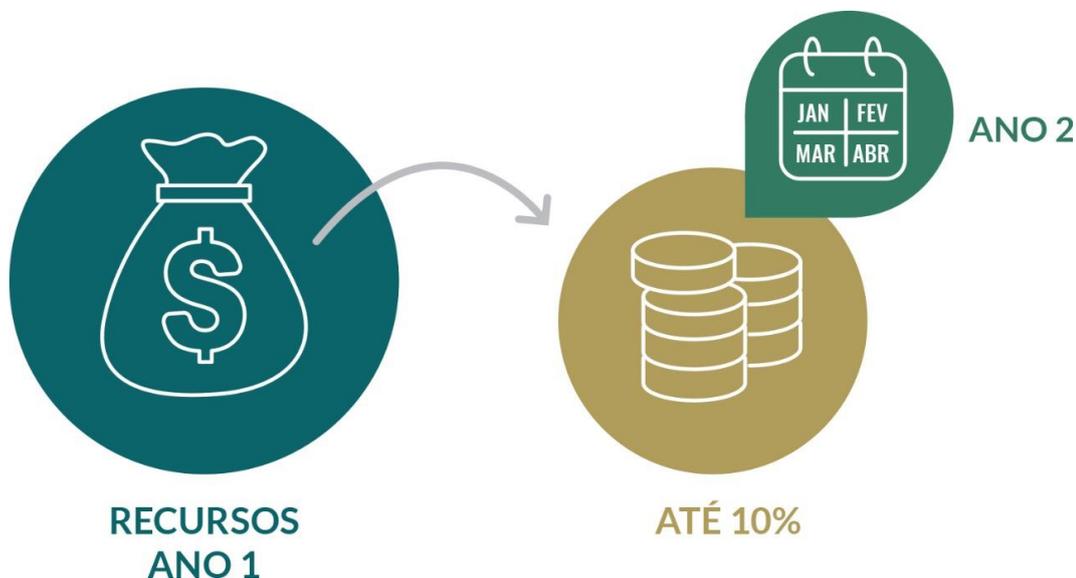


Figura 38. Ação redistributiva dos estados, Distrito Federal e Municípios em atenção às suas escolas

Fonte: Cartilha Novo FUNDEB (p.32), 2021

COMO ERA	COMO FICOU
Montante aplicado à conta dos Fundos: 5% (primeiro trimestre)	Montante aplicado à conta dos Fundos: 10% (primeiro quadrimestre)

5.2.3. Aporte da União no Novo FUNDEB

A União complementar os recursos dos Fundos sempre que, nos Estados e no Distrito Federal, o valor anual por aluno (VAAF) não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

A Lei do Novo FUNDEB previu a implementação progressiva dessa complementação até alcançar a proporção de **no mínimo 23%**, a partir do primeiro ano subsequente ao da vigência da Lei.

Figura 39. Complementação da União

Fonte: Cartilha Novo FUNDEB (p.14), 2021



Figura 40. Complementação Progressiva da União

Fonte: Manual de Orientação do Novo FUNDEB (p.91), 2021



Esse novo referencial visa a garantir às redes estaduais mais vulneráveis condições adequadas para o exercício da atividade educacional, contribuindo para a redução das desigualdades e para a equalização das oportunidades educacionais.

Figura 41. Complementação Progressiva da União.

Elaboração própria

A **complementação da União** busca garantir os valores mínimos de investimento em educação básica pública em todo o país, independentemente da capacidade de arrecadação de um Município.

Da mesma forma, manifestou-se a CAD/SGCE em seu Relatório Técnico à Peça 007:

Com esse novo mecanismo de ampliação dos efeitos redistributivos do FUNDEB, espera-se que os municípios mais vulneráveis economicamente e, conseqüentemente, com menor capacidade de investimento, localizados em unidades da federação que não recebem recursos originários da complementação da União na modalidade VAAF, farão jus a aporte extra de recursos à conta da complementação-VAAT.

Nessa toada, cumpre esclarecer que a complementação da União é composta por três modalidades, conforme será demonstrado a seguir.

A complementação do Valor Anual por Aluno (VAAF) equivale a 10% da distribuição de recursos que compõem o Fundo, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF) não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Figura 42. Complementação Progressiva da União.

Fonte: Elaboração própria

A **complementação-VAAF** equivale a 10% da distribuição de recursos que compõem os Fundo, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF) não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Figura 43. Distribuição da complementação da União

Fonte: Manual de Orientação do Novo FUNDEB (p.24), 2021



Figura 44. Distribuição da complementação da União

Fonte: Manual de Orientação do Novo FUNDEB (p.24), 2021



Por sua vez, a complementação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) se aplica em cada rede pública de ensino que, após a distribuição do FUNDEB e da complementação-VAAF, não alcançar um valor anual total mínimo por aluno definido nacionalmente (VAAT-MIN).

Desta forma, a União repassa, no mínimo, 10,5% do valor para cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, para que seja alcançado o padrão mínimo de qualidade.

Figura 45. Distribuição da complementação da União

Elaboração própria

RESUMO

Quando o valor do VAAF, acrescido dos 10% da complementação da União, ainda não atinge o mínimo definido nacionalmente, a União repassa, no mínimo, 10,5% do valor para cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, para que a rede alcance o padrão mínimo de qualidade.

O VAAT é um dos institutos inovadores da nova Lei do FUNDEB. Atualmente, se a rede de ensino municipal não atingir o mínimo, mesmo com a complementação do VAAF, será recebida a complementação do VAAT.

Figura 46. Distribuição da complementação da União

Fonte: Manual de Orientação do Novo FUNDEB (p.24), 2021

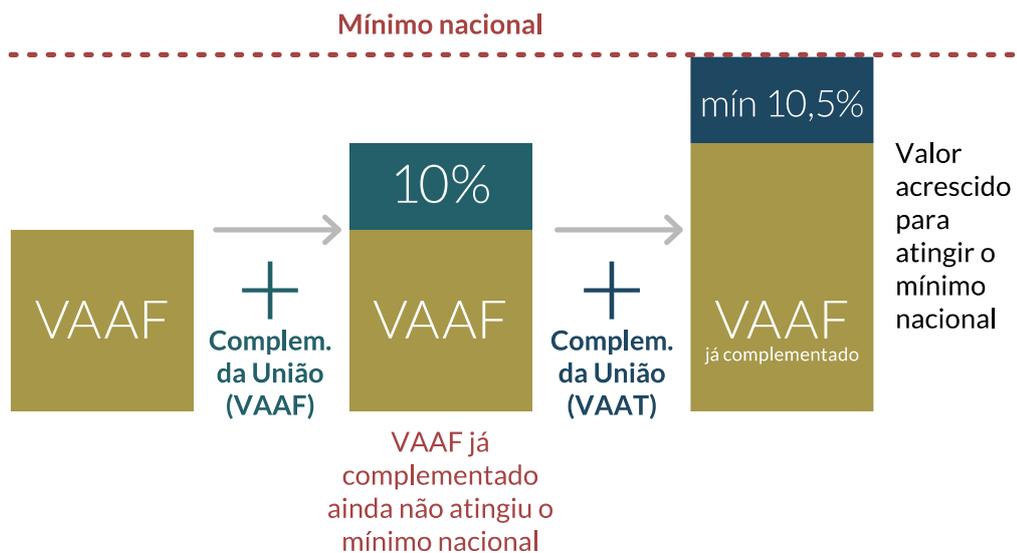
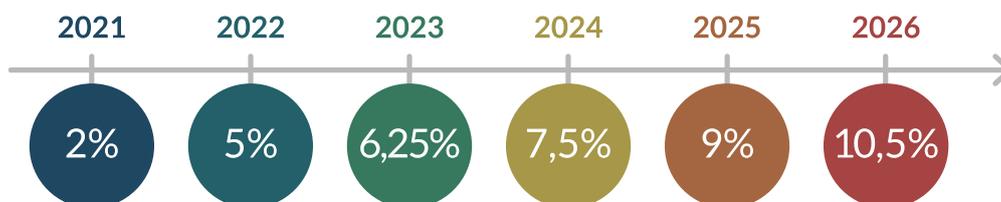


Figura 47. Complementação Progressiva VAAT

Fonte: Manual de Orientação do Novo FUNDEB (p.91), 2021



Ademais, impende ressaltar que outros critérios a serem observados na regular utilização dos recursos são: (i) a vinculação mínima de 15% da complementação-VAAT a ser aplicada em despesas

de capital por cada rede de ensino beneficiada; e (ii) a obrigatoriedade da proporção de 50% do total da complementação-VAAT ser destinada à educação infantil.

Figura 48. Complementação VAAT

Fonte: Manual de Orientação do Novo FUNDEB (p.29), 2021



Por fim, com relação à complementação do Valor Anual por Aluno (VAAR), verifica-se que a destinação de recursos, a partir de avanço nos resultados educacionais, está prevista apenas para 2023.

Trata-se de uma complementação com finalidade de bonificar as redes públicas de ensino que, atendidas algumas condicionalidades de gestão¹³⁰, demonstrem melhorias em indicadores de atendimento e de aprendizagem com redução das desigualdades, com ênfase nos resultados, diferentemente das parcelas anteriores de complementação da União, que têm como finalidade criar equidade no financiamento educacional, observando-se diversos indicadores¹³¹.

¹³⁰ Lei nº 14.113/2020, Art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do caput do art. 5º desta Lei.

§ 1º As condicionalidades referidas no caput deste artigo contemplarão:

I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;

II - participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica;

III - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades;

IV - regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020;

V - referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino.

¹³¹ Lei nº 14.113/2020, Art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do caput do art. 5º desta Lei.

[...]

§ 2º A metodologia de cálculo dos indicadores referidos no caput deste artigo considerará obrigatoriamente:

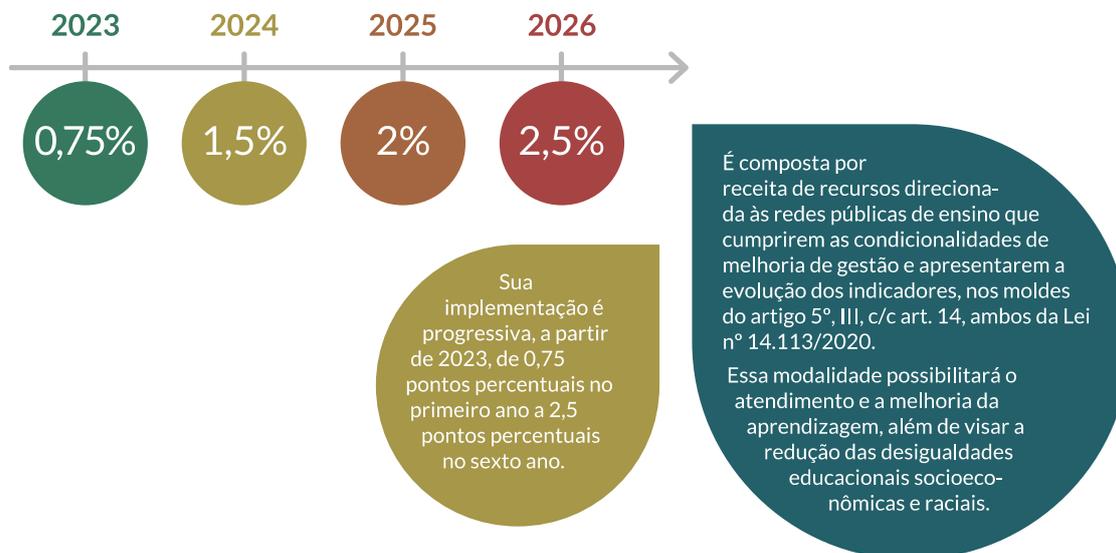
I - o nível e o avanço, com maior peso para o avanço, dos resultados médios dos estudantes de cada rede pública estadual e municipal nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, ponderados pela taxa de participação nesses exames e por medida de equidade de aprendizagem;

II - as taxas de aprovação no ensino fundamental e médio em cada rede estadual e municipal;

III - as taxas de atendimento escolar das crianças e jovens na educação básica presencial em cada ente federado, definido de modo a captar, direta ou indiretamente, a evasão no ensino fundamental e médio.

Figura 49. Complementação do Valor Anual por Aluno (VAAR)

Elaboração própria



Dessa forma, no caso do MRJ, o Novo FUNDEB poderá ser impactado a partir do exercício de 2023, quando haverá a possibilidade de o Município ampliar as receitas do Fundo com o recebimento da complementação – VAAR, desde que atendidas algumas condicionalidades de gestão que demonstrem melhorias em indicadores de atendimento e de aprendizagem, com ênfase nos resultados.

Ademais, nos termos da Portaria Interministerial nº 2/2022, oriunda dos Ministérios da Educação e da Economia, publicada em edição extra do Diário Oficial da União (DOU) no dia 29/04/2022, a estimativa dos recursos do FUNDEB a serem transferidos para o Município no exercício de 2022 não contempla transferências a título de VAAF e VAAT.

Após essa breve contextualização acerca das modalidades da complementação da União, há de ser observado que o Município do Rio de Janeiro, nos exercícios de 2020 e 2021, obteve recebimentos e deduções da parcela da complementação da União – VAAF, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 60. Origem de Recursos

Fonte: Relatório Técnico CAD/SGCE sobre as Contas de Governo – Exercício de 2021
Valores em R\$

Exercício	Complementação da União – VAAF		Total
	Recebimentos	Deduções	
2020	41.195.729,77	0,00	41.195.729,77
2021	71.306.470,77	-89.705.661,59	-18.399.190,82

Com relação à dedução do exercício de 2021, no valor de R\$ 89.705.661,59, a CAD solicitou esclarecimentos à CGM. Em resposta, a Controladoria, por meio do Ofício nº CGM-OFI-2022/00289, encaminhou os extratos bancários e uma planilha com as deduções consolidadas.

Foi requerido, ainda, à CGM informações sobre a receita negativa do FUNDEB, no exercício de 2021, referente à Complementação da União – VAAF, no montante de R\$ 18.399.190,82. Em consonância com o Relatório Técnico da CAD/SGCE, à Peça 007, a Controladoria assim se manifestou:

[...] Em resposta ao solicitado, a CGM, por meio do Ofício n.º CGM-OFI-2022/00571, informou que o procedimento contábil de anulação de receita do recebimento de recursos de exercícios anteriores se deu segundo orientação da Secretaria do Tesouro Nacional; de acordo com a orientação, a anulação da receita é a única forma de ajustar a receita corrente líquida de recursos recebidos de forma indevida. Cabe ressaltar que o registro de anulação da receita foi devido ao estorno realizado pelo Banco do Brasil, em abril de 2021, dos valores recebidos de Complementação da União - VAAF, nos meses de novembro e dezembro de 2020 e janeiro de 2021.

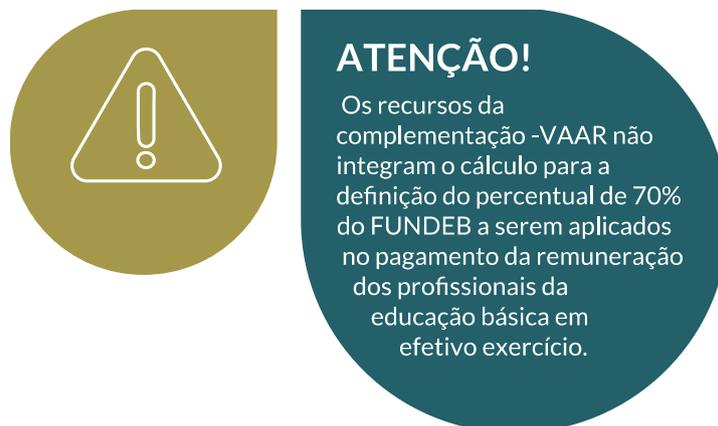
5.2.4. Recursos Destinados à Remuneração de Profissionais da Educação Básica

Impende ressaltar que a Lei nº 14.113/2020 trouxe inovações que alteraram o funcionamento do Novo FUNDEB visando à valorização dos profissionais da educação, enquanto figuras centrais nas ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica nacional.

Consoante o disposto no artigo 26 da referida Lei, a porcentagem destinada à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício aumentou para, no mínimo, 70% dos recursos anuais do FUNDEB, excluídos os advindos da complementação-VAAR.

Figura 50. Recursos Destinados à Remuneração de Profissionais da Educação Básica

Fonte: Elaboração própria



Atualmente, essa parcela mínima deve ser destinada não àqueles que exercem o magistério, mas sim aos profissionais da educação básica em efetivo exercício, definidos no art. 26, §1º, II, da Lei nº 14.113/2020.

Figura 51. Recursos destinados à remuneração de profissionais da educação básica

Fonte: Cartilha Novo FUNDEB (p.42), 2021



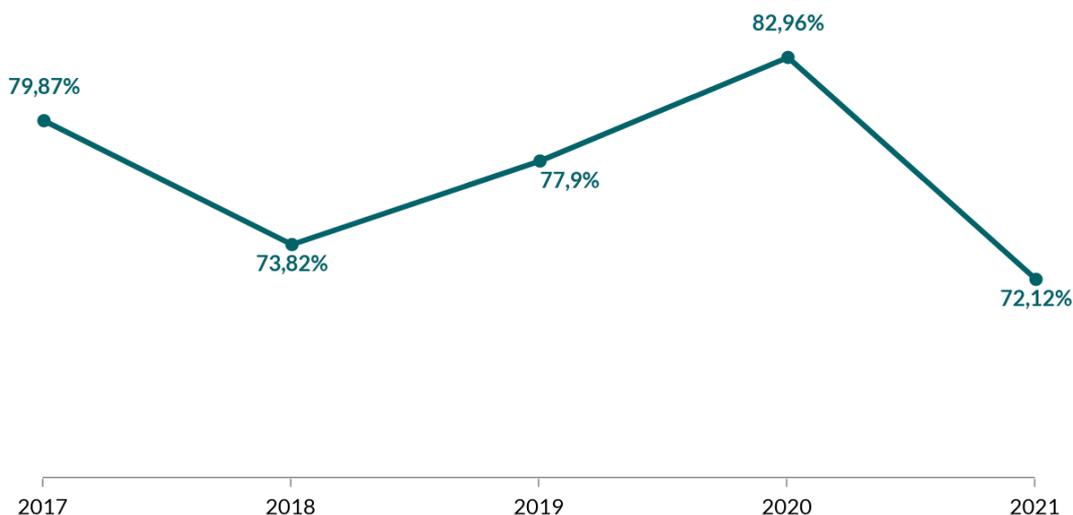
Em observância ao disposto no art. 165, §3º, da CF/1988 c/c o art. 72 da LDB, a apuração do cumprimento dessa obrigação integra o Anexo 8 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

Segundo o Relatório Técnico da CAD/SGCE, à Peça 007, em 2021, constatou-se que o Município destinou R\$ 2,57 bilhões, ou seja, 72,12% dos recursos recebidos do FUNDEB à remuneração dos profissionais da educação básica, cumprindo, portanto, os referidos dispositivos constitucional e legal.

O gráfico a seguir apresenta os índices aplicados nos últimos cinco exercícios:

Gráfico 54. Percentual de Recursos do FUNDEB destinados ao Pagamento de Profissionais do Magistério/Profissionais da Educação Básica

Fonte: Relatório Técnico CAD/SGCE sobre as Contas de Governo – Exercício de 2021



5.3. Evasão Escolar

A EVASÃO ESCOLAR É UM PROBLEMA SOCIAL COMUM NO BRASIL E NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, PODENDO ACARRETAR PREJUÍZOS IMENSOS NA APRENDIZAGEM.

O abandono escolar apresenta diversas causas. Recentemente, a situação foi agravada pela pandemia, em razão da instituição do ensino remoto no país, utilizado como ferramenta para amenizar os efeitos da Covid-19¹³².

A problemática revela-se ainda maior no âmbito do MRJ, pois verifica-se que a rede municipal de ensino, apesar de ser a maior do país, vem perdendo alunos durante os últimos anos¹³³.

De acordo com as informações extraídas do Relatório da CAD/SGCE, à Peça 007, pág. 274, analisando o período de 2018 a 2021, observou-se que o número de matrículas em 2021 foi o menor do quadriênio. Comparando com o ano de 2018, houve redução de 14.358 alunos (-2,2%). Contudo, a perda de alunos não foi uniforme, pois as maiores reduções ocorreram nos anos finais do ensino fundamental (-9,9%) e na educação de jovens e adultos - EJA (-15,0%). Por outro lado, houve aumento discreto na pré-escola (2,8%) e nos anos iniciais do ensino fundamental (3,3%).

Dessa forma, a SME deve manter vigilância constante em relação à evasão escolar e na queda de matrículas, visto que tais alterações podem causar perdas financeiras, como a diminuição de repasse do FUNDEB¹³⁴, e, ainda, causar um prejuízo no desenvolvimento educacional do MRJ.

Impende ressaltar que, acompanhando a redução do número total de matrículas, o Município teve uma diminuição do número total de suas unidades em funcionamento. Segundo dados da SME, a rede municipal que, em 2018, contava com 1.620 unidades, passou a operar, em 2021, com 1.541 unidades, ou seja, uma redução de 4,9%, consoante as informações da CAD, à Peça 007, pág. 274.

Por outro lado, a atual gestão objetivando retornar à ampliação da rede escolar apresentou na proposta da LDO para 2023¹³⁵ o programa “0623 – Renovação das Escolas Cariocas”, no qual pode-se constatar as ações “1330 e 1331” voltadas à construção de unidades de ensino da educação infantil e ensino fundamental.

Tabela 61. Programa: 0623 – Renovação das Escolas Cariocas

Fonte: Anexo LDO para 2023

Ações	Total
Ação: 1330 – Construção, reconstrução, implantação e reforma de unidades da educação infantil da rede pública municipal de ensino	15
Ação: 1331 – Construção, reconstrução, implantação e reforma de unidades do ensino fundamental da rede pública municipal de ensino	74

¹³² Disponível em: < <https://www.poder360.com.br/brasil/evasao-escolar-de-5-a-9-anos-aumenta-na-pandemia-diz-fgv/> > Acesso em 22/06/2022.

¹³³ Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/educacao/audio/2021-10/rede-publica-de-ensino-do-rj-tenta-reverter-evasao-escolar> > Acesso em: 22/06/2022.

¹³⁴ Lei 14.113/2020 - Art. 7º A distribuição de recursos que compõem os Fundos, nos termos do art. 3º desta Lei, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal e da complementação da União, conforme o art. 5º desta Lei, dar-se-á, na forma do Anexo desta Lei, em função do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, observadas as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno (VAAF, VAAT ou VAAR) entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino e consideradas as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade, bem como o disposto no art. 10 desta Lei.

¹³⁵ Projeto de Lei nº 1172/2022 – dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para exercício financeiro de 2023.

Além disso, o Prefeito anunciou¹³⁶ a retomada das obras de construção de dois novos Ginásios Experimentais Tecnológicos – GET e de dois Espaços de Desenvolvimento Infantil – EDI, todos em Santa Cruz, na Zona Oeste, uma das áreas mais carentes da cidade.

Logo, torna-se necessário que a SME apresente um plano de ação que tenha como objetivo a retomada do ensino na rede pública municipal compensando as perdas decorrentes do fechamento das escolas em 2020 e parte do 1º semestre de 2021, tendo em vista a reabertura das unidades.

Pelo exposto, reitera-se a Determinação 6 emitida no Parecer Prévio referente ao exercício de 2020, com vistas à melhoria do rendimento escolar dos alunos da rede pública municipal de ensino, a seguir transcrita:

D.6 - Que a Secretaria Municipal de Educação apresente um plano de ação que tenha como objetivo a retomada do ensino na rede pública municipal compensando as perdas decorrentes do fechamento das escolas em 2020 e parte do 1º semestre de 2021, tendo em vista a reabertura das unidades;

¹³⁶ Disponível em: <https://prefeitura.rio/educacao/prefeitura-anuncia-retomada-de-construcao-de-quatro-novas-unidades-escolares-na-zona-oeste/>
Acesso em: 14/06/2022.

5.4. Utilização dos Recursos

OS RECURSOS DO NOVO FUNDEB DEVEM SER APLICADOS EM AÇÕES CONSIDERADAS MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE ENSINO, CONFORME DISPOSTO NO ART. 70 DA LEI Nº 9.394/1996¹³⁷ E NOS TERMOS DO ART. 25 DA LEI Nº 14.113/2020¹³⁸.

Com efeito, verifica-se que a despesa orçamentária empenhada atingiu o montante de R\$ 3,55 bilhões, representando 98,31% da dotação autorizada atualizada, sendo executada por meio das ações relacionadas no quadro a seguir:

Tabela 62. Ações – Despesas FUNDEB

Fonte: Relatório Técnico CAD/SGCE sobre as Contas de Governo – Exercício de 2021.
Valores em R\$

Ações	Empenhado	%
Pessoal das unidades escolares - ensino fundamental	1.979.848.877	55,70%
Manutenção e revitalização das unidades escolares da rede de ensino	299.618.339	8,43%
Pessoal das unidades escolares - educação infantil	290.894.611	8,18%
Manutenção e revitalização da educação infantil	245.900.825	6,92%
Gastos com pessoal - obrigações patronais e outros benefícios	156.204.003	4,39%
Aquisição de material didático	119.596.894	3,36%
Descentralização da gestão participativa	85.220.650	2,40%
Pessoal das unidades escolares - educação de jovens e adultos	66.731.149	1,88%
Pessoal das unidades escolares - educação especial na educação básica	64.707.682	1,82%
Concessionárias de serviços públicos de energia elétrica - adm. direta	62.654.610	1,76%
Concessionárias de serviços públicos - adm. Direta	60.695.203	1,71%
Apoio administrativo - igualdade e equidade	37.443.916	1,05%
Gastos com pessoal - obrigações patronais e outros benefícios - iguald. e equid.	28.518.830	0,80%
Manutenção e desenvolvimento da informática - adm. direta	19.070.081	0,54%
Manutenção e revitalização do ensino fundamental	12.357.558	0,35%
Construção de escolas em tempo integral	6.499.995	0,18%
Educação especial	6.012.996	0,17%
Pessoal de apoio das unidades escolares	4.774.366	0,13%
Provisão de gastos com pessoal - igualdade e equidade	4.503.988	0,13%
Programa de estágio da SME	3.294.742	0,09%
Total	3.554.549.314	100%

¹³⁷ Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

¹³⁸ Lei nº 14.113/2020 – Novo FUNDEB - Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

5.5. Fiscalização e do Controle dos Recursos do FUNDEB

O NOVO FUNDEB REAFIRMOU, EM SEU ART. 30, *CAPUT* E INCISO II, QUE CABEM AOS TRIBUNAIS DE CONTAS A FISCALIZAÇÃO E O CONTROLE REFERENTE AO CUMPRIMENTO DO DISPOSTO NO ART. 212 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, BEM COMO À APLICAÇÃO DA TOTALIDADE DOS RECURSOS DO FUNDO.

Segundo informações prestadas pela CAD, na auditoria realizada em março de 2022, foi solicitado por meio do Requerimento nº CAD 2022/03-08 que a SME apresentasse os valores de juros e multas pagos nas Fontes de Recursos: 142 (FUNDEB) e 342 (FUNDEB – Exercícios Anteriores), referentes às faturas de energia elétrica, água e esgoto, telefonia e gás das Coordenadorias de Educação no período de janeiro a dezembro de 2021.

A SME disponibilizou a informação, a qual foi consolidada pela CAD/SGCE no Relatório Técnico acostado à Peça 007:

Tabela 63. Manifestação SME.

Fonte: Relatório Técnico CAD/SGCE sobre as Contas de Governo – Exercício de 2021.
Valores em R\$

CRE	Água e Esgoto		Luz		Telefonia		Gás		Total	
	Juros	Multas	Juros	Multas	IGP-M	Juros	Multas	Juros	Multas	
Nível Central	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1ª	-	-	-	-	-	219,31	-	-	-	219,31
2ª	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3ª	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4ª	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5ª	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6ª	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7ª	-	-	169.776,82	1.660,49	528.884,73	-	-	2.820,11	168,98	703.311,13
8ª	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9ª	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10ª	-	-	-	-	-	-	7.340,48	-	-	7.340,48
11ª	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	0,00	0,00	169.776,82	1.660,49	528.884,73	219,31	7.340,48	2.820,11	168,98	710.870,92

Da análise da tabela acima, constata-se que o valor utilizado com recursos do FUNDEB para o pagamento de juros, multas e atualização monetária pelo IGP-M foi de R\$ 710.870,92. Entretanto, não é possível enquadrar tais despesas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, com fundamento no art. 25, *caput*, da Lei nº 14.113/2020 c/c o art. 70, *caput*, da LDB.

Quanto à correta aplicação dos recursos advindos do FUNDEB, cabe ressaltar que, no Parecer Prévio referente ao exercício de 2020, esta Corte de Contas fez constar a determinação D5, abaixo transcrita:

D.5 - 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. 25, *caput*, da Lei Federal n.º 14.113/2020 c/c com o art. 70, *caput* e incisos I a VIII, da Lei Federal n.º 9.394/1996;

Frise-se que a verificação da execução de despesas com juros, multas e atualização monetária pelo IGP-M, utilizando as fontes do FUNDEB, evidenciam que a referida determinação não foi cumprida, motivo pelo qual reitera-se o comando anterior, a fim de 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. 25, *caput*, da Lei Federal n.º 14.113/2020 c/c com o art. 70, *caput* e incisos I a VIII, da Lei Federal n.º 9.394/1996.

5.6. Gestão Financeira

NO EXERCÍCIO DE 2021, O MUNICÍPIO OBTVE O MAIOR GANHO DO FUNDEB, DESDE A CRIAÇÃO DO ANTIGO FUNDEF¹³⁹, EM 1996. O GANHO LÍQUIDO REPRESENTOU R\$ 2,69 BILHÕES AOS COFRES MUNICIPAIS PARA INVESTIMENTOS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE.

Cabe ressaltar que, no exercício de 2021, o ganho do FUNDEB teve um aumento no montante de R\$ 750.181.830, em comparação com o exercício de 2020, conforme verifica-se na tabela a seguir:

Tabela 64. Ganho do FUNDEB

Fonte: Relatório Técnico CAD/SGCE sobre as Contas de Governo – Exercício de 2021
Valores em R\$

	Ganho do FUNDEB - 2020 (A)	Ganho do FUNDEB - 2021 (B)	Diferença (C) = (B-A)	%
ICMS	1.631.827.182	2.312.332.478	680.505.296	90,71
IPVA	16.888.422	17.848.683	960.261	0,13
FPM	97.077.815	127.239.996	30.162.181	4,02
FPE	81.006.830	101.230.931	20.224.101	2,70
ITCMD	62.194.999	82.087.666	19.892.667	2,65
IPI-EXP	46.931.463	60.601.741	13.670.278	1,82
ITR	197.655	157.513	- 40.142	-0,01
Dedução Transf.	-	-15.192.812	- 15.192.812	-2,03
Total	1.936.124.366	2.686.306.196	750.181.830	100%

Consoante o disciplinado na 11ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, o valor de R\$ 71,31 milhões da parcela da complementação da União e o valor de R\$ 89,71 milhões da dedução da complementação da União não fazem parte da apuração do ganho do FUNDEB:

Tabela 65. Ganho de Recursos

Fonte: Relatório Técnico CAD/SGCE sobre as Contas de Governo – Exercício de 2021
Valores em R\$

	Transferências Recebidas (Parcelas)	Valores Destinados (Cotas-Parte)	Ganho do FUNDEB
ICMS	2.907.366.927	595.034.449	2.312.332.478
IPVA	183.791.776	165.943.093	17.848.683
FPM	217.103.365	89.863.369	127.239.996
FPE	101.230.931	-	101.230.931
ITCMD	82.087.666	-	82.087.666
IPI-EXP	77.627.900	17.026.159	60.601.741
ITR	414.904	257.391	157.513
Dedução Transf.	-15.192.812	-	-15.192.812
Total	3.554.430.657	868.124.461	2.686.306.196

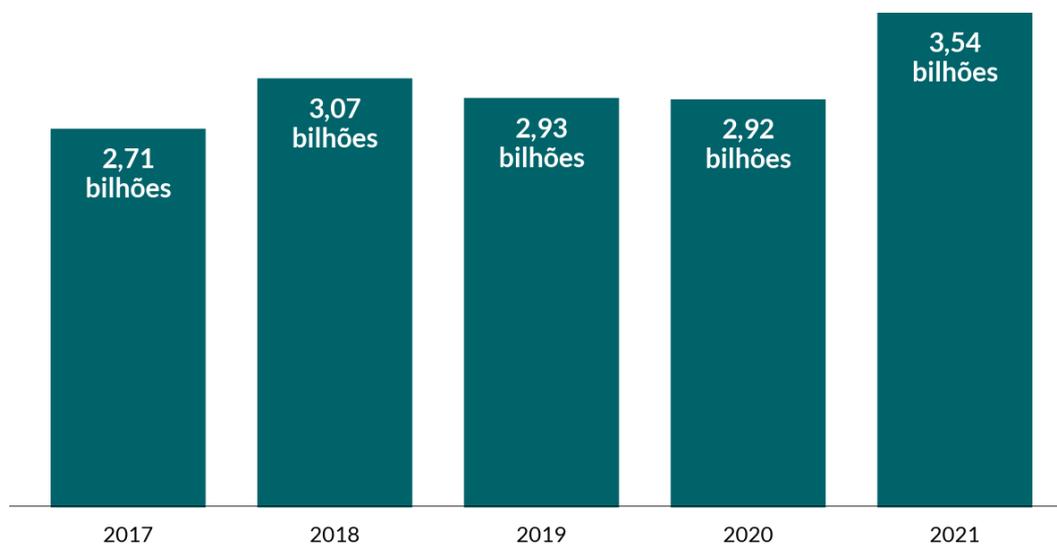
¹³⁹ Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 – Instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

No que tange à evolução da receita de transferências do FUNDEB, em valores constantes de 2021, apresenta-se o gráfico a seguir:

Gráfico 55. Evolução Receita de Transferências do FUNDEB (2017-2021)

Fonte: Relatório Técnico CAD/SGCE sobre as Contas de Governo – Exercício de 2021

Valores em R\$ bilhões



A receita de transferências de recursos do FUNDEB atingiu, em 2021, o montante de R\$ 3,54 bilhões, representando um crescimento real de 21,22% em relação ao exercício anterior, impulsionado principalmente pelas transferências relativas às parcelas do ICMS.

Desse montante, R\$ 868,12 milhões são relativos à participação do Município para a formação do FUNDEB e R\$ 2,69 bilhões representam o ganho do FUNDEB que o Município obteve em função do número de alunos matriculados nas escolas municipais.

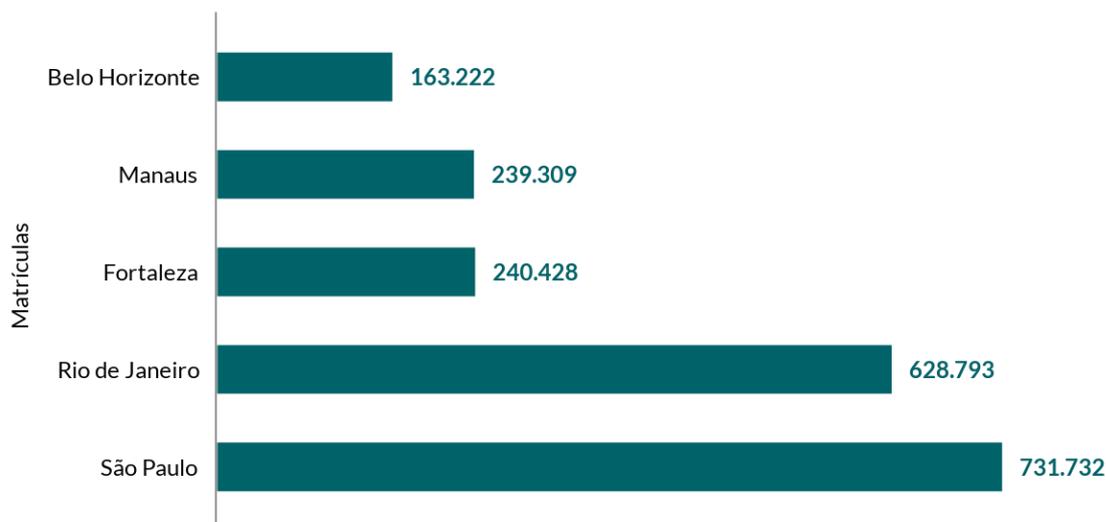
Com o propósito de conhecimento e comparação, apresenta-se a seguir alguns dados da educação, das 5 (cinco) capitais que comportam os maiores números de alunos matriculados na rede pública municipal de ensino¹⁴⁰

¹⁴⁰Fonte: Resultados – Inep (www.gov.br) – 2021.

Gráfico 56. Capitais com os maiores números de alunos matriculados

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)

Elaboração própria

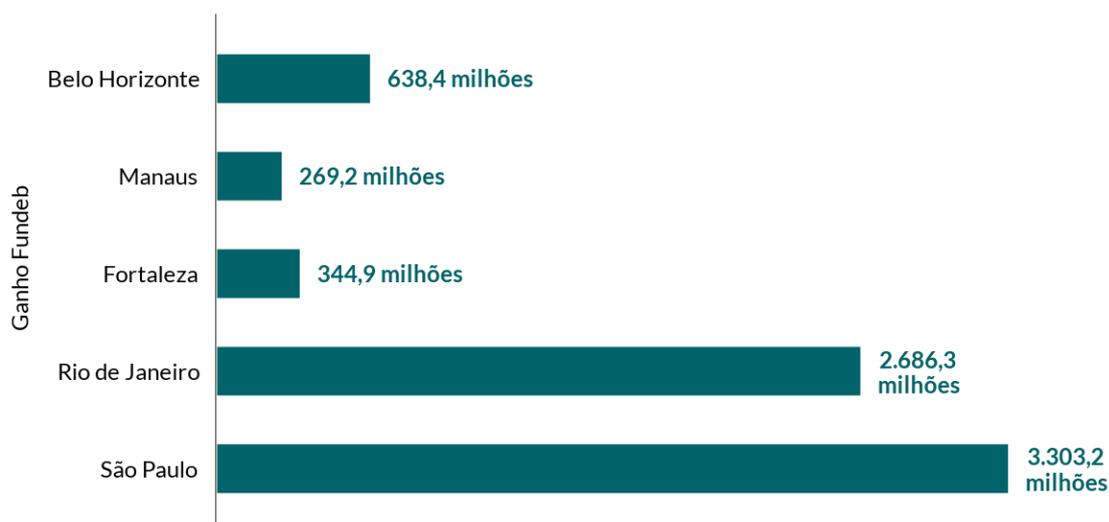


O ganho do FUNDEB não se apresentou de forma proporcional ao número de alunos matriculados. Constata-se que a Cidade de Belo Horizonte, apesar de ser a quinta capital com o maior número de alunos, foi a terceira capital com o maior ganho de recursos do Fundo.

Gráfico 57. Capitais - Ganho do FUNDEB

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)

Elaboração própria



Por fim, quanto ao controle legal das disponibilidades de caixa, conforme já abordado no subitem 5.2.2 deste Relatório, o Novo FUNDEB admite um entesouramento máximo de 10%, nos termos do

§ 3º do art. 25 da Lei nº 14.113/2020¹⁴¹, permitindo que o saldo seja utilizado no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente.

Assim, tendo o Município arrecadado R\$ 3,56 bilhões e empenhado R\$ 3,53 bilhões, restando um saldo de R\$ 34,22 milhões, constata-se o atendimento do preceituado no dispositivo legal, visto o valor representar menos de 1%, do limite máximo permitido.

¹⁴¹ Lei 14.113/2020 – Art. 25 - § 3º Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

5.7. Controle da Disponibilidade Financeira do FUNDEB

NO FINAL DO EXERCÍCIO, O SALDO FINANCEIRO RESULTOU EM R\$ 618 MILHÕES, CONFORME APRESENTADO NO RREO, ANEXO 8.

Todavia, constata-se que o saldo apresenta um ajuste (retenções e outros valores extraorçamentários) da ordem de R\$ 110 milhões, composto no balanço financeiro, resultando uma disponibilidade financeira da ordem de R\$ 508 milhões¹⁴².

¹⁴² RREO – Anexo 8 – 6º Bimestre – valores apresentados nos itens 51 e 54.

5.8. Resumo dos principais pontos



1. No Município do Rio de Janeiro, o Novo FUNDEB poderá ser impactado a partir do exercício de 2023, quando haverá a possibilidade de o Município ampliar as receitas do Fundo com o recebimento da complementação-VAAR, desde que atendidas algumas condicionalidades de gestão que demonstrem melhorias em indicadores de atendimento e de aprendizagem, com ênfase nos resultados;



2. A Emenda Constitucional nº 108/2020 determinou que cabe aos Estados a obrigatoriedade de aprovarem ou atualizarem sua legislação para implementar o ICMS Educação até o dia 26 de agosto de 2022;



3. Necessidade da SME e SMFP elaborarem estudo referente aos impactos (positivos ou negativos) que a regulamentação do ICMS Educação poderá trazer para a arrecadação da cota-parte ICMS do MRJ, bem como seus impactos nas ações educacionais;



4. Acerca do ICMS Educação, verifica-se que há um Projeto de Lei, sob o nº 820/2019, em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ);



5. De acordo com as informações extraídas do Relatório da CAD/SGCE, analisando o período de 2018 a 2021, observou-se que o número de matrículas em 2021 foi o menor do quadriênio. Comparando com o ano de 2018, houve redução de 14.358 alunos (-2,2%);



6. A SME deve manter vigilância constante na evasão escolar e na queda de matrículas, visto que tais alterações podem causar um prejuízo no desenvolvimento educacional do MRJ e, ainda, perdas financeiras, como a diminuição de repasse do FUNDEB, considerando que a distribuição dos recursos do Fundo é realizada com base no número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, de acordo com dados do último censo escolar;



7. Acompanhando a redução do número total de matrículas, o Município teve uma diminuição de cerca de 4,9% do número total de suas unidades em funcionamento;



8. A atual gestão, objetivando retornar à ampliação da rede escolar, apresentou na proposta da LDO para 2023 o programa “0623 – Renovação das Escolas Cariocas”, no qual pode-se constatar as ações “1330 e 1331” voltadas à construção de unidades de ensino da educação infantil e ensino fundamental;



9. Em razão da retomada do ensino na rede pública municipal, torna-se necessário que a SME apresente um plano de ação para compensar as perdas decorrentes do fechamento das escolas em 2020 e parte do 1º semestre de 2021;



10. O valor utilizado com recursos do FUNDEB para o pagamento de juros, multas e atualização monetária foi de R\$ 710.870,92. Note-se que os recursos advindos do FUNDEB devem ser aplicados somente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública;



11. A receita de transferências de recursos do FUNDEB atingiu, em 2021, o montante de R\$ 3,54 bilhões, representando um crescimento real de 21,22% em relação ao exercício anterior, impulsionado principalmente pelas transferências relativas às parcelas do ICMS;



12. No final do exercício, o saldo financeiro resultou em R\$ 618 milhões. Todavia, constata-se que o saldo apresenta um ajuste (retenções e outros valores extraorçamentários) da ordem de R\$ 110 milhões, composto no balanço financeiro, resultando uma disponibilidade financeira da ordem de R\$ 508 milhões.

6.

PREVIDÊNCIA

6. PREVIDÊNCIA

6.1. Introdução

O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO É COMPOSTO POR DOIS REGIMES BÁSICOS: O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS) E OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS'S). ESTES ÚLTIMOS SÃO EXCLUSIVOS PARA SERVIDORES OCUPANTES DE CARGOS EFETIVOS, VITALÍCIOS E MILITARES DOS RESPECTIVOS ENTES FEDERATIVOS.

Em paralelo, existe o Regime de Previdência Complementar (de segmentos aberto ou fechado) ao RGPS, bem como o Regime de Previdência Complementar (de segmento fechado¹⁴³) aos RPPS's.

A Lei nº 9.717/1998 é responsável por instituir as regras gerais para organização e funcionamento dos RPPS's. Nesse sentido, de acordo com o art. 6º, é facultado aos entes federativos a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária. Os RPPS's devem observar também a Lei nº 10.887/2004.

No âmbito do MRJ, a Lei Municipal nº 3.344/2001 criou o Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro (FUNPREVI).

O FUNPREVI é gerido pelo Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro (PREVI-RIO)¹⁴⁴ e tem a finalidade específica de prover recursos para o pagamento de benefícios previdenciários aos segurados do RPPS do Município do Rio de Janeiro e a seus dependentes.

Na Lei Municipal nº 3.344/2001, alterada pela Lei Municipal nº 6.852, de 14/04/2021, estão previstas as seguintes contribuições para o financiamento do FUNPREVI:

- De 14% para os servidores ativos, sobre a remuneração integral;
- De 14% para o inativo e beneficiário de pensão por morte ou de pensão especial¹⁴⁵, aplicável sobre o montante do benefício que exceder o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). 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;

¹⁴³ CF/1988, art. 40, § 15.

¹⁴⁴ Criado pela Lei Municipal nº 1.079, de 10/11/1987, com a finalidade de garantir aos segurados e seus dependentes o amparo da previdência social e, subsidiariamente, assistência financeira e serviços.

¹⁴⁵ Lei 3.344/2001, art. 6º, § 1º A contribuição mensal obrigatória será de vinte e oito por cento para o Município, inclusive suas autarquias e fundações, e de quatorze por cento para os servidores ativos e inativos, pensionistas e beneficiários da pensão especial a que se refere o art. 4º da Lei Complementar nº 193 de 24 de julho de 2018, tendo como base de cálculo(...) (alterado pela Lei 6852/2021).

- De 28% para o Poder Executivo do Município, suas autarquias e fundações sobre a mesma base de cálculo utilizada para contribuição dos servidores ativos;
- O recebimento das receitas provenientes dos *royalties* de petróleo até o limite definido no art. 4º, VII, da Lei Municipal nº 3.344/2001. Inicialmente essa receita fazia parte do plano de amortização do FUNPREVI. Com a alteração introduzida pela Lei Municipal nº 6.852/2021, passou a integrar o rol de receitas permanentes do Fundo; e
- Restabelecimento das dívidas do Município e do PREVI-RIO com o FUNPREVI e vice-versa, considerando que o § 6º¹⁴⁶ do art. 33 da Lei Municipal nº 5.300/2011 foi revogado pelo art. 5º da Lei Municipal nº 6.852/2021.

Além das contribuições citadas, a Lei Municipal nº 5.300/2011 instituiu um novo Plano de Custeio e, ainda, estabeleceu as seguintes medidas para capitalização do Fundo:

- Contribuição Suplementar de 35% paga pelo Tesouro Municipal devida entre 01/01/2011 e 31/12/2055¹⁴⁷, limitada superior e inferiormente aos limites previstos no Anexo I da Lei Municipal nº 5.300 de 13/09/2011, como principal medida de capitalização introduzida pela citada norma, aplicada sobre a remuneração integral dos servidores, excetuadas as parcelas de caráter eventual;
- A transferência dos imóveis pertencentes à carteira de investimentos do PREVI-RIO, 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 01/01/2017, das parcelas de amortizações de financiamentos imobiliários e empréstimos concedidos e a conceder pelo PREVI-RIO; e
- A possibilidade de recebimento de até 50% das participações especiais da produção de petróleo previstas no art. 50 da Lei Federal nº 9.478, de 1997.

Considerando o caráter contributivo do RPPS, importante mensurar a *ratio* entre os servidores ativos e inativos, posto se mostrar relevante, para fins de equalização financeira, que essa relação seja a mais alta possível (número de ativos por número de inativos).

Em agosto de 2021, por exemplo, com base no relatório de Levantamento SGCE/CAD/1ª e 5ª IGE's, a evolução da relação entre ativos e inativos foi a seguinte:

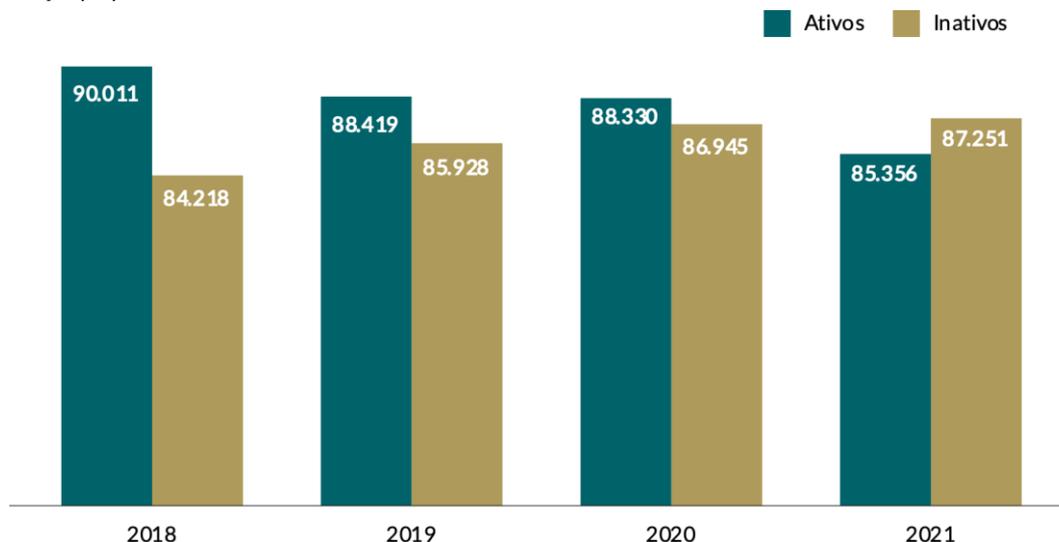
¹⁴⁶ § 6º Em razão da capitalização do FUNPREVI realizada pelo Município e da transferência de imóveis e das parcelas de amortizações de financiamento imobiliário feita pelo PREVI-RIO, ficam quitadas todas as dívidas do Município e do PREVI-RIO com o FUNPREVI e vice-versa.

¹⁴⁷ Lei nº 6.852/2021: art. 2º Ficam prorrogadas até 31 de dezembro de 2055 as medidas previstas no §1º do art. 33 e no Parágrafo Único do art. 33-B da Lei nº 3.344/2001.

Gráfico 58. Evolução da relação entre ativos x inativos

Fonte: Levantamento SGCE/CAD/1ª e 5ª IGE's

Elaboração própria



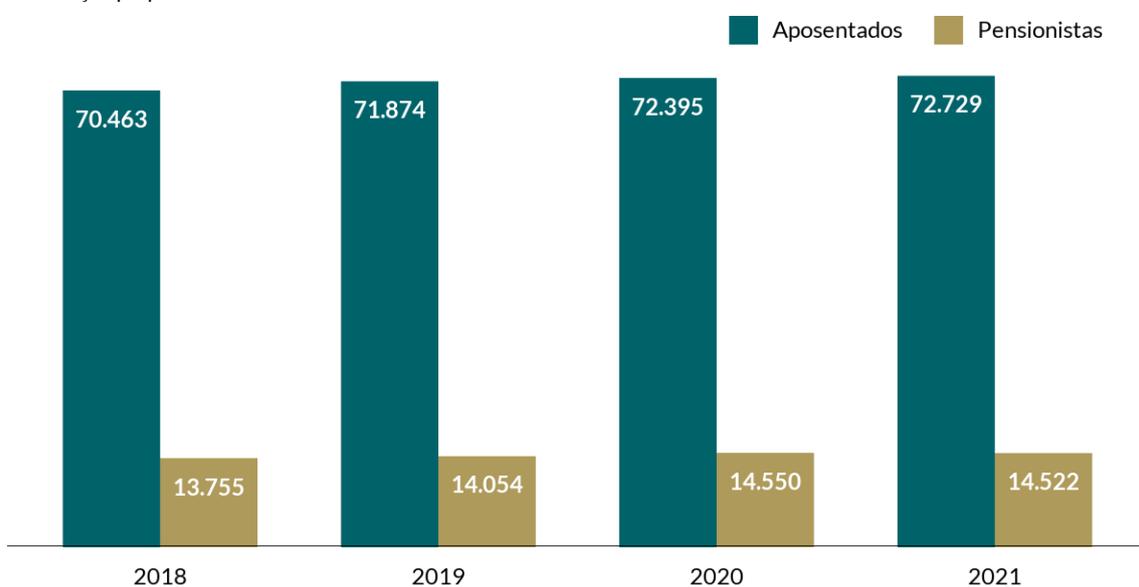
Dessa forma, percebe-se que, no exercício de 2021, e pela primeira vez na série histórica, a quantidade de inativos superou a de ativos, com a tendência de que tal diferença se acentue cada vez mais ao longo dos anos.

A composição dos inativos, por sua vez, está discriminada conforme o gráfico a seguir:

Gráfico 59. Evolução do quantitativo de aposentados e pensionistas

Fonte: Levantamento SGCE/CAD/1ª e 5ª IGE's

Elaboração própria



Ainda assim, com base na competência de agosto de 2021, o valor mensal relativo à folha de pagamento dos servidores ativos ainda é superior ao dos inativos, conforme a tabela abaixo:

Tabela 66. Folha mensal ativos e inativos agosto/2021

Fonte: Levantamento SGCE/CAD/1ª e 5ª IGE's

Elaboração própria

	Folha Mensal	Quantidade	Média Mensal
Ativo	R\$ 456.453.528,23	85.356	R\$ 5.347,64
Aposentado	R\$ 365.452.530,21	72.729	R\$ 5.024,85
Pensionista	R\$ 62.136.095,31	14.522	R\$ 4.278,76
Total	R\$ 884.042.153,75	172.607	R\$ 5.121,71

Diante do exposto, considerando a contínua evolução da quantidade de inativos e da redução de ativos, tal como verificada e exemplificada pelos gráficos anteriores, em breve, o cenário retratado na tabela acima provavelmente se inverterá.

Como possíveis consequências, destacam-se o crescimento exponencial do déficit financeiro previdenciário (efetivo e atuarial) que já é grave, mesmo com (i) ativos em número superior ao de inativos (invertido em 2021, o que, por si só, é um dado relevante) e (ii) folha de pagamentos dos inativos superior ao dos ativos (projeção com base nos dados coletados), evidenciando uma circunstância que revela aos gestores públicos a necessidade de austeridade fiscal, todavia, concomitante à necessidade de aumento dos servidores da ativa, que, por sua vez, custeiam em maior porção os vencimentos dos inativos.

6.2. Emenda Constitucional nº 103/2019

6.2.1. Novas Regras Previdenciárias e Adaptação do RPPS

As recentes alterações promovidas no art. 40 da CF/1988, decorrentes da promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, impuseram significativas alterações no RPPS municipal.

Diferentemente das normas originais estabelecidas pela Constituição Federal - e pelas preconizadas pelas EC's nº 20/98, 41/03 e 47/05, que traziam, em linhas gerais, regras uniformes para os RPPS de todos os entes da federação - após a EC nº 103/2019 foi criado um regramento híbrido para os RPPS dos diferentes entes.

Assim, foram impostas normas aplicáveis direta e imediatamente a todos os entes da Federação, outras aplicáveis somente à União e algumas disposições específicas para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Seguem elencadas as principais mudanças trazidas pela Emenda, que afetaram o regime próprio de previdência do MRJ:

- A fixação da idade mínima¹⁴⁸, além das regras para o cálculo das aposentadorias¹⁴⁹, que não estão mais definidas na própria CF/1988, mas em leis especiais dos próprios entes federados;
- Os recursos para o financiamento do RPPS, que implicitamente só podem ser utilizados para o pagamento de aposentadorias e pensões¹⁵⁰;
- No caso de déficit atuarial, a alíquota de contribuição dos servidores do Município não poderá ser inferior ao que é cobrado para os servidores da União¹⁵¹, havendo a possibilidade de cobrança de alíquotas progressivas;
- A instituição de previdência complementar na modalidade de contribuição definida, devendo ocorrer em até dois anos após a promulgação da emenda¹⁵², observados os limites do RGPS¹⁵³;

¹⁴⁸ Art. 40, § 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:

III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo. (alterado pela EC 103/2019).

¹⁴⁹ Art. 40, § 3º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo. (alterado pela EC 103/2019).

¹⁵⁰ EC 103/2019, art. 9º, § 2º O rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte.

¹⁵¹ EC 103/2019, art. 9º, § 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.

¹⁵² EC nº 103/2019, Art. 9º § 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

¹⁵³ Art. 40, § 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16. (alterado pela EC 103/2019). § 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar. (alterado pela EC 103/2019).

Quanto à obrigatoriedade da utilização dos recursos do FUNPREVI somente para o custeio de pensões e aposentadorias, a CAD verificou, no Processo de Prestação de Contas de Governo de 2020¹⁵⁴, o cumprimento do mandamento formalizado no art. 9º, § 2º, da EC nº 103/2019¹⁵⁵.

Em 14/04/2021, foi promulgada a Lei Municipal nº 6.852, que alterou a Lei Municipal nº 3.344/2001, visando a adequação das alíquotas de contribuição previdenciária e o ajuste do déficit atuarial.

Conforme supramencionado, tal norma estabeleceu a contribuição mensal (cota patronal) obrigatória de 28% para o Município, inclusive suas autarquias e fundações, e a contribuição de 14% para os servidores ativos e inativos, pensionistas e beneficiários da pensão especial (cota dos beneficiados)¹⁵⁶, tal como previstas para os servidores da União¹⁵⁷.

Nesse sentido, ressalta-se que o Grupo de Trabalho criado pelo Decreto Rio nº 48.368/2021, sob a coordenação do PREVI-RIO, produziu relevante trabalho com informações sobre cada uma das medidas aprovadas na Lei Municipal nº 6.852/2021, com os respectivos impactos na avaliação atuarial e financeira do FUNPREVI.

A seguir, lista-se o impacto de cada uma das medidas aprovadas pela Lei Municipal nº 6.852/2021, segundo as conclusões do aludido Grupo de Trabalho:

- O aumento da alíquota de contribuição dos servidores ativos, inativos e pensionistas gerou um incremento na receita estimado em R\$ 200 milhões anuais e uma redução do déficit atuarial em R\$1,8 bilhão. Cabe destacar que essa foi a única medida que envolveu um maior esforço do servidor na contribuição, posto que as demais medidas foram de responsabilidade do Tesouro;
- A majoração da alíquota de contribuição patronal do Município, incluindo suas autarquias e fundações, teve como estimativa um aumento anual de R\$ 400 milhões de receita e uma redução do déficit atuarial em R\$ 2,6 bilhões;
- A extensão do prazo da contribuição suplementar para 35 anos a partir de 01/01/2021 teve uma contribuição estimada de R\$ 5,6 bilhões para a redução do déficit atuarial;
- A incorporação de forma definitiva das receitas dos *royalties* do petróleo, que era temporária até dezembro de 2059, gerou uma estimativa de redução do déficit atuarial em R\$ 700 milhões;
- O reconhecimento de pendências passadas do Tesouro com o Fundo, após revogação do § 6º do art. 33 da Lei Municipal nº 5.300/2011, geraram R\$ 829,35 milhões de aumento no Patrimônio Líquido do Fundo.

Quanto à necessidade de implementação do Regime de Previdência Complementar (RPC), este será mais bem detalhado no próximo item.

¹⁵⁴ Processo nº 40/100.517/2021.

¹⁵⁵ § 2º O rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte.

¹⁵⁶ Lei 3.344/2001, art. 6 § 1º A contribuição mensal obrigatória será de vinte e oito por cento para o Município, inclusive suas autarquias e fundações, e de quatorze por cento para os servidores ativos e inativos, pensionistas e beneficiários da pensão especial a que se refere o art. 4º da Lei Complementar nº 193 de 24 de julho de 2018, tendo como base de cálculo(...) (alterado pela Lei 6852/2021).

¹⁵⁷ EC 103/2019, Art. 11. Até que entre em vigor lei que altere a alíquota da contribuição previdenciária de que tratam os arts. 4º, 5º e 6º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, esta será de 14 (quatorze por cento). C/C art. 9º, § 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.

6.2.2. Previdência Complementar

De acordo com o art. 40, §14, da CF/1988, incluído pela EC nº 103/2019, a União, Estados e Municípios devem instituir, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, Regime de Previdência Complementar (RPC) para seus servidores efetivos. As aposentadorias e pensões pagas por esse regime obedecerão ao limite máximo dos benefícios do RGPS, ressalvado o direito de opção aos servidores que ingressarem no serviço público até a instituição do correspondente regime, conforme prevê o art. 40, §16, do texto constitucional.

Ademais, nos termos do art. 40, §15, da CF/1988, com a redação dada pela EC nº 103/2019, o RPC poderá ser instituído por intermédio de entidade fechada ou aberta de Previdência Complementar, que oferecerá aos respectivos participantes planos de benefícios na modalidade contribuição definida.

A relação entre as entidades fechadas de previdência e os entes da Federação foi regulamentada pelas Leis Complementares nº 108 e 109, ambas de 29 de maio de 2001. Cumpre destacar que, até que seja disciplinada a relação entre as entidades abertas de previdência complementar e os entes da Federação, na forma do disposto nos §§ 4º e 5º do art. 202 da Constituição Federal, somente entidades fechadas de previdência complementar estão autorizadas a administrar planos de benefícios patrocinados pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, nos termos do art. 33 da EC nº 103/2019.

A instituição do Regime de Previdência Complementar, conforme art. 9º, §6º, da EC nº 103/2019, deveria ocorrer até dois anos da data da entrada em vigor da emenda, ou seja, até 13/11/2021, para todos os entes.

6.2.2.1. REGIME PREVIDENCIÁRIO COMPLEMENTAR NO MRJ

Visando a instituição do RPC no Município do Rio de Janeiro, foi sancionada a Lei Municipal nº 6.982, em 29/06/2021, que facultou ao ente municipal: (i) aderir a um plano de previdência complementar já existente; (ii) criar um plano em uma entidade já existente ou (iii) criar uma nova entidade para gerir o novo RPC¹⁵⁸.

Dentre as principais características do novo RPC municipal estão:

¹⁵⁸ Ver: Guia da Previdência Complementar dos Entes Federativos da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Governo Federal, 6ª ed, 2021.

Figura 52. Principais características do novo RPC

Elaboração própria

- ✓ Adesão facultativa ao servidor, porém obrigatória para o Município, na condição de patrocinador;
- ✓ Paridade entre as alíquotas de contribuição do patrocinador e do participante, que incidirão apenas sobre a parcela remuneratória que exceder o limite máximo dos benefícios pagos pelo RGPS;
- ✓ Percentual de contribuição definido pelo participante limitado à alíquota de 10%;
- ✓ Obrigatoriedade de separação em contas individualizadas das reservas constituídas em nome do participante, bem como de controle e registro contábil das contribuições deste e do patrocinador;
- ✓ Planos de benefícios previdenciários na modalidade de contribuição definida. Nesta modalidade, o valor do benefício que o participante receberá em sua aposentadoria será com base no saldo acumulado em conta decorrente de suas contribuições, das contribuições do Ente e da rentabilidade dos recursos investidos durante o período de acumulação;
- ✓ Os servidores que tenham ingressado no serviço público em data anterior ao início da vigência do Regime de Previdência Complementar, poderão, "todavia, mediante prévia e expressa manifestação", optar pela adesão ao novo regime;
- ✓ Em relação aos servidores que ingressarem no município após o início da vigência do novo regime, ao FUNPREVI caberá apenas o pagamento de suas aposentadorias e pensões até o limite máximo dos benefícios fixados pelo RGPS. A esses servidores será facultada a adesão ao regime de previdência complementar, para que possam majorar seus benefícios.
- ✓ O RPC não altera a situação previdenciária dos servidores que recebem remuneração mensal inferior ao limite máximo dos benefícios pagos pelo RGPS, independente do momento em que tenham ingressado no município. Eles permanecerão vinculados ao RPPS municipal com todos os seus direitos e garantias;
- ✓ Elegibilidade para os servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo ou vitalício de todos os Poderes que tenham ingressado no município a partir do início da vigência do regime e que tenham remuneração mensal superior ao limite máximo pago aos beneficiários do RGPS.

O Decreto Rio nº 49.370/2021, ao regulamentar a instituição do RPC no Município do Rio de Janeiro, definiu que o regime de previdência complementar dos servidores públicos municipais será administrado pela Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro – RIOPREVI, entidade de direito privado sem fins lucrativos, que gozará de autonomia administrativa, financeira, patrimonial e gerencial.

Além disso, estabeleceu que, até a criação e o funcionamento da RIOPREVI, o regime de previdência complementar será efetivado por meio de plano próprio, mediante adesão por convênio à entidade fechada de previdência complementar a ser escolhida por intermédio de processo seletivo simplificado.

Tal processo seletivo foi iniciado e vem sendo conduzido pela Comissão Especial de Seleção de Entidade Fechada de Previdência Social, presidida pelo PREVI-RIO e integrada por membros da Secretaria Municipal de Governo e Integridade Pública - SEGOVI, da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro – PGM/RJ e da Subsecretaria de Gente e Gestão Compartilhada da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento - FP/SUBGGC.

Conforme extrato publicado no D.O Rio de 22/12/2021, a Fundação de Previdência Complementar do Estado de São Paulo - SP – PREVCOM, CNPJ: 15.401.381/0001- 98, sagrou-se vencedora do processo seletivo. Todavia, foi declarada inapta, em cumprimento à Resolução SMFP nº 3.275, de 23 de dezembro de 2021, razão pela qual a Mongeral Aegon Fundo de Pensão - MAG FUNDO DE PENSÃO, CNPJ: 07.146.074/0001-80, segunda colocada, foi convocada.

Em seguida, o MRJ atestou que a Mongeral Aegon Fundo de Pensão logrou êxito em comprovar a veracidade das informações contidas na Proposta Técnica, cumprindo, portanto, todas as exigências estabelecidas no Edital do Processo Seletivo de EFPC nº 001/2021, tendo sido convocada para a assinatura do Convênio de Adesão.

Finalmente, em 15/02/2022, foi assinado o referido convênio entre o Município e a Mongeral Aegon Fundo de Pensão, denominado CARIOCAPREV.

Em 09/03/2022, foi publicada a Portaria PREVIC nº 228/2022, na qual a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) aprovou o regulamento do plano CARIOCAPREV, bem como a condição do Município do Rio de Janeiro de patrocinador deste, com aplicação a partir de 18/02/2022. Ademais, foi fixado um prazo de 180 dias para que a entidade comunique o início do funcionamento do plano à PREVIC.

Por fim, registre-se que não se encontra disponível o impacto atuarial e financeiro em decorrência da aprovação do novo regime de previdência, pois o relatório de avaliação atuarial utilizou como data base 31/12/2021.

6.2.2.2. CUSTEIO DAS PENSÕES ESPECIAIS

Entre a data da publicação da EC nº 41/2003 e a determinação imposta pelo TCMRJ no âmbito do Processo de aposentadoria nº 008/1974/2017 (Voto nº 177/2017 – FGP), diversas aposentadorias municipais foram concedidas com proventos incorretos.

Tal cenário decorreu da interpretação conferida pelo Município das normas do Decreto nº 23.844/2003, sob a ótica de que estaria se permitindo a concessão de aposentadorias com paridade e integralidade, mesmo a servidores que entraram no serviço público após 2003 e que, portanto, não fariam jus a tais benefícios, à luz da Constituição.

Com o afastamento do Decreto nº 23.844/2003, o pagamento das aposentadorias foi regularizado. Entretanto, como consequência, diversos aposentados e pensionistas tiveram reduções substanciais em seus proventos.

Com intuito de mitigar essa redução na remuneração dos inativos, a Lei Complementar Municipal nº 193/2018¹⁵⁹ estabeleceu que o Município do Rio de Janeiro passaria a conceder pensão especial

¹⁵⁹ Art. 4º O Município do Rio de Janeiro concederá pensão especial mensal, de caráter vitalício, ao servidor inativo e ao pensionista cujo benefício previdenciário tenha sofrido redução em decorrência da anulação do Decreto nº 23.844, de 18 de dezembro de 2003. Parágrafo único. Aplica-se o disposto no “caput” à pensão por morte derivada do servidor inativo que atenda às condições ali previstas.

mensal, de caráter vitalício, aos inativos e pensionistas, cujos benefícios previdenciários tivessem sofrido redução em decorrência da anulação do Decreto nº 23.844/2003. O valor da pensão especial monta valor equivalente à diferença entre o total do benefício auferido na data da implantação da redução e o novo valor fixado.

Entretanto, a pensão especial teve sua legalidade questionada pelo Partido Novo no âmbito do Processo nº 0022875-27.2021.8.19.0000, em trâmite na Justiça Estadual do Rio de Janeiro.

A referida ação visa a declaração de inconstitucionalidade do artigo 4º, *caput* e parágrafo único, artigo 5º, *caput* e parágrafo único, e artigo 7º, todos da Lei Complementar Municipal nº 193/2018.

Em 22/11/2021, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, julgou procedente a Representação de Inconstitucionalidade, nos termos do voto do Desembargador Relator, para declarar, com efeitos *ex nunc*, a inconstitucionalidade do artigo 4º, *caput* e parágrafo único, art. 5º, *caput* e parágrafo único, e 7º da Lei Complementar nº 193/2018 do Município do Rio de Janeiro. A decisão teve efeitos *ex nunc*, em respeito ao princípio da segurança jurídica, interesse social, e no resguardo à legítima expectativa e à boa-fé do cidadão.

Em face de tal acórdão, o Representante (Partido Novo) opôs Embargos de Declaração, alegando, em síntese, o fato de que não estaria claro o alcance da modulação levada a efeito pelo TJRJ, se alcançaria apenas a obrigação de repetição de indébito, ou se também proibiria a revisão das aposentadorias e pensões já concedidas. Assim, requereu o provimento do recurso para “que fosse sanada a obscuridade apontada acima, fixando-se o entendimento de que a modulação de efeitos na hipótese se limita à irrepetibilidade das verbas já efetivamente recebidas por força dos dispositivos declarados inconstitucionais, porém determinando-se o corte imediato dos proventos e pensões pagos com o acréscimo previsto em lei.”

Em 13/12/2021, o Relator monocraticamente deu provimento ao recurso para, integrando o acórdão recorrido, esclarecer que deverão ser mantidos todos os benefícios até então concedidos com base nos dispositivos legais objetos da ação, sendo vedada a repetição dos valores pagos aos beneficiários, ficando, a partir da publicação do acórdão, proibida a concessão de novas pensões com base nos dispositivos legais declarados inconstitucionais.

Em face dessa decisão, o Representante interpôs Agravo e foi determinado pelo Relator a inclusão do processo em pauta para apreciação do aludido recurso.

Nesse sentido, considerando a decisão exarada, até o momento, estão mantidos todos os benefícios até então concedidos, sendo vedada a repetição dos valores pagos aos beneficiários, ficando, também, proibida a concessão de novas pensões. Ou seja, nos termos da decisão judicial, o MRJ deverá continuar pagando regularmente todas as pensões especiais previamente estabelecidas, vedada a instituição de novas pensões.

Art. 5º O valor da pensão especial será equivalente à diferença entre o total do benefício auferido na data da implantação da redução e o novo valor fixado. Parágrafo único. A pensão especial será reajustada na mesma data e na mesma proporção dos reajustes gerais concedidos aos servidores em atividade.

(...)

Art. 7º As despesas com o pagamento da pensão especial correrão à conta do Tesouro Municipal e constarão de programação orçamentária específica, vedada a utilização de recursos do FUNPREVI.

(...)

Art. 9º A pensão especial produzirá efeitos financeiros a contar da data da implantação da redução do benefício original.

Art. 10. Esta Lei Complementar terá vigência a partir da data da sua publicação, observados os efeitos da Lei Federal nº 10.887, de 18 de junho de 2004, desde a sua entrada em vigor.

Destaca-se que, a pensão especial vem sendo custeada pelo Tesouro Municipal via dotação orçamentária específica, cabendo ao FUNPREVI somente a operacionalização desses pagamentos.

6.3. Certificado de Regularidade Previdenciária

O CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA (CRP) É O DOCUMENTO FORNECIDO PELO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL QUE CERTIFICA O CUMPRIMENTO, PELOS ÓRGÃOS OU ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DAS REGRAS RELATIVAS AO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS PREVISTAS NA LEI FEDERAL Nº 9.717/1998, NA LEI Nº 10.887/2004 E NA PORTARIA MPS Nº 402/2008.

Em outras palavras, atesta que o ente federativo segue normas de boa gestão, assegurando o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados.

O CRP foi instituído pelo Decreto Federal nº 3.788/2001 e regulamentado pela Portaria MPS nº 204, de 10/07/2008, sendo exigível para (i) a realização de transferências voluntárias de recursos pela União; (ii) celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes; (iii) concessão de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; (iv) liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; (v) pagamento dos valores referentes à compensação previdenciária, devidos pelo RGPS (face à Lei nº 9.796/1999) e, ainda, por fim (vi) requerimentos para realização de operações de crédito interno e externo dos Estados e Municípios, nos termos da Resolução do Senado Federal nº 43/2001.

São critérios obrigatórios para emissão do CRP¹⁶⁰:

- i. Acesso dos segurados às informações do regime;
- ii. Adoção do plano de contas e dos procedimentos contábeis aplicados ao setor público;
- iii. Aplicações financeiras de acordo com Resolução do CMN:
 - previsão legal;
 - adequação DAIR e política de investimentos – Decisão Administrativa;
- iv. Atendimento ao Auditor Fiscal em auditoria direta no prazo;
- v. Atendimento ao MPS em auditoria indireta no prazo;
- vi. Caráter contributivo:
 - Ente e Ativos – Alíquotas;
 - Ente e Ativos - Repasse;

¹⁶⁰ Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6245/1/CRP_Modulo_1.pdf> Acesso em: 21/06/2022.

- Inativos e Pensionistas - Alíquotas;
- Inativos e Pensionistas - Repasse;
- Pagamento de contribuições parceladas;
- Repasse – Decisão Administrativa;
- vii. Cobertura exclusiva a servidores efetivos;
- viii. Concessão de benefícios não distintos do RGPS – previsão legal;
- ix. Contas bancárias distintas para os recursos previdenciários;
- x. Demonstrativo da Política de Investimentos (DPIN) – Consistência.

O CRP possui validade de 180 dias a contar da data de sua emissão e não é exigido nos casos de transferências relativas às ações de educação, saúde e assistência social.

Registre-se que, desde 2004, o MRJ não obtém administrativamente o CRP. Para evitar o bloqueio de transferências voluntárias e demais recursos imprescindíveis, o ente vem alcançando o CRP por meio de decisão judicial concedida nos autos do Processo Judicial nº 2004.51.01.011793-6, em ação movida em face da União perante a Justiça Federal.

Em 02/09/2009, foi proferida decisão monocrática, nos autos da ação em comento, pelo Relator Min. Messod Azulay, da 5ª Turma Especializada do TRF/2ª Região, determinando o sobrestamento do feito, até que fosse julgada em definitivo a questão de mérito deduzida na Ação Cível Originária - ACO Nº 830-1, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, considerando que fora proferida decisão pelo eminente Min. Marco Aurélio, referendada pelo Plenário daquela Corte, deferindo a tutela antecipada para afastar as sanções previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998.

Nesse sentido e, tendo em vista que a referida ação estava, na ocasião, em fase de conclusão para julgamento pela Corte Suprema, e, ainda, havendo relevância acerca da questão constitucional deduzida naquela e nesta ação, o Relator sobrestou a ação movida pelo MRJ, de forma a evitar decisões conflitantes entre o TRF/2ª Região e o STF.

Em síntese, arguiu o MRJ a inconstitucionalidade do art. 9º da Lei nº 9.717/1998, o qual prevê que compete à União Federal a supervisão dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos do Município, na medida em que tal norma cercearia a competência de auto-organização do Município, atentando contra a autonomia do ente federativo, em desconformidade com os artigos 1º, 18, 31 e 70, da Constituição Federal.

Sustentou-se serem igualmente inconstitucionais as exigências regulamentares que se seguiram à mencionada lei, como o Decreto Federal nº 3.788/01, que criou o CRP, submetendo os municípios à comprovação periódica do cumprimento das exigências estabelecidas pela Lei nº 9.717/1998.

Diante da não aquiescência ao ilegítimo controle federal sobre o regime próprio de Previdência, como pretendido pela Lei nº 9.717/1998, a União fez constar, por premissa, como “irregular” a situação do Município, negando-se à realização de qualquer operação financeira, bem como a efetivar o repasse obrigatório da compensação previdenciária, iniciando a aplicação das penalidades previstas no art. 7º da referida norma.

Por último, alegou que haveria ilegítima atuação da União assumindo controle externo que, constitucionalmente, não lhe cabe, mas sim, autonomamente ao MRJ. Padeeriam da mesma inconstitucionalidade, aliás, as Portarias MPS nº 1.317/2003, MPS nº 236/2004, MPAS nº 4.992/1999 e MPAS nº 2.346/2001, que conduziram ao transbordamento da competência da União Federal para editar normas gerais em matéria previdenciária.

Assim, considerando que o Plenário do STF referendou a decisão de antecipação de tutela proferida nos autos da Ação Cível Originária nº 830-1; considerando que a causa de pedir deduzida pelo MRJ, na ação em curso perante a 5ª Turma Especializada do TRF 2ª Região, também diz respeito à inconstitucionalidade da Lei nº 9.717/1998, mais especificamente das normas dispostas nos seus arts. 7º e 9º, bem como do Decreto Federal nº 3.788/2001; considerando, também, que a inconstitucionalidade dessa norma também foi deduzida pelo Estado do Paraná e pela Parana Previdência perante o Supremo Tribunal Federal na referida Ação Cível Originária nº 830-1, na qual fora proferida decisão pelo eminente Min. Marco Aurélio, referendada pelo Plenário daquela Corte, como dito, deferindo a tutela antecipada para afastar as sanções previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998, decidiu-se na ação acima aludida – como adiantado – que deveria ser a mesma sobrestada, de forma a evitar decisões conflitantes entre este Tribunal e o STF, comprometendo a segurança jurídica e o bom andamento da máquina judiciária.

Em 17/02/2021 o STF, por maioria, julgou procedente a ação para determinar à União que se absteresse de aplicar ao Estado do Paraná qualquer das providências previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998, em razão "da não instituição das contribuições sobre proventos e pensões; da desobediência do limite mínimo de contribuição de 11% dos segurados e do ente e da concessão de benefícios em desacordo com o disposto na referida Lei".

Enfim, essa situação vem gerando insegurança jurídica, consubstanciando-se em matéria a merecer atenção por parte do gestor público.

Nesse cenário vislumbra-se oportunidade para, por um lado, dar a devida solução, por meio de boas práticas, conducentes à concreta obtenção (automática) do CRP, prescindindo de decisão judicial para tanto, conquanto a Suprema Corte tenha decidido pela inconstitucionalidade do art. 7º da Lei nº 9.717/1998, haja vista que não se justifica a insegurança que tal contexto acarreta, e, por outro, eliminar qualquer dos riscos que essa situação fomenta, sobretudo, o eventual descumprimento de requisitos legais conducentes à legítima intitulação do certificado.

A despeito da aparente desnecessidade quanto ao cumprimento desses requisitos definidos na norma em questão, julgados inconstitucionais pela Suprema Corte, as circunstâncias recomendam a adoção de boas práticas sobretudo de governança para conferir transparência e boa administração em matéria previdenciária, em todos os órgãos da Administração Direta e Indireta.

Dessa forma, no que toca à gestão previdenciária pelos entes federados, é oportuna a efetiva mudança de mentalidade na gestão e a adoção de boas práticas de governança.

Precisamente para o cumprimento de tal medida, esta Corte de Contas emitiu alerta no Parecer Prévio referente ao exercício de 2019, nos seguintes termos:

A9 - Alertar que o MRJ terá o prazo de até 31/12/2020 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);

Questionada, em auditoria sobre o CRP, a Diretoria Jurídica do PREVI-RIO informou que, desde 2004, este vem sendo obtido, como apontado, em estrito cumprimento de decisão judicial, por meio de tutela antecipada concedida ao Município do Rio de Janeiro, nos autos do Processo Judicial nº 2004.51.01.011793-6, movido em face da União e que tramita perante a Justiça Federal, que desobrigou o MRJ ao cumprimento das determinações constantes do art. 7º da Lei nº 9.717/1998.

6.4. FUNPREVI

VISANDO A GARANTIR AOS SERVIDORES MUNICIPAIS E SEUS DEPENDENTES O AMPARO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E, SUBSIDIARIAMENTE, ASSISTÊNCIA FINANCEIRA E SERVIÇOS, A LEI MUNICIPAL Nº 1.079, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1987, CRIOU O INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (PREVI-RIO)¹⁶¹.

Com o advento da Lei Federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que facultou aos entes federativos a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária, foi criado, pela Lei Municipal nº 3.344, de 28 de dezembro de 2001, o Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro (FUNPREVI), gerido pelo PREVI-RIO. A finalidade do Fundo seria 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 seus dependentes.

Em agosto de 2021, o FUNPREVI possuía 72.729 segurados aposentados e 14.522 pensionistas, somando 87.251 beneficiários. O número de servidores da ativa no Município, nessa mesma data, era de 85.356; menor, portanto, que o de segurados da ativa¹⁶² (vide gráficos e tabela do item 6.1).

6.4.1. Receitas e Despesas

O FUNPREVI apresentou, no exercício de 2021, um déficit orçamentário de R\$ 514 milhões, decorrente da diferença entre receitas arrecadadas de R\$ 5,19 bilhões e despesas empenhadas de R\$ 5,71 bilhões.

A tabela seguinte demonstra a composição das receitas previstas e arrecadadas. As receitas de contribuições (patronal, suplementar, dos servidores ativos e inativos, bem como dos pensionistas) representaram, em 2021, 88,61% do total arrecadado, com relevo para a suplementar, com participação de 40,92%. Dentre as demais receitas arrecadadas para o Fundo, destacaram-se as relacionadas aos *royalties*, com participação de 6,68%. Confira-se:

Tabela 67. Receitas FUNPREVI 2021

Fonte: Relatório da CAD

Valores em R\$ mil

Receitas	Prevista [A]	Arrecadada [B]	Particip. na Arrecad. [B]/[B tot]%	Desempenho % [B/A]
Receitas Correntes	5.395.560	5.173.785	99,64%	95,89%
Contribuições	4.766.037	4.600.927	88,61%	96,54%
Patronal	1.778.810	1.568.377	30,21%	88,17%
Suplementar	1.988.089	2.124.469	40,92%	106,86%
Servidores Ativos	864.700	792.276	15,26%	91,62%

¹⁶¹ Relatório de Inspeção Ordinária realizada no FUNPREVI em 2011 (Processo TCMRJ nº 40/6193/2011).

¹⁶² Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/14142161/4359404/RELATORIOAAA2022v2_assinado.pdf> Acesso em: 21/06/2022.

Servidores Inativos	111.031	93.743	1,81%	84,43%
Pensionistas	23.342	21.892	0,42%	93,79%
Outras	65	169	0,00%	259,27%
Patrimoniais	90.712	75.350	1,45%	83,06%
Juros de Financiamento Imobiliário	29.300	27.138	0,52%	92,62%
Rendimentos Aplicações Financeiras - FUNPREVI	912	1.728	0,03%	189,47%
Aluguéis Recebidos - FUNPREVI	60.500	46.484	0,90%	76,83%
Transferência Correntes	348	0	0,00%	0,00%
Outras Receitas Correntes	538.462	497.508	9,58%	92,39%
Royalties - FUNPREVI	339.677	347.062	6,68%	-
Compensação Previdenciária	120.485	89.204	1,72%	74,04%
Repasse do PREVIRIO - Financiamento Imobiliário	74.900	55.212	1,06%	73,71%
Outras	3.401	6.032	0,12%	177,37%
Receitas de Capital	70.000	18.545	0,36%	26,49%
Alienação de Bens	70.000	18.545	0,36%	26,49%
Total	5.465.560	5.192.330	100,00%	95,00%

Para o exercício de 2021, houve uma arrecadação de R\$ 115,64 milhões referente à contribuição de inativos e pensionistas, representando pouco mais de 2% do total arrecadado.

Por sua vez, os ingressos oriundos da amortização de empréstimos imobiliários concedidos pelo PREVI-RIO, legalmente pertencentes ao FUNPREVI, nos termos da Lei Municipal nº 5.300/2011, cuja previsão para o exercício foi de R\$ 74,9 milhões, representaram a arrecadação de R\$ 55,21 milhões.

Note-se, conforme composição na tabela a seguir, que as despesas orçamentárias do FUNPREVI atingiram o montante de R\$ 5,71 bilhões, equivalente a 90,92% do total autorizado (R\$ 6,28 bilhões), com a concentração em proventos de servidores inativos da rede de ensino, que representaram 50,33% do total executado no exercício.

Tabela 68. Despesas FUNPREVI 2021

Fonte: Sistema de informações Gerenciais da CGM
Valores em R\$ mil

Projetos/Atividades	2021	Composição %
Servidores Inativos da Rede de Ensino	2.872.181	50,33%
Servidores Inativos da Administração Direta	1.043.642	18,29%
Benefícios a Dependentes	819.724	14,36%
Servidores Inativos da Rede de Saúde	564.752	9,90%
Servidores Inativos da CMRJ	237.588	4,16%
Servidores Inativos do TCMRJ	103.460	1,81%
Obrigações Administrativas, Tributárias e Contributivas	36.325	0,64%
Servidores Inativos da Administração Indireta	17.651	0,31%
Compensações Previdenciárias	1.957	0,03%
Sentenças Judiciais e Precatórios	9.393	0,16%
Total	5.706.674	100%

Destarte, conforme exposto anteriormente e corroborado pela CAD, inclusive nas Prestações de Contas de Governo de exercícios anteriores, a situação do FUNPREVI é de desequilíbrio financeiro e não apenas atuarial.

Com exceção do exercício de 2016, que apresentou um pequeno superávit em função do ingresso de receitas extraordinárias, o Fundo vem registrando sucessivos déficits, mesmo após a implantação do Plano de Capitalização previsto na Lei Municipal nº 5.300/2011.

É o que revela a tabela abaixo:

Tabela 69. Evolução do resultado previdenciário do FUNPREVI

Fonte: Sistema de informações Gerenciais da CGM e Anexo 4 – Demonstrativo de Receitas e Despesas Previdenciárias – RREO de 2012 a 2021

Valores em R\$ mil

Exercício	Receitas Previdenciárias	Despesas Previdenciárias	Resultado Previdenciário
2012	2.334.095	2.546.152	-212.057
2013	2.494.844	2.805.926	-311.082
2014	2.846.516	3.195.747	-349.230
2015	3.036.361	3.522.883	-486.521
2016	4.140.884	4.075.591	65.293
2017	4.205.735	4.545.790	-340.055
2018	4.504.955	4.847.865	-342.910
2019	4.717.174	5.382.105	-664.931
2020	4.618.451	5.582.016	-963.566
2021	5.192.330	5.669.021	-476.691

Esse cenário de déficit resultou no consumo integral das disponibilidades financeiras do FUNPREVI, cabendo registrar que estes se esgotaram, fundamentalmente, a partir do exercício de 2015.

Atualmente, pode-se dizer que o Fundo figura como agente financeiro, com a função de repassar aos beneficiários (aposentados e pensionistas) os valores provenientes das fontes de receita que financiam os benefícios (contribuições dos servidores, patronal e suplementar, além daquelas vinculadas pelas Leis Municipais nº 5.300/2011 e 6.852/2021, bem como daquelas outras de caráter esporádico, tais como as provenientes de alienação de imóveis, por exemplo), tendo perdido a capacidade de acumular recursos para pagamento de benefícios futuros, conforme evidenciado na Avaliação Atuarial levantada em 31/12/2021, cujo resultado será abordado a seguir.

Destaca-se, por oportuno, que após 4 anos seguidos de crescimento do déficit, em 2021, em que pese o valor ainda elevado, houve, de fato, uma forte redução, uma queda superior a 50% em relação ao exercício anterior.

Tal efeito deve-se inegavelmente à aprovação da Lei Municipal nº 6.852 de 14 de abril de 2021 que, dentre várias medidas, alterou as alíquotas de contribuição dos servidores ativos, inativos e pensionistas assim como a contribuição patronal, majorando-as para 14% e 28% respectivamente.

Ainda que seus efeitos tenham ocorrido a partir de 90 dias após a publicação da referida Lei, seus impactos na redução do déficit foram sensíveis, como salientou a CAD. Em 2022, com a vigência das novas alíquotas desde o início do ano, considerando que não haja um grande crescimento das despesas, de modo extraordinário, é provável que o seu impacto na redução do déficit seja ainda maior.

Essa situação de déficit em 2021 restou refletida no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo (Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal), segundo o qual o Fundo apresentou insuficiência financeira da ordem de R\$ 463,12 milhões, pois, em 31/12/2021, a disponibilidade de caixa bruta era de R\$ 149,31 milhões, ao passo que suas obrigações financeiras montavam R\$ 612,43 milhões.

A Lei Orçamentária de 2022, Lei nº 7.235, de 12 de janeiro de 2022, prevê um déficit financeiro de R\$ 307 milhões, sendo o resultado de receitas estimadas do Fundo em R\$ 5,97 bilhões frente a despesas fixadas no valor de R\$ 6,27 bilhões.

Portanto, mesmo com uma estimativa maior de despesas, a previsão de déficit está em queda, sobretudo, se e quando comparada aos dois últimos exercícios.

Uma das razões é o incremento das receitas decorrentes da aprovação da Lei Municipal nº 6.852 de 14 de abril de 2021, a qual criou um novo plano de custeio para o RPPS.

Sob o aspecto financeiro, o FUNPREVI é o fundo mais relevante do Município. Por seu intermédio transita o maior montante de recursos municipais, com despesas de quase seis bilhões de reais em 2021, segundo Relatório da Avaliação Atuarial de 2021 (Data Base 2020)¹⁶³.

Entretanto, os sucessivos déficits orçamentários registrados pelo FUNPREVI desde sua constituição resultaram no consumo integral de suas disponibilidades financeiras, esgotadas a partir do exercício de 2015, como aludido. Assim, como “mero agente financeiro, sua função hoje se resume em repassar benefícios, tendo perdido por completo sua capacidade de acumular recursos para pagamento de benefícios futuros.”¹⁶⁴

Em 2021, como referenciado, a despesa previdenciária do FUNPREVI foi da ordem de preocupantes R\$ 5,7 bilhões¹⁶⁵, enquanto sua receita previdenciária foi de R\$ 5,2 bilhões¹⁶⁶, perfazendo uma diferença de R\$ 508 milhões, repise-se, integralmente coberta pelo Tesouro Municipal.

Todavia, remanesce, ainda, a previsão de que o Município tenha que repassar ao FUNPREVI os montantes de R\$ 918 milhões em 2022 e R\$ 1,0 bilhão em 2023, para compensar o déficit projetado, conforme fluxo do gráfico a seguir:

¹⁶³Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/12798850/4322503/RelatorioFinalAA2021_assinado.pdf> Acesso em: 02/03/2022.

¹⁶⁴Relatório e Projeto de Parecer Prévio às Contas do Prefeito de 2020.

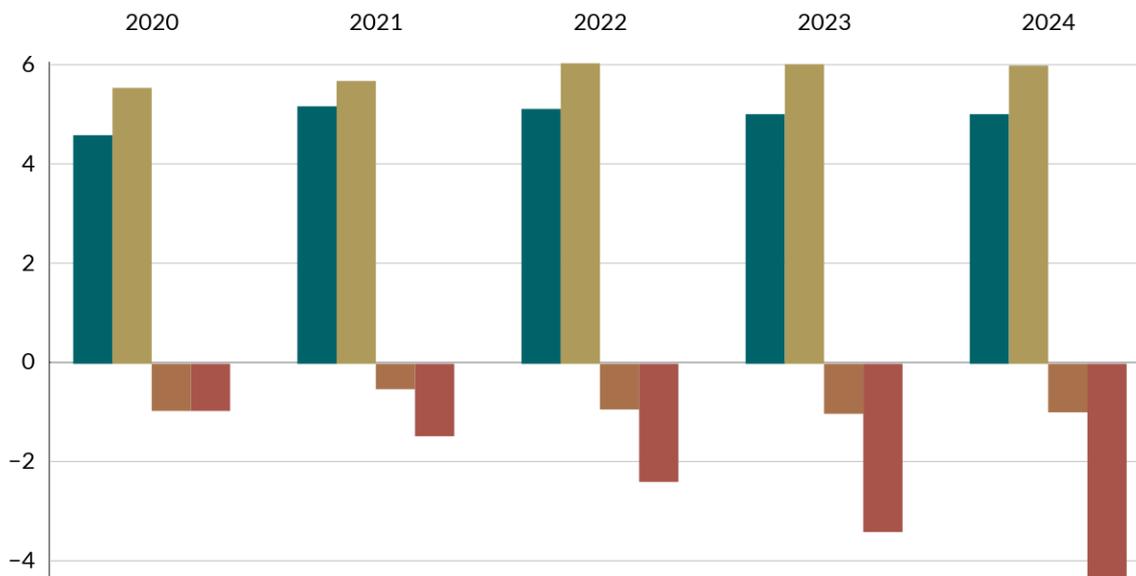
¹⁶⁵Relatório Atuarial Anual – RAA de 2022 (data focal 31/12/2021) Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/14350778/4359701/RELATORIOAA2022_assinado.pdf> Acesso em: 21/06/2022.

¹⁶⁶Anexo VI – “Projeções Atuariais para o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO” do Relatório Atuarial Anual – RAA de 2022 (data focal 31/12/2021).

Gráfico 60. Demonstrativo da projeção atuarial do RPPS – RREO

Fonte: RREO – Anexo 10 (LRF art 53, §1º, inciso II)

Valores em R\$ bilhões



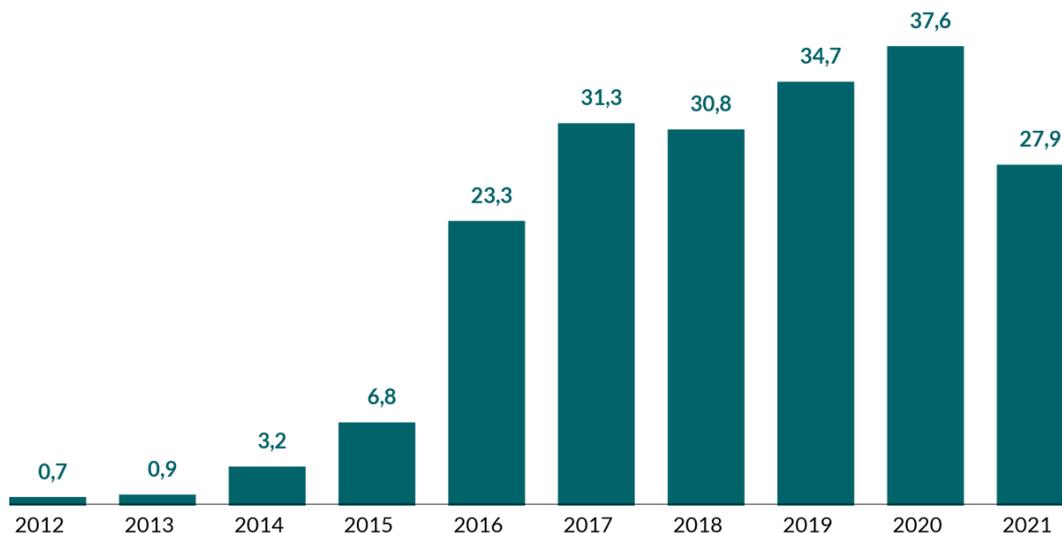
	2020	2021	2022	2023	2024
Receitas Previdenciárias	4,61	5,19	5,14	5,03	5,03
Despesas Previdenciárias	5,56	5,70	6,06	6,04	6,01
Resultado Previdenciário	-0,95	-0,51	-0,92	-1,01	-0,98
Saldo Financeiro	-0,95	-1,46	-2,38	-3,39	-4,37

Quanto ao déficit atuarial, este aumentou consistentemente entre 2012 e 2020, quando atingiu o valor de R\$ 37,6 bilhões.

Em 2021, sob a égide da EC nº 103/2019, bem como da Lei Municipal nº 6.852/2021, tal déficit foi reduzido, como mencionado, para R\$ 27,9 bilhões, conforme o gráfico seguinte evidencia. Repare-se:

Gráfico 61. Déficit Atuarial

Fonte: Relatórios de Avaliação Atuarial publicados no Portal da Prefeitura¹⁶⁷
Valores em R\$ bilhões



Destaque-se, por oportuno, como foram relevantes os reforços de custeio para o FUNPREVI, notando-se, de forma categórica, substancial redução de quase R\$ 10 bilhões no déficit atuarial.

Cumpra destacar que, para equilibrar as contas do FUNPREVI, no ano de 2021, houve a necessidade de direcionamento de outros recursos extraordinários, como a contribuição suplementar (R\$ 2,13 bilhões), as *royalties* (R\$ 347 milhões) e a alienação de bens (R\$ 14 milhões), totalizando um montante adicional de R\$3,29 bilhões, além das contribuições ordinárias.

Não obstante, é importante advertir quanto ao elevado déficit previdenciário que obrigou o Município do Rio de Janeiro a aportar recursos financeiros adicionais no montante de R\$ 803 milhões.

6.4.1.1. SITUAÇÃO PATRIMONIAL

O patrimônio do FUNPREVI apresentava a seguinte composição em 31/12/2021:

Tabela 70. Patrimônio Líquido FUNPREVI 2021

Fonte: Balancete de Verificação – FINCON
Valores em R\$ mil.

	31/12/2021	31/12/2020
Ativo	2.811.179	1.550.508
Circulante	1.893.246	648.412
Caixa e Equivalente de Caixa	-	1.052
Créditos Tributários a Receber	1.206.576	567.683
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	-	-
Demais Créditos de Curto Prazo	537.360	71.154
Investimentos e Aplicações Temporárias de Curto Prazo	149.310	8.523
Não Circulante	917.933	902.096

¹⁶⁷ Disponível em: < <http://www.rio.rj.gov.br/web/previrio/avaliacao-atuarial> > Acesso em: 08/05/2022.

Ativo Realizável a Longo Prazo	152.262	134.232
Investimentos - Imóveis	765.671	767.865
Passivo	30.724.277	39.129.702
Circulante	640.594	888.864
Obrigações Trab., Prev. e Assis. a Pagar a Curto Prazo	572.247	832.343
Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	8.451,53	26.918
Demais Obrigações a Curto Prazo	59.895,43	29.603
Não Circulante	30.083.683	38.240.839
Provisões a Longo Prazo	30.083.683	38.228.126
Provisões Matemáticas	29.955.217	38.206.723
Provisões Matemáticas de Benefícios Concedidos	57.882.591	55.009.588
Provisões Matemáticas de Benefícios a Conceder	23.192.719	22.930.868
Plano de Amortização	(51.120.092)	(39.733.733)
Indenizações Cíveis	128.466	21.403
Resultado Diferido	-	12.713
Patrimônio Líquido	(27.913.098)	(37.579.194)

Como se infere, houve uma variação significativa do ativo circulante em relação ao exercício anterior. A conta “créditos tributários a receber” tornou-se o maior valor do ativo, superando os imóveis que, historicamente, sempre apresentaram quantias maiores. Isso se deve à alteração feita pela Lei Municipal nº 6.852/2021 que extinguiu a quitação de pendências antigas do Tesouro para com o Fundo, especificamente contribuições patronais não repassadas, havendo o registro contábil de R\$ 829,35 milhões ao patrimônio do FUNPREVI.

O outro impacto relevante no Ativo Circulante se deu em decorrência da decisão desse TCMRJ no Processo nº 40/100.893/2019 com esteio no Voto nº 317/21 que gerou uma compensação do Tesouro ao FUNPREVI: provocando uma alteração atuarial em razão da ampliação da jornada dos mais de 700 professores oriundos de concurso público realizado em 1992.

Assim, a Conta “Demais Créditos a Curto Prazo” recebeu um incremento patrimonial que, até novembro, contabilizava R\$ 485,71 milhões, conforme informação em notas explicativas.

Em relação ao Passivo, a aprovação da Lei Municipal nº 6.852/2021, decisivamente, trouxe a principal alteração, responsável pela redução das provisões, haja vista que simultaneamente, verificou-se um aumento das contribuições ordinárias ao Fundo, como também das receitas que fazem parte do plano de amortização.

Portanto, diante de todo exposto, verifica-se a gravidade da situação financeira do FUNPREVI, a despeito das recentes melhorias.

Nesse sentido, cumpre trazer à baila, alguns dados que, de forma clara, confirmam tal narrativa, com esteio no exaustivo trabalho desenvolvido pela CAD, baseado na Prestação de Contas do exercício 2021.

6.4.1.2. APORTES SUCESSIVOS DO TESOURO

Atualmente, o funcionamento do FUNPREVI depende dos aportes do Tesouro Municipal. Veja-se os números destacados:

Tabela 71. Aportes do Tesouro ao FUNPREVI 2021

Fonte: Elaboração própria

Total das Fontes de Recursos	R\$ 5.192.330.115,49
Total das Despesas	R\$ 5.706.673.795,83
Total das Despesas (Liquidadas)	R\$ 5.700.530.525,50
Total (Pago)	R\$ 5.242.914.827,78

Repare-se, portanto, que há um descasamento substancial entre o que é arrecadado pelo Fundo e aquilo que obrigatoriamente é desembolsado (ainda mais agravado, quando comparado ao que foi empenhado e liquidado).

O déficit financeiro operacional no exercício de 2021, como supracitado, varia de R\$ 50.584.712,29 a R\$ 508.200.410,01, precisamente, *a depender do critério de comparação* (se com despesas liquidadas ou pagas).

Em suma, o Fundo trabalha em prejuízo operacional, e depende de aportes extras realizados pelo Tesouro Municipal. Evidenciando-se, assim, que funciona apenas como agente repassador, tendo sido erodida a sua característica de gestão de patrimônio para cobertura de benefícios futuros.

Cumpra registrar, por fim, que apenas em 2021 (em 31/12/2021), o total de 'Aportes para Cobertura de Déficit Financeiro' realizados pelo Tesouro Municipal alcançou o montante de R\$ 802.730.000,00.

6.4.1.3. CRÉDITOS EXCEPCIONAIS

Constam no Balanço Patrimonial de 2021 duas entradas excepcionais, ambas mencionadas no subitem 6.4.1.1.

A primeira referente à Contribuição Previdenciária Patronal da ordem de R\$ 829.348.948,69. A segunda, da ordem de R\$ 485.714.410,03¹⁶⁸, relativa à alteração da jornada de trabalho dos professores, referente ao concurso público realizado em 1992, conforme determinação desta Corte de Contas, nos autos do Processo nº 40/100.893/2019 (Voto nº 317 - IMS).

No que diz respeito ao primeiro, trata-se de medida benéfica ao Fundo, fruto da iniciativa do Poder Executivo no sentido de revogar (vide artigo 5º da Lei Municipal nº 6.852/2021) os §§ 3º e 6º do artigo 33 e o art. 33-A, ambos da Lei Municipal nº 3.344/2001, inseridos/alterados anteriormente por meio do artigo 2º da Lei Municipal nº 5.300/2011 – e sua consequente contabilização (e quantificação) em balanço patrimonial, traduzindo excepcional crédito da ordem de R\$ 829.348.948,69.

No que tange ao segundo crédito, ainda que se trate de apuração originada em estudo atuarial, decorre de impacto produzido pela alteração de jornada de trabalho dos professores admitidos no concurso de 1992, como referido.

Conquanto tenham constado do Balanço Patrimonial, espera-se que o Tesouro Municipal ultime referidos créditos o quanto antes.

¹⁶⁸ Data-base novembro de 2021.

6.4.1.4. IMÓVEIS COMPONENTES DO ATIVO DO FUNPREVI

Como resultado da capitalização promovida por força da Lei Municipal nº 5.300/2011¹⁶⁹ (inserção do §4º no artigo 33 da Lei nº 3.344/2001), o FUNPREVI detém hoje uma carteira de imóveis evidenciada em seu Patrimônio, que somou R\$ 765,67 milhões em 31/12/2021.

Destaque-se sua especificação mormente quando comparada com dados do exercício anterior:

Tabela 72. Imóveis FUNPREVI 2021

Fonte: Balancete de Verificação (FINCON) dez/2021 e dez/2020
Valores em R\$ mil.

Imóveis	dez/21	dez/20
Prédios		
Bloco I - Rua Afonso Cavalcante	111.165	111.165
Anexo - Rua Afonso Cavalcante	97.048	97.048
Edifício Gaspar Dutra - Rua Evaristo da Veiga, 13 e 15	26.577	26.577
Creche Paulo Niemeyer - Rua Afonso Cavalcante	3.878	-
Terrenos		
Rua Madre Tereza de Calcutá - Lote 1 da Quadra 3	23.980	23.980
Rua Afonso Cavalcanti - Lote 1 da Quadra 6	13.900	13.900
Rua Pinto de Azevedo - Lote 4 da Quadra 6	13.900	13.900
Rua Ulisses Guimarães - Lote 2 da Quadra 8	37.000	37.000
Rua Ulisses Guimarães - Lote 1 da Quadra 10	26.280	26.280
Av. Pres. Vargas - Quadra A7	28.078	31.040
Lote 8 Quadra A do PAL 41.955	418	418
Lote 10 Quadra A do PAL 41.955	627	627
Lote 13 Quadra A do PAL 41.955	730	730
Lote 17 Quadra A do PAL 41.955	4.670	4.670
Rua Int. Costa Pinto - Lote 368 Quadra 17 do PAL 41.955	333	333
Rua Int. Costa Pinto - Lote 369 Quadra 17 do PAL 7.697	320	320
Rua Int. Costa Pinto - Lote 370 Quadra 17 do PAL 7.697	307	307
Rua Int. Costa Pinto - Lote 371 Quadra 17 do PAL 7.697	371	371
Rua Int. Costa Pinto - Lote 372-A Quadra 17 do PAL 7.697	277	277
Rua Int. Costa Pinto - Lote 372-B Quadra 17 do PAL 7.697	339	339
Av. Américas S/N Lote do PAL 37.382- Barra da Tijuca	7.400	7.400
Av. Jorn. Ricardo Marinho - Parte do Lote Público do PAL 34.115	11.292	11.292
Rua Capitão Jomar Bretas - Lote Público do PAL 33.273	11.920	11.920
Estrada dos Bandeirantes S/N Lote do PAL 47694	3.817	3.817
Av. Salvador Allende - Lado Ímpar Lote 01 do PAL 44.126	5.870	5.870
Av. Salvador Allende - Lado Ímpar Lote 02 do PAL 44.126	10.240	10.240
Área Remanescente PAL 30613	890	890
Lote Público PAL 46355	3.487	2.072

¹⁶⁹ O PREVI-RIO transfere os imóveis pertencentes à sua carteira de investimentos ao patrimônio do FUNPREVI, conforme listagem e avaliação constantes do Anexo II..

Lote 31 PAL 48085	9.235	9.235
Lote 2 PAL 49.128	7.170	7.170
Av. Jorge Curi S/N PAL 47103	13.578	13.578
Av Otávio Dupont - Lote Público PAL 31720	10.015	10.015
Av. Presidente Vargas - S/N (Praça Noronha Santos)	17.750	17.750
Av. Emb. Abelardo Bueno - Lote 1 PAL 49372	8.400	8.400
Av. Emb. Abelardo Bueno - Lote 2 PAL 49372	7.560	7.560
Av. Emb. Abelardo Bueno - Lote 3 PAL 49372	7.060	7.060
Av. Emb. Abelardo Bueno - Lote 4 PAL 49372	6.740	6.740
Av. Emb. Abelardo Bueno - Lote 5 PAL 49372	6.250	6.250
Av. das Américas - Lote 1 PAL 49376	9.800	9.800
Rua Bambina 37	55.100	55.100
Lote Na Via D1 PAA- 12242	7.740	7.740
Lote PA 47.152	2.900	2.900
Lote do PAL 48.470	4.040	4.040
Rua da Carioca 69, 71, 73 e 75	1.230	1.230
Av. Pastor Martin Luther King Jr- Lts PAL 47.411	5.232	5.232
Rua Laura de Araújo 62, 64 e 66	940	940
Av. Projetada 1 - Lote do PAL 46.800	2.967	2.967
Av. Salvador Allende - Lote do PAL 47.303	-	1.595
Servidão D - Lote 3 PAL 37.427	1.573	1.573
Estrada da Barra da Tijuca - Lote 1 do PAL 35.919	-	2.059
Avenida Projetada 14 - Lote do PAA/PAL 11.729/47.698	-	3.191
Avenida Projetada D - Lote do PAA/PAL 11.729/47.698	3.996	3.996
Estrada dos Caboclos S/N PAL 47.554	709	709
Código:1133061 - PAL 46.137	250	250
Código:1133062 - PAL 46.137	379	379
Rua Itapera - Lote 3 PAL 41437	-	1.196
Anexo - Rua Afonso Cavalcante	52.257	52.257
Bloco I - Rua Afonso Cavalcante	59.858	59.858
Edifício Gaspar Dutra - Rua Evaristo da Veiga, 13 e 15	14.311	14.311
Creche Paulo Niemeyer - Rua Afonso Cavalcante	3.516	-
Total	765.670	767.864

Revela-se uma a variação anual negativa de R\$ 2,19 milhões na carteira de imóveis, que, conforme esclarecido pela CAD, decorre da alienação de 4 terrenos, e sobretudo, das reavaliações periódicas dos bens, cujos valores somados superaram a incorporação de uma edificação e um terreno do imóvel denominado Creche Paulo Niemeyer.

Com efeito, de acordo com informações prestadas pelo PREVI-RIO, verificou-se que, dos 56 imóveis contabilizados, 34 estão em situação regular, com escritura em nome do FUNPREVI, perfazendo um montante de R\$ 389,88 milhões, representando 50,91% do total evidenciado.

Todavia, os demais, que totalizam R\$ 375,79 milhões, (49,09%) encontram-se em fase de regularização.

Cumpre ressaltar a existência de alguns imóveis registrados no ativo, sem capacidade de gerar benefícios econômicos para o Fundo, seja pela ausência do título de propriedade ou mesmo por força de pendência de ações de desapropriação, o que impede tanto seu aproveitamento econômico imediato, como alienações futuras ou mesmo locações para terceiros.

É de se salientar, também, que a Lei Municipal nº 3.344/2001 estabelece no §10º do art. 33 que, no caso de impossibilidade ou dificuldade de alienação de algum destes imóveis, por problemas ocasionados por falta de regularização de registros imobiliários ou pendências de ações de desapropriação, fica o Poder Executivo obrigado a indenizar o FUNPREVI no exato valor da avaliação para esse imóvel, feita pelo PREVI-RIO, na época da alienação.

Esse tema foi tratado nas Contas de Governo do exercício de 2020, gerando a seguinte Determinação:

D.16-Considerando os sucessivos déficits financeiros constatados no FUNPREVI, que o PREVI-RIO atue junto ao Poder Executivo, a fim de que o Fundo seja indenizado em caso de impossibilidade ou dificuldade de alienação de algum dos imóveis que lhe tenha sido transferido, por problemas ocasionados por falta de regularização de registros imobiliários ou pendências de ações de desapropriação, em atendimento aos preceitos do art. 33, § 10, da Lei 3.344/2001;

Assim, para atender à Determinação supra desta Corte de Contas, o PREVI-RIO relacionou os imóveis de titularidade do FUNPREVI com baixo potencial de aproveitamento econômico e solicitou ao Município do Rio de Janeiro as suas substituições ou indenizações.

Para tanto foi aberto o Processo nº 04/260.960/2021, em 17/02/2021, com os seguintes imóveis relacionados:

Tabela 73. Imóveis FUNPREVI com baixo potencial econômico

Fonte: Processo Previ-Rio 04/260.960/2021

Valores em R\$ mil.

Imóveis	dez/2021
Terrenos	
Lote 8 Quadra A do PAL 41.955 - Via 1	418
Lote 10 Quadra A do PAL 41.955 - Via 1	627
Lote 13 Quadra A do PAL 41.955 - Via 1	730
Lote 17 Quadra A do PAL 41.955 - Via 1	4.670
Rua Int. Costa Pinto - Lote 368 Quadra 17 do PAL 41.955	333
Rua Int. Costa Pinto - Lote 369 Quadra 17 do PAL 7.697	320
Rua Int. Costa Pinto - Lote 370 Quadra 17 do PAL 7.697	307
Rua Int. Costa Pinto - Lote 371 Quadra 17 do PAL 7.697	371
Rua Int. Costa Pinto - Lote 372-A Quadra 17 do PAL 7.697	277
Rua Int. Costa Pinto - Lote 372-B Quadra 17 do PAL 7.697	339
Av. Américas S/N Lote do PAL 37.382- Barra da Tijuca	7.400
Av. Jorn. Ricardo Marinho - Parte do Lote Público do PAL 34.115	11.292
Rua Capitão Jomar Bretas - Lote Público do PAL 33.273	11.920
Av. Salvador Allende - Lado Ímpar Lote 01 do PAL 44.126 - Parque dos Atletas	5.870
Av. Salvador Allende - Lado Ímpar Lote 02 do PAL 44.126 - Parque dos Atletas	10.240

Área Remanescente PAL 30613 - Parque dos Atletas	890
Lote 31 PAL 48085 - Av. Abelardo Bueno	9.235
Lote 2 PAL 49.128 - Av. D. Helder Câmara	7.170
Av. Otávio Dupont - Lote Público PAL 31720	10.015
Av. Presidente Vargas - S/N (Praça Noronha Santos)	17.750
Av. Emb. Abelardo Bueno - Lote 1 PAL 49372	8.400
Av. Emb. Abelardo Bueno - Lote 2 PAL 49372	7.560
Av. Emb. Abelardo Bueno - Lote 3 PAL 49372	7.060
Av. Emb. Abelardo Bueno - Lote 4 PAL 49372	6.740
Av. Emb. Abelardo Bueno - Lote 5 PAL 49372	6.250
Rua da Carioca 69, 71, 73 e 75	1.230
Rua Laura de Araújo 62, 64 e 66	940
Total	138.354

A Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento instaurou o Processo nº 04/551.257/2021 para tratar do tema, que se encontra em tramitação.

Conclui-se, assim, que a determinação D16 foi atendida pelo PREVI-RIO, no entanto, remanesce pendente de definição.

6.4.2. Impacto da LC nº 212/19 e EC nº 103/19

A EC nº 103, de 12 de novembro de 2019, ao incluir o §9º no art. 39 da CF/1988 vedou a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo.

Visando a criar uma regra de transição que mantivesse as incorporações aos servidores municipais - que preenchessem determinados requisitos -, o Poder Executivo Municipal enviou à Câmara de Vereadores o Projeto de Lei Complementar nº 127/2019, cuja justificativa¹⁷⁰ destacava:

(...) a iminência do fim desse benefício, em função da Reforma da Previdência em análise no Governo Federal, demanda, por conseguinte, por parte desta Municipalidade, uma ação efetiva para o enfrentamento necessário da questão, com objetivo de preservar direitos pessoais dos servidores;

(...) A proposta visa extinguir o instituto da incorporação previsto nos artigos 129 a 132 da Lei nº 94, de 14 de março de 1979, e garantir de forma gradativa, em respeito à segurança jurídica e ao zelo pelos cofres municipais, o direito à incorporação da remuneração dos cargos em comissão, funções gratificadas e empregos de confiança dos atuais ocupantes de cargos dessa natureza, no âmbito do Município do Rio de Janeiro, à remuneração de seus cargos efetivos. (grifo acrescentado)

O referido projeto foi convertido na Lei Complementar nº 212, publicada no D.O Rio de 9 de outubro de 2019.

¹⁷⁰ MENSAGEM Nº 126 de 27 de agosto de 2019.

Sobre o tema, cumpre destacar que, atualmente tramitam nesta Corte de Contas os seguintes processos:

1 – Processo nº 40/100.579/2021 (o qual se encontra sobrestado)¹⁷¹, que trata de Consulta da CMRJ acerca da manutenção ou não de descontos previdenciários sobre o valor de cargos comissionados e funções gratificadas atingidos pelo regime da Lei Complementar nº 212, de 08 de outubro de 2019, que extinguiu o instituto da incorporação; e

2 – Processo nº 40/100.403/2021, sobre o Relatório de Acompanhamento da folha de pagamento de contribuições previdenciárias incidentes sobre parcelas não incorporáveis, bem como os eventuais efeitos da iminente interrupção dessa arrecadação na receita do FUNPREVI, em decorrência das recentes alterações legislativas e dada a fixação da tese em sede de repercussão geral pelo STF no julgamento do RE 593.068/SC.

Conforme informações contidas no referido processo, o valor anual estimado de redução das receitas do FUNPREVI, com a não incidência de contribuição previdenciária sobre verbas não incorporáveis aos proventos de aposentadoria, é da ordem de R\$ 300.139.878,13, sendo R\$ 100.046.626,04 referente às contribuições dos servidores e R\$ 200.093.252,09 referente à contribuição patronal.

6.4.3. Gestão e Governança

Governança corporativa é o conjunto de processos, políticas e normas aplicados a uma organização com o objetivo de consolidar boas práticas de gestão e garantir a proteção dos interesses de todos aqueles que com ela se relacionam, interna e externamente. Objetiva aumentar a confiança de seus investidores e apoiadores e possui como princípios fundamentais a transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e a responsabilidade.

A melhoria da governança do RPPS tem por finalidade assegurar o atingimento de sua missão institucional, a preservação dos direitos dos segurados, a proteção dos interesses do ente federativo instituidor, a adequada gestão do patrimônio e a conformidade aos requisitos legais estabelecidos pelos órgãos de regulação e supervisão.

A estrutura de governança do PREVI-RIO e, conseqüentemente, do FUNPREVI é estabelecida pela Lei Municipal nº 3.344/2001, a qual prevê que sua gestão será realizada pela Presidência, na instância executiva (art. 12, II), pelo Conselho de Administração, nas instâncias consultiva e deliberativa (art. 12, I), e pelo Conselho Fiscal, na instância de controle (art. 12, III).

Observa-se, a partir da leitura do art. 13 da Lei Municipal nº 3.344/2001, que a composição do Conselho de Administração terá o Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro como Presidente, o Presidente do PREVI-RIO como Secretário, além do Secretário Municipal de Administração, o Procurador-Geral do Município, o Secretário Municipal de Fazenda e quatro representantes dos servidores municipais ativos, inativos e pensionistas.

¹⁷¹ Dada a correlação do objeto da Consulta com aquele tratado nos autos do Relatório de Acompanhamento da Folha de Pagamento, na 30ª Sessão Virtual, encerrada em 27/08/2021, presidida pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro Luiz Antônio Guaraná, o TCMRJ decidiu, por unanimidade, nos termos do voto do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Bruno Maia de Carvalho, pelo SOBRESTAMENTO dos autos, até que sejam concluídas as diligências baixadas nos autos do Processo nº 40/100403/2021.

O Conselho se reunirá a cada mês ou por convocação do seu Presidente ou de 2/3 de seus membros (art. 14) e, ressalvadas situações previstas em seu Regimento Interno, deliberará por maioria simples de votos, observado o quórum mínimo de 2/3, cabendo ao Presidente apenas o voto de qualidade (art. 14, § 1º).

Assim, verifica-se que as decisões que repercutem financeiramente no funcionamento do FUN-PREVI estão a cargo do Prefeito em exercício, sendo os servidores minoria em todas as instâncias da administração.

Destaca-se que, não obstante o art. 10 da CF/1988¹⁷² e o art. 1º, VI, da Lei nº 9.717/1998¹⁷³ definirem a obrigatoriedade de participação dos trabalhadores nos colegiados em que seus interesses previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação, não há dispositivo que obrigue que essa participação ocorra com distribuição paritária entre servidores e representantes dos Poderes nos Estados e Municípios. Ressalta-se, no entanto, que há tal obrigação de paridade para a União, com base no disposto no art. 9º, I, da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004¹⁷⁴.

Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCERJ) entendeu, em auditoria de conformidade realizada no Fundo de Previdência Social do Município de Miracema - PREVI MIRACEMA (Processo nº 238.429-7/2018), que:

[...] há uma estrutura de governança formalmente instituída no PREVI MIRACEMA e comprometida em vista de flagrante descaracterização da participação efetiva dos segurados nas decisões do CMP¹⁷⁵.

O art. 10 da Constituição Federal assegura aos trabalhadores a participação nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação. Seguindo tal diretriz, a Portaria MPS 402/08, no § 3º, do art. 10, prevê como obrigatório, no âmbito dos RPPS, a existência de órgão colegiado ou instância de decisão em que o segurado seja paritariamente representado, de modo que os principais interessados possam intervir diretamente na gestão do RPPS, acompanhando e fiscalizando sua administração.

As inovações inseridas, sejam pela Emenda Constitucional nº 20/98, sejam pelas normas infraconstitucionais, trouxeram um dos princípios gerais do Direito Previdenciário relacionado com o caráter democrático e da descentralização da administração, que busca a participação da sociedade e assegura que pessoas que tenham interesse na proteção da Seguridade Social participem de sua gestão.

¹⁷² CF/1988, Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

¹⁷³ Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

VI - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.

¹⁷⁴ Art. 9º A unidade gestora do regime próprio de previdência dos servidores, prevista no art. 40, § 20, da Constituição Federal: I - contará com colegiado, com participação paritária de representantes e de servidores dos Poderes da União, cabendo-lhes acompanhar e fiscalizar sua administração, na forma do regulamento.

¹⁷⁵ Conselho Municipal de Previdência.

Nessa senda, entende-se que a paridade só estará assegurada quando não houver a possibilidade, seja pelo número de representantes, seja por eventual voto de minerva (qualificado ou de desempate), de a Administração Pública fazer prevalecer suas opiniões e decisões, em detrimento das dos segurados.

Interpretando os dispositivos ora consignados à luz dos princípios constitucionais relacionados com a razoabilidade e proporcionalidade, bem como considerando a necessidade de salvaguardar o patrimônio do RPPS e privilegiar a efetividade das decisões emanadas dos órgãos colegiados de deliberação e fiscalização do PREVI MIRACEMA, entende-se que cabe a todos os membros integrantes do conselho, cuja representação paritária deve ser necessariamente assegurada, a indicação do seu presidente, que terá o voto de qualidade em caso de empate das deliberações, de forma a evitar sucessivas decisões favoráveis apenas aos interesses do Poder Executivo municipal.

Diante da constatação, o egrégio Plenário do TCERJ decidiu:

V - Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Prefeito Municipal de Miracema, na forma prevista pela Lei Orgânica deste Tribunal em vigor, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote as medidas necessárias ao cumprimento das DETERMINAÇÕES discriminadas abaixo, alertando-o de que o não atendimento injustificado o sujeita às sanções previstas no art. 63 da Lei Complementar Estadual nº 63/1990.

[...]

V.2 - Adote medidas pertinentes objetivando a alteração da legislação municipal, que dispõe sobre a estrutura organizacional do PREVI MIRACEMA, com vistas a **assegurar a composição paritária do Conselho Municipal de Previdência, salientando-se que para existir o voto de desempate do presidente este deve ser eleito entre seus membros (Achado 02) (grifo acrescentado)**;

Além deste, os Processos TCE-RJ nº 231.119-5/2018 e nº 204636-2020_12 seguem a mesma sistemática e consideram a representação paritária nos Conselhos de Administração e Fiscal um fator importante para melhoria da representatividade dos servidores, bem como para possibilitar a mitigação de riscos relacionados a decisões que envolvam investimentos de recursos do Fundo.

No tocante à governança do FUNPREVI e do PREVI-RIO, além da falta de paridade no Conselho de Administração, constata-se a falta de manualização dos procedimentos do RPPS e a não adesão ao programa Pró-Gestão do RPPS¹⁷⁶.

Assim, considerando o panorama acima traçado, principalmente em função da situação deficitária do FUNPREVI, a adoção das melhores práticas de gestão e governança deve ser fomentada.

¹⁷⁶ Conforme exaustivamente explorado nos itens 4.4.2. e 6.2. do Levantamento SCGE/CAD/1º e 5º IGE's (Processo TCMRJ nº 40/100.493/2022).

6.5. Causas Históricas do Déficit do FUNPREVI

COM O OBJETIVO DE VERIFICAR A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DO PREVI-RIO E DO FUNPREVI, BEM COMO IDENTIFICAR OBJETOS E INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO E AVALIAR A VIABILIDADE DA REALIZAÇÃO DE FISCALIZAÇÕES FOI REALIZADO LEVANTAMENTO¹⁷⁷ CONJUNTO PELA 1ª E 5ª IGE'S E CAD, NO PERÍODO DE 14/02/2022 A 30/03/2022, TENDO COMO PRINCIPAIS OBJETIVOS:

- Identificar as principais causas históricas do déficit financeiro e atuarial do FUNPREVI;
- Mapear a governança do PREVI-RIO;
- Identificar boas práticas e sugerir eventuais oportunidades de melhorias; e
- Verificar a eventual necessidade de futuras ações de controle.

Diversas impropriedades e irregularidades foram constatadas no levantamento, dentre os quais se destacam:

a) Descumprimento reiterado de mandamentos constitucionais e legais sobre previdência em regimes próprios, salientados em fiscalizações anteriores do TCMRJ e nos pareceres prévios às contas de governo desde 2011, além de deliberações desta Corte de Contas, sempre no sentido de justificar a situação deficitária do FUNPREVI, a saber:

- Atos de gestão municipal, no período entre 2003 e 2022, em manifesto descumprimento de mandamentos constitucionais, notadamente aqueles previstos por força da EC nº 41/2003, ou seja, por 14 anos, (entre 2004 e 2018) acerca: (i) do abono de permanência; (ii) da cobrança da contribuição previdenciária dos servidores aposentados e pensionistas; (iii) da aplicação do cálculo da média nos proventos de aposentadoria; e, por fim, (iv) da aplicação do redutor de pensão;
- Contrariedade à lei que criou o FUNPREVI, sobretudo quanto à necessidade de preservação do equilíbrio atuarial, com reservas capitalizadas e impossibilidade de criação, majoração ou extensão de quaisquer benefícios, sem a correspondente fonte de custeio, no período entre 2004 e 2022;
- Contrariedade ao princípio do equilíbrio atuarial, conforme o art. 40 da CF/1988, desde a EC nº 20/1998, bem como quanto ao art. 1º da Lei Federal nº 9717/1998; e, por fim
- Contrariedade às deliberações desta Corte de Contas acerca dos supracitados descumprimentos e da necessidade de revisão do plano de capitalização do FUNPREVI;

b) Fragilidades no controle interno da concessão de benefícios previdenciários fruto da:

¹⁷⁷ Processo TCMRJ nº 40/100.493/2022.

- Desatualização dos Manuais de procedimentos de concessão de benefícios de aposentadorias e pensões utilizados pelos órgãos setoriais de recursos humanos;
- Falta de análise jurídica quanto a casos dúbios de aposentadoria por incapacidade permanente ou de acumulação indevida de cargos;
- Análise manual, e sem suporte de sistemas informatizados, dos processos de solicitação de concessão de benefícios (aposentadoria e pensões);
- Registro manual de cancelamento de pagamento de aposentadoria a partir de solicitações de pensão por morte de servidor;
- Falta de consulta às bases de dados de óbitos, além do Sisobi¹⁷⁸;
- Inexistência de lei municipal que defina a obrigatoriedade e a periodicidade de avaliações periódicas de aposentadorias por incapacidade permanente, propiciando a verificação da subsistência dos motivos que ensejaram tal aposentadoria, conforme determina o art. 40 da CF/1988; e por fim
- Frágil cultura de readaptação e reingresso de servidores aposentados por incapacidade permanente.

Diante das constatações acima, passa-se a expor, após sua devida identificação, as potenciais e possíveis causas históricas do déficit atuarial e financeiro do FUNPREVI, com destaque para os atos de gestão com maiores impactos no Fundo.

Criado pela Lei Municipal nº 3.344, de 28/12/2001, com a finalidade de prover recursos para o pagamento de aposentadorias e pensões a seus servidores e/ou respectivos dependentes, a formação do Fundo ocorreu com a transferência de patrimônio do PREVI-RIO, responsável pela concessão de benefícios assistenciais e pela prestação de serviços aos segurados.

Após sua criação, os segurados foram divididos em dois grupos:

- Grupo 1: constituído pelos servidores ativos que adquiriram direito à aposentadoria até 31/12/2001 e pelos servidores inativos; e
- Grupo 2: constituído pelos servidores não abrangidos no Grupo 1 e pelos pensionistas.

O pagamento das pensões e aposentadorias do Grupo 2 seria de responsabilidade do Fundo. Por seu turno, as aposentadorias do Grupo 1 seriam custeadas pela contribuição previdenciária devida pelo Município referente aos servidores admitidos até 31/12/2001, cabendo ao Tesouro Municipal arcar com a diferença.

No entanto, conforme apurado pela CAD, em 2004 e 2005, o Tesouro deixou de repassar os respectivos valores ao FUNPREVI e, no exercício seguinte, o Executivo Municipal, por meio do Decreto nº 27.502, de 26/12/2006, alterou a data de corte estabelecida na Lei Municipal nº 3.344/2001 para a segregação dos segurados nos referidos Grupos (15/12/1998), transferindo parte da responsabilidade financeira do Tesouro para o Fundo.

Dessa forma, até 31/12/2010, o FUNPREVI havia desembolsado mais de R\$ 700 milhões não previstos em sua lei de criação e seguia acumulando outros créditos em face do MRJ.

¹⁷⁸ Sistema de Controle de Óbitos - SISOB, sistema informatizado de registro de óbitos comunicados pelos cartórios de registro civil de pessoas naturais.

Considerando a situação do Fundo na referida data, com base no resultado da respectiva avaliação atuarial, foi elaborado um “Plano de Capitalização” para o FUNPREVI. Com o Plano aprovado, o Fundo ficaria responsável pelo pagamento de todas as aposentadorias e pensões, extinguindo-se a segregação dos segurados em grupos.

O referido Plano deu origem ao Projeto de Lei nº 1.005/2011, convertido na Lei Municipal nº 5.300, de 13/09/2011, que instituiu novas fontes de recursos para o FUNPREVI, no total de R\$ 22,6 bilhões, com destaque para a Contribuição Patronal Suplementar, representando cerca de 80% desse total.

Por sua vez, a Contribuição Patronal Suplementar deveria ser paga mensalmente pelo Tesouro no prazo de 35 anos. Embora correspondesse a 35% da remuneração integral percebida pelos servidores ativos, excetuadas as parcelas de caráter eventual, deveria observar um valor mínimo, que garantisse o equilíbrio atuarial, e um valor máximo, que atendessem à capacidade orçamentária e financeira do Município.

Nada obstante, o Fundo continuou apresentando resultados negativos.

Com a edição do Decreto nº 44.283, de 02/03/2018, bem como da Lei Complementar nº 193, de 24/7/2018, o Município passou a aplicar os dispositivos da Emenda Constitucional nº 41/2003.

Vale lembrar que a referida Emenda, editada dois anos após a criação do FUNPREVI, com o objetivo de tentar solucionar o desequilíbrio dos sistemas financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência, não foi aplicada no âmbito do Executivo Municipal por força do Decreto nº 23.844, de 18/12/2003.

Assim, mais de 14 anos após a edição da Emenda, é que se buscou sanar tais falhas, com a implementação das medidas previamente mencionadas, quais sejam, repise-se: (i) recolhimento das contribuições individual e patronal relativas à concessão do abono de permanência; (ii) aplicação do redutor de pensão; (iii) adoção da média das contribuições para o cálculo das aposentadorias sujeitas à respectiva regra; e (iv) exigência da contribuição previdenciária de inativos e pensionistas.

Entretanto, em virtude da situação econômica, financeira e atuarial precária do Fundo, ainda mitigada por modificações pontuais e relevantes, vislumbrou-se a necessidade de elaboração de uma proposta de plano de amortização para o déficit atuarial e reequilíbrio financeiro e atuarial do Fundo, que se concretizou por meio do Decreto nº 48.368, de 01/01/2021, que criou um Grupo de Trabalho sob a coordenação do PREVI-RIO.

O relatório do referido Grupo revelou que as medidas propostas e implementadas repercutiram em redução do déficit técnico registrado em 31/12/2020, sem, contudo, alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial, sendo necessário, ainda, que fossem apresentadas medidas complementares para uma nova avaliação atuarial, desta vez com data-base 31/12/2021, como, por exemplo, com a elevação da Contribuição Suplementar.

Registre-se que, no Relatório e Projeto de Parecer Prévio às Contas do Prefeito de 2020, o Relator, Conselheiro Dicler Forestieri, demonstrou – como destacado anteriormente – que os sucessivos déficits orçamentários registrados pelo Fundo resultaram no consumo integral de suas disponibilidades financeiras, esgotadas a partir do exercício de 2015.

Por outro lado, ressaltou o Relator que as alterações promovidas com a aprovação da Lei Municipal nº 6.852, de 14/4/2021 – que majorou a alíquota de contribuição dos servidores de 11% para 14% e a alíquota patronal de 22% para 28%, além de estender o prazo de pagamento da Contribuição

Suplementar e incorporar em definitivo a receita dos *royalties* ao Fundo - poderiam de fato, como desejado, gerar uma redução do déficit atuarial – então apurado em R\$ 37,58 bilhões - da ordem de R\$ 10,7 bilhões.

Outra medida relevante apresentada foi a instituição do regime de Previdência Complementar, por meio da Lei Municipal nº 6.982, de 29/6/2021. De acordo com o art. 4º do referido diploma legal, o valor dos benefícios de aposentadoria e pensão pagos no âmbito do Regime Próprio de Previdência Municipal aos servidores públicos titulares de cargos efetivos ou vitalícios do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas, que ingressassem no Município a partir da data da vigência do regime previsto, bem como aos seus dependentes, não poderá exceder o limite máximo dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Por fim, registrou-se, ainda, que tramitava na Câmara Municipal o Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 002/2021, estabelecendo regras para a aposentadoria dos servidores públicos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que ingressassem no serviço público municipal após a sua respectiva promulgação, em atendimento ao disposto no art. 40, § 1º, III e § 3º, da CF/1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019. O referido projeto permanece em tramitação.

6.5.1. Compreensão do Desequilíbrio Financeiro-atuarial

No relatório acima aludido verificou-se que, em um Regime de Capitalização, as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente e pelos servidores, acrescidas ao patrimônio existente, às receitas por ele geradas e a outras arrecadações do Fundo, precisam e devem ser suficientes para a formação dos recursos garantidores à cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios.

O Regime de Capitalização seria, portanto, uma poupança antecipada que se faz, enquanto o trabalhador está na ativa, para financiar no futuro os benefícios desses trabalhadores depois de aposentados.

Conclui-se que, na prática, o FUNPREVI funciona como modelo de Repartição, baseado no pacto geracional: a contribuição dos trabalhadores da ativa financia o benefício dos que já se aposentaram, sendo necessária, ainda, uma complementação por parte do Tesouro Municipal.

Sobre a situação atual do FUNPREVI, o Relatório ainda dispõe que:

- ainda que o objetivo da segregação dos servidores em grupos fosse impedir a oneração do Fundo com o pagamento das aposentadorias de servidores que não haviam contribuído ou tivessem contribuído por tempo insuficiente para o novo regime, os critérios adotados para a segregação das massas fizeram com que o FUNPREVI fosse criado estruturalmente com déficit atuarial. Já no início do Plano, por exemplo, o Fundo era responsável pelo custeio integral das aposentadorias por tempo ou idade, independentemente do tempo de contribuições recolhidas, dos servidores que obtiveram direito a ingressar na inatividade a partir de 01/01/2002;
- com a alteração da data de corte para segregação das massas (31/12/2001 para 15/12/1998), promovida por meio do Decreto nº 27.502/2006, cerca de 30.000 servidores aposentados antes da criação do FUNPREVI tiveram o custeio de seus benefícios transferidos do Tesouro para o Fundo;

- embora a Lei Municipal nº 5.300/2011 tivesse como objetivo capitalizar o FUNPREVI, o Plano proposto não logrou êxito, e entre as principais razões para tanto, cite-se a evolução da remuneração dos servidores acima do projetado e o fato de a contribuição suplementar, limitada a teto, não ter acompanhado o crescimento da folha.

Além dos apontamentos supra, por fim, como se passa a demonstrar, a edição ou a falta de implementação de determinados atos e medidas, por parte da Administração, desde a criação do FUNPREVI, impactaram no resultado atuarial e financeiro do Fundo. Nesse diapasão, relacionam-se a seguir alguns exemplos – apenas a título exemplificativo, e não exaustivo – de ações que produziram reflexos negativos no Fundo.

6.5.2. Concessão do Abono e Manutenção da Isenção

A Emenda Constitucional nº 20/1998 instituiu a isenção da contribuição previdenciária, estimulando o servidor público a permanecer em atividade, mesmo tendo reunido tempo para a aposentadoria.

Com o mesmo propósito, atenta à situação dos regimes de previdência dos servidores, a Emenda Constitucional nº 41/2003 instituiu o abono de permanência, equivalente ao valor da contribuição previdenciária descontada da remuneração do servidor titular de cargo público efetivo.

O citado benefício foi previsto em três situações distintas:

1. § 1º do art. 3º da EC nº 41/2003 - para os servidores que em 31/12/2003 haviam cumprido os requisitos para a aposentadoria, pelas regras então vigentes, desde que tenham no mínimo 25 anos de contribuição para mulher e 30 anos para homem;
2. § 5º do art. 2º da EC nº 41/2003 - para os servidores cujo ingresso no serviço público ocorreu até 16/12/1998 e que preencheram os requisitos estabelecidos pelo artigo 2º da EC nº 41/03 (53 anos de idade para homem e 48 anos para mulher, cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria; 35 anos de contribuição para homem e 30 anos para mulher, além de um período adicional de contribuição equivalente a 20% do que faltaria para completar o tempo de contribuição na data da publicação da emenda 16/12/98);
3. art. 40, III, “a” da CF/1988 - para os demais servidores que tenham cumprido as exigências do art. 40, III, “a”, da CF/1988 (tempo mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público, 5 anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, 60 anos de idade e 35 anos de contribuição para homem e, 55 anos de idade e 30 anos de contribuição para mulher).

No abono de permanência, ao contrário da isenção, deve ser mantido o desconto da contribuição previdenciária e realizado o devido repasse ao Fundo, sem qualquer interrupção na vida contributiva do servidor.

No âmbito do Poder Executivo Municipal, no período de aplicação do Decreto nº 23.844/2003, os servidores passaram a receber o abono, correspondente ao valor da contribuição individual devida ao FUNPREVI, mas continuaram não sofrendo o desconto da contribuição.

Com efeito, sem a contribuição individual dos servidores, não ocorreu o recolhimento correspondente e proporcional por parte do Tesouro Municipal das contribuições previdenciárias relativas à parcela patronal incidente sobre as respectivas remunerações.

Dessa forma, estima-se, baseado em projeção realizada pela 5ª Inspeção Geral de Controle Externo, que deixaram de ser repassados ao FUNPREVI, no período de 2004 a fevereiro/2018, R\$ 533 milhões de contribuição individual e R\$ 1,06 bilhão de contribuição patronal, totalizando cerca de R\$ 1,6 bilhão. Referido cálculo foi atualizado em dezembro/2021 e não levou em consideração a contribuição suplementar, sujeita a teto.

Cumprido informar, ainda, que a Emenda Constitucional nº 103/2019 conferiu nova redação ao §19 do art. 40 da CF/1988¹⁷⁹, tornando facultativa a concessão do abono de permanência e atribuindo ao respectivo ente a responsabilidade pela edição de lei que estabeleça os critérios de concessão, limitada esta ao valor da contribuição previdenciária do servidor.

6.5.3. Não Recolhimento de Contribuição dos Inativos

A Emenda Constitucional nº 41/2003 incluiu o §18 no art. 40 da CF/1988, estabelecendo a incidência de contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime próprio de previdência, apurada, individualmente, sobre o montante que ultrapassasse o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, com percentual idêntico ao dos servidores titulares de cargos efetivos:

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

A inaplicabilidade da referida Emenda no âmbito do Poder Executivo Municipal, no período de 2004 a 2018, em função do afastamento de seus efeitos pelo Decreto Municipal nº 23.844/2003, implicou a não cobrança das contribuições previdenciárias dos servidores aposentados e pensionistas no referido período, impactando negativamente a situação financeira e atuarial do FUNPREVI.

Com efeito, nos termos da Lei Complementar nº 193, de 24/07/2018, a cobrança da contribuição previdenciária sobre aposentadorias e pensões teve início em outubro/2018. Como o cálculo das contribuições individuais envolve diversas variáveis (teto do Regime Geral de Previdência, tipo de aposentadoria, teto remuneratório etc.), não foi possível ao Corpo Instrutivo (1ª e 5ª IGEs) fazer um levantamento muito acurado dos valores que deixaram de ser arrecadados desde 2004.

Todavia, com base, na folha de competência dezembro/2021, estima-se uma arrecadação anual da ordem de R\$ 133 milhões, uma vez que na referida competência o FUNPREVI arrecadou R\$ 8.259.878,97 de contribuições de aposentados e R\$ 1.963.955,23 de pensionistas, totalizando R\$ 10.223.834,20.

Dessa forma, como a contribuição de aposentados e pensionistas deveria ter sido instituída em 2004, mas o foi somente em 2018, estima-se que em torno de R\$ 2 bilhões (atualizado para dezembro/2021) deixaram de ingressar no Fundo previdenciário.

¹⁷⁹ Art. 40

[..]

§ 19. Observados critérios a serem estabelecidos em lei do respectivo ente federativo, o servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade poderá fazer jus a um abono de permanência equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019).

6.5.4. Não aplicação da Média no Cálculo dos Proventos

Ao longo dos últimos anos, as regras de aposentadoria sofreram substanciais mudanças por força das edições de emendas à Constituição Federal, dentre as quais destacam-se as Emendas nº 20/1998 e nº 41/2003.

A principal inovação apresentada pela Emenda Constitucional nº 41/2003 foi a utilização da **média aritmética simples das maiores remunerações de períodos determinados no texto constitucional** para cálculo dos proventos de aposentadoria, que deixaram, assim, de ser fixados pelo valor da última remuneração.

Considerando que, por meio da Emenda Constitucional nº 70/2012, os servidores aposentados por invalidez permanente, que ingressaram no serviço público antes de 31/12/2003, foram excluídos do cálculo pela média, encontram-se sujeitos ao referido cálculo os servidores inseridos nas seguintes hipóteses:

I - SERVIDORES QUE INGRESSARAM APÓS 31/12/2003:

1- Com integralidade calculada sobre a média:

a) Aposentadoria Voluntária (comum e especial do professor) - art. 40, § 1º, III, “a” ou art. 40, §1º, III, “a” c/c § 5º, da CF/1988 com a redação dada pela EC nº 41/2003, desde que cumpridos todos os requisitos exigidos após 31/12/2003;

b) Aposentadoria por Invalidez permanente decorrente de acidente do trabalho, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei - art. 40, § 1º, I, da CF/1988 com a redação dada pela EC nº 41/2003;

2 - Com a proporcionalidade calculada sobre a média:

a) Aposentadoria por invalidez permanente exceto nos casos decorrentes de acidente do trabalho, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável - art. 40, § 1º, I, da CF/1988, com a redação dada pela EC nº 41/2003;

b) Aposentadoria Voluntária - art. 40, § 1º, III, “ b” da CF/1988 com a redação dada pela EC nº 41/2003, desde que cumpridos todos os requisitos exigidos após 31/12/2003;

II - SERVIDORES QUE INGRESSARAM ANTES DE 31/12/2003:

Aposentadoria voluntária - art. 2º da EC nº 41/2003, desde que cumpridos todos os requisitos exigidos após 31/12/2003;

III - SERVIDORES QUE INGRESSARAM A QUALQUER TEMPO:

a) Aposentadoria compulsória - art. 40, § 1º, II, da CF/1988 com a redação dada pela EC nº 41/2003, desde que a data dos 70 anos do servidor seja após 31/12/2003 até 4/12/2015 ou

b) Aposentadoria compulsória - art. 40, § 1º, II, da CF/1988, c/c Lei Complementar nº 152/2015, art. 2º desde que a data dos 75 anos do servidor seja após 4/12/2015.

Como adiantado, por força do Decreto nº 23.844/2003, foram afastados os efeitos da Emenda Constitucional nº 41/2003 no âmbito do Executivo Municipal, mantendo-se, assim, o direito à paridade e o cálculo da fixação dos proventos com base na última remuneração do servidor, sem aplicação da média.

Com a anulação do Decreto nº 23.844/2003 pelo Decreto nº 44.283/2018 e a edição da Lei Complementar nº 193/2018, a média passou a ser aplicada quando devida e os benefícios fixados de acordo com a última remuneração do cargo efetivo, mas como finalmente sujeitos à sua aplicação, tiveram que ser recalculados.

Diante disso, como forma de compensação, a Lei Complementar nº 193/2018 instituiu uma pensão especial mensal, de caráter vitalício, a ser paga, pelo Tesouro Municipal, ao servidor inativo cujo benefício previdenciário tivesse sofrido redução em decorrência da anulação do Decreto nº 23.844/2003. O valor dessa “pensão especial” corresponde à diferença entre o valor do benefício que foi calculado indevidamente com base na última remuneração e o novo valor fixado, calculado pela média das contribuições.

Para realizar uma estimativa dos valores pagos a maior pelo FUNPREVI, foram identificadas todas as “pensões especiais” pagas em dezembro/2021 e as datas de aposentadoria dos segurados que geraram essas pensões.

Verificou-se, assim, que, em dezembro/2021, foram realizados 4.422 pagamentos de “pensões especiais” para aposentados, totalizando R\$ 3.395.878,11.

Em uma estimativa, se considerada a data de aposentadoria de cada beneficiário, o Corpo Instrutivo calculou que, desde a respectiva concessão, a diferença entre o valor do benefício efetivamente devido nos termos da Emenda Constitucional nº 41/2003 e o concedido aos segurados com base no Decreto nº 23.844/2003 soma R\$ 420,5 milhões (atualizado para dezembro/2021).

Considerando, no entanto, que parte desse valor passou a ser custeada pelo Tesouro quando da instituição das pensões especiais, estima-se que a falta de aplicação da média no cálculo das aposentadorias tenha gerado para o FUNPREVI um desembolso a maior de R\$ 323,5 milhões (atualizado para dezembro/2021).

6.5.5. Não Aplicação do Redutor da Pensão

Com a redação conferida ao §7º do art. 40 da CF/1988, a Emenda Constitucional nº 41/2003 alterou o cálculo do benefício da pensão por morte, introduzindo a parcela redutora, nos seguintes termos:

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

Como comentado, por força do Decreto nº 23.844/2003, foram afastados os efeitos da Emenda Constitucional nº 41/2003 no âmbito do Executivo Municipal, afetando de modo substancial os desembolsos a cargo do FUNPREVI.

Assim, repise-se, com a anulação do Decreto nº 23.844/2003 pelo Decreto nº 44.283/2018 e a edição da Lei Complementar nº 193/2018, o redutor da pensão passou então a incidir e os benefícios concedidos, como sujeitos à sua aplicação, tiveram que ser recalculados.

Nesse passo, adotando a mesma forma de compensação utilizada para as aposentadorias recalculadas pela média, a Lei Complementar nº 193/2018 instituiu uma pensão especial mensal, de caráter vitalício, a ser paga, pelo Tesouro, ao pensionista cujo benefício previdenciário tivesse sofrido redução em decorrência da anulação do Decreto nº 23.844/2003. O valor da “pensão especial” corresponde à diferença entre o benefício calculado sem o redutor da pensão e novo valor fixado.

Em dezembro/2021, foram realizados 1.000 pagamentos de “pensões especiais” para beneficiários de pensão por morte do segurado, totalizando R\$ 2.340.080,35.

Assim, se considerada a data de origem do benefício, calcula-se que, desde a respectiva concessão, a diferença entre o valor efetivamente devido nos termos da Emenda Constitucional nº 41/2003 e o concedido com base no Decreto nº 23.844/2003 soma R\$ 316,2 milhões (atualizado para dezembro/2021).

Todavia, considerando, que parte desse valor passou a ser custeada pelo Tesouro quando da instituição das pensões especiais, estima-se que a falta de aplicação do redutor da pensão tenha gerado para o FUNPREVI um desembolso de R\$ 210,4 milhões (atualizado para dezembro/2021).

6.5.6. Alteração do Regime Jurídico de Servidores

Os servidores segurados do FUNPREVI são aqueles que, aprovados mediante a realização de concurso público de provas ou de provas e títulos, foram nomeados para exercer cargo de provimento efetivo, adquirindo a estabilidade após três anos de efetivo exercício. O Estatuto, disposto na Lei nº 94, de 14/03/1979, é a norma que disciplina o regime jurídico desses servidores.

O serviço público municipal não é prestado apenas por servidores estatutários. Grande parte dos servidores da Administração Indireta, em especial aqueles integrantes das empresas públicas e sociedades de economia mista, estão submetidos ao regime celetista e contribuem para o RGPS/INSS.

Eventual alteração de regime jurídico dos servidores afeta diretamente o Fundo de Previdência, tanto na arrecadação de contribuições como no pagamento de benefícios.

Adiante, demonstra-se o impacto dessas alterações em certos casos concretos.

6.5.7. Cenário Anterior à CF/1988

A Lei nº 2.008, de 21/07/1993, estabeleceu que o regime jurídico de todos os servidores da Administração Direta, autarquias e fundações admitidos antes da promulgação da CF/1988 e em efetivo exercício passaria a ser o estatutário.

Apesar de a referida Lei ter sido promulgada em 1993, sua regulamentação ocorreu com a edição do Decreto nº 35.804 de 22/06/2012.

Assim, é importante registrar que, muito embora a alteração do regime tenha vindo à lume em 1993, os servidores permaneceram contribuindo para o INSS até a edição do ato regulamentador. Dessa forma, o FUNPREVI não recebeu aporte nesse período, das contribuições individuais e patronais.

Com efeito, dos 2.554 servidores que tiveram o regime jurídico alterado e que constavam na folha de pagamento de agosto/2012, 1.261 se aposentaram até 31/12/2021. Desses, 30 servidores se aposentaram no dia seguinte ao da efetivação da alteração do regime jurídico (2/7/2012), não realizando nenhuma contribuição ao Fundo.

Na competência dezembro/2021, a folha bruta de ativos apresentava 1.143 servidores que passaram ao regime estatutário, totalizando R\$ 5.683.804,00, valor bem próximo dos R\$ 5.439.435,00, referente à folha bruta de aposentados e pensionistas que apresentava 1.330 registros.

Dessa forma, como se pode observar, o Fundo, com menos de 10 anos da efetivação da alteração de regime, se responsabilizava por aproximadamente R\$ 70 milhões ao ano em pagamento de benefícios.

Nessa ordem de ideias, para ilustrar o impacto provocado pela alteração de regime, cabe registrar que, também em dezembro/2021, o montante arrecadado pelo FUNPREVI com contribuição individual e patronal dos servidores que tiveram o regime alterado importou em R\$ 2.400.671,00, o que representa cerca de R\$ 31 milhões ao ano, ou seja, menos da metade do valor desembolsado com os benefícios.

Nada obstante, não se pode deixar de mencionar que, quando um segurado contribui para uma entidade de previdência por um determinado período e se aposenta por outra, a entidade instituidora do benefício tem direito de receber da entidade de origem a compensação previdenciária – COMPREV, instituto previsto na Lei Federal nº 9.796, de 05/05/1999, e regulamentado pelo Decreto nº 10.188, de 20/12/2019.

A COMPREV, no entanto, além de possuir restrições para as aposentadorias por invalidez¹⁸⁰, sofre limitação de valor, ou seja, o montante repassado não é necessariamente suficiente para cobrir as respectivas despesas, conforme detalhamento no item 6.6.

6.5.8. Guarda Municipal

A Lei Complementar nº 100, de 15 de outubro de 2009, extinguiu a Empresa Municipal de Vigilância S.A. (EMV) e criou a autarquia Guarda Municipal, estabelecendo como estatutário o regime jurídico de seus servidores.

Os empregados da empresa extinta aprovados em concurso público, mas submetidos ao regime celetista quando da edição da referida Lei, puderam optar pela mudança de regime jurídico, do contrário, teriam os respectivos contratos de trabalho rescindidos.

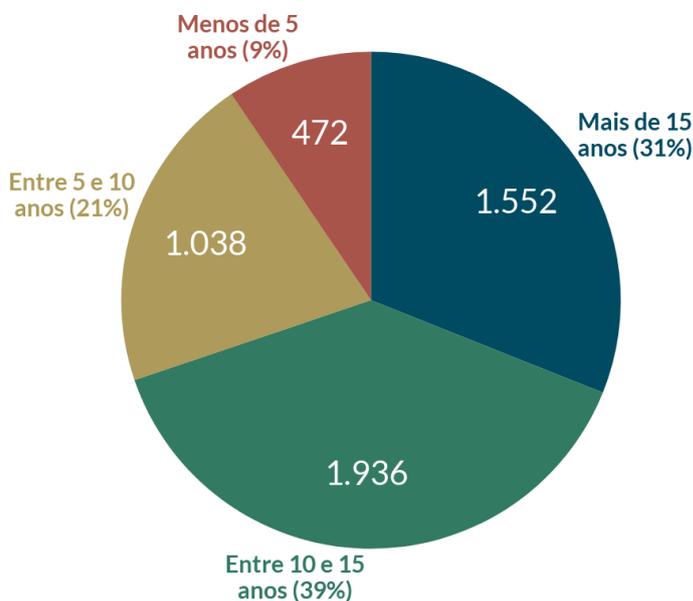
Em fevereiro/2010, a Guarda Municipal contava com 4.998 servidores que haviam migrado para o regime estatutário, passando, portanto, a contribuir para o FUNPREVI.

O gráfico a seguir demonstra, considerando a data de admissão, o tempo de contribuição ao INSS, sendo possível observar que 31% dos servidores haviam contribuído para o Regime Geral de Previdência por mais de 15 anos antes de ingressarem no Fundo:

¹⁸⁰ Destaca-se que, nos termos do art. 40, § 1º, I, da CF/1988, com redação dada pela EC n.º 103/2019, a expressão “invalidez permanente” foi substituída por “incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma de lei do respectivo ente federativo”. Neste Relatório, ambas as expressões serão usadas, dependendo da data e contexto pertinentes.

Gráfico 62. Tempo de contribuição ao RGPS dos servidores da GM no momento da mudança para o RPPS.

Fonte: Levantamento SGCE/CAD/1ª e 5ª IGE's
Elaboração 1ª e 5ª IGE



Cabe ressaltar que, haja vista a alteração de regime jurídico ter se concretizado em janeiro/2010, os respectivos servidores da Guarda, observados os demais requisitos, somente poderiam requerer a aposentadoria voluntária a partir de janeiro/2015, após completarem cinco anos de efetivo exercício no cargo público, tendo seus proventos calculados com base na média (Emenda Constitucional nº 41/2003).

Em dezembro/2021, a folha de aposentados e pensionistas apresentava 524 benefícios relacionados a esses servidores e pagos pelo FUNPREVI:

Tabela 74. Folha salarial aposentados GM dezembro de 2021

Elaboração: Levantamento SGCE/CAD/1ª e 5ª IGE's
Fonte: Sistema Ergon - 01/02/2022

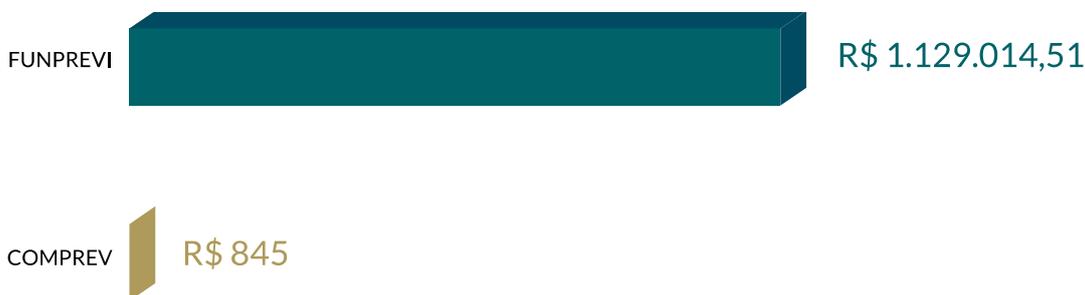
Valores das Folhas de Aposentadorias e Pensão de 12/2021			Tipos de Aposentadoria	
Descrição	Folha 12/2021	Servidores	Descrição	Matrículas
Aposentados	R\$ 1.129.014,51	357	Invalidez	263
Pensionistas	R\$ 748.029,55	167	Compulsória	5
Total	R\$ 1.877.044,06	524	Voluntária	89
			Total	357

Nesse ponto, cabe demonstrar que, como esclarecido pelo Corpo Instrutivo, no relatório de Levantamento SGCE, 1ª e 5ª IGE's e CAD, a COMPREV não é suficiente para compensar o regime instituidor do benefício: enquanto o FUNPREVI desembolsou R\$ 1.129.014,51 para o pagamento dos 357 servidores aposentados em dezembro/2021, recebeu de COMPREV, no mesmo período, uma transferência de apenas R\$ 845,00, relativa a um servidor:

Gráfico 63. Desembolsos Previdenciários

Fonte: Auditoria 1ª e 5ª IGE

Elaboração Própria



Torna-se necessário, assim, avaliar o inegável impacto produzido no equilíbrio atuarial do Fundo, em decorrência do ingresso de quase 5.000 segurados.

Nesse sentido, os fatos relacionados a seguir podem explicar como a alteração de regime jurídico dos servidores da Guarda Municipal gera benefício a curto e médio prazo para o fluxo financeiro do FUNPREVI:

- aumento da base de contribuintes;
- a EMV, empresa de origem da GM-RIO, era relativamente nova (17 anos na transformação);
- necessidade de, no mínimo, cinco anos para início das aposentadorias voluntárias; e
- aposentadorias calculadas pela média aritmética simples das maiores remunerações do servidor correspondente a 80% do período contributivo, a partir de 1994, o que vem resultando, em média, em proventos com valores 39% inferiores à última remuneração.

Corroborando esse efeito positivo, a tabela seguinte revela que as contribuições previdenciárias (individual e patronal) ainda são superiores aos gastos com a folha de pagamento dos aposentados e pensionistas da GM-RIO.

Confira-se:

Tabela 75. Valores das folhas de aposentadoria e pensão da GM-RIO

Fonte: Levantamento SGCE/CAD/1ª e 5ª IGE's

Elaboração CAD, 1ª e 5ª IGE

Ano	Folha Bruta	Contribuição Individual	%	Patronal	Total	%
2011	R\$ 175.302,76	R\$ 18.372.736,42	95	R\$ 36.745.472,84	R\$ 55.118.209,26	0,32
2012	R\$ 1.051.203,95	R\$ 30.931.940,67	340	R\$ 61.863.881,33	R\$ 92.795.822,03	1,13
2013	R\$ 3.894.812,22	R\$ 34.450.425,96	1131	R\$ 68.900.851,91	R\$ 103.351.277,98	3,77
2014	R\$ 4.826.377,43	R\$ 45.905.288,17	1051	R\$ 91.810.576,34	R\$ 137.715.864,61	3,50
2015	R\$ 5.455.418,11	R\$ 49.010.481,67	1113	R\$ 98.020.963,34	R\$ 147.031.445,13	3,71
2016	R\$ 8.260.972,06	R\$ 51.582.665,20	1602	R\$ 103.165.330,40	R\$ 154.747.995,77	5,34
2017	R\$ 11.805.280,26	R\$ 52.027.025,07	2269	R\$ 104.054.050,15	R\$ 156.081.075,45	7,56
2018	R\$ 15.362.285,29	R\$ 51.223.835,66	2999	R\$ 102.447.671,33	R\$ 153.671.507,29	10,00
2019	R\$ 18.744.144,81	R\$ 55.036.954,53	3406	R\$ 110.073.909,06	R\$ 165.110.863,94	11,35

2020	R\$ 19.280.080,47	R\$ 54.886.937,02	3513	R\$ 109.773.874,04	R\$ 164.660.811,40	11,71
2021	R\$ 21.101.178,67	R\$ 55.975.864,23	3770	R\$ 111.951.728,45	R\$ 167.927.593,06	12,57
Total	R\$ 109.957.056,03	R\$ 499.404.154,60	-	R\$ 1.031.531.805,70	R\$ 1.530.935.960,30	-

Cumpra ressaltar, como se infere da tabela supra, que, em 2011, a folha representava 0,32% das contribuições e que, em 2021, já representa 12,57%.

Imperioso salientar o fato de que essa nítida tendência de crescimento da folha, em percentual superior ao das contribuições, aliada aos pontos a seguir, poderá afetar significativa e negativamente o resultado atuarial, veja-se:

- número significativo de servidores com mais de 15 anos de contribuição para o RGPS;
- alto índice de aposentadorias por invalidez;
- baixa contribuição da Compensação Previdenciária para o custeio das aposentadorias e pensões.

6.5.9. Atos com Reflexo na Remuneração – Paridade

O direito à paridade consiste na garantia de que os proventos de aposentados e pensionistas serão reajustados quando houver reajuste para os servidores ativos.

Dessa forma, além do aumento da receita de contribuições e do aumento da projeção de despesas em decorrência da inatividade, a concessão de eventuais reajustes ao servidor ativo produz impacto no resultado previdenciário pelo aumento imediato das despesas com inativos e pensionistas que tenham o direito à paridade.

Importante lembrar que, embora a Emenda Constitucional nº 41/2003 tenha extinguido o regime de paridade como regra, os servidores aposentados ou que venham a se aposentar com base nas seguintes hipóteses mantiveram esse direito:

- a) aposentadorias até 31/12/2003;
- b) aposentadorias para cuja concessão o servidor tiver cumprido todos os requisitos exigidos pelo art. 40 da Constituição Federal até 31/12/2003;
- c) aposentadorias concedidas de acordo com a regra do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003;
- d) aposentadorias concedidas de acordo com a regra do art. 6º-A¹⁸¹ da Emenda nº 41/2003;
- e) aposentadorias concedidas de acordo com a regra do art. 3º¹⁸² da Emenda nº 47/2005.

¹⁸¹ Art. 6º-A: servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal. Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no caput o disposto no art. 7º desta Emenda Constitucional, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 70, de 2012);

¹⁸² Art. 3º: Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que

Em relação ao direito à paridade dos beneficiários de pensão, as hipóteses são as seguintes:

- a) morte, até 31/12/2003, do segurado ativo ou aposentado;
- b) morte do segurado aposentado pelo art. 3º da EC nº 47/2005;
- c) morte do segurado ativo ou aposentado que preenchia os requisitos do art. 3º da EC nº 47/2005 para se aposentar, mesmo que a aposentadoria tenha ocorrido em data anterior à vigência da norma; e
- d) morte do segurado que tenha ingressado no serviço público até 31/12/2003 e se aposentado por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal (art. 6º-A da EC nº 41/2003, incluído pela EC nº 70/2012).

Com base na folha de dezembro/2021, observa-se que, dos 87.049 aposentados e beneficiários de pensão, 74.386 possuem o direito à paridade:

Tabela 76. Total de aposentados e pensionistas em dezembro de 2021

Fonte: Levantamento SGCE/CAD/1ª e 5ª IGE's

Elaboração CAD, 1ª e 5ª IGE

	Total		Com paridade	
	Quantitativo	Valor (r\$)	Quantitativo	Valor (r\$)
Aposentados	72.923	373.623.387	66.709	360.103.485
Pensionistas	14.126	66.917.679	7.677	35.799.158
Total	87.049	440.541.066	74.386	395.902.643

Além disso, mais de 30.000 servidores ocupantes de cargo efetivo ingressaram no Município antes de 31/12/2003, podendo, portanto, ter as respectivas aposentadorias e pensões calculadas também com paridade.

Conforme aduzido, o direito à paridade impacta o resultado previdenciário quando da concessão de eventuais reajustes aos servidores ativos, como a implementação de planos de carreira.

O impacto mais perceptível é o aumento dos proventos dos servidores aposentados e dos beneficiários de pensão que possuem o referido direito, influenciando, de imediato e negativamente, o equilíbrio atuarial do Fundo de Previdência.

Por outro lado, há também, inicialmente, um impacto positivo no fluxo financeiro do Fundo, uma vez que, aumentando a remuneração por meio de verbas que fazem parte da base da contribuição previdenciária, a própria contribuição será majorada.

tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único: Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

No entanto, importante considerar que, a médio e longo prazo, essa situação pode inverter-se, notadamente porque os servidores mais antigos, ao se aposentarem com direito à paridade, não terão realizado aportes suficientes ao Fundo Previdenciário para fazer face ao benefício majorado.

Cabe lembrar inclusive que, diversamente da aposentadoria por média das contribuições, cujo cálculo dos proventos leva em consideração as contribuições previdenciárias descontadas na vida ativa, a aposentaria por paridade se dá com base na última remuneração do servidor (vencimento acrescido de vantagens pecuniárias permanentes).

Dessa forma, revela-se fundamental que todo ato administrativo que resulte no aumento da remuneração dos servidores seja precedido de avaliação do impacto no equilíbrio atuarial do FUNPREVI.

Para melhor exemplificar o potencial do impacto no resultado previdenciário decorrente do direito à paridade, os próximos subitens demonstram alguns atos que geraram aumento da despesa com pessoal ativo e seus desdobramentos.

6.5.10. Ampliação da Jornada Professores

No período de 2015 a 2019, normativos publicados no Diário Oficial autorizaram a ampliação da jornada de trabalho de professores admitidos por concurso público realizado em 1992, de 16 para até 40 horas.

Além de representar considerável aumento de despesa, essa ampliação de jornada contemplou servidores que estavam na iminência da aposentadoria.

Como o ingresso no Município para esses servidores ocorreu antes de 2003, a maioria possivelmente se aposentou ou aposentará com direito à paridade.

Importante observar que, a maior parte das contribuições recolhidas ao Fundo tiveram como base a remuneração correspondente ao período de carga horária menor, ou seja, o servidor que tem direito à paridade irá aposentar com base na remuneração da jornada de 40 horas, tendo contribuído na maior parte do tempo sobre a remuneração de 16 horas.

Não obstante, considerando as disposições contidas na Lei nº 5.623, de 01/10/2013, com as alterações introduzidas pela Lei nº 6.799, de 5/11/2020, a Secretaria Municipal de Educação, por meio do Decreto nº 49.076, de 5/7/2021, foi autorizada a proceder à nova concessão de ampliação da jornada de trabalho dos professores para 40 horas semanais.

De acordo com o §7º do art. 4º do referido Decreto, a estabilidade da ampliação da jornada e alteração do patamar de vencimentos ocorrerão após 3.652 dias de efetivo exercício, computados a partir da efetivação da ampliação, sendo imprescindível a comprovação da atuação exclusiva em funções de magistério no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, na carga horária de 40 horas semanais, durante o período.

Dessa forma, depreende-se que o referido Decreto estabelece uma carência de 10 anos para tornar permanente o acréscimo de vencimento relativo à ampliação da jornada, possibilitando sua fixação nos proventos do servidor quando da aposentadoria. Se a aposentadoria for pela média das contribuições, a ampliação da jornada não trará prejuízo ao Fundo, mas, se for pela paridade, possivelmente será observado um impacto negativo na situação previdenciária, embora menor quando comparado com a ampliação da jornada dos professores concursados de 1992.

Em pesquisa realizada no Sistema ERGON, observou-se que, no período de 2010 a 2021, 1.326 professores, que ingressaram no Município do Rio de Janeiro no período de 1992 a 1994, tiveram sua carga horária ampliada, sendo que, desses, 727 se aposentaram antes de 31/12/2021.

Verificou-se, ainda, em relação a essas aposentadorias, que 48 servidores tiveram seus proventos calculados pela média e o restante, 679, pela paridade com os vencimentos pagos aos servidores ativos.

As mudanças ocorreram em diversas cargas horárias, como demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 77. Total de professores com a carga horária alterada

Fonte: Levantamento SGCE/CAD/1ª e 5ª IGE's

Elaboração: 1ª e 5ª IGE

Anterior	Atual	Quantitativo
16 horas	30 horas	338
16 horas	40 horas	141
22,5 horas	40 horas	565
30 horas	40 horas	282
Total		1326

De acordo com a mudança, os vencimentos podem subir até 131% nos casos de 'Professor I', sendo importante ressaltar que os triênios incidem sobre os vencimentos.

Dessa forma, um professor com mestrado, "Nível 7" e 45% de triênios (ingresso entre 1992 e 1995), que, por exemplo, realize uma mudança de carga horária de 16h para 40h terá sua remuneração majorada em R\$ 6.174,03¹⁸³.

Sobre o tema, confira-se a tabela abaixo:

Tabela 78. Vencimentos para Professor I

Fonte: Levantamento SGCE/CAD/1ª e 5ª IGE's

Elaboração CAD, 1ª e 5ª IGE

Classe	D - Mestrado			C - Licenciatura Plena			Tempo de	Tempo até
	16h	30h	40h	22,5h	30h	40h		
Nível 1 - mm1	R\$ 2.559,36	R\$ 4.798,85	R\$ 5.924,52	R\$ 2.285,15	R\$ 4.284,67	R\$ 5.289,75	0	5
Nível 2 - mm2	R\$ 2.661,76	R\$ 4.990,80	R\$ 6.161,50	R\$ 2.376,57	R\$ 4.456,07	R\$ 5.501,33	5	8
Nível 3 - mm3	R\$ 2.768,23	R\$ 5.190,42	R\$ 6.407,94	R\$ 2.471,61	R\$ 4.634,30	R\$ 5.721,39	8	10
Nível 4 - mm4	R\$ 2.878,94	R\$ 5.398,06	R\$ 6.664,26	R\$ 2.570,49	R\$ 4.819,68	R\$ 5.950,23	10	15
Nível 5 - mm5	R\$ 2.994,12	R\$ 5.613,96	R\$ 6.930,83	R\$ 2.673,32	R\$ 5.012,47	R\$ 6.188,24	15	20
Nível 6 - mm6	R\$ 3.113,88	R\$ 5.838,54	R\$ 7.208,05	R\$ 2.780,26	R\$ 5.212,98	R\$ 6.435,77	20	25
Nível 7 - mm7	R\$ 3.238,43	R\$ 6.072,07	R\$ 7.496,37	R\$ 2.891,45	R\$ 5.421,50	R\$ 6.693,19	25	-

¹⁸³ (R\$ 7.496,37 - R\$ 3.238,43) * 1,45 = R\$ 6.174,03.

Outro dado relevante para o equilíbrio atuarial do Fundo é o tempo trabalhado entre a alteração da carga horária e a aposentadoria. Para esses servidores já aposentados, a média de tempo trabalhado foi de 57 meses, sendo que 122 professores se aposentaram antes de completar um ano com a carga horária nova, veja-se:

Tabela 79. Tempo de carreira dos professores que tiveram a carga horária alterada

Fonte: Auditoria da 1ª e 5ª IGE

Elaboração CAD, 1ª e 5ª IGE

Tempo entre a alteração da carga horária e a aposentadoria	
Tempo	Quantitativo
Até um ano	122
De um até cinco anos	263
De cinco até 12 anos	342
Total	727

É importante observar também que, embora o aumento da remuneração dos professores, que continuaram na ativa, gere aumento da contribuição previdenciária para o Fundo, esta poderá não ser suficiente para compensar os aumentos nos proventos de aposentadorias calculadas pela paridade que ocorreram e que ainda vão ocorrer.

Por fim, percebe-se que, além de representar considerável aumento de despesa, a anteriormente mencionada ampliação de jornada contemplou servidores que estavam na iminência da aposentadoria.

Assim, como o ingresso destes no Município ocorreu antes de 2003, a maioria possivelmente se aposentou ou se aposentará com direito à paridade e com proventos bem superiores aos salários utilizados como base de cálculo para as suas contribuições previdenciárias.

6.5.11. Redefinição da Carreira da CMRJ

A Lei nº 5.878, de 8 de julho de 2015, dispõe sobre classes de carreira, posicionamento e remuneração dos servidores efetivos, aposentados e pensionistas da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, tornando extinto o sistema de desenvolvimento funcional por padrões, definido pelo Decreto Legislativo nº 152, de 13/03/1997.

Dentre os principais efeitos decorrentes dessa lei, destacam-se:

- posicionamento dos servidores efetivos de acordo com a nova sistemática para progressão funcional por classes e referências, considerando os padrões em que estavam posicionados, com revisão dos respectivos enquadramentos pelo novo critério de progressão funcional;
- alterações no posicionamento na Classe para cerca de 97% dos aposentados;
- majoração do valor da Gratificação por Dedicção Legislativa (GDL), que afetou tanto os ativos como os aposentados e pensionistas; e
- equiparação de vencimentos entre Níveis.

Em resumo, por meio desse novo plano, houve a progressão funcional de diversos servidores, além da majoração de gratificações e alteração no posicionamento de classe dos inativos.

Como se pode aferir, essas alterações refletiram no equilíbrio atuarial do Fundo de Previdência, tanto pelo alcance nos proventos de aposentados e pensionistas existentes, quanto pelo aumento da remuneração dos ativos que vão se aposentar por paridade, ou seja, que não utilizam as contribuições para cálculo dos proventos, mas sim a última remuneração.

Comparando os proventos dos aposentados e pensionistas em maio/2015, período anterior à edição da Lei nº 5.878/2015, com os proventos desse mesmo grupo em agosto/2015, é possível constatar uma variação significativamente maior, na ordem de 51%, correspondendo a uma majoração nas folhas de aposentados e pensionistas de mais de R\$ 4,4 milhões. Atualizado esse valor para dezembro/2021, chega-se a R\$ 6,2 milhões, o que representa um dispêndio anual de R\$ 80,6 milhões.

Reitera-se que, em função do direito à paridade, o plano aprovado não impactou o equilíbrio atuarial do Fundo de Previdência apenas pela majoração imediata da folha de aposentados e pensionistas, mas também pelas alterações produzidas nas remunerações de muitos servidores ativos que posteriormente obtiveram ou que ainda virão a obter a aposentadoria com o referido direito.

Por fim, vale lembrar que, embora inicialmente o impacto no fluxo financeiro do Fundo em relação a esse grupo de ativos seja positivo, em face do aumento das contribuições, com o passar do tempo, a situação poderá se inverter.

6.5.12. Concessão de Aumento aos Agentes da SMA

De forma similar, o FUNPREVI foi impactado pelo aumento nos vencimentos e proventos dos servidores do Sistema Municipal de Administração.

A Lei nº 6.739, de 07/05/2020, que provocou efeitos financeiros a partir do exercício de 2022, dispõe sobre o Sistema Municipal de Administração, instituído pela Lei nº 3.789/2004, com redação dada pela Lei nº 6.434/2018.

Conforme estabelecido no art. 2º da Lei nº 6.739/2020 e na tabela constante de seu Anexo II, foi concedido às categorias funcionais reconhecidas como Agentes do referido Sistema (Anexo I) aumento nos vencimentos e proventos, observado o posicionamento por tempo de serviço:

Art. 2º As categorias funcionais de que trata o Anexo I desta Lei perceberão vencimentos e proventos de acordo com os escalonamentos de posicionamento por tempo de serviço indicados no Anexo II desta Lei.

Como consequência, o art. 7º da referida Lei reconheceu a extensão do aumento aos aposentados com direito à paridade:

Art. 7º Ficam estendidas aos aposentados das categorias funcionais de que trata o Anexo I, que ingressaram no serviço público até 30 de dezembro de 2003, por força da promulgação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, as vantagens previstas no caput do art. 2º, na Tabela constante no Anexo II, bem como a Parcela Fixa da GCAP, instituída através da Lei nº 6.434, de 2018.

Com o fito de dimensionar o impacto da concessão do aumento no equilíbrio atuarial do FUNPREVI, foram realizados dois comparativos entre as remunerações pagas em dezembro/2021, mês anterior aos efeitos da Lei nº 6.739/2020, e em janeiro/2022.

O primeiro comparativo tratou dos aposentados e pensionistas, totalizando 3.198 contracheques. Desse total, observou-se que 2.699 tiveram majoração no pagamento, em virtude do direito à paridade, gerando um acréscimo total na folha da ordem de R\$ 8,4 milhões (ou R\$ 109 milhões, ao ano), o que representou, para esse grupo, um aumento de mais de 63%.

O segundo comparativo considerou os servidores ativos. Os 3.345 servidores identificados geraram um aumento na folha da ordem de R\$ 19 milhões. Do total de servidores apurados, 3.050 (91,18%) ingressaram no Município antes de 2004, impactando a folha em aproximadamente R\$ 18,6 milhões.

Ressalte-se que, em função da data de admissão, esse grupo provavelmente terá seus proventos de aposentadoria calculados com direito à paridade.

Também, em face da idade dos servidores ativos com direito à paridade, observou-se, ainda, como demonstra-se a seguir, que quase 50% poderiam estar próximos de se aposentar:

- 536 homens com mais de 60 anos, correspondendo a um aumento mensal de R\$ 2 milhões; e
- 984 mulheres com mais de 55 anos, correspondendo a um aumento mensal de R\$ 6 milhões.

Novamente, constata-se que, por força do direito à paridade, o ato de concessão do aumento aos servidores não impactou o equilíbrio atuarial do Fundo de Previdência apenas pela majoração imediata dos proventos de aposentados e pensionistas, mas pelas alterações produzidas nas remunerações dos servidores ativos, já que a maioria poderá obter a aposentadoria com o respectivo direito.

Como mencionado, também em virtude do aumento das contribuições, o impacto inicial no fluxo financeiro do Fundo decorrente desse grupo de servidores tende a ser positivo, mas, futuramente, a situação pode se inverter.

Assim, diante de todo o exposto, é possível concluir que todas as ações, alterações legais e atos de gestão provocaram modificações substanciais, consubstanciando-se em fatores decisivos que contribuíram para a situação deficitária do FUNPREVI.

6.6. Avaliação Atuarial

A Avaliação Atuarial Anual tem como objetivo principal estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano, a fim de atestar a situação do RPPS em relação ao equilíbrio financeiro e atuarial.

O estudo é realizado com base nos dados cadastrais dos participantes do Fundo – Ativos, Aposentados e Pensionistas. Calcula-se a diferença entre a soma do patrimônio acumulado com o valor atual de todas as receitas e deduz-se o valor atual de todas as despesas do Plano, sendo necessária a utilização de diversas hipóteses biométricas e financeiras.

A obrigatoriedade de realização da Avaliação Atuarial a cada exercício está prevista no inciso I do artigo 1º da Lei Federal nº 9.717/1998 que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS dos servidores públicos da União, Estados e Municípios.

As principais normas aplicáveis às avaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores estão previstas na Portaria MF nº 464 de 19 de novembro de 2018. Além da previsão da obrigatoriedade da avaliação atuarial ao final de cada exercício, em seu art. 3º, a portaria estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento de déficit atuarial.

A Avaliação Atuarial de 31/12/2021 apresentou um resultado deficitário de R\$ 27,91 bilhões, o qual é aproximadamente R\$ 9,7 bilhões inferior ao déficit atuarial apurado em 31/12/2020, como demonstrado a seguir:

Tabela 80. Avaliação atuarial FUNPREVI 2021

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial

Valores em R\$ mil.

*O Plano de Amortização refere-se às medidas previstas pela Lei nº 5.300/2011, também conhecido como Plano de Capitalização, posteriormente alterado pela Lei nº 6.852/2021.

Provisões Matemáticas	31/12/2020	31/12/2021
De Benefícios Concedidos	55.009.588	57.882.591
Aposentadorias/Pensões	56.891.676	60.004.796
Contribuição dos Aposentados	(957.621)	(1.157.955)
Contribuição dos Pensionistas	(202.384)	(244.411)
Compensação Previdenciária	(722.084)	(719.838)
De Benefícios a Conceder	22.930.868	23.192.719
Aposentadorias/Pensões	40.551.822	45.797.070
Contribuições do Ente	(9.413.404)	(11.967.418)
Contribuição dos Ativos/Futuros Aposentados e Pensionistas	(5.540.274)	(7.145.317)
Compensação Previdenciária	(2.667.276)	(3.491.616)
Total [A]	77.940.456	81.075.309
Ativo Financeiro [B]	627.529	2.042.119
Plano de Amortização * [C]	39.733.733	51.120.092
Déficit Atuarial [D] = [A] - [B] - [C]	37.579.194	27.913.098

Consoante o Relatório de Avaliação Atuarial, os principais motivos para a redução do déficit foram, de fato, as alterações introduzidas pela Lei Municipal nº 6.852/2021, quais sejam:

- Aumento das alíquotas de contribuição normal;
- Prorrogação até 2055 da contribuição suplementar;
- Cessão permanente ao Fundo de parte das receitas dos *royalties*;
- Revogação da extinção das dívidas do Tesouro com o FUNPREVI, reconhecendo assim essas pendências antigas e elevando o patrimônio líquido do Fundo.

O compromisso atualizado do FUNPREVI com seus segurados foi estimado em R\$ 81,08 bilhões, equivalente à diferença entre o valor presente de todos os benefícios (Aposentadorias/Pensões) já concedidos (R\$ 60 bilhões) e a conceder (R\$ 45,8 bilhões) e o valor presente das contribuições do ente, dos servidores ativos e futuros aposentados e pensionistas (R\$ 19,11 bilhões), da tributação de inativos e pensionistas (R\$ 1,4 bilhão) e da receita de Compensação Previdenciária (R\$ 4,21 bilhões).

Do valor total de R\$ 53,16 bilhões utilizados para a cobertura do Passivo do Plano (R\$ 2,04 bilhões referentes ao Ativo Financeiro e R\$ 51,12 bilhões referentes ao Plano de Amortização instituído pela Lei Municipal nº 5.300/2011, com as alterações da Lei Municipal nº 6.852/2021), foi deduzido o compromisso do Plano de R\$ 81,01 bilhões, apurando-se o déficit atuarial de R\$ 27,91 bilhões.

Por fim, e em que pese a redução do déficit atuarial em quase R\$ 10 bilhões, conforme visto acima, cumpre alertar para o potencial impacto futuro no Fundo em função das (i) recentes alterações legislativas e a fixação da tese em sede de repercussão geral pelo STF no julgamento do RE 593.068/SC; (ii) da entrada em vigor, 15/02/2022, do Regime de Previdência Complementar (sobre o qual ainda não se encontra disponível o impacto atuarial e financeiro, pois o relatório de avaliação atuarial utilizou como data base 31/12/2021); e (iii) da interpretação dos Tribunais Superiores quanto à aplicação do art. 8º, IX, da Lei Complementar nº 173/2021.

6.7. COMPREV

Compensação previdenciária (COMPREV) é a compensação financeira entre os diversos regimes de previdência social, cabendo ao regime pelo qual o beneficiário tenha se aposentado um crédito em função do período em que contribuiu a regime diverso.

O objetivo da compensação previdenciária é evitar que os regimes responsáveis pela instituição do benefício sejam prejudicados financeiramente, uma vez que são obrigados a aceitar o tempo de filiação a outro regime sem terem recebido as correspondentes contribuições.

A contagem recíproca do tempo de contribuição, assim como a compensação financeira entre os regimes de previdência social, está prevista no art. 201, § 9º, da CF/1988¹⁸⁴, com a redação conferida pela EC nº 103/2019. O referido artigo foi regulamentado pela Lei Federal nº 9.676 de 05 de maio de 1999 e pelo Decreto nº 10.188, de 20 de dezembro de 2019.

O valor que o FUNPREVI terá direito a receber de compensação previdenciária do RGPS para cada segurado é calculado pelo INSS: corresponde à multiplicação da proporcionalidade entre o tempo de contribuição no RGPS e no RPPS e o valor da Renda Mensal Inicial (RMI).

Assim, por exemplo, se o servidor contribuiu por 35 anos, mas em metade do tempo em cada regime, haverá 50% de contribuição no RGPS, o qual deverá ser multiplicado pela RMI, que será calculada de acordo com as regras vigentes no momento da desvinculação ao RGPS.

Todavia, percebe-se que o art. 6º do Decreto nº 10.188/2019, ao tratar da RMI, não esclarece as regras para seu cálculo. A falta de transparência no cálculo da RMI também se manifesta no art. 6º da Portaria SERPRT nº 15.829, de 2 de julho de 2020¹⁸⁵.

Ocorre que o INSS não fornece a memória de cálculo da compensação previdenciária do RGPS ao RPPS do Município do Rio de Janeiro. Portanto, é desconhecida a regra do cálculo da Renda Mensal Inicial feita pelo RGPS e conseqüentemente o cálculo para se chegar ao valor da compensação previdenciária.

Desta forma, verifica-se que o cálculo previdenciário da compensação é prejudicial ao FUNPREVI, pois os valores recebidos são muito inferiores às contribuições realizadas pelos segurados ao RGPS.

A título de exemplo, em dezembro de 2021 e especificamente com relação à Guarda Municipal, esta possuía 524 aposentados e pensionistas, cujo gasto total do FUNPREVI foi de R\$ 1.877.044,06.

Em função da transformação de empregos em cargos ocorrida no âmbito da GM-RIO, tais servidores apesar de terem suas aposentadorias e pensões custeadas pelo FUNPREVI contribuíram durante a maior parte do tempo para o INSS.

¹⁸⁴ Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

§ 9º Para fins de aposentadoria, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, e destes entre si, observada a compensação financeira, de acordo com os critérios estabelecidos em lei.

¹⁸⁵ Art. 6º Nas hipóteses em que o regime de origem não possua informações funcionais ou contributivas individualizadas à época da desvinculação para fins de apuração da renda mensal inicial, nos termos do § 2º do art. 6º do Decreto nº 10.188, de 2019, será considerado o valor médio da renda mensal do total dos benefícios pagos pelo INSS na competência em que se deu o início do benefício no regime instituidor.

Ocorre que o FUNPREVI recebeu, como demonstrado no item 6.5.8, apenas R\$ 845,06 de compensação previdenciária. Cumpre destacar que no âmbito da GM-RIO aproximadamente 74% dos servidores se aposentaram por invalidez e o art. 2º do Decreto nº 10.188/2019 veda a compensação previdenciária para esses casos.

Em que pese tal distorção e impacto potencial, em 2021, o MRJ recebeu R\$ 89,2 milhões de outros regimes de Previdência Social e pagou R\$ 1,67 milhão, gerando um ganho líquido de R\$ 87,53 milhões para o Fundo, com base em informações extraídas do sistema FINCON constantes do Relatório de Levantamento da 1ª e 5ª IGE's e CAD.

6.8. Resumo dos Principais Pontos



1. Reconhecimento pelo Tesouro de R\$ 829,35 milhões em dívidas com o FUNPREVI, após a revogação do § 6º do art. 33 da Lei Municipal nº 5.300/2011, gerando um aumento no Patrimônio Líquido do Fundo;



2. O aumento da alíquota de contribuição dos servidores ativos, inativos e pensionistas gerou um incremento na receita estimado em R\$ 200 milhões anuais e uma redução do déficit atuarial em R\$ 1,8 bilhão;



3. A majoração da alíquota de contribuição patronal do Município, incluindo suas autarquias e fundações, teve como estimativa um aumento anual de R\$ 400 milhões de receita e uma redução do déficit atuarial em R\$ 2,6 bilhões;



4. A incorporação de forma definitiva de parte das receitas dos *royalties* do petróleo, que era temporária até dezembro de 2059, gerou uma estimativa de redução do déficit atuarial em R\$ 700 milhões;



5. A extensão do prazo da contribuição suplementar para 35 anos a partir de 01/01/2021 teve uma contribuição estimada de R\$ 5,6 bilhões para a redução do déficit atuarial;



6. No exercício de 2021, e pela primeira vez na série histórica, a quantidade de inativos superou a de ativos, com tendência de que essa diferença se acentue cada vez mais ao longo dos anos;



7. Ainda não se encontra disponível o impacto atuarial e financeiro em decorrência da aprovação do novo regime de Previdência, pois o relatório de avaliação atuarial utilizou como data base 31/12/2021;



8. Insuficiência financeira da ordem de R\$ 463,12 milhões, em 31/12/2021, do FUNPREVI;



9. No tocante à governança do FUNPREVI e do PREVI-RIO, além da falta de paridade no Conselho de Administração, constata-se a falta de manualização dos procedimentos do RPPS e a não adesão ao programa Pró-Gestão do RPPS;



10. Apenas em 2021 (em 31/12/2021) o total de 'Aportes para Cobertura de Déficit Financeiro' realizados pelo Tesouro Municipal alcançou a substancial verba de R\$ R\$ 802,73 milhões;



11. Variação anual negativa de R\$ 2,19 milhões na carteira de imóveis;



12. O FUNPREVI apresentou no exercício de 2021 um déficit orçamentário de R\$ 514 milhões, decorrente da diferença entre receitas arrecadadas de R\$ 5,19 bilhões e despesas empenhadas de R\$ 5,71 bilhões;



13. A Avaliação Atuarial de 31/12/2021 apresentou um resultado deficitário de R\$ 27,91 bilhões, o qual é aproximadamente R\$ 9,7 bilhões inferior ao déficit atuarial apurado em 31/12/2020.

7.

DÍVIDA ATIVA

7. DÍVIDA ATIVA

7.1. Introdução

A DÍVIDA ATIVA SE REFERE AO VOLUME DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS E NÃO TRIBUTÁRIOS¹⁸⁶ CONSISTENTES EM OBRIGAÇÕES PECUNIÁRIAS EM FAVOR DA FAZENDA, NÃO HONRADOS CONFORME O ORDENAMENTO JURÍDICO, LIQUIDADOS EM FAVOR DO TESOURO, INSCRITOS EM CADASTRO PRÓPRIO PELO ÓRGÃO E/OU ENTIDADE COMPETENTE, PARA CONFERIR EXIGIBILIDADE, CERTEZA E LIQUIDEZ A TAIS VALORES¹⁸⁷, TORNANDO-SE TÍTULOS EXTRAJUDICIAIS¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Dívida Ativa Tributária são os créditos de propriedade da Fazenda Pública, provenientes de obrigação legal relativa a tributos e respectivos valores adicionais, tais como multas e juros. A Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os oriundos de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multas de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmos, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem como os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais (Lei nº 4.320/1964, art. 39, § 2º).

¹⁸⁷ CTN, art. 201.

¹⁸⁸ CPC, arts. 783, 786 e 803.

7.2. Créditos Inscritos em Dívida Ativa

CONFORME EVIDENCIADO PELO EXMO. SR. CONSELHEIRO-SUBSTITUTO DICLER FORESTIERI FERREIRA, QUANDO RELATOU A PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO - EXERCÍCIO 2020, NO BOJO DO PROCESSO Nº 40/100.517/2021, O SUBSTANCIAL ESTOQUE DE CRÉDITOS DA DÍVIDA ATIVA MUNICIPAL VEM SE ACUMULANDO, ANUALMENTE, EM PREOCUPÁVEL CURVA ASCENDENTE, CONFIRA-SE:

O estoque da Dívida Ativa do Município, apresentado no Balanço Patrimonial da Administração Direta, é de R\$ 55,24 bilhões, sendo R\$ 52,07 bilhões referente à Dívida Tributária e R\$ 3,17 bilhões referente à Dívida não Tributária. Os parcelamentos apresentados no Balanço Patrimonial da Administração Direta, com previsão de recebimento em 2021, tiveram os seguintes montantes: R\$ 249,81 milhões para a Dívida Ativa Tributária e R\$ 7,07 milhões para a Dívida Não Tributária. 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. (grifos acrescentados)¹⁸⁹

Naquela oportunidade¹⁹⁰, fruto de revisão decorrente do necessário ajuste de perdas (ajuste contábil), o montante do estoque foi reduzido na ordem de 30 bilhões de reais. Veja-se:

A revisão efetuada para as perdas esperadas reduziu as distorções na recuperação da dívida em R\$ 30,83 bilhões.

Dessa forma os créditos inscritos em Dívida Ativa com expectativa de recebimento totalizaram R\$ 24,41 bilhões, e podem ser resumidos na tabela a seguir:

	31/12/2020	Ano Anterior
DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	52.073.581	49.422.086
CIRCULANTE	249.812	379.661
NÃO CIRCULANTE	51.823.769	49.042.425
DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	3.165.377	2.936.283
CIRCULANTE	7.074	12.052
NÃO CIRCULANTE	3.158.303	2.924.231
TOTAL DA DÍVIDA ATIVA	55.238.958	52.358.370
(-) AJUSTE PERDAS DO LONGO PRAZO	-30.832.201	-28.352.020
TOTAL LÍQUIDO	24.406.757	24.006.350

¹⁸⁹ Relatório das Contas de Governo – Exercício 2020, p. 85.

¹⁹⁰ Relatório das Contas de Governo – Exercício 2020, p. 85.

O estoque total da Dívida Ativa do Município, em 2021, como disposto no Balanço Patrimonial da Administração Direta, somou R\$ 59,62 bilhões, sendo R\$ 56,09 bilhões referentes à Dívida Ativa Tributária e R\$ 3,53 bilhões à Dívida Ativa Não Tributária, confira-se:

Tabela 81. Dívida Ativa 2021

Fonte: Prestação de Contas de Governo 2021

Valores em R\$

Elaboração CAD

	31/12/2021	Ano Anterior
Dívida Ativa Tributária	56.088.552	52.073.581
Circulante	320.778	249.812
Não circulante	55.767.774	51.823.769
Dívida Ativa não Tributária	3.529.520	3.165.377
Circulante	10.145	7.074
Não circulante	3.519.375	3.158.303
Total da Dívida Ativa	59.618.072	55.238.958
(-) Ajuste Perdas do Longo Prazo	-32.822.129	-30.832.201
Total Líquido	26.795.943	24.406.757

De acordo com o Relatório Técnico da CAD/SGCE, à Peça 007, os parcelamentos apresentados no Balanço Patrimonial da Administração Direta, com previsão de recebimento em 2022, foram contabilizados com os seguintes montantes: R\$ 320,78 milhões para a Dívida Ativa Tributária e R\$ 10,14 milhões para a Dívida Não Tributária.

Além disso, registra-se que o Ajuste de Perdas da Dívida Ativa reduziu o Ativo Não Circulante no valor de R\$ 32,82 bilhões, resultando em uma Dívida Ativa Líquida, que contempla um montante com reais expectativas de serem efetivados (liquidados), na ordem de R\$ 26,80 bilhões.

Segue tabela¹⁹¹, na qual demonstra a composição do saldo das contas da dívida ativa em 2020, apurado pela CGM/PGM:

Tabela 82. Composição do saldo da dívida ativa em 2020

Fonte: CGM/Relatório Contábil PGM

Valores em R\$ mil

Elaboração CAD

(*) Incluído o valor de R\$ 148.859 mil referente a quitações provenientes de conversão de depósitos

Natureza	Mutações no Exercício - 2020									R\$ mil
	31/12/2019	INSCRIÇÃO	AJUSTES DE INSCRIÇÃO	ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA	JUROS	RECEITA ARRECADADA (PGM) (*)	AJUSTES (CGM)	BAIXA POR CANCELAMENTO/ALTERAÇÃO	TOTAL	
ISS	24.035.492	946.701	-515.396	3.143.991	16.185	-287.910	0	-2.151.753	1.151.819	25.187.311
IPTU	23.534.559	1.361.695	-1.074.042	2.390.586	37.418	-464.462	0	-925.929	1.325.266	24.859.824
IVC	317.795	0	0	3.743	8	-53	0	-4.169	-471	317.324
TAXAS	485.480	354	-910	42.417	450	-3.783	0	-2.118	36.409	521.889
ITBI	1.048.760	41.032	-3.518	126.845	226	-5.352	0	-20.761	138.472	1.187.232
NÃO TRIBUTÁRIO	2.936.283	60.340	-8.717	290.494	1.347	-20.728	0	-93.642	229.094	3.165.377
TOTAL	52.358.370	2.410.122	-1.602.584	5.998.076	55.634	-782.289	0	-3.198.372	2.880.588	55.238.958

¹⁹¹ Cabe ressaltar que os montantes da Dívida Ativa evidenciados no Balanço Patrimonial da Administração Direta foram confirmados em auditoria realizada pela CAD.

Em 2021, conforme indicado pela CAD/SGCE, à Peça 007, na apuração feita pela CGM/PGM, algumas diferenças são bastante expressivas, veja-se:

Tabela 83. Composição do saldo da dívida ativa em 2021

Fonte: CGM/Relatório Contábil PGM

Valores em R\$ mil

Elaboração CAD

Natureza	Mutações no Exercício - 2021									R\$ mil	
	31/12/2020	Inscrição	Ajustes de Inscrição	Atualização Monetária	Juros	Receita Arrecadada (PGM)	Ajustes (CGM)	Baixa por Cancelamento/ Alteração	Total	31/12/2021	Balanco (Adm Direta)
ISS	25.187.311	648.217	-817.487	3.062.303	8.225	-135.786	0	-551.917	2.213.555	27.400.866	27.400.866
IPTU	24.859.824	1.141.635	52.607	2.425.443	28.881	-673.914	0	-1.315.641	1.659.012	26.518.836	26.518.836
IVVC	317.324	0	0	3.996	10	-701	0	-38.503	-35.198	282.126	282.126
TAXAS	521.889	1.018	-71	46.390	502	-6.397	0	-781	40.660	562.549	562.549
ITBI	1.187.232	47.097	-26.756	127.068	199	-6.125	0	-4.540	136.943	1.324.176	1.324.176
NÃO TRIBUTÁRIO	3.165.377	122.336	-1.374	334.750	1.371	-26.133	0	-66.807	364.143	3.529.520	3.529.520
TOTAL	55.238.958	1.960.303	-793.081	5.999.949	39.189	-849.056	0	-1.978.190	4.379.115	59.618.072	59.618.072

Percebe-se, inicialmente, a mudança no saldo do estoque da Dívida Ativa, com o acréscimo total de R\$ 4,38 bilhões no exercício, sobre o apurado no ano passado, cabendo destacar o que diz respeito ao ISS e ao IPTU, cujos aumentos corresponderam a R\$ 2,21 bilhões e R\$ 1,66 bilhão, respectivamente.

Cumpra, ainda, registrar o montante de R\$ 59,62 bilhões para o total da dívida ativa, perfazendo, praticamente, 2 (dois) orçamentos anuais do Município.

Igualmente, atenta-se à revisão efetuada para perdas (contábil). No ano passado, a redução já era significativa, da ordem de R\$ 30,83 bilhões, equivalendo à importância semelhante ao do próprio orçamento anual do Município do Rio de Janeiro.

Em 2020, sobre os créditos inscritos em Dívida Ativa, aqueles com expectativa real de recebimento, totalizaram apenas R\$ 24,41 bilhões versus o estoque total que alcançava R\$ 55,24 bilhões.

No ano de 2021, registrou-se também número substancial a esse título. A revisão de ajuste para perdas alcançou R\$ 32,82 bilhões, um acréscimo de R\$ 1,99 bilhão. No interregno de um ano, o estoque da dívida ativa foi acrescido em mais de 4 bilhões e, igualmente, o Ajuste (contábil) para perdas, em quase 2 bilhões.

Do total desse estoque, os créditos de dívida ativa com expectativas concretas de recebimento no ano de 2021 somaram R\$ 26,79 bilhões.

No Relatório das Contas de Governo do exercício de 2020, essa questão já havia sido assinalada como uma Improriedade, notadamente face à conclusão acerca da “falta de medidas estruturantes e eficazes para combater a perda de ativos inscritos em dívida ativa”¹⁹².

¹⁹² Relatório e projeto de Parecer Prévio das Contas de Governo 2020, Item 15.10, pág. 252: Improriedade 2: Falta de medidas estruturantes e eficazes para combater a perda de ativos inscritos em dívida ativa.

Precisamente em função de tal conclusão é que, nesta mesma oportunidade, esta Corte de Contas fixou Determinação (DT.15) no Parecer Prévio das Contas de 2020, no sentido de se fossem adotadas medidas visando ao maior controle dos prazos prescricionais, a fim de minimizar os riscos de cancelamentos.

Todavia, a despeito dos comandos acima apontados, não somente o estoque da dívida ativa cresceu 7%, como o próprio ajuste de perdas aumentou em percentual de 6,5%.

Especificamente, no que concerne aos cancelamentos de Certidões de Dívida Ativa (CDAs), a CAD ressaltou em Pareceres Prévios, referentes aos exercícios de 2016 a 2018, que essa Corte de Contas já havia recomendado à PGM/RJ, que adotasse medidas para aumentar o controle dos prazos prescricionais de tais créditos e dar maior agilidade nas providências necessárias junto ao Poder Judiciário, a fim de minimizar os riscos de cancelamentos, nos cursos das execuções fiscais.

No exercício de 2019, a CAD aferiu, inclusive, que o montante de cancelamentos de créditos em decorrência de prescrição totalizava R\$ 261 milhões. Verificou-se, ainda, que, para um saldo atualizado de certidões de dívida ativa não ajuizadas, haveria um potencial impacto com decurso de prazo prescricional (já em 31/12/2019), no montante de R\$ 2,09 bilhões, dos quais apenas R\$ 1,1 bilhão, estaria com exigibilidade suspensa, por força de garantia ou de decisão judicial (artigo 151, II, IV e V, do CTN).

E, naquela oportunidade, por via de consequência, no Parecer Prévio (2019), fora proferida determinação com idêntico teor a que se lançou quanto às contas do exercício de 2020, confira-se:

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; – grifos acrescentados

Entretanto, conforme visto, no exame das Contas de 2020, restou novamente apontado pela CAD que o montante dos cancelamentos de créditos face ao fenômeno da prescrição teria totalizado R\$ 269,42 milhões (contra 261,56 milhões em 2019), significando um aumento de 2,9%, a despeito da Determinação expedida por esta Corte de Contas envolvendo a adoção de providências que minimizassem as perdas provenientes de créditos prescritos.

Cumprido evidenciar que, para o saldo atualizado das certidões não ajuizadas naquele ano, foi registrado que o potencial de perdas relacionado à prescrição (em 31/12/2020) atingiria o montante de R\$ 11,65 bilhões, contra R\$ 2,09 bilhões em 31/12/2019, correspondendo a um aumento da ordem de 457%¹⁹³.

Por oportuno é de se destacar, em especial, a consideração lançada no referido Parecer Prévio (2020)¹⁹⁴:

Considerando que, no exercício de 2020, o montante de cancelamentos de créditos da dívida ativa em decorrência de prescrição totalizou R\$ 269,42 milhões, e que o saldo atualizado das certidões não ajuizadas, com data de prazo prescricional até 31/12/2020, representa um montante de R\$ 11,65 bilhões, dos quais R\$ 1,63 bilhão estão com exigibilidade suspensa, mesmo sendo orientado, nos Pareceres Prévios referentes aos

¹⁹³ Dos quais R\$ 1,63 bilhão com exigibilidade suspensa (tanto por oferecimento de garantia, como por decisão judicial).

¹⁹⁴ Parecer Prévio sobre as Contas de Governo – Exercício de 2020, pág. 2 e 3.

exercícios de 2016, 2017, 2018 e 2019, 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 15.10);

Por sua vez, conforme apurado pela CAD no exercício de 2021, o valor das certidões canceladas, alcançou R\$ 1,9 bilhão, representando 69,97% das baixas de dívida ativa. Confira-se:

Tabela 84. Composição dos valores referentes às baixas da Dívida Ativa

Fonte: CAD

Valores em R\$ mil, atualizados pelo IPCA-E

Elaboração CAD

Exercício	Cancelamentos (A)	Pagamentos (B)	Total (C) = (A) + (B)	% (D) = (A) / (C)
2017	4.880.793	771.613	5.652.406	86,35%
2018	981.556	686.904	1.668.460	58,83%
2019	1.419.577	882.845	2.302.422	61,66%
2020	3.453.122	844.598	4.297.720	80,35%
2021	1.978.190	849.056	2.827.246	69,97%

Em auditoria realizada pela CAD se constatou que, no exercício de 2021, o montante de cancelamentos de créditos em decorrência de prescrição totalizou R\$ 184,80 milhões (R\$ 269,42 milhões em 2020). Já o saldo atualizado das certidões não ajuizadas, com data de prazo prescricional até 31/12/2021, representa um montante de R\$ 10 bilhões (R\$ 11,65 bilhões em 2020), dos quais R\$ 1,90 bilhão com exigibilidade suspensa.

Demonstra-se uma redução dos cancelamentos por prescrição (31,41%), como também dos créditos não ajuizados com data de prazo prescricional (14,16%) em relação ao exercício anterior. Ainda assim, convém que seja mantida a recomendação constante do Parecer Prévio do ano passado.

Com base nos dados levantados, é possível perceber que, tanto os cancelamentos por prescrição, quanto os créditos não ajuizados com data de prazo prescricional ao final do exercício, aumentaram substancialmente em relação ao ano anterior, em uma curva ascendente constante, em sentido contrário ao das Determinações (“D16”) do Relatório das Contas de 2019 e (“D15”) das Contas de 2020, bem como à anotação de Improriedade (“Improriedade 2”) que restou lançada do Relatório das Contas do ano passado (2020).

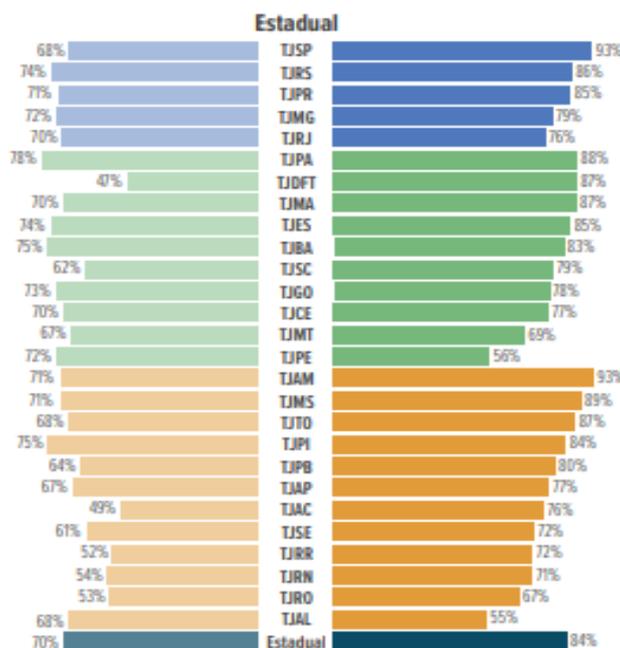
Nesse sentido, em que pese esse cenário ter sido captado e refletido nos Pareceres Prévios referentes aos exercícios de 2017, 2018, 2019 e 2020, as medidas adotadas até então pelo Poder Executivo para conter a crescente perda patrimonial têm-se revelado insuficientes e incapazes de reverter o tendencial desequilíbrio das contas públicas.

Como se infere, tendo em vista os recentes diagnósticos traçados, relativos ao Contencioso Administrativo e Judicial Tributário em âmbito nacional, bem como os números efetivos das nossas Cortes Judiciais e Administrativas, reforça-se a ideia e a necessidade de que sejam implementadas novas formas de satisfação dos créditos titularizados pelo Poder Público.

É o que está demonstrado na figura abaixo que trata da Taxa de congestionamento¹⁹⁵ dos Tribunais nas fases de execução e de conhecimento em primeira instância:

Gráfico 64. Taxa de congestionamento nas fases de execução e conhecimento, na 1ª instância, por Tribunal

Fonte: CNJ, 2021¹⁹⁶



Segundo a tabela abaixo, as execuções fiscais respondem por expressivos 87,3% de taxas de congestionamento em 1ª instância, bastante superior à média geral que é de 73%. Confira-se:

Tabela 85. Tabela: Taxa de congestionamento por tipo de processo – 2020

Fonte: CNJ, 2021¹⁹⁷

Classificação	Taxa de Congestionamento
Conhecimento Criminal	79,5%
Conhecimento Não-Criminal	64,4%
Total Conhecimento	66,8%
Execução Fiscal	87,3%
Execução Extrajudicial não fiscal	87,3%
Execução Judicial Não-Criminal	73,7%
Execução Penal Não-Privativa de Liberdade	59,3%
Execução Penal Privativa de Liberdade	88,9%
Total Execução	83,9%
Total Geral	73%

¹⁹⁵ Taxas de congestionamento serão abordadas especificamente em capítulo próprio, mais adiante, cabendo, por ora, aduzir, se trata, em resumo, do número de ajuizamento de ações comparativamente às baixadas/extintas, num universo de 100 (medidas em percentual).

¹⁹⁶ <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>

¹⁹⁷ <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>

Registre-se, por oportuno, à guisa de exemplo, que em Portugal, com o Regime Jurídico da Arbitragem Tributária (RJAT)¹⁹⁸ logrou-se atacar um quadro muito similar ao que encontramos aqui, quanto à Dívida Ativa do MRJ.

Analisando-se os resultados da adoção da Arbitragem Tributária¹⁹⁹, esse quadro – dentro das características e circunstâncias próprias de Portugal - vem sendo redimensionado²⁰⁰, de modo que, *de lege ferenda*, afigura-se recomendável, ao menos, que se investiguem essas novas soluções, advindas do direito comparado, notadamente quanto aos Métodos Alternativos de Solução de Controvérsias Tributárias, tais como:

- Mediação e/ou a Conciliação Tributária, seguindo os passos de Porto Alegre²⁰¹ e Blumenau²⁰²;
- Ampliação do escopo e a adoção da Transação Tributária já prevista na Lei municipal nº 7.000/2021 e regulamentada pelo Decreto nº 50.032/2021²⁰³, seguindo, portanto, o modelo exitoso de Blumenau²⁰⁴; e
- Buscar referência em regulamentações análogas, a exemplo das Resoluções PGE/RJ nºs 4.710/2021²⁰⁵, 4.826/2022, e 4.827/2022²⁰⁶ que disciplinaram a mediação, a negociação e o negócio jurídico processual (NJP) no âmbito das ações judiciais e execuções fiscais.

¹⁹⁸ Decreto-lei nº 10/2011, de 20 de janeiro, no uso da autorização legislativa concedida pelo artigo 124.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril [Orçamento do Estado para 2010] e alterações posteriores.

¹⁹⁹ Guia da Arbitragem Tributária, 3ª edição, Almedina: Coimbra, 2018.

²⁰⁰ Portugal dispõe hoje da legislação mais avançada de arbitragem em matéria de Direito público, num percurso legislativo iniciado em 2004, com a Reforma do Contencioso Administrativo e que teve como etapas fundamentais a criação do Centro de Arbitragem Administrativa, em 2009, e a concretização, em 2011, de um regime inovador de arbitragem. Tributária. A tramitação dos processos arbitrais em matéria administrativa e tributária obedece, no CAAD, ao princípio da desmaterialização, com recurso a uma plataforma informática, que permite o acesso ao processo pelos árbitros e pelas partes a partir de qualquer ponto do país e sem necessidade de deslocação às instalações do CAAD, em Lisboa.". Nuno Villa-Lobos, Presidente do CAAD in <https://www.caad.org.pt/caad/apresentacao> Acesso em 17.05.2022.

²⁰¹ <https://prefeitura.poa.br/smf/noticias/porto-alegre-e-primeira-capital-brasileira-ter-mediacao-na-area-tributaria;>

<https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/prefeito-melo-sanciona-lei-que-institui-mediacao-tributaria-em-porto-alegre;>

<https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/porto-alegre-sera-primeira-capital-a-ter-mediacao-na-area-tributaria-24022022;>

<https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/porto-alegre-deve-ser-o-primeiro-municipio-a-implementar-mediacao-tributaria-17092021;>

<https://anpm.com.br/voz-do-associado/mediacao-tributaria-em-porto-alegre>

²⁰² <https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/comarca-de-blumenau-tera-espaco-dedicado-a-conciliacao-fiscal-a-partir-de-segunda-feira?redirect=%2F;>

<https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/dedicado-a-conciliacao-fiscal-cejusc-tributario-e-inaugurado-na-comarca-de-blumenau?redirect=%2F>

²⁰³ <https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/5187#/p:7/e:5187?find=DECRETO%20RIO%20N%C2%BA%2050032>

²⁰⁴ <https://www.conjur.com.br/2018-set-29/cleide-pompermaier-transacao-tributaria-realidade-blumenau;>

<https://www.migalhas.com.br/depeso/329514/transacao-tributaria--a-experiencia-de-blumenau-e-possiveis-avancos-para-o-pais;>

<https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/blumenau/lei-ordinaria/2017/854/8532/lei-ordinaria-n-8532-2017-dispoe-sobre-transacao-de-creditos-tributarios-e-nao-tributarios-do-municipio-de-blumenau-objeto-de-execucao-fiscal-ajuizada-ate-31122014-ou-de-litigio-jud;>

<https://anpm.com.br/noticias/acao-da-procuradoria-de-blumenau-sc-vencedora-do-premio-innovare-e-destaque-em-materia-do-jota>

²⁰⁵ Cria o Núcleo de Autocomposição da PGE/RJ.

²⁰⁶ A Resolução nº 4826/2022 disciplina o negócio jurídico processual (NJP) no âmbito das ações judiciais e execuções fiscais de competência de diversos órgãos da PGE/RJ, como as Procuradorias da Dívida Ativa e Tributária. O NJP pode abranger, por exemplo:

(i) plano de amortização, com prazo de vigência não superior a 120 meses, salvo autorização expressa do Procurador Geral do Estado;

(ii) aceitação, avaliação, substituição, liberação ou execução de garantias, inclusive previamente ao ajuizamento de execução fiscal;

(iii) procedimento da prova pericial, inclusive escolha do perito (art. 471 do CPC/15);

(iv) produção unificada de prova para litígios repetitivos (art. 69, IV c/c §2º, II, do CPC/15); e

(v) parcelamento de honorários de sucumbência.

Já a Resolução nº 4827/2022, regulamenta, no âmbito da PGE/RJ, o procedimento de autocomposição de controvérsias envolvendo a administração pública estadual. O seu texto é inovador e traz a possibilidade de:

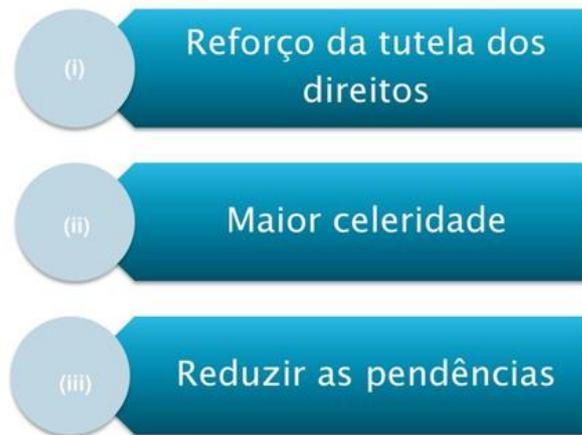
(i) negociação: definida como técnica de solução de conflitos judicializados ou não, caracterizada pela busca da autocomposição mediante interlocução direta entre os envolvidos, sem qualquer intervenção de terceiro como auxiliar ou facilitador. A negociação pode ser preventiva, ou seja, voltada à prevenção de litígios ainda não judicializados; e

(ii) mediação: definida como atividade de solução consensual de conflitos, na qual o mediador, atuando preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, sem poder decisório, auxiliará e estimulará os interessados a identificar ou desenvolver, por si próprios, soluções consensuais para a controvérsia.

A adoção da Arbitragem Tributária como método inovador para a modificação pontual do nosso sistema administrativo e/ou judicial tributário, atende a objetivos centrais, quais sejam:

Figura 53. Objetivos Centrais da Arbitragem Tributária

Fonte: Regime Jurídico da Arbitragem Tributária, Decreto-lei nº 10/2011, de 10 de 20/01/2011²⁰⁷

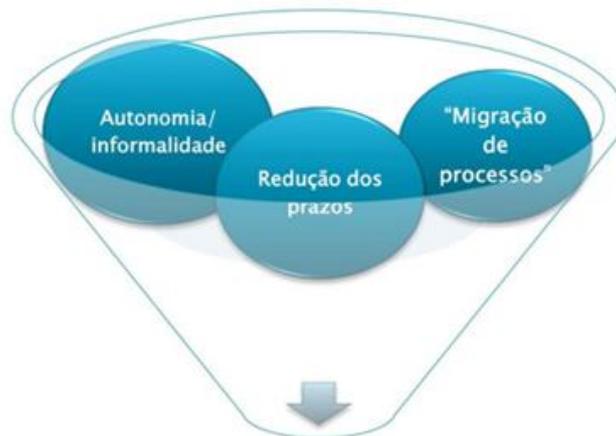


O referido modelo conseguiu, na prática, reduzir prazos de forma categórica na resolução dos litígios, ostentando hoje relevante taxa de desvio quando comparada ao modelo tradicional²⁰⁸, precisamente por reunir importantes características, tais como autonomia, informalidade, oralidade, informatização, cooperação, além de oferecer ampla publicidade, sem descurar-se da segurança e credibilidade.

Figura 54. Resumo das funcionalidades da Arbitragem Tributária

Fonte: CAAD, PEREIRA, Tania Carvalhais, Dir. Jurídica do CAAD²⁰⁹

ARBITRAGEM TRIBUTÁRIA



²⁰⁷ PEREIRA, Tania Carvalhais (CAAD), Apresentação, Slide 43, in [https://slidetodoc.com/arbitragem-tributria-tnia-carvalhais-pereira-justia-tributria-portugal/](https://slidetodoc.com/arbitragem-tributaria-tnia-carvalhais-pereira-justia-tributria-portugal/) e <https://slideplayer.com.br/slide/12268837/> Acesso em 10/05/2022.

²⁰⁸ Arbitragem tributária: expressão máxima do princípio da praticidade. Revista Tributária e de Finanças Públicas, São Paulo, v.29, n.149, abr./jun. 2021, p. 145-154. Disponível em: <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/474/213> Acesso em 17/05/2022.

²⁰⁹ PEREIRA, Tania Carvalhais (CAAD), Apresentação, Slide 44, in [https://slidetodoc.com/arbitragem-tributria-tnia-carvalhais-pereira-justia-tributria-portugal/](https://slidetodoc.com/arbitragem-tributaria-tnia-carvalhais-pereira-justia-tributria-portugal/) e <https://slideplayer.com.br/slide/12268837/> Acesso em 10/05/2022.

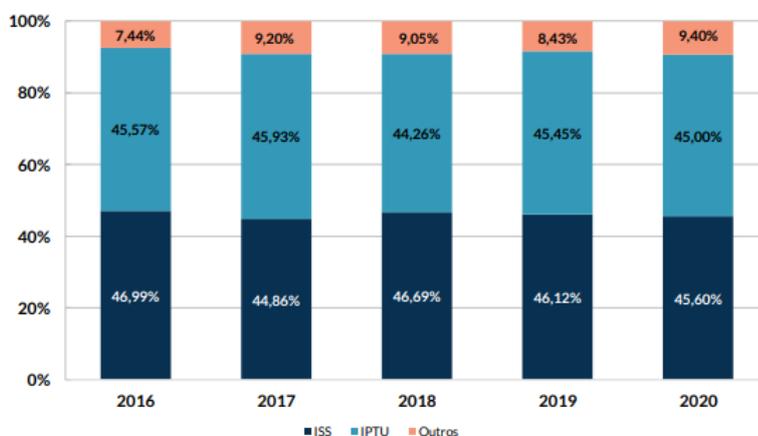
Vislumbra-se plenamente possível, por meio de mecanismo inovador de resolução de controvérsias tributárias, a adoção de modelo que permita reverter a realidade da baixa taxa de recuperabilidade dos créditos tributários municipais, resultado da utilização dos meios tradicionais disponíveis (judiciais e administrativos ordinários), especialmente, dos inscritos em dívida ativa.

7.3. Composição do Saldo de Dívida Ativa

A RELAÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA ATIVA, APURADA ATÉ 31/12/2020, DETINHA COMO PARTICIPAÇÃO MAIS SIGNIFICATIVA O ISS, COM 45,60%, SEGUIDO PELO IPTU, COM 45,00%. ESSAS DUAS ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS REPRESENTAVAM 90,60% DE TODOS OS CRÉDITOS.

Gráfico 65. Participação no Saldo da Dívida Ativa 2016 – 2020

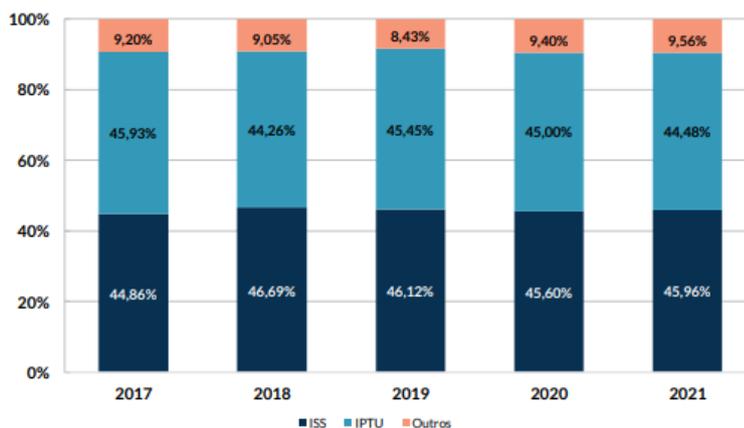
Fonte: Relatório Técnico CAD/SGCE sobre as Contas de Governo – Exercício de 2020



Em relação à composição do saldo da Dívida Ativa, constata-se no gráfico a seguir, similaridades das duas principais espécies tributárias, respondendo por 90,44% dos créditos: o ISS com 45,96% do total, seguido pelo IPTU, com 44,48%.

Gráfico 66. Participação no Saldo da Dívida Ativa 2017 – 2021

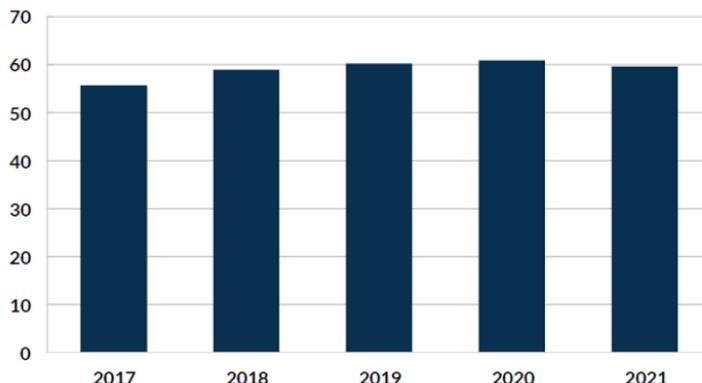
Fonte: Relatório Técnico CAD/SGCE sobre as Contas de Governo – Exercício de 2021



A seguir, repare-se a evolução gráfica do saldo total da Dívida Ativa, no período 2017 a 2021, em valores reais, atualizados pelo IPCA-e.

Gráfico 67. Evolução do Saldo da Dívida 2017 – 2021

Fonte: Relatório Técnico CAD/SGCE sobre as Contas de Governo – Exercício de 2021
Valores em R\$ bilhão

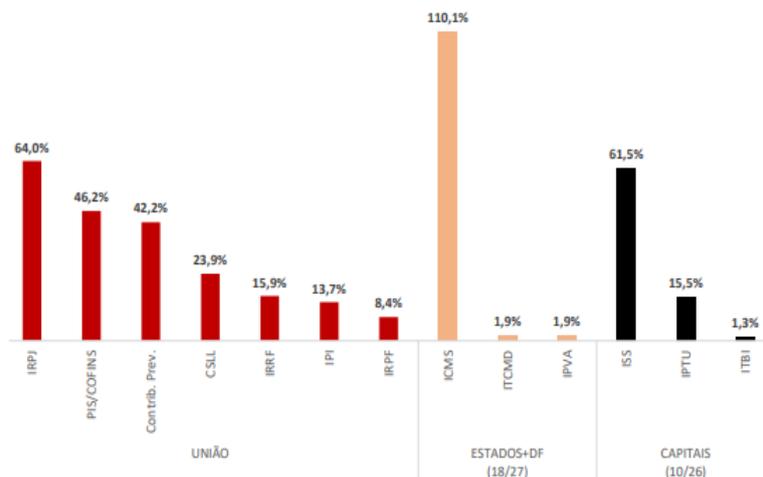


Não obstante, em valores absolutos, os números de 2021 ultrapassarem (nominalmente) os de 2020, na atualização comparativa realizada pela CAD, apenas dos exercícios de 2020 e 2021, revela-se um decréscimo de 2,26% no estoque da dívida ativa.

No Município do Rio de Janeiro, quando se coloca em perspectiva o atual quadro do contencioso tributário (judicial e administrativo), no que tange à arrecadação do ISS e do IPTU, especialmente à luz da arrecadação ordinária, conclui-se que seus percentuais não se mantêm anualmente; aliás, ao contrário, mostra-se relevante mencionar a baixa considerável referente ao IPTU, conforme o gráfico abaixo e melhor explorado no capítulo a seguir:

Gráfico 68. Relação entre contencioso, por tributo, e a arrecadação tributária bruta, por nível federativo, em 2019 (%)

Fonte: Insper²¹⁰



Por último, apenas para fins de comparação, importante assinalar que na cidade de São Paulo, sendo um Município cuja arrecadação é relativamente maior (à razão de dobro aproximadamente²¹¹), o estoque de dívida ativa, após ajuste para perda, em 2018, era inferior ao do Rio de Janeiro naquela ocasião, qual seja, da ordem de R\$ 49,9 bilhões (em 2018).

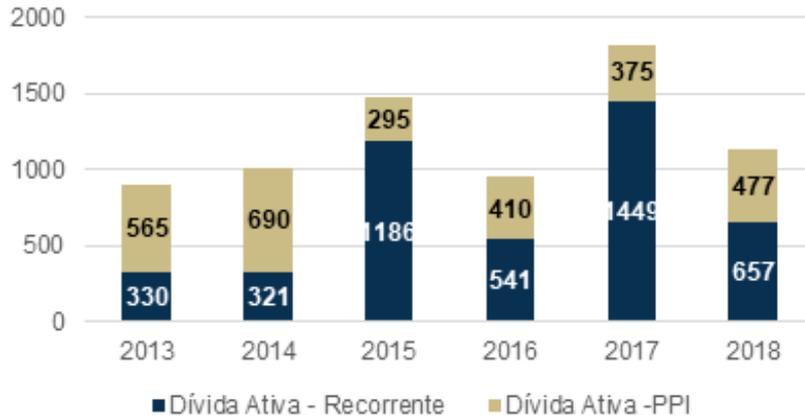
²¹⁰ Disponível em https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/01/Contencioso_tributario_relatorio2020_vf10.pdf. Acesso em 10/04/2022; pág 13.

²¹¹ R\$ 66,7 bilhões arrecadados em 2020.

Confira-se:

Gráfico 69. Proporção do PPI na Dívida Ativa (Valores nominais)²¹²

Fonte: Parecer Prévio sobre as Contas de Governo da Prefeitura do Município de São Paulo -SP - 2018
Valores em R\$ milhão



Todavia, de acordo com o apurado no Relatório das Contas de 2021 da cidade de São Paulo, o referido estoque cresceu substancialmente, atingindo R\$ 60,98 bilhões em 2020:

Tabela 86. Dívida Ativa Consolidada 2019 x 2020

Fonte: Balançetes Analíticos da PMSP e consolidado extraídos do SOF - posição de janeiro a dezembro de 2020 (Relatório SCTO26R).
Valores em R\$ mil, nominais

Contas	2019	2020	% Vert.	Δ	Δ %
PMSP	128.295.902	139.186.274	228,2	10.890.372	8,5
Demais Entidades (Incluindo Poder Legislativo)	2.060.171	2.226.838	3,7	166.667	8,1
(-) Ajuste para Perdas	-75.024.138	-80.429.346	-131,9	-5.405.208	7,2
Total de Dívida Ativa	55.331.934	60.983.764	100	5.651.831	10,2

Abaixo, segue o detalhamento do mencionado valor, sendo retiradas algumas inconsistências e impropriedades, conforme indicadas no Relatório, de modo que se alcançou registro efetivo de um saldo líquido da dívida ativa, já abatidas as perdas (ajustes), da ordem de R\$ 58,75 bilhões.

Veja-se:

²¹² PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS - 2018 PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO SUMÁRIO EXECUTIVO, pág. 15: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/14358> Acesso em 04/04/2022.

Tabela 87. Movimentação da Dívida Ativa da PMSP – 31.12.19 a 31.12.2020

Fonte: Quadros contábeis patrimoniais de janeiro a dezembro extraídos do SDA (relatório SNO802HJ/A) e balancete analítico da PMSP de janeiro a dezembro/2020 extraído do SOF (relatório SCT026R)

Valores em R\$ mil

Saldo Bruto em 31.12.19 conforme SOF	128.295.902
(+) Incrições	4.785.878
(+) Acréscimos Legais (juros e multas)	10.617.907
(+) Acréscimos Legais (atualização monetária)	3.396.696
(-) Negação / Cancelamento da Dívida Ativa	-5.863.620
(-) Arrecadação (Ordinária e Parcelada)	-1.344.799
(-) Remissão / Anistia	-701.690
(=) Saldo Bruto em 31.12.2020	139.186.274
(-) Ajustes para Perdas em dezembro/2020	-80.429.346
(=) Saldo Líquido em 31.12.2020 conforme SOF	58.756.928

Do estoque líquido do montante de R\$ 58,8 bilhões, note-se que R\$ 48,1 bilhões (ou 81,8%) se referem à dívida ativa tributária e os R\$ 10,7 bilhões (ou 18,2%) restantes, à não tributária.

Quanto à arrecadação da dívida ativa, identificou-se o ingresso bruto de R\$ 1,4 bilhão, percentual de receita correspondente a 1,0% do estoque bruto da dívida ativa existente em 31/12/2020.

Assim, como se infere, a média dos últimos quatro anos, considerando o mesmo critério, foi de 1,2%²¹³.

Tabela 88. Percentual da arrecadação dívida ativa em relação ao estoque bruto

Fonte: Balancete analítico da PMSP de janeiro a dezembro/2020 extraído do SOF (relatório SCT026R) e boletim da receita (STS064R)

Valores em R\$ mil.

Descrição/Ano	2017	2018	2019	2020	Média 4 anos
Receita Arrecadada	2.078.688	1.287.706	1.392.148	1.365.806	6.124.348
Estoque Bruto	119.116.371	129.148.836	135.633.517	141.413.112	525.311.836
% Arrecadado	1,7%	1,0%	1,0%	1,0%	1,2%

Nesses 3 últimos anos, segundo o TCE/RJ, essa relação para a recuperação da Dívida Ativa do Estado do Rio de Janeiro foi, em média, de 0,7033%, com destaque para o aumento no ano de 2021, comparativamente a 2020 e 2019, confira-se:

Tabela 89. Taxa de Arrecadação do Governo Estadual do RJ

Fonte: Contas de Governo de 2020 – Processo TCE-RJ nº 101.104-0/2021 e Doc. TCE-RJ nº 000.891-7/2022, fl. 26. Contas de Governo de 2021 – processo TCE-RJ nº 101.730-3/20 e Volume 18 às fls. 4356.

Valores históricos.

Taxa de arrecadação do Governo Estadual - RJ			
Ano	2019	2020	2021
Estoque da Dívida Ativa (EDA)	R\$ 114.296.760.757	R\$ 118.439.186.474	R\$ 121.977.609.267
Total de Arrecadação (TA)	R\$ 573.269.088	R\$ 419.063.449	R\$ 1.541.237.723
TA/EDA	0,50%	0,35%	1,26%

²¹³ Referida taxa será devidamente abordada, no que tange à dívida ativa do Município do Rio de Janeiro no item 7.7.

Como se verificará mais adiante (item 7.6.), o MRJ, desde 2017, pratica uma taxa de 1,394% (em média), similar ao da cidade de São Paulo, à média da União Federal (ligeiramente maior) e, como examinado acima, bem superior à do Estado do Rio de Janeiro.

Entretanto, percebe-se que referido percentual significa uma Taxa de Recuperabilidade da Dívida Ativa bastante singela, qual seja, inferior a 2%.

Desta forma, evidencia-se que o atual paradigma de recuperação da dívida ativa oferece sinais de efetivo esgotamento e, tal como apresentado anteriormente, faz sentido buscar referências em modelos que primem pela consensualidade em detrimento da beligerância administrativa e/ou judicial, considerando que o MRJ atinge praticamente 2 orçamentos anuais em estoque de dívida ativa, com perdas (contábil) estimadas da ordem de 1 orçamento anual, prejudicando sobremaneira a consecução das políticas públicas formuladas pela gestão.

7.4. Perfil da Carteira

COM BASE EM TRABALHO SUBSTANCIOSO E EXAUSTIVO DA PGM/RJ, FOI POSSÍVEL ANALISAR, COM EXTREMA RIQUEZA DE DETALHES, A COMPOSIÇÃO DO PERFIL DA CARTEIRA DA DÍVIDA ATIVA DO MUNICÍPIO, CABENDO REGISTRAR COMO RELEVANTE, POR DIVERSOS ASPECTOS, O SEGUINTE:

Tabela 90. Perfil da Carteira da Dívida Ativa por CDAs

Fonte: PGM/RJ

Elaboração: PGM/RJ

PERFIL DA CARTEIRA						
#CDAs						
	IPTU	ISS	ITBI	OUTROS	TOTAL	%
Igual ou maior que 100 mil	28.372	16.294	767	4.024	49.457	2,2%
Menor que 100 mil	<u>1.361.847</u>	<u>71.692</u>	<u>3.571</u>	<u>797.646</u>	<u>2.234.756</u>	97,8%
	1.390.219	87.986	4.338	801.670	2.284.213	
	61%	4%	0%	35%	100%	
Suspensas ou Garantidas	14.105	731	165	0	17.457	0,8%
(R\$) Milhões	IPTU (*)	ISS	ITBI	OUTROS	TOTAL	%
Igual ou maior que 100 mil	20.216	29.384	1.369	2.900	53.870	84,29%
Menor que 100 mil	<u>6.649</u>	<u>1.413</u>	<u>83</u>	<u>1.971</u>	<u>10.116</u>	15,8%
	26.865	30.797	1.452	4.871	63.985	
	42%	48%	2%	8%	100%	
Suspensas ou Garantidas	1.658	7.552	26	109	9.346	14,6%
Idade da Carteira						
Anterior a 2012	15.280	11.672	93	2.929	29.975	46,8%
Anterior a 2012 (suspensa / garantida)	850	4.508	4	45	5.406	8,4%
2012 em diante	9.927	11.572	1.333	1.833	24.665	38,5%
2012 em diante (suspensa / garantida)	<u>809</u>	<u>3.044</u>	<u>23</u>	<u>64</u>	<u>3.940</u>	6,2%
	26.865	30.797	1.452	4.871	63.985	

A tabela acima compila diversas informações importantes. A primeira delas, o número de Certidões de Dívida Ativa (CDAs) em cobrança²¹⁴, por tributo. Confira-se:

²¹⁴ A inscrição do crédito tributário intitulado pelo sujeito ativo é medida obrigatória constante do §3º, do artigo 2º, da Lei nº 6.830/80, e se constitui no ato de controle administrativo da legalidade do referido crédito que é feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza desse crédito, que após sua inscrição regular, passa a consubstanciar a Dívida Ativa do ente em questão.

Gráfico 70. Números de CDAs em cobrança por Tributo

Fonte: PGM/RJ

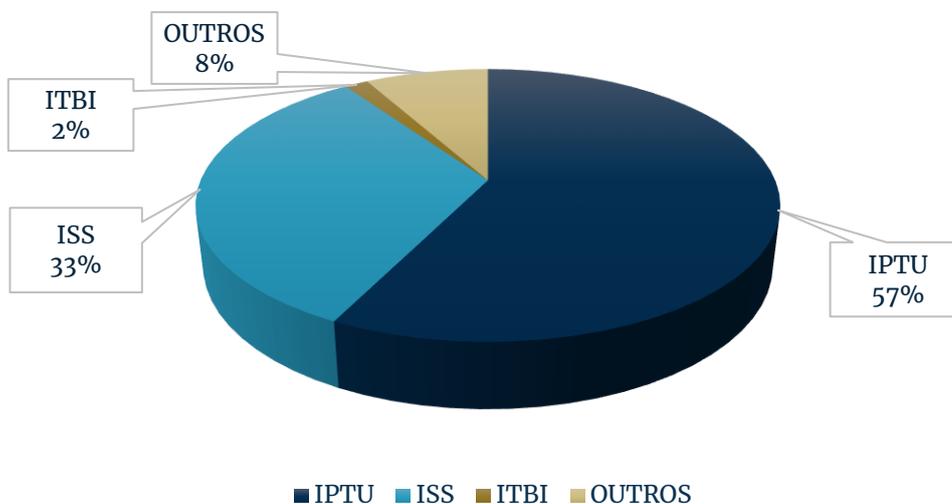


Tabela 91. Número de CDAs ativas por tributo, por faixa de valores, até R\$ 100 mil e acima de R\$ 100 mil

Fonte: PGM/RJ

Elaboração PGM/RJ

Valores em R\$ milhões

CDA's	IPTU	ISS	ITBI	OUTROS	TOTAL
>= 100 mil	28.372	16.294	767	4.024	49.457
< 100 mil	1.361.847	71.692	3.571	797.646	2.234.756
Total	1.390.219	87.986	4338	801.670	2.284.213

No que se refere aos valores envolvidos dessas mesmas CDAs, pode-se aferir o valor em disputa por tributos, como também, o valor total envolvido, por faixa de valores de cada CDA, confira-se:

Gráfico 71. Representatividade percentual das CDAs por tributo

Fonte: PGM/RJ

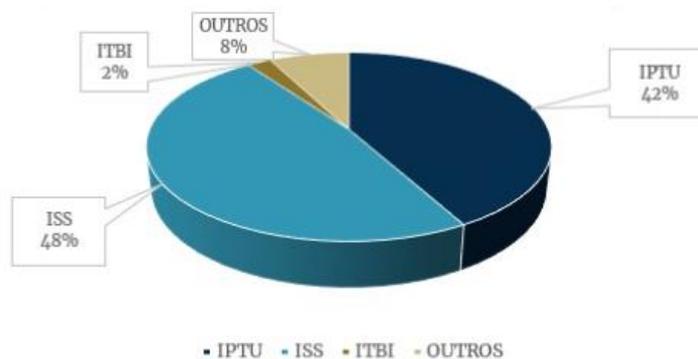


Tabela 92. Representatividade % dos Valores totais das CDAs por Tributos

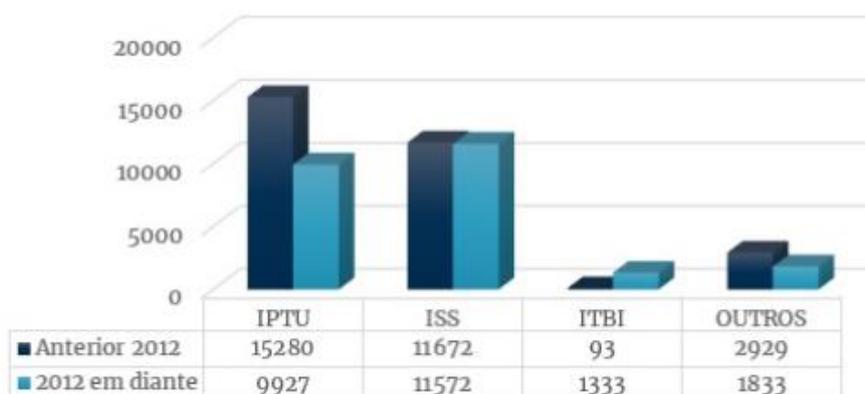
Fonte: PGM/RJ
Elaboração Própria
Valores em R\$ milhões

R\$	IPTU	ISS	ITBI	OUTROS	TOTAL	%
>= 100 mil	R\$ 20.216.000,00	R\$ 29.384.000,00	R\$ 1.369.000,00	R\$ 2.900.000,00	R\$ 53.870.000,00	84,19%
< 100 mil	R\$ 6.649.000,00	R\$ 1.413.000,00	R\$ 83.000,00	R\$ 1.971.000,00	R\$ 10.116.000,00	15,81%
Total	R\$ 26.865.000,00	R\$ 30.797.000,00	R\$ 1.452.000,00	R\$ 4.871.000,00	R\$ 63.986.000,00	
	41,99%	48,13%	2,27%	7,61%		

Adicionalmente, quanto à contemporaneidade dos débitos da carteira, é significativo o fato de que a substancial parcela das CDAs (em números absolutos) relaciona-se às dívidas anteriores a 2012, especialmente, para o IPTU:

Gráfico 72. Idade da Carteira por tributo

Fonte: PGM/RJ
Elaboração Própria



Em resumo:

- 61% das CDAs ativas (2.284.213) referem-se a Créditos de IPTU;
- Apenas 2,2% do total tem valor envolvido acima de R\$ 100 mil;
- Apenas 15% da Carteira está com exigibilidade suspensa ou garantida;
- 47% do valor total da carteira possui mais de 10 anos;
- 84% do valor total da carteira concentra-se em apenas 2% das CDAs; e
- Créditos de ISS representam 48% da carteira, porém correspondem a apenas 4% das CDAs.

7.4.1. Análise do Estoque de Executivos Fiscais

Uma vez tratado o estoque da dívida ativa do MRJ por CDA, passa-se a analisar o mesmo estoque, neste momento, a partir das Execuções Fiscais ativas.

Em resumo, tratam-se as Execuções Fiscais de ações judiciais movidas pelo respectivo órgão encarregado do controle da legalidade, liquidez e certeza do crédito tributário intitulado por esse mesmo órgão, uma vez inscrito esse mesmo crédito em dívida ativa, em cadastro próprio, que, se resumem,

pois, à ações executivas de cobrança, por meio de rito especial, previsto na Lei nº 6.830/1980, em face do devedor do tributo, bem como dos eventuais demais co-devedores, se existirem, conforme apuração prévia em processo administrativo de apuração, liquidação e acerto, via lançamento tributário e/ou autuação²¹⁵.

O gráfico a seguir traz informações relevantes a saber: (i) número de execuções fiscais, valores envolvidos, por faixas (até R\$ 100 mil, acima de 100 mil até 500 mil e acima de 500 mil reais), bem como idades das ações ajuizadas, categorizando-se por tributos e seus respectivos percentuais, confira-se:

Tabela 93. Perfil das execuções fiscais

Fonte: PGM/RJ

Elaboração PGM/RJ

PERFIL DAS EXECUÇÕES FISCAIS						
	IPTU	ISS	ITBI	OUTROS	TOTAL	%
Igual ou maior que 500 mil	4.662	4.659	146	793	10.260	2%
Entre 100 mil e 500 mil	17.156	10.247	467	2.691	30.561	5%
Menor que 100 mil	<u>368.255</u>	<u>40.520</u>	<u>1.064</u>	<u>136.344</u>	<u>546.183</u>	93%
	390.073	55.426	1.677	139.828	587.004	100%
	66%	9%	0%	24%	100%	
(R\$) Milhões	IPTU	ISS	ITBI	OUTROS	TOTAL	%
Igual ou maior que 500 mil (*)	15.723	22.032	1.240	1.949	40.944	78%
Entre 100 mil e 500 mil	3.675	2.200	106	563	6.543	12%
Menor que 100 mil	<u>3.231</u>	<u>1.107</u>	<u>33</u>	<u>958</u>	<u>5.330</u>	10%
	22.629	23.339	1.379	3.470	52.817	100%
	43%	48%	3%	7%	100%	
Idade das Execuções Fiscais						
Anterior a 2012 (*)	13.919	11.937	72	1.809	27.738	53%
2012 em diante	<u>8.710</u>	<u>13.400</u>	<u>1.307</u>	<u>1.660</u>	<u>25.079</u>	47%
	22.629	25.339	1.379	3.470	52.817	100,0%

Segregando as execuções fiscais por tributos, verifica-se que 2% de todas as Execuções Fiscais concentram 78% dos valores em cobrança:

²¹⁵ As Execuções Fiscais lastreiam-se obrigatoriamente em CDAs válidas e regularmente inscritas, de modo que para toda Execução Fiscal há, no mínimo, uma Certidão de Dívida Ativa correspondente. A contrário sensu, pode(m) existir CDA(s) sem o correspondente ajuizamento de Executivo Fiscal.

Gráfico 73. Representatividade percentual das Execuções Fiscais por tributo

Fonte: PGM/RJ

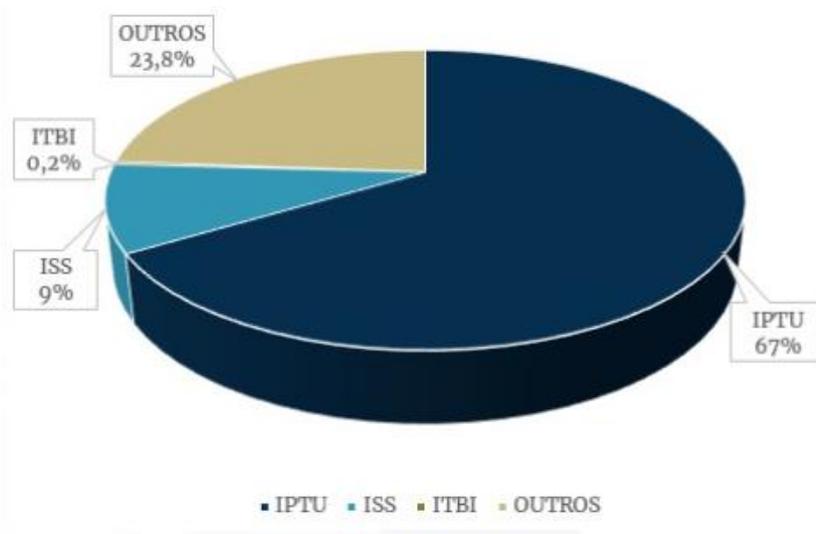


Tabela 94. Execuções Fiscais por Tributo e Faixas de valores envolvidos

Fonte: PGM/RJ

Elaboração: PGM/RJ

Execuções Fiscais	IPTU	ISS	ITBI	OUTROS
R\$ >= 500 mil	4.662	4.659	146	793
Entre 100 mil e 500 mil	17.156	10.247	467	2.691
<100 mil	368.255	40.520	1.064	136.344
Total	390.073	55.426	1.677	139.828

Gráfico 74. Representatividade percentual das Execuções Fiscais por faixa de valores em cobrança

Fonte: PGM/RJ

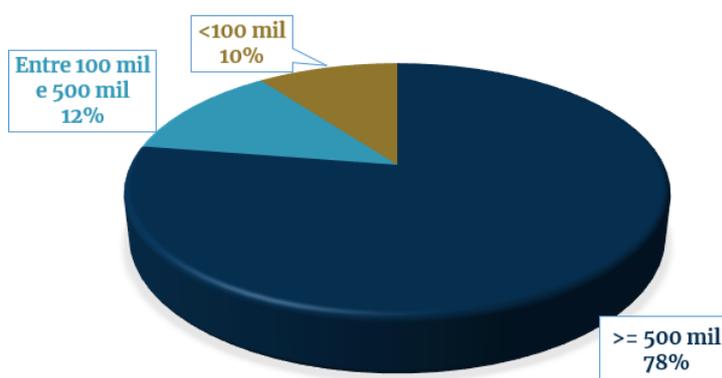


Tabela 95. Execuções Fiscais por faixa de valores

Fonte: PGM/RJ

Elaboração: PGM/RJ

Valores em R\$ bilhões

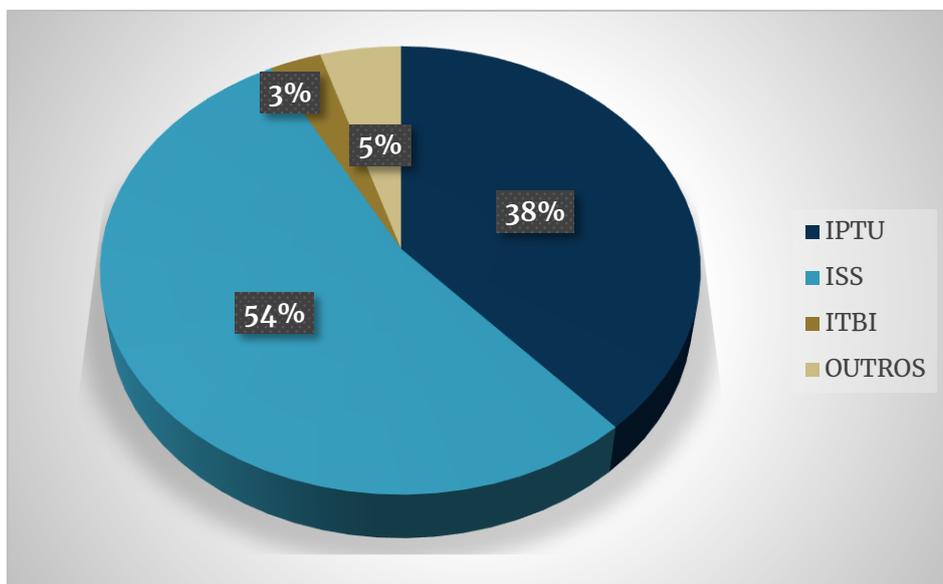
R\$	TOTAL
>= 500 mil	40,944 BI
Entre 100 mil e 500 mil	6,544 BI
<100 mil	5,329 BI
Total	52,817 BI

Precisamente na faixa das Execuções Fiscais de valor acima de R\$ 500 mil, a maior parcela deles se refere ao ISS seguido de IPTU, conforme os percentuais abaixo:

Gráfico 75. Representatividade de Execuções Fiscais, de valores acima de R\$ 500 mil

Fonte: PGM/RJ

Elaboração: PGM/RJ



Assim, comparando a Tabela acima com os gráficos colacionados é igualmente possível extrair-se as seguintes conclusões:

- Apenas 2% do total dos Executivos Fiscais ajuizados (“EFs”, também sob sinônimo de Execuções Fiscais) têm valor envolvido (créditos a recuperar) igual ou superior a R\$ 500 mil reais, representando, todavia, 78% (R\$ 40,9 bilhões) do total dos valores em cobrança (R\$ 52,81 bilhões);
- Considerando que, em valores, os Executivos Fiscais ativos de valor igual ou superior a R\$ 100 mil somam 90% (igual ou superior a 500 mil somam 78%) do total do estoque de executivos fiscais, conclui-se que estes EFs merecem uma atenção toda especial para materialização dos seus créditos que alcançam aproximadamente R\$ 47 bilhões, ressalvando-se aqueles EFs que abrangem período superior a 10 anos (anteriores a 2012);

- Comparativamente ao valor total das CDAs (R\$ 63,9 bilhões), as execuções fiscais somam R\$ 52,8 bilhões. Conclui-se, portanto, que existe um contingente elevado, da ordem de R\$ 11,1 bilhões, que ainda não foi ajuizado (cobrado), podendo referir-se a débitos muito antigos ou débitos recentes, que ainda serão judicializados. Faz-se necessária uma aferição mais aprofundada por parte da PGM/RJ sobre essa diferença substancial (CDAS x EFs);
- Do mesmo modo, 53% dos executivos fiscais datam de períodos anteriores a 2011, reforçando a constatação do elevado grau e impacto de serem fulminados por prescrição e /ou prescrição intercorrente; e, por último,
- Que os EFs referentes ao ISS representam 48% (R\$ 25,34 bilhões) do valor total em cobrança, porém contraditoriamente, representam apenas 9% das execuções fiscais ativas.

À guisa de exemplo, nas Contas da Cidade de São Paulo de 2020²¹⁶, segundo os dados disponibilizados, entre 27/11/2020 e 12/02/2021, estes evidenciavam a existência de 578.610 inscrições em dívida ativa, totalizando R\$ 39,1 bilhões inscritos há mais de 15 anos, sem anotação de parcelamento ou garantia na data-base de 31.10.20, e assim, caso fosse adotado apenas esse critério para fins de reconhecimento, a redução no estoque bruto da dívida ativa contabilizada em 31/10/2020 seria da ordem de apenas 28,9%.

Por sua vez, em auditoria realizada no último mês de março, a CAD apurou junto à PGM/RJ a relação dos 15 maiores devedores do IPTU (por inscrição imobiliária) e da Dívida Avulsa (ISS) do Município, considerando as certidões ajuizadas e não ajuizadas, conforme os quadros a seguir:

Tabela 96. ISS - Maiores Devedores 2021

Fonte: CAD/PGM/RJ

Valores em R\$ mil

Quantidade CDAs	Contribuinte	Valor Inscrito
4	JOCKEY CLUB BRASILEIRO	1.236.972
36	AIS - Associação para Investimento Social	1.123.625
5	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero	709.279
4	CASA DA MOEDA DO BRASIL CMB	663.221
3	EDS ELECTRONIC DATA SYSTEMS DO BRASIL LTDA	533.301
5	COMPANHIA DOCAS DO RIO DE JANEIRO	435.005
94	BANCO DO BRASIL S/A	411.743
5	SOCIEDADE UNIVERSITARIA GAMA FILHO.	380.786
1	OI Móvel S A	348.401
29	Banco Itaú S/A	343.600
1	TIM CELULAR SA	340.519
18	MASSA FALIDA DE DBA ENGENHARIA DE SISTEMAS LTDA	339.607
14	Caixa Econômica Federal - CEF	293.043
2	CAIXA DE ASSISTENCIA DOS FUNCIONARIOS DO BANCO DO BRASIL	274.345
2	INTERUNION CAPITALIZACAO S. A	252.457
223	Totais	7.685.903

²¹⁶ Disponível em <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/34680> Acesso em 22.05.2022.

Tabela 97. IPTU - Maiores Devedores 2021

Fonte: CAD/PGM/RJ

Valores em R\$ mil

Imóvel Inscrição	Quantidade CDAs	Contribuinte	Valor Inscrito
8525669	32	ABILIO SOARES DE SOUSA	3.826.472
5856711	20	ABILIO SOARES DE SOUSA	3.279.074
8194359	24	COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS - CPRM	121.137
3091493	15	Fundação Getúlio Vargas - FGV	113.767
1206192	24	MESBLA S/A	111.680
4530341	14	JOCKEY CLUB BRASILEIRO	110.262
80005085	22	COMPANHIA DO METROPOLITANO DO RIO DE JANEIRO METRO EM LIQUID	107.209
80005077	23	CIA.DO M R JANEIRO-METRO	105.622
1095652	14	HOTEIS OTHON SA	91.038
12070314	9	Companhia Brasileira de Distribuição	87.273
80005325	18	COMPANHIA DO METROPOLITANO DO RIO DE JANEIRO METRO EM LIQUID	86.860
4488722	14	EFFICIENT LIGHTING PRODUCTS INDUSTRIA E COMERCIO DE LAMPADAS	83.615
30086516	11	CARREFOUR C INDUSTRIA LTDA	77.423
19229749	25	ANTONIO SALVADOR ESPOLIO	75.530
29610854	15	SOCIEDADE HIPICA BRASILEIRA	69.415
	280	Totais	8.346.378

A análise das listagens apresentadas indica que os 15 maiores devedores de IPTU e de ISS, considerando a soma de CDAs ajuizadas e não ajuizadas, perfazem um total de R\$ 16,03 bilhões, sendo R\$ 7,68 bilhões referentes ao ISS e R\$ 8,35 bilhões referentes ao IPTU. Tal valor corresponde a 26,89% do montante de R\$ 56,62 bilhões evidenciados como Dívida Ativa no Balanço Patrimonial da Administração Direta.

Durante a mesma auditoria, a PGM/RJ informou que a regularidade dos lançamentos de IPTU e taxas (verificação de superposição de inscrições imobiliárias) encontra-se sob análise em processos administrativos no Município.

Por último, destaca-se o ajuizamento maciço de EFs desde 2012, somado ao elevadíssimo estoque de EFs ativas, por vezes, alcançando mais de 40 mil ações ajuizadas por ano (vide Anos de 2012; 2014; 2015; 2016; 2020 e 2021).

Tabela 98. Execuções Fiscais ativas e ajuizadas de 2012 a 2022

Fonte: PGM/RJ

Elaboração: PGM/RJ

#Execuções	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ativas	732.967	667.080	661.180	660.489	663.996	633.584	599.235	598.919	569.808	589.881	587.004
Ajuizadas	47.584	6.884	67.500	84.127	42.408	16.106	21.679	35.946	41.950	46.930	1.258

Muito embora tenha havido redução paulatina do número de EFs ativas, o ajuizamento de milhares de executivos fiscais anualmente não implicou aumento correspondente de ingressos/receitas da dívida ativa do MRJ.

Veja-se como se comportou a arrecadação da D.A. ao longo desses anos²¹⁷:

Gráfico 76. Arrecadação da Dívida Ativa, por anos, de 1999 a 2021

Fonte: PGM/RJ

Elaboração: PGM/RJ

Valores em R\$ milhões



Essa metodologia de ajuizamento dos EFs tem amparo, por exemplo, na premissa adotada pela SMF de redução do período de tolerância (de 24 meses para 12 meses) para ajuizamento das execuções fiscais de cobrança de IPTU não pagos, por exemplo²¹⁸.

Entretanto, o ajuizamento de EFs em massa não teve como resultado prático direto um incremento da arrecadação. Aliás, pelo contrário: como constatado²¹⁹, o congestionamento da 1ª instância, mediante o ajuizamento de ações em número superior ao de ações baixadas²²⁰, aparece como uma das principais causas prejudiciais à gestão eficiente dos processos judiciais e a uma prestação jurisdicional tempestiva, frustrando a obtenção de novas receitas.

Ademais, a demonstração concreta da arrecadação acima, teve como característica mais marcante, nos anos de 2013/2014 um incomum incremento, fomentado, precisamente, pelo programa especial denominado PPI Carioca (Programa de Parcelamento Incentivado).

Nesse passo, cumpre ressaltar que, se de um lado mostra-se conveniente implementar programas especiais para fomentar a arrecadação da dívida ativa, por outro, não se pode descurar dos efeitos deletérios que a edição frequente e reiterada de tais programas - que invariavelmente contemplam

²¹⁷ 2012-2013: PPI Carioca; 2015-2020 - Concilia; 2021 - Sem programa.

²¹⁸ Entrevista do Prefeito Eduardo Paes, no programa Roda Viva, em 14.02.2022 Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=BRZ-zrDtCdw> Acesso em 17.05.2022.

²¹⁹ https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/01/Contencioso_tributario_relatorio2020_vf10.pdf

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/relatorio-contencioso-tributario-final-v10-2.pdf>

²²⁰ Conforme o CNJ, os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 36% do total de casos pendentes e 68% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 87%. Ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2020, apenas 13 foram baixados. (Pág. 176 in <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>); portanto, a Taxa de congestionamento mede-se pela diferença positiva entre o número de ações em curso, deduzidas do número de ações baixadas, à razão de 100.

condições especiais para quitação dos débitos pelos sujeitos passivos - têm para a arrecadação ordinária, influenciando negativamente o comportamento dos contribuintes quanto à regular adimplência tributária²²¹.

A despeito disso, mostra-se essencial que a Administração Pública consiga calibrar o *timing* correto para a edição de tais programas especiais, de modo a elevar a arrecadação, sobretudo e especialmente, da dívida ativa.

7.4.1.1. EXECUÇÃO FISCAL: BENCHMARK NACIONAL

Tal como constatado pelo CNJ, no Anuário “Justiça em Números 2021”²²², historicamente as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário.

Segundo a análise do CNJ, o “*processo de execução fiscal chega ao Poder Judiciário depois que as tentativas de recuperação do crédito tributário se frustraram na via administrativa, provocando sua inscrição na dívida ativa e dessa forma, o processo judicial acaba por repetir etapas e providências de localização do devedor ou patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário já adotadas, sem sucesso, pela administração fazendária, acabando por chegar ao Judiciário títulos de dívidas já cobradas por outras vias e, por consequência, com menor probabilidade de recuperação.*”²²³ (grifo acrescentado)

O CNJ diagnosticou que os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 36% do total de casos pendentes e 68% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 87%. Ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2020, apenas 13 foram baixados.

No entanto, caso fossem desconsiderados esses processos (as execuções fiscais), a taxa de congestionamento média do Poder Judiciário cairia **6,1 pontos percentuais**, passando de 73% para 66,9% em 2020, vide gráficos mais adiante.

A título de exemplo, no que diz respeito à pressão que as execuções fiscais exercem sobre o Poder Judiciário, na Justiça Federal, os processos de execução fiscal correspondem a 46% do seu acervo total de primeiro grau (conhecimento e execução), enquanto na Justiça Estadual, corresponde a 40% do total do acervo em 1º grau.

Tabela 99. Impacto das execuções fiscais (%), por concentração, em volume, do total de processos ativos no Poder Judiciário

Fonte: CNJ, 2021²²⁴

Impacto das execuções fiscais (%)	
Justiça Estadual	82,86
Justiça Federal	16,86
Justiça do Trabalho	0,27
Justiça Eleitoral	0,01

²²¹ PAES, Nelson Leitão. Os efeitos dos parcelamentos sobre a arrecadação tributária. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ee/a/www6zVpt997MSQnMYXfSjB/?lang=pt> Acesso em 17.05.2022.

²²² <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>

²²³ Pág. 175 in <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>

²²⁴ Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf> Acesso em 12/05/2022; Pág. 176.

Apesar de as execuções fiscais representarem cerca de 38% do acervo de primeiro grau na Justiça Estadual, verifica-se que somente dois tribunais possuem percentual superior a essa média: TJSP (58,5%) e TJRJ (56,2%), mas, por representarem tribunais de grande porte, sobem a média do segmento estadual, pois apenas no TJSP são 11 milhões de execuções fiscais pendentes. Confira-se:

Gráfico 77. Taxa de congestionamento na execução fiscal, por tribunal

Fonte: CNJ, 2021²²⁵

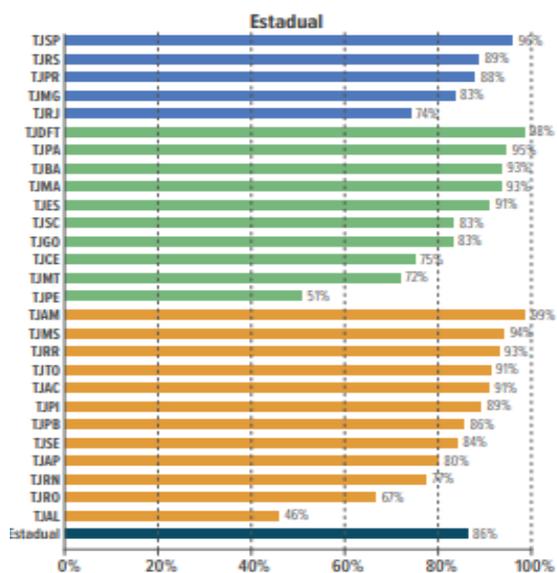
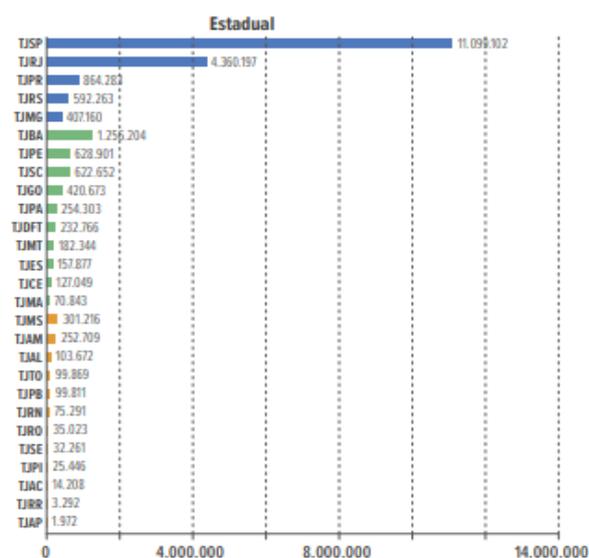


Gráfico 78. Total de execuções fiscais pendentes, por tribunal

Fonte: CNJ, 2021²²⁶

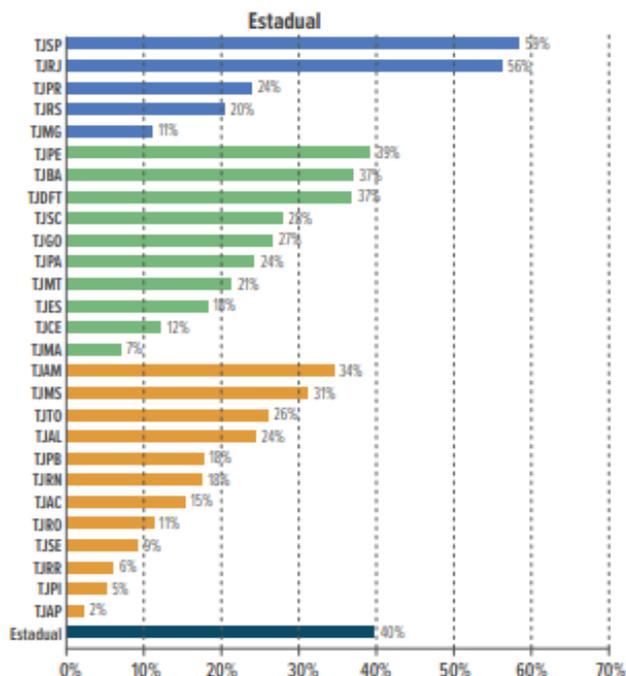


²²⁵ Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf> Acesso em 12/05/2022; Pág. 180, Figura 122.

²²⁶ Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf> Acesso em 12/05/2022; Pág. 177, Figura 118.

Gráfico 79. Total de execuções fiscais pendentes em relação ao total de processos pendentes no primeiro grau, por tribunal

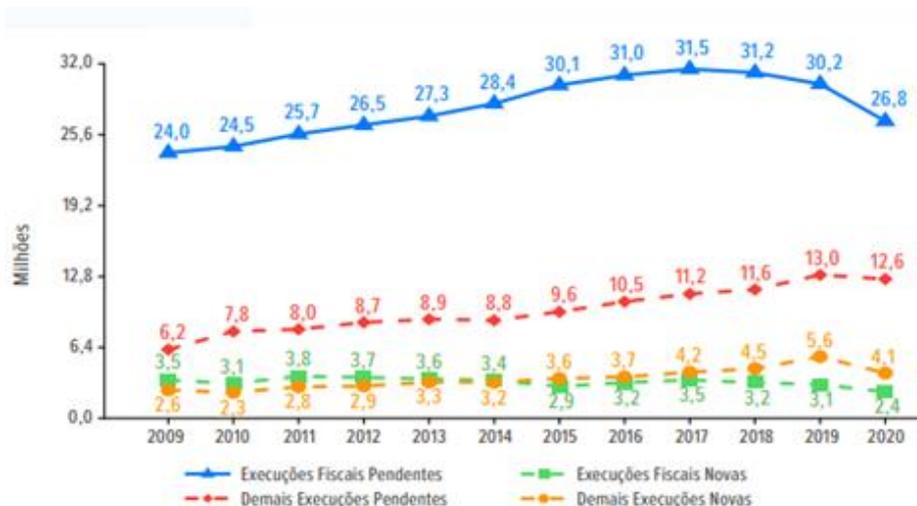
Fonte: CNJ, 2021²²⁷



Para se ter uma ideia, a maior taxa de congestionamento de execução fiscal refere-se à Justiça Federal (93%), seguida da Justiça Estadual (86%) e da Justiça do Trabalho (88%). Historicamente, vem sendo verificado uma redução dos processos pendentes de execução fiscal pelo terceiro ano consecutivo (-11,2%). Os novos casos também reduziram no último ano (-21,9%).

Gráfico 80. Execuções Fiscais pendentes

Fonte: CNJ, 2021²²⁸



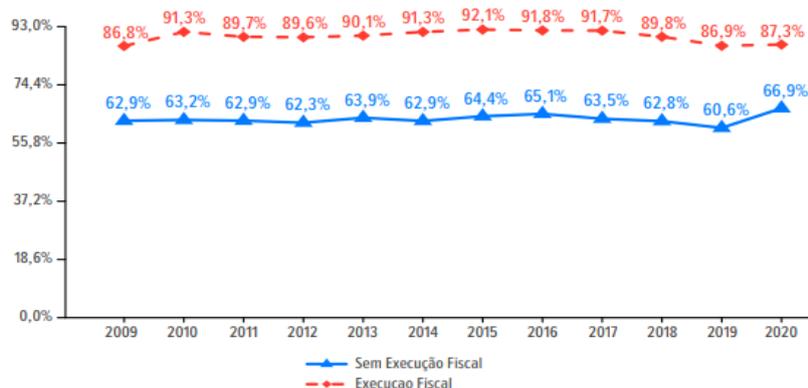
²²⁷ Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf> Acesso em 12/05/2022; Pág. 178, Figura 119.

²²⁸ Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf> Acesso em 12/05/2022; Pág. 179, Figura 120.

A despeito disso, ou seja, mesmo com a redução do acervo, a taxa de congestionamento aumentou em 0,4 ponto percentual em 2020, em razão da redução, também do total de baixados na execução fiscal (-14,2%).

Gráfico 81. Taxa de Congestionamento da Justiça Brasileira, com e sem execuções fiscais

Fonte: CNJ, 2021²²⁹



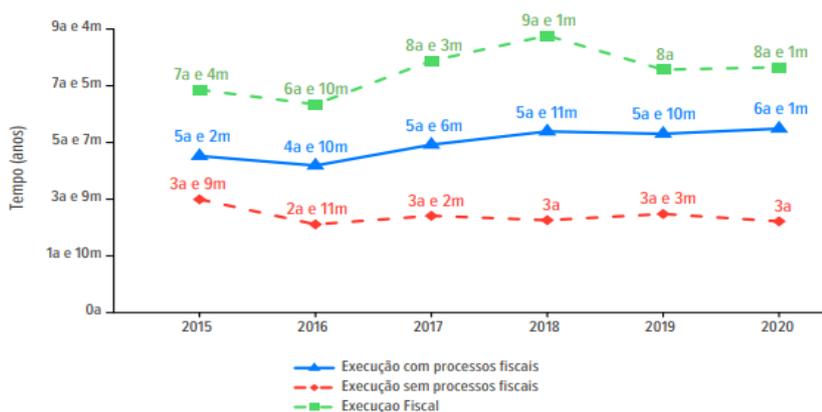
Um dado relevante é que o tempo de giro do acervo desses processos é de 6 anos e 10 meses, ou seja, mesmo que o Judiciário parasse de receber novas execuções, ainda seria necessário todo esse tempo para liquidar o acervo existente.

Entretanto, o tempo médio de tramitação de uma execução fiscal baixada é de 8 anos e 1 mês. Registre-se, apesar dos esforços, que houve aumento no tempo de baixa, em relação ao ano anterior, embora seja melhor do que o apurado em 2018.

Cumpra destacar que se desconsiderarmos as execuções fiscais, o tempo médio de tramitação do processo baixado na fase de execução passaria de 6 anos e 1 mês para 3 anos (para o ano de 2020). Portanto, houve redução do tempo de tramitação das execuções, quando desconsideradas as execuções fiscais.

Gráfico 82. Tempo médio das ações de execução, com e sem processos fiscais e a execução fiscal

Fonte: CNJ, 2021²³⁰



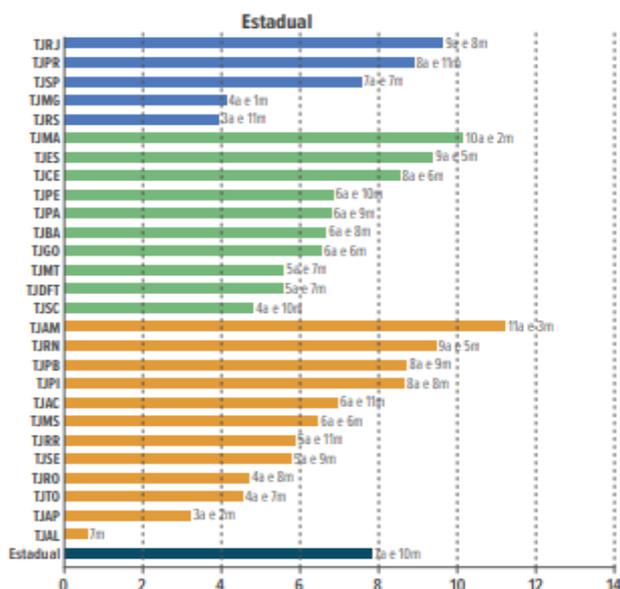
²²⁹ Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf> Acesso em 12/05/2022; Pág. 179, Figura 121.

²³⁰ Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf> Acesso em 12/05/2022; Pág. 181, Figura 123.

A Justiça Estadual leva em média 7 anos e 10 meses para baixar um processo de execução fiscal, veja-se:

Gráfico 83. Tempo de tramitação de execuções fiscais baixadas, por Tribunal

Fonte: CNJ, 2021²³¹



Repare-se, portanto, que, a partir da análise do CNJ sobre o tempo médio de tramitação e baixa do estoque das execuções fiscais, além da elevada taxa de congestionamento dos acervos, mostra-se possível mensurar a real situação da dívida ativa municipal, em especial o estoque que compõe o acervo da PGM/RJ, estando em perspectiva, precisa e justamente, o impacto dessas circunstâncias para fins de recuperabilidade desses créditos.

Colocando tais circunstâncias em perspectiva, evidencia-se o grande potencial da adoção de Métodos Alternativos de Solução de Controvérsias Tributárias no âmbito municipal. Em termos comparativos, a título exemplificativo, na Arbitragem Tributária, em Portugal, implantada em 2011²³², os processos de litígios fiscais são resolvidos em uma média de 4 meses e 20 dias²³³, contrastando com a média de 8 anos e 1 mês no Judiciário, ou mesmo 7 anos e 10 meses na Justiça Estadual (tempo que uma execução fiscal, em média, leva para ser baixada).

²³¹ Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf> Acesso em 12/05/2022; Pág. 182, Figura 124.

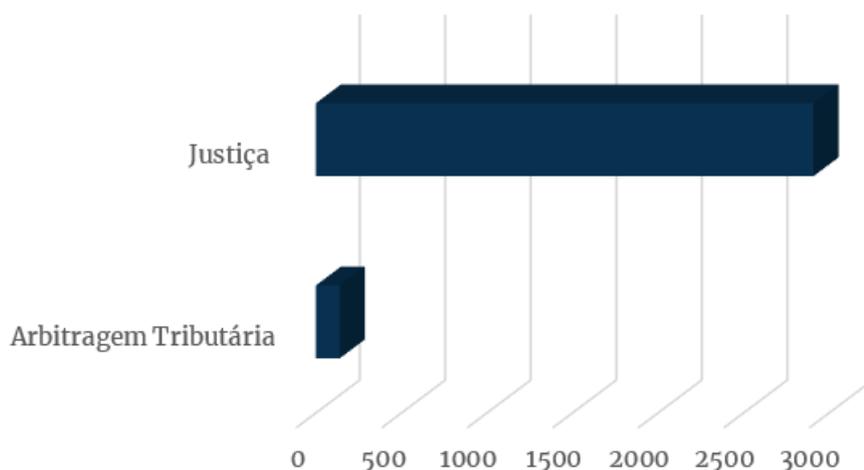
²³² Decreto-lei nº 10/2011 - Diário da República n.º 14/2011, de 20-01-2011 - Regula o regime jurídico da arbitragem em matéria tributária, no uso da autorização legislativa concedida pelo artigo 124.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril. https://www.caad.org.pt/files/documentos/regulamentos/CAAD-DL_10-2011_versao_consolidada_2021-02-26.pdf.

²³³ <https://www.dinheirovivo.pt/economia/processos-fiscais-arbitragem-resolve-em-45-meses-estado-demora-54-anos-12785976.html#:~:text=TSFP%20processos%20fiscais%3A%20arbitragem%20resolve%20em%204%2C5%20meses%2C.Estado%20de-mora%205%2C4%20anos&text=Mais%20r%C3%A1pidos%20e%20com%20menos,sobre%20os%20tribunais%20do%20Estado.>

Gráfico 84. Tempo de Duração do Processo (Em dias)

Fonte: CAAD – Guia de Arbitragem Tributária – 3ª ed, Coimbra, 2018, pág. 282

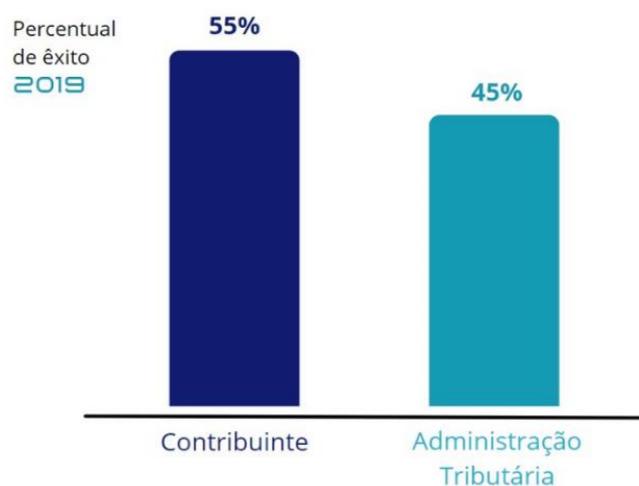
Elaboração Própria



Em reforço, em termos percentuais, os resultados das arbitragens tributárias em Portugal, se aproximam muito do percentual constatado nos próprios tribunais fiscais²³⁴. Já em termos de valores envolvidos (recuperados/cobrados), a Administração Fazendária saiu mais beneficiada que os contribuintes em função das decisões emitidas no âmbito da Arbitragem Tributária²³⁵, conquanto a taxa de êxito das decisões tenha favorecido mais os contribuintes.

Gráfico 85. Percentual de êxito na Arbitragem tributária, às partes envolvidas

Fonte: CAAD²³⁶



Note-se que os dados do CAAD relativos a 2019, 2020 e 2021 revelam que, nestes três anos, o Centro de Arbitragem Administrativa decidiu 2.242 processos que envolvem 810,9 milhões de euros

²³⁴ A razão de 55%/45% a 60%/40% para decisões pró-contribuintes e pró-Fisco, respectivamente, segue a mesma ratio dos Tribunais Fiscais, conforme aduzido pelo Presidente do CAAD, Sr. Nuno Villa-Lobos in https://www.caad.org.pt/files/documentos/artigos/NUNO_VILLA-LOBOS-11.pdf.

²³⁵ <https://expresso.pt/economia/2022-03-02-fisco-ganha-em-valor-nos-grandes-processos-fiscais-decididos-pelo-caad> Acesso em 10/05/2022.

²³⁶ CAAD, 'Dados estatísticos 2019', disponível em https://www.caad.org.pt/files/documentos/CAAD_GraficoValorEconomico12.png Acesso em 10/05/2022. https://www.caad.org.pt/files/documentos/CAAD_QuadroLinkedin_-_2.png Acesso em 12/05/2022.

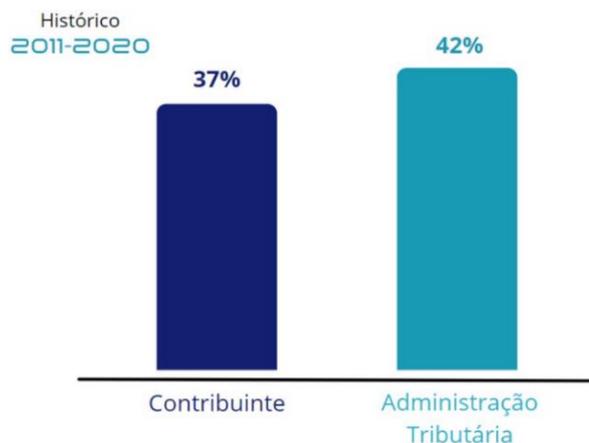
em impostos. Deste total, a decisão foi favorável aos contribuintes em processos cujos valores totalizaram 473,8 milhões de euros (58%) e favorável à AT (Administração Tributária) em valores de 367,2 milhões de euros (42%)²³⁷.

Historicamente, esse percentual se altera, porém, mantendo-se a prevalência em favor da AT, no que tange a valores envolvidos, confira-se:

Gráfico 86. 164 milhões de euros (42%) para a AT x 142 milhões de euros (37%) com decisão favorável aos contribuintes²³⁸

Fonte: CAAD²³⁹

Em Euro\$



A despeito das constatações acima, impõe-se necessário promover ajustes nos procedimentos que antecedem o ajuizamento das execuções fiscais e naqueles adotados no curso destas ações, merecendo destacar um conjunto de medidas, segundo a própria PGM/RJ, fundamentais para otimizar a satisfação dos créditos detidos pela Municipalidade, a saber:

- A **qualidade da constituição do crédito tributário** (tarefa afeta ao Órgão lançador), subdividindo-se em (a) necessária obrigação de promover-se uma correta identificação e qualificação do(s) devedor(es)²⁴⁰, bem como (b) reflexão sobre a observância ao devido processo administrativo para a constituição do crédito tributário (via Notificação de Lançamento);
- A **idade do crédito** (como já salientado, quando mais de 50% da carteira, possui idade superior a 10 anos), sendo certo que quanto mais antiga a dívida, e, igualmente, a CDA menores as chances de efetiva recuperação do respectivo crédito;
- A **qualificação do crédito**, consubstanciada no histórico do contribuinte, aliada à avaliação do grau de recuperabilidade (v.g. potencial de prescrição); e, por fim,
- A necessidade do **estabelecimento de uma estratégia**, objetivamente formulada, com vistas a respeitar um modelo/ régua de cobrança, até mesmo para fins de decisão (institucional e, portanto, regulamentada) no sentido da autorização para dispensa da inscrição do crédito em dívida

²³⁷ Disponível em <<https://expresso.pt/economia/2022-03-02-fisco-ganha-em-valor-nos-grandes-processos-fiscais-decididos-pelo-caad>> Acesso em 18/05/2022.

²³⁸ A diferença (21%) refere-se a decisões repartidas, com ganhos e perdas para ambos os atores.

²³⁹ De acordo com o CAAD (PT) entre 2011 e janeiro de 2022, foram decididos 50 processos de valor superior a 5 milhões de euros (e até ao máximo de 10 milhões de euros), envolvendo um total de 386,8 milhões de euros em impostos. Vide <https://expresso.pt/economia/2022-03-02-fisco-ganha-em-valor-nos-grandes-processos-fiscais-decididos-pelo-caad> Acesso em 18/05/2022.

²⁴⁰ Melhoria que passa por uma coleta mais detalhada de dados do(s) devedor(es), tais como endereços eletrônicos (e-mails), número de celular, endereço(s) físico(s) atualizados, para permitir a perfeita localização e, pois, Notificação e citação do(s) devedor(es).

ativa, ou mesmo se já inscrito, dispensa de sua exequibilidade, considerando os fatores acima, em especial a qualificação do crédito.

Com efeito, ressalte-se, por fim, a valorosa colaboração da PGM/RJ, no compartilhamento de relevantes informações e dados, constantes do seu acervo e carteira de processos (vide itens 7.4 e 7.4.1.), além do exaustivo detalhamento de sua atuação, em resposta às determinações e recomendações já lançadas por essa Corte de Contas em Pareceres Prévios anteriores (confira-se nos subitens 7.4.3. e 7.4.4).

7.4.2. Prescrição e Prescrição Intercorrente

A PGM/RJ, segundo informado, já vem adotando diversas medidas para melhora da cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa. Algumas dessas medidas visam, especificamente, evitar o ajuizamento de execuções fiscais já atingidos pela prescrição.

Primeiramente, no que diz respeito à busca por uma melhor qualidade das CDAs, já deixaram de ser ajuizadas cobranças executivas cujo valor não compense a movimentação da máquina judiciária.

Nesse sentido, por exemplo, créditos (IPTU/TCL) abaixo de R\$ 1.863,00 (dívida avulsa não tributária) e de R\$ 3.726,00, de dívida avulsa tributária, a cobrança ocorre na esfera administrativa via protesto da correspondente CDA.

No que diz respeito à prescrição originária, como antes de 09/06/2005 (LC nº 116/2005) somente se tinha por interrompida a prescrição com a citação válida, para os créditos anteriores (ao marco temporal acima) já há vedação no sistema DAM de inscrição de créditos já prescritos, com base nas informações de notas de débito expedidas pelos órgãos lançadores.

Quanto à prescrição intercorrente, uma vez não encontrado o devedor ou mesmo bens do devedor, para garantia do crédito em cobrança executiva, com 1 ano de suspensão, acrescido de 5 de arquivamento sem baixa, por força do entendimento consolidado no STJ, em especial, por força do decidido no REsp nº 1.340.553/RS, deve ser decretada de ofício a prescrição intercorrente; cabendo registrar, por oportuno, que o marco inicial da contagem do prazo de 6 anos (1+5) é automático, independentemente de qualquer decisão, despacho ou manifestação judicial ou mesmo constatação de inércia do ente credor.

Como se infere, mostra-se bastante relevante para fins de arrecadação efetiva do estoque de dívida ativa a aferição minuciosa dos executivos fiscais em curso, mormente daqueles que buscam cobrança de créditos tributários com mais de 6 anos de idade (potencial impacto da prescrição intercorrente), com especial, aos que já datam mais de 10 anos de idade (com potencial impacto da prescrição originária e/ou da prescrição intercorrente).

7.4.3. Medidas Implementadas pela PGM/RJ

Em decorrência das determinações e alertas constantes dos Pareceres Prévios dos anos anteriores (tal como já demonstrado, pontualmente, no item 7.2), algumas medidas foram realizadas, com vistas ao atendimento das determinações e alertas, cujo viés, claramente, foi o de propiciar melhorias gerenciais e organizacionais na gestão da dívida ativa, com vistas à redução do estoque, sobretudo,

com especial relevo à redução das perdas, sejam contábeis ou efetivas (proporcionadas por cancelamentos ou baixas de CDAs, prescrição, etc).

Nesse passo, relaciona-se abaixo todas as iniciativas realizadas pela PGM/RJ, visando a alcançar a pretensão proposta nos Pareceres Prévios das Contas, notadamente, dos últimos 4 anos.

a) Incremento dos Canais de Atendimento – Melhor atendimento ao Cidadão

- Lojas Físicas: em número de 7 (sete), criadas e mantidas, notadamente durante a pandemia, com cumprimento irrestrito dos protocolos médico-sanitários, propiciando uma maior amplitude na rede de atendimento ao cidadão, bem como e especial, a melhoria da comunicação e do atendimento, resultando em maior facilidade ao cumprimento das obrigações tributárias, sobretudo, das decorrentes de pagamento de dívida ativa;

- Implementação de Canais Digitais: todos os atendimentos da Dívida Ativa realizados pelo portal 'Carioca.rio', especialmente, para:

- Emissão de guias à vista, parcelamento e regularização;
 - Solicitação de parcelamentos;
 - Pedido de certidão de regularidade fiscal;
- Criação de e-mail institucional e atendimento eletrônico possibilitando:
- Formulação de requerimentos eletrônicos;
 - Entrega de documentos para expedição e envio de certidões;

b) Criação do Núcleo Estratégico de Apoio à Arrecadação (NEAP) – ex vi Resolução PGM/RJ nº 1023/2021

- Instituição do Programa 'RESOLVE RIO', por meio da Resolução PGM/RJ nº 1.052, DE 03/05/2021 (publicada no D.O Municipal em 05/05/2021)²⁴¹, que nos termos de seu artigo 1º, visou a instituir no âmbito da Procuradoria Geral do Município o Programa "Resolve Rio", constituído de medidas que objetivassem implementar a resolução adequada e consensual de conflitos, tendentes a elevar o grau de recuperabilidade dos créditos inscritos em dívida ativa, por meio da celebração de acordos, nos termos da competência de que trata o inciso XVIII do art. 6º da Lei Complementar nº 132, de 2013, reduzindo assim a judicialização e pacificando as demandas da Fazenda Pública;

- Identificação de depósitos judiciais passíveis de levantamento, agilizando a medida junto ao Judiciário;

c) Aperfeiçoamento da Cobrança

c.1.) Validação dos dados do(s) contribuinte(s) quando da inscrição do crédito correspondente em dívida ativa;

c.2.) Quanto ao ajuizamento:

- Criação de um setor específico na Dívida Ativa para ajuizamento e protesto da CDA;

²⁴¹ O prazo estipulado no art. 7º da Resolução PGM nº 1052, de 2021, e estendido por meio do art. 1º da Resolução PGM nº 1065, de 15 de julho de 2021, ficou prorrogado até o dia 31 de dezembro de 2021, redação dada pela Resolução PGM nº 1075 DE 28/10/2021, não se tendo notícia de sua prorrogação.

- Estabelecimento de um cronograma de ajuizamento para ISS e Dívida avulsa;
- Estabelecimento de valores mínimos para ajuizamento;

c.3.) Protesto das CDAs

- Incremento da cobrança via protesto extrajudicial (em cartório de protesto de títulos e documentos) das CDAs;

Tabela 100. Representatividade das CDAs protestadas, os valores envolvidos e sua respectiva taxa de recuperabilidade

Fonte: PGM/RJ

*Obs: Não foram realizados protestos em 2019 e 2020, em razão da pandemia

**Valor médio recuperado por CDA protestada

ANO	CDAs protestadas	Valor Arrecadado	Valor Parcelado	Taxa de Recuperabilidade	Ticket Médio
2021	162.368	R\$ 36.947.219	R\$ 45.147.917	13%	R\$ 3.889,32**

c.4.) Convênio com o Registro Civil de Pessoa Jurídica (RCPJ), Registradores de Imóveis (RGIs) e JUCERJA, a fim de aperfeiçoar a localização e correta denominação dos devedores;

c.5.) Medidas de limpeza de acervo, com cancelamento de CDAs e a extinção de execuções fiscais à luz da jurisprudência, inclusive no que tange a questões cadastrais;

c.6.) Programas de pagamento e parcelamento incentivado, como o PPI e o Programa Concilia Rio, a fim de atrair o devedor a regularizar sua situação fiscal, permitindo incrementar a arrecadação e diminuir o acervo em cobrança;

c.7.) Aprovação da reformulação da Lei de Transação (Lei nº 5.966/2015), com redação dada pela Lei nº 7.000/2021, regulamentada pelo Decreto nº 50.032, de 17 de dezembro de 2021;

c.8.) Convênio com o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro para agilização do fluxo de execução fiscal na 12ª Vara de Fazenda Pública:

c.8.1) Acesso ao Sistema da Dívida Ativa: agilização das penhoras *on line*;

c.8.2) Reembolso de estagiários;

c.8.3) Citação por meio de e-carta;

c.8.4) Realização de prova de conceito (POC) para aperfeiçoamento do processo de penhora *on line*;

c.9) Instalação de Posto da Procuradoria da Dívida Ativa ao lado da 12ª Vara de Fazenda Pública, com procuradores, servidores, residentes e estagiários, para conferir maior agilidade nas providências junto ao Poder Judiciário;

c.10) Trabalho conjunto de análise das execuções fiscais para redução de acervo e foco nas execuções fiscais mais relevantes e com maior chance de recuperabilidade;

d) Reestruturação da Dívida Ativa – Implementação da 1ª fase

- Foco nos grandes devedores, com agilidade na cobrança, por meio de:
 - Lotação de 09 novos procuradores, recém empossados pelo 8º Concurso de Procurador do Município;

- Criação do Grupo de Inteligência Fiscal com 4 Procuradores dedicados à cobrança dos grandes devedores;
- Implementação da 2ª fase da reestruturação da Procuradoria da Dívida Ativas com a definição de acervos e da estrutura administrativa.

e) Contratação de pessoal de apoio à informática com vistas à melhoria nos Sistemas de Dívida Ativa e de Acompanhamento Judicial;

f) Integração do trabalho com a ReceitaRio (SMF/RJ):

- Melhoria na informação para inscrição em dívida ativa;
- Estabelecimento de uma régua/padrão de cobrança;
- Compartilhamento de informações para sistema de inteligência fiscal;
- Transação com grandes devedores;

g) Call Center:

- Implementação de call center para cobrança ágil de parcelamentos em atraso;

7.4.4. Iniciativas a serem implementadas

A PGM/RJ apresentou as seguintes iniciativas futuras a serem implementadas, igualmente, em resposta às Determinações (em especial à DT.15) constantes do Parecer Prévio do processo de Contas de Governo do ano de 2020:

- Ampliação da cobrança extrajudicial via utilização de negativação dos créditos diretamente nos serviços de proteção ao crédito como alternativa ao protesto das CDAs;
- Retomada dos Leilões Judiciais, com imóveis qualificados;
- Desenvolvimento de ferramentas automatizadas de acompanhamento judicial das execuções fiscais de baixo valor;
- Aperfeiçoamento da troca de informações com o TJRJ via Modelo Nacional de Interoperabilidade (MNI),^{242 243}
- Contratação de outras ferramentas de apoio à cobrança: localização de devedor e de bens;
- Melhorias no Sistema de Dívida Ativa:
 - a) Integração com demais sistemas da PGM, SMFP e CGM;
 - b) Preditivo;
 - c) Prescrição intercorrente e embargos à execução;

²⁴² <http://cgj.tjrj.jus.br/documents/10136/3067978/modelo-nacional-interoperabilidade.pdf/4adce7b1-5ab6-4a39-9236-92f49eddb67?version=1.11> Acesso em 18.05.2022.

²⁴³ Notadamente, para fins de pagamentos, cancelamentos, suspensões e parcelamentos.

- d) Relatórios Gerenciais;
- Criação de aplicativo para cobrança de Dívida Ativa do Município;
- Trabalho com outras Procuradorias:
 - I. Troca de experiências sobre iniciativas exitosas de cobrança;
 - II. Aperfeiçoamento legislativo que facilite o processo de execução fiscal;
- Contratações de informática;
- Implementação do Sistema PJe pelo TJRJ;
- Buscar alternativas para a realização de leilão de imóveis com pouca liquidez de mercado para satisfação de dívida de IPTU/TCL;
- Aprovação do PL nº 1.027/2018, ou equivalente que determina remissão, anistia e isenção de impostos e taxas para as entidades da Administração Indireta municipal que sejam dependentes;
- Alterações legislativas que agilizem a cobrança do crédito tributário:
 - a) Revisão da Lei de Execução Fiscal (Lei nº 6.830/1980);
 - b) Diminuição do número de execuções fiscais de IPTU/TCL;
 - c) Possibilidade de execução direta dos créditos questionados em ações declaratórias ou anulatórias;

7.5. Dívida Ativa dos Órgãos da Administração Municipal

CONFORME APURADO NO BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO DO MRJ, OS VALORES INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA QUE TÊM COMO SUJEITO PASSIVO ÓRGÃOS E ENTIDADES INTEGRANTES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA OU INDIRETA MUNICIPAL DEVERIAM TER SIDO EXCLUÍDOS/ELIMINADOS DO GRUPO DA DÍVIDA ATIVA, HAJA VISTA QUE SE TRATA DE CRÉDITOS DETIDOS EM FACE DO PRÓPRIO MUNICÍPIO, EM ÚLTIMA INSTÂNCIA.

De acordo com a CAD, a estrutura do novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) foi elaborada de forma a identificar as contas, segregando os valores gerados a partir de transações que serão incluídas na consolidação e, especialmente, aquelas que serão (e deveriam ser) excluídas (v.g. saldos de transações inter e intragovernamentais).

Nesse diapasão, no Balanço Patrimonial Consolidado de 2021, restou constatada pela CAD a exclusão do valor de R\$ 4,98 milhões relativo às transações intragovernamentais da Dívida Ativa.

No entanto, em auditoria realizada, a CAD verificou, apenas com relação ao IPTU, a existência de créditos inscritos em Dívida Ativa, relacionados a imóveis de titularidade do próprio Município, no montante de R\$ 121,16 milhões.

Enfim, a manutenção desses valores no Balanço Consolidado impõe o reconhecimento de uma superavaliação do Ativo do Município, carecendo, pois, dos devidos ajustes a esse título.

Repare-se:

Tabela 101. Débitos da administração Direta e Indireta Municipal em 31/12/2021

Elaboração CAD
Valores em R\$ mil

Quantidade CDAs	Contribuinte	Valor Inscrito
1266	MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO	55.549
2	Empresa de Turismo do Município do Rio de Janeiro - Riotur	45.303
2126	EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZACAO RIOURBE	19.648
423	Companhia Municipal de Limpeza Urbana - Comlurb	391
18	INSTITUTO DE PREVIDENCIA E ASSISTENCIA DO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO	260
1	Companhia de Engenharia de Tráfego do Município do Rio de Janeiro - CET-Rio	6
3.836	Totais	121.156

Não obstante já abordado no capítulo anterior, é fundamental repisar a necessidade de uma correta estrutura cadastral do MRJ.

Consubstancia-se em papel relevantíssimo a precisa identificação das transações intragovernamentais relacionadas, por exemplo, quanto ao IPTU, razão pela qual esta Corte de Contas já emitiu, oportunamente, a Recomendação R.2 no Parecer Prévio referente ao exercício de 2020, a fim de

que a PGM/RJ, em conjunto com a Secretaria de Patrimônio da Secretaria Municipal de Fazenda, procedesse aos ajustes no Sistema da Dívida Ativa, especialmente na base cadastral do IPTU, a fim de que todas as Certidões de Dívida Ativa que tivessem como sujeito passivo Órgãos e Entidades integrantes da Administração Direta ou Indireta pudessem ser identificadas, bem como o seu montante informado à Controladoria Geral do Município, para que não constassem no Balanço Consolidado.

Todavia, no curso da auditoria, a CAD constatou que, a despeito dos eventuais avanços no sistema da PGM/SMFRJ, tanto na alteração do cadastro do IPTU, como do sistema da PGM/RJ, ainda persistem os problemas verificados, quais sejam, aqueles relacionados à base cadastral que está a impedir a correta apuração dos débitos de IPTU, relacionados aos imóveis de propriedade de entes da Administração Direta e Indireta: em suma, do próprio Município.

7.6. Gestão da Dívida Ativa

COM EFEITO, SALVO O ANO DE 2016, DESDE ENTÃO, HAVIA UM CLARO DESCOLAMENTO DA PREVISÃO DE ARRECAÇÃO COM O QUE EFETIVAMENTE OCORRE.

Já no ano de 2021 ocorreu precisamente o contrário:

Tabela 102. Estimativa/Previsão de arrecadação da Dívida Ativa e a arrecadação real, com percentual de desempenho

Fonte: CGM – Valores Atualizados pelo IPCA-E médio (Base 2021)

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

Valores em R\$ mil

Exercício	Previsão [A]	Varição Exercício Anterior	Arrecadação [B]	Desempenho [C] = [B]/[A]	Varição Exercício Anterior
2017	977.274	3,24%	796.072	81,46%	-25,38%
2018	1.698.204	73,77%	712.214	41,94%	-10,53%
2019	1.460.509	-14,00%	842.829	57,71%	18,34%
2020	1.667.008	14,14%	785.820	47,14%	-6,76%
2021	614.881	-63,11%	869.288	141,38%	10,62%

Como se infere, ao contrário dos anos anteriores, notadamente, 2018, 2019 e 2020; em 2021 houve efetivo incremento da arrecadação relativamente à previsão orçamentária, da ordem de 41,38%, ou seja, maior do que o esperado, o que certamente contribuiu decisivamente, dentre outros aspectos abordados nesse Relatório, para os resultados positivos aqui evidenciados.

A despeito desse resultado, trata-se de um ponto fora da curva, mormente se considerarmos o histórico desde 2017, e o fato de que esse resultado é realmente surpreendente, considerando certas circunstâncias que apontavam em sentido diverso (v.g., a pandemia).

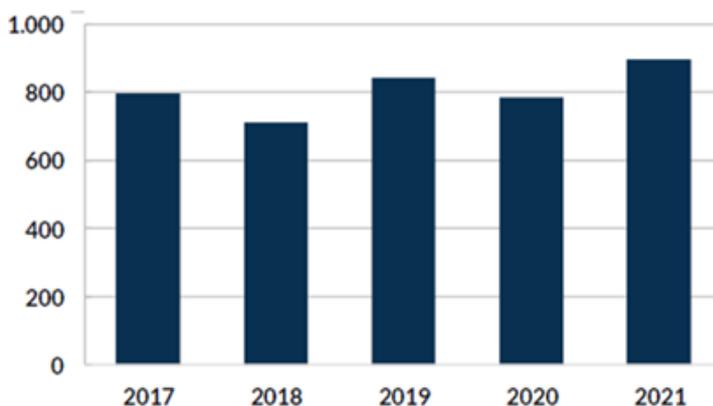
Conquanto seja uma preocupação histórica, qual seja, o descolamento entre a previsão orçamentária e a arrecadação da dívida ativa, a verdade é que no ano de 2021 a arrecadação superou as expectativas, de modo substancial (como visto, da ordem de 41%).

Em que pese esse acréscimo relevante, quando se verifica a evolução da receita da dívida ativa, nota-se, todavia, uma manutenção de valores (em média) da ordem de R\$ 800 milhões²⁴⁴ (nesses últimos 5 anos), significando, face ao enorme estoque da dívida ativa, uma baixa taxa de recuperabilidade (como será abordado adiante).

²⁴⁴ R\$ 801.244,60.

Gráfico 87. Evolução da Receita de Dívida Ativa 2017-2021

Fonte: Prestação de Contas de Governo
Valores em R\$ milhão



Muito embora o resultado tenha sido surpreendente, há que se ressaltar o fato de que a estimativa de arrecadação para o exercício de 2021 foi 63,11% menor em relação a 2020, principalmente em função da não inclusão, na LOA, de previsão de receitas decorrentes de securitização de créditos inscritos em dívida ativa, cujo montante previsto em 2020 foi na ordem de R\$ 800 milhões, sem nenhuma realização (esse tema será abordado do item 7.7 mais adiante).

O quadro a seguir compara, nos últimos 5 (cinco) exercícios, o Índice de Arrecadação, isto é, a real Taxa de Recuperabilidade da dívida ativa do Município do Rio de Janeiro, composto pela divisão da Receita Arrecadada pelo total do Saldo da Dívida, ambos considerados pelos seus valores nominais.

O índice do exercício de 2021 representa um importante acréscimo quando comparado com o exercício anterior, ficando abaixo apenas do verificado em 2017, que, no entanto, demonstra, uma preocupação, considerando que a Taxa de Recuperabilidade fica abaixo de 1,4%, uma média ligeiramente superior à da União Federal, por exemplo^{245 246}.

Tabela 103. Taxa de Recuperabilidade da Dívida Ativa da União

Fonte: PGFN²⁴⁷
Elaboração Própria

Recuperação da PGFN				
	2018	2019	2020	2021
Estoque da Dívida Ativa (EDA)	2,196 tri	R\$ 2,4 tri	2,567 tri	2,788 tri
Total da arrecadação (TA)	23,88 bi	24,4 bi	25,7 bi	31,67 bi
TA/EDA	1,09%	1,02%	1,00%	1,14%

²⁴⁵ <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf> Acesso em 24.05.2022.

Ver também https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn_em_numeros_2019.pdf/view Acesso em 24.05.2022.

Ver também <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn-em-numeros-2020/view> Acesso em 26.05.2022.

²⁴⁶ <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/relatorio-contencioso-tributario-final-v10-2.pdf> Acesso em 19.05.2022.

²⁴⁷ Disponível em https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn_em_numeros_final_2_web.pdf/view Acesso em 12/06/2022.

https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn_em_numeros_2019.pdf/view Acesso em 12/06/2022;
https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn_em_numeros.pdf; Acesso em 12/06/2022.

https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn_em_numeros25042022-compressed.pdf. Acesso em 12/06/2022.

Confira-se:

Tabela 104. Evolução da Taxa de Recuperabilidade da Dívida Ativa Municipal (RJ)

Fonte: CGM/RJ (Valores nominais)

Valores em R\$ mil

Especificação	2017	2018	2019	2020	2021
Receita Total	665.082	616.731	756.664	727.847	869.288
Saldo da Dívida	44.776.739	49.336.820	52.358.370	55.238.958	59.618.072
Índice de Arrecadação	1,49%	1,25%	1,45%	1,32%	1,46%

Ademais, ressalta-se que, de acordo com auditoria realizada pela CAD, a partir de dados fornecidos pela PGM/RJ, no último mês de março, a receita decorrente dos programas de parcelamento voluntário de dívidas alcançou, em 2021, o montante de R\$ 159,40 milhões (18,34% da arrecadação total).

Desse total, os programas Concilia Rio (Leis nº 5.854/2015, 6.156/2017, 6.365/2018, 6.640/2019 e 6.740/2020) responderam por R\$ 147,21 milhões (16,93% da arrecadação total); que, por sua vez, o total de adesões efetuadas em 2021, dentro do programa “Resolve Rio”, nos termos da Resolução PGM nº 1.052/2021, alcançou o valor de R\$ 7,12 milhões.

Já os outros programas (PPI – Lei nº 5.546/2012 e Retomada do PPI – Lei nº 5.854/2015) contribuíram com o montante de R\$ 5,06 milhões.

Relembre-se, pois, que, apenas em 2016, o MRJ rompeu com a Taxa de Recuperabilidade de 2%, como relatado acima.

Portanto, duas parecem ser as maiores preocupações aptas a merecer uma atenção especial do Poder Executivo: (i) a clara tendência de queda da arrecadação ordinária e a sua falta de aderência com as previsões orçamentárias, fenômeno observado nos últimos anos; associada (ii) ao elevado e crescente estoque de dívida ativa com baixa taxa de recuperabilidade.

Diante de tal cenário, como anteriormente antecipado, deve-se buscar o estudo de viabilidade e a instituição de mecanismos alternativos de resolução de controvérsias e litígios tributários, a exemplo do já implementado em outras municipalidades, como Porto Alegre e Blumenau, notadamente a mediação e conciliação em litígios tributários, bem como a arbitragem tributária, valendo-se da experiência internacional.

Tais instituições têm amparo, inclusive, em recente orientação aprovada pelo Plenário do CNJ, na 95ª Sessão virtual da Corte^{248 249}, que aliás também inclui a arbitragem tributária, cujo modelo exitoso em Portugal, pode e deve servir de fonte de inspiração para o Poder Executivo tentar reverter

²⁴⁸ <https://atos.cnj.jus.br/files/original2329372021110361831b61bdfc3.pdf>

²⁴⁹ Art. 1º Recomendar aos(às) magistrados(as) com atuação nas demandas que envolvem direito tributário que priorizem, sempre que e possível, a solução consensual da controvérsia, estimulando a negociação, a conciliação, a mediação ou a transação tributária, extensível à seara extrajudicial, observados os princípios da Administração Pública e as condições, os critérios e os limites estabelecidos nas leis e demais atos normativos das unidades da Federação.

§ 1º Nas demandas em curso, o(a) magistrado(a) também poderá incentivar: I – a celebração de convenções processuais pelas partes, objetivando maior eficiência ao procedimento; II – o uso, quando autorizado por lei, da arbitragem para a resolução de conflitos tributários, quando for mais adequado e eficiente ao tratamento do litígio, nos termos do art. 3º do CPC e, em caso de concordância pelos litigantes, será firmado compromisso arbitral judicial, com a consequente extinção do feito sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VII, do CPC (...); - grifos nossos.

o quadro acima delineado, emprestando concretude a princípios norteadores da atuação estatal, como o da efetividade e da duração razoável do processo, reconhecendo ainda o direito fundamental à boa administração pública.

Isso porque, como indicado, no Relatório “Justiça em Números 2021”, do próprio CNJ, restou constatada a existência de 26,8 milhões de execuções fiscais tramitando no âmbito do Poder Judiciário, com uma taxa de congestionamento de 87,3%²⁵⁰.

É de se registrar que o próprio CNJ objetivou, por meio de Edital de Convocação Pública CNJ nº 1/2021 (5ª edição da Série Justiça Pesquisa), pesquisar e dissecar “a efetividade do contencioso judicial tributário brasileiro”, tendo como escopo identificar como as soluções de litígios na seara tributária poderiam ser melhoradas, buscando qualificar a prestação jurisdicional, de acordo com os princípios constitucionais da celeridade, duração razoável do processo, contraditório e ampla defesa.

Tal estudo restou realizado pelo Insper - Instituto de Ensino e Pesquisa, cujo relatório final apresentado recentemente à sociedade²⁵¹ (em 10/02/2022), confirma a realidade da gestão tributária encontrada e praticada no Município do Rio de Janeiro, como constatado pela CAD, quando da análise das Contas de Governo 2021 apresentadas pelo Poder Executivo.

A esse respeito, a PGM/RJ argumenta que o próprio processo de arrecadação (procedimentos administrativo e judicial) carece de atualização e ajustes pontuais de modo a tornar-se mais célere, considerando que suas inúmeras etapas, dentro do percurso ordinário, é fator dificultador da arrecadação.

Assim, na medida em que a alteração do modelo do processo tributário (seja judicial, seja administrativo) demanda atuação do Congresso Nacional²⁵² – algo que está ocorrendo no momento²⁵³ – busca a PGM/RJ por meio de diversos aprimoramentos aperfeiçoar a capacidade de recuperação dos créditos e a própria gestão da dívida ativa.

Confira-se:

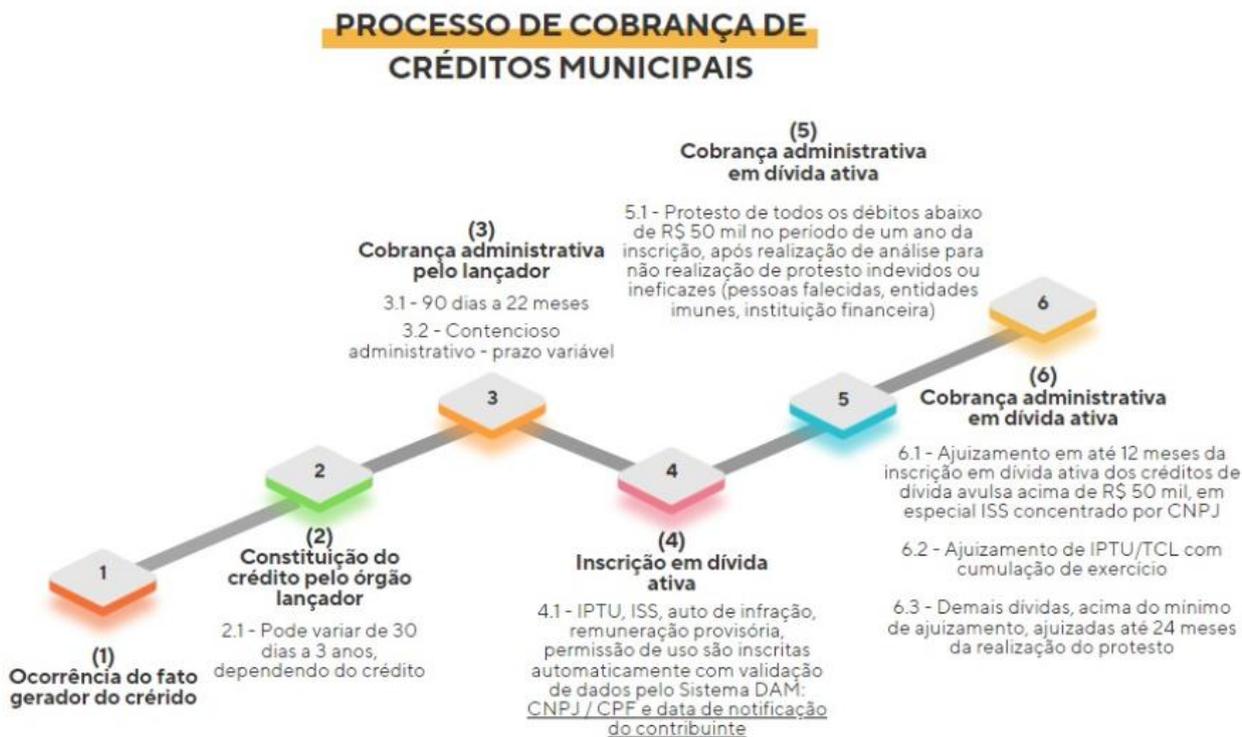
²⁵⁰ Diferença positiva entre processos que são ajuizados (processos novos) versus processos encerrados.

²⁵¹ <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/relatorio-contencioso-tributario-final-v10-2.pdf>

²⁵² Art. 22, I, e 24, I, da CF/88.

²⁵³ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/05/24/comissao-de-juristas-sobre-processos-tributario-e-administrativo-apresenta-propostas> Acesso em 18.05.2022.

Figura 55. Processo de cobrança de créditos municipais
Elaboração Própria

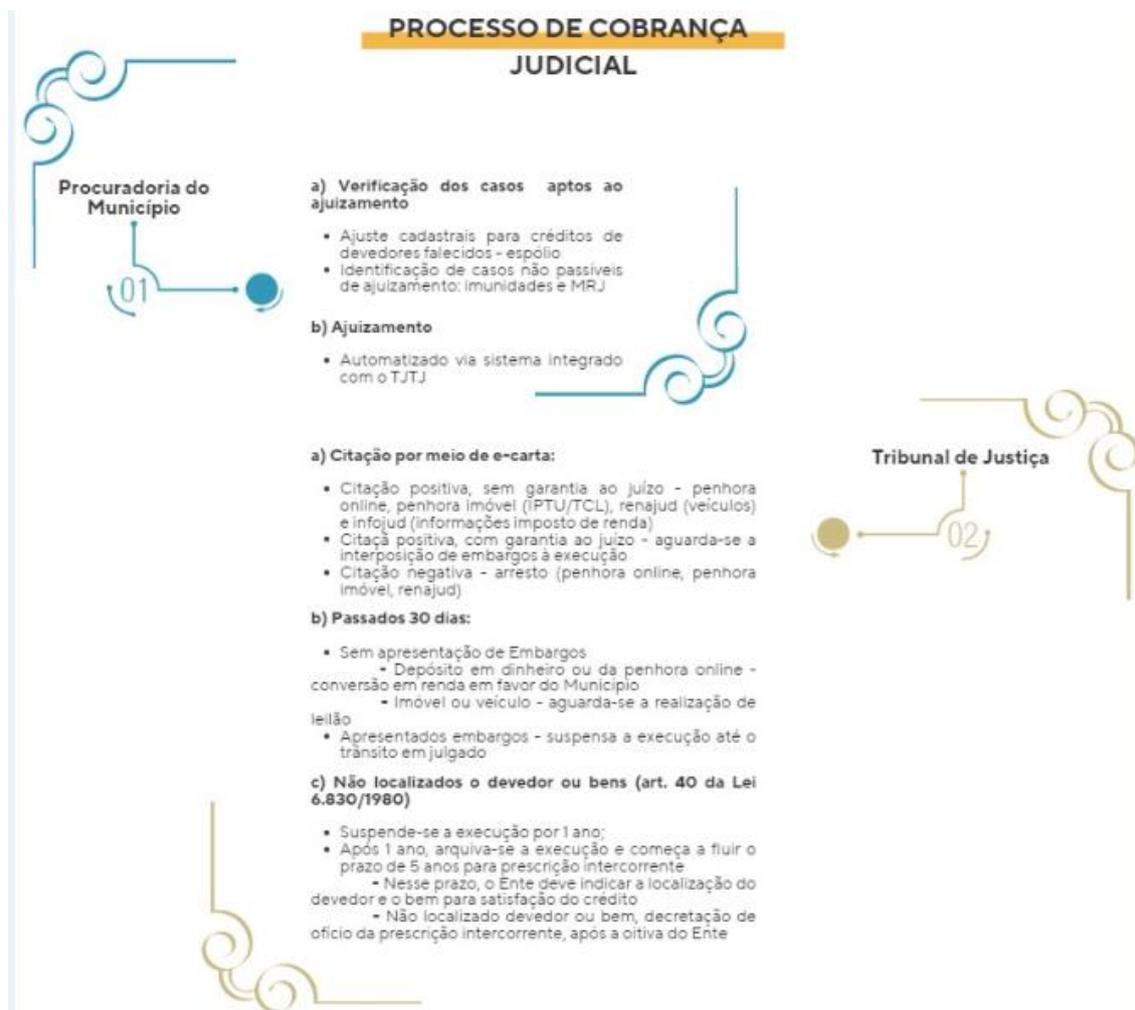


Dentre as alterações mais significativas têm-se a (i) realização dos protestos das CDAs, e em especial, daquelas cujo montante a recuperar situa-se abaixo de R\$ 50 mil, com análise mais aprofundada para a não realização de protestos indevidos ou ineficazes (pessoas falecidas, entidades imunes, etc...); e (ii) a tentativa de controle de qualidade da cobrança judicial por meio de (ii.a) ajuizamento da correspondente Execução Fiscal, em até 12 meses da inscrição em dívida ativa, mormente dos créditos de dívida avulsa acima de R\$ 50 mil reais e em especial, de ISSQN concentrado por CNPJ; (ii.b) ajuizamento de IPTU/TCL com cumulação de exercícios (reduzindo-se o número de feitos ajuizados a gerir); e (ii.c) quanto às demais dívidas, acima do mínimo de ajuizamento (conforme subitem 7.4.3 acima), este só vindo a ocorrer em até 24 meses da realização do correspondente protesto da(s) respectiva(s) CDA(s).

Além dos ajustes acima, outras medidas estão sendo implementadas na gestão do contencioso da dívida ativa para melhora dos resultados.

É o que se evidencia no quadro abaixo:

Figura 56. Processo de cobrança judicial
Elaboração Própria



Destacam-se da metodologia planejada:

1. Verificação de casos aptos ao ajuizamento, visando à otimização do procedimento que redunde em efetivo êxito das Execução Fiscais, para recuperação da dívida ativa (CDAs):
 - Necessários ajustes cadastrais, especialmente de devedores falecidos – Espólio; e
 - Identificação de casos não passíveis de ajuizamento (v.g., imunidade);
2. Automação do ajuizamento, via sistema integrado com TJRJ;
3. Citação por meio de carta eletrônica (e-carta):
 - Quando positiva, sem garantia do Juízo, seguida de penhora *on line* ou penhora do imóvel que enseja o débito (IPTU/TCL), além de outras medidas Renajud (veículos) e Infojud (informações do Imposto de Renda);
 - Quando positiva, com garantia do Juízo, obrigatória observância ao prazo para oferecimento de Embargos à Execução; e

- Quando negativa, promovendo-se arresto de bens do devedor (penhora on line, penhora do imóvel e/ou Renajud);
 4. Decurso de Trintídio legal:
- Quando não apresentados Embargos:
 - Havendo depósito em dinheiro ou penhora *on line*: conversão imediata em renda para o Tesouro Municipal;
 - Garantia em imóvel(eis) ou veículo(s): realização de leilão;
 5. Não localizados nem o devedor, ou seus bens:
- Suspensão da Execução Fiscal por 1 ano (art. 40 da Lei nº 6.830/80)
- Ultrapassado tal prazo, começo da contagem de 5 anos da prescrição intercorrente (STJ REsp nº 1.340.553/RS);
- Necessária atenção do Gestor dos processos, antes do decurso do prazo quinquenal, para indicação (i) da localização do devedor; ou (ii) de bens e/ou sua localização sob pena de decretação de ofício da prescrição intercorrente.

7.7. Dívida Ativa: Arrecadação Judicial x Amigável

CUMPRE REGISTRAR, AINDA, O COMPORTAMENTO DA ARRECADAÇÃO DESDOBRADA NAS MODALIDADES 'AMIGÁVEL' E 'JUDICIAL' QUE, NOS ÚLTIMOS CINCO ANOS, TEVE SUA COMPOSIÇÃO, CONFORME APURAÇÃO DA PGM/RJ, NOS SEGUINTE TERMOS (EM VALORES CORRIGIDOS PELO IPCA-E):

Tabela 105. Arrecadação Total

Fonte: PGM/PDA

Valores em R\$ mil.

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

*Valores Atualizados pelo IPCA-E

Anos	Amigável	% Total	Judicial	% Total	Total
2016	263.705	35,89%	471.091	64,11%	734.796
2017	266.165	36,08%	471.612	63,92%	737.777
2018	279.156	41,78%	388.990	58,22%	668.146
2019	299.195	40,43%	440.773	59,57%	739.968
2020	251.012	39,36%	386.671	60,64%	637.683

Como constou do Relatório das Contas do ano de 2020, inclusive como apontado pela CAD, historicamente, a arrecadação judicial supera a amigável, atingindo, em 2020, 60,64% do total, apresentando um leve aumento em relação à proporção constatada no exercício anterior.

Todavia, no que diz respeito ao ano de 2021, essa proporção, além de não ter sido observada, ainda indica queda da arrecadação judicial, com ligeiro acréscimo na arrecadação amigável, confira-se:

Tabela 106. Arrecadação Judicial x Amigável

Fonte: PGM/PDA

Valores em R\$ mil

*Valores Atualizados pelo IPCA-E

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

Anos	Amigável	% Total	Judicial	% Total	Total
2017	283.220	36,08%	501.831	63,92%	785.051
2018	297.651	41,78%	414.762	58,22%	712.413
2019	319.748	40,43%	471.051	59,57%	790.799
2020	271.005	39,36%	417.470	60,64%	688.474
2021	360.327	55,24%	292.008	44,76%	652.335

Segundo a CAD, esse comportamento verificado no exercício de 2021 revela uma prevalência da arrecadação amigável, invertendo a tendência de maior arrecadação judicial observada nos anos anteriores.

Ressalte-se que, dos R\$ 360,33 milhões provenientes da arrecadação amigável, R\$ 55,65 milhões (15,44%) decorreram de protestos extrajudiciais.

Assim, segundo apurado nas Contas de Governo (CGM), outro fator determinante fora a melhor disciplina do instituto da Transação pela Lei nº 7.000/2021, alterando a Lei nº 5.966/2015, trazendo importantes alterações como a possibilidade de adesão a qualquer tempo por ato de vontade do contribuinte. A nova lei foi regulamentada pelo Decreto nº 50.032/2021.

Com efeito, apenas com pedidos de transação remanescentes do período de adesão fixado na Lei nº 6.740/2020 foram arrecadados na SMFP e na PGM/RJ, em 2021, mais de R\$ 400 milhões. E, com o advento da Lei nº 7.000/2021, espera-se a formalização de novas transações, tendo em vista a possibilidade de apresentação de novas propostas a qualquer tempo.

Depreende-se que, o fato de o valor de arrecadação amigável ter superado a arrecadação judicial (cujo valor mais baixo pode ter sido decorrente da dificuldade de materialização dos processos em curso, por força da pandemia) demonstra, outrossim, as potencialidades da adoção de métodos alternativos de soluções de controvérsias tributárias.

Por sua vez, os créditos inscritos em dívida ativa, objeto de parcelamento com previsão de recebimento em 2021, corresponderam a R\$ 256,89 milhões (evidenciado, pois, no Ativo Circulante), enquanto os parcelamentos com previsão de recebimento, a partir de 2022, correspondem a R\$ 736,22 milhões, totalizando R\$ 993,11 milhões.

7.7.1. ISS e IPTU

O quadro a seguir apresenta os valores inscritos em Dívida Ativa relativos a ISS e IPTU no período de 2017 a 2021.

Tabela 107. Valores Inscrito em Dívida Ativa

Fonte: PGM/PDA

Valores atualizados pelo IPCA-E

Valores em R\$ mil

Exercício	IPTU	ISS	IPTU + ISS
2017	735.494	471.140	1.206.634
2018	984.557	1.253.978	2.238.535
2019	1.290.712	196.904	1.487.616
2020	1.470.154	1.022.106	2.492.260
2021	1.141.635	648.217	1.789.852

Destaca-se um decréscimo de 22,35% na inscrição do IPTU, assim como uma diminuição de 36,58% na inscrição do ISS, quando comparadas com o exercício anterior.

7.7.2. Baixa das Inscrições

O quadro a seguir apresenta a composição dos valores referentes às baixas da Dívida Ativa.

Tabela 108. Baixas da Dívida Ativa

Valores atualizados pelo IPCA-E Valores em R\$ mil

Exercício	Cancelamentos (A)	Pagamentos (B)	Total (C) = (A) + (B)	% (D) = (A) / (C)
2017	4.880.793	771.613	5.652.406	86,35%
2018	981.556	686.904	1.668.460	58,83%
2019	1.419.577	882.845	2.302.422	61,66%
2020	3.453.122	844.598	4.297.720	80,35%
2021	1.978.190	849.056	2.827.246	69,97%

Conforme se observa, os cancelamentos efetuados durante o exercício de 2021 representaram 69,97% das baixas da Dívida Ativa.

Com relação aos cancelamentos, cabe ressaltar que, nos Pareceres Prévios referentes aos exercícios de 2016, 2017 e 2018, esta Corte fez reiteradas recomendações para que a PGM/RJ, órgão responsável pela cobrança dos créditos inscritos em Dívida Ativa, adotasse 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 serem minimizados os riscos de cancelamentos decretados no curso das execuções fiscais.

No Parecer Prévio referente ao exercício de 2019, a prescrição de créditos inscritos em dívida ativa foi um dos motivos ensejadores da emissão de parecer prévio contrário à aprovação, tendo constatado ainda determinação, a fim de que fossem minimizadas as perdas provenientes da prescrição de tais créditos.

Também no Parecer Prévio referente ao exercício de 2020, tal constatação se constituiu em um dos motivos ensejadores da emissão de parecer prévio contrário à sua aprovação²⁵⁴.

Em auditoria realizada em março do corrente ano, a CAD constatou que, no exercício de 2021, o montante de cancelamentos de créditos em decorrência de prescrição totalizou R\$ 184,80 milhões (R\$ 269,42 milhões em 2020). Já o saldo atualizado das certidões não ajuizadas, com data de prazo prescricional até 31/12/2021, representa um montante de R\$ 10 bilhões (R\$ 11,65 bilhões em 2020), dos quais R\$ 1,90 bilhão com exigibilidade suspensa.

Embora se constate uma redução dos cancelamentos por prescrição (31,41%) e dos créditos não ajuizados com data de prazo prescricional (14,16%) em relação ao exercício anterior, sugere-se seja recomendado à PGM/RJ que envide esforços visando ao maior controle dos prazos prescricionais dos créditos inscritos em dívida ativa, bem como para conferir 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.

²⁵⁴ Vide Impropriedade 2, lançada na conclusão do Relatório das Contas (2020), bem como a Determinação (DT.15) constante do Parecer Prévio desse mesmo ano.

7.8. Securitização da Dívida Ativa

CONFORME INDICADO EM RELATÓRIO DA CAD, NOS ANOS DE 2016, 2017 E 2018 HOUVE UMA SIGNIFICATIVA SOBREAVALIAÇÃO NA APRECIÇÃO DA PREVISÃO DAS RECEITAS A SEREM AUFERIDAS, MUITO POR FORÇA DA PRETENDIDA SECURITIZAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA (VIDE ITEM 7.7).

Em linhas gerais, a securitização consiste na transformação de um ativo a receber (expectativa de direito de crédito) em um *security*, ou seja, em um título ou valor mobiliário que será lançado nos mercados financeiro e/ou de capital com o objetivo de captar (adiantar) recursos junto a investidores, que serão objeto de quitação com o fluxo de recebíveis dos créditos securitizados.

O ente titular do direito aos créditos a serem securitizados realiza uma cessão (do direito ao recebimento futuro dos fluxos financeiros) para um terceiro que, por sua vez, paga por esses créditos, e, ato contínuo, emite títulos ou valores mobiliários, lastreados nesses recebíveis (referentes aos créditos futuros: portanto são títulos/valores mobiliários denominados ativos securitizados que são colocados à venda no mercado).

Esse “preço total” fruto do esforço de venda é integralmente entregue ao cedente (descontados os custos de administração e de remuneração do administrador) do correspondente Fundo de recebíveis. No caso, esse terceiro que previamente adquiriu os créditos transferidos, remunera-se, como dito, justamente pela diferença positiva (se houver) entre o que pagou pelos créditos e aquilo que conseguiu vender no mercado financeiro ou de capitais, além dos correspondentes custos de administração.

Exemplos típicos de ativos securitizados são os Certificados de Recebíveis Imobiliários - CRI, os Certificados de Recebíveis do Agronegócio, dentre outros como Debêntures. Existem Fundos especializados nesse mercado, são os denominados FIDCs- Fundos de Investimento em Direitos Creditórios.

7.8.1. Rio Securitização

Com intuito de se capitalizar, antecipando créditos decorrentes do estoque de dívida ativa, o Município do Rio de Janeiro pretendeu promover a securitização dos recebíveis da dívida ativa.

Tanto assim que o art. 13 da Lei nº 5.546/2012 autorizou a cessão dos direitos de pagamento de créditos reconhecidos pelo contribuinte ou devedor, mediante a formalização de parcelamento administrativo ou judicial, à uma Sociedade de Propósito Específico – SPE, de que tratou, igualmente, o artigo 20 dessa mesma lei.

Essa SPE vem a ser justamente a Companhia Carioca de Securitização - RIO SECURITIZAÇÃO (RIO SEC), responsável pela pretendida securitização dos direitos creditórios, o que viria a ser feito via Fundo de Investimento em Direito Creditório Não Padronizado – FIDC NP, com direitos creditórios referente a IPTU, ISS e taxas de qualquer espécie e origem, bem como multas administrativas de qualquer natureza, multas contratuais, ressarcimentos e restituições indenizatórias.

Posteriormente, de acordo com o art. 12-A e 13 da Lei nº 5.546/2012, pela nova redação trazida pela Lei nº 6.438/2018, foi criado o Fundo Especial da Dívida Ativa – FDIV e ampliado o objeto da securitização, a permitir, a partir de então, a cessão do direito autônomo de recebimento do fluxo de recuperação dos créditos inadimplidos cedidos, parcelados ou não, inscritos ou não na Dívida Ativa.

Dessa forma, concentraram-se três classes de ativos nas pretendidas operações de securitização autorizadas pela lei municipal em questão:

- i. Fluxo de parcelamento dos créditos inadimplidos;
- ii. Fluxo do estoque de créditos inadimplidos; e
- iii. Fluxo financeiro contínuo, decorrente dos créditos inadimplidos e a serem inadimplidos no futuro.

A contar de 2016 a 2020, a Companhia (RIO SEC) tentou realizar, sem êxito, a contratação de serviços técnicos para as operações de securitização, acumulando assim substancial passivo pré-operacional, como será abordado mais adiante.

7.8.2. Ambiente Normativo

Atualmente, com a publicação no DOU de 16/03/2022, da MP nº 1.103/2022, que dispõe, dentre outros assuntos, sobre as regras gerais aplicáveis à securitização de direitos creditórios e à emissão de Certificados de Recebíveis, finalmente tem-se o marco legal das securitizadoras, bem como, em especial, regramento específico sobre securitização de créditos, conferindo maior segurança jurídica a esse mercado que funciona há bastante tempo, todavia, sem uma regulação própria e efetiva.

Tal como mencionado na exposição de motivos da aludida MP, endereçada ao Presidente da República pelo Ministro da Economia, a criação do marco legal das companhias securitizadoras se justifica ante ²⁵⁵ o importante avanço normativo que se alcança, precisamente para garantir maior segurança jurídica e melhor desenvolvimento do sistema de contratos de securitização.

A MP em tela, além de versar especificamente sobre a criação do Marco Legal das Securitizadoras, estabelece as regras gerais aplicáveis à securitização de direitos creditórios e à emissão de certificados de recebíveis, como também, define as companhias securitizadoras como instituições não financeiras constituídas sob a forma de sociedade por ações, que tem por finalidade a aquisição de direitos creditórios e a emissão de Certificados de Recebíveis (CR) e títulos correlatos.

Até o advento da MP, os elementos constitutivos deste mercado estavam regidos, de modo esparso, por meio de leis específicas a alguns dos temas afins, e nesse aspecto, o marco legal instituído irá disciplinar diversos aspectos relacionados às securitizadoras e ao mercado de certificados de recebíveis (CR), sobretudo:

- i. definição de companhias securitizadoras e operações de securitização;
- ii. competências da CVM para expedir regras sobre CR e outros valores mobiliários correlatos;

²⁵⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Exm/Exm-Mpv-1103-22.pdf

- iii. caráter escritural e de livre negociação dos créditos de recebíveis;
- iv. normas de direito cambial aplicadas aos CR;
- v. possibilidade de emissões de séries e revolvência²⁵⁶;
- vi. captação de recursos no exterior;
- vii. regime fiduciário e patrimonial; e
- viii. situações de falência ou insolvência, bem como disciplina de forma unificada aspectos relativos aos certificados de recebíveis do agronegócio (CRA) e imobiliários (CRI).

Salienta o Ministério da Economia que, dentre os potenciais benefícios para os agentes econômicos envolvidos em operações de securitização estão: (a) a diversificação das fontes de financiamento; (b) a redução do custo de captação em comparação ao que poderia ser obtido no mercado bancário tradicional; (c) a menor necessidade de comprometimento de ativos em garantias; (d) a redução do endividamento (alavancagem) da empresa originadora; e, por fim, (e) a transferência dos riscos relacionados aos recebíveis para investidores.

Por último, argumentou que a urgência da medida estava plenamente justificada pela possibilidade imediata de ampliar o crédito a um custo menor, tendo em vista os benefícios citados, aliados à maior segurança jurídica dos contratos de recebíveis e de securitização para todos os setores e agentes econômicos, além do fato de que, ao aperfeiçoar a regulamentação da atuação das companhias securitizadoras e de operações de securitização em Lei, a medida proposta é relevante pois possibilitará um avanço na consolidação do mercado de crédito de recebíveis, com efeitos diretos e indiretos em diversos setores da economia.

Estando ainda no prazo de vigência da MP, estar-se-á diante de ato normativo que, de certa forma, ao implementar relevante marco regulatório à indústria da securitização dos recebíveis, impõe-se supervenientemente à Resolução do Senado Federal nº 43/2001, notadamente quanto ao teor do seu artigo 5º, VII, 'b', que é claro ao dispor:

Art. 5º É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

VII - em relação aos créditos inscritos em dívida ativa: (Redação dada pela Resolução n.º 17, de 2015)

b) ceder o fluxo de recebimentos relativos aos direitos creditórios da dívida ativa com assunção, pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, perante o cessionário, de responsabilidade pelo efetivo pagamento a cargo do contribuinte ou de qualquer outra espécie de compromisso financeiro que possa, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, caracterizar operação de crédito. (Redação dada pela Resolução n.º 17, de 2015) (grifo acrescentado)

Parece estar superada a vedação *supra*, todavia, há que se reconhecer que o assunto, a despeito da superveniência da MP, ainda se mostra controvertido, haja vista que a aludida MP não tratou especificamente sobre o tema do referido artigo 5º da Resolução do Senado Federal nº 43/2001.

²⁵⁶ 'Mecanismo que admite que direitos creditórios que compõem o lastro dos Certificados de Recebíveis tenham data de vencimento anterior à do papel emitido.' Fonte: Enciclopédia de Finanças Acessível em <https://enfin.com.br/termo/revolvencia-egGqE8mT> Acesso em 19.05.2022.

Com efeito, operações de securitização - de dívida ativa -, historicamente, enfrentaram resistência, especialmente, por parte do Tribunal de Contas da União. Conforme se verifica nos autos do Processo nº TC 016.585/2009-0, o Acórdão TCU nº 772/2016 é eloquente nesse particular.

Tratou-se o caso de representação formulada pelo MPTCU em que se questionara a natureza jurídica das operações realizadas por alguns entes da federação para captar recursos financeiros junto ao mercado, mediante a cessão de direitos creditórios, lastreados na receita futura de títulos das respectivas dívidas ativas decorrentes de créditos tributários vencidos e não pagos, realizadas por meio de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios Não Padronizados.

Argumentou-se, na ocasião, contra as operações de cessão, atreladas à securitização pretendida, que:

- as operações de crédito, nos moldes estabelecidos pela LRF, não se restringem às operações, em que os entes públicos assumem algum tipo de risco com a concretização do referido negócio jurídico;
- a securitização configura um compromisso financeiro, uma vez que o **fluxo** de caixa oriundo do adimplemento dos créditos da dívida ativa é repassado para a agente securitizadora;
- a manutenção da titularidade do crédito por parte do ente público impossibilita a caracterização desta operação como uma alienação de bens e a enquadra como uma operação de crédito, vedada pela LRF;
- a manutenção da relação jurídica inicialmente firmada entre o fisco e o contribuinte faz com que o risco da operação permaneça com o ente público;
- o estabelecimento de uma previsão de entrada de fluxos de pagamentos altamente superior aos valores cedidos funciona como uma inequívoca modalidade de garantia;
- a cessão de créditos tributários oriundos de impostos não é constitucionalmente admitida, dado que o artigo 167, IV, da CF/88 veda a vinculação de receita de imposto a órgão, fundo ou despesa;
- o *'adiantar de receitas'* e a *'emissão de debêntures'* configuram contrato de mútuo, ou seja, operação de crédito; e por fim
- trata-se de arrecadação futura que está sendo objeto de troca intertemporal, o que enquadra a operação como uma operação de crédito nos termos da LRF.

Em reforço, colha-se a existência de Projetos de Lei no Senado Federal, quais sejam, os PLP nº 459/2017 e PLS 204/2016, em que se pretendeu – uma vez aprovados – que pudessem servir precisamente de marco legal para o tema, especificamente, para que todos os entes públicos federados pudessem realizar suas operações com maior garantia e segurança jurídica.

Aliás, conforme se depreende da sua justificativa, especialmente, pela análise dos argumentos lançados pelo MP de Contas (TCU) ao caso *supra*, parece de fato que a operação analisada teria atingido os ditames (limites e vedações) da LRF (LC 101/2000) correspondentes, a saber:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos,

convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

III - **operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros**;

IV - concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;

V - refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.

§ 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.

§ 2º Será incluída na dívida pública consolidada da União a relativa à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil.

§ 3º Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

§ 4º O refinanciamento do principal da dívida mobiliária não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescido de atualização monetária. – (grifo acrescentado)

A propósito, a preocupação com o desvirtuamento do instituto tem norteado os debates sobre a institucionalização desse importante marco legal, como se infere do Parecer (SF) Nº 135, de 2017, do Senador Tasso Jereissati, de 12 de dezembro de 2017, nos seguintes termos:

Na justificção, o autor afirma que o projeto tem por objetivo autorizar e regulamentar as cessões de direitos creditórios para conferir mais segurança jurídica a essas operações, cujo potencial de arrecadação é relevante para União, Estados e Municípios. Sustenta o autor que a segurança jurídica advém do aperfeiçoamento que o projeto efetiva na legislação de finanças públicas e da eliminação de potenciais controvérsias jurídicas sobre a matéria, **com a vantagem de delimitar mais claramente os contornos desejáveis para a cessão de direitos creditórios, de sorte a eliminar a possibilidade de mau uso do instrumento pelos entes federados.** Por fim, o autor afirma que **as cessões de direitos creditórios reguladas pelo projeto se distinguem das operações de crédito por não existir compromisso de pagamento futuro pelo ente público.** Como ainda há controvérsia a esse respeito, o proponente destaca que o projeto prevê textualmente que as **operações que observarem rigorosamente as regras estabelecidas na proposição não serão caracterizadas como operações de crédito para fins de aplicação da LRF.**

(...)

A proposição, como relatado, regula cessão de direitos creditórios pelo Poder Público. Trata-se de importante passo para autorizar, com segurança jurídica, operações dessa natureza. **Atualmente, há um volume expressivo de créditos já confessados pelos devedores que são objeto de parcelamentos. Esses créditos poderiam ser cedidos a instituições privadas, com retorno imediato aos entes federativos titulares dos valores que esses créditos representam.** Os parcelamentos em vigor, sejam eles administrativos ou judiciais, importam recebimento distribuído ao longo de muitos meses ou anos de dívidas reconhecidas pelos devedores. Esse reconhecimento se materializa pela solicitação de parcelamento que o devedor protocola nos órgãos públicos que administram os créditos estatais, como é o caso da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e da PGFN, instituições públicas conhecidas, principalmente, pela cobrança que promovem de créditos tributários não adimplidos pelos contribuintes.

A cessão de que cuida a proposição promove liquidez imediata desses direitos creditórios que aguardam lentamente o pagamento das prestações pelos devedores. Para que se tenha ideia dos montantes envolvidos, somente no âmbito da PGFN havia, em 2015, mais de R\$ 93 bilhões em parcelamento, segundo dados divulgados pelo órgão. Com a aprovação da proposição, estaria a União autorizada a ceder esse montante a instituições privadas e a ajustar como preço dessa cessão um percentual desse valor. A União, então, receberia em seu caixa este percentual e continuaria cobrando o total transferido nas esferas administrativa e judicial, mas passaria a ter de repassar os valores recebidos à instituição privada cessionária. É, portanto, um caminho para, em conjunto com outras medidas, promover o alívio do caixa dos entes da Federação, premidos pela redução da sua capacidade de pagamento, em particular os Estados e os Municípios. (grifo acrescentado)

Outra preocupação envolve a classificação de tais transações como operações de crédito. Transcreve-se trecho do aludido Parecer sobre o tema:

Há entes federativos que aprovaram leis cujas normas autorizam a efetivação de cessões de direitos creditórios. Entretanto, há controvérsia acerca da classificação dessas transações como operações de crédito e, por conseguinte, da incidência das regras restritivas previstas na LRF. O PLS nº 204, de 2016 – Complementar, busca, então, resolver a celeuma sobre o assunto, ao prever requisitos que afastam, a nosso ver, a caracterização de operação de crédito e regulam o instituto de sorte a evitar abusos e anomalias. Entre as regras previstas no projeto, destaca-se a imposição de que as cessões de direitos creditórios sejam definitivas e de que não acarretem ao Poder Público cedente a responsabilidade pelo pagamento a cargo do contribuinte devedor ou qualquer outro compromisso financeiro. A inexistência de garantia quanto ao adimplemento é a característica que afasta da cessão de direitos a qualificação de operação de crédito. Além de delimitar o instituto, o projeto ainda prevê expressamente a não caracterização das cessões como operações de crédito. O objetivo é evitar que entendimentos diversos quanto às regras que devem ser observadas em relação a essas operações tornem inseguras as transações que o Poder Público efetivará junto às instituições privadas interessadas em ser cessionárias de créditos parcelados.

Cabe registrar, também, que o PLS nº 204, de 2016 – Complementar, está em harmonia com a Resolução do Senado Federal (RSF) nº 43, de 2001, que, após as alterações promovidas pela RSF nº 17, de 2015, **passou a vedar cessões de direito creditório não definitivas ou que possuam cláusula que caracterize assunção de responsabilidade pelo pagamento a cargo do contribuinte.**

Nesse ponto, cabe registrar nossa concordância em relação à Emenda nº 1, do Senador JOSÉ ANÍBAL, que promove avanços na regulação das mencionadas cessões de direitos creditórios. **Primeiro, ela esclarece que a alienação de direitos creditórios não configura operação de crédito, mas venda de bens e direitos do patrimônio público, o que sujeita a aplicação dos respectivos recursos ao previsto no art. 44 da LRF.** O dispositivo mencionado veda a aplicação do produto da operação de venda em despesas correntes, excetuadas as destinadas por lei a regimes de previdência social. Essa cautela é necessária para evitar que gastos correntes resultem na dilapidação do patrimônio público. Além disso, a Emenda subordina a realização das operações com direitos creditórios ao calendário eleitoral, para evitar que a ação de um governante em final de mandato esvazie as receitas dos mandatários seguintes, e condiciona as operações a autorização prévia do mandatário, nos casos de Estados e Municípios, e do Ministro de Estado da Fazenda, no caso da União, de forma a impedir que as operações sejam realizadas sem o aval explícito das autoridades máximas. (...) – (grifo acrescentado)

Parece evidente que, pela análise específica dos referidos Projetos de Lei, as normas em comento (i) pretendem afastar a caracterização de tais operações como de crédito à luz das disposições da LRF, e mais ainda (ii) almejam trazer requisitos objetivos para as referidas operações (v.g., cessões de crédito definitivas e ausência de responsabilidade – superveniente ou supletiva – do Poder Público sobre os pagamentos – *in casu*, inadimplência – dos contribuintes, em clara interrupção do fluxo dos recebíveis contratados/cedidos).

Esses aspectos, como se percebe, não foram tratados na aludida MP nº 1.103/2022. Conforme expendido, parece prevalecer o entendimento no sentido de que a securitização de créditos constantes da dívida ativa dos entes federados remanesce sem a devida regulamentação específica.

7.8.3. Atuação do TCMRJ

No âmbito do TCMRJ, o tema foi enfrentado em dois processos: nas decisões Plenárias, de 23/09/2020 e 19/02/2021, nos processos nº 40/000.077/2020 e nº 40/101.367/2020.

No processo nº 40/000.077/2020 tinha-se por objeto o Contrato nº 63/2019, isto é, a prestação de serviços técnicos de assessoria financeira e estruturação, com posterior implementação de operação de securitização e distribuição pública de valores mobiliários lastreados em direitos creditórios originários de natureza tributária e não tributária e demais créditos de natureza administrativa, parcelados ou não, em fase administrativa ou judicial, junto à Secretaria Municipal de Fazenda e Procuradoria Geral do Município (cobrança administrativa e dívida ativa), compreendendo também a prestação de serviços de suporte e apoio à recuperação dos créditos vencidos em cobrança administrativa e em dívida ativa.

O prazo do contrato perfazia 60 meses, no valor total de R\$ 315.830.138,22 (trezentos e quinze milhões, oitocentos e trinta mil, cento e trinta e oito reais e vinte e dois centavos).

Já o processo nº 40/101.367/2020 refere-se à Inspeção Extraordinária na RIO SECURITIZAÇÃO (RIO SEC), no período de JAN/2016 a DEZ/2020 para verificar a constituição, atribuições e operação da empresa desde sua criação, em julho de 2015 até dezembro de 2020.

Em ambos os casos, desde a origem, as operações de securitização pretendidas pelo Executivo restaram obstaculizadas por decisões plenárias do TCMRJ, que entendeu por bem suspendê-las ante a controvertida discussão sobre a real natureza jurídica da atividade securitizadora: se, de fato, uma operação de tomada de crédito, vedada pela LRF, ou apenas mera cessão de direito de crédito, que não encontra vedação explícita na LRF.

Depreende-se de Decisão Plenária desta Corte de Contas, com esteio no Voto nº 362/2020/LAG, no processo nº 40/000.777/2020, a motivação inequívoca de analisar, concreta e especificamente, os detalhes técnicos da operação pretendida, afastando-se uma abordagem eminentemente conceitual que permeia a atuação do MPTCU. Confirmam-se os trechos mais significativos:

[...] De forma bastante simplificada, a polêmica que envolve a operação de securitização tem como foco principal o **enquadramento do tipo de operação ao complexo arcabouço legal vigente, se concentrando a contenda sobre se seria esta classificada como operação de crédito, ou como uma simples cessão onerosa de crédito. A Municipalidade apresenta a operação como sendo uma cessão definitiva de crédito, todavia não basta dizer que não se trata de operação de crédito para que ela não seja caracterizada como tal.** A questão controvertida é extremamente relevante porque, se reconhecida a natureza de operação de crédito, deveria a operação de securitização ser submetida ao Ministério da Fazenda, em obediência ao disposto no artigo 32 da LRF. Caberia ao Ministério da Fazenda verificar o enquadramento da operação nos limites e condições exigidos pelo Senado Federal. No entanto, o art 5º, VII, b, da Resolução do Senado Federal n.º 43/2001 veda operações de crédito decorrentes de créditos da dívida ativa, motivo pelo qual estaria a presente operação violando a norma legal mencionada.

Após análise bastante criteriosa das características que se apresentam na presente operação, passo a expor, em linguagem simples e de forma resumida, os principais motivos que me fizeram chegar à conclusão de que a operação pretendida, **na forma como se apresenta, deve ser enquadrada como operação de crédito [...]**

Tendo em vista que **o conjunto dos sólidos argumentos apontados e reproduzidos no presente processo evidencia, de forma cristalina, a natureza de operação de crédito na presente operação de securitização intentada pelo Município do Rio de Janeiro,** nos termos do art. 29, inciso III, da LRF, VOTO:

- 1- pela DETERMINAÇÃO para que a Secretaria Municipal de Fazenda promova a anulação do Pregão Presencial PP-SMF nº 01/2019, por afronta ao que preceitua o parágrafo único do art. 1º da Lei Federal nº 10.520/2002.
- 2- pela imediata suspensão dos efeitos do Contrato n.º 63/2019, determinando ao Município, através da pasta responsável (Secretaria Municipal de Fazenda ou da Secretaria Municipal da Casa Civil), **que se abstenha de assinar termo de cessão definitiva dos créditos de sua dívida ativa com a Rio Securitização, tendo em vista a violação a dispositivos legais atualmente em vigor, em especial a Resolução do Senado Federal n.º 43/2001 e alterações.** – (grifo acrescentado)

7.8.3.1. ANÁLISE DO PROCESSO Nº 40/000.777/2020

7.8.3.1.1. SECURITIZAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA DO MRJ

A operação financeira elaborada pelo Município (cedente) tinha lastro em contas a receber, decorrentes de cobrança administrativa e dívida ativa, tendo como fonte de recebimento os fluxos creditórios cedidos, que iriam permitir captar-se **R\$ 3 bilhões, no curto prazo**, de um estoque de créditos vencidos de R\$ 53.521.986.950,31, de natureza tributária e não tributária e demais créditos de natureza administrativa, parcelados ou não.

A Companhia Carioca de Securitização - Rio Securitização (cessionária), sociedade de propósito específico vinculada à SMF, receberia o apoio da licitante vencedora para a modelagem financeira do montante dos recursos transferidos, pela qual se definiam o tipo, a qualificação e o prazo de resgate das debêntures, com amparo na Lei Municipal nº 5.546/2012, alterada pela Lei nº 6.438, de 28 de dezembro de 2018, e no Decreto Rio nº 46.415 de 29 de agosto de 2019.

A Lei Municipal nº 6.438/2018 criou o Fundo Especial da Dívida Ativa – FIDV, vinculado à Secretaria Municipal da Fazenda – SMF, autorizando o Poder Executivo a ceder a este Fundo, a título oneroso, de forma definitiva, o fluxo financeiro decorrente da recuperação dos créditos vencidos e, em contraprestação pela cessão do fluxo financeiro, iria receber os ativos financeiros emitidos e negociados no mercado de capitais.

Por sua vez, o Decreto Rio nº 46.415/2019 regulamentara o FDIV, donde a destinação das receitas do FDIV seria delimitada no art. 14 do referido normativo²⁵⁷, supostamente alinhadas com a Lei Complementar nº 101/2000 – LRF e com a Lei Federal nº 4.320/1964.

No caso em questão, o edital previa a emissão de R\$ 53 bilhões de reais em debêntures de 3 categorias distintas:

- i. **Seniores** – R\$ 3 bilhões – Seriam distribuídas no mercado financeiro e de capitais, possuindo prazo de resgate de até 120 meses, com maior nível de proteção contra a ausência de liquidez, por serem as primeiras a serem pagas, ou seja, tinham preferência no recebimento dos valores. O regime de distribuição proposto era o de “melhores esforços”, considerando as normas estabelecidas pela Instrução nº 476 da CVM. Na seção “Esclarecimentos” do Portal de Compras da PCRJ (E-Compras Rio), constava que seria possível uma emissão secundária no exterior;
- ii. **Intermediárias**, denominadas “mezanino” – R\$ 10 bilhões – Poderiam ou não ser distribuídas no mercado financeiro e de capitais, possuindo prazo de resgate de até 240 meses, e se comparadas às debêntures da cota sênior, eram também cadastradas no Sistema Nacional de Debênture (SND), todavia sujeitas a maiores taxas de juros, dado o maior risco de crédito; e, por fim
- iii. **Subordinadas** – Saldo do valor total dos créditos vencidos considerados como lastro da operação de securitização (aproximadamente R\$ 40 bilhões) – Não seriam distribuídas no mercado

²⁵⁷ Art. 14. As receitas depositadas no FDIV vinculam-se às seguintes finalidades:

I - as depositadas na Conta de Recuperação serão destinadas à: a) transferência para o modelo securitizador escolhido, instituído segundo as normas estabelecidas pela CVM, quando, em caso de securitização dos ativos do FDIV, os valores depositados correspondam aos direitos creditórios cedidos, para fins de resgate e amortização dos ativos financeiros por ele emitidos; b) transferência para a Conta de Resultado dos valores relativos aos custos e às despesas para a realização da operação de apoio à cobrança dos créditos vencidos, inscritos ou não em dívida ativa, e às taxas de administração afetadas ao resgate dos ativos emitidos. II - as depositadas na Conta de Resultado serão destinadas: a) aos investimentos para realização de obras, ações e serviços públicos do Município; b) ao pagamento dos custos e despesas para realização da operação de securitização, a serem pagos à instituição contratada; c) ao aporte financeiro no FGP; d) à capitalização do RPPS, o FUNPREVI.

financeiro e de capitais, retornando ao Cedente (Município do Rio de Janeiro) e possuindo prazo de resgate de até 240 meses. Constituíam garantia de recebíveis das operações com as cotas sênior e de mezanino (intermediárias) e seriam incorporadas como ativo do Tesouro. O debenturista não teria garantia ou preferência de recebimento. Assim, possuíam elevado risco de não serem pagas e, portanto, contavam com altíssima probabilidade de perda de valor de face até o seu vencimento;

No caso, com a emissão das debêntures, o(s) investidor(es) emprestava(m) à companhia emissora a quantia correspondente ao valor dos títulos que estaria adquirindo, com a promessa de receber, no prazo contratado, o principal investido, acrescido de remuneração, na forma definida pela escritura de emissão.

O art. 14 do Decreto Rio nº 46.415/2019 vincula a aplicação dos recursos decorrentes da venda dos ativos de natureza sênior (curto prazo), da ordem de R\$ 3 bilhões, às seguintes finalidades:

- a) aos investimentos para realização de obras, ações e serviços públicos do Município;
- b) ao pagamento dos custos e despesas para realização da operação de securitização, a serem pagos à instituição contratada;
- c) ao aporte financeiro no FGP;
- d) à capitalização do RPPS, no FUNPREVI.

A escritura de emissão, instrumento que especifica as condições sob as quais a debênture seria emitida, trazia os direitos dos debenturistas e os deveres da companhia emissora que, por se tratar de uma espécie de empréstimo, confere e assegura aos seus titulares direito de crédito contra a companhia emissora.

No caso examinado, a Rio Securitização (RIO SEC) adquiriria do MRJ a dívida ativa refinanciada e financiaria esta compra, precisamente por meio da emissão das debêntures acima referidas. Diante da cessão fiduciária do pagamento da dívida ativa, ficava garantido – tão somente - o pagamento das debêntures da classe sênior adquiridas pelos investidores da operação.

A despeito disso, a cláusula 2.3 do Termo de Referência asseverava que o MRJ não teria – nem poderia ter - qualquer tipo de compromisso financeiro com terceiro após a realização da securitização, veja-se:

2.3 A Norma local autorizou a cessão onerosa dos direitos creditórios relativos aos créditos vencidos, tributárias e não tributárias, parceladas ou não, em caráter definitivo. Com a posterior realização da operação de securitização, **o Município não ficará submetido à condição de garantidor dos ativos securitizados, nem poderá haver qualquer tipo de compromisso financeiro do Município com terceiros. Nesse sentido, não haverá a assunção pelo Município de qualquer responsabilidade ou compromisso financeiro que possa caracterizar a cessão feita nesses moldes, como operação de crédito, nos termos da Lei Complementar Nacional nº 101/2000.** – (grifo acrescentado)

Entretanto, no caso de eventual alteração ou revogação da Lei Municipal nº 6.438/2018, que implicasse a interrupção ou a alteração do fluxo dos recursos destinados ao resgate dos ativos financeiros colocados no mercado financeiro, o Município passaria a ser ente garantidor da operação, conforme preconizava o § 6º do Art. 13-A da referida Lei Municipal nº 5.546/2012²⁵⁸

Portanto, tal como compreendido por este Tribunal de Contas, o modelo previa a emissão de R\$ 53 bilhões em debêntures, em três categorias distintas: sêniores, mezanino e subordinadas, classificadas a partir da ordem de prioridade de recebimento dos créditos de dívida ativa.

Dessa forma, as debêntures sêniores eram as que possuíam o maior nível de proteção contra a ausência de liquidez por serem as primeiras a serem pagas. Já as subordinadas, possuíam alto risco de não serem pagas, segundo expressamente descrito no texto editalício: “não serão distribuídas no mercado financeiro e de capitais, retornando ao Município”

Por sua vez, a SMF comunicou, na seção “Esclarecimentos” do Portal de Compras da PCRJ (E-Compras Rio), que os ativos mezanino não seriam distribuídos, permanecendo com o Município.

Portanto, como restou mencionado no Parecer da Procuradoria Especial, enquanto o modelo previa a distribuição de R\$ 3 bilhões em debêntures sêniores sobre um montante de R\$ 53 bilhões em créditos - considerando a liquidez e o histórico de recebimentos - verificou-se que o modelo retirava da operação todo o risco, oferecendo créditos de alta liquidez, todavia, apenas aos debenturistas sêniores.

Foi justamente por isso que se afastou como escorreita a alegação da PGM/RJ, à época, de que não haveria prestação de garantia pelo ente cedente sobre o ativo utilizado como lastro do título negociado. Ao contrário, a garantia de recebimento restou assegurada pelo MRJ, por vias oblíquas na própria etapa de seleção dos créditos a serem negociados.

7.8.3.2. CESSÃO DOS DIREITOS CREDITÓRIOS TRIBUTÁRIOS - SECURITIZAÇÃO

Usualmente, as justificativas suscitadas para a contratação de operações do gênero giram em torno da existência da mera autorização legal fundamentada em legislação municipal.

Ou seja, está autorizada a cessão dos direitos creditórios decorrentes da recuperação dos créditos vencidos, e que tal pretensão *consubstancia-se em alternativa para que o Município, obtenha uma nova fonte de captação de recursos, ao invés de recorrer aos empréstimos bancários convencionais, mitigando alguns inconvenientes presentes nas operações de crédito.*

Outra justificativa muito comum é a materialidade das operações de securitização pretendidas não corresponder a percentuais muito altos comparativamente do total do volume dos direitos creditórios que as municipalidades detêm.

Busca-se legitimar a contratação de operações semelhantes, haja vista ser relevante do ponto de vista do interesse público, além de constituir meio importante para a melhoria da saúde das finanças

²⁵⁸ Art. 13-A - Para fins do disposto no art. 13, o Poder Executivo poderá contratar instituição financeira, regularmente estabelecida segundo as normas do Sistema Financeiro Nacional, para: [...] § 6.º Na hipótese de alteração ou revogação desta Lei, que implique a interrupção ou a alteração do fluxo dos recursos destinados ao resgate dos ativos financeiros colocados no mercado financeiro, o Município deve assumir a posição de garantidor perante os investidores adquirentes dos ativos financeiros, devendo providenciar a imediata devolução a eles dos recursos recebidos, acrescidos dos encargos pactuados [grifos nossos].

do município, como também o de proporcionar uma melhora potencial *na cobrança dos créditos vendidos, por meio do suporte operacional e tecnológico, fornecido pela instituição financeira vencedora do certame.*

A PGFN e a AGU nos casos examinados pelo TCU, por exemplo, têm posição pela regularidade das operações de cessão onerosa dos créditos de dívida ativa. E baseiam seu entendimento, para afastar a caracterização das operações como sendo operação de crédito pelos seguintes motivos:

a) As operações de cessão definitiva de direitos creditórios ou do fluxo financeiro decorrente de tais direitos, quando não implicar, direta ou indiretamente, qualquer compromisso de garantir o recebimento do valor do crédito cedido, em caso de inadimplemento por parte do devedor, não constitui operação de crédito, no sentido da LRF;

b) A submissão de qualquer operação de ente subnacional ao processo de verificação, pelo Ministério da Fazenda, de limites e condições, previsto no art. 32 da LRF e em dispositivos correlatos da RSF nº 43, de 2001, depende da caracterização da referida operação como operação de crédito, motivo pelo qual as operações de cessão definitiva de direitos creditórios ou do fluxo financeiro decorrente de tais direitos, desde que nas condições descritas no item 'a' acima, não se submetem ao referido processo de verificação; e

c) A posição da PGFN sobre as operações de cessão definitiva de direitos creditórios ou do fluxo financeiro decorrente de tais direitos tem sido a mesma, em essência, no sentido definido nos itens 'a' e 'b' acima, a qual, salvo modificação de entendimento ou enquanto não houver posicionamento vinculante distinto por parte da cúpula da Advocacia-Geral da União ou do Tribunal de Contas da União, serve de orientação básica para a análise por parte da STN das referidas operações. (grifo acrescentado)

Por último, o Ofício nº 94/2017/CVM/PTE, de 31 de agosto de 2017, por exemplo, em caso pretendido pelo Município de Belo Horizonte, foi categórico ao aduzir que a CVM teria concluído que “*a anuência por ela concedida à emissão privada das Debêntures Subordinadas pela PBH Ativos está em linha com os parâmetros normativos aplicáveis, além de ter considerado a anuência da Secretaria Municipal de Finanças de Belo Horizonte e da Procuradoria-Geral do Município, que atestaram a regularidade jurídica da operação, em nada se distanciando ou ofendendo os preceitos contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal*”.

Como se infere, usualmente, as justificativas suscitadas para a pretensa regularidade das operações lastreiam-se em argumentos principiológicos a servir de fonte de validade para a urgência da medida que se deseja implementar, porém, no que tange aos aspectos técnicos, conduzem seus argumentos na linha de simplesmente anotar a (i) existência de autorização legal; (ii) alegar que não se trata de operação de crédito, muito embora, quando se examine o contexto fático dos modelos propostos, chega-se à conclusão de que (a) existem garantias colaterais e (b) responsabilidades supervenientes ao município-cedente, ao contrário do afirmado; além de (c) ausência de definitividade nas cessões promovidas, o que demandaria, por fim, (d) necessária submissão do projeto ao processo de verificação, pelo Ministério da Fazenda, dos limites e condições, que, justamente por não atenderem concretamente aos regramentos pertinentes (limites e vedações), acabam por esbarrar em suspensões determinadas pelo TCU.

7.8.4. Acórdão TCMRJ - Processo nº 40/101.367/2020

Referido acórdão tratou da Inspeção Extraordinária realizada da RIOSEC, abrangendo o período de julho de 2015 a dezembro de 2020.

A Inspeção Extraordinária foi determinada por meio de decisão plenária em 23/09/2020 (Processo TCMRJ nº 40/000.077/2020, Voto nº 362/2020 - LAG).

Com efeito, a operação de securitização proposta pelo Município do Rio de Janeiro, por intermédio da então Secretaria Municipal de Fazenda – SMF²⁵⁹ não foi aprovada pelo TCMRJ, de acordo com as decisões tomadas em 23/09/2020 e 19/02/2021, no Processo TCMRJ nº 40/000.077/2020²⁶⁰.

A 1ª Inspeção Geral de Controle Externo informou, em seu Relatório de Inspeção Extraordinária, que pretendia alcançar certas conclusões e para tanto, as seguintes questões deveriam ser respondidas na auditoria:

- a) **Questão 1:** A RIO SECURITIZAÇÃO cumpre seu objeto social?
- b) **Questão 2:** A RIO SECURITIZAÇÃO, como empresa estatal não dependente e sociedade de economia mista, constituída sob a forma de sociedade anônima, cumpre as obrigações definidas na legislação pertinente, em especial quanto a:
 - c) vinculação a órgão municipal;
 - d) autonomia financeira;
 - e) proibição de recebimento de recursos financeiros do Município do Rio de Janeiro para o pagamento de despesas de pessoal e de custeio;
 - f) transparência;
 - g) publicação de demonstrativos e relatórios; e
 - h) contratações?
- i) **Questão 3:** Os custos e/ou despesas da RIO SECURITIZAÇÃO, incorridos desde sua constituição, se justificam e estão alinhados com sua finalidade?

Ao final do trabalho foram as seguintes as conclusões da Auditoria:

- descumprimento do objeto social da RIO SECURITIZAÇÃO;
- descumprimento de obrigações legais da empresa;
- inexistência de canal de informação à sociedade acerca da execução de seus contratos;
- despesas da empresa pagas com recursos de integralização de capital pelo Município, não obstante sua classificação como “não dependente”; e

²⁵⁹ Atualmente denominada Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento – SMFP.

²⁶⁰ Que trata do Contrato nº 63/2019 (Partes: Município do Rio de Janeiro e XP Investimentos Corretora de Câmbio, Títulos e Valores Mobiliários S/A. Objeto: Prestação de serviços técnicos de assessoria financeira e estruturação, com posterior implementação de operação de securitização e distribuição pública de valores mobiliários lastreados em direitos creditórios originários de natureza tributária e não tributária e demais créditos de natureza administrativa, parcelados ou não, em fase administrativa ou judicial, junto à Secretaria Municipal de Fazenda e Procuradoria Geral do Município (cobrança administrativa e dívida ativa), compreendendo também a prestação de serviços de suporte e apoio à recuperação dos créditos vencidos em cobrança administrativa e em dívida ativa. Prazo: 60 meses. Valor: R\$ 315.830.138,22).

- ausência de autorização legislativa para a RIO SECURITIZAÇÃO tornar-se subsidiária integral da CDURP

Ao final, propôs, igualmente, alguns encaminhamentos sob a forma de determinações e diligências. Avaliou, ainda, a 1ª IGE que, caso fossem adotados os encaminhamentos propostos seriam auferidos os seguintes benefícios qualitativos:

- aperfeiçoamento da gestão dos recursos do Município no atendimento ao interesse público (DT.1 e DT.2) e
- melhoria da gestão administrativa (DT.1) com
- aumento da transparência da gestão (DT.2).

Uma das propostas de encaminhamento foi a extinção da RIOSEC, haja vista que, no caso de a Administração Municipal decidir por extingui-la, tendo em vista a ausência de interesse público por descumprimento do objeto social da empresa (Achado 1), haveria, via de consequência, o benefício quantitativo, qual seja:

(1) de economia potencial de R\$ 1.337.574,86 (um milhão, trezentos e trinta e sete mil, quinhentos e setenta e quatro reais e oitenta e seis centavos) ao ano, o que corresponde a 360.989,62 UFIR-RJ ao ano, com a redução de custos administrativos em decorrência do encerramento das atividades da empresa (DL.1); e

(2) Valoração do benefício quantitativo: 12 x (valor médio das despesas administrativas com o funcionamento da companhia em 56 meses – janeiro/2016 a agosto/2020) = 12 x R\$ 111.464,57 = R\$ 1.337.574,86.

O Plenário desta Corte fixou Determinações e Diligências com o envio de ofício em apartado com cópia do Relatório para a SMFP e para o Gabinete do Prefeito, sem, contudo, determinar a extinção da Companhia.

7.8.4.1. ATUAL ESTADO (PRÉ-OPERACIONAL) DA RIOSEC

Restou verificado que a SMFP realizou consulta à contratada e à PGM/RJ acerca da possibilidade de rescisão amigável do Contrato nº 63/2019, tendo como resposta, de ambos os consultados, manifestação favorável ao distrato contratual.

Curiosamente não se localizou qualquer Termo que tivesse formalizado a suspensão ou potencial rescisão do referido contrato.

Por sua vez, a Controladoria Geral do Município também apontou a situação pré-operacional em que se encontra a empresa, aliás, desde a sua instituição, sem realização de operações previstas em seu objeto social, que também foram alvo de constantes processos de prestações de contas quanto à gestão da RIOSEC, o que também acaba por corroborar com a constatação acerca da existência de uma entidade municipal sem finalidade pública, contrariando, assim, inclusive o disposto na Lei Federal nº 13.303/2016, somando-se, ainda, ao uso de recursos públicos para sua manutenção.

Nesse cenário, verificou-se, em primeiro lugar, o descumprimento do objeto social da RIOSEC.

Ademais, evidenciou-se que, no período de janeiro/2016 a agosto/2020, o total de despesas, apenas para manter a empresa formalmente constituída, atingiu a verba de R\$ 6,2 milhões, sendo R\$ 4,3

milhões (69%) com despesa de pessoal e R\$ 1,9 milhão (31%) com despesas tributárias, gerais e administrativas.

Concluiu-se, igualmente, que não estariam sendo alocados de forma socialmente eficiente os recursos públicos já despendidos, onerando assim o Erário e, conseqüentemente, acarretando evidente prejuízo à população carioca.

Constatou-se, ainda, que a RIOSEC não teria sequer elaborado os documentos exigidos pela Lei da Estatais (Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016), documentos esses relacionados a requisitos de transparência e de governança corporativa, quais sejam:

- i. Cartas subscritas pelos membros do Conselho de Administração, com a exploração dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela RIO SEC; e
- ii. Cartas de governança corporativa.

Por todo o exposto, restou evidente que essas situações encontradas estavam a refletir uma deficiência no controle interno da entidade, gerando um efeito na limitação do controle social e controle externo para monitorar seus aspectos orçamentários, financeiros e finalísticos.

Apesar de a RIOSEC ter sido classificada como empresa estatal não dependente, identificou-se que, contraditoriamente, teve como única fonte de recursos aportes sucessivos de capital pelo Município, utilizados praticamente para custeio da sua estrutura desde o início de suas atividades.

Cumpra registrar, outrossim, que a RIOSEC não possui funcionários, mas ainda assim, seus gastos com pessoal, corresponderam a 69% do total das despesas operacionais, concentrando-se nas remunerações dos integrantes da Diretoria, do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal (salários, honorários e demais obrigações trabalhistas e previdenciárias).

Sublinhe-se que todas as formas de remuneração são estabelecidas anualmente pela Assembleia Geral, ficando a cargo do próprio Conselho de Administração deliberar sobre sua respectiva individualização, de acordo com o Estatuto Social da empresa.

Nesse diapasão, constatou-se que a companhia não dispõe de receitas operacionais próprias para custear o pagamento das despesas de pessoal ou de custeio em geral, que totalizaram R\$ 6.242.016,00 (seis milhões, duzentos e quarenta e dois mil e dezesseis reais) desde a sua constituição (em 2012), de modo que, claramente, como constatado, a RIOSEC se caracteriza como dependente do Tesouro Municipal, condição vedada pelo § 2º²⁶¹ do art. 20 da Lei nº 5.546/2012, alterada pela Lei nº 6.438/2018, ocasionando, portanto, o descumprimento de obrigações relativas ao uso do sistema FINCON, bem como de *clara desobediência à Lei nº 4.320/1964, sem que a empresa se caracterize de fato como não dependente.*

Verificado tal cenário, sublinhou-se, inclusive, que já havia entendimento nesta Corte de Contas, nos termos do Voto nº 290/2019 - ACFM, no Processo nº 40/100.583/2018 - que tratava de Auditoria de Conformidade realizada pela CAD na Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro - CDURP, relativamente ao exercício de 2017 - com o seguinte enunciado:

²⁶¹ § 2.º A sociedade de propósito específico a que se refere o “caput” não poderá receber, do Município, recursos financeiros para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral, a fim de não se caracterizar como empresa dependente do Tesouro, nos termos da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.

‘A integralização de capital social pelo Município para a cobertura de déficits financeiros decorrentes de compromissos assumidos por estatal impede o enquadramento da entidade como estatal não dependente.

[...]

“g) Determinar à CDURP que não utilize os recursos oriundos de aporte no Capital Social em dinheiro para o seu custeio, em atendimento ao art. 5.º da Lei Complementar Municipal n.º 102/2009 (subitem 3.5)” - grifos nossos

Como se infere, já estava o MRJ cientificado de que não poderia continuar realizando tal expediente, e mesmo assim, continuou enquadrando a entidade estatal como não dependente, quando a mesma é, claramente, dependente. Por último, o mais grave, o MRJ continuou realizando aportes via aumento de capital, apenas para custear a empresa em suas despesas, mesmo passados tantos anos, ainda, pré-operacionais.

Já no que toca à estrutura societária da companhia, a Lei Municipal nº 5.546/2012 e suas alterações posteriores instituiu a vinculação da RIOSEC à Secretaria Municipal de Fazenda - SMF (atual Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento - SMFP), conforme o Decreto Rio nº 48.340, de 1º de janeiro de 2021.

Constatou-se que o objeto social estava e está em conformidade com a competência da SMFP de executar as medidas necessárias à obtenção de recursos financeiros de origem tributária e outros, estabelecida no inciso IV do art. 1.º do Decreto nº 04, de 02 de maio de 1975.

Todavia, o Decreto RIO nº 47.900, de 9 de setembro de 2020, passou a vinculação da RIO SEC e do Fundo Especial da Dívida Ativa - FDIV para a Secretaria Municipal da Casa Civil - CVL e autorizou a integralização das cotas do Município na Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro - CDURP S/A por meio de atos societários próprios, para que a RIO SEC se tornasse subsidiária integral da CDURP.

Em que pese tal atitude, sobreleva que a Constituição Federal de 1988 traz em seu inciso XX do art. 37 a necessidade de autorização legislativa, em cada caso, para a criação de subsidiárias de empresa pública, sociedade de economia mista ou fundação, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada.

E, conforme mencionado no referido processo, existe entendimento do Supremo Tribunal Federal - STF, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.649-1/DF, no sentido de ser dispensável a autorização legislativa para a criação de empresas subsidiárias, desde que haja previsão para esse fim, na própria lei que instituiu a empresa de economia mista matriz, levando em consideração que a lei criadora é a própria medida autorizadora.

Entretanto, a CDURP foi instituída pela Lei Complementar nº 102, de 23 de novembro de 2009, e referido diploma normativo não autoriza a criação de empresas subsidiárias.

Por tal motivo, concluiu-se que a CDURP não possuía previsão legal autorizativa para operar o controle acionário da RIOSEC e mesmo assim, não haveria vinculação dessa relação aos fins definidos na lei instituidora da empresa.

Assim, por meio do Anexo III do Decreto Municipal nº 48.340/2021, publicado em 1º de janeiro de 2021, a PCRJ desfez referida relação e regressou com a pretendida vinculação da RIOSEC à estrutura da própria SMFP sem, todavia, revogar os demais efeitos do normativo anterior.

Percebeu-se, portanto, que houve um planejamento deficiente para a mudança da vinculação em tela, proporcionando a desvinculação pretendida aos fins definidos na lei instituidora da RIOSEC com a prática de atos sem validade jurídica.

Nesse diapasão, concluiu-se pela existência de diversas fragilidades envolvendo a existência e manutenção da entidade, principalmente quanto (i) ao descumprimento de seu objeto social, bem como quanto à (ii) dependência financeira do Tesouro Municipal; (iii) falta de disponibilização dos documentos e canal de informação à sociedade exigidos pela Lei das Estatais; (iv) além de apresentar vícios na composição de sua estrutura societária.

Por fim, prevaleceu o entendimento já firmado pelo Plenário do TCMRJ, pela impossibilidade de realização de operação de securitização, nos moldes formulados pelo Município do Rio de Janeiro, fomentando uma situação extremamente preocupante, ao envolver a criação e continuidade de uma entidade que descumpra seu objeto social, gerando despesas regulares que oneram o erário.

Aliás, o contínuo repasse de recursos do Tesouro Municipal para pagamento de despesas de pessoal e de custeio da companhia não só se encontra em desarmonia com a classificação de empresa estatal não dependente, como descumpra a vedação expressa prevista no parágrafo 1º²⁶², art. 5º, Anexo do Decreto Rio nº 42.208/2016²⁶³.

Portanto, cumpre assinalar que tal ponto já havia sido objeto de Determinação desta Corte de Contas no âmbito do Processo TCMRJ nº 40/100.583/2018, ainda que relativamente à CDURP.

Por derradeiro, (a) considerando que a possibilidade de securitização da dívida pública é tema por demais controvertido, conquanto não haja vedação explícita e expressa no ordenamento jurídico, senão severos limites e vedações que necessariamente precisam ser observados, sob pena de manifesta invalidade da medida; (b) considerando que a MP nº 1.103/2022 instituiu um Novo Marco regulatório da Securitização; e (c) considerando, por derradeiro, que as decisões proferidas por essa Corte de Contas, rechaçaram a pretensão do MRJ nesse sentido, por critérios estritamente técnicos, relacionado ao modelo e características pretendidas e não, propriamente, por ser contrário ao tema, ante a existência de impedimento e/ou vedação de ordem legal; deve o Poder Executivo avaliar a adoção das providências cabíveis e pertinentes, à luz das diretrizes, conclusões e decisões tomadas por essa Corte de Contas, bem como pelas sugestões e achados das Auditorias do Corpo Instrutivo, primando pelo atendimento do interesse público primário.

²⁶² § 1º É expressamente proibido o recebimento de recursos financeiros do Município do Rio de Janeiro para o pagamento de despesas de pessoal e de custeio.

²⁶³ 'Dá nova redação ao estatuto social da Companhia Carioca de Securitização'.

7.9. Resumo dos Principais Pontos

-  1. O estoque total da Dívida Ativa do Município, em 2021, alcançou R\$ 59,62 bilhões, sendo R\$ 56,09 bilhões referentes à Dívida Ativa Tributária e R\$ 3,53 bilhões à Dívida Ativa Não Tributária;
-  2. O Ajuste de Perdas da Dívida Ativa reduziu o Ativo Não Circulante no valor de R\$ 32,82 bilhões. Com isso, a Dívida Ativa Líquida passa a contemplar um montante com reais expectativas de serem efetivados (liquidados), de R\$ 26,80 bilhões;
-  3. No interregno de um ano, o estoque da dívida ativa foi acrescido em mais de 4 bilhões (R\$ 4,38 bilhões), e igualmente, o Ajuste (contábil) para perda, acrescido em quase 2 bilhões.
-  4. Conforme apurado pela CAD, no exercício de 2021 o valor das certidões de dívida ativa canceladas alcançou R\$ 1,97 bilhão, representando 69,97% das baixas de dívida ativa;
-  5. Em auditoria realizada pela CAD se constatou que, no exercício de 2021, o montante de cancelamentos de créditos em decorrência de prescrição totalizou R\$ 184,80 milhões (R\$ 269,42 milhões em 2020). Já o saldo atualizado das certidões não ajuizadas, com data de prazo prescricional até 31/12/2021, representou um montante de R\$ 10 bilhões (R\$ 11,65 bilhões em 2020), dos quais R\$ 1,90 bilhão com exigibilidade suspensa;
-  6. Constatou-se uma redução dos cancelamentos por prescrição (31,41%), como também dos créditos não ajuizados com data de prazo prescricional (14,16%) em relação ao exercício anterior;
-  7. O Município do Rio de Janeiro, desde 2017, pratica uma taxa de recuperabilidade da dívida ativa da ordem de 1,394% (em média), muito similar ao da cidade de São Paulo (1,2%), ligeiramente superior à média da União Federal (1,0575%) e, superior à média do Estado do Rio de Janeiro (0,703%);
-  8. Os 15 maiores devedores de IPTU e de ISS, considerando-se a soma das CDAs ajuizadas e não ajuizadas, perfazem um total de R\$ 16,03 bilhões, sendo R\$ 7,68 bilhões, referentes ao ISS e R\$ 8,35 bilhões referentes ao IPTU. Tal valor corresponde a 26,89% do montante de R\$ 56,62 bilhões evidenciados como Dívida Ativa no Balanço Patrimonial;
-  9. No ano de 2021 foram protestadas 162.368 CDAs, arrecadando-se, R\$ 36,95 milhões parcelados R\$ 45,15 milhões, resultando numa Taxa de Recuperabilidade da ordem de 13%, muito superior à da média histórica de recuperação pela via judicial;



10. Muito embora tenha havido redução do número de Execuções Fiscais ativas, o ajuizamento maciço de execuções fiscais por ano, não significou aumento correspondente de ingresso de receitas;



11. Historicamente, a arrecadação judicial supera a amigável, atingindo, em 2020, 60,64% do total, apresentando um leve aumento em relação à proporção constatada no exercício anterior. Em 2021, essa proporção não foi observada, pois indicou queda substancial da arrecadação judicial, com ligeiro acréscimo na arrecadação amigável: R\$ 360 milhões contra R\$ 292 milhões da arrecadação Judicial;



12. A CAD destacou que esse comportamento no exercício de 2021 revela uma prevalência da arrecadação amigável, invertendo a tendência de maior arrecadação judicial observada nos anos anteriores, ressaltando que, dos R\$ 360,33 milhões proveniente da arrecadação amigável, R\$ 55,65 milhões (15,44%) decorreram de protestos extrajudiciais;



13. A CAD constatou, apenas com relação ao IPTU, a existência de créditos inscritos em Dívida Ativa, relacionados a imóveis de titularidade do próprio Município, no montante de R\$ 121,16 milhões, que não foram excluídos do Balanço Consolidado, resultando em uma superavaliação do Ativo do Município;



14. A partir de dados fornecidos pela PGM/RJ, a receita decorrente dos programas de parcelamento voluntário de dívidas alcançou, em 2021, o montante de R\$ 159,40 milhões (18,34% da arrecadação total);



15. Os créditos inscritos em dívida ativa objeto de parcelamento com previsão de recebimento em 2021 corresponderam a R\$ 256,89 milhões, enquanto os parcelamentos com previsão de recebimento a partir de 2022 correspondem a R\$ 736,22 milhões, totalizando R\$ 993,11 milhões;



16. Destaca-se um decréscimo de 22,35% na inscrição em dívida ativa do IPTU (R\$ 1,1 bilhão, em 2021, contra R\$ 1,4 bilhão em 2020), assim como uma diminuição de 36,58% na inscrição do ISS, quando comparadas com o exercício anterior (R\$ 648 milhões, em 2021, contra R\$ 1 bilhão, em 2020);



17. Conforme se observa, os cancelamentos de CDAs efetuados durante o exercício de 2021 representaram 69,97% das baixas da Dívida Ativa, contra 30,03% de baixas decorrentes de pagamentos;



18. O montante de cancelamentos de créditos em decorrência de prescrição totalizou R\$ 184,80 milhões (R\$ 269,42 milhões em 2020). Já o saldo atualizado das certidões não ajuizadas, com data de prazo prescricional até 31/12/2021, representou um montante de R\$ 10 bilhões (R\$ 11,65 bilhões em 2020), dos quais R\$ 1,90 bilhão com exigibilidade suspensa;



19. Embora se constate uma redução dos cancelamentos por prescrição (31,41%) e dos créditos não ajuizados com data de prazo prescricional (14,16%) em relação ao exercício anterior, a gestão deverá continuar enviando esforços no sentido de obter o maior controle possível dos prazos prescricionais dos créditos inscritos em dívida ativa.

8.

RENÚNCIA DE RECEITA

8. RENÚNCIA DE RECEITA

8.1. Introdução

O ART. 70 DA CF/1988 DETERMINA QUE A FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA, ORÇAMENTÁRIA, OPERACIONAL E PATRIMONIAL DA UNIÃO E DAS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA, QUANTO À LEGALIDADE, LEGITIMIDADE, ECONOMICIDADE, APLICAÇÃO DAS SUBVENÇÕES E RENÚNCIA DE RECEITAS, SERÁ EXERCIDA PELO CONGRESSO NACIONAL, MEDIANTE CONTROLE EXTERNO, E PELO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DE CADA PODER.

No âmbito municipal, por simetria, dispõe o art. 31, *caput*, da CF/1988 que compete à Câmara Municipal o mesmo múnus. Na esfera local, o art. 87 da LOMRJ trata sobre o tema.

Dentre as limitações ao poder de tributar, o § 6º do art. 150 da CF/1988 dispõe que qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição.

Ademais, deve respeitar a isonomia tributária prevista no art. 150, II, da CF/1988 que, sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos.

Por sua vez, o § 6º do art. 165 da CF/1988 impõe que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

O art. 113 do ADCT, com redação dada pela EC nº 95/2016, impõe que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Sobre o tema Renúncia de Receitas, a LRF, em seu art. 14, estabelece que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receitas, deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, bem como atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

- A primeira delas condiciona o ente concedente do benefício à demonstração prévia de que a renúncia pretendida foi considerada na estimativa da receita na Lei Orçamentária Anual (LOA) e

que não afetará as metas dos resultados fiscais previstos nos anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e

- A segunda exige que a proposta de renúncia esteja acompanhada de medidas de compensa o, no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, por meio de aumento da carga tributária mediante eleva o de alíquotas, amplia o da base de cáculo, majora o ou cria o de tributo ou contribui o com vistas a compensar a medida, vez que implicará perda arrecada-t ria.

Estabelece, ainda, que a vigência do incentivo ou benefício, no que tange às medidas previstas para compensa o por perda de arrecada o, fica condicionada   efetiva implementa o de tais medi-das, de sorte a não provocar qualquer desequilíbrio nas contas públicas.

Com efeito, o   1  do citado artigo define precisamente que a renúncia de receitas compreende anis-tia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isen o em caráter não geral, altera o de alíquota ou modifica o de base de cáculo que implique redu o discriminada de tributos ou con-tribui es, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Ademais, conforme disposto no  3  do art. 14 da LRF, não constitui renúncia de receitas o cancela-mento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Por seu turno, a Resolu o ATRICON n  6/2016²⁶⁴ fixa, além da conceitua o de Renúncia de Re-ceita²⁶⁵, a defini o de Incentivo Fiscal como um instrumento de política pública, viabilizado medi-ante renúncia de receita, que visa a atingir objetivos sociais ou econômicos, reduzir desigualdades regionais, estimular segmentos econômicos e cadeias produtivas.

No âmbito doutrinário, a renúncia de receitas pode ser conceituada como a “desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federativo competente para sua institui o²⁶⁶”.

Em adi o, pode-se considerar que renunciar receitas  , em apertada síntese, “deixar de receber os valores que poderiam ser utilizados para realiza o de despesas, visando a diversos direitos e efe-tiva o de políticas públicas, da  a necessidade de serem limitadas, para que sejam realizadas ape-nas quando necessárias ao interesse p blico²⁶⁷”.

²⁶⁴ Aprova as Diretrizes de Controle Externo ATRICON 3210/2016, relacionadas   temática “Receita e renúncia de receita”.

²⁶⁵ Montante de ingressos que o fisco deixa de receber ao outorgar um tratamento tributário diferenciado. Compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isen o em caráter não geral, altera o de alíquota ou modifica o de base de cáculo que implique redu o discriminada de tributos ou contribui es e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

²⁶⁶ NASCIMENTO, Carlos Valder et al. Comentários   Lei de Responsabilidade Fiscal. 4  ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 100.

²⁶⁷ AMORIM e LIMA, 2014, p. 5.

8.2. Renúncia de Receitas e Mecanismos de Compensação da LRF

CONSTA NO ANEXO DE METAS FISCAIS²⁶⁸ DA LDO, PARA O EXERCÍCIO DE 2021,²⁶⁹ O DEMONSTRATIVO DA ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA COM A DESCRIÇÃO DAS RENÚNCIAS PARA OS EXERCÍCIOS DE 2021 A 2023, ESTIMADAS NOS MONTANTES DE R\$ 2,02 BILHÕES PARA 2021, R\$ 2,03 BILHÕES PARA 2022 E R\$ 2,04 BILHÕES PARA 2023.

Com a atualização da previsão, quando da aprovação da LOA (Lei nº 6.842/2020) para o exercício de 2021²⁷⁰, verificou-se um aumento de 5,1% (de R\$ 2,02 bilhões para 2,13 bilhões) no total das renúncias, conforme demonstrado na tabela a seguir:

²⁶⁸ LC 101/2000: Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

²⁶⁹ Lei nº 6.763, de 14 de agosto de 2020 - Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício Financeiro de 2021 e dá outras providências.

²⁷⁰ Atualização dos Anexos da Lei nº 6.763, de 14 de agosto de 2020 - LDO 2021.

Tabela 109. Demonstrativo da Estimativa e Compensação de Renúncia de Receitas – LOA 2021

Fonte: http://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/loa/lei6842_2020-vol02.pdf página 263

Valores em R\$

TRIBUTO	MODALIDADE	SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIO	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			2021	2022	2023	
IPTU	Isenção	Imóveis e edificações atingidos por enchentes e alagamentos (Projeto de Lei nº 340/2017)	183.993.362	190.433.129	197.098.289	n/a
IPTU	Isenção	Imóveis de policiais/bombeiros e GM falecidos ou inválidos (Projeto de Lei nº 1.145/2019)	83.633.346	86.560.513	89.590.131	n/a
IPTU	Isenção	Redução da metade do incremento diretamente decorrente do art. 4º da Lei nº 6.250/2017 artigos. (Projeto de Lei nº 1.193/2019)	484.500.000	501.457.500	519.008.513	n/a
IPTU	Isenção	Desconto de 95% das guias complementares do ATUALIZA e direito a restituição de quem já pagou (Projeto de Lei nº 1.245/2019)	155.732.520	161.183.158	166.824.569	n/a
IPTU	Isenção	Clubes sociais de origem portuguesa na XI RA e na região C (Projeto de Lei nº 1.412/2019)	91.628	94.835	98.154	n/a
IPTU	Isenção	Estacionamentos que construírem estrutura para suporte de placas fotovoltaicas sobre as vagas de veículos como fonte de energia (Projeto de Lei nº 1.562/2019)	18.325.570	18.966.965	19.630.809	n/a
IPTU	Isenção	Servidores públicos municipais ativos e inativos (Projeto de Lei nº 1.740/2016)	359.623.389	372.210.207	385.237.565	n/a
IPTU	Isenção	Pessoas que adotem animais (Projeto de Lei nº 1.775/2016)	258.318.693	267.359.847	276.717.442	n/a
IPTU	Isenção	Imóveis de aposentados com até 300m² (Projeto de Lei nº 1.683/2020)	7.299.530	7.555.014	7.819.439	n/a
IPTU	Redução 40% hotéis	Hotéis (Lei nº 4767/08, Lei nº 5320/10 e Lei nº 6250/17)	40.150.101	41.555.354	43.009.792	n/a
IPTU	Isenção	Imóveis da Academia Brasileira de Letras - ABL (Lei nº 5808/2014) (Projeto de Lei nº 1509/19)	359.176	371.747	384.758	n/a
IPTU	Isenção	AEIU - Avenida Brasil (Projeto de Lei nº 1.340/2012)	59.610.507	61.696.875	63.856.265	n/a
IPTU	Isenção	Quali-Verde/"IPTU Verde" (Projeto de Lei nº 1.415/2012)	375.445.681	388.586.280	402.186.800	n/a
IPTU	Isenção/Remissão	Imóveis Adm. Indireta (Projeto de Lei nº 2.259/2004)	33.343.596	34.510.622	35.718.493	n/a
ISS	Incentivo Fiscal	Projetos Culturais (Lei nº 5553/2013)	59.273.399	65.371.722	59.352.315	n/a
ISS	Redução de Base de Cálculo	Projeto Pró-Educação (Lei nº 2923/1999)	2.695.003	2.848.012	3.021.385	n/a
ISS	Redução de Alíquota	Serviços de construção e reforma - Qualificação QUALIVERDE (Projeto de Lei nº 1415/2012)	982.619	1.038.928	1.099.500	n/a
ITBI	Isenção	Avenida Brasil (Projeto de Lei nº 1.340/2012)	1.299.000	1.347.000	1.395.000	n/a
ITBI	Redução de Alíquota	Serviços de construção e reforma - Qualiverde (Projeto de Lei nº 1415/2012)	3.386.000	3.504.000	3.626.000	n/a
TOTAL			2.128.063.120	2.206.651.709	2.275.675.219	-

Verifica-se que não houve previsão de compensação para nenhuma das renúncias promovidas, tendo sido informado pela SMFP que a renúncia pretendida foi considerada na estimativa da receita na Lei Orçamentária Anual, na forma do art. 12 da LRF, e que não afetará as metas dos resultados fiscais previstos nos anexos da LDO, restando, portanto, preenchido o requisito legal.

No sentido de evidenciar o atendimento à LRF, constam na atualização do demonstrativo supra-mencionado as seguintes notas explicativas:

- 1) As projeções de renúncia de receita referentes às leis aprovadas há mais de 3 anos não estão incluídas neste demonstrativo, na forma do artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000, por já estarem incorporadas às séries históricas de arrecadação, salvo quando disposto em contrário na lei específica.
- 2) As projeções de renúncia de receita foram consideradas na estimativa de receita na forma do artigo 12 da Lei complementar nº 101/2000, não afetando as metas de resultados fiscais.
- 3) A Lei nº 6.625/19, em que pese tratar benefício fiscal, não afeta a receita corrente, pois abrange contribuintes que não efetuaram o recolhimento do ISS. Há, na verdade, expectativa de acréscimo em decorrência dos novos valores que deverão ingressar, mediante pagamento à vista ou parcelado para o período a partir de outubro de 2013, acrescida da arrecadação atual e futura das atividades cartoriais.

Adicionalmente, verifica-se o cumprimento, por parte da SMF, do disposto no art. 5º, II, da LRF²⁷¹ c/c art. 165, §6º, da CF/1988, uma vez que o demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia constou no PLOA 2021, o qual, quando da conversão em Lei²⁷², foi aprovado com os seguintes valores:

Tabela 110. Demonstrativo da Estimativa e Compensação de Renúncia de Receitas – LOA 2021

Fonte: http://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/loa/lei6842_2020-vol02.pdf

Valores em R\$

LOA 2021				
Incentivos e benefícios fiscais instituídos				
	COM indicação da região	%	SEM indicação da região	%
IPU	10.197.920	0,54%	552.267.960	29,43%
TCL	101	0,00%	126.008.855	6,72%
IPU e TCL	0	0,00%	2.130	0,00%
ITBI	941.439	0,05%	119.430.136	6,36%
ISS	22.925.185	1,22%	1.044.738.273	55,67%
TOTAL	34.064.645	1,82%	1.842.447.354	98,18%
Total Geral	1.876.511.999			

Como demonstrado acima, somente 1,82% do total de renúncias apresentam regionalização. Sobre o tema, e no curso da auditoria realizada pela CAD no último mês de março, a SMFP informou que o levantamento da regionalização foi realizado pela FP/SUBEX/REC-RIO, que “[...] analisou cada caso e concluiu ora pela não aplicação de regionalização, ora pela impossibilidade de obter o dado regionalizado por não haver sistema automatizado com essa funcionalidade”.

A CAD ressalta que os limites e condições referentes às renúncias fazem parte do núcleo de uma gestão fiscal responsável e transparente, preconizado pela LRF no art. 1º, § 1º. De tal modo, um melhor controle e transparência nas informações permite ações planejadas de prevenção de riscos e correções de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, sendo o cumprimento do § 6º do art. 165 da Constituição Federal mais um instrumento visando tal objetivo.

Tendo em vista que as peças orçamentárias citadas acima foram elaboradas sob a gestão anterior e, desta forma, podem não refletir, no exercício ora examinado, o impacto das medidas decorrentes do Novo Regime Fiscal, na Reforma Tributária e do Programa Reviver Centro (dentre outras adotadas em 2021), cumpre registrar a atualização efetivada pela LOA 2022²⁷³ sobre valores constantes do Demonstrativo 7 (Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita) da LDO 2022²⁷⁴, assim previstos:

²⁷¹ Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

²⁷² Lei nº 6.842, de 29 de dezembro de 2020 - Estima a receita e fixa a despesa do MRJ para o exercício financeiro de 2021.

²⁷³ Lei nº 7.235, de 12 de janeiro de 2022 - Estima a receita e fixa a despesa do MRJ para o exercício financeiro de 2022.

²⁷⁴ Lei nº 7.001, de 23 de julho de 2021.

Tabela 111. Demonstrativo 7 da LDO de 2022 (LRF, art. 4º, §2º, inciso V)

Fonte: http://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/loa/lei7235_2022-vol02.pdf

Valores em R\$

TRIBUTO	MODALIDADE	SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIO	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			2022	2023	2024	
ISS	Incentivo Fiscal	Projetos Culturais (Lei nº 5553/2013)	54.891.890	59.352.315	70.420.284	n/a
ISS	Redução de Base de Cálculo	Projeto Pró-Educação (Lei nº 2923/1999)	2.937.539	3.005.396	3.080.531	n/a
ISS	Redução de Alíquota	Serviços de construção e reforma - Qualificação QUALIVERDE (Lei nº 1415/2012)	1.203.449	1.246.894	1.287.418	n/a
ISS	Redução de Alíquota	Administração de benefícios relativos a planos de assistência à saúde (Lei nº 6.307/2017 -art. 33 item 25 da Lei nº 691/1984)	8.814.453	9.132.655	9.429.466	n/a
ISS	Isenção	Isenção das empresas da administração indireta (PL nº 1027/2018)	141.508.473	146.616.929	151.381.979	n/a
ITBI	Isenção	Avenida Brasil (PL nº 1340/2012)	1.364.000	1.395.000	1.440.000	n/a
ITBI	Redução de Alíquota	Serviços de construção e reforma - Qualiverde (PL nº 1415/2012)	3.550.000	3.630.000	3.740.000	n/a
IPTU	Isenção	AEIU - Avenida Brasil (PL nº 1.340/2012)	62.439.377	64.468.657	66.563.888	n/a
IPTU	Isenção	Quali-Verde/"IPTU Verde" (PL nº 1.415/2012)	393.262.793	406.043.834	419.240.258	n/a
IPTU	Isenção/Remissão	Imóveis Administração Indireta (PL nº 2.259/2004)	34.925.946	36.061.039	37.233.023	n/a
IPTU	Isenção/Remissão	Projeto Reviver Centro (PL nº 190/2021 e PLC nº 11/2021)	617.337.545	637.401.015	658.116.548	n/a
TCL	Isenção	Altera a Lei nº 2687/1998 e dá outras providências (Lei nº 6615)	135.193.267	139.587.049	144.123.628	n/a
TOTAL			1.457.428.733	1.507.940.783	1.566.057.024	-

Verifica-se, assim, uma redução de aproximadamente 33% do total referente às renúncias de receitas, previstas para os exercícios de 2022 e 2023, conforme sintetizado no quadro a seguir:

Tabela 112. Renúncia prevista (2022 – 2023)

Fonte: LOA 2021 E 2022

Valores em R\$

CONFORME	Renúncia prevista para	
	2022	2023
LOA 21	2.206.651.709	2.275.675.219
LOA 22	1.457.428.733	1.507.940.783
Redução	33,95%	33,74%

8.3. Contas de Governo – 2021 e Auditoria (CAD)

NO EXERCÍCIO DE 2021, CONFORME INDICADO NAS CONTAS DE GOVERNO, DO TOTAL DE R\$ 2,33 BILHÕES CONCEDIDOS A TÍTULO DE RENÚNCIA, 66,74% (R\$ 1,55 BILHÃO) ADVÊM DE QUATRO FUNDAMENTAÇÕES LEGAIS, CONFORME ABAIXO:

- IPTU - Lei nº 691/1984 (em sua maioria isenções do art. 61) e Lei nº 2.687/1998: R\$ 459,46 milhões;
- ISS - serviços de administração de fundos: R\$ 426,87 milhões;
- ISS - serviços prestados por profissionais autônomos e por sociedades de profissionais: R\$ 345,30 milhões;
- ISS - serviços de saúde com internações: R\$ 322,70 milhões.

O total da renúncia de receitas no período correspondeu a 16,54% da arrecadação das receitas tributárias, as quais totalizaram R\$ 14,09 bilhões, apresentando um aumento em relação ao período anterior, no qual se verificou um percentual de 15,87%. Esse acréscimo pode ser explicado, principalmente, pelo aumento dos valores renunciados do ISS. A tabela a seguir demonstra a análise das renúncias fiscais com o percentual das arrecadações da receita tributária:

Tabela 113. Renúncias fiscais com o percentual das arrecadações da receita tributária

Fonte: SMFP/Coordenadoria do IPTU e Contas de Gestão 2021
Valores em R\$

Tributos	Arrecadação 2021	Renúncia Fiscal	
		Valor	%
ISS	6.718.649	1.533.827	22,83%
IPTU/TCDL	4.548.704	708.360	15,57%
ITBI	1.207.240	86.872	7,20%
Demais Tributos	1.610.650	-	-
Total	14.085.243	2.329.060	16,54%

A evolução do impacto financeiro das renúncias de receita ao longo dos últimos cinco exercícios, em valores reais, está representada no gráfico abaixo:

Gráfico 88. Evolução Renúncia de Receita (2017-2021)

Fonte: CAD



* Para fins de análise da série histórica, foi desconsiderado o impacto extraordinário da remissão do Projeto Atualiza em 2017.

8.4. Renúncia de Receita: Instrumento de Políticas Públicas

A EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ORDINARIAMENTE É VIABILIZADA PELA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, OU SEJA, ARRECADAÇÃO DE RECEITAS E EXECUÇÃO DE DESPESAS. NESSE SENTIDO, GANHA ESPECIAL RELEVÂNCIA VERIFICAR A EFICIÊNCIA NA PREVISÃO E NA EFETIVA ARRECADAÇÃO DE TODOS OS TRIBUTOS DE SUA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL²⁷⁵.

A concessão de benefícios ou incentivos fiscais visando a atingir objetivos sociais ou econômicos específicos, além de perseguir objetivos centrais, tais como: reduzir desigualdades regionais²⁷⁶ e/ou estimular segmentos econômicos e suas respectivas cadeias produtivas, deve ser encarada também como instrumento a serviço da realização de políticas públicas.

Nesse contexto, a política de concessão de benefícios fiscais deve estar inserida na concepção e execução da política econômica da Cidade como forma de atrair novos investimentos, estimular cadeias produtivas, gerar empregos, desenvolvimento e renda.

Tais mecanismos caracterizam justamente exceção à regra geral da tributação mencionada anteriormente, emprestando alcance ao Poder Executivo para desenvolver controles adequados e eficientes para o monitoramento das concessões e garantia dos resultados esperados.

Nessa linha, a EC nº 109/2021 incluiu o §16 ao art. 37 da CF/1988, impondo o dever aos órgãos e entidades da Administração Pública, individual ou conjuntamente, de realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

Portanto, uma vez compreendida a renúncia de receita como instrumento para realização de políticas públicas, sua sistemática também deve estar submetida ao disposto no incipiente §16 do art. 37 da CF/1988.

Nesse cenário, cumpre destacar alguns pontos previstos na Resolução ATRICON nº 6/2016, sobre a importância da avaliação e fiscalização das políticas públicas quando formuladas por meio de incentivos fiscais. Portanto, cumpre ao Executivo, permanentemente verificar:

16.52. Se os incentivos fiscais concedidos com o objetivo de atrair investimentos e proporcionar o desenvolvimento econômico e social são permanentemente avaliados quanto à eficiência e ao alcance do retorno e resultados esperados;

²⁷⁵ Art 11, LRF.

²⁷⁶ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

16.53. Se a Administração Tributária controla e mensura a fruição dos benefícios fiscais pelos contribuintes, de forma a subsidiar os demonstrativos publicados no Anexo de Metas Fiscais e na Lei Orçamentária Anual, bem como o acompanhamento e avaliação da política de incentivo pelos órgãos competentes;

16.54 Se há normatização da política de incentivos e benefícios fiscais que discipline as etapas de instituição, acompanhamento, controle e avaliação dos resultados, estabelecendo, no mínimo:

- a) o órgão responsável pela quantificação e avaliação;
- b) a periodicidade da avaliação; e
- c) as informações necessárias para a avaliação

16.56 Se não há desvio de finalidade na concessão de benefícios fiscais, inclusive os decorrentes dos convênios do Confaz;

16.57 Se não há direcionamento ou favorecimento ilegal de segmentos e/ou empresas na concessão de benefícios ou incentivos fiscais;

16.60 Se há publicidade e transparência na concessão dos benefícios ou incentivos fiscais. (art. 37, CF, e LC 131/09);

16.61 Se há publicidade e transparência dos valores dos benefícios concedidos, bem como dos métodos utilizados na sua mensuração;

16.62 Se há publicidade e transparência dos resultados socioeconômicos dos benefícios concedidos, bem como dos métodos utilizados para o seu monitoramento e avaliação;

Verifica-se que são inúmeras as diretrizes para aferir se os objetivos almejados estão sendo atingidos. Sobretudo, se os impactos estão sendo adequadamente monitorados e se os resultados das políticas foram ou estão sendo alcançados sem desequilíbrio nas contas, isto é, se estão sendo executados sem comprometimento do equilíbrio dos balanços financeiros e orçamentários.

8.5. Renúncia de Receita e o Programa Reviver Centro

APÓS A GRAVÍSSIMA CRISE CAUSADA PELA PANDEMIA DE COVID-19, A REGIÃO CENTRAL DO MUNICÍPIO SOFREU E AINDA SOFRE, MUITO FORTEMENTE, COM UMA VACÂNCIA ESTIMADA²⁷⁷ EM 50% DE SUAS UNIDADES COMERCIAIS. INÚMERAS LOJAS, COMÉRCIOS E SERVIÇOS FECHARAM SUAS PORTAS, E VÁRIAS EMPRESAS PASSARAM A DEPENDER DO TRABALHO REMOTO DE SEUS FUNCIONÁRIOS PARA CUMPRIR SUAS TAREFAS COTIDIANAS.

Mesmo com a sensível melhora da situação sanitária e econômica, grande parte dessas empresas não retornaram à região. As novas tecnologias e as novas modalidades de trabalho (remoto / *home office* / híbrido) ajudaram a espalhar os empregos e os negócios para zonas que anteriormente eram consideradas inadequadas para essas atividades.

Nesse sentido, a solução para a ocupação desses espaços ociosos e a reativação do dinamismo da região central se deu pela concepção de alteração do uso permitido pela legislação urbanística, passando da exclusividade do uso comercial, quando muito do uso misto, para uso residencial e, dessa forma, buscar reverter essa tendência de fuga que debilita o Centro da cidade.

Almeja-se transformar um bairro que passou a exibir condições precárias de convívio - mesmo mal que aflige bairros mais afastados - em uma região que disponha de sua geografia central para fomentar uma nova ocupação, revertendo uma tendência de concentração populacional, apenas durante o dia, e durante a semana.

É preciso, portanto, voltar a atrair o cidadão para as ruas históricas e, conseqüentemente, resgatar o dinamismo tradicional da região, transformando-se em um bairro com ocupação permanente e vida noturna, inclusive aos finais de semana.

Nesse contexto, sobreveio o Programa Reviver Centro que propõe algumas ações potencialmente impactantes, nunca antes adotadas em qualquer outra região da Cidade, mas em linha com iniciativas de sucesso em outras importantes cidades mundiais, especialmente na Europa e nas Américas.

O Programa, por exemplo, exige que as novas edificações, de uso misto, tenham fachada ativa no nível da rua, com objetivo de trazer vitalidade e movimento às ruas da região. Propõe ainda o aproveitamento das coberturas dos prédios existentes com áreas de uso coletivo, mirantes, restaurantes e/ou áreas de lazer: são os chamados Telhados Cariocas, inspirados em iniciativas semelhantes de outras cidades do Brasil e do mundo, como São Paulo e Nova York.

Instituído pela Lei Complementar nº 229, de 14 de julho de 2021, o Programa Reviver Centro estabelece diretrizes para a requalificação urbana e ambiental, incentivos à conservação e reconversão das edificações existentes e à produção de unidades residenciais na área da II Região Administrativa

²⁷⁷ Mensagem nº 8, de 16 de abril de 2021, constante do PLC nº 11/2021.

- II R.A. - bairros do Centro e Lapa - em consonância com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do MRJ²⁷⁸.

São 21 os objetivos do programa, tal como previstos em seu art.1º:

I - aproveitar a infraestrutura urbana e as edificações existentes visando a ampliar a oferta de moradia para a população de diferentes faixas de renda, contribuindo para a redução do déficit habitacional na Cidade, promovendo a inclusão da faixa de renda de zero a três salários mínimos;

II - aumentar a população residente e incentivar a mistura de usos, de forma a tornar a área multifuncional e conter o processo de esvaziamento;

III - promover a transformação de uso das edificações existentes para o uso residencial multifamiliar ou misto, mediante a concessão de benefícios edilícios;

IV - possibilitar novas formas de utilização dos imóveis degradados ou subutilizados, priorizando o uso residencial e misto;

V - reverter o processo de esvaziamento de edifícios comerciais, acelerado pela ampliação da prática do trabalho remoto, permitindo a reconversão de suas unidades em residenciais;

VI - viabilizar a destinação de áreas no topo das edificações existentes ao uso coletivo, com o intuito de tratar arquitetonicamente o coroamento como quinta fachada das edificações e criar novos pontos de visadas da paisagem;

VII - incentivar a utilização de tecnologias e soluções arquitetônicas que visem à eficiência energética das edificações;

VIII - estabelecer condições específicas para os imóveis vazios e subutilizados, considerando a necessária consolidação da ocupação na região e o princípio constitucional da função social da propriedade;

IX - atualizar as exigências legais de vagas de estacionamento, diante da ampla oferta de transporte público na região e do compromisso da adoção de políticas públicas em âmbito municipal visando à transição das ruas da Cidade para ambientes "livres de carbono";

X - realizar assistência técnica para melhoria de habitações individuais e coletivas com ocupação consolidada por população de baixa renda, que deve abranger desde o projeto, o acompanhamento e a execução de obras e serviços necessários para a edificação, reforma, ampliação, assim como, a regularização fundiária da habitação;

XI - criar condições para a implementação de programa de locação social como alternativa para as famílias cuja fonte de renda e capacidade de pagamento não se enquadrem nas normas dos programas disponíveis, atingindo as camadas sociais mais frágeis e evitando o processo especulativo na região a partir de investimentos públicos;

XII - criar condições para a implementação de programa de moradia assistida, como forma de amparar temporariamente pessoas de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social, para reinserção comunitária;

²⁷⁸ Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011.

XIII - promover a conservação, requalificação e ativação dos bens protegidos pela legislação de patrimônio cultural;

XIV - qualificar os espaços públicos, através da conservação e reurbanização, com foco na acessibilidade, "caminhabilidade", arborização e áreas verdes, melhorias urbano ambientais e apoio ao uso residencial;

XV - implementar ações de resiliência e de mobilidade sustentável e limpa, ancorado na utilização do transporte público ativo, em detrimento do transporte individual;

XVI - afirmar e fomentar a diversidade cultural através de programa que promova a conservação crítica dos monumentos, visando à educação cidadã e à compreensão atual dos fatos históricos da escravidão, eugenia, racismo, violência contra os direitos humanos e opressão da liberdade que atingiram populações negras, indígenas, LGBTQI+ e minorias sociais;

XVII - garantir a legalização, regularização como equipamento público municipal e requalificação do Mercado Popular da Uruguaiana;

XVIII - implementar o Distrito de Baixa Emissão, como parte da Política Municipal de Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável, com o objetivo de criar na Cidade do Rio de Janeiro um Distrito para a implementação de ações para redução de emissões de Gases de Efeito Estufa – GEE, observando compromissos e normas existentes;

XIX - implementar o Distrito do Conhecimento do Centro, com o intuito de atrair novos negócios dos setores culturais, criativos e de inovação, e evitar a evasão dos existentes;

XX - implementar o plano patrulhamento de vinte e quatro horas de circulação de agentes da Guarda Municipal, nas áreas que especifica o caput deste artigo, como função de proteção municipal preventiva, na forma que dispõe a Lei Federal nº 13.022, de 8 de agosto de 2014;

XXI - instituir os instrumentos de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória, visando o cumprimento da função social da propriedade dos imóveis localizados em região com ampla disponibilidade de infraestrutura, através da implementação de mecanismos que promovam sua efetiva ocupação; (grifo acrescentado)

Para a concretização de tais objetivos, integram o Reviver Centro²⁷⁹ o Programa de Locação Social; o de Moradia Assistida, de Esculturas e Arte Urbana; o de Conservação Crítica dos Monumentos; o de Autogestão; bem como o Distrito Baixa Emissão; Distrito de Conhecimento do Centro; e Distrito da Vivência e Memória Africana no Rio de Janeiro.

O Programa Reviver Centro²⁸⁰ se coaduna com os objetivos e diretrizes do Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática - PDS, que é o instrumento de definição das diretrizes e ações a serem implementadas até 2030, em alinhamento aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

²⁷⁹ §1º do Art. 1º da LC nº 229/2021.

²⁸⁰ §2º, do Art. 1º, da LC 229/2021.

- ODS estabelecidos pela Organização das Nações Unidas - ONU, e com a visão 2050, com foco na integração das políticas econômicas, sociais e urbano ambientais²⁸¹.

A LC nº 229/2021, em seu art. 27, autoriza o Município a subsidiar os preços de aluguel de imóveis para atender as finalidades do Programa de Locação Social, utilizando diversas fontes de recursos²⁸², podendo tais subsídios conceber o formato de desconto no preço do aluguel de imóvel pertencente ao Município, repasse ao locatário social ou repasse ao locador.

Já no âmbito do Programa de Moradia Assistida, o qual visa oferecer amparo de forma temporária e monitorada para reinserção comunitária de pessoas, há a previsão de concessão de benefício de transferência de renda que consiga custear o aluguel.

Prevê, ainda, a citada Lei Complementar, em seu art. 53, que os benefícios fiscais serão instituídos por Lei específica para as obras e edificações que se enquadrem nos critérios nela previstos e que estejam em sua área de influência.

Conforme item 8.2, consta da Lei nº 7.235/2022 (LOA 2022) a previsão de isenções e remissões de IPTU (decorrentes do Reviver Centro) no montante de R\$ 617.337.545,00 para 2022, R\$ 637.401.015,00 (para 2023 e, por último, R\$ 658.116.548,00 para 2024.

Conforme divulgado, em 9 meses de vigência, foram 16 (dezesesseis) os pedidos de licença para construção de moradias no Centro, sendo 4 (quatro) para novos empreendimentos e 12 (doze) para conversão de imóveis (retrofit).

²⁸¹ Disponível em: <<https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=11>> Acesso em: 06/07/2022.

²⁸² I - Tesouro do Município;

II - repasses de recursos do Estado e da União Federal;

III - Fundos estaduais e federais destinados à habitação de interesse social;

IV - Fundo Municipal de Habitação;

V - Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social;

VI - Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano;

VII - doações públicas ou privadas;

VIII - oriundos de contrapartidas urbanísticas previstas nesta Lei Complementar;

IX - alienação de imóveis por meio de permuta física e/ou financeira;

X - contrapartidas do setor privado por meio de permuta física e/ou financeira;

XI - financiamentos públicos;

XII - financiamento de Organismos de Cooperação Internacionais e Multilaterais.

Figura 57. Incentivos para Construção de Moradias

Fonte: G1



Dentre os benefícios constantes da norma, em especial, vale citar:

Tabela 114. Benefícios

Fonte: Lei Complementar nº 229, de 14 de julho de 2021

	Isenção durante a obra
IPTU	Redução de 50% por 5 anos para imóveis revitalizados
	Redução de 50% por 3 anos para imóveis novos
	Isenção na construção de imóveis populares
ITBI	Redução na primeira compra

8.6. Novo Regime Fiscal do Município do Rio de Janeiro

A LEI COMPLEMENTAR Nº 235, DE 3 DE NOVEMBRO DE 2021, CRIOU O NOVO REGIME FISCAL (NRF) DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO E ESTABELECEU NORMAS DE FINANÇAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL, ALÉM DE DEFINIR MECANISMOS DE CONTROLE, ESTABILIZAÇÃO E PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS.

A responsabilidade no NRF pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio fiscal, orçamentário e financeiro do Município, mediante o cumprimento (i) de metas de resultados entre receitas e despesas; (ii) a obediência a limites e condições no que tange ao poder de gasto de custeio e ao controle das despesas com pessoal; bem como (iii) a obediência às regras de assinatura, renovações, termos aditivos e demais atos administrativos que, de alguma forma, gerem despesas para a Administração Direta e Indireta do Município.

As disposições do Novo Regime se aplicam aos órgãos e entidades do Poder Executivo, e envolvem a ação planejada, coordenada e transparente de todos estes para corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas nos últimos exercícios financeiros, por meio da implementação de medidas emergenciais e reformas institucionais determinadas no Plano de Recuperação elaborado de acordo com as Leis Complementares nº 156, de 28 de dezembro de 2016, nº 159, de 19 de maio de 2017, e nº 178, de 13 de Janeiro de 2021.

O art. 25 da LC nº 235/2021 determina que será feita a revisão, no prazo de quatro anos, dos benefícios financeiros, tributários ou creditícios, exceto aqueles concedidos com tempo determinado, se não ratificados por Lei Complementar. Caso não seja realizada a revisão, o Poder Executivo enviará até 30 de junho de 2026 projeto de lei revogando a vigência das alíquotas do ISS inferiores a 5% (cinco por cento).

8.7. Reforma Tributária Municipal

A LEI Nº 7.000/2021, DE 23 DE JULHO DE 2021, INSTITUIU A REFORMA TRIBUTÁRIA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, ORIGINÁRIA DO PROJETO DE LEI Nº 62/2021, DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO.

Segundo informações prestadas pela SMFP no curso da auditoria realizada pela CAD no último mês de março, tal projeto baseou-se nos eixos Regularização de Débitos Fiscais (Programa “De volta pra casa” e Transação tributária), Benefícios para os adimplentes do IPTU, Redução das taxas de juros, Simplificação da legislação e de procedimentos (revisão das regras de retenção do ISS e simplificação das regras das taxas de poder de polícia) e Revisão de benefícios fiscais (redução no benefício das alíquotas de ISS, revogação de compensações e de isenções de ISS).

Por ocasião do projeto, a expectativa era de que a reforma gerasse, ainda no ano de 2021, uma receita de até R\$ 500 milhões, podendo chegar a um total de R\$ 1,6 bilhão até o final de 2024. E uma das medidas de maior impacto financeiro seria a revisão de benefícios fiscais, com uma estimativa de aumento de receita de R\$ 618 milhões em quatro anos. No total, 25 setores econômicos teriam uma redução temporária de 20% sobre o valor incentivado²⁸³, fato que merece atenção em análises futuras.

Depreende-se do texto do projeto, ainda, a criação de um programa que pretende trazer de volta para o Rio as empresas cujos escritórios estão instalados em cidades vizinhas por conta de alíquotas menores do Imposto Sobre Serviços (ISS).

Outra proposta foi a criação de um benefício para os bons pagadores do IPTU, a fim de que os contribuintes em dia com o imposto ganhem desconto no ano seguinte. Também está incluída a revisão das taxas de juros aplicadas aos créditos tributários, que seriam vinculadas à taxa SELIC e a simplificação das regras das taxas cobradas pela Prefeitura. Entre as mudanças estão a simplificação de cálculos e até o licenciamento de estabelecimentos com emissão de alvará *online*.

Destacam-se:

- **Programa “De Volta para Casa”:** Permite que os contribuintes regularizem, por meio de um modelo de adesão, recolhimentos de ISS efetuados em outros municípios. Neste novo processo, essas empresas teriam o valor deste tributo recolhido em outra cidade abatido daquilo que seria o devido ao Rio e, assim, podem regularizar sua situação fiscal. Para estimular a adesão ao programa, a SMFP, irá aplicar descontos de **até 80% (oitenta por cento) sobre multas e juros acumulados ao longo do período;**
- **Projeto de Transação Tributária:**²⁸⁴ A Transação Tributária visa simplificar, através de um programa permanente de negociação, o processo de regularização de débitos com o município. Hoje, há cerca de **62 (sessenta e dois) mil processos de contestação de ISS - que representam R\$ 38.000.000.000,00 (trinta e oito bilhões) ao contencioso tributário** -. Por meio de atualiza-

²⁸³ Disponível em: <<http://camara.rio/comunicacao/noticias/411-lei-da-reforma-tributaria-municipal-entra-em-vigor>> Acesso em: 15/06/2022.

²⁸⁴ Vide Decreto Rio nº 50.032/2021.

ção da legislação e da criação de câmaras temáticas de conciliação, este mecanismo busca reduzir o contencioso e possibilitar a antecipação de recursos financeiros que só viriam após processo administrativo e, possivelmente, judicial;

- **Benefícios para Adimplentes do IPTU:** Como incentivo aos bons pagadores do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a legislação instituirá descontos progressivos à medida que os contribuintes se mantenham com o pagamento em dia. Estes descontos serão adicionais ao já habitual desconto do pagamento não parcelado. A medida busca incentivar a adimplência dos contribuintes; e
- **Redução dos juros:** A proposta da Reforma Tributária adequa, também, a tabela de juros moratórios, adotando a taxa Selic para créditos tributários.

De acordo com as informações prestadas pela CAD, e em relação à revisão dos benefícios fiscais, parte do projeto encaminhado pelo Poder Executivo não foi aprovado pelo Poder Legislativo, em especial quanto à redução no benefício das alíquotas e à revogação de compensações referentes ao ISS.

Afirma a CAD que, de acordo com a apresentação realizada pela SMFP em audiência pública realizada na CMRJ, a revisão dos benefícios fiscais tinha o objetivo de reduzir em 20% o montante das renúncias relacionadas ao ISS, representando um potencial impacto financeiro anual de R\$ 230,60 milhões. No entanto, como apenas a revogação de isenções de ISS prosperou, o potencial impacto financeiro anual é estimado pela SMFP em R\$ 7,6 milhões.

Ainda no âmbito da auditoria realizada pela CAD, a SMFP informou que o benefício para adimplentes do IPTU, concedido por meio da instituição de descontos progressivos, não implicará diminuição na arrecadação, desde que haja diminuição de 7,4% na inadimplência no período de dois anos. No que se refere à elaboração de estudo de impacto socioeconômico da Reforma Tributária Municipal sobre as renúncias de receitas, a Secretaria não atendeu ao requerimento encaminhado pela equipe de auditoria.

Por fim, como já mencionado no Capítulo 7, por intermédio do Decreto Rio nº 50.032/2021, o Município do Rio de Janeiro estabeleceu os requisitos e as condições para que os contribuintes realizem transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária, inscritos ou não em dívida ativa.

A possibilidade de transação tributária no âmbito do Município do Rio de Janeiro foi introduzida pela Lei nº 7.000/2021, que alterou diversos dispositivos da Lei nº 691/1984 (Código Tributário Municipal).

A transação é uma hipótese de extinção do crédito tributário, prevista no artigo 156, III, do CTN, que pressupõe concessões mútuas entre o fisco e o contribuinte, visando à regularização dos débitos fiscais e incentivo ao encerramento de litígios tributários.

Nos termos do referido Decreto, a transação pode se dar de forma individualizada ou por adesão, seguindo a linha metodológica e propositiva prevista na legislação federal (Lei nº 13.988/2020).

8.8. Resumo dos Principais Pontos



1. As renúncias de receitas concedidas no exercício de 2021 impactaram a arrecadação em R\$ 2,33 bilhões. Esse montante correspondeu a 16,54% das receitas tributárias (R\$ 14,09 bilhões), apresentando um aumento em relação ao exercício anterior no qual foi verificado um percentual de 15,87%;



2. Somente 1,82% do total dos valores relativos às renúncias de receitas apresentaram regionalização. A SMFP informou que foi analisado cada caso, concluindo-se ora pela não aplicação de regionalização, ora pela impossibilidade de se obter o dado regionalizado por não haver sistema automatizado com tal funcionalidade;



3. Não houve previsão de compensação para nenhuma das renúncias promovidas, tendo sido informado pela SMFP que a renúncia foi considerada na estimativa da receita na Lei Orçamentária Anual, na forma do art. 12 da LRF, e que não afetaria as metas dos resultados fiscais previstos nos anexos da LDO;



4. Do total de R\$ 2,33 bilhões concedidos a título de renúncia, 66,74% (R\$ 1,55 bilhão) advêm de quatro fundamentações legais: 1) IPTU (Lei nº 691/1984 e Lei 2.687/1998): R\$ 459,46 milhões; 2) ISS – serviços de administração de fundos: R\$ 426,87 milhões; 3) ISS - serviços prestados por profissionais autônomos e por sociedades de profissionais: R\$ 345,30 milhões; 4) ISS - serviços de saúde com internações: R\$ 322,70 milhões;



5. No âmbito da Reforma Tributária (Lei nº 7000/2021), conforme informações obtidas por meio de auditoria realizada pela CAD, a SMFP esclareceu que o benefício para adimplentes do IPTU, concedido por meio da instituição de descontos progressivos, não implicará diminuição na arrecadação, desde que haja diminuição de 7,4% na inadimplência no período de dois anos;



6. Ainda no que se refere à Reforma Tributária, a revisão dos benefícios fiscais tinha o objetivo de reduzir em 20% o montante das renúncias relacionadas ao ISS, representando um potencial impacto financeiro anual de R\$ 230,60 milhões. No entanto, como apenas a revogação de isenções de ISS prosperou, o potencial impacto financeiro anual é estimado pela SMFP em R\$ 7,6 milhões.

9.

CRÉDITOS COM O
ESTADO DO RIO DE
JANEIRO

9.

CRÉDITOS COM O ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, A FIM DE GARANTIR A AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA FINANCEIRA DOS ENTES FEDERADOS, DEFINIU ATRIBUIÇÕES DE COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA PARA CADA ENTE, BEM COMO FIXOU UM REGIME DE REPARTIÇÃO DE RECEITA TRIBUTÁRIA, NOS TERMOS DO ARTIGO 153 E SEQUINTE.

9.1. Créditos Decorrentes das Transferências Constitucionais

Nos termos do artigo 158 da Constituição Federal, a repartição direta de receitas dos Estados aos Municípios ocorre mediante a destinação de 50% do IPVA sobre os veículos automotores licenciados nos territórios respectivos de cada Municipalidade (art. 158, III, CF/1988), bem como 25% do produto da arrecadação do ICMS²⁸⁵ (art. 158, IV, CF/1988).

No que tange aos critérios a serem observados na distribuição da cota de repasse de ICMS aos Municípios, verifica-se que esta temática será abordada no subitem 9.1.1.1 deste Relatório, considerando a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 108 de 2020 aos incisos I e II do parágrafo único do artigo 158 da Carta Magna.

9.1.1. Repartição das Receitas ao Município do Rio de Janeiro

9.1.1.1. ICMS

A Emenda Constitucional nº 108/2020 estabeleceu novos critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), determinando, ainda, que compete aos Estados a obrigatoriedade de atualização de sua legislação para implementar o ICMS Educação.

²⁸⁵ Imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Conforme já relatado no item 5.1 deste Relatório – Dos Recursos que Compõem o FUNDEB – as mudanças na Constituição, promovidas pelo Novo FUNDEB, alteraram os critérios e percentuais mínimos de distribuição da cota de repasse de ICMS aos Municípios.

Em síntese, os Estados têm até o dia 26 de agosto de 2022, nos termos do art. 3º²⁸⁶ da EC nº 108/2020, para atualizarem suas leis sobre ICMS, a fim de que a cota-parte municipal esteja adequada aos critérios atualmente contidos no artigo 158 da Constituição Federal.

A temática, também abordada no subitem 5.2.1 deste Relatório - Repasse com Base em Desempenho –, é de suma relevância, uma vez que o ERJ deve, até agosto de 2022, regulamentar, mediante lei, a parcela de 35% dos recursos do ICMS dos Municípios, nos moldes do artigo 158, IV, parágrafo único, II, da CF/1988.

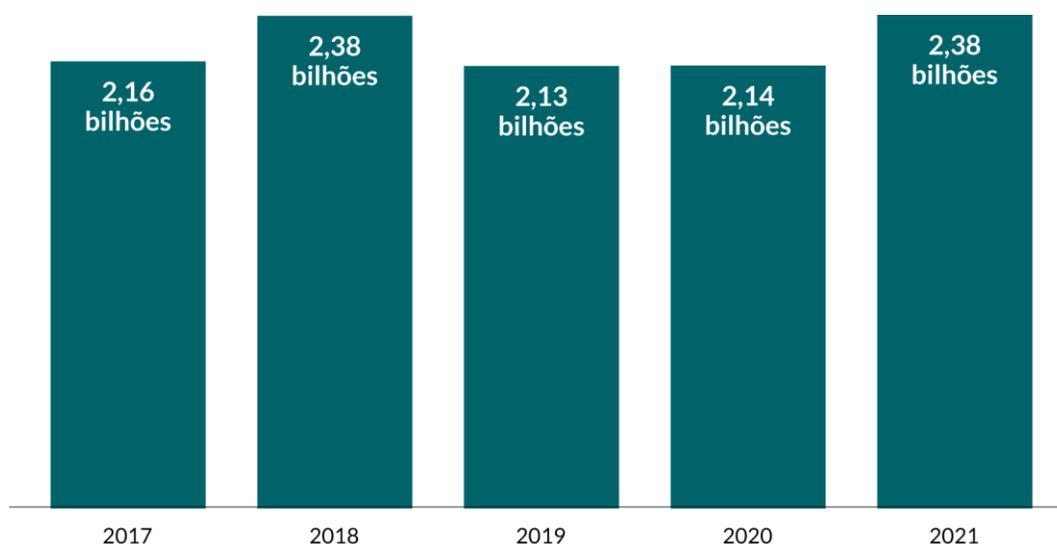
O que se observa é que o Estado do Rio de Janeiro não vem cumprindo de forma integral o comando do art. 158, incisos III e IV, da Constituição Federal, que versam, respectivamente, sobre repartição aos Municípios de 50% do IPVA e 25% do ICMS.

Por fim, conforme ventilado no Relatório Técnico CAD/SGCE (Peça 007, pág. 101), a participação da cota-parte do ICMS na receita orçamentária total do Município foi de 6,35% em 2021, percentual inferior aos 6,71% verificados no ano anterior.

No gráfico a seguir, será demonstrada a evolução da cota-parte do ICMS, líquida das deduções para formação do FUNDEB, com os valores de 2021 mantidos fixos e, atualizando-se com o IPCA-E médio do período, os saldos dos anos anteriores, já reestruturados para a nova codificação das naturezas de receitas válida a partir de 2018.

Gráfico 89. Evolução Receita da Cota-Parte ICMS Líquida (2017-2021)

Fonte: Relatório Técnico CAD/SGCE sobre as Contas de Governo – Exercício de 2021



De acordo com as informações extraídas do Relatório Técnico da CAD/SGCE, à Peça 007, pág. 101/102, no ano de 2021, a transferência de ICMS ao Município, líquida da participação para a formação do FUNDEB, atingiu o montante de R\$ 2,38 bilhões, resultando em um acréscimo de 11,45%,

²⁸⁶ Art. 3º Os Estados terão prazo de 2 (dois) anos, contado da data da promulgação desta Emenda Constitucional, para aprovar lei estadual prevista no inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal.

acima da inflação média do período, quando comparada ao exercício anterior, consequência do incremento na arrecadação estadual proveniente de tal tributo, de aproximadamente 12,55%²⁸⁷ em termos reais, não obstante o decréscimo no Índice de Participação do Município – IPM 2021 em relação ao de 2020²⁸⁸.

9.1.1.2. MUDANÇAS DOS CRITÉRIOS PREVISTOS NO ART. 158 DA CF/1988

Atendendo ao disposto na Constituição Federal, foi editada a Lei Estadual nº 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 nenhum repasse daquela parcela, não obstante o art. 1º da referida Lei ter definido os seguintes critérios de rateio: população; área geográfica; receita própria; cota mínima; e ajuste econômico.

Em virtude de tal alteração, o MRJ entendeu que o Estado do Rio de Janeiro teria agido com violação à Lei Maior e, justamente por isso, ajuizou a Ação Ordinária nº 1997.001.103934-3 (0109286-13.1997.8.19.0001) em face do ERJ.

Na supracitada Ação, o MRJ requereu a condenação do ERJ a entregar, devidamente atualizados e acrescidos dos juros de mora, os valores relativos à sua cota-parte do repasse das parcelas do ICMS, devidos por força do inciso II do parágrafo único do art. 158 da CF/1988.

Foi alegado, na exordial, que o prejuízo do Tesouro Municipal perfazia o valor aproximado de R\$ 4 milhões por mês, já em agosto de 1997, alcançando - valores apurados pelas autoridades fazendárias municipais - a importância em torno de R\$ 30 milhões²⁸⁹ (tão somente de janeiro de 1997 até o dia 31 de julho de 1997).

Note-se que tais valores consubstanciariam receita transferida ao MRJ, seu legítimo detentor, posto que a conduta notada pelo ERJ, ainda que lastreada em lei estadual, estava em descompasso com ordenamento jurídico, uma vez que deixou de repassar, a partir do corrente exercício de 1997, o montante apurado, nos termos da CF/1988.

Por sua vez, o ERJ alegou que a Lei estadual não padecia de qualquer inconstitucionalidade. A r. sentença, proferida em 16/11/2000, julgou totalmente improcedente o pedido do MRJ, o que foi ratificado, em acórdão da 17ª Câmara Cível, em 07/08/2002.

O Município, em face do aludido Acórdão, interpôs Recurso Extraordinário que restou admitido pela Eg. 3ª Vice-Presidência do TJERJ, haja vista que a questão relativa ao repasse da arrecadação do ICMS aos Municípios tem a natureza estritamente jurídica e foi devidamente prequestionada.

Por seu turno, no âmbito do STF, o Plenário deu provimento ao Recurso Extraordinário e reconheceu os argumentos veiculados como corretos, declarando a inconstitucionalidade da norma impugnada, nos termos do Voto do Relator (RE nº 401.953/RJ, Rel. Joaquim Barbosa, 16.05.2007).

²⁸⁷ Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária 2021 e 2020, com cálculos da CAD.

²⁸⁸ O Estado do Rio de Janeiro publica, anualmente, o Índice de Participação dos Municípios – IPM utilizado para rateio dos 25% da arrecadação do ICMS que caberão aos municípios. Em 2020, o IPM do Município do Rio de Janeiro foi fixado em 25,545 pelo Decreto nº 46.889/2019, tendo sido alterado para 24,777 pelo Decreto nº 47.663, de 29/06/2021. Para o ano de 2021, o IPM do Município do Rio de Janeiro foi inicialmente fixado em 23,341 pelo Decreto nº 47.239/2020, tendo sido alterado para 25,113 pelo Decreto nº 47.432/2020, posteriormente para 24,865 pelo Decreto nº 47.590 de 28/04/2021 e, novamente, para 23,341 pelo nº 47.664/2021, de 29/06/2021.

²⁸⁹ R\$ 29.561.511,70 (vinte e nove milhões, quinhentos e sessenta e um mil, quinhentos e onze reais e setenta centavos).

Posteriormente, já em 20/02/2020, seguindo os regulares trâmites do curso da ação, o MRJ, em cumprimento de sentença, por petição, apresentada nos autos da Ação Ordinária, em curso na 17ª Vara de Fazenda Pública (por redistribuição), iniciou a execução do julgado em face do ERJ, na forma dos artigos 534 a 536 do NCPC/2015, e indicou o valor devido, desde janeiro de 1997 até dezembro de 2019, da ordem de R\$ 8.991.611.052,00 (oito bilhões, novecentos e noventa e um milhões, seiscentos e onze mil e cinquenta e dois reais), além de requerer a regularização dos repasses devidos.

Em 27 de novembro de 2020, o ERJ apresentou manifestação alegando em síntese: (i) excesso de execução e (ii) ciência da SEFAZ/RJ quanto à necessidade de cumprimento do julgado. Porém, no que concerne à edição de nova lei estadual, colacionou trecho da ementa do acórdão do STF sobre o tema, para manifestar a dificuldade de aprovação de Projeto de Lei nesses termos. Veja-se:

(...). 4. Recurso extraordinário conhecido e provido, para que o Estado do Rio de Janeiro recalcule os coeficientes de participação dos municípios no produto da arrecadação do ICMS (parcela de ¼ de 25%, art. 158, IV, par. ún., II, da Constituição), **atribuindo ao Município do Rio de Janeiro a cota que lhe é devida nos termos dos critérios já definidos pela Lei 2.664/1996 e desde o início da vigência de referida lei.**

5. Uma vez que o recálculo do quadro de partilha, poderá implicar diminuição da cota de participação dos demais municípios do Estado do Rio de Janeiro, com eventual compensação dos valores recebidos com os valores relativos aos exercícios futuros, **a execução do julgado não poderá comprometer o sustentáculo financeiro razoável e proporcional dos municípios.**

6. Logo, a lei que irá normatizar o recálculo e a transferência ao recorrente dos créditos pertinentes aos períodos passados deverá prever, ainda, compensação e parcelamento em condições tais que não impliquem aniquilamento das parcelas futuras devidas aos demais municípios. grifos no original

Em 26 de fevereiro de 2021, o MRJ manifestou-se esclarecendo que o v. acórdão do STF fora claro ao determinar que o ERJ recalculasse os coeficientes de participação dos municípios no produto de arrecadação do ICMS, atribuindo ao MRJ a cota que lhe é devida, desde o início da vigência da Lei nº 2.664/1996; e, quando da execução do julgado, iniciado após o trânsito em julgado do acórdão da Suprema Corte, em 16/08/2019, requereu expressamente ao ERJ que editasse a norma regulamentadora dos aludidos repasses, devidos ao MRJ desde janeiro de 1997, bem como que regularizasse para os exercícios futuros.

Nessa ocasião, apurou, conforme os critérios estabelecidos pela lei estadual impugnada, os valores devidos. Aduziu, ainda, que, mesmo antes da referida petição, o ERJ já estava ciente do v. acórdão e, passados mais de 1 (um) ano do trânsito em julgado, permanecia inerte.

Em março de 2021, diante da necessidade da edição de um ato jurídico complexo, determinou o Juízo que as partes se manifestassem no sentido de informar se haveria interesse em resolver o cumprimento do acórdão do STF por meio de solução consensual, com a mediação do Juízo, que contou com manifestação favorável do MRJ e do ERJ.

Em julho de 2021, foi proferido despacho pelo MM. Juízo para que os autos permanecessem parados por 90 dias, considerando que o Estado e o Município vêm mantendo tratativas pelos membros das equipes indicadas.

Em novembro de 2021, novamente, o MM. Juízo se manifestou determinando que o MRJ e o ERJ informassem objetivamente o avanço das referidas tratativas.

Todavia, em dezembro de 2021, o MRJ manifestou-se nos autos informando que estas não foram exitosas e reiterou sua prévia manifestação no sentido de que o MM. Juízo (i) determinasse a intimação do ERJ para que encaminhe, em regime de urgência, Projeto de Lei necessário ao efetivo cumprimento do acórdão transitado em julgado, num prazo máximo de 30 dias, sob pena de multa diária de 500 mil reais e (ii) caso referida lei não seja aprovada pelo Poder Legislativo no prazo máximo de 90 dias, que então fosse reafirmada judicialmente a mora legislativa do ERJ, bem como estabelecida multa diária de 800 mil reais, até que nova lei seja aprovada e passe a vigorar.

Já o ERJ, em 30 de janeiro de 2022, manifestou-se no sentido de que o assunto estava sendo tratado em esfera administrativa, de modo que seria encaminhado ao Governador do Estado a minuta do Projeto de Lei pertinente e, para tanto, requereu nova suspensão do processo para que fosse possível o desfecho do tema em litígio na seara própria, registrando, por último, que tão logo fosse enviada mensagem à Assembleia Legislativa, tal fato seria noticiado nos autos.

Em resumo, apesar de o art. 1º da referida Lei Estadual (nº 2.664/1996) ter definido como critérios de rateio: população; área geográfica; receita própria; cota mínima; e ajuste econômico, esse dispositivo foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário nº 401.953/RJ). Ou seja, seria necessária então uma nova Lei que definisse: (i) os novos critérios de rateio e (ii) a compensação das parcelas pretéritas.

Destaca-se que o Estado do Rio de Janeiro, em 2007, editou a Lei nº 5.100/2007, alterando a Lei Estadual nº 2.664/1996, acrescentando aos critérios de rateio a conservação ambiental, incluindo o Município do Rio de Janeiro para os efeitos de distribuição das parcelas do ICMS²⁹⁰.

De acordo com as informações extraídas do Relatório Técnico da CAD/SGCE, à Peça 007, pág. 103, o percentual a ser distribuído aos Municípios, em consonância com o art. 2º da Lei nº 5.100/2007, em função do critério de conservação ambiental, seria de 2,5% subtraídos da parcela total distribuída aos entes, nos moldes da Lei nº 2.664/1996. Ademais, o valor de 22,5% complementares para atingir o montante de 25% continuariam a ser distribuídos pelos critérios originais da Lei nº 2.664/1996.

Nessa seara, cumpre ressaltar que, em auditoria realizada na Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento – SMFP no último mês de março, a CAD se certificou, por meio da análise dos Decretos Estaduais nºs 47.239/2020, 47.432/2020, 47.590/2021 e 47.664/2021, que fixaram os índices relativos à participação dos Municípios no ICMS para 2021, que o MRJ, em relação à parcela repartida com base no disposto na lei estadual (artigo 158, § único, II, da CF/1988), foi creditado apenas da parte correspondente ao critério de conservação ambiental.

²⁹⁰ Lei nº 5.100/2007 - Art. 1º - Da parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, ¾ (três quartas partes) dos 25% - vinte e cinco por cento - são distribuídos conforme preconiza o inciso I do Parágrafo único do Art. 158 da Constituição Federal, objeto da regulamentação, através do inciso I do Art. 3º da Lei Complementar Federal nº 63, de 11.01.1990, e ¼ (uma quarta parte) dos 25% pelo inciso II do Parágrafo único do mesmo Artigo 158 da Constituição Federal, igualmente objeto de regulamentação através do inciso II do Art. 3º da Lei Complementar Federal nº 63, de 01.01.90, que, por sua vez, teve os repasses aos municípios regulamentados de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 1º da Lei Estadual nº 2.664, de 27 de dezembro de 1996, que fica acrescido do inciso VI, com o seguinte teor:

“Art. 1º - (...)

VI - conservação ambiental - critério que considerará a área e a efetiva implantação das unidades de conservação existentes no território municipal, observadas as disposições do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC – e seu correspondente no Estado, quando aprovado: as áreas protegidas, a qualidade ambiental dos recursos hídricos, bem como a coleta e disposição final adequada dos resíduos sólidos”. (NR)

Parágrafo único - Fica incluído o Município do Rio de Janeiro, para os efeitos de distribuição das parcelas do ICMS de que trata o inciso VI, acrescido ao art. 1º da Lei Estadual nº 2.664/96.

No âmbito da mesma auditoria, consoante informações prestadas pela CAD (Peça 007, pág. 103), foi informado pela Assessoria de Planejamento Mobiliário/SMFP que o valor estimado do impacto desfavorável na arrecadação da cota-parte do ICMS em face da aplicação inconstitucional da Lei Estadual nº 2.664/1996 é de R\$ 218,04 milhões para o ano de 2021, bem como que a estimativa das parcelas pretéritas de janeiro de 1997 a dezembro de 2021, atualizadas, totaliza o montante de R\$ 4,87 bilhões. Esclarece ainda que, se forem considerados os juros de mora de 1% a.m., conforme estabelecido pelo parágrafo único do art. 10 da Lei Complementar nº 63/1990, as perdas somam R\$ 11,92 bilhões.

Conclui-se, portanto, que, mesmo após o trânsito em julgado do RE 401.953/RJ, em 2019, o Estado do Rio de Janeiro não vem cumprindo a decisão do STF.

Isto posto, considerando o elucidado no decorrer deste capítulo, impende ressaltar que no Parecer Prévio referente ao exercício de 2020, esta Corte já fez constar recomendação (R.1), a fim de que a SMFP e a PGM/RJ continuassem envidando esforços para 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, IV, da CF/1988, mesmo sendo considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal o critério de rateio estabelecido pela Lei Estadual nº 2.664/1996, configurando lesão sucessiva ao erário.

Dessa forma, uma vez que ainda não se ultimaram as medidas visando à efetiva arrecadação de tais valores por parte do Município, reitera-se a recomendação (R.1), exarada por esta Corte quando da emissão do parecer prévio referente ao exercício de 2020.

9.1.1.3. IPVA

Conforme abordado no item 9.1, pertence aos Municípios 50% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios. Veja-se:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

[...]

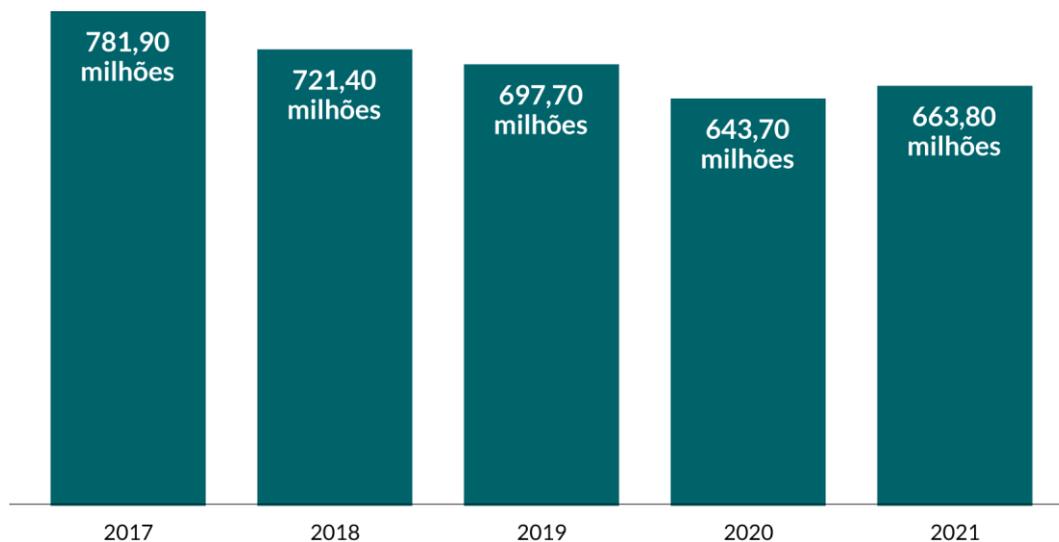
III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

Da análise da Prestação de Contas de Governo – exercício 2021 (Peça 004), a cota de repasse de IPVA aos Municípios, líquida da participação para a formação do FUNDEB, somou R\$ 663,77 milhões em 2021, representando 1,77% da receita orçamentária total.

No gráfico a seguir, de acordo com as informações extraídas do Relatório Técnico da CAD/SGCE, à Peça 007, pág. 107, tem-se a evolução da cota-parte do IPVA, líquida das deduções para a formação do FUNDEB, com os valores de 2021 mantidos fixos e atualizando-se os anos anteriores com base no IPCA-E médio do período, reestruturados para a nova codificação das naturezas de receita válida a partir de 2018.

Gráfico 90. Evolução Receita da Cota-Parte IPVA Líquida (2017-2021)

Fonte: Relatório Técnico CAD/SGCE sobre as Contas de Governo – Exercício de 2021



Descontando a inflação do período, constata-se um incremento de 3,12% em relação ao exercício anterior, revertendo parte da perda acumulada em 2020, quando se verificou um decréscimo das transferências de 7,74% em relação a 2019.

9.2. Créditos Não Decorrentes das Transferências Constitucionais

9.2.1. Cessão de Uso de Escolas Municipais pelo Estado

De início, cumpre registrar que, desde a fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, em 1975, o Estado vem compartilhando as edificações municipais em favor do ensino estadual.

Diante disso, foi firmado o Termo de Cessão de Uso nº 251/2011 que teve por objeto a utilização de unidades escolares municipais durante o período noturno, mediante contrapartida financeira do ERJ.

Na cláusula quinta do termo de cessão foram avençadas as obrigações assumidas por cada parte, tendo sido ajustado que o ERJ custearia 33% das despesas realizadas pelo MRJ com a conservação, manutenção, preservação e segurança dos espaços cedidos, sendo os valores devidos mensalmente informados por meio de emissão de Notas de Débito, a seguir transcrita:

[...] Cláusula quinta - Pela utilização dos prédios municipais referidos na cláusula primeira, o Estado (SEEDUC) e o Município (SME) assumem os seguintes compromissos:

I - DO ESTADO (SEEDUC) a) Pagamento de 33.33% das despesas realizadas pelo Município (SME) com conservação, manutenção, preservação e segurança dos prédios municipais ora cedidos e suas instalações, equipamentos e mobiliário [...]

Destaca-se, ainda, que o termo foi outorgado pelo prazo de 5 (cinco) anos, a contar de 04/2011, sendo renovável automaticamente por igual período, em não havendo manifestação contrária entre as partes.

No entanto, o Governo do Estado não vem realizando o pagamento das Notas de Débito emitidas de forma correta.

Cumpre esclarecer que a matéria está sendo discutida perante o Poder Judiciário. Nesse sentido, destacam-se, a seguir, trechos da sentença proferida em 14/12/2021, no bojo da Ação Monitória, em curso, ajuizada em face do Estado do Rio de Janeiro, envolvendo débito referente ao Termo de Cessão de Uso nº 251/2011:

Em face ao exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO MONITÓRIO, constituindo, de pleno direito o título executivo judicial, no valor atualizado até 23/11/2020 de **R\$46.598.732,32 (quarenta e seis milhões, quinhentos e noventa e oito mil, setecentos e trinta e dois reais e trinta e dois centavos)**, que deverá ser acrescido da correção monetária segundo o Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e dos juros de mora à taxa de 1% ao mês prevista na Cláusula Quinta, Parágrafo Segundo, do Termo de Cessão nº 251/2011 até o pagamento. (0316814-16.2017.8.19.0001- Sentença. Juíza Neusa Regina Larsen de Alvarenga Leite- 14/12/2021- 14ª Vara da Fazenda Pública).

Registre-se que o processo encontra-se em tramitação no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Por fim, de acordo com as informações prestadas pela CAD/SGCE (Peça 007, pág. 162), está em fase de elaboração a confecção e assinatura de um novo Termo de Cessão de Uso.

9.2.2. Deduções indevidas da base de cálculo dos Repasses

Merece ser destacado, quanto às transferências de créditos decorrentes de repasses, por força de disposição constitucional, que o Estado do Rio de Janeiro não vem cumprindo integralmente o determinado no artigo 158, III e IV, da Constituição Federal que tratam, respectivamente, da repartição aos Municípios de 50% do IPVA e 25% do ICMS²⁹¹.

Esse ponto foi objeto de abordagem explícita pelo Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Dicler Forestieri Ferreira, quando relatou a Prestação de Contas de Governo - exercício 2020, no bojo do Processo nº 40/100.517/2021 (págs. 48/49), tendo destacado o apontado pela CAD naquela oportunidade, no sentido de que “os valores de compensação de débitos com precatórios concedidos pelas Leis Estaduais nº 5.647/2010 e 6.136/2011 não [estavam] sendo computados como receita do Estado e, assim, não [integraram] a base de cálculo dos repasses constitucionais aos municípios.”

Do mesmo modo, o Relatório Técnico CAD/SGCE (Peça 007, pág. 105) sobre as Contas de Governo – exercício de 2021, reiterou que:

Os valores objetos de compensação de débitos com precatórios concedidos pelas Leis Estaduais nºs 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. Ademais, os valores referentes às multas e aos juros de mora da dívida ativa de ICMS e IPVA estão sendo repassados a menor, em virtude da indevida dedução da base de cálculo do valor relativo ao Fundo Especial de Administração Fazendária (FAF).

A respeito do tema, o Município do Rio de Janeiro, primeiramente, em novembro 2015, apresentou protesto interruptivo de prescrição, no âmbito do Processo nº 0473079-17.2015.8.19.0001, que tramitou na 17ª Vara de Fazenda Pública, para ciência do Estado do Rio de Janeiro sobre a interrupção da prescrição quanto à pretensão do Município de obter a satisfação do crédito oriundo da repartição constitucional dos tributos estaduais, até então não repassados, a partir do exercício de 2010.

A Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro verificou que, nos relatórios das contas do Governo do Estado no período de 2010 a 2014, o TCE/RJ teria constatado que os valores objeto de

²⁹¹ Art. 158. Pertencem aos Municípios:

(...)

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

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 - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020);

II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020);

remissão e anistia e de compensação com precatórios concedidos pelas Leis nº 5.647/2010 e 6.136/2011 não estavam sendo registrados como receita, e ficaram excluídos da base de cálculo dos repasses constitucionais aos Municípios, bem como ao FUNDEB, e ainda, que estaria havendo repasses a menor aos Municípios acerca dos valores referentes às multas e aos juros da dívida ativa de ICMS e IPVA, por força de indevida dedução da base de cálculo do valor relativo ao Fundo Especial de Administração Fazendária (FAF).

Consoante entendimento da PGM/RJ, “a problemática [surgira] a partir da publicação das Leis Estaduais nº 5.467/2010 e 6.136/2011, as quais, após a edição da Emenda Constitucional nº 62/2010, regulamentaram o procedimento de compensação do crédito tributário com os precatórios do Estado, além de conferir remissão de juros e encargos e diversas anistias das respectivas multas.”

Acrescentou a PGM/RJ que não haveria qualquer “justificativa para a compensação referida acarretasse decréscimo na repartição das receitas tributárias, até porquê os recursos continuaram a ingressar nos cofres estaduais, somente com a diferença de que parte dos pagamentos, anteriormente feita de forma direta, passou a ser feita pela forma indireta por meio do instituto da compensação.”

Idêntico entendimento aplicar-se-ia às desonerações fiscais implementadas pelo Estado, por meio das leis acima aludidas, que, nas palavras da Procuradoria, “não [poderiam] tocar na fatia dos tributos que não pertencem ao próprio ente federativo, sob pena de violar o pacto federativo.”

Concluiu, por fim, no sentido de que “o Município vem sendo, anualmente, lesado com significativa redução das verbas oriundas da repartição, uma vez que o Estado do Rio de Janeiro, mesmo após diversas recomendações de seu Tribunal de Contas” não contabiliza na rubrica “receita” os valores compensados, remetidos e anistiados, tampouco, realiza os repasses correspondentes.

Note-se que o ERJ foi notificado de tais irregularidades, se mantendo inerte quanto ao correto repasse das receitas municipais. Ademais, esta Corte de Contas, quando da análise das contas de 2014, verificou a indevida redução nas referidas verbas oriundas da repartição de receitas, tendo determinado ao Prefeito que, por intermédio de sua Secretaria de Fazenda, envidasse esforços no sentido de efetuar a cobrança desses repasses constitucionais, não adimplidos pelo Governo do Estado, em violação ao comando do artigo 158, III e IV, da CF/1988.

Nesse sentido, também esclareceu a CAD/SGCE à Peça 007, pág. 105:

O Parecer Prévio das Contas do exercício 2014 do Município do Rio de Janeiro, Processo n.º 40/001.978/2015, nos termos do voto do Excelentíssimo Sr. Conselheiro Relator Ivan Moreira, determinou ao Sr. Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro que, através de sua Secretaria Municipal de Fazenda e Procuradoria Geral do Município, envidasse esforços no sentido de efetuar a cobrança dos repasses constitucionais devidos, relativos ao ICMS, vez que o Governo do Estado do Rio de Janeiro não vem cumprindo o determinado no art. 158, III e IV, da Constituição Federal, configurando lesão ao erário municipal.

Com efeito, mesmo após exaurida a função do aludido protesto judicial interruptivo de prescrição, considerando a inércia do ERJ em março de 2016, foi ajuizada pelo Município do Rio de Janeiro, a Ação de Cobrança com pedido de tutela antecipada, no âmbito do Processo nº 0087684-96.2016.8.19.0001, sob o fundamento de efetivamente se ver aplicados os arts. 4º, § 1º e 1º,

parágrafo único, da LC nº 63/1990²⁹², pleiteando que os pagamentos dos repasses constitucionais passassem a ser integrais, abrangendo as parcelas vencidas e as vincendas, especialmente, estas últimas, por força do requerimento da antecipação da tutela formulada.

Já nos casos de compensação, o repasse deveria ser simultâneo à extinção do crédito, e realizado em sua integralidade, isto é, sem qualquer desconto, conforme preconizam os arts. 4º, § 1º e 1º e parágrafo único da LC nº 63/90, respectivamente, e também, por força da Súmula 578 do STF que assim dispõe:

Não podem os Estados, a título de ressarcimento de despesas, deduzir a parcela de 20% do produto da arrecadação do imposto de circulação de mercadorias, atribuída aos Municípios pelo art. 23, § 8º, da Constituição Federal.

Em primeiro grau, o pedido de antecipação da tutela foi indeferido pela 17ª Vara de Fazenda Pública, o que motivou o Município do Rio de Janeiro a interpor o Agravo de Instrumento nº 0032054-53.2019.8.19.0000, distribuído à 16ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

Em grau recursal, a antecipação da tutela foi indeferida, porém, quando do julgamento do recurso, a 16ª Câmara Cível, por unanimidade, deu parcial provimento ao Agravo (julgado em 10/03/2020, publicado em 13/03/2020) para determinar ao Estado do Rio de Janeiro que passe a adotar, **imediatamente**, o procedimento atinente ao repasse, em benefício do Município do Rio de Janeiro, de todo o crédito a que faz jus, mesmo nos casos envolvendo compensação e todos os seus possíveis acréscimos.

No que tange à alegada e indevida dedução dos valores correspondentes ao Fundo Especial de Administração Fazendária, não restou atendido o pleito de tutela antecipada.

Com o regular prosseguimento do processo em primeiro grau, após apresentada a contestação pelo Estado do Rio de Janeiro, sobreveio - consoante o regular trâmite atinente à produção de provas, quando determinado às partes se manifestarem nesse sentido - petição da PGM/RJ, reiterando os termos de requerimento anterior (fls. 382 dos autos), no sentido de que Estado do Rio de Janeiro não estaria até aquela data - 31/05/2021 - cumprindo a decisão proferida no Agravo de Instrumento nº 0032054-53.2019.8.19.0000, conforme informado pela Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, por meio do Ofício GBP/AE nº 005, com o seguinte teor (em 09/03/2021):

Por fim, em relação à decisão judicial de março/2020, que dá parcial provimento ao recurso do MRJ para determinar que o ERJ efetue o imediato repasse de todas as compensações vindouras do ICMS e IPVA aos municípios, não temos até a presente data elementos que possam evidenciar o seu cumprimento.

²⁹² Art. 1º As parcelas pertencentes aos Municípios do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferência por estes recebida, conforme os incisos III e IV do artigo 158 e inciso II e § 3º do art. 459, da Constituição Federal, serão creditadas segundo os critérios e prazos previstos nesta lei Complementar.

Parágrafo único. As parcelas de que trata o caput deste artigo compreendem os juros, a multa moratória e a correção monetária, quando arrecadados como acréscimos dos impostos nele referidos.

(...)

"Art. 4. (...)

§ 1º Na hipótese de ser o crédito relativo ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação extinto por compensação ou transação, a repartição estadual deverá, no mesmo ato, efetuar o depósito ou a remessa dos 25% (vinte e cinco por cento) pertencentes aos Municípios na conta de que trata este artigo."

Conforme já noticiamos, não há registro contábil de receita dessa natureza nos demonstrativos contábeis elaborados pelo ERJ, tanto em data anterior com em data subsequente à decisão judicial, e por consequência também não há evidências de natureza contábil ou financeira que ateste o repasse ao município de quaisquer compensações de ICMS e IPVA realizadas posteriormente à decisão judicial.

Em 19/05/2022, os autos foram encaminhados para o grupo de sentença.

Sobre o tema, cumpre destacar as informações prestadas pela CAD/SGCE esclarecendo que os desdobramentos da referida ação serão acompanhados em auditorias futuras (Peça 007, págs.105/106):

[...]

A PGM informou, no curso da auditoria realizada pela CAD em março de 2022, que o Estado do Rio de Janeiro foi intimado, a pedido do Ministério Público, a se manifestar sobre o descumprimento da decisão proferida no Agravo de Instrumento, alegado pelo Município do Rio de Janeiro, e quanto ao pedido de produção de prova documental suplementar. O Estado do Rio de Janeiro, em resposta, informou que já solicitou à Secretaria de Estado de Fazenda as informações pertinentes, acerca do alegado pelo Município do Rio de Janeiro, e requereu a concessão de prazo de 45 dias para se manifestar e produzir a prova documental cabível. Os desdobramentos da ação serão acompanhados nas próximas auditorias a serem realizadas pela CAD.

Por último, registra-se que, conquanto o montante que supostamente está sendo deixado de ser repassado permaneça controvertido, inclusive na via judicial, somando-se tão somente os anos de 2010 e 2011, o MRJ teria um total de R\$ 1,384 bilhão, a título de recebimentos de dívida ativa, que ainda não havia sido registrado na contabilidade e nem repartidos com os municípios, sendo R\$ 757 milhões referentes à compensação com precatórios²⁹³, o que motivou inclusive a oposição da Ressalva nº 3, na ocasião, direcionada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, nos seguintes termos:

RESSALVA 3 - NÃO REGISTRO DA RECEITA DECORRENTE DA COMPENSAÇÃO E DA ANISTIA CONCEDIDAS PELA LE nº 5.647/10 (subitem 4.3.4.1)

Foi constatado um saldo acumulado de R\$ 1.384 milhões, referente à dívida ativa anistida e compensada com precatórios (LE nº 5.647/10), que não foi registrado na respectiva rubrica de receita, refletindo na base de cálculo dos repasses constitucionais da arrecadação tributária estadual aos municípios, descumprido o preceituado o artigo 158, incisos III e IV, da CF, bem como nos demais limites constitucionais e legais.

Cumpre ressaltar, conforme consta às fls. 138 a 141 do Processo TCE/RJ nº 101.576-6/17²⁹⁴, que a Corte de Contas Estadual apontou explicitamente, ainda que por estimativa feita pelo seu Corpo Técnico, que (apenas no que tange à compensação da dívida ativa), o total da dívida do Estado com o Município do Rio de Janeiro aproximava-se a R\$ 205,2 milhões.

Mais contundentes ainda foram as conclusões da Relatoria das Contas daquele ano de 2016 (Conselheira-Relatora Mariana Montebello Willeman), que assim se pronunciou:

²⁹³ Trecho constante do Relatório de Contas de 2011, nos autos do processo nº 103.535-6/12 do TCE/RJ, fls. 971.

²⁹⁴ Referente às Contas de Governo de 2016.

Dessa forma, considerando que os municípios têm direito à repartição das receitas do estado, nos termos do artigo 158 da Constituição Federal, **o Estado do Rio de Janeiro, ao não fazê-lo, viola o princípio federativo, posto que se apropria de recursos que deveriam ser repassados aos entes federados, influenciando negativamente na arrecadação desses entes e do FUNDEB.** Entende-se, por fim, que esse fato enseja a impropriedade e determinação nas contas.

Verificou-se que as divergências de repasse a menor decorrem do fato de o estado descontar as parcelas referentes ao Adicional de ICMS (LE nº 4.056/02 – FECF) e das multas da LCE nº 134/09, destinadas ao Fundo de Administração Fazendária – FAF. No tocante à não inclusão de tais parcelas, é oportuno ressaltar que a questão vem sendo apontada nos relatórios resumidos da execução orçamentária relativos ao exercício de 2016, conforme explicita a decisão plenária relativa ao Processo TCE-RJ nº 102.490-1/16 (RREO do ESTADO, referente ao 1º bimestre de 2016), prolatada em 07.03.17. (...) (grifo acrescentado)

Na oportunidade, tais circunstâncias mereceram, destacadamente, a Determinação de nº 10, com o seguinte teor:

DETERMINAÇÃO nº 10:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento

Quanto aos valores das compensações autorizadas por lei:

- a) computar, a partir do exercício de 2017, o valor das compensações e transações efetuadas nos termos dos artigos 170 e 171 do Código Tributário Nacional, especialmente os autorizados pela Lei Estadual nº 5.647/10 e pela Lei Estadual nº 6.136/11, na base de cálculo dos repasses constitucionais e legais, bem como no repasse ao FUNDEB;
- b) fazer constar, do projeto da Lei Orçamentária a vigor em 2018, a previsão das receitas e as despesas referentes às compensações com dívida ativa;
- c) efetuar registros, em contas de controle de receitas e despesas, discriminando a origem dos valores compensados que compuseram a receita bruta, de forma que seja possível identificar com clareza, na contabilidade do estado, o valor total das compensações que fizeram parte da base de cálculo dos repasses e limites constitucionais.

9.2.2.1. NÃO PAGAMENTO DO REPASSE SOBRE OS CRÉDITOS COMPENSADOS

O fundamento arguido pelo Município gira em torno do disposto no artigo 170²⁹⁵ do Código Tributário Nacional, como modalidade de extinção do crédito tributário.

Considerando que ocorre um encontro de contas entre o contribuinte e o Estado, ambos credores e devedores reciprocamente, o advento das anteriormente citadas Leis estaduais, trouxe um

²⁹⁵ Art. 170. A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda pública.

aumento significativo das receitas advindas da dívida ativa, pela possibilidade de compensação e, conseqüentemente, extinção dos créditos tributários previstos.

Como a compensação não representa, por força de sua natureza jurídica, um cancelamento, mas uma satisfação, um crédito compensado pressupõe um crédito satisfeito e não meramente cancelado e extinto.

A conduta do ERJ, portanto, em relação às compensações, viola as disposições que tratam das repartições constitucionais de receitas tributárias.

Em sua defesa, o ERJ alega que (i) os valores decorrentes das anistias e compensações não seriam devidos na base de cálculo, posto que o próprio artigo 158 da CF/1988 trata expressamente de “arrecadação do imposto” e, segundo sua concepção, estariam amparados em manuais de contabilidade pública a significar ingressos financeiros efetivamente revertidos ao erário. Nessa ordem de ideias, não se inseriria nesse conceito de arrecadação o instituto da compensação tributária, uma vez que não implicaria, propriamente, ingressos financeiros aos cofres públicos.

A dimensão do prejuízo anual ao Município do Rio de Janeiro, constou, por exemplo, explicitamente no Parecer dessa Corte de Contas (TCMRJ), quando assim se pronunciou:

De acordo com a tabela apresentada no tópico 4.1.4 do presente relatório, verifica-se que, em 2013, houve ingressos de dívida ativa no valor de R\$ 603,1 milhões (266.115.018 UFIR), que foram utilizados para baixar os precatórios do Estado do Rio de Janeiro, por compensação, ainda referentes aos programas instituídos pelas Leis Estaduais n. 5.647/10 e 6.136/11.

A despeito de já terem sido criadas rotinas contábeis contendo os procedimentos para registro, esses ingressos não tem sido classificados como receita tributária bruta do Estado do Rio de Janeiro, nem tampouco vêm sendo considerados na base de cálculo dos repasses constitucionais aos municípios e dos limites mínimos de gastos com educação e saúde.

Tal circunstância é reconhecida, inclusive pelo próprio Estado do Rio de Janeiro, em resposta de seu Superintendente de Finanças, ao ofício enviado pelo Secretário de Fazenda do Município²⁹⁶, veja-se:

Em atenção à solicitação da Secretaria Municipal de Fazenda do Município de Rio de Janeiro, ratificamos (...) informamos que, referência aos valores de impostos de Dívida Ativa compensados com precatórios de acordo à Lei nº 5.467/2010, encontra-se em fase final de conciliação e apuração das informações prestadas pela Procuradoria Geral do Estado – PG5 e as informações prestadas pelo Tribunal de Justiça do Estado.

9.2.2.2. DEDUÇÕES DO CUSTEIO AO FUNDO ESPECIAL DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA (FAF)

A argumentação quanto à dedução indevida de recursos destinados ao FAF da base de cálculo dos repasses aos Municípios gira em torno de sua manifesta inconstitucionalidade, haja vista que o

²⁹⁶ Em 22/09/2015: Ofício do Superintendente de Finanças, encaminhado à Subsecretaria de Finanças, em resposta aos Ofícios SMF nº 351; 441; 742 da SMF/RJ, cujo destinatário, precisamente, era o Secretário de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro.

constituente teria previsto expressamente quais as situações (hipóteses), bem como e especialmente, os percentuais dos impostos estaduais que deveriam ser repassados aos Municípios, tornando irregular, precisamente, a conduta de dedução unilateral realizada pelo Estado quanto às verbas ao FAF, pela simples razão de que tais parcelas do repasse, não pertencem ao Estado, mas sim aos Municípios.

Argumenta a PGM/RJ que seria incabível – por qualquer justificativa – tal dedução, por se tratar de norma constitucional que alberga repartição de receitas, como expressão máxima de proteção ao pacto federativo, de modo que, a se prestigiar tal conduta, os Estados se esmerariam na criação dos mais diversos Fundos, com instituição das mais diversas verbas de custeio a estes, que apuradas seriam deduzidas ilegalmente da base de cálculo dos repasses, em claro e notório prejuízo ao Tesouro dos Municípios²⁹⁷.

Como adiantado, o assunto está pendente de solução, por força da fase instrutória da aludida ação judicial antes apontada.

Figura 58. Resumo dos Principais Pontos das Deduções indevidas da base de cálculo dos Repasses

Elaboração própria

Há relevante crédito do MRJ com o ERJ, em razão do descumprimento ao disposto no artigo 158 da CF/1988, uma vez que não está sendo observada a correta base de cálculo para os repasses de ICMS devido, considerando que os valores objeto de remissão e anistia e de compensação com precatórios, conforme previsão nas Leis nº 5.647/2010 e 6.136/2011, não estavam sendo registrados como receita e ficaram, portanto, excluídos da base de cálculo dos repasses constitucionais aos Municípios;

Verificou-se que as divergências de repasse a menor decorreram do fato de o ERJ descontar, também, parcelas referentes ao Adicional de ICMS (Lei nº 4.056/02 – FECF), além das multas da LC Estadual nº 134/09, destinadas ao Fundo de Administração Fazendária – FAF;

Quanto à adoção da correta base de cálculo sem as exclusões acima apontadas, há determinação da 16ª Câmara Cível, nos autos do Agravo de Instrumento nº 0032054-53.2019.8.19.0000, no sentido de que o ERJ passe a adotar, imediatamente, o procedimento atinente ao correto repasse, em benefício do Município do Rio de Janeiro, de todo o crédito a que este faz jus, especialmente dos casos envolvendo compensação e todos os seus possíveis acréscimos;

Todavia, quanto ao desconto promovido para custeio do Fundo de Administração Fazendária – FAF, o v. acórdão da 16ª Câmara Cível não o acolheu, ficando para ser decidido conjuntamente com o mérito da ação, no curso regular da mesma em primeiro grau;

²⁹⁷ Corrobora seu entendimento com esteio nas conclusões do julgado, pelo Supremo Tribunal Federal, no Ag Reg. no RE nº 607.100-DF, julgado em 18/09/2012, que entendeu irregulares deduções promovidas pela União relativamente às despesas com o PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte do Nordeste) que não poderiam ter como consequência a diminuição do valor a ser recebido pelos Municípios, em consonância com o artigo 159, I, 'b', da Constituição Federal, concluindo por determinar a não dedução desses valores das receitas a serem repassadas aos municípios.

A despeito disso, o MRJ aponta no bojo da ação em 1º grau que o ERJ não vem cumprindo com o v. acórdão da 16ª CC do TJERJ.

9.2.3. Retenção do ISS na Fonte pelo Estado do Rio de Janeiro

Em 27 de maio de 2020, o Município do Rio de Janeiro ajuizou Ação Ordinária de Obrigação de Fazer em face do Estado do Rio de Janeiro (Processo nº 0101660-34.2020.8.19.0001), com pedido de tutela antecipada, com a finalidade de compelir o Estado a efetuar o repasse do ISS, por ele retido na fonte, na condição de tomador de serviços (inclusive por cada órgão público componente de sua estrutura), incidente sobre os serviços prestados por empresas privadas por ele contratadas.

Segundo o alegado pelo MRJ na ação, o ERJ contratou serviços de empresas terceirizadas e, conquanto a ausência de qualquer previsão legal, reteve na fonte o ISS devido, sem realizar a posterior transferência desse imposto retido ao Município do Rio de Janeiro.

É dizer, além da retenção realizada sem embasamento legal, os recursos não restaram repassados, de modo que não houve o devido ingresso dessas receitas nos cofres públicos municipais.

Conforme sustentado, ainda que existente lei prevendo a necessidade de retenção (art. 9º, IV, 'a,' e § 1º, do CTN e art. 3º, § 1º, do CTM – Lei nº 691/1984) por meio de um sistema de responsabilidade tributária, na qual se obriga que um ente político, na condição de tomador de serviço, retenha na fonte o valor do ISS devido, quando da contratação de serviço de terceiros particulares – é de se salientar que não se trata de hipótese de incidência de ISS devido pelo próprio ente federado, que estaria sujeito, portanto, ao benefício da imunidade recíproca, mas imposto retido na fonte em substituição ao que eventualmente deveria ser recolhido pelo prestador de serviço (terceiro particular) se não houvesse sistemática de retenção na fonte.

Ademais, não obstante a legislação municipal carioca não prever de forma genérica a responsabilidade do Estado do Rio de Janeiro (Poder Público) pela retenção do ISS devido por todos os serviços executados pelas prestadoras de serviços que contrata, o ERJ reteve o ISS devido por estas e não repassou ao Município do Rio de Janeiro, destinatário deste imposto.

Na legislação carioca, há previsão no sentido de que o tomador do serviço, seja ente público ou privado, é responsável tributário pela retenção do ISS (art. 14 da Lei nº 691/1984 e art. 7º do Decreto 10.514/1991), porém, o Estado do Rio de Janeiro efetuiu a retenção de forma genérica e não repassou ao Município as quantias retidas.

Nesse diapasão, apenas nas hipóteses legais previstas no art. 14 do CTM, poderia o tomador dos serviços reter o ISS devido e, tal como constatado das notas fiscais eletrônicas analisadas pela Secretaria Municipal de Fazenda, o Estado do Rio de Janeiro vem fazendo tal retenção de forma indiscriminada, sem estar pari passu repassando o imposto retido ao Município, titular desses valores.

Segundo alegado pelo MRJ é imperioso que o Estado do Rio de Janeiro efetue o repasse do ISS retido na fonte ao Município do Rio de Janeiro, sob pena de enriquecimento sem causa com valores que, por disposição constitucional, não lhe pertencem, o que configura, inclusive, crime de apropriação indébita tributária.

Pleiteou o MRJ que fosse concedida antecipação dos efeitos da tutela de urgência, para compelir o Estado do Rio de Janeiro a se abster de reter o ISS na fonte, incidente sobre os serviços prestados por empresas privadas por ele contratadas, a partir do mês de maio de 2020, até o trânsito em julgado da demanda, ante a ausência de previsão legal, e no mérito:

(i) o julgamento de procedência dos pedidos, para que, confirmando-se a tutela de urgência, o Estado do Rio de Janeiro reste compelido a se abster de reter o ISS na fonte, incidente sobre os serviços prestados por empresas privadas por ele contratadas, a partir do corrente mês em diante, ante a ausência de previsão legal;

(ii) que fosse o ERJ obrigado a apresentar o demonstrativo de todas as contratações de serviços listadas na LC nº 116/2003, bem como as retenções de ISS eventualmente realizadas sobre tais serviços, inclusive por cada órgão público componente de sua estrutura, relativas aos últimos 5 (cinco) anos, contados do ajuizamento da demanda, bem como as que vierem a ser efetivadas ao longo do processo; e

(iii) que fosse ainda o ERJ condenado a repassar ao Município do Rio de Janeiro o ISS retido na fonte, inclusive por cada órgão público componente de sua estrutura, incidente sobre os serviços prestados por empresas privadas por ele contratadas, dos últimos 5 (cinco) anos, contados do ajuizamento da demanda, bem como os retidos ao longo da demanda; cumpre acrescentar que tal valor deverá ser apurado em sede de liquidação de sentença, com a incidência de correção monetária, juros moratórios e da multa prevista no artigo 51, I, 7, "a" da Lei nº 691/1984.

Em 18/08/2020, foi deferida a antecipação de tutela para compelir o Estado do Rio de Janeiro a se abster de reter o ISS na fonte, incidente sobre serviços prestados por empresas privadas por ela contratadas, a partir do mês de agosto, até o trânsito em julgado de decisão que ponha fim à presente demanda, ante a ausência de previsão legal.

Em sequência, em 19/10/2020, por meio de Ofício (Ofício/SEFAZ/AJUFAZ nº 237/2020), o ERJ informou ao Juízo que, pelo seu Órgão Técnico, a Superintendência do Tesouro Estadual – SUTES – vem cumprindo com a decisão da tutela de urgência concedida.

A relação de valores de ISS retidos, anexados com a Inicial, informa um total retido da ordem de R\$ 47.410.513,79 (quarenta e sete milhões, quatrocentos e dez mil, quinhentos e treze reais e setenta e nove centavos).

O ERJ apresentou contestação não negando os fatos, aduzindo que podem ter ocorrido, porém de forma não reiterada, e sim pontual, além de ter lançado argumento no sentido da falta de prova do alegado pelo MRJ na inicial.

Em réplica, o MRJ rebateu os argumentos suscitados pelo ERJ e alegou que as provas estão nos autos comprovando que o ERJ reteve o ISS devido pelas prestadoras de serviços contratadas, de forma indiscriminada e genérica, somado ao fato de que o ERJ dispõe de todas as informações relativas à contratação de serviços, de modo que deve ser instado, inclusive, a apresentar essa documentação aos autos.

Após despacho do Juízo determinando as partes manifestarem-se em provas, exarado em 28/09/2021, o Estado alegou, em 08/10/2021, não possuir provas a serem produzidas, ao passo que o MRJ informou que estaria indicando como provas os documentos, em que o próprio Estado do Rio de Janeiro revela que precisou orientar seus órgãos a não mais reterem na fonte o ISS devido e não

repassado aos municípios, bem como que precisou adotar “procedimentos que impossibilitam a apropriação contábil da retenção de ISS em favor do Município do Rio de Janeiro – MRJ, no SIAFE-Rio, cuja implementação resultou na regra de compatibilidade nº 277, que impede o lançamento do ISS em favor do MRJ em qualquer hipótese.”

Reforçou, ainda, que nos mesmos documentos, o ERJ, por meio de sua Superintendência do Tesouro, explica que informou “aos órgãos estaduais, por meio do Comunica nº 55840 (9366257), no SIAFE-Rio, a notificarem os prestadores de serviços que os mesmos devem recolher o ISS devido, já que a nota fiscal, por força da decisão judicial proferida pelo juízo da 12ª V.F.P, Processo Nº 0101660-34.2020.8.19.0001, estará sendo paga pelo valor bruto, sem a retenção do ISS na fonte”.

Concluiu o MRJ que estaria, portanto, comprovado que, se não fosse a tutela de urgência obtida no processo, o ERJ réu estaria, até a data da petição (08/10/2021) retendo o ISS devido por seus prestadores.

Por fim, aduziu que, como ressaltado na réplica, o ERJ réu, em sua contestação, reconheceu que o alegado pelo Município “pode ter ocorrido”, embora, tenha informado que não se trata de uma prática reiterada, o que, na visão da PGM/RJ, seria indiferente, haja vista a retenção do ISS na fonte, sem o repasse ao Município, ser indevida, tenha ela acontecido de forma reiterada ou não.

Finalmente, como ressaltado na petição inicial e na réplica, deixou claro que o ERJ-réu dispõe de todas as informações relativas à contratação de serviços, inseridas no âmbito da aplicação da LC nº 116/2003 e do CTM, e à retenção na fonte do ISS, de modo que o MRJ requer, ainda, que o Estado do Rio de Janeiro seja instado a apresentar documentação em reforço às provas que já são suficientes para que sejam julgados procedentes os pedidos autorais.

Em 20/10/2021 foi anexado aos autos o Ofício GSPF nº 095/2021, da Secretaria de Planejamento e Finanças do MPRJ, em que confirma a existência de valores retidos correspondentes ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, posteriormente à data indicada na decisão antecipatória exarada no processo nº 0101660-34.2020.8.19.0001, que traduz retenção de ISS da ordem de aproximadamente R\$ 970.927,69 (novecentos e setenta mil, novecentos e vinte e sete reais e sessenta e nove centavos).

Depreende-se do andamento processual que, em 30/05/2022, após providências, aguarda-se Parecer do MPRJ no caso.

Figura 59. Resumo dos Principais Pontos da Retenção do ISS na Fonte pelo Estado do Rio de Janeiro

Elaboração própria

a) O Município do Rio de Janeiro ajuizou Ação Ordinária de Obrigação de Fazer em face do Estado do Rio de Janeiro (sob o nº 0101660-34.2020.8.19.0001), com pedido de tutela antecipada, para compelir o Estado do Rio de Janeiro: (i) a deixar de reter ISS nos pagamentos feitos aos seus fornecedores, bem como para que (ii) efetue o repasse do ISS, por ele retido na fonte, na condição de tomador de serviços (inclusive por cada órgão público componente de sua estrutura), incidente sobre os serviços já prestados por empresas privadas por ele contratadas.

b) Até a data de ajuizamento da ação, o ERJ devia ao MRJ o montante de aproximadamente R\$ 47.410.513,79 (quarenta e sete milhões, quatrocentos e dez mil, quinhentos e treze reais e setenta e nove centavos), sem prejuízo da constatação de retenções promovidas, mesmo posteriormente à data da concessão da tutela antecipada, por toda a Administração Direta e Indireta nas contratações que faz com prestadores de serviços, como aliás, comprovado por Ofício do MPRJ.

9.3. Resumo dos Principais Pontos



1. As mudanças na Constituição Federal de 1988, promovidas pelo novo FUNDEB, alteraram os critérios e percentuais mínimos de distribuição da cota de repasse de ICMS aos Municípios;



2. Os Estados têm até o dia 26 de agosto de 2022, nos termos do art. 3º da EC nº 108/2020, para atualizarem suas leis sobre ICMS para que a cota-parte municipal esteja adequada aos critérios atualmente estabelecidos no artigo 158 da Constituição Federal;



3. Conforme abordado em Relatório Técnico (CAD/SGCE), a participação da cota-parte do ICMS na receita orçamentária total do Município foi de 6,35% em 2021, percentual inferior aos 6,71% verificados no ano anterior;



4. No ano de 2021, a transferência de ICMS ao Município, líquida da participação para a formação do FUNDEB, atingiu o montante de R\$ 2,38 bilhões, resultando em um acréscimo de 11,45%, acima da inflação média do período, quando comparada ao exercício anterior, em consequência do incremento na arrecadação estadual proveniente de tal tributo, de aproximadamente 12,55% em termos reais, não obstante o decréscimo no Índice de Participação do Município – IPM 2021 em relação ao de 2020;



5. Em auditoria realizada na SMFP no último mês de março, a CAD se certificou de que o MRJ, em relação à parcela repartida com base no disposto na lei estadual (artigo 158, §único, II, da CF/1988), foi creditado apenas da parte correspondente ao critério de conservação ambiental, informando que o valor estimado do impacto desfavorável pela aplicação da Lei Estadual nº 2.664/1996 foi de R\$ 218,04 milhões para o ano de 2021. A estimativa das parcelas pretéritas (jan/97 a dez/21) totalizou o montante de R\$ 4,87 bilhões, e, considerados os juros de mora as perdas somam R\$ 11,92 bilhões;



6. Quanto ao IPVA, na Prestação de Contas de Governo de 2021, a cota de repasse de IPVA aos Municípios, líquida da participação para a formação do FUNDEB, somou R\$ 663,77 milhões em 2021, representando 1,77% da receita orçamentária total;



7. Descontando-se a inflação do período, restou constatado um incremento de 3,12% da cota de repasse do IPVA em relação ao exercício anterior, revertendo parte da perda acumulada em 2020, quando se verificou um decréscimo das transferências de 7,74% em relação a 2019;



8. A dívida do Governo do Estado do Rio de Janeiro decorrente do Termo de Cessão de Uso nº 251/2011 está sendo discutida judicialmente, nos autos do processo nº 0316814-16.2017.8.19.0001, já tendo sido proferida sentença,

em 14/12/2021, que julgou parcialmente favorável, a Ação Monitória ajuizada pelo MRJ, constituindo-se, de pleno direito o título executivo judicial, no valor atualizado até 23/11/2020, de R\$46.598.732,32, que deverá ser acrescido da correção monetária segundo o IPCA-E e dos juros de mora à taxa de 1% ao mês, até a data do efetivo pagamento;



9. Quanto às transferências de créditos decorrentes de repasses constitucionais, o Estado do Rio de Janeiro não vem cumprindo integralmente o determinado no artigo 158, III e IV, da Constituição Federal que tratam, respectivamente, da repartição aos Municípios de 50% do IPVA e 25% do ICMS;



10. O Relatório Técnico da CAD/SGCE, sobre as Contas de Governo - exercício de 2021, reiterou que os valores objetos de compensação de débitos com precatórios concedidos pelas Leis Estaduais nº 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, defeito igualmente constatado quanto aos valores referentes às multas e aos juros de mora da dívida ativa de ICMS e IPVA, que estão sendo repassados a menor, em virtude da indevida dedução da base de cálculo do valor relativo ao Fundo Especial de Administração Fazendária (FAF);

10.

OBRIGAÇÕES
FINANCEIRAS

10. OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS

PRELIMINARMENTE, INSTA SALIENTAR QUE NEM SEMPRE UM ORÇAMENTO APROVADO COM IGUALDADE ENTRE AS RECEITAS PREVISTAS E AS DESPESAS FIXADAS GARANTE O EQUILÍBRIO FINANCEIRO, POIS, DURANTE O EXERCÍCIO, PODE OCORRER INSUFICIÊNCIA DE ARRECADAÇÃO (RECEITA ARRECADADA MENOR QUE A PREVISTA) OU EXCESSO DE DESPESAS (REALIZAÇÃO DE DESPESA MAIOR QUE A AUTORIZADA), SURGINDO, ASSIM, AS OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS (DESPESAS VENCIDAS SEM CAIXA PARA PAGAR).

De maneira geral, a insuficiência de caixa para quitar as obrigações vencidas decorre dos seguintes fatores:

- superestimativa da receita prevista devido à utilização de indicadores econômicos inflados ou pela inclusão de recursos não assegurados ou receitas fictícias;
- não promoção da limitação de empenho (art. 9º da LRF) necessária para o cumprimento das metas fiscais;
- realização de despesa sem autorização legislativa (art. 167, II, da CF/1988) e prévio empenho (art. 60 da Lei nº 4.320/1964).

Dito isto, este capítulo tem como objetivo evidenciar a situação financeira de 2020 e 2021 do MRJ e as consequências decorrentes do atraso de pagamentos, das despesas sem prévio empenho e do não cumprimento da ordem cronológica de pagamentos.

10.1. Situação Financeira do MRJ em 2020

DESDE A PROMULGAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO NUNCA HAVIA APRESENTADO INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA (DESPESAS VENCIDAS SEM COBERTURA FINANCEIRA), CONFORME CONSTATADO NO ÚLTIMO MANDATO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO (2017 A 2020), ENCERRADO COM UM CAIXA NEGATIVO DE R\$ 5,55 BILHÕES EM 2020.

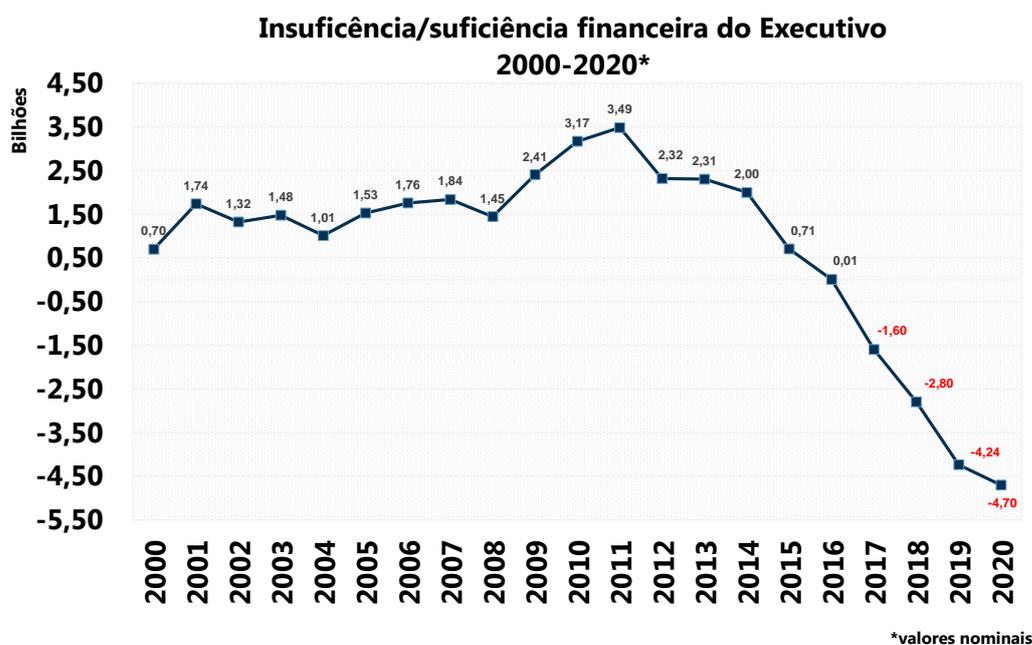
Gráfico 91. Insuficiência Financeira 2000 a 2020

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores nominais em R\$ bilhões

Elaboração CAD

O valor da insuficiência financeira de 2020 foi considerado sem os gastos referentes à pandemia da covid-19



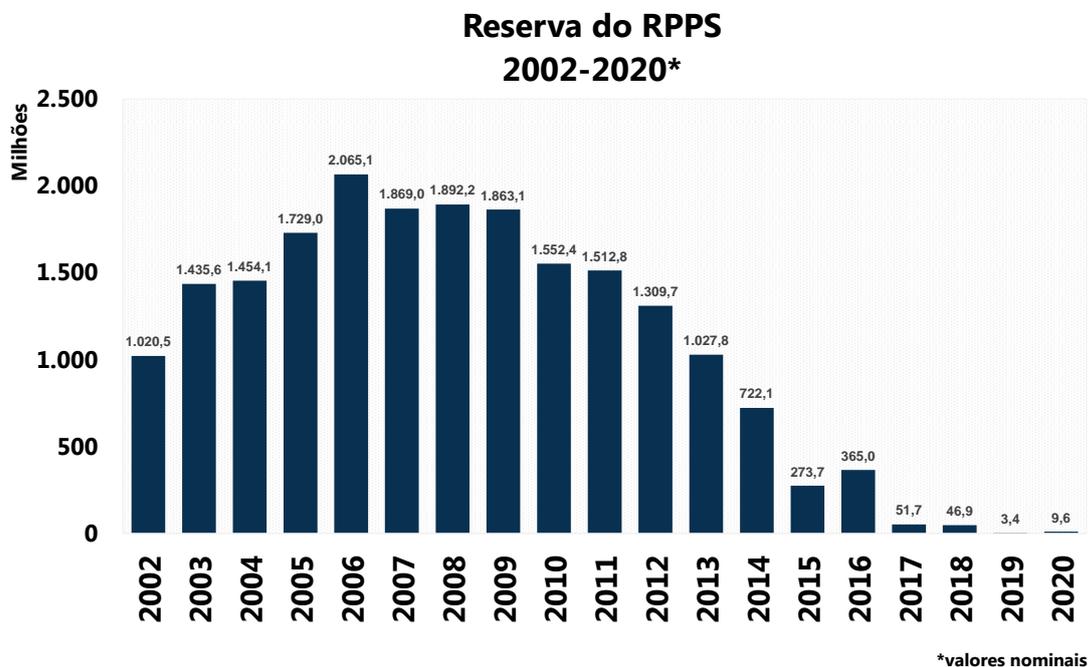
De igual forma, o FUNPREVI vem registrando sucessivos déficits orçamentários, resultando no consumo integral das disponibilidades financeiras do Fundo, que se esgotaram a partir do exercício de 2015.

Gráfico 92. Reservas do RPPS

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores nominais em R\$ milhões

Elaboração CAD



É importante frisar que a situação do FUNPREVI 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.

Com tal cenário fiscal, o exercício financeiro de 2020 foi encerrado com atraso de pagamentos até de despesas prioritárias (remuneração de servidores ativos e inativos e fornecedores de bens e serviços essenciais), proporcionando uma insegurança a todos os credores que dependem do fluxo de caixa do Tesouro Municipal.

Além disso, o elevado desequilíbrio financeiro contribuiu 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, e dificultando o crescimento da atividade econômica.

Por consequência, este Tribunal emitiu Parecer Prévio contrário à aprovação das contas de Governo referente ao exercício de 2020, baseada em um conjunto de irregularidades decorrente da má gestão das contas municipais, tais como:

- **Irregularidade 1 (primária): Descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal:** Contrair obrigação de despesas no montante de R\$ 4,70 bilhões sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para este efeito e a não realização de contingenciamentos necessários

para que as despesas fossem executadas (empenhadas) dentro do limite do real ingresso financeiro previsto para o exercício, de forma a atender aos princípios do equilíbrio financeiro, da gestão fiscal responsável (§1º do art. 1º da LRF) e cumprir o determinado no art. 42 da LRF²⁹⁸;

- **Irregularidade 2 (primária): Ocorrência sistêmica de despesas sem passar pela execução orçamentária contrariando o art. 60 da Lei nº 4.320/1964:** Apesar dos vários alertas e ressalvas proferidos por este Tribunal, o montante de despesas sem a devida execução orçamentária só aumentou, evidenciando a falta de promoção de medidas estruturantes e sistêmicas efetivas pelo comando do Poder Executivo para coibir tal prática danosa às finanças municipais. Insta salientar que, só no exercício de 2020, foram realizadas, apenas pela Administração Direta, despesas sem a devida execução orçamentária no montante de R\$ 580,61 milhões, totalizando um montante acumulado não regularizado de R\$2,03 bilhões;
- **Irregularidade 3 (primária): Descumprimento de normas previdenciárias e falta de medidas estruturantes para combater o déficit do FUNPREVI:** Não implementação das ações exigidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 (Reforma da Previdência), Lei nº 9.717/1998 e Portaria MPS nº 204) e não adoção de medidas estruturantes e sustentáveis visando à retomada do equilíbrio financeiro de curto e longo prazo do Fundo Previdenciário, mesmo diante das determinações e recomendações proferidas por este Tribunal. Tal fato resultou no agravamento da situação deficitária do FUNPREVI, tanto atuarial quanto financeira até o término do mandato que se findou em 31/12/2020;
- **Irregularidade 4 (primária): Descumprimento do Artigo 177, IV, da Lei Orgânica Municipal (13º salário):** Não pagamento integral do 13º salário referente ao exercício de 2020.

10.1.1. Causas da Insuficiência Financeira até 2020

A insuficiência financeira de R\$5,55 bilhões decorreu de três artifícios fiscais utilizados durante a gestão anterior (2017 a 2020):

- (1) superestimar a receita anual prevista na LOA, possibilitando a realização de despesa em um montante superior à receita arrecadada;
- (2) carregar quase toda a superestimativa na meta de arrecadação no 6º bimestre, inviabilizando a detecção de necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira durante o exercício, conforme previsto no artigo 9º da LRF;
- (3) realizar despesas sem prévio empenho, ou seja, à margem do orçamento aprovado e, conseqüentemente, sem cobertura financeira.

Superestimativa da Receita Orçamentária Anual

²⁹⁸ 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.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

A diferença média anual entre a previsão da receita e o valor efetivamente arrecadado nos quatro anos do mandato anterior (2017 a 2020) foi de R\$ 3,04 bilhões, totalizando um montante de R\$ 12,16 bilhões de insuficiência de arrecadação, conforme evidenciado na tabela a seguir:

Tabela 115. Insuficiência de arrecadação no período de 2017 a 2020

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores em R\$ mil

ARRECADAÇÃO - 2017 a 2020			
Exercício	Receita Prevista	Receita Arrecadada	Insuficiência de arrecadação
2017	30.927.372	26.572.047	-4.355.325
2018	30.273.632	27.673.484	-2.600.148
2019	30.632.372	28.752.805	-1.879.567
2020	32.820.548	29.495.126	-3.325.422
Total	124.653.924	112.493.462	-12.160.462

Com essa prática de superestimar a receita, foi possível aumentar o limite de gastos, possibilitando a realização de despesas em valor superior à arrecadação.

Superestimativa da Meta de Arrecadação do 6º Bimestre

Já a diferença média entre a previsão da receita e o valor efetivamente arrecadado só do 6º bimestre, nos quatro anos de mandato (2017 a 2020), foi de R\$ 2,26 bilhões, totalizando um montante de R\$ 9,04 bilhões de insuficiência de arrecadação, conforme evidenciado a seguir:

Tabela 116. Previsão x arrecadação no 6º bimestre – 2017 a 2020

Fonte: Prestação de Contas de Governo

ARRECADAÇÃO DO 6º BIMESTRE				
Exercício		Meta para o 6º bimestre	Arrecadação	Insuficiência de arrecadação
2017	R\$	6.376.841,00	R\$ 4.300.641,00	-R\$ 2.076.200,00
2018	R\$	8.587.222,00	R\$ 5.412.510,00	-R\$ 3.174.712,00
2019	R\$	7.298.309,00	R\$ 5.333.789,00	-R\$ 1.964.520,00
2020	R\$	6.890.035,00	R\$ 5.063.091,00	-R\$ 1.826.944,00
Total	R\$	29.152.407,00	R\$ 20.110.031,00	-R\$ 9.042.376,00

Como o valor inflado era carregado no último bimestre, a insuficiência de arrecadação somente era constatada no encerramento do ano, inviabilizando a detecção de necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira durante o curso do exercício, consoante disposto no artigo 9º da LRF.

O artifício também contribuiu para a não adoção de contingenciamentos visando ao cumprimento do art. 42 da LRF, que proíbe, nos dois últimos quadrimestres do 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.

Realização de despesas sem prévio empenho

Com relação às despesas sem prévio empenho, apesar dos vários alertas e ressalvas proferidos por este Tribunal, o montante de gastos sem a devida execução orçamentária permaneceu elevado, evidenciando a ausência de adoção de medidas estruturantes e sistêmicas efetivas pelo comando do Poder Executivo para coibir tal prática danosa às finanças municipais, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 117. Despesa sem prévio empenho

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores em R\$

DESPESAS SEM EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	
Ano	Valores
2017	1,51 bilhão
2018	2,11 bilhões
2019	1,81 bilhão
2020	2,03 bilhões

Ressalta-se que, só no exercício de 2020, as despesas sem prévio empenho realizadas pela Administração Direta foram de R\$ 580,61 milhões, totalizando um montante acumulado de R\$2,03 bilhões.

10.2. Situação Financeira do MRJ em 2021

APESAR DO ELEVADO DESPROVIMENTO DE CAIXA APURADO EM 2020 (R\$5,55 BILHÕES DE DÍVIDAS VENCIDAS SEM DISPONIBILIDADE DE CAIXA), O MRJ ENCERROU O EXERCÍCIO DE 2021 COM UMA DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA DE R\$ 7,31 BILHÕES E OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS DE R\$ 6,75 BILHÕES, RESULTANDO EM UMA DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA EQUIVALENTE A R\$ 559 MILHÕES.

Figura 60. Disponibilidade de Caixa

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores em R\$

Elaboração própria



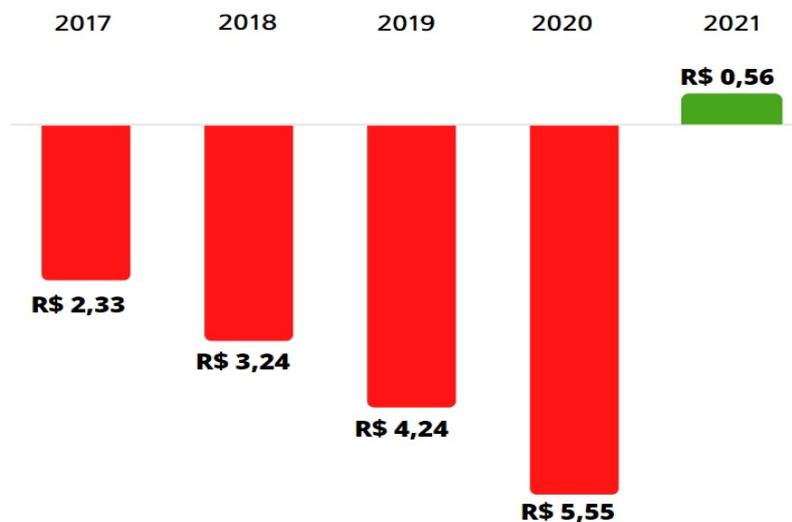
Por oportuno, vale ressaltar que, desde 2017, o MRJ não apresentava saldo positivo de caixa, conforme evidenciado no gráfico a seguir:

Gráfico 93. Evolução da disponibilidade de caixa

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores em bilhões

Elaboração própria



10.2.1. Causas da Suficiência Financeira em 2021

Como principais causas para a guinada no fluxo de caixa da Prefeitura foram identificadas:

- Ingresso de receitas patrimoniais extraordinárias provenientes da participação do Município na concessão de serviços de saneamento - CEDAE - R\$ 3,99 bilhões;
- Aumento real na arrecadação dos impostos municipais (IPTU, ISS e ITBI) em 7,40% (de R\$ 11,21 bilhões para R\$ 12,04 bilhões) e das transferências correntes em 5,12% (de R\$ 11,59 bilhões para R\$ 12,18 bilhões), com destaque para as transferências do FUNDEB que tiveram um crescimento de 21,22% (de R\$ 2,92 bilhões para R\$ 3,54 bilhões);
- Redução das despesas totais do exercício (já descontados os efeitos da inflação) em 1,44% (de R\$ 32,91 para R\$ 32,44 bilhões), com destaque para despesa de pessoal e encargos sociais (de R\$ 20,32 bilhões para R\$ 19,10 bilhões) e investimentos (de R\$ 751,68 milhões para R\$ 460,28 milhões), que tiveram reduções nominais de 5,99% e 38,77%, respectivamente;
- Redução das obrigações financeiras do exercício decorrente de cancelamentos de restos a pagar no montante de R\$ 1,5 bilhão e do parcelamento de R\$ 622,93 milhões referentes às obrigações inadimplidas ou inscritas em restos a pagar em 10 cotas anuais por imposição legislativa²⁹⁹.

Importante ressaltar que o pagamento do montante de R\$ 622,93 milhões foi postergado por força do art. 23 da Lei Complementar nº 235 de 03/11/2021, que determinou o parcelamento, em 10 prestações anuais, das obrigações inadimplidas ou inscritas em Restos a Pagar até 31/12/2020, desde que as obrigações não se enquadrassem nas hipóteses elencadas no §5º do mesmo dispositivo.

²⁹⁹ LC 235/2021, art. 23. Ficam parceladas as obrigações inadimplidas ou inscritas em restos a pagar até 31 de dezembro de 2020, em dez parcelas anuais.

Nesta seara, foi estabelecido pelos Decretos nº 49.831/2021 e nº 50.459/2021 que os valores inscritos em restos a pagar seriam cancelados, sendo o pagamento das parcelas realizadas no mês de julho dos próximos exercícios, começando em 2022.

Em que pese a situação financeira ter apresentado avanços em relação ao exercício anterior, cabe advertir sobre o possível implemento de despesas em face dos seguintes fatores:

- as restrições no tocante ao crescimento dos gastos com pessoal previstas na Lei Complementar nº 173/2020 não estão mais vigentes,
- o crescente aumento das despesas previdenciárias que obrigará o Município do Rio de Janeiro a aportar ainda mais recursos financeiros adicionais para quitar as obrigações do FUNPREVI, seja via aporte financeiro ou por meio contribuição suplementar, além das receitas provenientes de royalties de petróleo e alienação de bens.

Em paralelo, sob a perspectiva arrecadatória, conforme já apontado por esta Corte de Contas ao apreciar o RREO do 6º bimestre de 2021, os valores ainda a receber decorrentes da CEDAE não ostentarão a mesma grandeza dos percebidos em 2021, conforme demonstrado na planilha a seguir:

Tabela 118. Projeção dos valores a receber da concessão de serviços de saneamento (CEDAE)

Fonte: Prestação de Contas de Governo

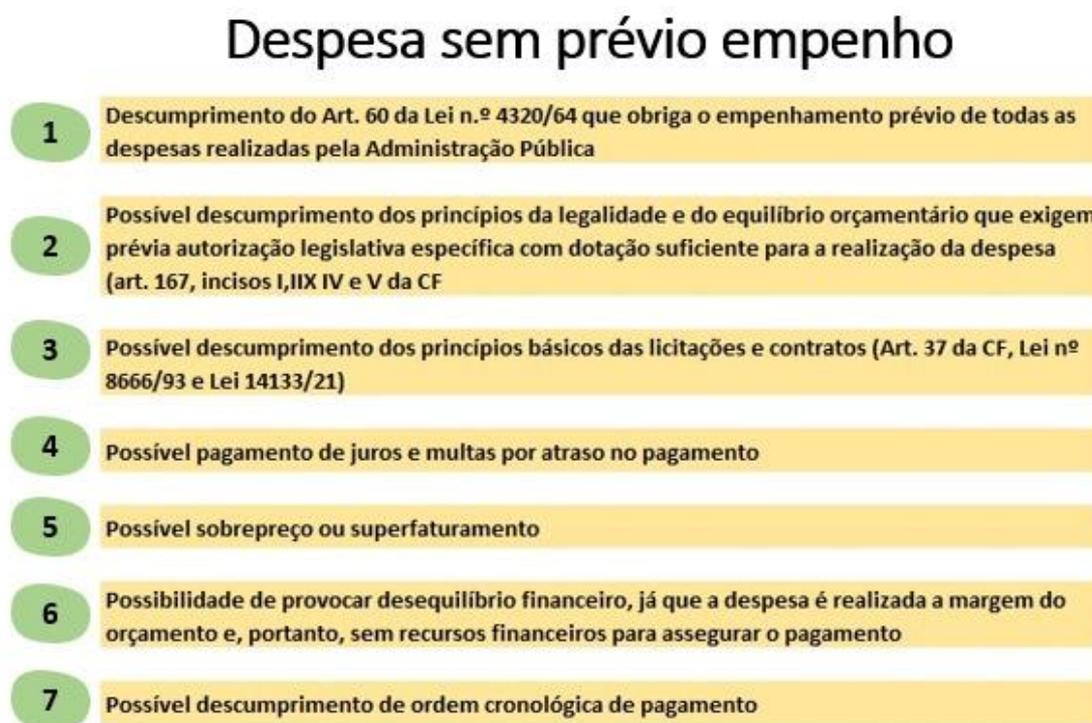
Elaboração CAD

	Arrecadado		Projetado			Total
	2021	2022	2023	2024	2025	
Outorga - Concessão de serviços públicos de fornecimento de água, de esgotamento sanitário e serviços complementares	3.991.506	827.571	115.070	641.533	438.576	6.014.257

10.3. Despesas sem Prévio Empenho

PREFACIALMENTE, CABE DESTACAR QUE A REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM PRÉVIO EMPENHO VIOLA AS NORMAS LEGAIS, COMPROMETE O CONTROLE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E O EQUILÍBRIO DAS FINANÇAS DO MUNICÍPIO, PROVOCANDO AS SEGUINTESE CONSEQUÊNCIAS:

Figura 61. Consequências das despesas sem prévio empenho
Elaboração própria



Ademais, a prática de tais atos causa danos consideráveis ao planejamento e ao controle da execução orçamentária e financeira da entidade, resultando na criação de passivos sem disponibilidade financeira e no comprometimento de receitas futuras, uma vez que tais despesas deverão ser empenhadas nos orçamentos seguintes.

Nesta vereda, insta salientar que esta Corte de Contas vem alertando o Poder Executivo reiteradamente sobre a gravidade das irregularidades cometidas.

Nas Contas de 2017, o TCMRJ proferiu alerta específico para a necessidade de atender o art. 60 da Lei nº 4.320/1964 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.

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.

Nas Contas de 2019, foi determinado por este Tribunal a apresentação de um plano de ação exequível com medidas estruturantes para extinguir a prática ilegal e danosa às finanças municipais de se realizar despesas sem o devido processamento orçamentário, de forma a atender às regras de execução da despesa prevista na Lei nº 4.320/1964, Lei nº 8.666/1993, Lei Complementar nº 101/2000 e observar os princípios da legalidade e do equilíbrio orçamentário.

Adicionalmente, em face da falta de efetividade do sistema de controle interno das unidades administrativas na prevenção, detecção e apuração das ilegalidades reiteradamente cometidas, foi proferida a seguinte determinação:

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, avaliando, inclusive, alterar o momento em que deve ser realizada a apuração de responsabilidade (sindicância administrativa e/ou inquérito administrativo) para o momento logo após a identificação do fato e não o momento da regularização orçamentária da despesa.

Vale ressaltar que, durante o exercício de 2020, foram proferidos diversos alertas e determinações para coibir a ocorrência da referida irregularidade, inclusive alertando³⁰⁰ o ex-prefeito e todos os ordenadores de despesa do Poder Executivo de que a realização de despesa sem autorização legislativa constitui crime contra às finanças públicas³⁰¹, denominado ordenação de despesa não autorizada, além de configurar ato de improbidade administrativa³⁰².

Ademais, frisa-se que o elevado montante de despesas realizadas sem prévio empenho foi fator decisivo para a emissão de Parecer Prévio contrário à aprovação das contas referentes ao exercício de 2019 e 2020.

No exercício de 2021, consta evidenciado nos Balanços Patrimoniais da Administração Direta e Indireta do Município o valor de R\$ 2,43 bilhões, referente a despesas que tiveram o serviço prestado ou o material entregue sem a cobertura orçamentária (sem empenho), motivo pelo qual não foram inscritas em Restos a Pagar, conforme evidenciado a seguir:

³⁰⁰ Processo nº 40/100.619/2020.

³⁰¹ Código Penal (Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940).

Ordenação de despesa não autorizada

Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

³⁰² Lei nº 8.429, art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230/2021);

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

Tabela 119. Despesas sem prévio empenho Adm. Direta e Indireta

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores em R\$ mil

Elaboração Própria

Despesas Incorridas e não Empenhadas		
Ano	Adm. Direta	Adm. Indireta
Anteriores a 2018	587.407	-
2018	143.713	-
2019	242.118	-
2020	548.049	-
2021	467.860	445.734
Total	1.989.146	445.734
Total Direta + Indireta		2.434.881

A referida tabela elaborada pela CAD aponta que a Administração Direta da Prefeitura, por si só, apresenta um montante de quase R\$ 2 bilhões de despesas sem prévio empenho não regularizadas, sendo R\$ 467 milhões ocorridas no exercício de 2021.

Portanto, nota-se que ainda persiste a prática adversa de realizar despesas sem a devida execução orçamentária.

10.4. Despesas de Exercícios Anteriores

INICIALMENTE, É MISTER ESCLARECER QUE, NA REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM PRÉVIO EMPENHO, EM REGRA, O PAGAMENTO É EFETUADO POR MEIO DE RECONHECIMENTO DE DÍVIDA MEDIANTE A EMISSÃO DE EMPENHO, UTILIZANDO COMO DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA RECURSOS ALOCADOS NO ELEMENTO DE DESPESA 92 – DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES.

Registre-se que a legitimidade da despesa e a obrigação do pagamento pela Administração Municipal não descarta a possível responsabilização dos servidores que praticaram tais atos. Portanto, paralelamente ao processo de reconhecimento de dívida, deverá ser realizada a apuração de responsabilidade (sindicância administrativa e/ou inquérito administrativo), conforme jurisprudência desta Corte de Contas:

Boletim de Jurisprudencial 09

1. O pagamento de despesas de exercícios anteriores deverá ser precedido de abertura de sindicância para apurar as razões da ausência de empenho ou pagamento da despesa na época própria. Em sede de Prestação de Contas de Gestão, esta Corte de Contas constatou que foram empenhadas despesas de exercícios anteriores sem abertura de sindicância, contrariando o disposto no Art. 12, §§1º e 3º do Decreto nº 45.673 de 2019. O Exmo. Relator Conselheiro Thiago Kwiatkowski Ribeiro analisou que “a efetivação dos pagamentos sem prévio empenho cujos fatos geradores ocorreram em exercícios anteriores são executados através de verba consignada no orçamento alocada no elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores. Entretanto, tal processo de quitação de débito deverá ser precedida de abertura de sindicância para apurar a motivação pela qual a despesa não foi empenhada ou paga em época própria”. O Conselheiro salientou que “a quitação de despesas de exercícios anteriores sem o devido procedimento para apurar possíveis irregularidades permite que pagamentos sejam realizados sem atender a ordem cronológica de pagamentos (art. 5º, caput, da Lei 8.666/1993); sem prévio empenho (art. 60 da Lei nº 4320/64) e prévia autorização legislativa (art. 167, incisos I, II, IV e V, da CF); em afronta aos princípios básicos das 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. 16 a 17 da LRF); e até com sobrepreço ou superfaturamento.” Dessa forma, o Relator, em consonância parcial com a Procuradoria Especial, votou pela Regularidade com Ressalvas das contas analisadas, acrescentando Determinação para que a Jurisdicionada envie providências a fim de corrigir e evitar novas ocorrências da impropriedade/irregularidade apontada no Relatório de Auditoria. O voto foi acompanhado de forma integral pelos demais conselheiros.

No mesmo sentido, em relação ao tema, o Manual instituído pela Resolução CGM nº 1796, de 14 de fevereiro de 2022, esclarece que as Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) referem-se às dívidas reconhecidas para as quais não existe empenho inscrito em Restos a Pagar, em razão de anulação

ou da não emissão da nota de empenho no momento adequado (prévio empenho), e acrescenta que para o processamento das DEAs, adicionalmente, os gestores deverão:

- a) apurar se o valor da despesa é devido, com a confirmação da entrega do material e/ou da prestação do serviço, e da determinação exata do montante da despesa;
- b) verificar a existência de nota fiscal ou documento equivalente, devidamente atestado, nos termos da legislação vigente;
- c) registrar a nota fiscal ou documento comprobatório da despesa, no MOP do Sistema FINCON, quando pertinente, informando a data de competência original da despesa;
- d) verificar junto à Procuradoria Geral do Município, no caso da Administração Direta, e à Consultoria Jurídica, no caso da Administração Indireta, quanto a existência de ação judicial em curso ou precatório emitido para a referida despesa que impossibilitem o seu pagamento, bem como se a despesa não está prescrita;
- e) reconhecer a dívida pela autoridade competente com sua publicação no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, no caso de não haver impedimento para o pagamento, conforme mencionado na letra d.

Ademais, o referido Manual acrescenta que “[...]o dever de pagar não isenta o gestor de possíveis sanções administrativas e legais, na ocorrência de execução de despesa sem prévio empenho, visto que, de acordo com o disposto no artigo 60 da Lei nº 4.320/1964, é vedada a realização de despesa sem prévio empenho. Nesse sentido, na ocorrência de despesas sem prévio empenho, por ser uma irregularidade, a autoridade administrativa está obrigada a promover a sua apuração imediata, conforme determina o artigo 3º do Decreto nº 38.256/2014, que institui e altera procedimentos referentes à sindicância administrativa”.

Neste diapasão, cabe ressaltar que, no exercício de 2021, foram reconhecidas e empenhadas despesas de exercícios anteriores no montante de R\$190.609.918,68 conforme demonstrado a seguir:

Tabela 120. Despesas de exercícios anteriores

Fonte: Excel Addin

Valores em R\$

DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	Soma do Empenhado Atualizado
31909201 - DESPESAS COM PESSOAL ATIVO	56.821.304,24
31909213 - DESPESA COM INATIVOS	46.871.758,10
31909204 - DESPESA COM PENSIONISTAS	24.374.173,12
33909208 - SERVICOS DE LUZ, GAS E FORCA MOTRIZ	24.109.926,77
31909202 - ENCARGOS SOCIAIS DE NATUREZA TRABALHISTA	12.889.656,13
33679202 - CONTRAPREST. PECUN. AO PARC. PRIV. PELA PREST. DOS SERV.	6.950.026,40
33909221 - SERVICOS DE SAUDE PUBLICA	4.716.643,34
31909216 - PENSÃO ESPECIAL - COMPENSAÇÃO LC N 193/2018 - PENSIONISTAS	2.836.820,41
31909299 - PODER LEGISLATIVO	2.192.847,73
33909234 - PASEP	1.564.983,48
33909295 - SENTENÇAS JUDICIAIS DE ACOES DIVERSAS	1.159.179,48
31909222 - PENSIONISTAS DO PODER LEGISLATIVO - CMRJ	1.121.111,81
31909220 - SENTENÇAS JUDICIAIS DE PENSIONISTAS	660.429,23
44909201 - EXECUCAO DE OBRAS E PROJETOS DE AMPLIACAO, RECONSTRUCAO E REFORMAS	566.378,43
33909225 - SERVICOS DE COLETA DE LIXO E LIMPEZA URBANA	535.695,23
31909224 - PENSIONISTAS DO PODER LEGISLATIVO - TCMRJ	531.482,24
33509207 - SERVICOS DE GER., OPERAC. E EXEC. DE ATIV. DIRIGIDAS A ASSIST. SOCIAL	450.000,00
44909205 - DESAPROPRIACOES	438.710,00
33909299 - PODER LEGISLATIVO	296.568,39
33909224 - DESPESAS DE TELEPROCESSAMENTO	276.788,97
31919204 - RESSARCIMENTO DE DESPESAS COM INATIVOS	195.450,25
33909241 - JUROS E MULTAS - SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA	126.679,10
31909205 - RESSARCIMENTO DE DESPESAS DE PESSOAL REQUISITADO	115.004,14
33209203 - RESTITUICAO DE CONVENIOS	112.894,99
33909235 - SERVICOS DE ENGENHARIA	103.830,43
33909207 - SERVICOS TECNICOS, CIENTIFICOS E DE PESQUISA DE CARATER EVENTUAL	60.419,66
33909238 - SERVICOS DE TRANSPORTE, FRETE E CARRETOS	53.861,85
33909239 - SERVICOS DE INFORMATICA	52.736,37
33909226 - OUTROS MATERIAIS DE CONSUMO	40.704,90
33909218 - SERVICOS DE AGUA E ESGOTO	39.059,00
44909203 - SERVICOS DE CONSULTORIA, ESTUDOS, PROJETOS	37.700,00
44909215 - SERVICOS DE ASSISTENCIA SOCIAL	33.864,28
33909269 - COMISSOES, CORRETAGENS E TAXAS ADMINISTRATIVAS	32.847,68
31909221 - INATIVOS DO PODER LEGISLATIVO - CMRJ	27.619,89
33919215 - SERVICOS DE PUBLICIDADE LEGAL	25.724,73
31909223 - INATIVOS DO PODER LEGISLATIVO - TCMRJ	20.639,55
OUTROS DESDOBRAMENTOS	166.398,36
Total Geral	190.609.918,68

Nesta esteira, adverte-se quanto à necessidade de implementação de medidas eficazes para evitar pagamentos de despesas de exercícios anteriores sem a devida apuração de responsabilidade em procedimento que permita, além de identificar o motivo pelo qual a despesa não foi empenhada em época própria, verificar:

- se a despesa foi realizada sem prévia autorização legislativa (art. 167, incisos I, II, IV e V, da CF/1988);

- se afrontou os princípios básicos das licitações e contratos (art. 37 da CF/1988, Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 14.133/2021) e da responsabilidade fiscal (arts. 16 a 17 da LRF);
- se afrontou as demais regras legais aplicadas à Administração Pública;
- e, principalmente, se ocorreu sobrepreço ou superfaturamento.

10.5. Atraso de Pagamentos

VALE DESTACAR QUE A NÃO QUITAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS DENTRO DO PRAZO DE VENCIMENTO PODE PROVOCAR DIVERSAS CONSEQUÊNCIAS NEGATIVAS PARA A CIDADE, QUE VÃO DESDE O INCREMENTO DE JUROS ATÉ A POSSÍVEL PARALISAÇÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS, COMO EVIDENCIADO NA FIGURA A SEGUIR:

Figura 62. Consequências do atraso de pagamentos
Elaboração própria



10.5.1. Juros e Multas

No exercício de 2021, foram identificados empenhamentos de despesas com juros e multas que totalizaram o montante de R\$ 730,17 milhões, sendo R\$ 24,86 milhões não decorrentes de contrato de empréstimos.

Tabela 121. Juros e Multas empenhados em 2021

Fonte: Excel Addin

Valores em R\$

	Soma do Empenhado Atualizado
13 - OBRIGACOES PATRONAIS	
31901308 - JUROS E MULTAS - OBRIGACOES PATRONAIS	541.920,52
21 - JUROS SOBRE A DIVIDA POR CONTRATO	
32902101 - JUROS SOBRE A DIVIDA POR CONTRATO - INTERNA	517.715.927,18
32902102 - JUROS SOBRE A DIVIDA POR CONTRATO - EXTERNA	187.587.552,50
39 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA	
33903958 - JUROS, MULTAS E OUTRAS PENALIDADES - SERVICOS DE TERCEIROS	11.162.402,38
47 - OBRIGACOES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS	
33904716 - JUROS E MULTAS - OBRIGACOES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS	12.091.408,97
33904717 - MULTAS POR NAO CUMPRIMENTO DE OBRIGACOES	136.545,04
33904722 - JUROS E MULTAS - INSS RETIDO DE TERCEIROS	804.789,96
92 - DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	
31909218 - JUROS E MULTAS - OBRIGACOES PATRONAIS	423,26
33909241 - JUROS E MULTAS - SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA	126.679,10
Total Geral	730.167.648,91

Cumpra registrar que os valores empenhados para pagamento de juros e multas, somente com a CEDAE e LIGHT, totalizaram o montante de R\$ 10,76 milhões no exercício.

Tabela 122. Juros e Multas CEDAE e LIGTH

Fonte: Excel Addin

Valores em R\$

	Valor empenhado	Valor liquidado	Valor pago
CEDAE CIA ESTADUAL DE AGUAS E ESGOTO	526.022,29	148.056,46	147.974,94
JUROS, MULTAS E OUTRAS PENALIDADES - SERVIÇOS DE TERCEIROS	526.022,29	148.056,46	147.974,94
LIGHT SERVICOS DE ELETRICIDADE S.A	10.240.808,87	8.598.597,86	8.586.450,60
JUROS E MULTAS - SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURIDICA	126.678,21	118.996,17	118.996,17
JUROS, MULTAS E OUTRAS PENALIDADES - PESSOA JURIDICA	10.114.130,66	8.479.601,69	8.467.454,43

Somado a isso, assinala-se que, em auditoria realizada pela CAD, em março de 2022, foi verificado que os valores de juros e multas, pagos nas Fontes de Recursos: 142 (Fundeb) e 342 (Fundeb – Exercícios Anteriores), referentes às faturas de energia elétrica, água e esgoto, telefonia e gás das Coordenadorias de Educação no período de janeiro a dezembro de 2021, totalizaram R\$ 710.870,92.

10.5.2. Despesas com Sentenças Judiciais, Indenizações e Restituições

O atraso de pagamentos, além de ocasionar juros e multas, pode gerar o incremento de outras despesas derivadas do inadimplemento de obrigações contratuais e patronais como, por exemplo, as derivadas de sentenças judiciais, indenizações e restituições.

No exercício de 2021, as referidas despesas totalizaram o montante de R\$852,66 milhões, conforme evidenciado nas tabelas a seguir:

Tabela 123. Despesas com sentenças judiciais, indenizações e restituições

Fonte: Excel Addin

Valores em R\$

SENTENCAS JUDICIAIS	Soma do Empenhado Atualizado
33909101 - SENTENCAS JUDICIAIS DE ACOES DIVERSAS	187.953.031,70
31909102 - SENTENCAS JUDICIAIS DE PENSIONISTAS	84.327.809,98
44909101 - SENTENCAS JUDICIAIS DE ACOES DIVERSAS	25.925.952,05
31909104 - SENTENCAS JUDICIAIS DE ACOES TRABALHISTAS - CELETISTAS	22.573.250,50
31909101 - SENTENCAS JUDICIAIS DE ACOES TRABALHISTAS - ESTATUTARIO	19.940.719,43
31909103 - SENTENCAS JUDICIAIS DE INATIVOS	4.602.804,74
33919101 - DESPESAS DECORRENTES DE CUMPRIMENTO DE DECISOES JUDICIAIS	30.646,21
33909104 - DEPOSITOS JUDICIAIS	16.033,14
Total Geral	345.370.247,75

INDENIZACOES E RESTITUICOES	Soma do Empenhado Atualizado
33909310 - CONVERSAO EM RENDA - LC 151/2015	350.000.000,00
44209301 - RESTITUICOES DE CONVENIOS	112.454.388,40
33909302 - OUTRAS INDENIZACOES E RESTITUICOES	19.696.436,39
33909308 - RESTITUICOES A PROCURADORES	10.891.012,81
33919301 - OUTRAS INDENIZACOES E RESTITUICOES	5.520.127,04
33909309 - INDENIZACOES DE DIREITOS FUNCIONAIS	3.493.686,86
33919302 - PAGAMENTO DE CARTA DE CREDITO	2.000.000,00
33209302 - COMPENSACAO PREVIDENCIARIA DE APOSENTADORIAS ENTRE REGIMES	1.956.548,74
44909302 - RELOCACAO DE MORADORES DE ASSENT. POP.	996.586,00
33909303 - RESTITUICOES A SERVIDORES	150.241,86
33209303 - RESTITUICOES DE CONVENIOS	54.052,74
33209301 - RESTITUICOES DE CONVENIOS	32.183,45
33909399 - PODER LEGISLATIVO	27.429,96
33909307 - INDENIZACOES PARA COMPENSACAO DE DANOS MORAIS E/OU MATERIAIS	25.800,00
Total Geral	507.298.494,25

Em face do exposto, fica perceptível a necessidade da adoção de medidas para inibir a ocorrência de pagamentos de despesas com atraso, inclusive com concessionárias de serviços públicos, de forma a evitar a incidência de juros e multas, a paralisação de serviços, as custas advindas de ações

judiciais e o encarecimento dos insumos e do custo de financiamento provocado pela insegurança dos credores, dificultando contratações futuras.

10.6. Ordem Cronológica de Pagamentos

PRELIMINARMENTE, CUMPRE REMEMORAR QUE, EM SESSÃO PLENÁRIA DO DIA 6 DE JULHO DE 2017, O TCMRJ EXAROU DETERMINAÇÕES À PREFEITURA VISANDO A ELIMINAR A SUBJETIVIDADE E A PESSOALIDADE NA REALIZAÇÃO DE PAGAMENTOS DE CONTRATOS PÚBLICOS.

A referida decisão foi balizada na constatação feita pelo Corpo Técnico do Tribunal de que a ordem cronológica de pagamentos vinha sendo feita segundo a liquidação e não segundo a exigibilidade do crédito (momento que nasce para o credor o direito de receber da administração seu pagamento), conforme fixado no artigo 5º da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações).

O TCMRJ entendeu que a prática, até então adotada, gerava uma grande margem de manobra para o gestor público decidir o que era enviado à liquidação ou não, o que desvirtuava o espírito de objetividade e infringia diretamente princípios, como o da moralidade e o da impessoalidade.

Ademais, o inciso XII do art. 1º do Decreto-Lei nº 201/1967³⁰³ prevê que a inversão da ordem de pagamentos caracteriza crime de responsabilidade, existindo, inclusive, tipificação penal pelo seu descumprimento no art. 337-H da Lei nº 14.133/2021³⁰⁴, que revogou o art. 92 da Lei nº 8.666/1993³⁰⁵.

Em acréscimo, a recente Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos)³⁰⁶, impõe de forma expressa, em seu art. 141, §3º, que o órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a ordem cronológica

³⁰³ Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

XII - Antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do Município, sem vantagem para o erário;

³⁰⁴ Modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo

Art. 337-H. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do contratado, durante a execução dos contratos celebrados com a Administração Pública, sem autorização em lei, no edital da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

³⁰⁵ Art. 92. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no art. 121 desta Lei:

Pena - detenção, de dois a quatro anos, e multa.

³⁰⁶ Art. 141. No dever de pagamento pela Administração, será observada a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos, subdividida nas seguintes categorias de contratos:

I - fornecimento de bens;

II - locações;

III - prestação de serviços;

IV - realização de obras.

§ 1º A ordem cronológica referida no caput deste artigo poderá ser alterada, mediante prévia justificativa da autoridade competente e posterior comunicação ao órgão de controle interno da Administração e ao tribunal de contas competente, exclusivamente nas seguintes situações:

I - grave perturbação da ordem, situação de emergência ou calamidade pública;

II - pagamento a microempresa, empresa de pequeno porte, agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual e sociedade cooperativa, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;

III - pagamento de serviços necessários ao funcionamento dos sistemas estruturantes, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;

IV - pagamento de direitos oriundos de contratos em caso de falência, recuperação judicial ou dissolução da empresa contratada;

de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentaram eventual alteração dessa ordem.

Diante do arcabouço normativo apresentado, tendo em vista o papel fiscalizador desta Corte de Contas, foi proferida a seguinte determinação na prestação de contas de Governo do exercício anterior:

D.14 – Que o Executivo Municipal disponibilize no sítio eletrônico (Portal da Transparência Rio), as listas contendo a ordem cronológica de exigibilidade de todos os créditos classificados em obrigações a pagar, para cada fonte diferenciada de recurso (subitem 15.16).

Em relação à referida determinação, conforme verificado durante os trabalhos de Inspeção Extraordinária realizada em 2021, pela CAD, 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 6ª IGEs (Processo TCMRJ nº 40/100.922/2021), não foi localizada no Portal da Prefeitura a lista com a ordem cronológica de exigibilidades de créditos.

Desse modo, a CAD sugeriu a manutenção da determinação na presente prestação de contas.

Por fim, insta salientar que entrou em vigor a Lei nº 7.241, de 23/02/2022, que dispõe sobre a divulgação na rede mundial de computadores da ordem cronológica dos pagamentos da Administração Pública Direta, Indireta, Fundacional e Autárquica do Poder Executivo Municipal. Segundo a referida norma a divulgação deve ser organizada por unidade orçamentária e fonte pagadora e a justificativa para a quebra da ordem cronológica deverá ser publicada previamente ao pagamento.

V - pagamento de contrato cujo objeto seja imprescindível para assegurar a integridade do patrimônio público ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, quando demonstrado o risco de descontinuidade da prestação de serviço público de relevância ou o cumprimento da missão institucional.

§ 2º A inobservância imotivada da ordem cronológica referida no caput deste artigo ensejará a apuração de responsabilidade do agente responsável, cabendo aos órgãos de controle a sua fiscalização.

§ 3º O órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem.

10.7. Resumo dos Principais Pontos



1. A disponibilidade de caixa líquida evoluiu de uma insuficiência financeira de R\$ 5,5 bilhões em 2020, para uma suficiência financeira de R\$ 559 milhões em 2021;



2. Não houve superestimava da previsão da receita total e das metas bimestrais de arrecadação como ocorrida em anos anteriores;



3. A realização de despesas sem prévio empenho pelos órgãos da Administração Direta, só no exercício de 2021, foi de R\$ 467,86 milhões;



4. O estoque de despesas sem prévio empenho não regularizadas atingiu o montante de R\$ 2,43 bilhões;



5. A despesa realizada com pagamentos de despesas de exercícios anteriores foi de R\$190,60 milhões;



6. A despesa realizada com juros e multas no exercício atingiu o montante de R\$ 730,17 milhões, sendo R\$ 24,86 milhões não decorrentes de contrato de empréstimos;



7. A despesa realizada com sentenças judiciais, indenizações e restituições totalizou o montante de R\$ 852,66 milhões;



8. Houve descumprimento do art. 60 da Lei nº 4.320/64 que obriga o empenhamento prévio de todas as despesas realizadas pela Administração Pública;



9. Não foram obtidas evidências do efetivo cumprimento da ordem cronológica de pagamento, prevista no art. 5º, *caput*, da Lei nº 8.666/1993.

11.

SUSTENTABILIDADE
FISCAL

11. SUSTENTABILIDADE FISCAL

COM O ADVENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, FORAM ESTABELECIDOS PRINCÍPIOS E REGRAS DE FINANÇAS PÚBLICAS NORTEADORAS 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.

A respeito do tema, a Associação dos Tribunais de Contas (ATRICON) dispõe que a gestão fiscal responsável está pautada, basicamente, na manutenção equilibrada das principais variantes fiscais: despesas, receitas, dívida e gastos com pessoal.

Nesta toada, este capítulo tem como objetivo apresentar um panorama sobre a situação fiscal de 2020 e 2021 e dispor sobre os pontos causadores do desequilíbrio fiscal nas contas municipais e as inovações trazidas pela Lei Complementar nº 178/2021 e pela Emenda Constitucional nº 109/2021.

11.1. Situação Fiscal em 2020

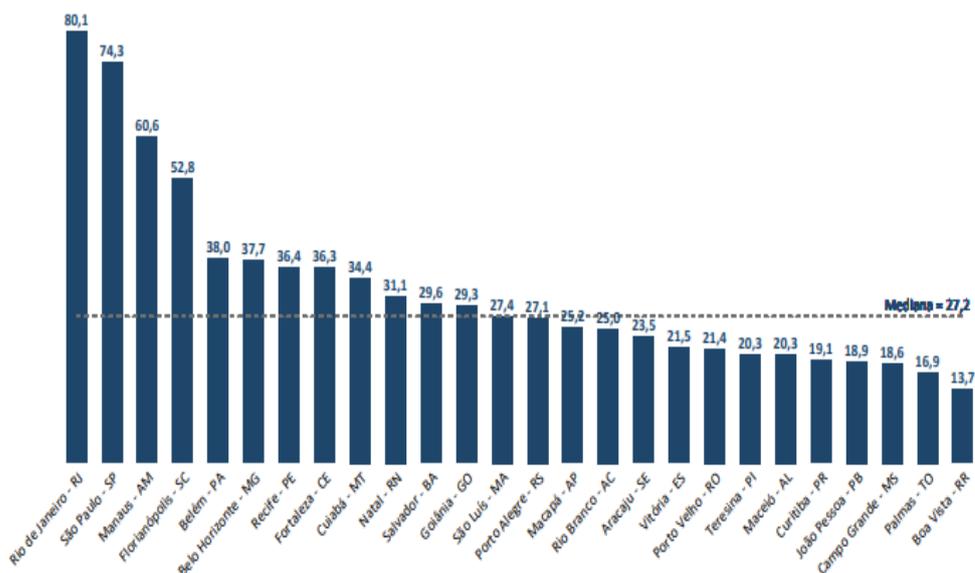
DE ACORDO COM O BOLETIM DE FINANÇAS DOS ENTES SUBNACIONAIS ELABORADO PELA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, O MRJ FOI A CAPITAL QUE APRESENTOU O PIOR CENÁRIO FISCAL EM 2020, CONSIDERANDO O RESULTADO CONSOLIDADO DOS 9 INDICADORES REFERENTES AOS SEGUINTE EIXOS FISCAIS: ENDIVIDAMENTO, SOLVÊNCIA FISCAL, AUTONOMIA FINANCEIRA, FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTOS, RIGIDEZ DAS DESPESAS E PLANEJAMENTO.

O resultado da pesquisa, que apresenta os dados fiscais padronizados e apurados segundo os conceitos do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), identificou a seguinte conjuntura do MRJ no exercício de 2020:

Endividamento: Capital mais endividada em percentual da RCL.

Gráfico 94. Endividamento das Capitais – Exercício de 2020

Fonte: [Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais](#) - STN
Valores em %

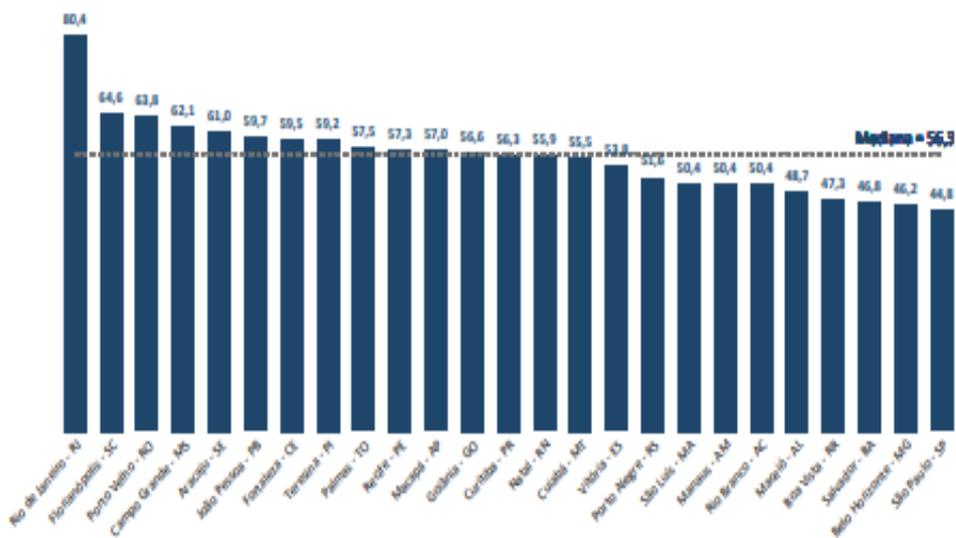


Solvência Geral (Despesa Bruta com Pessoal): Capital com maior gasto com pessoal em percentual da RCL.

Gráfico 95. Despesa bruta de Pessoal/RCL das Capitais – Exercício de 2020

Fonte: *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais* - STN

Valores em %

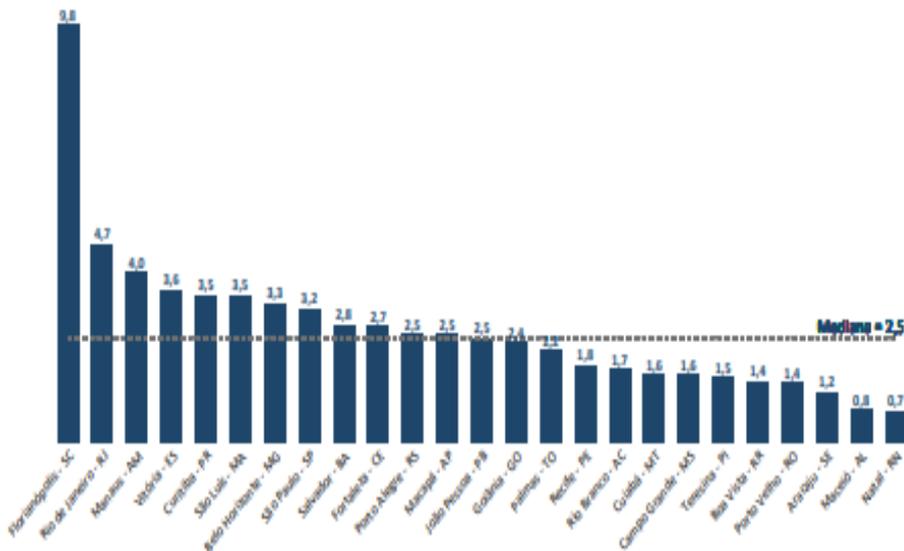


Solvência Geral (Serviços da Dívida): Segunda capital com maior gasto com pagamento de dívida em percentual da RCL.

Gráfico 96. Serviços da dívida das Capitais – Exercício de 2020

Fonte: *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais* - STN

Valores em %

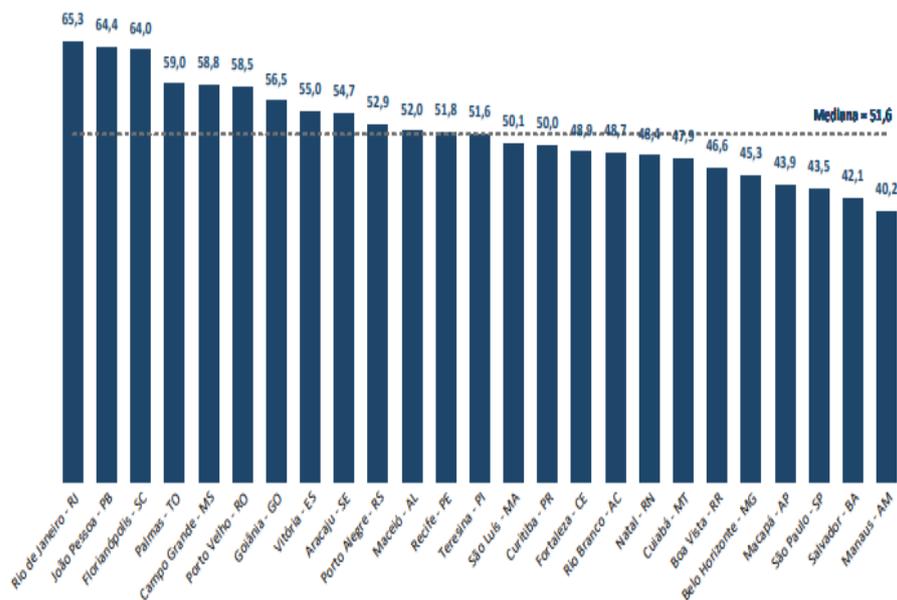


Rigidez das Despesas (Despesas de custeio): Capital com maior gasto com despesa de custeio em relação a despesa total.

Gráfico 97. Despesas de custeio das Capitais – Exercício de 2020

Fonte: *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais* – STN

Valores em %

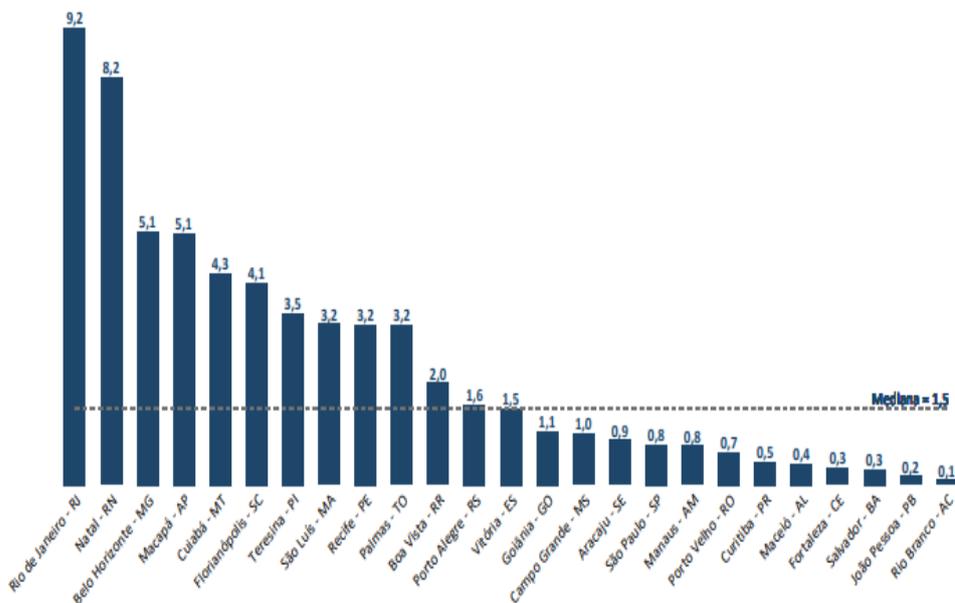


Planejamento (Restos a Pagar): Capital com maior transferência de despesas do exercício que se encerra para o seguinte.

Gráfico 98. Restos a pagar das Capitais – Exercício de 2020

Fonte: *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais* – STN

Valores em %

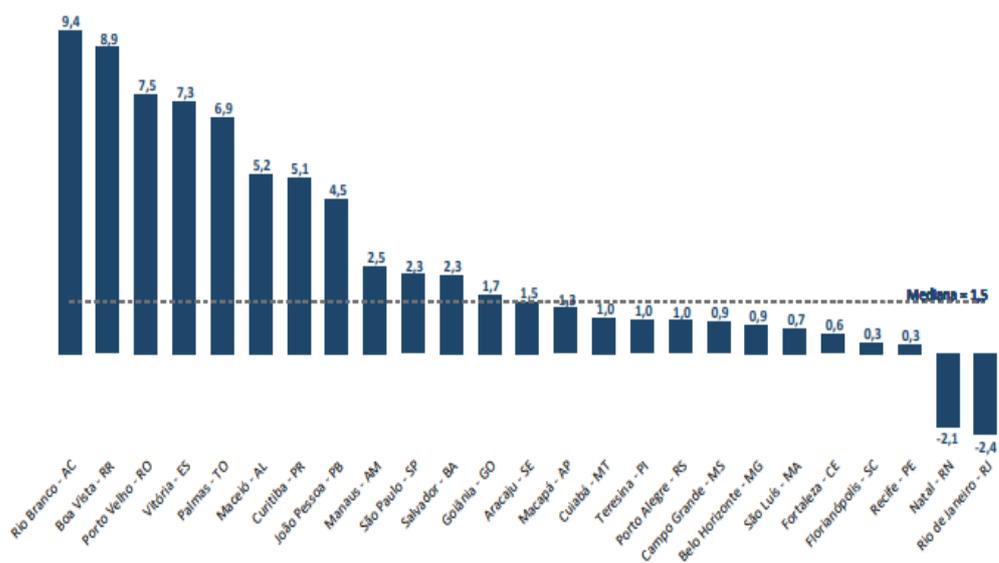


Planejamento (Disponibilidade de Caixa): Capital com a maior insuficiência de caixa do país.

Gráfico 99. Disponibilidade de Caixa das Capitais – Exercício de 2020

Fonte: *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais* – STN

Valores em meses³⁰⁷



³⁰⁷ O indicador de disponibilidade de caixa em relação à despesa liquidada média mensura o quanto de caixa o Município tem para fazer frente à despesa liquidada de um mês, despesa essa calculada como a média dos 12 meses de despesa liquidada.

11.2. Situação Fiscal em 2021

INICIALMENTE, CUMPRE INFORMAR QUE O BOLETIM DE FINANÇAS DOS ENTES SUBNACIONAIS, REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2021, AINDA NÃO FOI DISPONIBILIZADO. A PUBLICAÇÃO DO ESTUDO DA STN, GERALMENTE, OCORRE EM OUTUBRO DO ANO SEGUINTE AO QUE SE REFERE. PORTANTO, NÃO FOI CONTEMPLADO NESTE RELATÓRIO.

No entanto, conforme já exposto no Capítulo 3, o panorama fiscal do MRJ, referente ao exercício de 2021, apresentou uma evolução positiva em praticamente todos os indicadores, decorrente, principalmente, do aumento das disponibilidades financeiras e da receita corrente líquida, em face do recebimento de recursos extraordinários oriundos da concessão de serviços de saneamento (CEDAE) no montante de R\$ 3,99 bilhões.

Tabela 124. Evolução dos indicadores fiscais do MRJ – 2017 a 2021

Fonte: Prestação de Contas de Governo

Valores em R\$ milhões

		DIMENSÃO FISCAL					
	INDICADOR (R\$ milhões)	2017	2018	2019	2020	2021	
1	Receita Corrente Líquida – RCL	23.406	24.486	25.199	25.292	30.765	
2	Dívida Consolidada Líquida	17.743	18.403	16.875	17.589	13.429	
	INDICADOR (% RCL)	LIMITE	2017	2018	2019	2020	2021
3	Despesa de Pessoal Total	60%	56,29%	53,14%	57,27%	59,20%	42,26%
4	Despesa de Pessoal do PE	54%	52,88%	50,12%	54,32%	56,24%	45,50%
5	Dívida Consolidada Líquida	120%	73,04%	72,58%	66,97%	68,03%	42,83%
6	Operações de Crédito	16%	5,07%	4,75%	0,79%	1,09%	2,06%
7	Amortização, Juros e Encargos da Dívida	11,50%	8,63%	8,67%	8,22%	8,57%	8,28%

11.3. Emenda Constitucional nº 109/2021 - Sustentabilidade Fiscal

COM O ADVENTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109/2021, A SUSTENTABILIDADE FISCAL PASSOU A INTEGRAR O ART. 163 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUE VIGORA COM A SEGUINTE REDAÇÃO:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

[...]

VIII - sustentabilidade da dívida, especificando: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

a) indicadores de sua apuração; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

d) medidas de ajuste, suspensões e vedações; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.

Deste modo, de acordo com o novo texto constitucional, o tema será regulamentado por meio de lei complementar que deverá definir indicadores de apuração e medidas de ajuste, caso não haja compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida.

A referida Emenda também dispõe que os entes devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis e que a elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida³⁰⁸.

Outra novidade trazida pela EC, foi a necessidade de a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública³⁰⁹.

Art. 164 § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elabora-

³⁰⁸ Art. 164-A da CF/1988.

³⁰⁹ Art. 165 § 2º da CF/1988.

ção da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Nessa toada, de acordo com a ATRICON³¹⁰, a sustentabilidade da dívida é “um indicativo de boa gestão de um governo. A dívida é considerada sustentável se o valor da dívida pública não excede ao valor presente de todos os superávits primários futuros. Em outros termos, a dívida é dita sustentável quando o valor presente do fluxo futuro de receitas menos despesas (primárias) do devedor é suficiente para pagar tudo o que está contratualmente definido.”

Em termos práticos, pode-se concluir que o ente terá uma dívida sustentável quando o volume de recursos direcionados para o seu pagamento não comprometer a quitação das demais despesas necessárias ao funcionamento da máquina pública.

Dentre os indícios que evidenciam a não sustentabilidade da dívida, ou seja, os sintomas da crise fiscal nos entes, temos:

Figura 63. Sintomas da crise fiscal
Elaboração própria



Como demonstrado na figura acima, o primeiro sintoma da crise fiscal é a não realização de investimentos básicos em infraestrutura, já que todo o recurso vai para o custeio das despesas obrigatórias e de funcionamento da máquina pública. No segundo estágio, o ente já não consegue pagar as despesas com fornecedores de bens e serviços contratados, e, a partir do terceiro estágio, nem as despesas obrigatórias são pagas. Posteriormente, observa-se o descumprimento dos limites fiscais e constitucionais, até que nem os repasses de duodécimos sejam possíveis.

³¹⁰ Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil: Resolução ATRICON nº 02/2018.

Com efeito, destaca-se que já houve, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a decretação de calamidade pública em razão da grave crise financeira ocorrida no Estado em 2016³¹¹.

Nesta temática, insta salientar que o MRJ terminou o exercício de 2020 com atraso de pagamentos de fornecedores e até de despesa de pessoal. Já em 2021, foi observado o menor valor aplicado em investimentos nos últimos 10 anos.

³¹¹ Decreto n.º 45.692 de 17 de junho de 2016.

11.4. A Importância de Cumprir as Metas Fiscais

IMPENDE RESSALTAR QUE UMA DAS PRINCIPAIS CAUSAS DE REJEIÇÃO DE CONTAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS É O NÃO CUMPRIMENTO DAS METAS E REGRAS FISCAIS.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional³¹², 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.”

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:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Salvo a excepcionalidade prevista, de acordo com o artigo 9º da mesma norma, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, deverá ser promovida, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Adicionalmente, importante ressaltar que, de acordo com o art. 5º da Lei nº 10.028/2000, constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas se deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei.

Art. 5º. Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I - deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II - propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

³¹² Manual de Demonstrativos Fiscais - 9ª Edição - pag. 56.

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

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.

Portanto, a omissão do gestor público em promover cortes de despesas necessários ao cumprimento das metas fiscais de resultado nominal e primário poderá configurar infração administrativa prevista na Lei de Crimes Fiscais.

Ademais, a projeção de receita na LOA e a fixação de metas fiscais de resultados primário e nominal na LDO não exequíveis poderão exigir do gestor cortes de despesas em montante superior à capacidade de contingenciamento ou, em caso de omissão, configurar infração prevista na Lei de Crimes Fiscais.

Portanto, o gestor responsável precisa ficar alerta ao processo de fixação das metas fiscais e o seu acompanhamento durante a execução orçamentária, para que possa promover tempestivamente a revisão em caso de necessidade.

Registre-se que, conforme consta nos subitens 3.4.3 e 3.4.4 deste Relatório, todas as metas fiscais relativas ao exercício de 2021 foram atingidas.

Gráfico 100. Resultados Primário e Nominal

Fonte: Prestação de Contas de Governo
Valores em R\$



11.5. Inovações Fiscais trazidas pela Lei Complementar nº 178/2021

COM A ENTRADA EM VIGOR DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016, CO-
NHECIDA COMO “TETO DE GASTO”, FORAM INSTITUÍDAS UMA SÉRIE DE ME-
DIDAS VISANDO AO RESTABELECIMENTO DA SUSTENTABILIDADE FISCAL
DAS CONTAS PÚBLICAS.

Segundo a PEC nº 241/2016³¹³, que deu origem à referida Emenda, o principal objetivo da criação da nova âncora fiscal era estabilizar o crescimento da despesa primária como instrumento de contenção da expansão da dívida pública, de forma a recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos.

Como este cenário de desequilíbrio fiscal também foi observado em vários Estados, foi aprovada a Lei Complementar nº 156/2016, estabelecendo um Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal com medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal. A referida norma prorrogou o prazo de pagamento das dívidas e promoveu outras medidas que diluíram o impacto financeiro dos compromissos dos Governos Estaduais com a União.

Já em 2017, foi aprovada a Lei Complementar nº 159/2017, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal. O objetivo principal deste programa foi socorrer os Governos Estaduais que não apresentavam boa saúde financeira, notadamente, o Estado do Rio de Janeiro que, inclusive, à época, decretou calamidade pública em decorrência do colapso financeiro.

Em 2019, em face do elevado déficit orçamentário e atuarial dos sistemas de previdência, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 103, conhecida como Reforma da Previdência, que aprovou várias regras visando à sustentabilidade dos fundos previdenciários, inclusive com a previsão de majoração das alíquotas previdenciárias do regime geral e próprio.

A partir do ano de 2020, com o reconhecimento da Pandemia do Coronavírus pela Organização Mundial de Saúde – OMS, em 11/03/2020, foi desencadeada uma série de decretações de calamidade pública pelos governos federal, estaduais e municipais. Por meio da Lei nº 13.982, de 02/04/2020, o Governo Federal reconheceu estado de calamidade pública na Federação.

Em face da necessidade de viabilizar o enfrentamento da pandemia, foram promovidas várias modificações na legislação, afastando extraordinariamente a aplicação de regras fiscais e viabilizando recursos para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promovessem as ações necessárias ao combate do coronavírus.

Dentre as principais medidas adotadas, foi instituída a Lei Complementar nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19), proporcionando a suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre a União e os demais entes; a

³¹³ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;sessio-nid=node01224lqnjq37xl12vr64u01tc8u3588410.node0?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016 Acesso em: 15/06/2022.

reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito; e a entrega de R\$ 60 bilhões de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios no exercício de 2020.

Em contrapartida aos benefícios, os entes ficaram proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares; criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa; admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos; realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias; criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório; criar despesa obrigatória de caráter continuado, entre outras.

A referida norma também promoveu alterações permanentes nos artigos 21 e 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Já em 2021, foi editada a Lei Complementar nº 178/2021, objetivando promover o equilíbrio fiscal de Estados, Distrito Federal e Municípios e facilitar o pagamento de dívidas com a União.

O texto instituiu o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PATF) e o novo Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF), permitindo que os entes com baixa capacidade de pagamento voltassem a contratar operações de crédito com aval do Governo Federal.

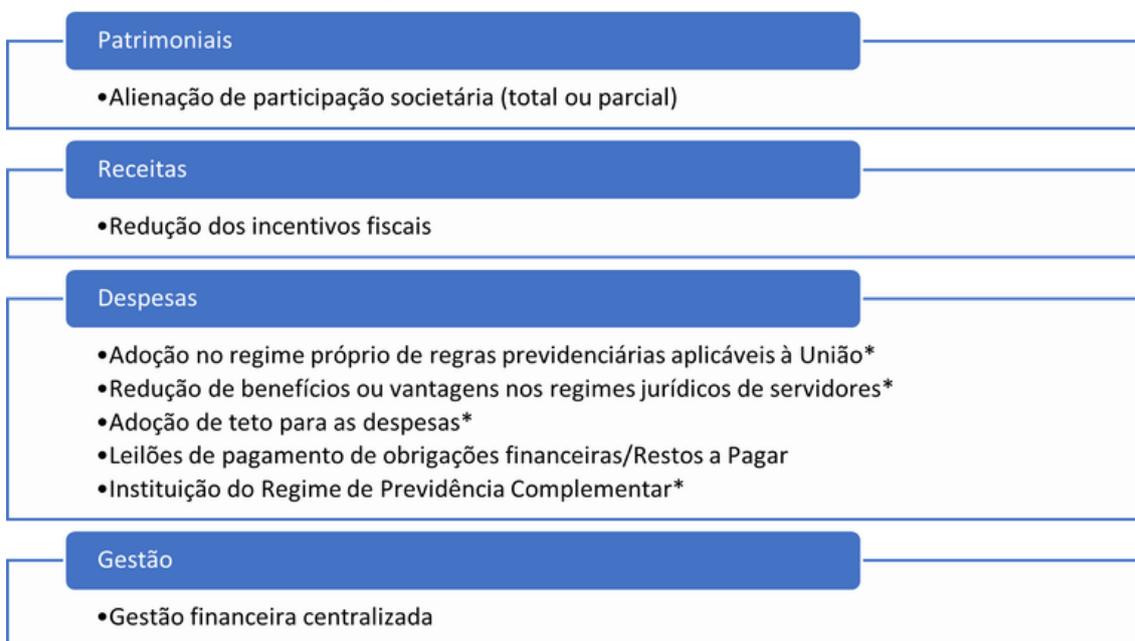
A referida norma também promoveu alterações nas Leis Complementares nº 156/2016, 159/2017, 173/2020 e nos artigos 18, 19, 20, 23, 31, 32, 33, 40, 51 e 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

11.6. Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF)

O PLANO DE PROMOÇÃO DO EQUILÍBRIO FISCAL (PEF) TEM POR OBJETIVO FOMENTAR QUE OS ENTES SUBNACIONAIS SE TORNEM ELEGÍVEIS À CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO COM GARANTIA DA UNIÃO, VIABILIZANDO QUE ESTES RETOMEM SEUS INVESTIMENTOS.

Para entrar no PEF, o ente deve se comprometer a aprovar leis ou atos implementando ao menos três dentre oito possíveis medidas:

Figura 64. Medidas para aderir ao PEF
Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/>



Ademais, é necessário que seja atendido o limite de despesa total com pessoal de 60% da Receita Corrente Líquida, além do compromisso de aderir ao Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PATF), cujo objetivo é reforçar a transparência fiscal e compatibilizar as políticas fiscais dos entes com as da União.

Após a confirmação do cumprimento dos requisitos pela Secretaria do Tesouro Nacional, serão autorizadas garantias da União para operações de crédito no valor do Esforço Fiscal, durante a vigência do Plano, limitado a 12% da Receita Corrente Líquida - RCL do exercício anterior à adesão, observando as seguintes regras:

Figura 65. Regras para liberação das operações de crédito

Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/>

Elaboração própria



No âmbito do MRJ, a autorização legislativa para adesão ao novo PEF foi concedida pela Lei Complementar nº 235/2021:

Art. 29. Fica o Poder Executivo autorizado a aderir ao Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, instituído pela Lei Complementar nº 178, de 2021, que conterà conjunto de metas e de compromissos, com o objetivo de promover o equilíbrio fiscal e a melhoria da capacidade de pagamento do Município.

Parágrafo único. Fica o Município autorizado a contratar, no âmbito do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, operações de crédito individuais conforme condições estabelecidas no Plano, mediante aprovação de decreto legislativo.

Inclusive, de acordo com informações disponibilizadas no portal Tesouro Transparente, a adesão ao Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF) pelo Município do Rio de Janeiro já foi autorizada e iniciada conforme evidenciado na figura a seguir:

Figura 66. Situação do MRJ no PEF

Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/>



Por fim, cumpre informar que a CMRJ, via Decreto Legislativo nº 1.529, de 15 de dezembro de 2021, autorizou a Prefeitura a contratar operação de crédito com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) até o valor de US\$ 140.000.000,00 (cento e quarenta milhões de dólares), na modalidade *Development Policy Loan* (DPL) - empréstimos para Políticas de Desenvolvimento com a garantia da União.

11.7. Análise da Lei Orçamentária 2022 (Lei nº 7.235/2022)

VISANDO À IDENTIFICAÇÃO DE POSSÍVEIS RISCOS À SUSTENTABILIDADE FISCAL, EM CONSONÂNCIA COM AS DIRETRIZES DA ATRICON³¹⁴, SEGUE UMA ANÁLISE DA LEI Nº 7.235/2022 (LOA 2022) QUE ESTIMOU A RECEITA E FIXOU A DESPESA PARA O EXERCÍCIO DE 2022 E ATUALIZOU OS DEMONSTRATIVOS DO ANEXOS DE METAS E RISCOS FISCAIS DA LEI Nº 7.001/2021 (LDO 2022).

11.7.1. Metas Fiscais

Preliminarmente, é importante destacar que a correta previsão da receita é primordial para a fixação das despesas e identificação de necessidades de financiamentos, de forma a evitar o desequilíbrio nas finanças municipais.

Neste diapasão, adverte-se que, como a dotação orçamentária depende da previsão da arrecadação, se a receita for superestimada a despesa também será.

Logo, a previsão de receita superestimada pode ter como causa o uso de indicadores econômicos majorados, como o PIB e o IPCA; a inclusão de recursos não assegurados ou a adição de receitas fictícias.

Portanto, é fundamental o correto dimensionamento dos parâmetros macroeconômicos para definição das metas fiscais relativas à receita, despesa, dívida, ao resultado primário e nominal e às respectivas memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos.

Ademais, a receita deve ser projetada observando-se as normas técnicas e legais; os efeitos das alterações na legislação; e a variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante, observando a metodologia de cálculo e premissas utilizadas conforme comando do art. 12 da LRF.

É importante destacar que, durante a execução orçamentária, cabe ao gestor público corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme preconizado no art. 1º, §1º, da LRF.

Art. 1 - § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

³¹⁴ De forma a proporcionar maior amplitude da ação dos órgãos de controle na fiscalização da gestão fiscal, a ATRICON, em 30/11/2018, aprovou as diretrizes de controle externo relacionadas à temática "Gestão fiscal dos Tribunais de Contas e dos jurisdicionados" pela Resolução nº 02/2018.

De acordo com as peças orçamentárias para o exercício de 2022, as metas fiscais anuais, após atualização proferida pela Lei nº 7.235/22, são:

Tabela 125. Metas Fiscais anuais estabelecidas na LOA/2022

Fonte: LOA/2022
Valores em R\$ milhões

ESPECIFICAÇÃO	2022		2023		2024	
	Valores correntes	Valores constantes	Valores correntes	Valores constantes	Valores correntes	Valores constantes
Receita Total	39.853	37.530	38.408	35.031	40.140	35.458
Receitas Primárias (I)	32.603	30.703	31.366	28.608	32.355	28.581
Despesa Total	39.853	37.530	38.408	35.031	40.140	35.458
Despesas Primárias (II)	31.382	29.553	29.732	27.117	30.142	26.626
Resultado Primário (III) = (I – II)	1.220	1.149	1.634	1.490	2.212	1.954
Resultado Nominal	450	424	1.220	1.112	1.815	1.604
Dívida Pública Consolidada	15.404	14.506	13.292	12.124	11.191	9.886
Dívida Consolidada Líquida	14.941	14.070	13.138	11.983	11.133	9.835

Comparando as metas fiscais de 2022 com as de 2024, constata-se:

- Em relação à receita total, as metas de previsão de arrecadação em valores correntes não apresentam grandes oscilações no período, no entanto, considerando os valores constantes, verifica-se uma redução expressiva de mais de R\$ 2 bilhões (R\$ 37,53 bilhões em 2022 para R\$ 35,45 bilhões em 2024);
- O referido demonstrativo também evidencia uma redução da dívida consolidada líquida de quase R\$ 5 bilhões (R\$ 14,94 bilhões em 2022 para R\$ 11,13 bilhões em 2024); e
- As metas de resultado primário e nominal apresentam-se positivas durante o período demonstrado.

Em face do exposto, considerando a expressiva tendência de queda de arrecadação de mais de R\$ 2 bilhões (em valores constantes), cumpre alertar a necessidade de um maior controle sobre o crescimento das despesas, principalmente, as de natureza continuada de caráter obrigatório e com a criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental.

11.7.2. Estimativa e Compensação da Renúncia de Receitas

A LRF³¹⁵, em seu artigo 14, determina que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, bem como atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

³¹⁵ Art. 14 da LRF.

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

De acordo com o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia Integrante do Anexo de Metas Fiscais de 2022, o montante da renúncia de receita prevista para os exercícios de 2022, 2023 e 2024 são R\$ 1,45 bilhão, R\$ 1,50 bilhão e R\$ 1,56 bilhão, respectivamente. Insta salientar que nestes montantes não estão incluídos os valores decorrentes de renúncias de receitas concedidas por leis aprovadas há mais de 3 anos.

Apesar do volumoso valor de renúncias concedidas e do crescente impacto anual no poder arrecadatório do MRJ, o demonstrativo se limita a informar que não afetará o cumprimento das metas fiscais, sem estabelecer, contudo, nenhuma medida de compensação.

11.7.3. Margem de Expansão das DOCC

De acordo com a LRF³¹⁶, considera-se obrigatória de caráter continuado (DOCC) a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Os atos que criarem ou aumentarem as DOCC deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, bem como demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

Além disso, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Cumpra-se asseverar que é considerado aumento permanente de receita somente o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

A comprovação de que não afetará as metas fiscais, apresentada pelo proponente, deverá conter as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Ressalta-se que a DOCC não será executada antes da implementação das medidas referidas, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

Em relação ao tema, insta salientar que o Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, integrante do Anexo de Metas Fiscais de 2022, revela a existência de uma reserva de R\$ 1,41 bilhão para incremento das respectivas despesas.

³¹⁶ Art. 17 da LRF.

No entanto, constata-se que a margem decorre de um suposto aumento permanente de receita de R\$ 8 bilhões previsto para 2022, sem que a origem do aumento fosse informada de forma detalhada.

Em arremate, cabe advertir que, além da DOCC, também se faz necessário elaborar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes para as despesas com a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental³¹⁷.

Ademais, ressalta-se que a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentárias³¹⁸.

11.7.4. Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS

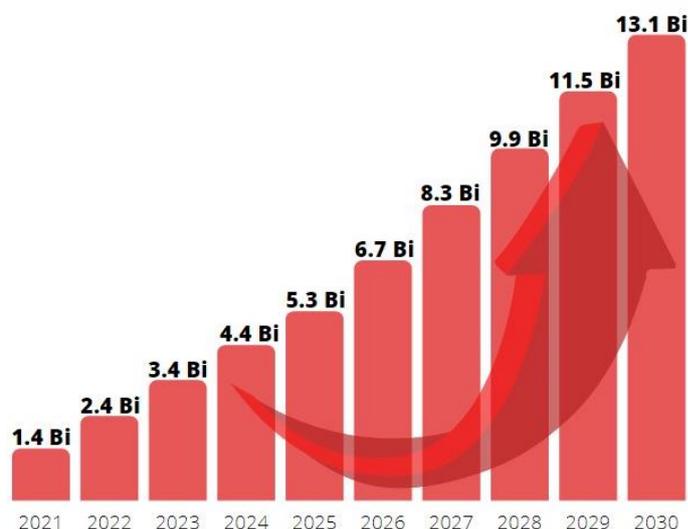
O Demonstrativo da Projeção Atuarial do RPPS (Anexo 10 do RREO do 6º bimestre/2021) evidenciou, em todos os exercícios abrangidos, a ocorrência de déficit financeiro no FUNPREVI, indicando que as despesas previdenciárias são maiores do que suas receitas.

Por consequência, de acordo com a projeção atuarial, o montante do déficit financeiro do FUNPREVI atingirá, até 2030, o valor de R\$ 13,1 bilhões.

Gráfico 101. Déficit financeiro previdenciário de 2021 a 2030

Fonte: Prestações de Contas de Governo
Elaboração Própria

Déficit financeiro previdenciário 2021 a 2030



³¹⁷ Art. 16 da LRF.

³¹⁸ Art. 45 da LRF.

Em face do exposto, cumpre advertir sobre o elevado impacto do déficit previdenciário no equilíbrio financeiro e na sustentabilidade fiscal do MRJ, indicado a necessidade de medidas eficazes para reverter o cenário de crescente insuficiência financeira do FUNPREVI.

11.8. Resumo dos Principais Pontos



1. O panorama fiscal do MRJ, referente ao exercício de 2021, apresentou uma evolução positiva em praticamente todos os indicadores fiscais, decorrente, principalmente, do aumento das disponibilidades financeiras e da receita corrente líquida em face de recebimento de recursos extraordinários da concessão de serviços de saneamento - CEDAE no montante de R\$ 3,99 bilhões;



2. O MRJ aderiu ao novo Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF), instituído pela Lei Complementar nº 178/2021, o que permitirá a obtenção de empréstimos com garantia da União. Neste tocante, cumpre informar que a CMRJ, via Decreto Legislativo nº 1.529/2021, autorizou a Prefeitura a contratar operação de crédito com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) até o valor de US\$ 140 milhões;



3. O Anexo de Metas Fiscais 2022, considerando os valores constantes, evidencia uma perspectiva de redução expressiva de mais de R\$ 2 bilhões na meta de arrecadação anual (R\$ 37,53 bilhões em 2022 para R\$ 35,45 bilhões em 2024). Por consequência, haverá a necessidade de um maior controle sobre o crescimento das despesas, principalmente, as que impactam exercícios futuros, como as de natureza continuada de caráter obrigatório e com a criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental;



4. De acordo com o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia Integrante do Anexo de Metas Fiscais de 2022, ficou evidenciado que o montante de renúncia de receita prevista para os exercícios de 2022, 2023 e 2024 são R\$ 1,45 bilhão, R\$ 1,50 bilhão e R\$ 1,56 bilhão, respectivamente. Apesar do volumoso valor de renúncias previstas e do crescente impacto anual no poder arrecadatório do MRJ, o demonstrativo se limita a informar que não afetará o cumprimento das metas fiscais, sem estabelecer, contudo, nenhuma medida de compensação;



5. O Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, integrante do Anexo de Metas Fiscais de 2022, revela a existência de uma reserva de R\$ 1,41 bilhão para incremento das respectivas despesas. No entanto, a margem decorre de um suposto aumento permanente de receita de R\$ 8 bilhões previsto para 2022, sem informar a origem detalhada do incremento;



6. De acordo com a projeção atuarial integrante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2021, o montante do déficit financeiro do FUNPREVI atingirá, até 2030, o montante de R\$ 13,1 bilhões;



7. O Anexo de Metas Fiscais 2022 evidencia uma perspectiva de redução da dívida consolidada líquida de quase R\$ 5 bilhões (R\$ 14,94 bilhões em 2022 para R\$1 1,13 bilhões em 2024).

12.

GESTÃO DE
PESSOAS

12. GESTÃO DE PESSOAS

12.1. Introdução

GESTÃO DE PESSOAS É O CONJUNTO DE MEDIDAS APLICADAS NA ADMINISTRAÇÃO DO CAPITAL HUMANO DE UMA ENTIDADE. TRATA-SE DE PRÁTICAS REALIZADAS EM UMA ORGANIZAÇÃO E QUE ENVOLVEM: O RECRUTAMENTO DE PROFISSIONAIS, SUA RETENÇÃO, O DESENVOLVIMENTO DE PLANOS DE CARREIRA, A ORGANIZAÇÃO DOS CARGOS E FUNÇÕES E A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO.

Apesar de, historicamente, o Brasil já ter adotado os modelos patrimonialista e burocrático de gestão – e ainda remanesçam algumas características pontuais desses modelos –, o paradigma atual é o da administração gerencial, modelo que deve ser priorizado e que tem como foco a obtenção de resultados pela entidade.

Nesse sentido, atualmente, a gestão de pessoas na Administração Municipal deve ser vista como uma ferramenta para a resolução dos problemas, cada vez mais complexos, da sociedade carioca. Com isso, novas formas de trabalho vêm se tornando realidade (teletrabalho), novas tecnologias passam a fazer parte da rotina (Processo.Rio, eSocial), novas regulamentações são criadas (LGPD, LAI) e, principalmente, novas competências de liderança e gestão são demandadas.

Extrai-se do Plano Estratégico Municipal de 2021 a 2024 que existem cerca de 16.000 cargos de gestão na Prefeitura sem uma matriz de competências universal. Deste total, apenas 10% foram contemplados com formações em gestão e liderança nos últimos quatro anos. Soma-se a isso um grande risco de perda de capacidade gerencial, uma vez que das pessoas que ocupavam, à época, posições de gestão e liderança, 64% já se encontrarão em condições de aposentadoria até o final do atual mandato, em 2024.

Dentre as medidas de gestão de pessoas propostas pelo Executivo Municipal no Plano Estratégico 2021 a 2024³¹⁹ estão:

- Implementar a gestão de competências no âmbito da Prefeitura do Rio, promovendo mudanças nos processos de seleção para ocupação de cargos, ampliação e customização de programas de formação e valorização dos servidores e gestores.
- Investir em Programas de formação e sucessão de Gestores, tornando-os aptos a assumir cargos de liderança junto aos quadros da Prefeitura do Rio.
- Promover ações não remuneratórias visando o bem-estar e a valorização do servidor.

³¹⁹ Disponível em: <<https://plano-estrategico-2021-a-2024-pcrj.hub.arcgis.com>> Acesso em: 28/06/2022.

- Modernizar e adaptar os instrumentos normativos relacionados à despesa com pessoal.
- Ressignificar carreiras e atribuições da Prefeitura do Rio e fortalecer os RHs setoriais, visando atender as novas dinâmicas da Administração Pública.

ESTA INICIATIVA É COMPOSTA DOS SEGUINTE PROJETO

1. Gente no Setor Público - O programa tem como objetivo a elaboração de medidas e estratégias para modernização e adaptação da gestão de pessoas no município, incluindo: mapeamento e proposição de instrumentos normativos, raio-x das carreiras para atualização de cargos e atribuições, fortalecimento dos RHs setoriais (capacitação e autonomia), ações não remuneratórias para valorização dos servidores e servidoras e avaliação de desempenho.

2. Programa de Desenvolvimento de Gestores Cariocas (PDGC) - O programa tem como base a Política Carioca de Desenvolvimento de Gestores e a sua Matriz de Competências da Gestão Carioca, e pretende criar condições para que os gestores municipais desenvolvam as capacidades necessárias para o alto desempenho de suas funções, por meio de ações educacionais que potencialize o pensamento estratégico, a tomada de decisões orientadas para resultados e a liderança de equipes de alta performance, de modo a subsidiar ganhos de eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas e do atendimento aos cidadãos.

3. Programa Líderes Cariocas 4.0 - O Programa Líderes Cariocas será reestruturado e terá um novo formato que contemplará o perfil e os níveis de maturidade gerencial de cada integrante do Programa, as lições aprendidas desde sua criação, os ciclos de cada turma de formação e as competências definidas na Política de Desenvolvimento de Gestores Cariocas, que será publicada em breve. Esta reformulação trará como resultados para a Prefeitura do Rio uma gestão de talentos mais efetiva, propiciando, em última instância, a prestação de um serviço público de melhor qualidade aos cariocas.

É possível verificar, portanto, preocupações concernentes à qualidade da prestação dos serviços e com a satisfação de seus usuários, que, certamente, impactam na forma e necessidade de contratação de pessoal, no desempenho de suas funções e, por fim, nos gastos despendidos com a máquina pública.

Feita esta breve contextualização, passa-se à análise dos gastos de pessoal do Poder Executivo, no exercício de 2021.

12.2. Despesa com Pessoal e Encargos Sociais

OS GASTOS PÚBLICOS FAZEM PARTE DA POLÍTICA FISCAL DO GOVERNO E O CONHECIMENTO DOS FENÔMENOS QUE INTERFEREM NO SEU COMPORTAMENTO E CRESCIMENTO AO LONGO DO TEMPO SÃO DE EXTREMA RELEVÂNCIA PARA ANÁLISE DO IMPACTO NAS FINANÇAS DO ENTE.

A busca pelo equilíbrio das contas públicas ganhou maior destaque com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal que trouxe, além do equilíbrio, limitadores para os gastos com pessoal, com foco no planejamento como ponto inicial para um bom funcionamento da Administração Pública e do controle de gastos.

Nesse contexto, destaca-se que as despesas com pessoal são os gastos mais representativos entre as despesas realizadas pelos entes públicos, despertando a atenção da população e dos gestores.

Na análise da Prestação de Contas do Poder Executivo referente ao exercício de 2021, restou evidenciado que os gastos com pessoal e encargos sociais representaram 58,89% das despesas realizadas pelo MRJ, atingindo a monta de R\$ 19,11 bilhões, conforme pormenorizado na tabela abaixo:

Tabela 126. Gastos de Pessoal e Encargos Sociais

Fonte: Excel Adin
Valores em R\$

31 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	Total Empenhado
11 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL CIVIL	7.933.771.958,83
01 - APOSENTADORIAS E REFORMAS	4.801.956.017,88
13 - OBRIGACOES PATRONAIS	4.025.981.260,82
03 - PENSOES	803.259.039,55
04 - CONTRATACAO POR TEMPO DETERMINADO	647.614.515,85
16 - OUTRAS DESPESAS VARIÁVEIS - PESSOAL CIVIL	395.537.967,86
92 - DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	148.658.720,10
91 - SENTENÇAS JUDICIAIS	131.444.584,65
49 - AUXÍLIO-TRANSPORTE	102.005.887,33
48 - OUTROS AUXÍLIOS FINANCEIROS A PESSOAS FÍSICAS	57.920.486,33
08 - OUTROS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	16.969.143,98
96 - RESSARCIMENTO DE DESPESAS DE PESSOAL REQUISITADO	13.807.283,11
94 - INDENIZACOES E RESTITUICOES TRABALHISTAS	13.449.385,24
46 - AUXÍLIO-ALIMENTACAO	13.415.160,45
Total Geral	19.105.791.411,98

Note-se que Vencimentos e Vantagens Fixas, Aposentadorias e Reformas e Obrigações Patronais equivalem a 87,73% do total apurado.

No que se refere aos gastos de pessoal realizados por função de governo, ressalta-se que as funções Educação, Previdência Social, Saúde e Administração consomem 83,10% do total despendido pelo Município nesta seara:

Tabela 127. Gastos Pessoal e Encargos Sociais por função de governo

Fonte: Excel Adin

Valores em R\$

31 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	Total Empenhado
12 - EDUCACAO	5.924.956.538,01
09 - PREVIDENCIA SOCIAL	5.697.195.818,34
10 - SAUDE	2.323.244.981,59
04 - ADMINISTRACAO	1.944.914.839,06
15 - URBANISMO	1.340.161.020,44
01 - LEGISLATIVA	686.674.205,44
06 - SEGURANCA PUBLICA	511.626.262,35
08 - ASSISTENCIA SOCIAL	236.059.165,66
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	98.995.937,17
02 - JUDICIARIA	89.539.775,31
26 - TRANSPORTE	87.136.122,06
11 - TRABALHO	56.104.359,02
23 - COMERCIO E SERVICOS	28.166.799,01
18 - GESTAO AMBIENTAL	25.316.196,59
13 - CULTURA	22.182.435,49
16 - HABITACAO	17.773.428,84
27 - DESPORTO E LAZER	7.287.101,16
19 - CIENCIA E TECNOLOGIA	3.444.349,11
22 - INDUSTRIA	2.373.604,04
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	1.358.267,02
17 - SANEAMENTO	1.280.206,27
Total Geral	R\$ 19.105.791.411,98

No âmbito dos órgãos municipais, é possível observar que a Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, a Secretaria Municipal de Educação e a Secretaria Municipal de Saúde representam 75,20% das despesas com pessoal:

Tabela 128. Gastos Pessoal e Encargos Sociais por órgão da PCRJ

Fonte: Excel Adin

Valores em R\$

31 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	Total Empenhado
SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA E PLANEJAMENTO	6.111.063.016,56
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	5.924.956.538,01
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE	2.335.846.351,72
ENCARGOS GERAIS DO MUNICÍPIO	1.370.418.788,70
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONSERVACAO	1.211.419.844,90
SECRETARIA MUNICIPAL DE ORDEM PÚBLICA	511.126.172,18
CAMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO	472.528.762,97
TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO	214.145.442,47
PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO	188.535.712,48
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL	139.007.704,04
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA	104.048.684,39
GABINETE DO PREFEITO	93.586.906,51
SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES	87.136.122,06
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO	66.784.989,34
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO E INTEGRIDADE PÚBLICA	66.378.418,25
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO, INOVACAO E SIMPLIFICACAO	46.499.900,59
SECRETARIA MUNICIPAL DE TURISMO	26.426.361,58
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO	24.692.491,15
SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DA CIDADE	24.620.483,00
SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO	17.773.428,84
SECRETARIA MUNICIPAL DA PESSOA COM DEFICIENCIA	17.700.642,88
SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA	14.616.129,14
SECRETARIA MUNICIPAL DE TRABALHO E RENDA	9.604.458,43
SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTES	7.287.101,16
SECRETARIA MUNICIPAL DO ENVELHECIMENTO SAUAVEL E QUALIDADE DE VIDA	6.723.746,67
SECRETARIA MUNICIPAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA	3.444.349,11
SECRETARIA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DOS ANIMAIS	3.019.120,28
SECRETARIA ESPECIAL DE ACAA COMUNITARIA	2.752.005,22
SECRETARIA ESPECIAL DA JUVENTUDE CARIOCA	2.289.472,33
SECRETARIA ESPECIAL DE CIDADANIA	1.358.267,02
Total Geral	19.105.791.411,98

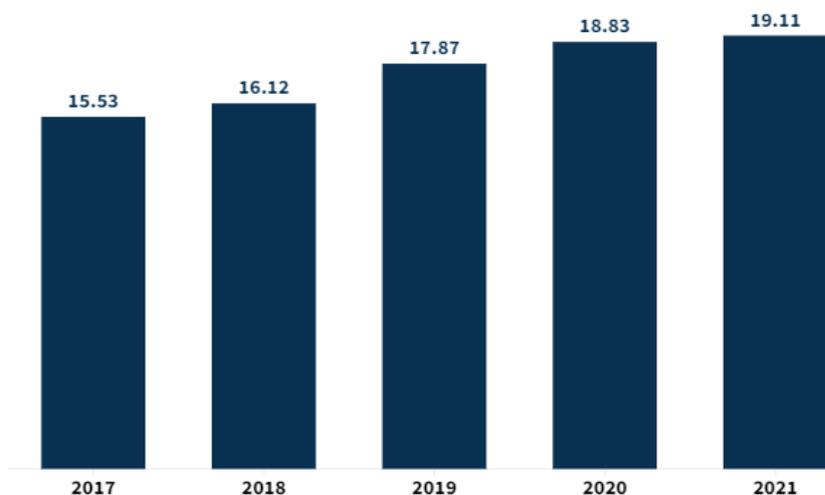
No que concerne ao aspecto evolutivo dos gastos com pessoal ao longo dos últimos 5 anos, o gráfico a seguir demonstra que houve um crescimento de 23,05% com a referida despesa:

Gráfico 102. Evolução do Gasto total de Pessoal e Encargos Sociais e demais despesas

Fonte: Prestação de Contas de 2021

Valores em R\$ bilhões

Elaboração própria

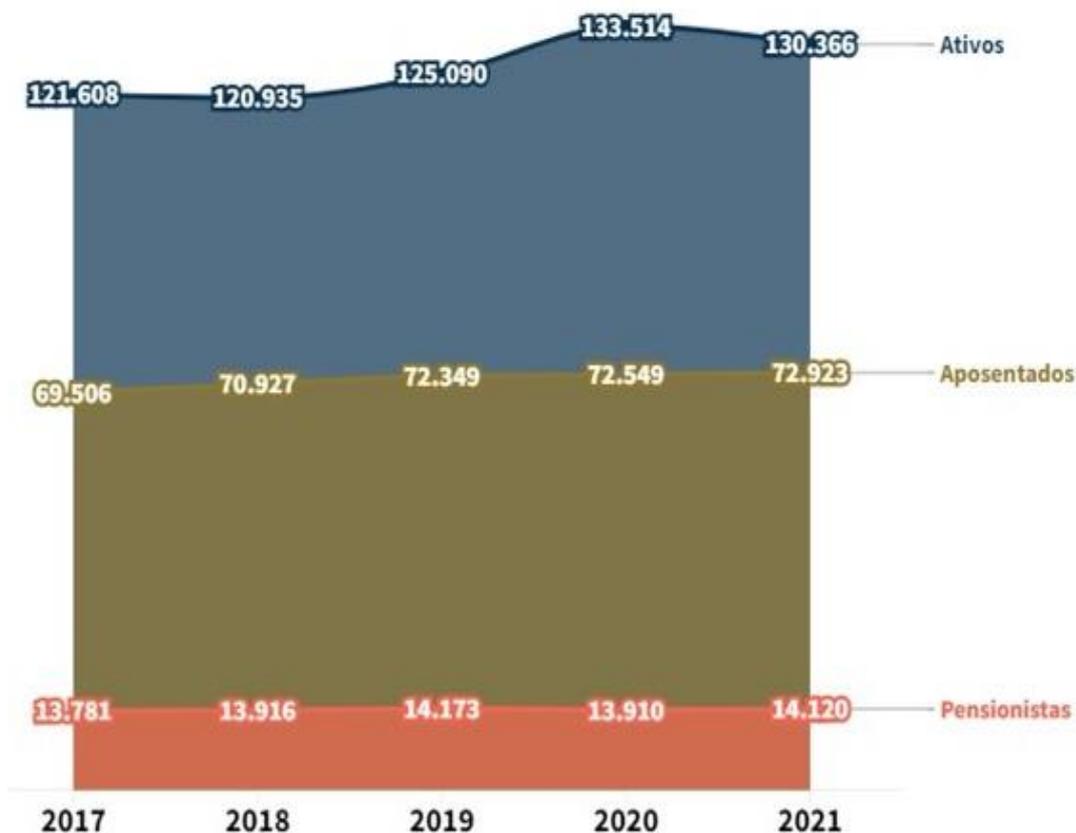


Ato contínuo, o gráfico a seguir apresenta a evolução, nos últimos 5 anos, do quantitativo de pessoal no Poder Executivo do MRJ, discriminando o número de ativos, aposentados e pensionistas:

Gráfico 103. Evolução do quantitativo de ativos, aposentados e pensionistas

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro - ref. 2017 a 2021 - TCMRJ

Elaboração própria



Ao analisar a evolução de 2017 a 2021, é possível notar uma reversão na tendência de aumento verificada entre 2020 e 2021 referente ao número total de servidores ativos³²⁰.

Por conseguinte, a tabela a seguir demonstra a evolução entre os anos de 2017 a 2021 da despesa anual, sem os encargos sociais, com ativos, aposentados e pensionistas, veja-se:

Tabela 129. Evolução de despesa anual com ativos, aposentados e pensionistas (sem encargos sociais)

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro - ref. 2017 a 2021 - TCMRJ
Valores em R\$ milhões

Servidores	Despesa com Pessoal R\$				
	2017	2018	2019	2020	2021
Ativos	539,33	554,40	607,90	664,04	638,20
Aposentados	303,88	324,21	356,72	367,40	373,62
Pensionistas	50,72	55,22	60,94	64,67	66,91
Total	893,95	933,84	1.025,57	1.096,11	1.078,74

Com base nos dados acima, observa-se, nestes 5 anos, um recrudescimento de 18,33% da despesa com servidores ativos, 22,95% de aumento dos gastos com aposentados e 31,92% com pensionistas, perfazendo na média cerca de 20,67% de incremento no período.

Por fim, o gráfico a seguir demonstra a evolução do gasto total dos últimos 5 anos (2017 a 2021) relativo aos servidores efetivos, celetistas e estranhos ao quadro da Administração Direta da PCRJ:

Tabela 130. Evolução do gasto de pessoal com efetivos, estranhos ao quadro e celetistas na Administração Direta

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro - ref. 2017 a 2021 - TCMRJ
Valores em R\$ milhões

Vínculo Jurídico	2017	2018	2019	2020	2021
	Despesa com Pessoal				
EFETIVOS	422,01	427,89	461,96	461,56	453,15
ESTRANHO AOS QUADROS	7,07	9,07	12,83	20,38	23,50
CLT	5,52	5,39	5,67	0,039	0,038
TOTAL	434,61	442,36	480,47	481,95	476,67

Ao examinar a tabela acima, percebe-se que o total de gastos com servidores efetivos sofreu um acréscimo de 7,37% ao longo dos últimos 5 anos. Em relação aos gastos totais com os estranhos ao quadro, sobressai o incremento significativo de 232% no mesmo período. Entretanto, quanto aos gastos com celetistas, houve um decréscimo de 99,31% no intervalo em exame.

³²⁰ No quantitativo de ativos estão incluídos os celetistas, comissionados e efetivos da Administração Direta e Indireta.

12.3. Alguns Temas Relativos à Gestão de Pessoas

12.3.1. Estatísticas de Pessoal do Poder Executivo Municipal

No presente subitem, cumpre trazer à baila alguns dados apurados no minudenciado estudo contido no Boletim Estatístico de Pessoal do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro³²¹, baseado na competência de dezembro/2021, elaborado pela SGCE.

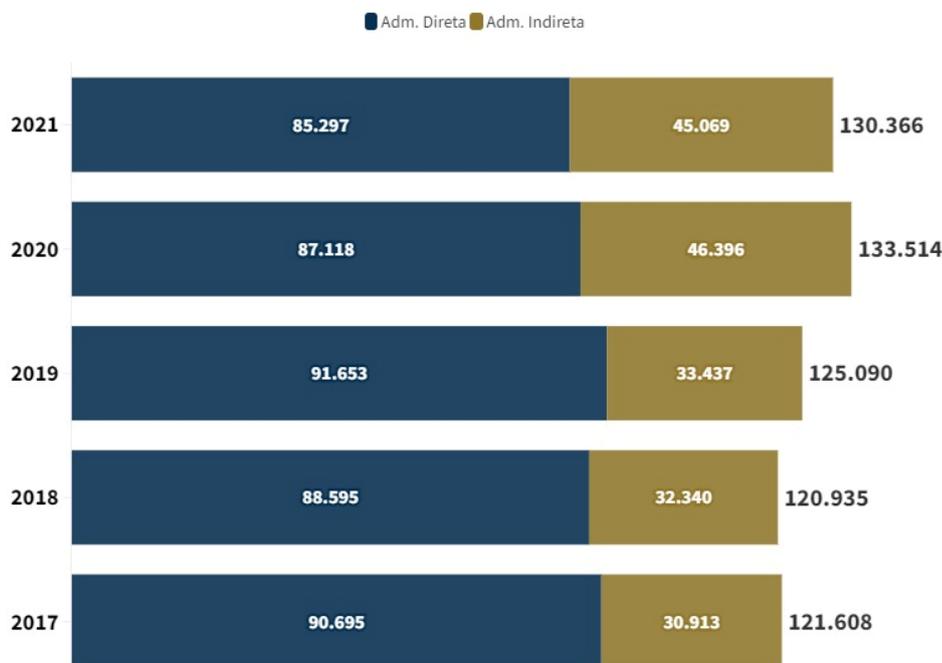
Os dados do referido Boletim foram obtidos por meio dos Sistemas de Recursos Humanos ERGON e RHUPAG. Registre-se que os valores considerados como gastos com pessoal não devem ser confundidos com os utilizados para apuração dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, que decorrem da execução orçamentária e se submetem a uma metodologia específica de cálculo, consoante pormenorizado no subitem 3.1.

Importante destacar que, os valores apresentados não incluem, dentre outros elementos, contribuições patronais, adicional de férias e 13º salário.

Dito isso, o gráfico abaixo demonstra a evolução do quantitativo de servidores ativos pertencentes à Administração Direta e Indireta no âmbito do MRJ, nos últimos 5 anos:

Gráfico 104. Quantitativo de servidores ativos da Administração Direta e Indireta no MRJ

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro - ref. 2017 a 2021 - TCMRJ
Elaboração própria



³²¹Disponível em: < https://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/12692/Boletim_Estat%C3%ADstico_2021_12.pdf > Acesso em: 24/05/2022.

Observa-se, pois, um incremento de 45,79% entre os anos de 2017 e 2021 em relação ao total de servidores da Administração Indireta. Por outro lado, quanto aos servidores da Administração Direta, no mesmo período, observou-se uma redução de 6% em seu quantitativo.

Na sequência, analisou-se a distribuição dos servidores pelos órgãos da Administração Direta, em dezembro de 2021, e restou apurado que a Secretaria de Educação concentrava 61,99% do total de servidores ativos. Adicionando o quantitativo de servidores da Secretaria de Saúde (26,15%), esse percentual atingia 88,14%:

Tabela 131. Quantitativo e Despesa com pessoal (valores em reais) de servidores ativos da Adm. Direta por Órgão

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro - ref. 2021 - TCMRJ
Valores em R\$

Secretarias	Qt. Servidores	Part. %	Despesa com Pessoal	Part. %
Educação	52.874	61,99%	285.070.312,78	59,80%
Saúde	22.304	26,15%	89.677.525,07	18,81%
Fazenda e Planejamento	1.600	1,88%	26.702.812,67	5,60%
Assistência Social	1.179	1,38%	9.812.861,94	2,06%
Conservação	1.076	1,26%	7.077.064,91	1,48%
Governo e Integridade Pública	849	1,00%	5.736.401,74	1,20%
Procuradoria Geral	648	0,76%	7.315.339,49	1,53%
Desenvolvimento Econômico	340	0,40%	3.862.766,46	0,81%
Transportes	332	0,39%	3.120.388,20	0,65%
Gabinete do Prefeito	286	0,34%	2.087.319,29	0,44%
Infraestrutura	271	0,32%	2.639.154,01	0,55%
Outros	3.538	4,15%	33.568.717,01	7,04%
Total	85.297	100%	476.670.663,57	100%

Ademais, consideradas as faixas de remuneração relacionadas na tabela a seguir, sublinha-se que, em dezembro/2021, aproximadamente 50% dos servidores ativos receberam até R\$ 5.000,00 e pouco mais de 8%, acima de R\$ 10.000,00.

Verifica-se, ainda, que 27,07% dos estranhos aos quadros receberam até R\$ 1.000,00 ao passo que 31,29% não receberam nada, encontrando-se entre estes os cedidos ao Município sem ônus e os licenciados sem remuneração.

Tabela 132. Servidores ativos da Adm. Direta (efetivos, estranhos ao quadro e celetistas) por Faixa de Remuneração

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro - ref. 2021 - TCMRJ

Faixa de Remuneração (R\$)	Efetivos	%	Estranhos	%	Celetistas	%	Total	%
SEM RECEBIMENTO	645	0,85%	2.832	31,29%	5	71,43%	3.482	4,08%
Até 1.000,00	10	0,01%	2.450	27,07%	0	0,00%	2.460	2,88%
Acima de 1.000,00 até 2.000,00	2.136	2,80%	361	3,99%	1	14,29%	2.498	2,93%
Acima de 2.000,00 até 3.000,00	9.164	12,02%	350	3,87%	1	14,29%	9.515	11,16%
Acima 3.000,00 até 4.000,00	16.005	20,99%	887	9,80%	0	0,00%	16.892	19,80%
Acima 4.000,00 até 5.000,00	10.347	13,57%	407	4,50%	0	0,00%	10.754	12,61%
Acima 5.000,00 até 6.000,00	8.101	10,63%	163	1,80%	0	0,00%	8.264	9,69%
Acima 6.000,00 até 7.000,00	8.369	10,98%	404	4,46%	0	0,00%	8.773	10,29%
Acima 7.000,00 até 8.000,00	7.185	9,42%	660	7,29%	0	0,00%	7.845	9,20%
Acima 8.000,00 até 9.000,00	5.176	6,79%	112	1,24%	0	0,00%	5.288	6,20%
Acima 9.000,00 até 10.000,00	3.049	4,00%	53	0,59%	0	0,00%	3.102	3,64%
Acima 10.000,00 até 11.000,00	1.554	2,04%	68	0,75%	0	0,00%	1.622	1,90%
Acima 11.000,00 até 12.000,00	1.033	1,35%	27	0,30%	0	0,00%	1.060	1,24%
Acima 12.000,00 até 13.000,00	699	0,92%	29	0,32%	0	0,00%	728	0,85%
Acima 13.000,00 até 14.000,00	375	0,49%	49	0,54%	0	0,00%	424	0,50%
Acima 14.000,00 até 15.000,00	283	0,37%	24	0,27%	0	0,00%	307	0,36%
Acima 15.000,00 até 16.000,00	179	0,23%	23	0,25%	0	0,00%	202	0,24%
Acima 16.000,00	1.929	2,53%	152	1,68%	0	0,00%	2.081	2,44%
TOTAL GERAL	76.239	100%	9.051	100%	7	100%	85.297	100%

Na sequência, constata-se o quantitativo de ingressos e saídas de ocupantes de cargo efetivo entre 2016 e 2021, sendo possível observar uma redução de quase 12.000 servidores nesses 6 anos. O principal motivo de saída dos servidores foi a aposentadoria, correspondendo a 70% do total. Em 2020 e 2016, exercícios de encerramento das respectivas gestões, foram apuradas as menores diferenças entre saídas e ingressos.

Tabela 133. Evolução do quantitativo de ingressos e saídas de servidores efetivos da Administração Direta

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro - ref. 2021 - TCMRJ

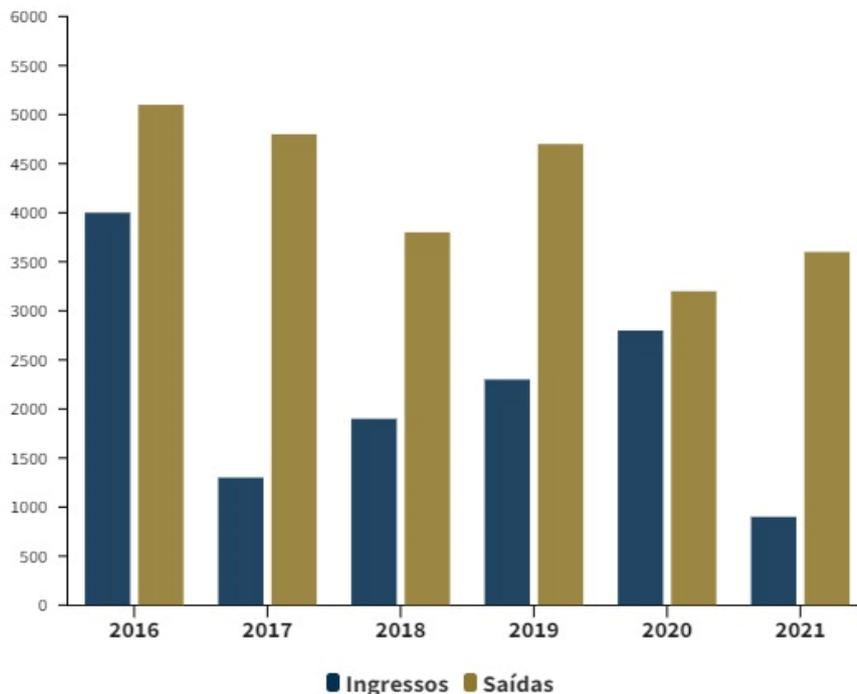
Ano	Ingressos	Saídas					Diferença
	Concurso Público	Aposentadoria	Demissão	Exoneração	Falecimento	Total	
2016	4.059	3.158	14	1.768	188	5.128	-1.069
2017	1.419	3.896	19	665	203	4.783	-3.364
2018	1.980	2.789	70	731	200	3.790	-1.810
2019	2.385	3.121	40	1.250	219	4.630	-2.245
2020	2.811	2.127	11	844	337	3.319	-508
2021	952	2.617	17	649	342	3.625	-2.673
Total	13.606	17.708	171	5.907	1.489	25.275	-11.669

Para melhor ilustrar a tabela acima, no gráfico a seguir tem-se comparativo de ingressos e saídas dos servidores da Administração Direta no período compreendido entre 2016 e 2021, ressaltando o menor nível de ingressos em 2021, ao menos nos últimos 6 anos, veja-se:

Gráfico 105. Quantitativo de ingressos e saídas dos servidores efetivos da Adm. Direta

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro - ref. 2021 - TCMRJ

Elaboração própria



No que concerne à Administração Indireta, em dezembro/2021, o percentual de servidores ativos do Poder Executivo era de 34,57%, totalizando uma folha de pessoal na monta de R\$ 161.534.345,01.

Dos 45.069 servidores, 54,82% eram celetistas integrantes dos quadros das estatais (empregados públicos) e representavam 45,70% da folha; 27,78% eram estranhos aos quadros e 17,40% ocupavam cargos efetivos:

Tabela 134. Quantitativo e Valores em reais de Servidores ativos pertencentes à Administração Indireta

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro - ref. 2021 - TCMRJ

Descrição	Quantitativo	Part. %	Valor (R\$)	Part. %
Celetistas	24.708	54,82%	73.814.520,99	45,70%
Estranhos	12.519	27,78%	46.082.102,40	28,53%
Efetivos	7.842	17,40%	41.637.760,62	25,78%
Total	45.069	100%	161.534.384,01	100%

Verifica-se que o alto percentual de servidores estranhos aos quadros se deve à contratação por tempo determinado, mediante processo seletivo, de profissionais da área de saúde, realizada pela RioSaúde. Em dezembro/2021, a empresa contava com 10.201 servidores contratados por tempo determinado.

Destaca-se, ainda, que a Guarda Municipal concentrava 96,77% dos servidores efetivos, em decorrência da transformação de empregos em cargos efetivos por meio da Lei Complementar Municipal nº 100/2009. Vale lembrar que os servidores ocupantes de cargo efetivo estão submetidos ao regime estatutário e são segurados do Regime Próprio de Previdência.

Abaixo, tem-se a distribuição dos servidores/empregados ativos por entidades integrantes da Administração Indireta no ano de 2021:

Tabela 135. Quantitativo e Despesa com Pessoal de servidores ativos da Adm. Indireta por entidade

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro - ref. 2021 - TCMRJ
Valores em R\$

Entidade	Qt. Servidores	Part. %	Despesa com Pessoal	Part. %
EMPRESAS/SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA	36.769	81,58%	119.135.306,83	73,75%
COMLURB	19.730	43,78%	58.996.064,63	36,52%
RIOSAUDE	15.257	33,85%	48.659.279,81	30,12%
IPLANRIO	555	1,23%	4.436.282,87	2,75%
CET-RIO	371	0,82%	2.382.676,21	1,48%
RIOLUZ	254	0,56%	1.664.284,22	1,03%
RIO-URB	206	0,46%	536.704,22	0,33%
RIOTUR	192	0,43%	1.259.424,52	0,78%
MULTIRIO	120	0,27%	697.373,84	0,43%
RIOFILME	33	0,07%	161.636,74	0,10%
IMPrensa	31	0,07%	145.102,54	0,09%
RIOCENTRO	20	0,04%	196.477,23	0,12%
AUTARQUIAS	7.920	17,57%	41.302.077,13	25,57%
GUARDA MUNICIPAL	7621	16,9%	39.062.253,07	24,18%
PREVI-RIO	193	0,4%	2.166.717,16	1,34%
IPP	105	0,2%	73.106,90	0,05%
FUNDAÇÕES	380	0,84%	1.097.000,05	0,68%
PARQUESE JARDINS	118	0,3%	409.344,79	0,25%
RIO-ÁGUAS	100	0,2%	61.834,96	0,04%
GEO-RIO	83	0,2%	131.916,84	0,08%
PLANETÁRIO	30	0,1%	227.553,48	0,14%
CIDADE DAS ARTES	27	0,1%	127.651,62	0,08%
RIOZOO	22	0,05%	138.698,36	0,09%
TOTAL GERAL	45.069	100%	161.534.384,01	100%

Efetuada a distribuição por entidade, observa-se que 81,58% dos servidores ativos da Administração Indireta encontrava-se em empresas estatais dependentes, 17,57%, em autarquias e 0,84%, em fundações. A COMLURB contava com 43,78% dos servidores, a RioSaúde, 33,85% e a Guarda, 16,91%, reunindo essas três entidades mais de 95% do total. Se considerado o valor da folha de pessoal, esses percentuais passavam a 36,52%, 30,12% e 24,18%, respectivamente.

12.3.2. Quitação do 13º Salário em Duas Parcelas

No exercício de 2020, houve considerável atraso por parte do Poder Executivo Municipal em efetuar os pagamentos do 13º salário aos servidores municipais, sendo necessária a elaboração de um

calendário para honrar com os compromissos em aberto³²², com previsões de pagamentos divididos em 12 faixas a serem realizados entre 15/07/2021 até 15/06/2022.

Importa mencionar que, até ano de 2020, o 13º salário dos servidores municipais deveria ser pago em parcela única até o dia 20 de dezembro de cada ano, conforme norma prevista na LOMRJ.

Em recente alteração promovida pela Emenda nº 37, de 10 de agosto de 2021³²³, no inciso IV do art. 177 da LOMRJ, o Poder Executivo passou a assegurar aos servidores municipais o 13º salário, com base na remuneração integral, ou no valor dos proventos da aposentadoria, em duas parcelas, sendo a primeira paga no primeiro dia do mês de julho e a segunda no primeiro dia do mês de dezembro de cada ano, *in verbis*:

Art. 177 - São assegurados aos servidores públicos do Município:

(...)

IV - décimo-terceiro salário, com base na remuneração integral ou no valor dos proventos da aposentadoria, pago em duas parcelas, a primeira no primeiro dia do mês de julho e a segunda no primeiro dia do mês de dezembro, relativamente aos meses correspondentes de pagamento de cada uma das parcelas. (alteração dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 37, de 10 de agosto de 2021)

Por derradeiro, mencione-se o recente Decreto Rio nº 50.866, de 30 de maio de 2022, publicado no Diário Oficial do Rio de Janeiro de 31/05/2022, que divulgou o Calendário de Pagamento dos Servidores Públicos Ativos, Inativos e Pensionistas da Administração Direta e Indireta do Município do Rio de Janeiro e trouxe a previsão do pagamento do 13º salário de 2022 nas seguintes datas: 07/07/2022 e 15/12/2022.

³²² Disponível em: <<https://prefeitura.rio/fazenda/prefeitura-comeca-a-quitaa-13o-salario-atrasado-dos-servidores-confira-o-calendario/>> Acesso: em 02/06/2022.

³²³ Disponível em:

<aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/Organica.nsf/24fb20fe68103aa203256493006a7e0a/8ecadaddeda5c7d70325649d005305c6?OpenDocument> Acesso: em 11/06/2022.

12.4. Vedações Dispostas no Art. 8º da LC nº 173/2020

A LEI COMPLEMENTAR Nº 173, DE 27 DE MAIO DE 2020, QUE ESTABELECEU O PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS SARS-COV-2 (COVID-19), IMPÔS UMA SÉRIE DE RESTRIÇÕES, EM SEU ART. 8º, AOS ENTES DA FEDERAÇÃO NO QUE TANGE AO AUMENTO DA DESPESA DE PESSOAL, VEJA-SE:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 6º (VETADO).

§ 7º O disposto nos incisos IV e V do caput deste artigo não se aplica aos cargos de direção e funções previstos nas Leis nos 13.634, de 20 de março de 2018, 13.635, de 20 de março de 2018, 13.637, de 20 de março de 2018, 13.651, de 11 de abril de 2018, e 13.856, de 8 de julho de 2019, e ao quadro permanente de que trata a Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011. (Incluído pela Lei Complementar nº 180, de 2021)

§ 8º O disposto no inciso IX do caput deste artigo não se aplica aos servidores públicos civis e militares da área de saúde e da segurança pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que: (Incluído pela Lei Complementar nº 191, de 2022)

I - para os servidores especificados neste parágrafo, os entes federados ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de realizar o pagamento de novos blocos aquisitivos, cujos períodos tenham sido completados durante o tempo previsto no caput deste artigo, de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço; (Incluído pela Lei Complementar nº 191, de 2022)

II - os novos blocos aquisitivos dos direitos especificados no inciso I deste parágrafo não geram direito ao pagamento de atrasados, no período especificado; (Incluído pela Lei Complementar nº 191, de 2022)

III - não haverá prejuízo no cômputo do período aquisitivo dos direitos previstos no inciso I deste parágrafo; (Incluído pela Lei Complementar nº 191, de 2022)

IV - o pagamento a que se refere o inciso I deste parágrafo retornará em 1º de janeiro de 2022. (Incluído pela Lei Complementar nº 191, de 2022).

Por sua relevância, cumpre destacar a justificativa do Projeto de Lei Complementar nº 39/2020³²⁴, que originou a Lei Complementar nº 173/2020. É possível notar que o objetivo precípua da norma foi o de organizar financeiramente os entes federativos em razão da pandemia de covid-19, buscando interromper a majoração das despesas com o funcionalismo por tempo certo. *In verbis*:

Dispõe sobre a cooperação federativa na área de saúde e assistência pública em situações de emergência de saúde pública de importância nacional ou internacional, nos termos do inciso II e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal.

(...)

Justificativa: A pandemia da doença causada pelo chamado “Novo Coronavírus” (a Covid-19) tem mostrado a necessidade de que haja medidas coordenadas entre todos os entes da Federação, quando se tem uma situação de emergência em saúde pública, seja ela de caráter nacional ou internacional. Os princípios constitucionais da eficiência, do federalismo cooperativo, da subsidiariedade, da preponderância do interesse conforme a magnitude dos impactos e da responsabilidade comum, porém diferenciada, orientam que haja no País uma atuação concertada de todos os níveis federativos, até mesmo para que as atitudes de cada nível da Federação não conflitem umas com as outras e atinjam o objetivo de salvar vidas. Nesse contexto, entendemos que é preciso regulamentar o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal (CF) para dispor sobre a cooperação entre os entes da Federação na tarefa de cuidar da saúde e da assistência pública (inciso II do mesmo art. 23), prevendo que a atuação nessa matéria seja tomada por meio de decisão coordenada federativa. Trata-se de regulamentar o processo de discussão e de deliberação dessas medidas de saúde pública, com vistas a encontrar um regramento que, além de vincular todos os entes da Federação, garanta a unicidade de objetivos e de meios de atuação contra tais situações emergenciais. A própria decisão coordenada em si é proposta que já defendo há tempos, tendo sido inclusive aprovada neste Senado Federal uma alteração da Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784, de 27 de janeiro de 1999) para adotá-la na Administração Pública Federal. **O que se tem aqui, no entanto, é algo ao mesmo tempo mais audacioso e mais específico: trata-se de buscar a cooperação entre os diversos níveis federativos, a fim de unificar as suas atuações especificamente em relação ao combate a emergências de saúde pública.** Na proposta que ora submetemos à apreciação das Senadoras e dos Senadores, participam da decisão coordenada federativa em matéria de saúde representantes dos Governos Federal (Pre-

³²⁴ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8076638&ts=1652802371647&disposition=inline> Acesso em: 28/06/2022.

sidente da República e Ministro de Estado da Saúde), Estaduais/Distritais (Governadores) e municipais (Prefeitos de Capitais). Admite-se a representação dos chefes do Executivo pelos seus auxiliares responsáveis pela pasta de Saúde, e assegurasse a participação com direito a voz de representantes de entidades municipalistas. Grifo acrescentado.

Veja-se que a Lei Complementar nº 173/2020 foi editada em um cenário de emergência de saúde pública internacional, em que a disseminação do coronavírus apresentava-se como ameaça ao equacionamento de diversas políticas públicas relacionadas à proteção da vida, da saúde e do bem-estar da população.

Na sua essência, a norma estabeleceu diversas obrigações a serem cumpridas por todos os entes da Federação - obrigações relativas, sobretudo, às finanças públicas e ao regime remuneratório dos servidores públicos - em contrapartida ao suporte financeiro.

A exemplo, quanto ao prazo de validade dos concursos, a Emenda à Lei Orgânica nº 34, de 13 de maio de 2020, acrescentou os §§1º e 2º ao art. 201, nos seguintes termos:

§ 1º Fica suspensa a contagem do prazo de validade dos concursos públicos realizados e ainda não finalizados no Município do Rio de Janeiro, a contar do dia 17 de março de 2020, até o término da vigência da situação de emergência estabelecida com a publicação do Decreto nº 47.263, de 17 de março de 2020, ou do estado de calamidade pública estabelecido pelo Decreto nº 47.355, de 8 de abril de 2020, o que ocorrer por último.

§ 2º A suspensão da contagem do prazo de validade constante no § 1º deste artigo não altera o cadastro dos candidatos aprovados, tampouco impede o andamento dos certames.

Na mesma esteira, a Lei nº 14.314, de 24 de março de 2022, alterou a redação do art. 10 da LC nº 173/2020, passando a vigorar com a seguinte redação:

Art. 10. Fica suspensa a contagem dos prazos de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, até o término da vedação do aumento de despesa com pessoal por força desta Lei Complementar.

§ 2º A contagem de prazos suspensa volta a correr a partir do dia seguinte ao término do período indicado no caput do art. 8º desta Lei Complementar.

§ 3º A suspensão da contagem de prazos deverá ser publicada pelos respectivos órgãos públicos, com a declaração expressa de todos os efeitos dela decorrentes. (NR)

Além de iniciativas orçamentárias e financeiras para socorrer os entes naquele momento de perda arrecadatória, carreando recursos para ações emergenciais na área da saúde, a norma fixou diversas restrições ao aumento de despesas com pessoal, quase todas, na sua integralidade, submetidas em sede de controle de constitucionalidade à apreciação da Suprema Corte³²⁵.

Desta feita, no contexto do julgamento das ADIS 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525 no STF, restou estabelecido que suas normas não versam sobre o regime jurídico dos servidores públicos, mas sobre a organização financeira dos entes federativos e seus órgãos, cuja finalidade é apresentar medidas de

³²⁵ Em março de 2021, foi publicado o inteiro teor do acórdão que conheceu parcialmente e, na parte admitida, julgou improcedente as ADIS 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525.

prudência fiscal para o enfrentamento dos efeitos econômicos negativos causados pela pandemia aos cofres públicos.

Portanto, reafirmou-se a constitucionalidade e aplicabilidade das normas da Lei Complementar nº 173/2020 aos Municípios e demais entes da Federação, o que, inclusive, foi ratificado no julgamento do RE 1.311.742 (Tema 1137³²⁶).

Acerca das sobreditas vedações trazidas pela norma, trazemos à baila transcrição do trecho do Relatório Técnico da CAD/SGCE sobre as contas de governo – Exercício 2021 (Peça 007, págs.131/133), em que foram apresentadas informações encaminhadas pela PCRJ sobre o tema, relativas aos incisos do art. 8º da LC nº 173/2020, veja-se:

4.1.6.1.1.4 Despesas com Pessoal - Lei Complementar n.º 173/2020

Os incisos I a VI do art. 8º da Lei Complementar n.º 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19, estipularam vedações quanto à realização de despesas com pessoal até 31/12/2021.

Em Auditoria realizada pela CAD no último mês de março, foram solicitados à Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento – SMFP, por meio do Requerimento n.º CAD 2022/01-08, esclarecimentos referentes à ocorrência de despesas vedadas pela referida Lei, tendo sido prestadas as seguintes informações:

a) Concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública

Através do DESPACHO N.º SMF-DES-2022/09402, a SMFP esclarece que desde a publicação da Lei Complementar n.º 173/2020, não houve, no âmbito do Poder Executivo, concessão de vantagens, aumento, reajuste ou adequação de remuneração fora das hipóteses previstas no inciso I do artigo 8º da mencionada norma, em observância ao princípio da legalidade.

b) Criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa

Por meio do DESPACHO N.º SMF-DES-2022/07571, a Secretaria informa que em 26/10/2020 foi publicada a Lei n.º 6.787, que "Dispõe sobre a criação, sem acréscimo de despesas, do Instituto Municipal de Vigilância Sanitária, Vigilância de Zoonoses e de Inspeção Agropecuária - IVISA-RIO, e dá outras providências". Foram criadas as categorias funcionais de Especialista em Vigilância Sanitária, Vigilância de Zoonoses e de Inspeção Agropecuária, Assistente Técnico em Vigilância Sanitária, Vigilância de Zoonoses e de Inspeção Agropecuária e Auxiliar Operacional em Vigilância Sanitária, Vigilância de Zoonoses e de Inspeção Agropecuária, cujo preenchimento depende da realização de concurso público.

c) Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa

³²⁶ Assim, em 26 de maio de 2021, foi fixada a seguinte tese: "é constitucional o artigo 8º da Lei Complementar 173/2020, editado no âmbito do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19)".

No DESPACHO N.º SMF-DES-2022/09402, a SMFP esclarece que, desde a publicação da Lei Complementar n.º 173/2020, não houve, no âmbito do Poder Executivo, alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesas.

d) Admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares

Por meio do DESPACHO N.º SMF-DES-2022/07717, a SMFP informa que não houve contratação de pessoal no ano de 2021, somente nos casos ressalvados previstos no inciso IV do art. 8º da Lei Complementar n.º 173/2020, ocorridos no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde.

e) Realização de concurso público, exceto para reposição de vacâncias

Por meio do DESPACHO N.º SMF-DES-2022/07717, a Secretaria informa que não houve realização de concurso público por parte da Subsecretaria de Gente e Gestão Compartilhada no ano de 2021, mas apenas processos seletivos obrigatórios da área da saúde para residências e estágios.

f) Criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade.

No DESPACHO N.º SMF-DES-2022/09402, a SMFP informa que não houve majoração de auxílios, vantagens ou benefícios de qualquer natureza, ressalvadas as hipóteses contidas no inciso VI do artigo 8 da mencionada Lei.

Também foram solicitadas à Controladoria Geral do Município (Requerimento n.º CAD 2022/01-09) informações referentes a procedimentos de fiscalização para avaliar o cumprimento das vedações imposta pela Lei Complementar n.º 173/2020, quanto à realização de despesas com pessoal em 2021, tendo a CGM informado que não foram realizados trabalhos de auditoria para avaliar o cumprimento de tais vedações.

Por fim, é de se notar que as restrições que vedavam o crescimento dos gastos com pessoal e despesas de caráter continuado, previstas na Lei Complementar nº 173/2020, não estão mais vigentes desde 01/01/2022.

12.5. Vedações Dispostas na Lei Complementar Municipal nº 235/2021

COM O FITO DE MELHORIA DA SITUAÇÃO FISCAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, FOI INSTITUÍDO NOVO REGIME FISCAL POR MEIO DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 235 DE 03/11/2021, RESPONSÁVEL POR IMPLEMENTAR DIVERSOS MECANISMOS DE CONTROLE, ESTABILIZAÇÃO, PRESERVAÇÃO E CORREÇÃO DE DESVIOS DAS CONTAS PÚBLICAS.

Trata-se de metas e ações a serem adotadas pelo Município de acordo com a sua situação financeira, dentro da chamada Capacidade de Pagamento (CAPAG), classificação feita com base em critérios como endividamento, poupança e liquidez da gestão municipal.

Acerca do tema, a exposição de motivos do novo regime fiscal esclarece:

Já há alguns anos, os principais indicadores das contas públicas deste Município apresentavam sinais de deterioração. A despeito das sinalizações técnicas de piora na saúde financeira, o Município inicia o ano de 2021 com mais folhas de pagamento a serem cumpridas no ano do que o normal, 13º salário do ano anterior não pago, uma disponibilidade de caixa reduzida para comportar investimentos e diversos impeditivos legais para a obtenção de financiamentos de baixo custo. Ou seja, o regime fiscal vigente no Município se tornou insustentável para garantir o pleno funcionamento da máquina pública e do alto nível de investimentos necessários para a Cidade.

Cabe lembrar que, enquanto na esfera federal encontram-se indicadores financeiros como: a Regra de Ouro, o Teto de Gastos, o limite para a despesa com pessoal previsto na Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que disparam algum tipo de correção fiscal, não há uma avaliação da saúde financeira com medidas corretivas no âmbito do Município do Rio de Janeiro. Os indicadores da Capacidade de Pagamento - CAPAG, estabelecidos pelo Tesouro Nacional, trazem uma abordagem abrangente de gestão financeira, com notas de classificação atuando de forma semelhante às de agências de rating globais.

Desta forma, a presente Proposta visa a incluir na legislação municipal mecanismos de controle, estabilização e preservação do equilíbrio das contas públicas, implantando um Novo Regime Fiscal, ancorado na metodologia de análise de saúde fiscal proposta pelo Tesouro Nacional. Os indicadores de avaliação da CAPAG nortearão toda a política fiscal do Município, disparando “gatilhos” com medidas corretivas e vedações, visando a garantir a solvência e estabilidade das finanças públicas no médio e longo prazo. Trata-se assim de um projeto para que não se repita a atual situação financeira em que o Município se encontra.

O Município do Rio de Janeiro manteve um cenário de equilíbrio fiscal até meados de 2016, sendo que, a partir de então, é possível observar que um dos principais indicadores

de despesa com pessoal, previsto na LRF superou, já em 2017 e 2018 o limite prudencial de 51,3% da Receita Corrente Líquida. A partir de 2019, estas despesas superaram o limite máximo da LRF, de 54%, e as projeções da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento – SMFP indicam um contínuo aumento para 2021, de 56,28%. Se não fosse pelo estado de calamidade pública, instituído pela União, suspendendo o descumprimento da LRF, o Município já estaria recebendo duras sanções e impedimentos previstos naquela Lei e na própria Constituição federal.

Pode-se observar que a despesa com pessoal utilizou o orçamento livre municipal, considerando que o Município possui 24 fundos e 34 fontes de receita, sendo que 46,3% dos recursos (R\$ 14,4 bilhões) são vinculados a alguma despesa. Dos 53,7% restantes (R\$ 16,7 bilhões), somente 7% possui um caráter minimamente discricionário pelo gestor. Com os aumentos de despesa obrigatória com pessoal, esta discricionariedade diminuiu consideravelmente.

(...)

Em outra parte do Projeto institui-se um Novo Regime Fiscal para o Município do Rio de Janeiro, ancorado na avaliação de três indicadores reconhecidos pelo Tesouro Nacional: 1) Endividamento, avaliando o grau de solvência; 2) Poupança Corrente, a relação entre receitas e despesas correntes; e 3) Índice de Liquidez, avaliando a situação de caixa. Para cada avaliação destes indicadores, é atribuído um conceito “A”, “B” ou “C”. Com a combinação destas avaliações chega-se ao conceito final do regime fiscal do Município que poderá ser “A”, “B”, “C” ou “D”.

Dependendo do conceito final, uma série de “gatilhos”, compostos de medidas e vedações, poderá ser ativada. O gestor público, independentemente do mandatário que esteja à frente da Chefia do Poder Executivo, estará obrigado a adotar medidas específicas para promover o ajuste de contas. Como exemplo, na hipótese de um conceito “D”, conforme os critérios definidos no Projeto, todas as medidas e vedações, mais de 28 “gatilhos”, deverão ser disparadas, automaticamente, promovendo reduções os gastos. (...)

Dentre as diversas medidas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, algumas se referem especificamente à contenção da despesa de pessoal. É o que se depreende do art. 21³²⁷, incisos IV, IX e X, e do art. 22³²⁸, incisos I e II da Lei Complementar Municipal nº 235/2021 c/c Decreto Rio nº 49.901 de 02/12/2021.

Até o momento, o Poder Executivo Municipal não adotou nenhuma das medidas facultativas estabelecidas no inciso IV do art. 21 e nos incisos I e II do art. 22 da Lei Complementar nº 235/2021.

³²⁷ Art. 21. Constituem medidas a serem adotadas, a depender da classificação da avaliação final do Novo Regime Fiscal:

IV - a revisão, no que couber, dos regimes jurídicos de servidores da Administração Pública Direta para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União, mediante aprovação de legislação própria pelo Poder Legislativo;

IX - redução, comparado ao exercício anterior, do montante de gasto mensal com pagamento da Gratificação de Encargos Especiais a que alude o inciso IV do art. 119, da Lei nº 94, de 14 de março de 1979, priorizando a redução dos encargos dos extraquadro;

X - redução de outras despesas de pessoal instituídas por instrumentos infralegais, conforme disposto em ato específico do Poder Executivo.

³²⁸ Art. 22. Constituem vedações a serem adotadas a depender da classificação da avaliação final do Novo Regime Fiscal, a:

I - admissão ou contratação de pessoal, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, direção e vacâncias que não acarretem aumento de despesa;

II - realização de concurso público, exceto para reposição de vacâncias nas áreas de educação, saúde e funções de estado, nos termos da regulamentação prevista no art. 39 desta Lei Complementar.

12.6. Resumo dos Principais Pontos



1. A despesa de pessoal e encargos sociais no exercício de 2021 totalizou a monta de R\$ 19,1 bilhões;



2. A maior parte das despesas de pessoal e encargos sociais está alocada nas funções de governo atinentes à educação, saúde e previdência social (73% dos gastos empenhados);



3. Nos últimos 5 anos houve um aumento dos gastos de pessoal e encargos sociais em 23,05%;



4. Ao longo dos últimos 5 anos, houve um recrudescimento de 18,33% da despesa de pessoal (sem encargos sociais) com servidores ativos, 22,95% de aumento dos gastos com aposentados e 31,92% com pensionistas, perfazendo na média cerca de 20,67% de incremento no período;



5. O gasto de pessoal relativo aos servidores efetivos na Administração Direta teve uma variação de R\$ 422,01 milhões em 2017 para R\$ 453,15 milhões em 2021;



6. O gasto de pessoal relativo aos celetistas na Administração Direta teve uma expressiva queda de R\$ 5,52 milhões em 2017 para R\$ 38 mil em 2021;



7. O gasto de pessoal referente aos estranhos ao quadro na Administração Direta está em uma curva ascendente, passando de R\$ 7,07 milhões em 2017 para a R\$ 23,5 milhões em 2021;



8. Houve um incremento de 45,79%, entre os anos de 2017 e 2021, em relação ao total de servidores da Administração Indireta. Por outro lado, quanto aos servidores da Administração Direta, no mesmo período, observou-se uma redução de 6% em seu quantitativo;



9. Consideradas as faixas de remuneração, sublinha-se que, em dezembro/2021, aproximadamente 50% dos servidores ativos receberam até R\$ 5.000,00 e pouco mais de 8%, acima de R\$ 10.000,00;



10. Ainda quanto às faixas remuneratórias, verifica-se que cerca de 27,07% dos estranhos aos quadros receberam até R\$ 1.000,00 e 31,29% não receberam, encontrando-se entre estes os cedidos ao Município sem ônus e os licenciados sem remuneração;



11. Em relação ao quantitativo de ingressos e saídas de ocupantes de cargo efetivo entre 2016 e 2021, houve uma redução de quase 12.000 servidores

nos últimos 5 anos e o principal motivo de saída dos servidores foi a aposentadoria, correspondendo a 70% do total;



12. Quanto à Administração Indireta, dos seus 45.069 servidores, 54,82% eram celetistas integrantes dos quadros das estatais (empregados públicos) e representavam 45,70% da folha; 27,78% eram estranhos aos quadros e 17,40% ocupavam cargos efetivos;



13. Em relação à distribuição por entidades, 81,58% dos servidores ativos da Administração Indireta encontravam-se em empresas estatais dependentes; 17,57%, em autarquias e 0,84%, em fundações;



14. Em razão do atraso por parte do Poder Executivo Municipal em efetuar os pagamentos do 13º salário aos servidores municipais em 2020, foi elaborado um calendário para honrar com os compromissos em aberto, com previsões de pagamentos para serem realizados entre 15/07/2021 até 15/06/2022;



15. Com recente alteração promovida por Emenda à LOMRJ, no inciso IV do art. 177, o Poder Executivo passou a assegurar aos servidores municipais o 13º salário com pagamento em duas parcelas, sendo a primeira no 1º dia do mês de julho e a segunda no 1º dia do mês de dezembro;



16. A LC nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19), impôs uma série de restrições aos entes da Federação em relação ao aumento da despesa de pessoal (a mencionada lei não está mais vigente desde 01/01/2022);



17. Foi instituído novo regime fiscal, por meio da Lei Complementar Municipal nº 235/2021, que implementou diversos mecanismos de controle, estabilização, preservação e correção de desvios das contas públicas. No entanto, até o momento, o Executivo Municipal não adotou nenhuma das medidas facultativas relacionadas à contenção da despesa de pessoal.

13.

ASPECTOS
SOCIOECONÔMICOS

13. ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS

NESTE CAPÍTULO, EM CONSONÂNCIA COM O DISPOSTO NOS SUBITENS 38.1,³²⁹ E 38.4.1³³⁰ DA RESOLUÇÃO Nº 01/2021 DA ATRICON, SERÃO APRESENTADOS ALGUNS DADOS DA CIDADE SOB O ENFOQUE ECONÔMICO E SOCIAL, SEM A PRETENSÃO DE ESGOTAR A MATÉRIA.

Figura 67. Cristo Redentor

Fonte: Prefeitura do Rio³³¹, Marcos de Paula.



³²⁹ 38.1. Estruturar o conteúdo do relatório técnico de apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo, pelo menos nos seguintes eixos: I. conjuntura econômica e social.

³³⁰ 38.4.1. Apresentar as informações do cenário econômico e social do Estado, de acordo com indicadores nacionais e/ou internacionais que demonstrem a efetividade e eficiência dos programas governamentais realizados, propiciando sua análise comparativa e evolutiva.

³³¹ Disponível em: <<https://prefeitura.rio/cidade/fotogaleria-a-maravilha-do-cristo-redentor-sob-angulos-diferentes/>> Acesso em: 07/07/2022.

13.1. História do Município do Rio de Janeiro

A LOCALIDADE EM QUE HOJE SE ENCONTRA O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO FOI CITADA OFICIALMENTE NO ANO DE 1502, QUANDO UMA EXPEDIÇÃO PORTUGUESA, COMANDADA PELO NAVEGADOR GASPAR LEMOS, CHEGOU À BAÍA DE GUANABARA. O NOME DA CIDADE DECORREU DE UM ENGANO DOS PORTUGUESES: QUANDO CHEGARAM PELA PRIMEIRA VEZ À ENTRADA DA BAÍA, PENSARAM QUE SE TRATAVA DA FÓZ DE UM RIO³³².

No entanto, somente no ano de 1530, a Corte Portuguesa enviou uma expedição para a área. Os franceses, por outro lado, permaneceram no Rio de Janeiro e arredores desde o começo do século e estavam dispostos a lutar pelo domínio da região. Em 1560, depois de uma série de combates, os portugueses expulsaram os franceses do local.

O Rio de Janeiro começou a ser povoado a partir do Morro de São Januário, mais tarde conhecido como Morro do Castelo, e depois expandiu para a Praça XV, considerada até os dias de hoje área central da Cidade, que se desenvolveu graças à sua vocação natural como porto.

Por volta do ano de 1808, a economia da Cidade começou a se reestabelecer com a intensificação no cultivo do café e a vinda da família real portuguesa para a região³³³, refúgio escolhido diante da ameaça de invasão napoleônica. No século XIX, a Cidade teve um impulso na produção agrícola de café devido à instalação de várias vias férreas e à criação das primeiras indústrias na região.

O crescimento da Cidade continuou durante quase todo o século XIX, inicialmente na direção norte, para as localidades de São Cristóvão e Tijuca, e depois na direção da zona sul, passando por Glória, Flamengo e Botafogo.

Em 1888, a abolição da escravatura e colheitas escassas interromperam o progresso. Esse período de agitação social e política levou à Proclamação da República. O Rio de Janeiro, então chamado Distrito Federal, continuou sendo o centro político e a capital do país.

A Cidade maravilhosa manteve sua posição de destaque nacional até a inauguração de Brasília como capital da república em 1960, deixando de ser o Distrito Federal. Atualmente, a Cidade é a capital do Estado do Rio de Janeiro e um dos principais centros cultural e político do Brasil. A seguir, fotos emblemáticas do Rio antigo em meados da década de 1950:

³³² Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/historico#:~:text=A%20cidade%20C3%A9%20mencionada%20oficialmente,regi%C3%A3o%20do%20Rio%20de%20Janeiro.>> Acesso em: 27/06/2022.

³³³ Depois de passar os últimos quatro anos em obras que restauraram suas antigas características arquitetônicas, o Convento do Carmo foi reaberto ao público. O prédio foi residência de D. Maria I, rainha de Portugal. Matéria disponível em: <<https://pge.rj.gov.br/imprensa/noticias/2022/03/procuradoria-celebra-o-fim-das-obras-de-restauro-do-convento-do-carmo-e-inaugura-o-centro-cultural-pge-rj.>> Acesso em: 14/06/2022.

Figura 68. Arcos da Lapa
Fonte: IBGE

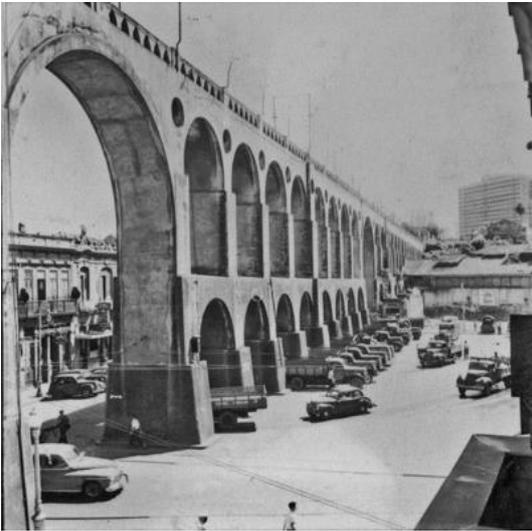


Figura 69. Avenida Niemeyer
Fonte: IBGE



Figura 70. Igreja Nossa Senhora da Penha
Fonte: IBGE

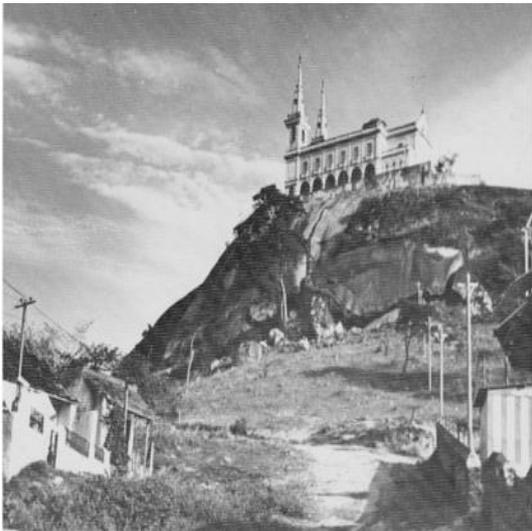


Figura 71. Praça Tiradentes e o bonde
Fonte: IBGE



13.2. Aspectos Demográficos

ULTRAPASSADA ESTA BREVE INTRODUÇÃO ACERCA DA HISTÓRIA DE NOSSO MUNICÍPIO, DESTACAM-SE, NESTE MOMENTO, CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DA DEMOGRAFIA DESTA CIDADE.

Os municípios são esferas mais próximas da vida cotidiana. É também onde os cidadãos se sentem mais recompensados quanto às ações do Poder Público.

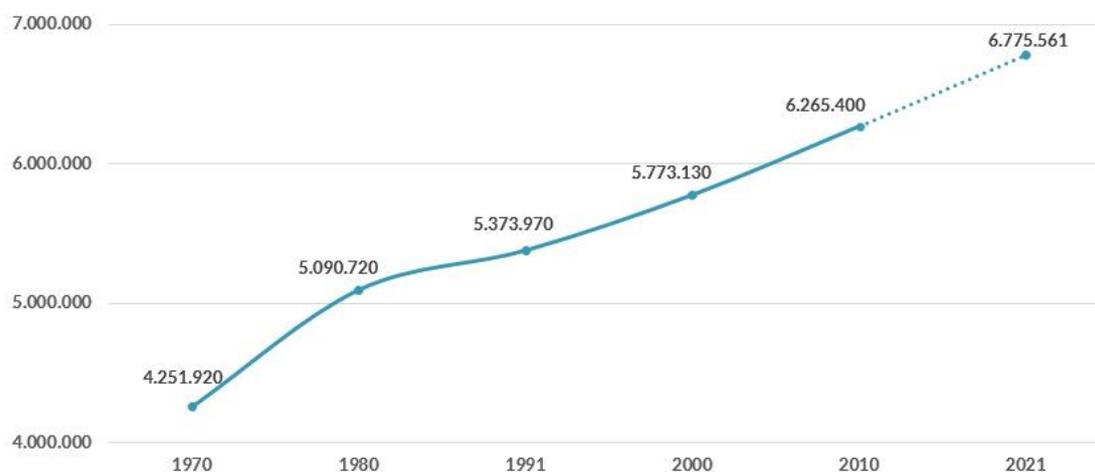
Com isso, os Governos Municipais têm lugar de destaque, justamente por conta da complexidade do processo de descentralização e do papel estratégico que ocupam em relação ao desenvolvimento local. É a partir da vida nas cidades que as dinâmicas e as relações sociais e econômicas se desenvolvem, entrelaçando-se com outras dimensões, como a geográfica e política.

Em relação aos aspectos demográficos da municipalidade, consoante o último censo realizado em 2010³³⁴, a Cidade do Rio de Janeiro apresentava uma população de 6.320.446 habitantes e uma densidade demográfica de 5.265,82 hab/km².

De acordo com seus cálculos atuariais, o IBGE³³⁵ apresentou uma estimativa da população para o ano de 2021 no total de 6.775.561 habitantes. A seguir, o gráfico demonstrando a evolução da população ao longo dos anos, veja-se:

Gráfico 106. Crescimento da população no MRJ entre 1970 e 2021

Fonte: Elaboração Própria/Dados Censos IBGE



³³⁴ O censo demográfico da população brasileira é realizado pelo IBGE a cada 10 (dez) anos e deveria ter sido realizado em 2020, mas foi adiado para 2021 em razão da pandemia de covid-19. No ano de 2021, a pesquisa também não foi realizada, por falta de previsão orçamentária federal para tanto.

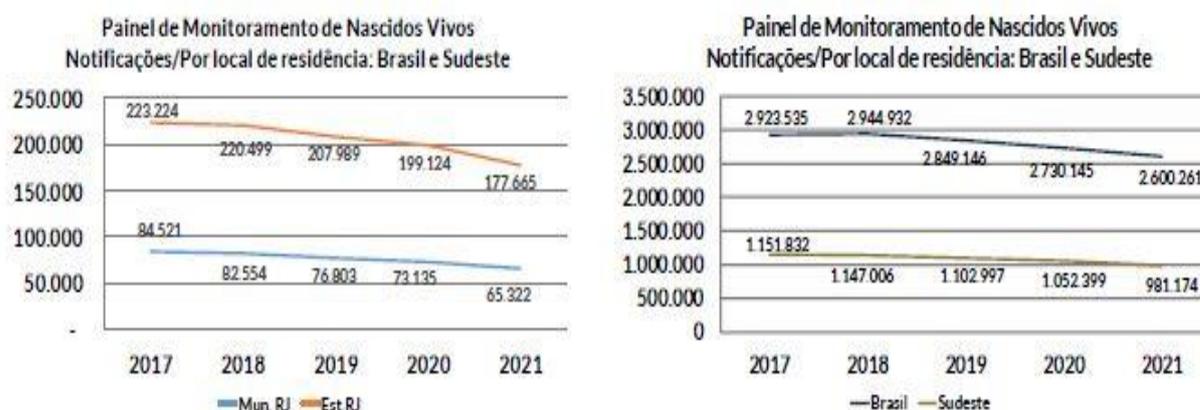
³³⁵ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/pesquisa/33/29168?tipo=ranking&ano=2021&indicador=29171>> Acesso em: 24/04/2022.

NASCIDOS VIVOS

No subitem 2.4 do Relatório Técnico da CAD/SGCE sobre as Contas de Governo, (Peça 007, pág. 28), foram levantados dados, em consulta ao site do Ministério da Saúde, sobre as notificações de nascidos vivos por residência do Município e Estado do Rio de Janeiro, bem como os dados do Brasil e da Região Sudeste, no período de 2017 a 2021 (dados preliminares)³³⁶, apresentados nos gráficos a seguir:

Gráfico 107. Monitoramento Nascidos Vivos no Município de Rio de Janeiro – 2017 a 2021

Fonte: Relatório Técnico da CAD/SGCE sobre as Contas de Governo, página 28 (DATASUS)



Em relação ao Município do Rio de Janeiro, foram notificados 65.322 nascidos vivos em 2021, o que representa uma variação negativa em comparação com 2020, seguindo uma tendência observada desde 2017. Já em relação aos nascidos vivos no Brasil e na região Sudeste, os dados demonstram uma queda a partir do exercício de 2018.

TAXA DE MORTALIDADE

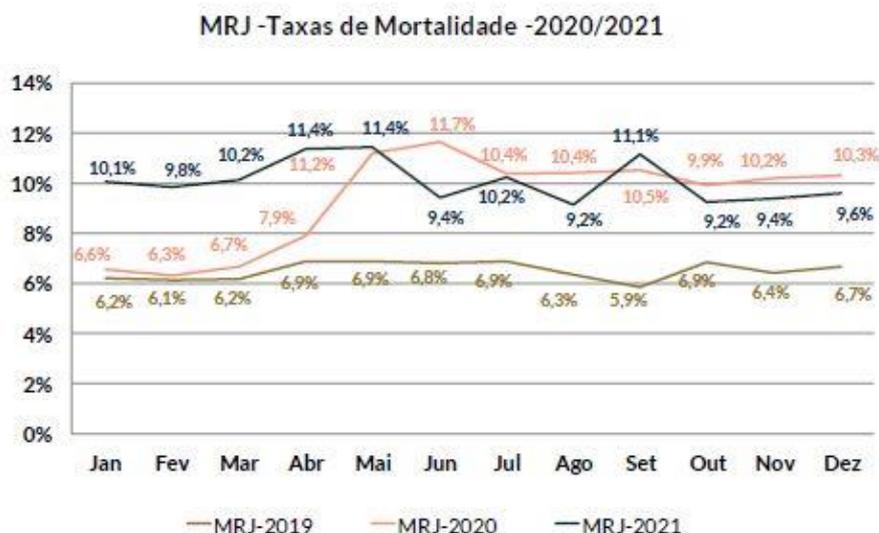
Ao compulsar o Relatório Técnico da CAD/SGCE sobre as Contas de Governo, (Peça 007, pág. 30), observam-se, no subitem 2.6, informações concernentes às taxas de mortalidade no Município do Rio de Janeiro, durante período compreendido entre 2019 e 2021, extraídas do DATASUS³³⁷, conforme gráfico abaixo:

³³⁶ Disponível em: <<http://svs.aids.gov.br/dantps/centrais-de-conteudos/paineis-de-monitoramento/natalidade/nascidos-vivos/>> Acesso em: 02/06/2022.

³³⁷ Órgão criado pelo Decreto Federal nº 100, de 16.04.1991 (retificado conforme Diário Oficial da União de 19.04.1991), cuja missão é promover modernização por meio da tecnologia da informação para apoiar o Sistema Único de Saúde – SUS.

Gráfico 108. Taxa de Mortalidade no Município de Rio de Janeiro – 2019 a 2021

Fonte: Relatório Técnico da CAD/SGCE sobre as Contas de Governo, página 30



A taxa de mortalidade constatada ao final do exercício de 2021 apresenta decréscimo quando comparada à taxa apresentada ao final do exercício de 2020, tendo como uma das prováveis causa o início da vacinação de covid-19.

PIRÂMIDE ETÁRIA

Gráfico 109. Pirâmide Demográfica Censo 2010 – Município do Rio de Janeiro

Fonte: https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/webservice/frm_piramide.php?ano=2000&codigo=33&corho-mem=88C2E6&cormulher=F9C189&wmaxbarra=180

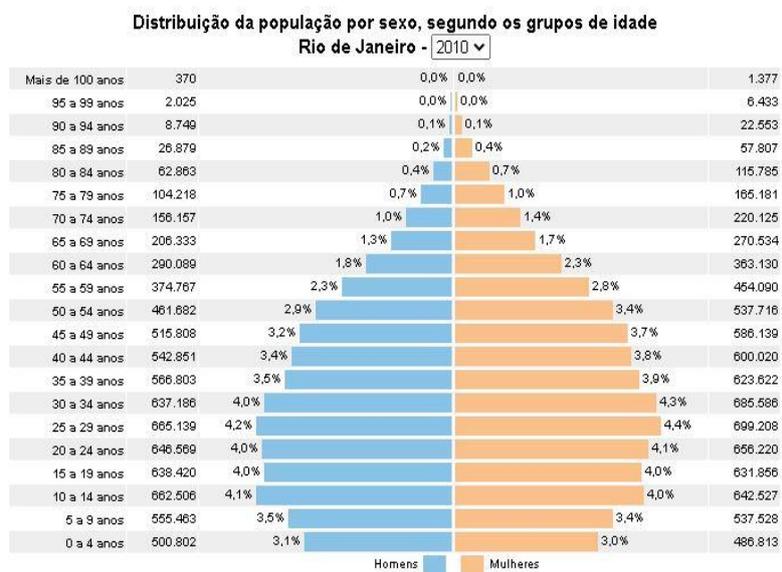
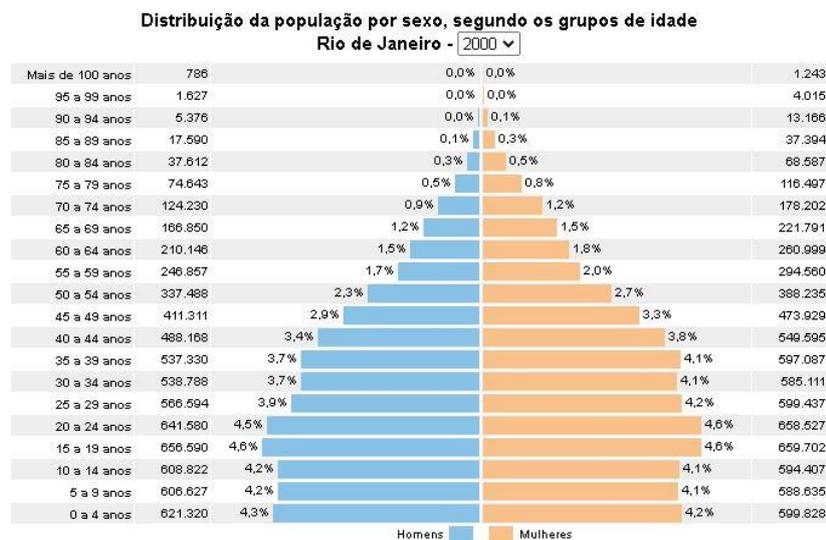


Gráfico 110. Pirâmide Demográfica Censo 2000 – Município do Rio de Janeiro

Fonte: https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/webservice/frm_piramide.php?ano=2000&codigo=33&corho-mem=88C2E6&cormulher=F9C189&wmaxbarra=180



Veja-se, nas figuras acima, as pirâmides etárias encontradas após os censos de 2010 e 2000, respectivamente e, segundo fontes do IBGE, é de se notar uma tendência de que a base (mais jovens) fique mais estreita, denotando um reflexo da queda nas taxas de fecundidade na municipalidade nos últimos anos.

O corpo da pirâmide em 2010 é a área mais larga, representando a população adulta e economicamente ativa, e também é de se notar um pequeno estreitamento com relação à pirâmide populacional do censo anterior, no ano 2000.

O topo da pirâmide, por sua vez, representa a população idosa, e é possível observar uma tendência do aumento da expectativa de vida e com isso o envelhecimento populacional, característico da transição demográfica vivida nas últimas décadas.

13.3. Governo Eletrônico

POR INTERMÉDIO DA IPLANRIO, EMPRESA MUNICIPAL RESPONSÁVEL PELA ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, A PREFEITURA VEM APRIMORANDO GRADUALMENTE A INTEGRAÇÃO DE SERVIÇOS ONLINE, AMPLIANDO O ACESSO À INFORMAÇÃO, A PARTICIPAÇÃO, E PROTEÇÃO DOS DIREITOS DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.

CARTA DE SERVIÇOS AO USUÁRIO

A Lei Federal nº 13.460/2017 dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela Administração Pública.

Na Lei está prevista a obrigatoriedade de divulgação de Carta de Serviços ao Usuário, que tem por objetivo informar aos cidadãos sobre os serviços prestados pelos órgãos e entidades, as formas de acesso a esses serviços, os compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

Ao trazer informações em relação a cada um dos serviços prestados, a Carta de Serviços aos Usuários amplia o canal de comunicação com o cidadão, estabelecendo-se como importante instrumento de transparência e visibilidade dos serviços executados pela Administração Pública Municipal.

CARIOCA DIGITAL

Em consonância com o disposto na Lei Federal nº 13.460/2017, o Portal Carioca Digital possibilita ao usuário de serviço público acessar as Cartas de Serviços aos Usuários dos órgãos da Prefeitura em seus respectivos órgãos.

A contínua ampliação do portfólio do Carioca Digital amplifica o acesso aos principais serviços públicos da Cidade, disponibilizando-os de forma mais dinâmica, como por exemplo:

Figura 72. Portal Carioca Digital

Fonte: <https://home.carioca.rio/>



PARTICIPA. RIO

A ideia da ferramenta “Participa. Rio”³³⁸ é aproximar os cidadãos ao planejamento da Cidade, fortalecer a participação nos planos de curto, médio e longo prazo. A iniciativa se apresenta como um instrumento para a participação da população na construção de uma Cidade cada vez mais integrada aos anseios sociais.

PROCESSO. RIO

O “Processo. Rio”³³⁹, ferramenta da Secretaria Municipal de Governo e Integridade Pública, usada para digitalização de processos, memorandos, despachos, entre outros documentos da Prefeitura do Rio, também merece destaque.

Nos dois primeiros meses de 2022, houve um incremento de 250% na criação de documentos em relação a todo o ano de 2021.

A partir de dados gerados pela Prefeitura, a plataforma proporcionaria uma economia estimada em R\$ 60 milhões de reais por ano aos cofres públicos, conforme informação disponível no portal do IPLANRIO³⁴⁰.

³³⁸ Disponível em: <<https://participario-pcrj.hub.arcgis.com/>> Acesso em: 27/06/2022.

³³⁹ Disponível em: <<https://processo.rio/>> Acesso em: 14/06/2022.

³⁴⁰ Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/web/iplanrio/exibenoticias?id=14309606>> Acesso em: 14/06/2022.

Figura 73. Indicadores do Processo. Rio

Fonte: Prefeitura do Rio³⁴¹.



Um dos maiores desafios da Prefeitura é ser a principal liderança no processo de transformação digital no setor público entre as capitais brasileiras e prover soluções tecnológicas para melhorar a vida na Cidade do Rio de Janeiro.

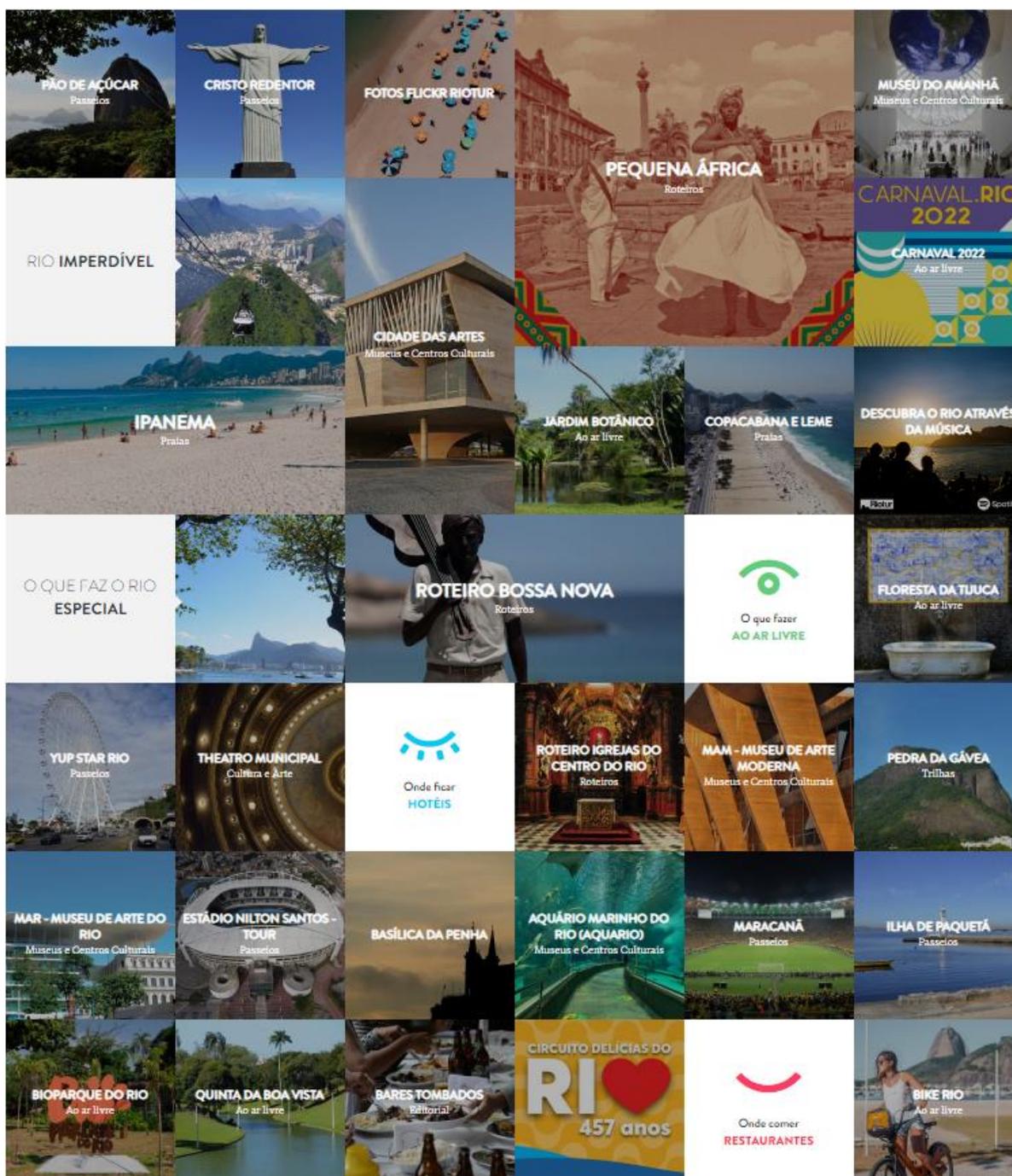
Neste sentido, criatividade e investimento em inovação devem ser pauta em todos os projetos idealizados e desenvolvidos, sempre com o objetivo principal de tornar mais eficiente a prestação de serviços públicos ao cidadão carioca.

³⁴¹ Disponível em: <<https://processo.rio/indicadores/>>. Acesso em: 27/06/2022.

13.4. Aspectos Turísticos e Culturais

Figura 74. Imagens da Cidade do Rio de Janeiro

Fonte: RioTUR



O RIO DE JANEIRO É UMA CIDADE DE VULTOSA VOCAÇÃO TURÍSTICA E CULTURAL. SUAS PRAIAS E MONTANHAS, ALIADAS ÀS BELEZAS ARQUITETÔNICAS E ATRAÇÕES CULTURAIS, TRANSFORMARAM A CIDADE NO PRINCIPAL

PONTO DE ENTRADA DE ESTRANGEIROS NO PAÍS E O MAIS RELEVANTE DESTINO TURÍSTICO NACIONAL.

No entanto, muito em função da pandemia de covid-19, o setor ainda envida esforços para uma reação segura, por meio de programações junto a Natureza, Eventos Culturais e Esportivos de médio e grande porte.

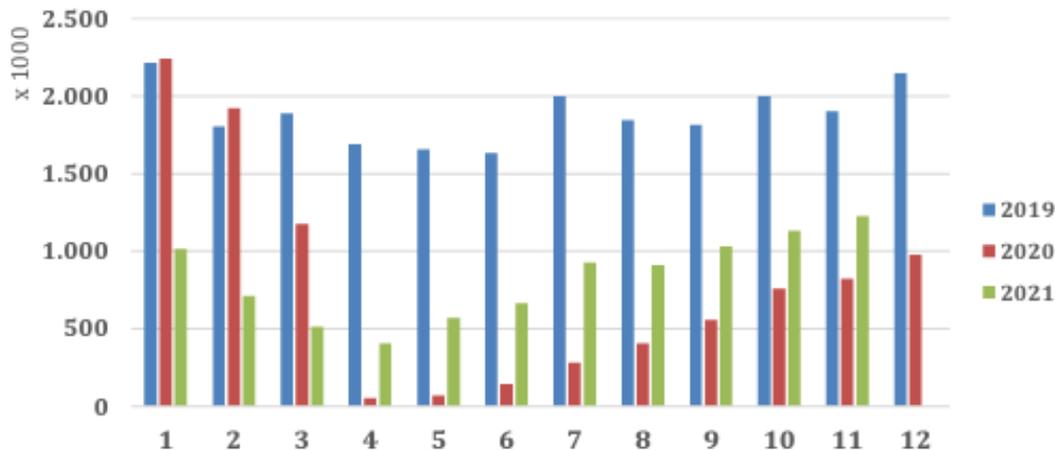
O Turismo corresponde a “uma vasta e diversificada gama de serviços a serem oferecidos com o preenchimento de lacunas existentes nesse mercado que permite, comporta e facilita as mudanças que o mundo impõe para melhoria da qualidade de vida e bem-estar social”³⁴².

Além de os setores de Hospedagem, Agenciamento e Transporte estarem cada vez mais dinamizados, a visão de Turismo contemporânea e eficiente deve antever e atender as necessidades do ser humano, como por exemplo: Lazer, Viagens de Incentivo, o Ecoturismo, Negócios, Congressos, Cultura, Religião, Saúde, etc., aumentando, cada vez mais, as oportunidades de trabalho e fortalecendo a economia³⁴³.

O gráfico abaixo sintetiza o fluxo de passageiros circulando no Rio de Janeiro, segundo dados da ANAC:

Gráfico 111. Fluxo de passageiros na Cidade do Rio de Janeiro

Fonte: Relatório SMDEIS³⁴⁴.



Sobre o ponto, a Secretaria Especial de Turismo do Rio de Janeiro lançou o Painel do Turismo Carioca³⁴⁵, um espaço com informações relevantes sobre um dos setores mais importantes para a economia da Cidade, a saber:

³⁴² Disponível em: <<https://www.data.rio/documents/nota-t%C3%A9cnica-39-turismo-e-contemporaneidade-fontes-para-pesquisas-setembro-2021/explore>> Acesso em: 10/06/2022.

³⁴³ Disponível em: <<https://www.data.rio/documents/nota-t%C3%A9cnica-39-turismo-e-contemporaneidade-fontes-para-pesquisas-setembro-2021/explore;>> Acesso em: 27/06/2022.

³⁴⁴ Disponível em: <<https://observatorioeconomico.rio/notas-tecnicas/>> Acesso em: 27/06/2022.

³⁴⁵ Disponível em: <<https://prefeitura.rio/setur/prefeitura-lanca-portal-painel-do-turismo-carioca-para-colaborar-nas-decisoes-no-setor/>> Acesso em: 10/06/2022.

DADOS DO ISS RELATIVO A HOSPEDAGEM, TURISMO E VIAGENS

Conforme diagnóstico traçado no Painel do Turismo Carioca, em dados mensais, com preços constantes³⁴⁶, entre janeiro de 2019 e março de 2022, em relação à arrecadação de ISS relativos à hospedagem, turismo, viagens e congêneres³⁴⁷, observa-se forte queda no primeiro semestre de 2020, em função da pandemia e seus impactos na economia, em especial no setor do turismo, e uma recuperação, mesmo que tímida, a partir do segundo semestre de 2020.

Segundo o Indicador de Atividade Econômica do Rio (IAE-Rio), elaborado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação (SMDEIS), a economia carioca cresceu 5,4% em 2021, após queda de 3,8% em 2020.

Abaixo, o gráfico apresenta dados da arrecadação de ISS de serviços relativos à hospedagem, turismo, viagens e congêneres, entre janeiro de 2019 e março de 2022, no acumulado em 12 meses. Observa-se a forte queda com a pandemia a partir de abril de 2020, e a recuperação em 2021 e 2022. O pico anterior à pandemia foi em março de 2020, com a arrecadação nos últimos 12 meses de R\$ 154,8 milhões.

Gráfico 112. Arrecadação de ISS – Hospedagens, Turismo, Viagens e Congêneres

Fonte: Painel do Turismo/Valores em milhões



Com os efeitos da crise econômica decorrente da pandemia, a arrecadação do ISS do turismo nos últimos 12 meses terminados em abril de 2021 foi de R\$ 51,4 milhões, 1/3 do valor de um ano antes, sem o cenário de pandemia. A partir de maio de 2021, a tendência passou a ser positiva, fechando os últimos 12 meses terminados em março de 2022 em R\$ 108,8 milhões, aproximadamente 30% abaixo do pico anterior à pandemia.

Conforme o diagnóstico, a Cidade pretende se consagrar como Destino Turístico Inteligente – DIT³⁴⁸. Segundo a Prefeitura, um espaço turístico receptivo à inovação, cada vez mais acessível a todos, com infraestrutura tecnológica para garantir o desenvolvimento sustentável do território, e

³⁴⁶ Ou seja, descontada à inflação; preços de março de 2022 do IPCA da região metropolitana do Rio de Janeiro, segundo dados divulgados pelo IBGE.

³⁴⁷ Dados do Painel do Turismo Carioca.

³⁴⁸ Disponível em: <<https://turismo.prefeitura.rio/dti/>> Acesso em: 27/04/2022.

facilitar a interação e integração do visitante com o seu entorno, bem como incrementar a qualidade da sua experiência no destino e a qualidade de vida dos residentes³⁴⁹.

Como exemplo, cita-se a requalificação de pontos turísticos com reconhecida vocação turística, como é o caso do bairro da Glória. Por meio do Programa Dias de Glória, por exemplo, a Prefeitura pretende promover a instalação de QR codes em pontos/monumentos turísticos do bairro.^{350 351}

ÁREA DE ESPECIAL INTERESSE URBANÍSTICO (AEIU) DA REGIÃO DO PORTO DO RIO

Também merece espaço a Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) da Região do Porto do Rio³⁵² – Porto Maravilha³⁵³ que, com seus aproximados 5 milhões de metros quadrados, fomenta o turismo e o dinamismo econômico e social da região portuária delimitada pela Lei Complementar Municipal nº 101/2009. A principal missão e o grande desafio da Prefeitura para a localidade é manter a região integrada e sustentável.

³⁴⁹ Para testagem do “Modelo DTI Brasil”, o Ministério do Turismo (MTUR) firmou parceria com o instituto argentino Ciudades Del Futuro (ICF) e, contando com a chancela da SEGITTUR, escolheu 10 destinos-piloto, sendo 02 destinos por cada região brasileira.

Em março de 2021, a cidade do Rio de Janeiro foi a primeira cidade a ser escolhida como um dos destinos para receber o projeto piloto para promoção da inovação, conectividade e segurança, com vistas a caracterizá-la como um DTI – um destino turístico inteligente.

Segundo o MTUR, um “DTI é caracterizado por oferecer a seus visitantes produtos e experiências inovadoras e de qualidade, tendo como base a estruturação e a convergência de cinco pilares: governança; inovação; tecnologia; sustentabilidade; e acessibilidade. Portanto, quando se trata de destinos turísticos inteligentes, a tecnologia digital é apenas um dos pilares de melhorias necessárias na gestão dos destinos”.

³⁵⁰ A Glória foi escolhida como ponto de partida do programa por ter localização privilegiada, história rica e contar com grande patrimônio cultural. A região, palco de importantes momentos históricos do Rio de Janeiro, abriga atrativos que atraem grande número de visitantes, cariocas e turistas.

³⁵¹ Disponível em: <<https://turismo.prefeitura.rio/diasdegloria/>> Acesso em: 27/04/2022.

³⁵² Gerida pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP.

³⁵³ Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/quemsomos>> Acesso em: 27/04/2022.

Figura 75. Museu do Amanhã, na Praça Mauá

Fonte: Riotur³⁵⁴. Por Alexandre Macieira.



Na região do Porto Maravilha encontram-se importantes equipamentos públicos reformados pela Prefeitura e espaços de significativo valor social e cultural para a Cidade, tais como: o Museu do Amanhã, o Museu de Arte do Rio³⁵⁵, o Centro Cultural José Bonifácio³⁵⁶, os Galpões da Gamboa³⁵⁷, a Igreja de São Francisco da Prainha³⁵⁸, o Centro de Trabalho e Emprego³⁵⁹, a Clínica da Família³⁶⁰ e o Parque Machado de Assis³⁶¹, o Cais do Valongo, a Galeria de Arte a Céu Aberto, o Passeio Público, o AquaRio, o Boulevard Olímpico, a Orla Conde, a Praça Mauá, o Circuito Histórico e Arqueológico da Celebração da Herança Africana.

RÉVEILLON (2019/2022)

As viradas de ano de 2019 para 2020, de 2020 para 2021, e de 2021 para 2022³⁶², evidenciam a recuperação da arrecadação do ISS, de 2021 para 2022, de R\$ 11,6 milhões, pouco abaixo da virada de 2019 para 2020, de R\$ 12,8 milhões.

Conforme dados da Prefeitura, o Réveillon 2020/2021 e os efeitos da pandemia levaram a arrecadação do ISS de turismo ser 43,8% menor do que no Réveillon anterior. Já a virada de 2021/2022

³⁵⁴ Disponível em: < <https://prefeitura.rio/cidade/fotogaleria-a-maravilha-do-cristo-redentor-sob-angulos-diferentes/> > Acesso em: 07/07/2022.

³⁵⁵ Disponível em: < http://portomaravilha.com.br/museu_arte > Acesso em: 27/04/2022.

³⁵⁶ Disponível em: < http://portomaravilha.com.br/jose_bonifacio > Acesso em: 27/04/2022.

³⁵⁷ Disponível em: < <http://portomaravilha.com.br/gamboa> > Acesso em: 27/04/2022.

³⁵⁸ Disponível em: < <http://portomaravilha.com.br/igreja> > Acesso em: 27/04/2022.

³⁵⁹ Disponível em: < http://portomaravilha.com.br/centro_trabalho > Acesso em: 27/04/2022.

³⁶⁰ Disponível em: < http://portomaravilha.com.br/clinica_familia > Acesso em: 27/04/2022.

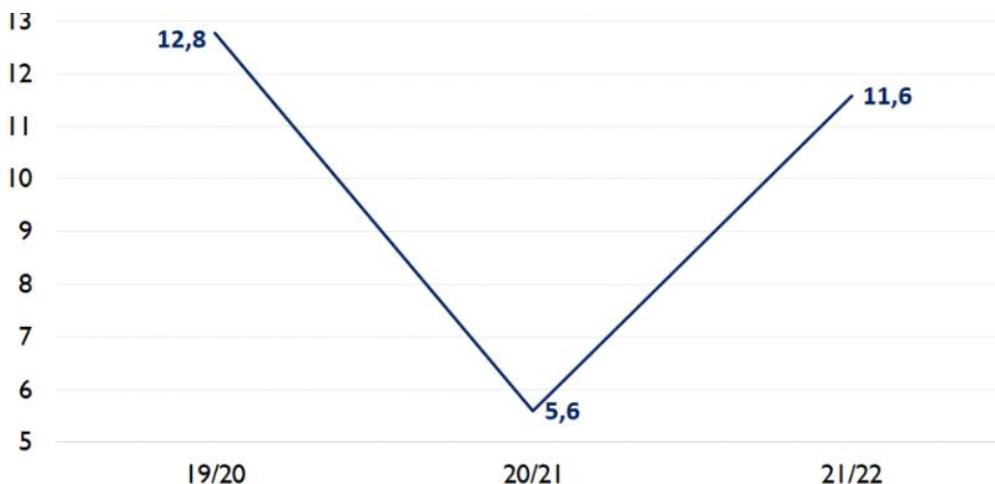
³⁶¹ Disponível em: < http://portomaravilha.com.br/parque_machadoassis > Acesso em: 27/04/2022.

³⁶² Disponível em: < <https://siurb.rio/portal/apps/sites/#/painel-do-turismo-carioca> > Acesso em 21/06/2022.

foi 107,1% maior do que no ano anterior, com a pandemia, e 9,4% abaixo da última virada pré-pandemia de covid-19 (2019/2020).

Gráfico 113. Arrecadação ISS (Réveillon)/Valores em milhões

Fonte: Painel do Turismo/Valores em milhões

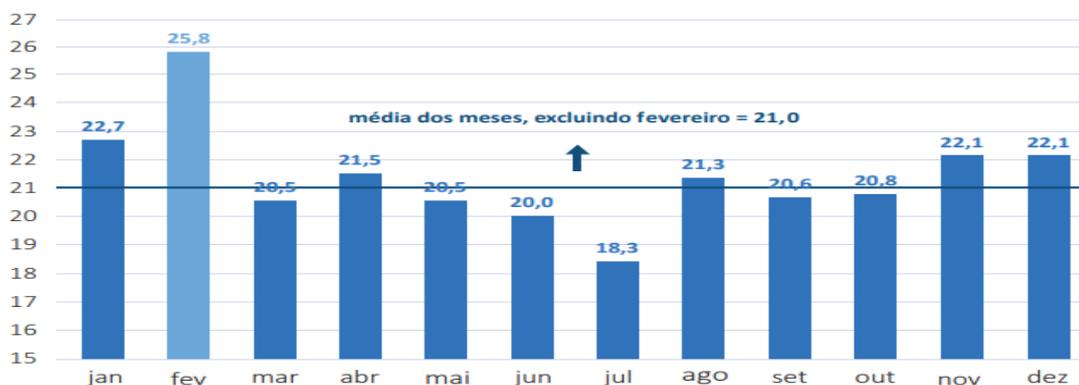


ECONOMIA DO CARNAVAL

No Carnaval³⁶³, aproximadamente 2,1 milhões de turistas visitam o Rio de Janeiro. Segundo dados da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação, é o mês com maior arrecadação de ISS dos serviços ligados ao turismo; e tem, pelo menos, 45 mil trabalhadores³⁶⁴ nos eventos relacionados a sua programação, conforme levantamento do Observatório Econômico do Rio.

Gráfico 114. Arrecadação ISS/Carnaval)

Fonte: Carnaval de Dados/Valores em milhões



³⁶³ Disponível em: <<https://observatorioeconomico.rio/carnaval-de-dados/>> Acesso em: 27/04/2022.

³⁶⁴ Segundo o documento "Carnaval em Dados", essa análise contempla os trabalhadores no "evento Carnaval", entre trabalhadores no Sambódromo, servidores municipais e ambulantes licenciados. Esses números não contemplam todos os trabalhadores de toda a cadeia produtiva do Carnaval, que compreende muito mais trabalhadores.

VERÃO (2019/2022)

A arrecadação do ISS do turismo em cada verão (meses de dezembro, janeiro, fevereiro e março)³⁶⁵ no Rio foi a seguinte: no verão 2020, R\$ 59,5 milhões, cerca de 17,4% acima do verão 2019 (R\$ 50,7 milhões).

No verão 2020, a pandemia ainda não tinha chegado fortemente no Brasil e no Rio, pois isso ocorreu nas duas últimas semanas de março. Portanto, o verão de 2020 parece não ter sido impactado pelos efeitos econômicos do coronavírus.

No verão de 2021, a arrecadação desse grupo do ISS foi de R\$ 27,2 milhões. Ou seja, houve uma queda, em termos reais, de 54,3%, segundo informações da Prefeitura.

A arrecadação do ISS de turismo no verão de 2022 foi de R\$ 52,5 milhões, quase o dobro do verão anterior, e quase no mesmo nível pré-pandemia (a arrecadação do verão 2022 foi 11,8% abaixo da arrecadação do verão 2020), conforme informação disponível no Painel do Turismo Carioca.

³⁶⁵ Disponível em: <<https://siurb.rio/portal/apps/sites/#/painel-do-turismo-carioca>.> Acesso em: 10/06/2022.

13.5. Indicadores Econômicos

13.5.1. Plano para Retomada e o Futuro de Rio

Os planos municipais³⁶⁶ são aqueles que propõem políticas de desenvolvimento para a Cidade. No Município, três são os planos de caráter geral - o Plano Diretor, o Plano Estratégico e o Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDS).

O Plano Diretor está previsto no art. 185 da Constituição Federal, e deve ser instituído por lei para propor a política de desenvolvimento urbano e orientar o processo de planejamento do Município, além de ordenar o desenvolvimento da Cidade, garantir seu pleno funcionamento e o bem-estar de seus habitantes.

O Plano de Desenvolvimento Sustentável é instituído por Decreto com o objetivo de nortear ações da Prefeitura no médio e longo prazo, orientando as políticas de Estado, a partir da definição das aspirações e da construção de cenários e perspectivas da cidade para 2050, em alinhamento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU).

De acordo com o art. 107-A da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, o Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Plano Estratégico de sua gestão, até cento e oitenta dias após sua posse, o qual conterá os objetivos do Governo, as diretrizes setoriais, as iniciativas estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada uma das áreas de resultado da Administração Pública Municipal, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e seus objetivos, as diretrizes e as demais normas do Plano Plurianual.

O Poder Executivo deverá divulgar semestralmente relatório relativo à execução dos diversos itens do Plano Estratégico.

Conforme determina o parágrafo 5º do mesmo dispositivo, as metas das áreas de resultado serão elaboradas e fixadas, levando-se em conta a promoção do desenvolvimento ambiental, social e economicamente sustentável, conforme os seguintes critérios:

- I. inclusão social, com redução das desigualdades regionais e sociais;
- II. atendimento das funções sociais da cidade com melhoria da qualidade de vida urbana;
- III. promoção do cumprimento da função social da propriedade;
- IV. promoção e defesa dos direitos fundamentais individuais e sociais de toda pessoa humana;
- V. promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e combate à poluição sob todas as suas formas;

³⁶⁶ Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/planos-municipais>> Acesso em: 27/06/2022.

- VI. universalização do atendimento dos serviços públicos municipais com observância, das condições de regularidade; continuidade; eficiência, rapidez e cortesia no atendimento ao cidadão; segurança; atualidade com as melhores técnicas, métodos, processos e equipamentos; e modicidade das tarifas e preços públicos que considerem diferentemente as condições econômicas da população.

O Plano Estratégico da Cidade^{367 368} foi lançado em 2021 para os próximos quatro anos, e partiu dos 12 objetivos centrais de Governo³⁶⁹ das 6 cartas de compromisso – Servidor, Pessoa com Deficiência, Favelas e Comunidades, Bem-estar Animal, Cultura e População Negra –; e do o Plano de 100 dias^{370 371 372} com as suas 25 ações e as 50 metas do Plano de Governo organizadas em áreas temáticas como Educação, Saúde, Transportes, Emprego e Renda e Segurança Urbana.

O documento faz a previsão de investimentos da ordem de R\$ 13,9 bilhões em políticas públicas para recuperar a economia da Cidade.

Ao todo, de acordo com a Prefeitura, até 2024, a expectativa é que sejam cumpridas 93 metas, com 54 iniciativas que resultarão em 223 projetos. As ações foram separadas em seis eixos, são eles: cooperação e paz; igualdade e equidade; longevidade, bem-estar e território conectado; desenvolvimento econômico, competitividade e inovação; mudanças climáticas³⁷³; e resiliência e governança.

Conforme disposto no referido documento, entre as metas, estão a extensão da cobertura do Programa Saúde da Família para 70% da população; a redução da taxa de desemprego anual dos atuais 14,7% para 8%; a permanência de 50% dos alunos da rede municipal de ensino em tempo integral e o aumento de 10% do tratamento de esgotamento sanitário no Município.

O Plano Estratégico reforça o planejamento segundo os objetivos do governo, as diretrizes setoriais, as iniciativas estratégicas, os indicadores e as metas quantitativas relacionadas ao desenvolvimento ambiental, social e a economia sustentável, conforme critérios como inclusão social, promoção e defesa dos direitos fundamentais individuais e sociais, promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, atendimento das funções sociais da Cidade e universalização do atendimento dos serviços públicos.

Os princípios norteadores estabelecidos no Plano Estratégico são o equilíbrio das finanças e a eficiência da máquina pública, alinhados à questão ambiental e econômica da Cidade. Os temas são transversais e estão distribuídos da seguinte forma:

³⁶⁷ Disponível em: <<https://plano-estrategico-2021-a-2024-pcrj.hub.arcgis.com/>> Acesso em: 28/04/2022.

³⁶⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/guiainicio/gestao-municipal/os-100-primeiros-dias-do-prefeito-o-que-precisa-ser-feito>. Acesso em: 07/07/2022.

³⁶⁹ Disponível em: <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/60011/190000688286>> Acesso em: 27/06/2022.

³⁷⁰ Disponível em: <<https://prefeitura.rio/cidade/prefeitura-do-rio-presta-contas-dos-primeiros-100-dias-de-governo/#:~:text=Prefeitura%20do%20Rio%20presta%20contas%20dos%20primeiros%20100%20dias%20de%20governo,-Publicado%20em%2010&text=O%20prefeito%20Eduardo%20Paes%20apresentou,estabelecidas%20no%20in%C3%ADcio%20da%20gest%C3%A3o>> Acesso em: 27/06/2022.

³⁷¹ Vide Decreto Rio nº 48.393 de 1º de janeiro de 2021.

³⁷² Os Objetivos Centrais de Governo estão registrados no Tribunal Superior Eleitoral - TSE e foram apresentados pelo Prefeito em sua candidatura, além do Plano de 100 Dias (Decreto Rio nº 48393, de 1º de janeiro de 2021) e as suas vinte e cinco ações.

³⁷³ A Lei nº 6.906/2021 adota a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável como diretriz para a promoção das políticas públicas municipais.

Figura 76. Temas Transversais e Iniciativas por Meta

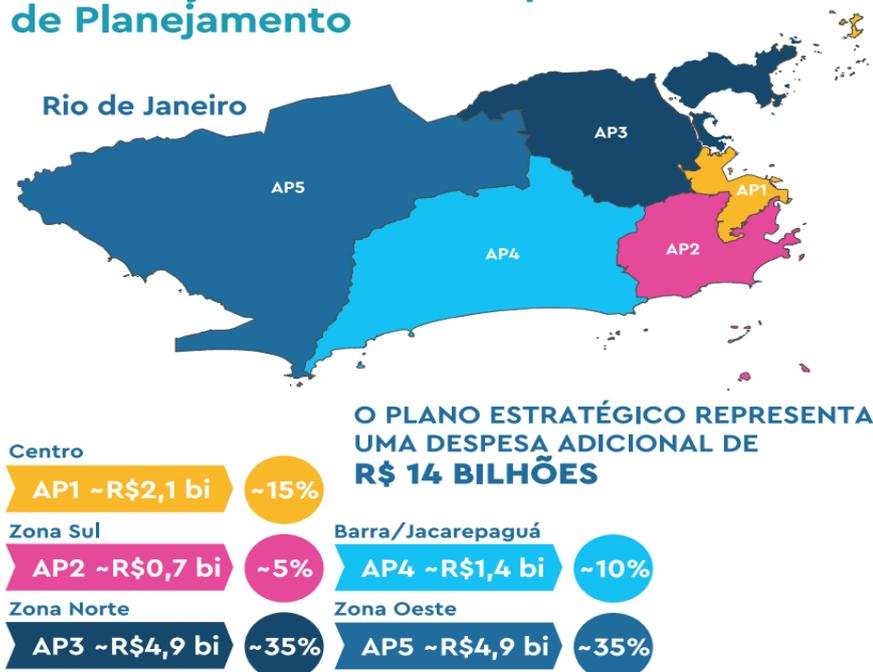
Fonte: Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro



Figura 77. Plano Estratégico da Prefeitura. Distribuição de Recursos por AP

Fonte: <https://plano-estrategico-2021-a-2024-pcrj.hub.arcgis.com/>

Distribuição de Recursos por Área de Planejamento



13.5.2. Produto Interno Bruto (PIB)

Conforme apurado no Relatório Técnico CAD/SGCE sobre as Contas de Governo - 2021, com base em informações captadas até 29/04/2022, o Produto Interno Bruto – PIB brasileiro apresentava tendência de alta até 2019, reflexo da retomada do crescimento econômico.

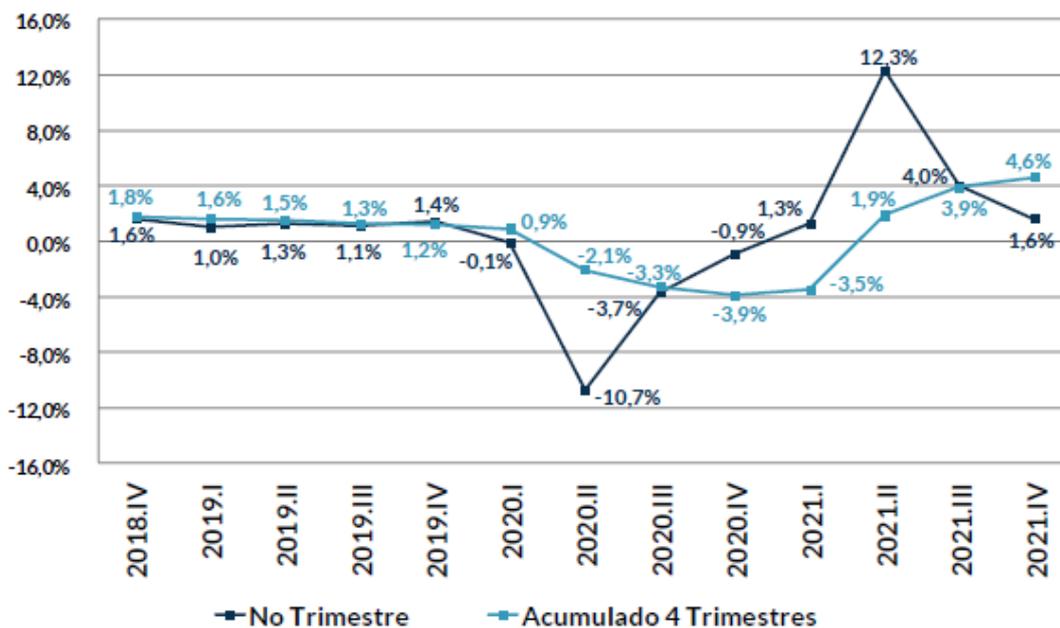
Entretanto, no exercício de 2020, o PIB teve uma queda vertiginosa, em decorrência da pandemia de covid-19, que reduziu a atividade econômica no Brasil, por conta das medidas de isolamento social adotadas.

Consoante se observa no gráfico a seguir, o PIB, que havia expandido 1,20% em 2019, apresentou quedas trimestrais sucessivas em 2020, chegando a demonstrar no 2º trimestre/2020 uma retração de 10,70% em relação ao mesmo trimestre de 2019, e, ao final do exercício de 2020, apresentou queda acumulada da ordem de 3,90%.

Nota-se uma recuperação do PIB em 2021, atingindo o ápice no 2º trimestre, com 12,30% de crescimento em relação ao mesmo período do ano anterior, e apresentando aumento acumulado de 4,60% ao final desse exercício.

Gráfico 115. Taxas de Crescimento PIB (2018/2021)

Fonte: Relatório Técnico CAD/SGCE Sobre as Contas de Governo – 2021



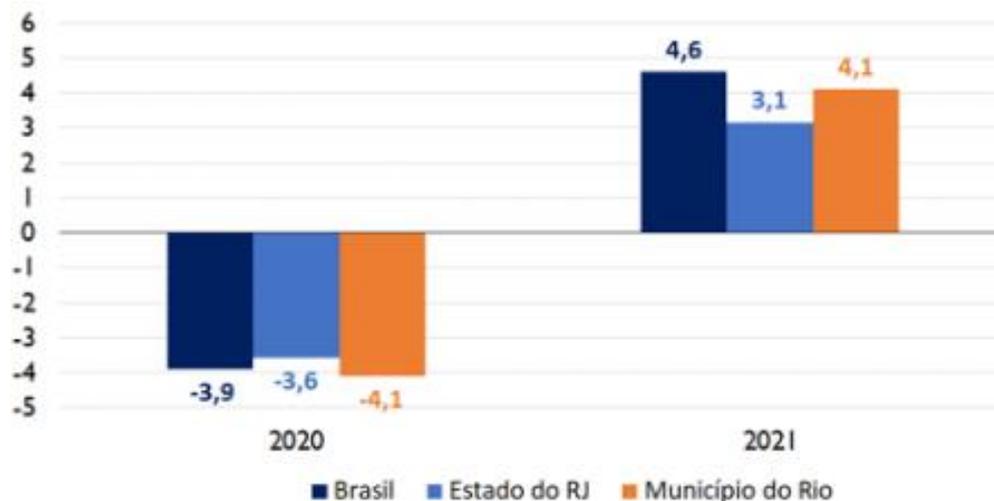
Pela ótica da oferta, notou-se em 2020 a retração do PIB nas atividades de Indústria (-3,4%) e de Serviços (-4,3%), enquanto a Agropecuária apresentou crescimento de 3,8%.

Em 2021, constatou-se a retração do PIB na Agropecuária na ordem de -0,2%, enquanto a Indústria e Serviços se recuperaram com taxas de crescimento acumuladas de 4,5% e 4,7%, respectivamente.

No ERJ, de acordo com dados do Indicador de Atividade Econômica Regional (IBCR-RJ), calculados pelo Banco Central, a economia fluminense cresceu 3,1% em 2021, após a queda de 3,6% no ano anterior³⁷⁴. O Gráfico abaixo mostra os dados da atividade econômica do Brasil, ERJ e MRJ.

Gráfico 116. Atividade Econômica do Brasil, do Estado e do Município do Rio de Janeiro.

Fonte: FGV/IBRE



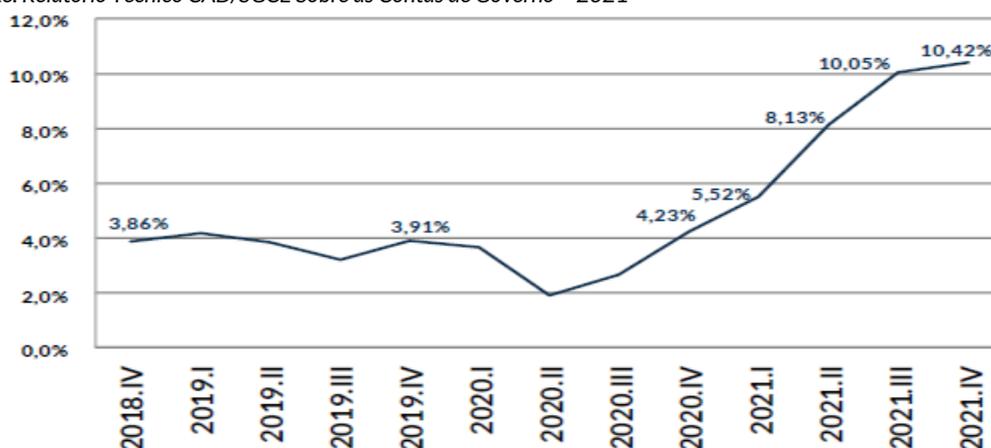
*dados dessazonalizados. Fontes: IBGE; BCB; SMDEIS. Elaboração:

13.5.3. Inflação

Em 2021, a taxa de inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial - IPCA-E, foi de 10,42%, bem superior aos 4,23% apurados em 2020, conforme se verifica no gráfico abaixo:

Gráfico 117. Taxas de Inflação – IPC-E (acumulado 12 meses)

Fonte: Relatório Técnico CAD/SGCE Sobre as Contas de Governo - 2021



³⁷⁴Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/economia-do-rio-e-do-brasil-em-2021>. Acesso em 28/06/2022.

TAXA SELIC

A taxa básica de juros (SELIC) definida pelo Banco Central do Brasil, principal instrumento para o controle da inflação, apresentou aumentos no decorrer do exercício de 2021, iniciando o ano com 1,90% e encerrando com taxa de 9,15%.

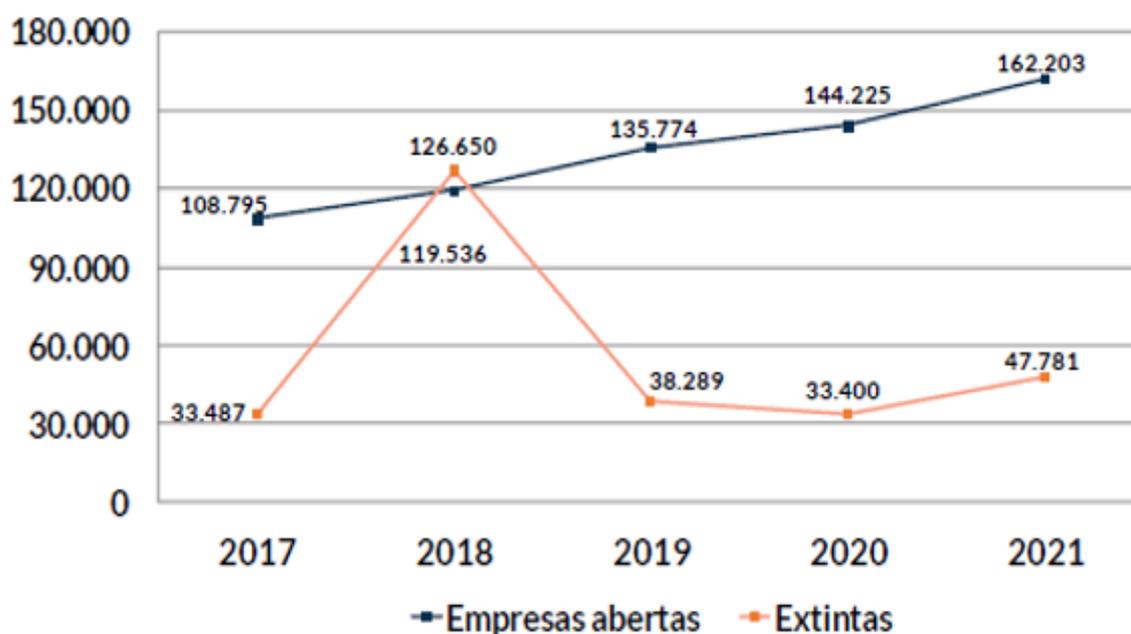
13.5.4. Abertura e Fechamento de Empresas

Com base em informações do Governo Federal, a CAD/SGCE, por meio de seu Relatório Técnico sobre as Contas de Governo – 2021, informou que o Município do Rio de Janeiro possuía 753.054 empresas ativas em março/2022, com base no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ.

A seguir, o total das empresas abertas e fechadas anualmente no Município, entre 2017 e 2021:

Gráfico 118. Empresas Abertas e Extintas no MRJ (2017/2021)

Fonte: Relatório Técnico CAD/SGCE Sobre as Contas de Governo – 2021



Conforme salientado pelo Órgão Técnico, “em relação aos dados do exercício de 2018, que apresentou o fechamento de 126.650 empresas e a abertura de 119.536, foi possível apurar que o Governo Federal atribuiu como fator determinante para esses dados a aprovação da Resolução CGSIM10 nº 44, de 29/01/2018, que possibilitou o encerramento do Microempreendedor Individual (MEI) por inadimplência ou por falta de declaração anual”.

13.5.5. Outros Indicadores Econômicos

Segundo dados da SMDEIS (Boletim Econômico do Rio de Janeiro, de junho de 2022³⁷⁵), nos últimos 12 meses, terminados em março de 2022, o Indicador de Atividade Econômica do Rio (IAE-Rio), cujo objetivo é acompanhar mensalmente o comportamento da economia da Cidade, apresentou um crescimento, em termos reais, superior aos 5,0 pontos percentuais, mostrando a recuperação da economia carioca ao longo dos últimos meses.

A taxa de inflação, nos últimos 12 meses, terminados em abril de 2022, foi de 11,9%, em linha com a inflação brasileira (12,1%).

MERCADO DE TRABALHO

Em 2021, no Brasil, foram gerados 2,7 milhões de empregos formais segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)³⁷⁶, divulgado pelo Ministério do Trabalho, contra uma perda de mais de 190 mil postos de trabalho em 2020.

O mercado de trabalho formal no Município gerou 4,9 mil novos empregos em março de 2022, sendo a maior parte no setor de serviços, principal segmento da economia carioca, sendo também o segmento que mais emprega pessoas.

Entre janeiro de 2021 até março de 2022 (15 meses), o Rio ultrapassou a marca dos 100 mil empregos, tendo sido gerados cerca de 103,8 mil novos postos de trabalho, com um fortalecimento a partir do segundo semestre do ano passado, em razão da aceleração da vacinação contra a covid-19. Desse total, 78,8% foram no setor de serviços, 9,2% de comércio, 7,3% da construção e 4,7% da indústria, segundo dados da SMDEIS.

Considerando emprego formal e informal, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua - do IBGE, a taxa de desemprego do Rio recuou 4,5% entre o primeiro trimestre de 2022 e o mesmo período de 2021, passando de 16,3% para 11,9%.

Já a taxa de desemprego carioca está 1,3% abaixo do primeiro trimestre de 2020, já que a crise sanitária chegou no Brasil e no Rio na segunda quinzena de março de 2020, impactando pouco o primeiro trimestre de 2020.

Assim, a taxa de desemprego carioca, que se baseia nas informações do IBGE, mostra-se em níveis mais baixos do que no período pré-pandemia.

Os dados da PNAD Contínua do IBGE apontam para a recuperação do mercado de trabalho a partir do segundo trimestre de 2021.

No Brasil, a taxa de desemprego apresentou queda de 3,8% no mesmo período, chegando ao valor de 11,1%. Nesse sentido, a diferença entre a taxa de desemprego do Brasil e do Rio vem apresentando uma tendência de queda.

No quarto trimestre de 2020, considerando a média móvel de dois trimestres, a taxa de desemprego carioca era de 1,9 p. p. mais alta em relação à taxa brasileira. Esse indicador apresentou uma tendência de queda nos últimos trimestres, chegando a 0,8% no primeiro trimestre de 2022.

³⁷⁵ Disponível em: <https://observatorioeconomico.rio/wp-content/uploads/sites/5/2022/06/Boletim-Economico-do-Rio_05_2022.pdf>. Acesso em 06/07/2022.

³⁷⁶ Disponível em: <<http://pdet.mte.gov.br/novo-caged>>. Acesso em 28/06/2022.

Conforme o referido documento, essa taxa de desemprego ampliada recuou 6,7% entre o primeiro trimestre de 2022 e o mesmo período de 2021, passando de 21,4% para 14,7%. Vale ressaltar, também, que a taxa de “desemprego ampliada” carioca está 1,6% abaixo do primeiro trimestre de 2020, praticamente pré-pandemia, já que a crise sanitária chegou no Brasil e no Rio na segunda quinzena de março de 2020, impactando pouco o primeiro trimestre de 2020. Ou seja, a taxa de “desemprego ampliada” carioca, assim como a taxa de desemprego, também está em níveis mais baixos do que no período anterior à pandemia.

Com a melhora nas perspectivas econômicas, o contingente de trabalhadores informais (trabalhadores sem carteira assinada do setor privado, público e trabalhador doméstico; sem CNPJ, empregador e conta própria; e trabalhador familiar auxiliar), que foi um dos grupos mais impactados pela pandemia, aumentou, passando para 1,1 milhão no quarto trimestre de 2021, com um acréscimo de 270 mil trabalhadores entre o ponto mais baixo (850 mil, no terceiro trimestre de 2020). E apresentou uma pequena queda (-62,4 mil) na ponta, mas mantendo a magnitude de 1,1 milhão, conforme informações disponíveis no Boletim Econômico do Rio.

Em que pese a ausência de direitos trabalhistas, o trabalhador informal está inserido no mercado de trabalho, e consegue gerar renda. Segundo a Prefeitura, o aumento do trabalhador informal, nesse momento, pode ser considerado como uma sinalização de retomada da economia carioca. Nos períodos pós-recessão, a volta do mercado de trabalho tende a ocorrer, inicialmente, pelo setor informal da economia.

Com isso, a quantidade de trabalhadores em situação mais vulnerável do mercado de trabalho no Rio, que é o somatório das pessoas desocupadas, subocupadas, desalentadas, indisponíveis e informais, chegou a 1,6 milhão de pessoas no primeiro trimestre de 2022.

Ao que tudo indica, segundo a SMDEIS, “o pior momento foi no terceiro trimestre de 2020, com uma diminuição de 517,8 mil pessoas ocupadas, em comparação com o quarto trimestre de 2019. Houve um aumento de 443,7 mil pessoas ocupadas entre o primeiro trimestre de 2022 e o ponto mais baixo, no terceiro trimestre de 2020”³⁷⁷.

A seguir, serão brevemente abordados alguns programas, projetos, iniciativas, dentre outros, concernentes à seara econômica desta municipalidade.

RIO DIGITAL NOMADS

Há de se reconhecer a contundente mudança global no comportamento do trabalho e suas novas modalidades. A pandemia de covid-19 mostrou que vários trabalhos podem ser executados remotamente³⁷⁸.

Em 24 de janeiro, foi publicada no Diário Oficial da União, a Resolução CNIG MJSP nº 45, que dispõe sobre a concessão de visto temporário e de autorização de residência para imigrante, sem vínculo empregatício no Brasil, cuja atividade profissional possa ser realizada de forma remota, denominado “nômade digital”.



³⁷⁷ Disponível em: <https://observatorioeconomico.rio/wp-content/uploads/sites/5/2022/06/Boletim-Economico-do-Rio_05_2022.pdf> Acesso em: 14/06/2022.

³⁷⁸ Disponível em: <<https://riotur.prefeitura.rio/rio-nomades-digitais/>> Acesso em: 10/06/2022.

WEB SUMMIT

Com a missão de gerar desenvolvimento econômico por meio da atração de investidores e atores relevantes para a cidade, a Cidade do Rio de Janeiro sediará a primeira edição do evento *Web Summit* na América do Sul, evento voltado a empresas do ramo de tecnologia e startups em expansão, cujas estimativas sobre a capacidade de volume de negócios no mercado orbitam em mais de US\$ 1 bilhão.

NAVES DO CONHECIMENTO

As Naves do Conhecimento³⁷⁹ ocupam espaços que visam à democratização do acesso à informação e ao conhecimento, buscando novas formas de aprendizagem em ambientes colaborativos e criativos, oferecendo cursos de alto nível, oficinas e acesso gratuito à internet.

RIO COMO CRIPTO FRIENDLY CITY

Na linha do avanço da utilização de novas tecnologias para o desenvolvimento do mercado de bens e serviços, ao longo dos últimos anos, foi editado o Decreto nº 50.145, de 14 de janeiro de 2022, que dispõe sobre a criação de Grupo de Trabalho destinado a empreender estudos, realizar análises e propor ações e projetos relacionados ao desenvolvimento de um mercado de moedas digitais, meios de pagamento, tecnologias *blockchain*, visando ao impulsionamento da economia local neste segmento, otimização de instrumentos financeiros e fiscais da Prefeitura e obtenção de receitas para o Município do Rio de Janeiro.

³⁷⁹ Disponível em: <<http://cienciaetecnologia.prefeitura.rio/navesdoconhecimento/>> Acesso em: 10/06/2022.

Figura 78. Figura: Rio e Criptomoedas

Fonte: Diário Oficial do Rio (14/01/2022)

Rio DIÁRIO OFICIAL
PREFEITURA Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro | Poder Executivo | Ano XXXV | Nº 212 | Sexta-feira, 14 de Janeiro de 2022

Rio se organiza para entrar no universo das criptomoedas

A Prefeitura do Rio deu o primeiro passo para virar um hub nacional no mercado de moedas digitais. Um decreto publicado hoje cria um Grupo de Trabalho para propor ações relacionadas ao desenvolvimento deste mercado com o objetivo de impulsionar a economia carioca no universo cripto.

O Grupo de Trabalho, coordenado pela Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação, vai estudar formas de estimular o uso das moedas por meio de descontos ao contribuinte, como no pagamento do IPTU, por exemplo.

Chamadas de Crypto Rio, as moedas digitais cariocas também poderão ajudar na ampliação de recursos para projetos estratégicos da cidade. Os especialistas irão avaliar, ainda, a possibilidade de o município fazer investimentos do Tesouro em criptomoedas. O resultado dos estudos será divulgado pelo Grupo de Trabalho em 90 dias, a contar da publicação do decreto.

O Relatório concluiu que o mercado cripto disponibiliza inovação e novas tecnologias para a sociedade, mas como toda nova tecnologia, o mercado de criptoativos envolve riscos e incertezas que precisam ser avaliados pelo gestor.

Como destacado no relatório, os riscos muitas vezes exigem e diminuem com a regulação. Neste sentido, imprescindível a continuidade dos estudos, análises, audiências e debates sobre o tema, no Executivo, em âmbito legislativo, e junto à sociedade, para oitiva dos atores de mercado, das entidades de ensino/pesquisa, de especialistas, associações e organizações.

BOLSA VERDE

Em junho de 2021, foi editado o Decreto nº 48.995/2021, para desenvolver, estudar e estimular a criação de um mercado de créditos de carbono na Cidade. O Decreto instituiu o Grupo de Trabalho

destinado a empreender estudos, realizar análises e propor ações e projetos relacionados ao desenvolvimento de um mercado de créditos de carbono na Cidade do Rio de Janeiro, denominado de “Bolsa Verde Rio”^{380 381}.

O Grupo de análise sobre o mercado de créditos de carbono sugeriu: optar inicialmente por um mercado voluntário de modo a não onerar exclusivamente empresas cariocas; criar um arcabouço regulatório de padronização na metodologia de apuração, certificação e negociação dos créditos, materializados em um selo de qualidade (“Rio Standard”); fomentar o mercado voluntário (proposta “ISS Verde”); desenvolver um ambiente de negócios de Finanças Sustentáveis, por meio da atração de empresas, instituições e organismos internacionais, reforçando o protagonismo do Rio na pauta ambiental.

Sobre o tema ‘Rio + Sustentável’, a Prefeitura, no bojo do Relatório de Gestão e Avaliação do Plano Plurianual- PPA referente ao Exercício de 2021 (Peça 004), informou que:

Rio + Sustentável

[...] Em 2021 foi lançado o projeto **Bolsa Verde Rio**, de iniciativa da SMDEIS, com o objetivo de tornar o Rio a capital de investimentos verdes no Brasil, por meio do fortalecimento do ambiente de negócios de finanças sustentáveis no Rio, atraindo empresas desse ecossistema para a Cidade. [...]. (grifo acrescentado)

ECONOMIA DAS PRAIAS

Em presente Estudo da SUBDEI/SMDEIS denominado “Economia das Praias do Rio”³⁸², a Prefeitura procurou trazer um olhar econômico, com dados e números, para um dos principais ativos da Cidade, que são as praias, espaços que atraem muitos turistas, sendo um importante agente movimentador da economia e de novos negócios, representando para a população, meio de trabalho, sustento, e geração de renda mediante a oferta dos mais variados bens e serviços.

Conforme destacado pela Prefeitura, dos 15 mil trabalhadores ambulantes registrados, 14,2% trabalhavam na praia. Veja-se:

³⁸⁰ Disponível em: <<https://observatorioeconomico.rio/wp-content/uploads/sites/5/2022/01/GT-Bolsa-Verde-Rio.pdf>> Acesso em: 01/06/2022.

³⁸¹ Na análise, concluiu-se que o mercado global de carbono tem um enorme potencial; além de contribuir decisivamente para as metas do Acordo de Paris. Como destacado no material disponibilizado pela Prefeitura, caso bem-organizado, o Brasil poderá representar para este mercado, o que a Arábia Saudita representa para o petróleo; o país está se movimentando para construir bases regulatórias para a formação desse mercado de forma estruturada; antecipar o processo em relação à nação pode fomentar um ambiente de negócios de Finanças Sustentáveis local, que terá economia de rede para se manter na Cidade (“first mover advantage”).

³⁸² Disponível em: <https://observatorioeconomico.rio/wp-content/uploads/sites/5/2022/03/Estudo-Especial_Economia-da-Praia.pdf> Acesso em: 27/06/2022.

Gráfico 119. Quantidade de Ambulantes no Rio de Janeiro - por tipo

Fonte: Estudo da SUBDEI/SMDEIS, disponível em <https://observatorioeconomico.rio/wp-content/uploads/sites/5/2022/03/Estudo-Especial-Economia-da-Praia.pdf>.



Segundo dados da PNAD Contínua no período de 2016 a 2021 havia em média 38 mil pessoas ocupadas como trabalhador ambulante residentes no Município do Rio de Janeiro.

SANDBOX. RIO

Outra iniciativa que merece registro é voltada para que produtos, serviços ou processos inovadores possam ser testados no Rio, por meio de autorização temporária concedida pelo Município e em um ambiente controlado.

Durante o período de testes, a atividade será monitorada para a coleta de dados que terão utilidade numa possível regulamentação. Isso ocorrerá por meio do *Sandbox*. Rio, que pretende selecionar projetos que impulsionem o desenvolvimento econômico da Cidade.

13.5.6. Liberdade Econômica

A Lei de Liberdade Econômica (Lei Complementar Municipal nº 238/2021) reforçou em âmbito municipal – especialmente – o direito de empreendedores exercerem suas atividades econômicas sem a necessidade de atos públicos de liberação, desde que sejam atividades de baixo risco.

As novas regras dispõem sobre a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, prevista na Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e ampliam o alcance das garantias fundamentais à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica, disciplinando a atuação do Município como agente normativo regulador.

A legislação foi regulamentada pela Prefeitura do Rio com a publicação de dois decretos (Decreto nº 50.205, de 16 de fevereiro de 2022 e Decreto nº 50.206, de 16 de fevereiro de 2022). O primeiro deles regulamenta as atividades de baixo risco, e o segundo a Inscrição Econômica Social (INES), que beneficiará empreendedores mais vulneráveis.

Pelas novas regras, atividades de baixo risco que sejam realizadas em residência própria, em área menor que 200 metros quadrados (m²) ou virtualmente, não precisam mais da consulta prévia de

local, nem de alvará de funcionamento. Estão sendo beneficiados cabeleireiros, manicures, chaveiros, costureiras, fabricantes artesanais de biscoitos, lanchonetes, casas de suco e pequenos comércios.

Ao estipular o valor da Taxa de Licença para Estabelecimento (TLE) em R\$ 50,00, o programa permite que pessoas formalizem seus negócios e saiam da informalidade.

RANKING NACIONAL DE DISPENSA DE LICENÇAS

O ranking nacional dos Municípios fornece indicadores relativos ao quantitativo de atividades econômicas dispensadas de alvarás e licenças nos respectivos Municípios, nos termos da Lei Federal da Liberdade Econômica. Leva-se em consideração, além da norma nacional, a existência de norma estadual das unidades federativas dos respectivos Municípios.

A regulamentação da legislação municipal é posterior ao estudo. Portanto, os efeitos da nova legislação sobre liberdade econômica ainda não impactaram a análise, cujas fontes são anteriores à normativa.

Visto isto, no cenário das capitais destacam-se Curitiba, Maceió e Manaus, Florianópolis (575), Vitória (515) e Rio de Janeiro (346).

Tabela 136. Tabela: Ranking Nacional de Dispensa de alvarás e licenças - 2021

Fonte: Ministério da Economia³⁸³



Ranking de atividades dispensadas nas capitais³.

Município	Quantidade de atividades econômicas dispensadas
Florianópolis (SC)	575
Curitiba (PR)	527
Vitória (ES)	515
Maceió (AL)	492
Rio de Janeiro (RJ)	346
Manaus (AM)	313
Belém (PA)	300
Boa Vista (RR)	300
Brasília (DF)	300
Campo Grande (MS)	300
Fortaleza (CE)	300
Goiania (GO)	300
João Pessoa (PB)	300
Macapá (AP)	300
Natal (RN)	300
Palmas (TO)	300
Porto Alegre (RS)	300
Rio Branco (AC)	300
São Luís (MA)	300
Aracaju (SE)	289
Teresina (PI)	286
São Paulo (SP)	260
Belo Horizonte (MG)	257
Cuiabá (MT)	245
Porto Velho (RO)	235

13.5.7. Operações, Resiliência e Prevenção

A Cidade também avança para o aprimoramento de serviços de telegestão e a expansão do Centro de Operações e Resiliência (COR).

³⁸³ Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/drei/tabelas-de-dispensa-de-alvara/ranking-nacional-de-dispensa-de-alvaras-e-licencas-dezembro-de-2021.pdf>> Disponível em: <<https://observatorioeconomico.rio/wp-content/uploads/sites/5/2022/01/GT-Bolsa-Verde-Rio.pdf>> Acesso em: 01/06/2022.

Conforme dados disponibilizados pela Prefeitura³⁸⁴, dentro dos serviços de telegestão, a expectativa é que sejam instaladas 10.002 câmeras de monitoramento; implantados 5.001 pontos de acesso *wi-fi*; 4 mil sensores de retenção e gestão de resíduos e 6 mil sensores semafóricos, que contribuirão para melhorar a segurança pública e a mobilidade urbana na Cidade.

Por intermédio do programa Rio Resiliente,³⁸⁵ a Prefeitura desenvolve um conjunto de diretrizes com o objetivo de lidar com as principais vulnerabilidades da Cidade e torná-la mais resiliente. Segundo a PCRJ, a iniciativa tem o apoio da rede 100 Cidades Resilientes. A meta é tornar a Cidade do Rio referência global em resiliência até 2035.

A Estratégia de Resiliência definida pela Prefeitura possui seis objetivos definidos:

1. Aprofundar o conhecimento e mitigar os impactos das mudanças climáticas;
2. Preparar o Rio para responder a eventos climáticos extremos e outros choques;
3. Desenvolver e adaptar espaços urbanos verdes, frescos, seguros e flexíveis;
4. Prover serviços básicos de alta qualidade para todos os cidadãos;
5. Promover uma economia inclusiva, diversificada, circular e de baixo carbono;
6. Aumentar a resiliência de cidadãos e promover a coesão social.

Também devem ser substituídas as luminárias³⁸⁶ de vapor de sódio até o final de 2022, e postes de aço por de fibra, mais duráveis e resistentes a descargas elétricas.

De acordo com os dados disponibilizados pela municipalidade, o Programa Luz Maravilha³⁸⁷ atingiu importantes etapas de seu cronograma de ações: superou a marca de 225 mil pontos instalados com lâmpadas de LED em toda a Cidade. Com esse número, ultrapassa a metade da meta inicial estabelecida pela Parceria Público-Privada (PPP) da PCRJ, que prevê a troca de todo o parque de iluminação pública, com a substituição de 450 mil luminárias no Município.

PROGRAMA CONJUNTO DE ESTRATÉGIAS DE PREVENÇÃO (CEP)

A Prefeitura do Rio, por meio da Secretaria de Ordem Pública (SEOP), também lançou em 2021, o Programa Conjunto de Estratégias de Prevenção (CEP) com o objetivo de reduzir os chamados crimes de oportunidade, que são as ocorrências em que o criminoso identifica no ambiente as chances para cometer delitos, como os roubos e furtos a pedestres.

A partir do diagnóstico feito pela SEOP, com base nos dados do Instituto de Segurança Pública (ISP), ações foram planejadas em conjunto com Guarda Municipal (GM-Rio) para ocupação do espaço público.

³⁸⁴ Disponível em: <<http://cor.rio/institucional/>> Acesso em: 27/06/2022.

³⁸⁵ Disponível em: <<http://cor.rio/resiliente/>> Acesso em: 27/06/2022.

³⁸⁶ Disponível em: <<https://prefeitura.rio/infraestrutura/luz-maravilha-ultrapassa-metade-da-meta-com-mais-de-225-mil-pontos-de-led-instalados-na-cidade/>> Acesso em: 01/06/2022.

³⁸⁷ Disponível em: <<https://prefeitura.rio/infraestrutura/luz-maravilha-ultrapassa-metade-da-meta-com-mais-de-225-mil-pontos-de-led-instalados-na-cidade/>> Acesso em: 01/06/2022.

13.6. Indicadores Sociais

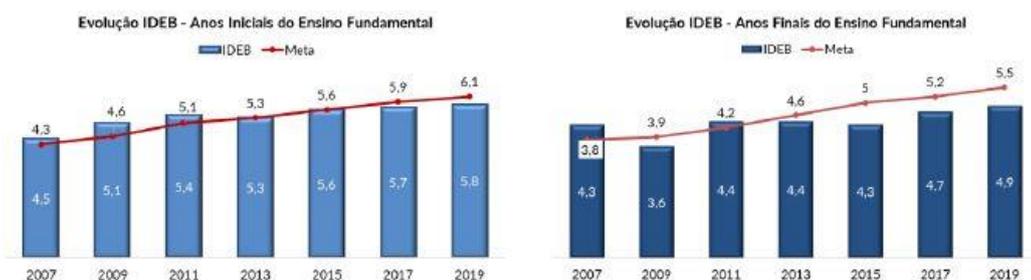
ULTRAPASSADAS AS CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS ASPECTOS ECONÔMICOS RELEVANTES DA CIDADE, CABE TRAZER, NO PRESENTE SUBITEM, INFORMAÇÕES CONCERNENTES A ALGUNS ÍNDICES SOCIAIS, TAIS COMO: IDEB, IDH, IDH-M E IPS, SEM A PRETENSÃO DE ESGOTAR O TEMA.

13.6.1. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB

A respeito da qualidade da educação básica oferecida nas unidades municipais, o indicador que sintetiza informações sobre o rendimento escolar utilizado nacionalmente é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), cuja evolução é demonstrada no gráfico a seguir:

Gráfico 120. Evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB

Fonte: Relatório Técnico da CAD/SGCE sobre as Contas de Governo, fl. 27



Fonte: INEP/MEC.

O gráfico acima circunscreve o período de 2007 até 2019, tendo em vista que os dados são divulgados bianualmente e o IDEB de 2021 ainda não foi disponibilizado.

Vale destacar que o Município não tem alcançado a meta nas últimas avaliações, em especial para os anos finais (6º ao 9º ano) do Ensino Fundamental, cujos resultados estão distantes da meta desde 2013, conforme consta do Relatório e Projeto de Parecer Prévio das Contas de Governo de 2020.

Adicionalmente, em comparação com outras capitais do país como São Paulo, Belo Horizonte, Manaus e Fortaleza, o Rio de Janeiro apresenta o pior desempenho nos anos iniciais (1º ao 5º ano), estando em um nível intermediário nos anos finais (6º ao 9º ano), conforme se verifica nos próximos gráficos:

Gráfico 121. IDEB 2019 - Anos Iniciais

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

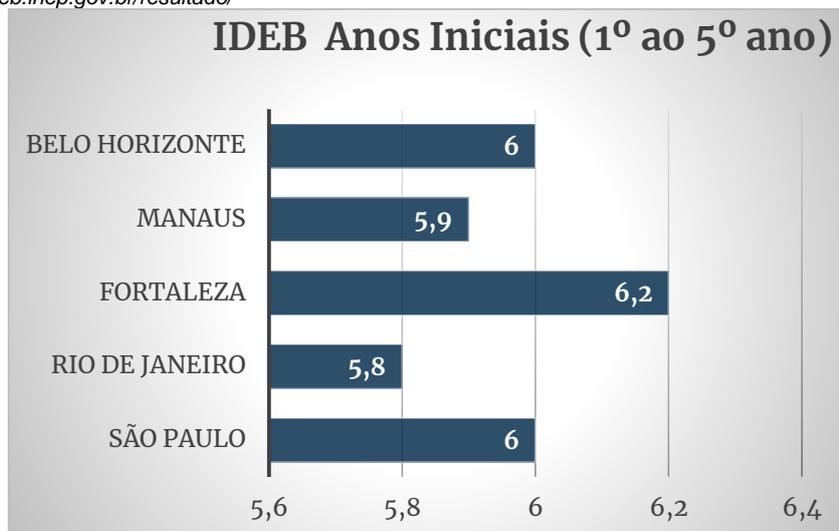
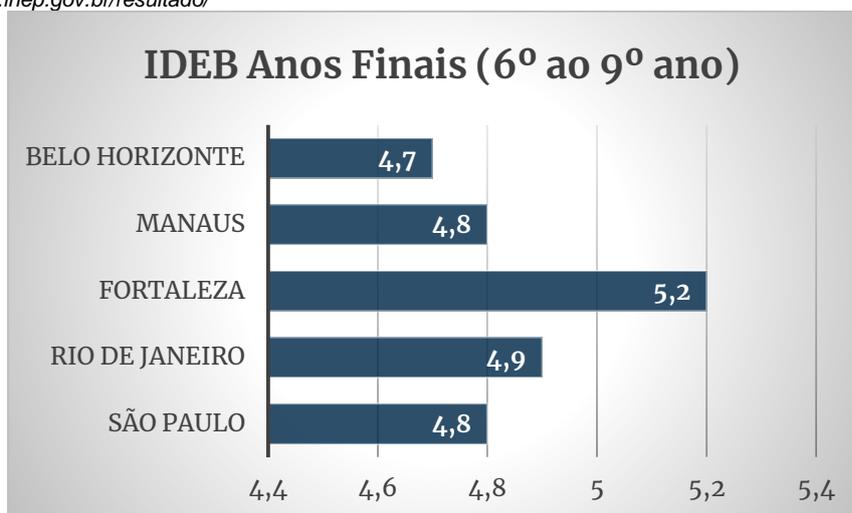


Gráfico 122. IDEB 2019 - Anos Finais

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



Chama atenção a diferença entre os índices quando comparado a Fortaleza, visto que a capital cearense alcançou 6,2 e 5,2 para os anos iniciais e finais, enquanto o Rio de Janeiro atingiu apenas 5,8 e 4,9, respectivamente, para os mesmos segmentos.

Investigando-se um pouco mais de perto as possíveis causas de tal diferença, constata-se que Fortaleza possui um quantitativo de alunos em regime integral muito superior aos das demais capitais, conforme sintetizado na tabela a seguir:

Tabela 137. IDEB 2019 – Proporção de matrículas Tempo Integral / Tempo Parcial – Anos Iniciais e Finais

Fonte: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>

Unidades da Federação Municípios Dependência Administrativa	Matrícula inicial					
	Ensino Regular					
	Ensino Fundamental					
	Anos Iniciais		% Integral s/parcial	Anos Finais		% Integral s/parcial
Parcial	Integral	Parcial		Integral		
SÃO PAULO						
Municipal Urbana	1.510.768	157.558	10%	502.752	22.448	4%
RIO DE JANEIRO						
Municipal Urbana	573.169	99.902	17%	347.454	68.773	20%
MANAUS						
Municipal Urbana	115.318	748	1%	55.415	316	1%
FORTALEZA						
Municipal Urbana	33.353	55.063	165%	25.123	53.728	214%
BELO HORIZONTE						
Municipal Urbana	6.752	50.783	752%	42.271	144	0%

Destaca-se, também, que nove das dez escolas que obtiveram os melhores resultados do Brasil para o IDEB – Anos Iniciais são unidades públicas e estão localizadas no Ceará³⁸⁸, sendo a primeira colocada a Escola Nossa Senhora Aparecida, localizada no Município de Independência, com nota 9,8.

Para os Anos Finais, o Ceará também se destaca tendo sete escolas bem posicionadas no ranking das 10 melhores. Entre elas, a primeira colocada, a Escola Nossa Senhora Aparecida, na Cidade de Granja, com nota 8,7.

Neste contexto, a melhoria da qualidade do ensino e a consequente elevação do IDEB se constituem em grandes desafios a serem enfrentados pela PCRJ, conforme análises efetuadas por esta Corte no subitem 5.2.1 do Relatório Técnico da CAD/SGCE sobre as Contas de Governo.

Tais subitens se referem, respectivamente, ao programa “0316 - Melhoria da qualidade da educação carioca”, cujo objetivo geral era assegurar o padrão de excelência para o ensino público na Cidade do Rio de Janeiro, a fim de que o aluno concluísse o ensino fundamental com um projeto de vida para o futuro, e “0315 – Modernização da gestão e melhoria da infraestrutura na educação”, cujo objetivo, de acordo com o PPA 2018-2021, era ampliar a capacidade de atendimento à população na idade escolar, mantendo atualizada a infraestrutura física, organizacional e tecnológica adequada a um ensino de qualidade.

13.6.2. Índice de Desenvolvimento Humano – IDH

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)³⁸⁹, criado em 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, é uma medida resumida do desenvolvimento dos países a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi a utilização de um indicador que envolvesse outras variáveis em contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento.

³⁸⁸ Disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2020/09/15/ideb-nove-das-10-melhores-escolas-do-brasil-sao-do-ceara-confira-lista.ghtml>> Acesso em: 10/06/2022.

³⁸⁹ Disponível em: <<https://hdr.undp.org/Acesso>> Acesso em: 08/06/2022.

Analisando as três dimensões do IDH, o indicador relativo à renda é obtido pelo cálculo da renda média nacional per capita medida em dólar-PPC (paridade do poder de compra). O indicador referente à dimensão educação, por sua vez, é uma combinação da média dos anos de estudo da população adulta com os anos de estudo esperados da população jovem e, por fim, o terceiro indicador correspondente à saúde é medido por meio da expectativa de vida da população ao nascer.

O IDH é uma referência numérica que varia entre 0 e 1 e quanto mais próximo de 1, maior é o desenvolvimento esperado, e, portanto, melhores seriam as condições para os quesitos que compõem o índice.

Com IDH de 0,765³⁹⁰, o Brasil caiu cinco posições e agora ocupa o 84º lugar do ranking, entre 189 países e territórios reconhecidos pela ONU. Entre nossos vizinhos da América do Sul, Chile, Argentina e Uruguai, Peru e Colômbia aparecem à frente do Brasil na última lista divulgada, em dezembro de 2020:

Figura 79. Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH

Fonte: PNUD

Ranking	País	IDH	Expectativa de vida ao nascer	Anos esperados de escolaridade	Média de anos na escola	RNB per capita PPC
muito alto desenvolvimento humano						
43	Chile	0,851	80,2	16,4	10,6	23.261
46	Argentina	0,845	76,7	17,7	10,9	21.190
55	Uruguai	0,817	77,9	16,8	8,9	20.064
alto desenvolvimento humano						
79	Peru	0,777	76,7	15,0	9,7	12.252
83	Colômbia	0,767	77,3	14,4	8,5	14.257
84	Brasil	0,765	75,9	15,4	8,0	14.263
86	Equador	0,759	77,0	14,6	8,9	11.044
97	Suriname	0,738	71,7	13,2	9,3	14.324
103	Paraguai	0,728	74,3	12,7	8,5	12.224
107	Bolívia	0,718	71,5	14,2	9,0	8.554
113	Venezuela	0,711	72,1	12,8	10,3	7.045
médio desenvolvimento humano						
122	Guiana	0,682	69,9	11,4	8,5	9.455

Na América do Sul, a expectativa de vida do brasileiro é menor do que a de 6 vizinhos: Chile (80,2), Uruguai (77,9), Colômbia (77,3), Equador (77,0), Peru (76,7) e Argentina (76,7).

Já a renda média nacional per capita medida em dólar-PPC, é menor do que a de 4 países da região: Chile (US\$ 23,2 mil), Argentina (US\$ 21,2 mil), Uruguai (US\$ 20,1 mil) e Suriname (US\$ 14,3 mil).

Com relação aos anos esperados de escolaridade, o Brasil está situado em quarto lugar, atrás de Argentina (17,7), Chile (16,4) e Uruguai (16,8).

A partir de 2010, o PNUD passou a calcular o índice de desenvolvimento dos países também ajustado à desigualdade - IDHAD³⁹¹, por entender que as médias não retratam fielmente a situação dos

³⁹⁰ Human Development Report 2020, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, disponível em <http://hdr.undp.org/en>. Acesso em: 06/06/2022.

³⁹¹ Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idh.html>> Acesso em: 06/06/2022.

países desiguais. Ao se adotar este critério, o Brasil apresentaria um IDH de valor 0,570 e desceria vinte posições no ranking global.

13.6.3. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM

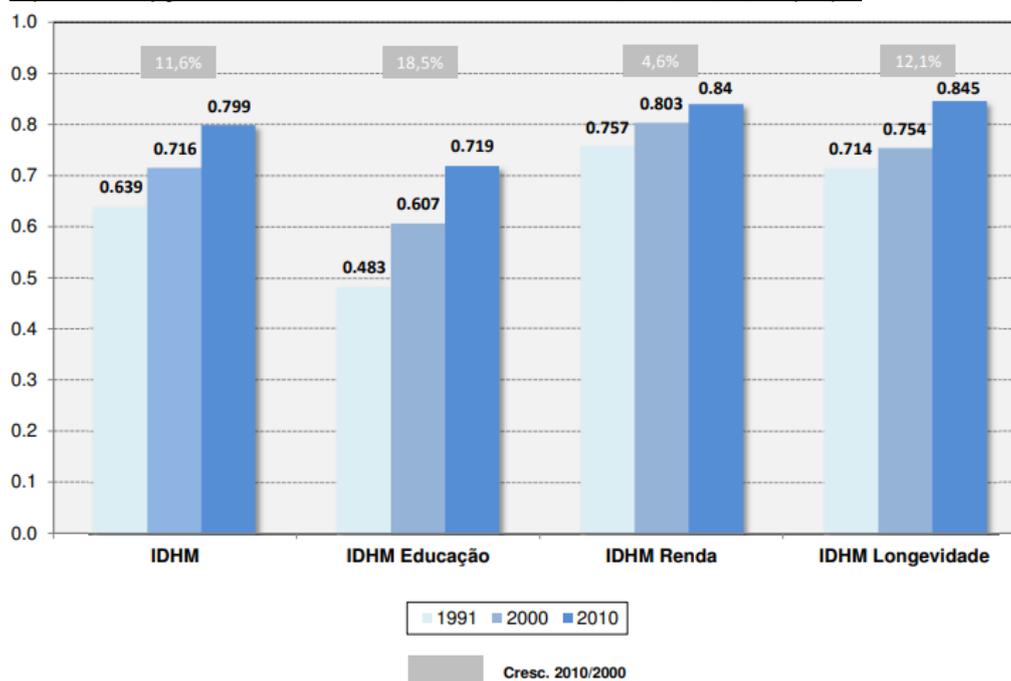
O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM³⁹² é calculado pelo PNUD, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea e pela Fundação João Pinheiro (de Minas Gerais), adequando a metodologia global e com uma série de ajustes para se adaptar à realidade brasileira. Embora sejam medidas as mesmas dimensões, os indicadores levados em conta no IDHM são mais apropriados para avaliar o desenvolvimento dos Municípios brasileiros.

Neste contexto, o IDHM – incluindo seus três componentes, IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda – revela um panorama dos Municípios em três importantes dimensões do desenvolvimento humano durante duas décadas da história brasileira.

Para possibilitar a comparação com os resultados do IDHM de 1991 e 2000, estes foram recalculados conforme as adaptações metodológicas introduzidas na versão de 2010. A seguir são apresentados alguns gráficos e tabelas com a variação do IDHM para os 3 anos mencionados, bem como rankings³⁹³ incluindo o MRJ:

Gráfico 123. IDH-M e seus subíndices: Cidade do Rio de Janeiro, 1991, 2000 e 2010

Fonte: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6165511/4162028/analise_idhm_rio_v4_compur.pdf



³⁹² Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>> Acesso em: 06/06/2022.

³⁹³ Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>> Acesso em: 06/06/2022.

Tabela 138. IDH-M e seus subíndices: Ranking da Cidade do Rio de Janeiro entre os Municípios do país, 1991, 2000 e 2010

Fonte: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6165511/4162028/analise_idhm_rio_v4_compur.pdf

IDH e seus subíndices	1991	2000	2010
IDHM	9º	↓ 63º	↑ 45º
IDHM Longevidade	1238º	↓ 2107º	↑ 943º
IDHM Educação	7º	↓ 77º	↓ 172º
IDHM Renda	13º	↓ 15º	↓ 18º

Tabela 139. Variação do IDH-M e seus subíndices: Cidade do Rio de Janeiro, 1991-2000 e 2000-2010

Fonte: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6165511/4162028/analise_idhm_rio_v4_compur.pdf

Indicadores	1991 / 2000 (%)	2000 / 2010 (%)
IDHM	↑ 12,1%	↑ 11,6%
IDHM Longevidade	↑ 25,7%	↑ 18,5%
IDH Educação	↑ 6,1%	↑ 4,6%
IDHM Renda	↑ 5,6%	↑ 12,1%

Verifica-se no gráfico e tabelas acima que o subíndice IDHM Longevidade foi aquele que apresentou maior crescimento no período 2000/2010 tanto na Cidade do Rio de Janeiro, como também quando comparado a todos os demais municípios nacionais. Por seu turno, o IDHM Educação foi aquele que apresentou pior desempenho.

Gráfico 124. IDH-M: Regiões selecionadas: 1991, 2000 e 2010

Fonte: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6165511/4162028/analise_idhm_rio_v4_compur.pdf

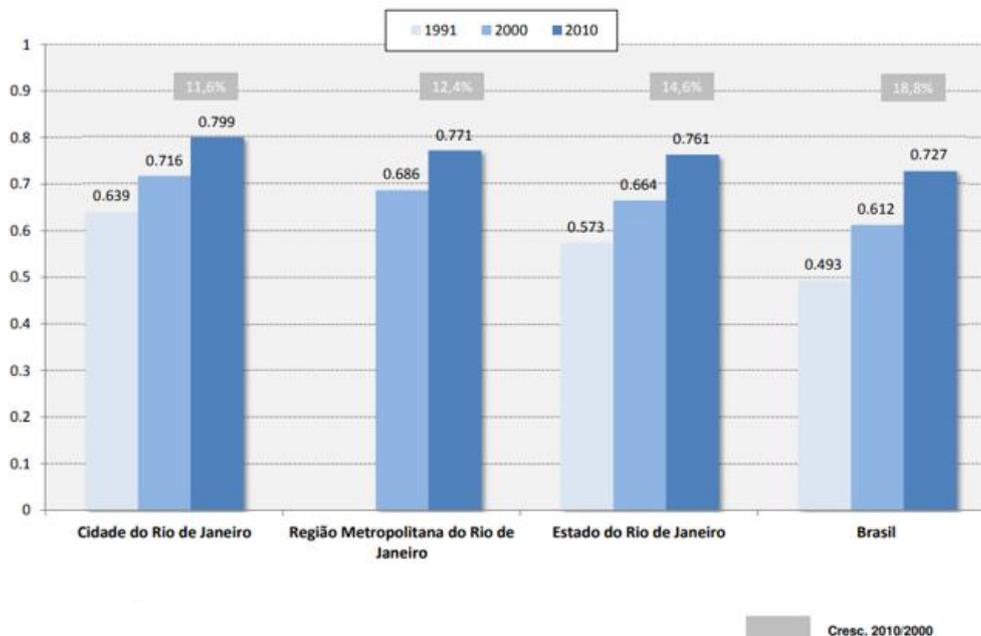
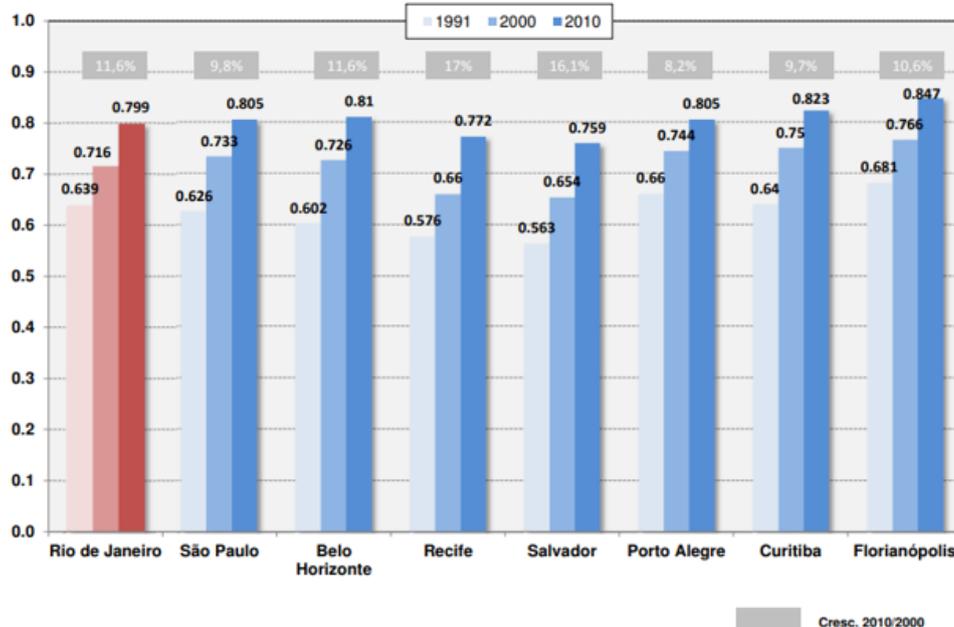


Gráfico 125. IDH-M: Cidades selecionadas: 1991, 2000 e 2010

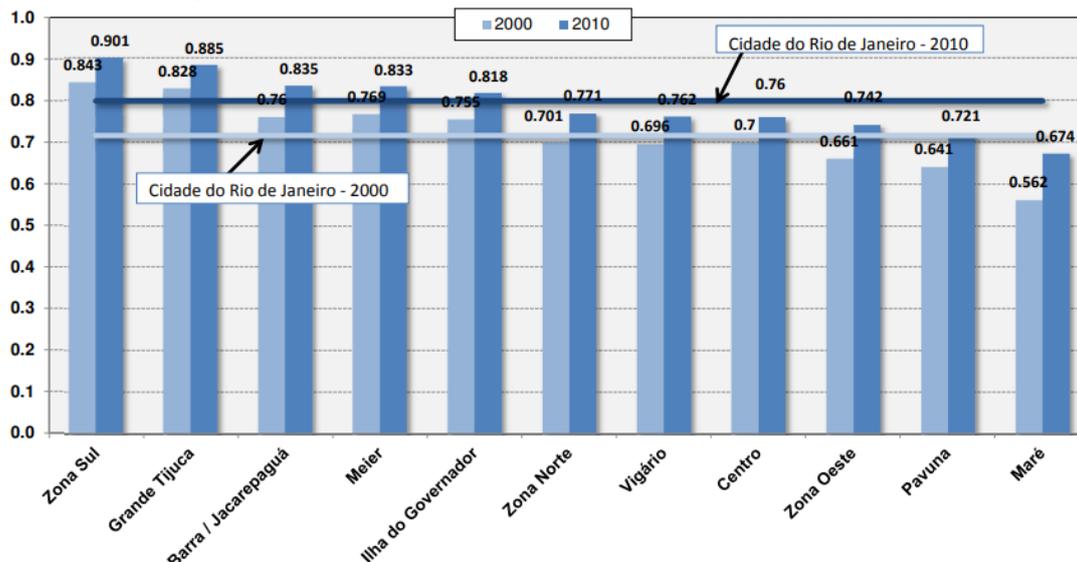
Fonte: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6165511/4162028/analise_idhm_rio_v4_compur.pdf



Em 2010, a Cidade do Rio de Janeiro possui o maior IDHM (0.799) comparativamente à Região Metropolitana e ao Estado da qual faz parte e ao país. Contudo, quando avaliado junto a outras capitais de porte semelhante, verifica-se que possui pior resultado comparado a todas as capitais da Região Sul, São Paulo e Belo Horizonte, ficando só à frente de Recife e Salvador, localizadas na Região Nordeste do país.

Gráfico 126. IDH-M: Regiões da Cidade do Rio de Janeiro, 2000 e 2010

Fonte: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6165511/4162028/analise_idhm_rio_v4_compur.pdf



As regiões da Zona Sul, Grande Tijuca, Barra/Jacarepaguá, Méier e Ilha do Governador apresentam índices superiores aos da Cidade do Rio de Janeiro, entretanto nenhuma das regiões avaliadas

sofreu alteração no seu posicionamento com relação à média da Cidade entre os anos de 2000 e 2010:

Gráfico 127. IDH-M e seus subíndices: Regiões da Cidade do Rio de Janeiro, 2000 e 2010

Fonte: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6165511/4162028/analise_idhm_rio_v4_compur.pdf

IDH-M e seus subíndices: Regiões da Cidade do Rio de Janeiro, 2000 e 2010

Regiões	IDHM		IDHM Renda		IDHM Longevidade		IDHM Educação	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Cidade do Rio de Janeiro	0.716	0.799	0.803	0.840	0.754	0.845	0.607	0.719
Zona Sul	0.843	0.901	0.963	1.000	0.859	0.914	0.724	0.801
Grande Tijuca	0.828	0.885	0.900	0.937	0.843	0.904	0.748	0.818
Barra / Jacarepaguá	0.760	0.835	0.851	0.900	0.825	0.888	0.626	0.729
Meier	0.769	0.833	0.809	0.836	0.815	0.880	0.690	0.787
Ilha do Governador	0.755	0.818	0.807	0.830	0.812	0.873	0.656	0.756
Zona Norte	0.701	0.771	0.727	0.754	0.790	0.851	0.599	0.713
Vigário	0.696	0.762	0.733	0.754	0.793	0.848	0.580	0.692
Centro	0.700	0.760	0.760	0.785	0.800	0.855	0.564	0.653
Zona Oeste	0.661	0.742	0.686	0.723	0.771	0.825	0.545	0.686
Pavuna	0.641	0.721	0.666	0.698	0.759	0.813	0.521	0.660
Maré	0.562	0.674	0.623	0.661	0.742	0.804	0.385	0.575

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2014.

Índice de desenvolvimento muito alto Índice de desenvolvimento baixo

Entre as 11 Regiões avaliadas, todas apresentaram crescimento do índice e de seus subíndices entre 2000 e 2010. Os maiores avanços foram observados no subitem Longevidade em que todas as regiões obtiveram classificação de seus índices como de desenvolvimento muito alto³⁹⁴.

Como destaque negativo, aparece a região da Maré, não só no resultado de seu IDHM (0.562), mas principalmente no subitem Educação (0.575), ambos classificados com índice de desenvolvimento baixo, embora este último tenha apresentado crescimento expressivo entre 2000-2010, saindo de 0.385 para 0.575.

O IDHM e seus subitens Renda e Educação refletem uma grande disparidade entre as diversas regiões da Cidade. O IDHM variou de 0.562 na Maré até 0.843 na Zona Sul carioca, uma diferença de 0.281 entre o maior e o menor.

13.6.4. Índice de Progresso Social – IPS

O sucesso de uma sociedade costumeiramente é medido por meio de índices como o Produto Interno Bruto (PIB) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que são influenciados pelo desenvolvimento econômico, mas outras questões mais afetas ao cotidiano das pessoas como qualidade de vida, bem-estar, saúde, etc. acabam não sendo representadas por estes indicadores.

Diante dessa necessidade, em 2010, pesquisadores da *Harvard Business School* e do *MIT Sloan School of Management*, reuniram-se com o objetivo de criar um índice que mensurasse os resultados daquilo que é realmente importante para a vida das pessoas e fosse além de indicadores econômicos,

³⁹⁴ Pela escala do estudo, é considerado muito baixo o IDHM entre 0 e 0,49, baixo entre 0,5 e 0,59; médio de 0,6 e 0,69, alto 0,7 e 0,79 e muito alto entre 0,8 e 1,0.

já que crescimento econômico sem progresso social resulta em exclusão, descontentamento social, conflitos sociais e degradação ambiental.

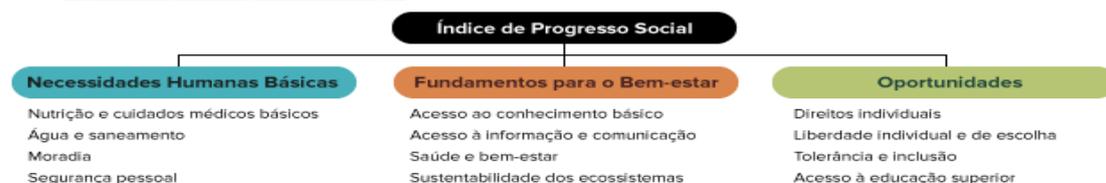
Entende-se o Progresso Social como a capacidade que uma sociedade tem para: (i) atender a necessidades básicas de seus cidadãos, (ii) estabelecer os componentes básicos que permitirão a melhoria da sua qualidade de vida e (iii) criar condições para que as comunidades atinjam seu potencial máximo.

O índice pretende ser uma ferramenta prática que possa ajudar gestores públicos, a iniciativa privada e a sociedade civil a propor e apoiar a implementação de políticas públicas e programas que acelerem o progresso social.

Neste contexto, o Índice de Progresso Social (IPS)³⁹⁵ agrega indicadores sociais e ambientais que capturam três dimensões do progresso social: as necessidades humanas básicas, os fundamentos de bem-estar e as oportunidades. É composto de indicadores selecionados para cada uma dessas dimensões e 12 componentes definidos inicialmente para a medição em escala global, conforme pode ser verificado no gráfico a seguir:

Figura 80. Índice de Progresso Social – IPS: Dimensões

Fonte: <http://www.ipsrio.org.br/metodologia>



A Cidade do Rio de Janeiro é a segunda maior do país com mais de 6,7 milhões de habitantes, conforme estimativa do IBGE para o ano de 2021, composta por bairros e regiões completamente díspares, com grandes contrastes econômicos, culturais e, sobretudo, sociais³⁹⁶.

A fim de melhor orientar suas políticas públicas a partir de um diagnóstico mais apurado, a PCRJ optou pela construção de um índice que fosse capaz de oferecer uma visão sobre a disparidade geográfica do desenvolvimento social dentro da Cidade. Coube ao Instituto Pereira Passos (IPP) a formulação do IPS Rio³⁹⁷, baseado fortemente em séries de registros administrativos, que permite a atualização de dados oficiais com menor periodicidade do que os censos demográficos decenais. Assim, aplica-se a metodologia do Índice de Progresso Social às Regiões Administrativas do Rio de Janeiro.

A definição do índice levou em consideração um modelo com 36 indicadores.

³⁹⁵ Disponível em: <<http://ipsrio.com.br/o-que-e>> Acesso em: 06/05/2022.

³⁹⁶ Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6165511/4162028/analise_idhm_rio_v4_compur.pdf> Acesso em: 06/05/2022.

³⁹⁷ Disponível em: <<http://www.ipsrio.org.br/o-que-e>> Acesso em: 06/05/2022.

Figura 81. Índice de Progresso Social – IPS: Indicadores

Fonte: <https://s3.amazonaws.com/ipsrio/publicacoes/resumo-executivo.pdf>



O desempenho geral do Rio de Janeiro está consolidado na tabela a seguir:

Tabela 140. Tabela: Índice de Progresso Social – IPS: Dimensões

Fonte: <https://s3.amazonaws.com/ipsrio/publicacoes/resumo-executivo.pdf>

		Rio de Janeiro
Índice de Progresso Social - IPS		60,70
Dimensão 1	Necessidades Humanas Básicas	75,09
Componentes	Nutrição e Cuidados Médicos Básicos	70,19
	Água e Saneamento	83,68
	Moradia	77,77
	Segurança Pessoal	68,72
Dimensão 2	Fundamentos do Bem-Estar	53,39
Componentes	Acesso ao Conhecimento Básico	49,96
	Acesso à Informação e Comunicação	51,31
	Saúde e Bem-Estar	62,03
	Sustentabilidade dos Ecossistemas	50,26
Dimensão 3	Oportunidades	53,61
Componentes	Direitos Individuais	61,55
	Liberdade Individual e de Escolha	54,82
	Tolerância e Inclusão	65,71
	Acesso a Educação Superior	32,36

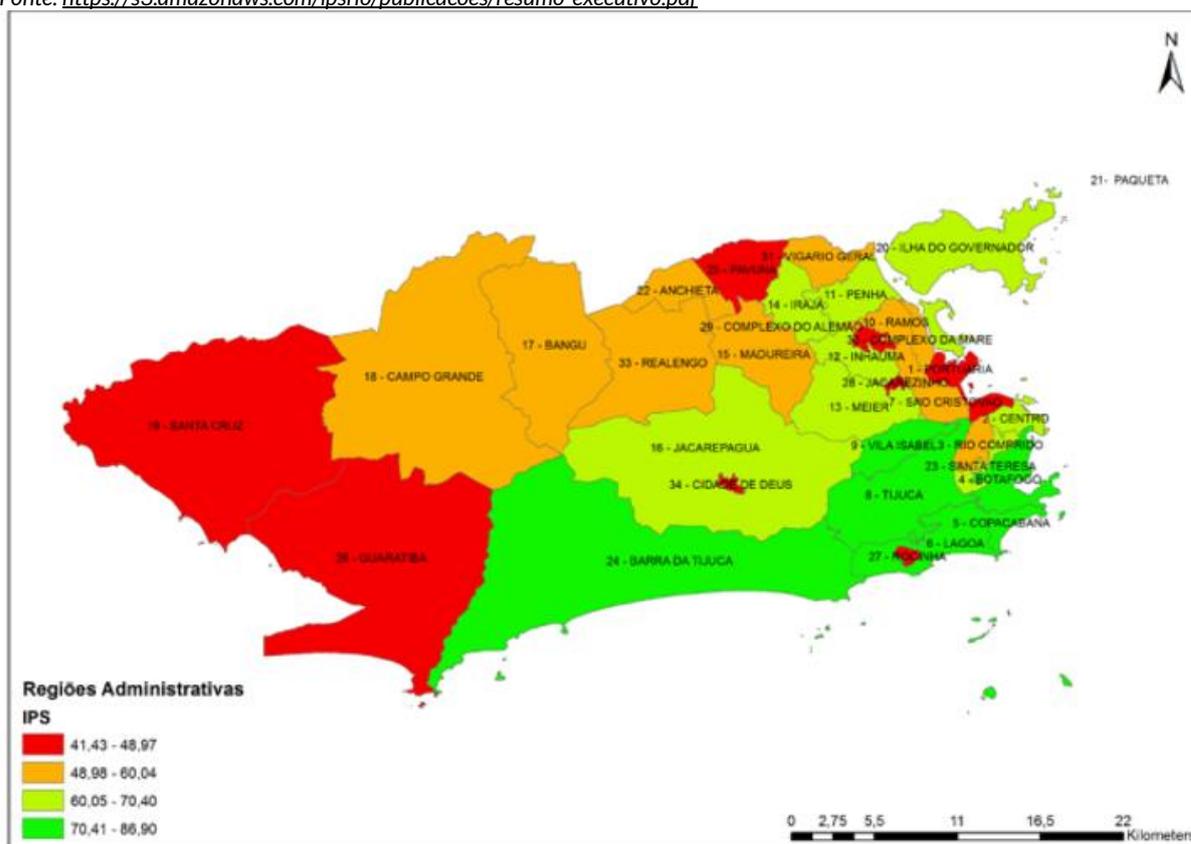
O IPS do Rio de Janeiro apresenta a pontuação média de 60,70, sendo a dimensão “Necessidades Humanas Básicas” responsável por 75,09 pontos, resultado bem superior ao de Fundamentos do Bem-Estar (53,39) e Oportunidades (53,61).

Note-se que Segurança Pessoal (68,72) é o pior resultado de Necessidades Humanas Básicas, enquanto Acesso ao Conhecimento Básico (49,96) apresenta o menor índice nos Fundamentos do Bem-Estar. O Acesso à Educação Superior (32,36), na dimensão Oportunidades, possui o pior resultado de todos os componentes.

O mapa a seguir, apresenta o IPS Rio para Regiões Administrativas, as quais foram agrupadas em quatro grandes grupos de acordo com faixas de IPS estabelecidas no estudo, para qual foram atribuídas cores para melhor visualização da divisão espacial do progresso social carioca.

Figura 82. IPS Rio – Desempenho das Regiões Administrativas

Fonte: <https://s3.amazonaws.com/ipsrio/publicacoes/resumo-executivo.pdf>



Vale destacar os grupos situados nos extremos do índice. A zona sul e as áreas nobres das zonas norte e oeste estão no primeiro grupo, em verde escuro, e possuem IPS superior a 70,41. Estão neste grupo: Botafogo, Lagoa, Copacabana, Tijuca, Vila Isabel e Barra da Tijuca. Por sua vez, os complexos de favelas e as regiões mais extremas das zonas norte e oeste estão no quarto grupo, em vermelho, com IPS abaixo de 48,97, que reúne: Cidade de Deus, Santa Cruz, Portuária, Guaratiba, Rocinha, Jacarezinho, Complexo do Alemão e Pavuna.

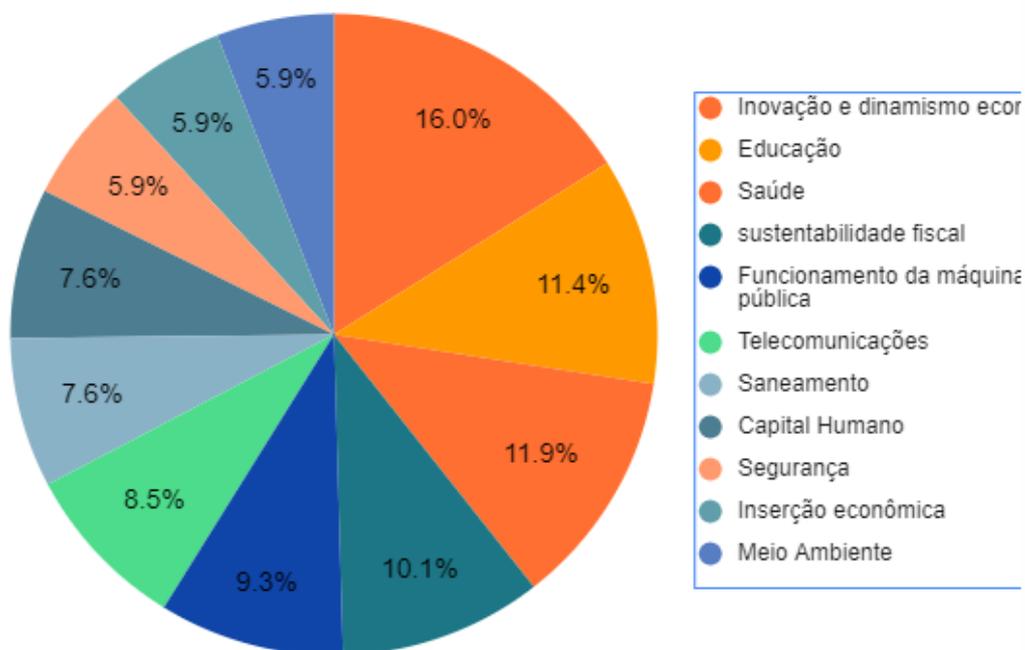
13.7. Comparativo entre os Municípios (Ranking de Competitividade)

POR MEIO DE ESTUDOS PROMOVIDOS PELO CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA - CLP E OUTRAS INSTITUIÇÕES, APRESENTA-SE O RANKING DE COMPETITIVIDADE ENTRE OS MUNICÍPIOS, O QUAL ANALISA O TOTAL DE 411 MUNICÍPIOS BRASILEIROS (7,38% DO UNIVERSO DE MUNICÍPIOS), REPRESENTANDO OS MUNICÍPIOS DO PAÍS COM POPULAÇÃO ACIMA DE 80 MIL HABITANTES DE ACORDO COM A ESTIMATIVA DO IBGE PARA O ANO DE 2020.

Como resultado, a segunda edição do Ranking de Competitividade dos Municípios (2021) é composta por 65 indicadores, organizados em 13 pilares temáticos e 3 dimensões: instituições, sociedade e economia. Esta organização é fruto de ampla reflexão ao longo do projeto sobre quais são os temas fundamentais para se analisar a competitividade a nível municipal no Brasil.

Gráfico 128. Principais indicadores/temas do Ranking de Competitividade

Fonte: <https://municipios.rankingdecompetitividade.org.br>



A tabela abaixo contempla um comparativo entre a Cidade do Rio de Janeiro e demais cidades do Estado:

Tabela 141. Ranking de Competitividade de Cidades do Estado do Rio de Janeiro: Geral e Dimensões

Fonte: <https://municipios rankingdecompetitividade.org.br>

Cluster: Rio de Janeiro		Ranking Geral				Dimensão: Instituições			Dimensão: Sociedade			Dimensão: Economia		
UF	Município	Colocação	Nota	Colocação	Delta colocação	Nota	Colocação	Delta colocação	Nota	Colocação	Delta colocação	Nota	Colocação	Delta colocação
RJ	Niterói	1	57,55	44	-15	61,56	86	-32	65,37	175	-67	46,81	12	4
RJ	Rio de Janeiro	2	56,45	67	4	58,10	150	30	65,40	173	-20	45,65	16	2
RJ	Resende	3	55,39	86	44	59,64	121	39	68,75	113	35	38,37	101	23
RJ	Macaé	4	53,45	133	131	55,44	191	175	62,19	226	116	42,73	35	0
RJ	Petrópolis	5	53,42	134	-17	54,53	211	-58	67,68	131	20	37,01	131	-32

Comparando as cidades do Estado do Rio de Janeiro, a Capital permanece ocupando o segundo lugar, atrás apenas do Município de Niterói.

Abaixo, vê-se tabela contendo um ranking de capitais brasileiras, sendo possível observar que o Rio de Janeiro se encontra na 9ª posição:

Tabela 142. Ranking de Competitividade de Capitais: Geral e Dimensões

Fonte: <https://municipios rankingdecompetitividade.org.br>

Cluster: Capitais		Ranking Geral				Dimensão: Instituições			Dimensão: Sociedade			Dimensão: Economia		
UF	Município	Colocação	Nota	Colocação	Delta colocação	Nota	Colocação	Delta colocação	Nota	Colocação	Delta colocação	Nota	Colocação	Delta colocação
SC	Florianópolis	1	64,58	3	1	62,83	64	162	68,52	116	-68	61,08	2	-1
SP	São Paulo	2	64,48	4	-1	71,29	3	1	70,89	59	13	53,87	4	-1
ES	Vitória	3	64,00	5	1	68,70	10	1	69,94	80	1	54,99	3	2
PR	Curitiba	4	63,74	6	-1	70,34	5	-3	72,24	31	20	50,90	7	4
RS	Porto Alegre	5	62,49	8	2	67,09	20	23	68,46	117	7	53,50	5	-1
MG	Belo Horizonte	6	59,94	16	-5	62,39	71	-51	70,81	61	-18	46,60	14	1
PE	Recife	7	57,13	55	45	66,16	26	-5	61,99	233	-2	47,12	10	29
TO	Palmas	8	57,04	61	6	59,81	117	110	69,31	96	2	41,98	41	-7
RJ	Rio de Janeiro	9	56,45	67	4	58,10	150	30	65,40	173	-20	45,65	16	2

13.8. Cidade Verde e Sustentável

Figura 83. Sustentabilidade



A SUSTENTABILIDADE INTEGRA UMA VISÃO COMPLEXA E SISTÊMICA³⁹⁸, MULTIDIMENSIONAL OU MULTIFACETADA, QUE INCLUI PREOCUPAÇÕES COM A EQUIDADE E JUSTIÇA SOCIAL, ALÉM DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. ISTO É, O CONCEITO CONTEMPORÂNEO DE SUSTENTABILIDADE ULTRAPASSA A VISÃO UNIDIMENSIONAL DE COMBATE E MITIGAÇÃO DOS IMPACTOS NO MEIO AMBIENTE QUE NOS CERCA. DAÍ A SUA RELEVÂNCIA E RAZÃO DE SUA ABORDAGEM NO PRESENTE CAPÍTULO.

A partir dessa reflexão, “sustentabilidade” passou a servir de guia para as organizações em relação à sua atuação, com foco na perenidade dos negócios em diferentes aspectos e, ainda, resultando numa nova forma de se posicionar socialmente, ao mesmo tempo em que proporciona uma administração responsável e transparente.

13.8.1. Conceito de ESG (*Environment, social and governance*)

³⁹⁸ Disponível em: <<https://progesa.fia.com.br/diferenca-entre-sustentabilidade-e-esg-esses-conceitos-sao-a-mesma-coisaQ>> Acesso em: 20/06/2022.

Figura 84. ESG - Environment, social and Governance



A sigla ESG - *Environment, Social and Governance* -, no Brasil, sigla ASG (Ambiental, Social e Governança) foi apresentada em uma publicação de 2004, feita pelo Banco Mundial juntamente com o Pacto Global, em resposta ao desafio levantado pela ONU de como as instituições financeiras poderiam endereçar aspectos ambientais, sociais e de governança ao tema de investimentos financeiros e mercado de capitais.

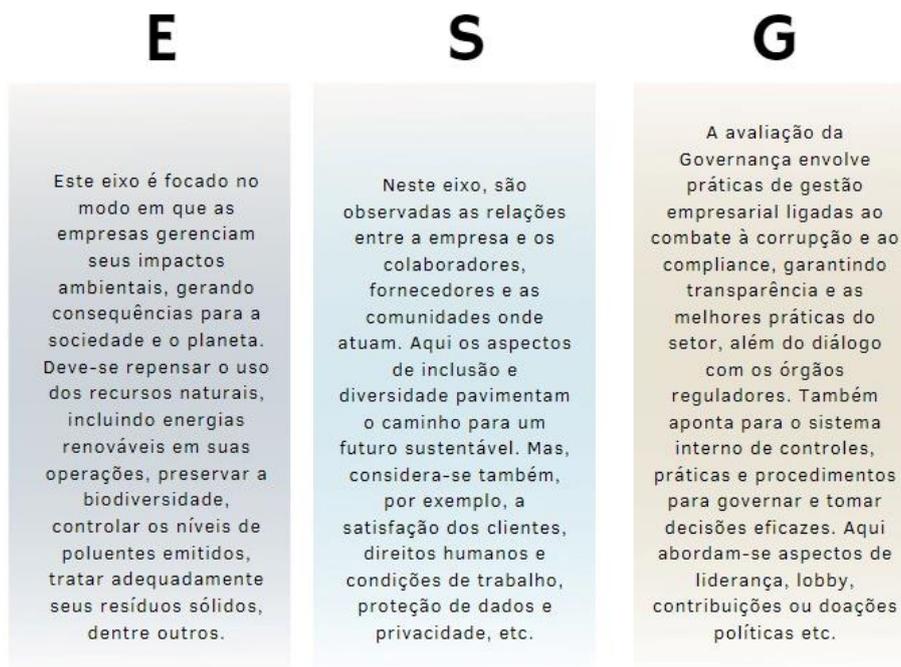
Hoje, quase duas décadas depois, organizações e governos têm compreendido e aplicado, cada vez mais, as métricas ESG, com o entendimento de que não se trata mais de um diferencial para o futuro, mas de uma necessidade real do presente para aqueles que buscam ampliar sua competitividade e atratividade³⁹⁹.

ESG é um índice que avalia as operações das corporações em três eixos da sustentabilidade – Meio Ambiente, Social e Governança, veja-se:

³⁹⁹ Disponível em: <<https://municipios.rankingdecompetitividade.org.br/camadas-esg-e-ods?&pillar=eixo-ambiental>> Acesso em: 30/04/2022.

Figura 85. ESG - Environment, social and governance: conceitos

Fonte: Elaboração Própria



Os critérios e as dimensões de sustentabilidade devem ser levados em conta para a tomada de decisão das organizações, inclusive do Poder Público. Nesse contexto, os Municípios têm a oportunidade de se colocar como protagonistas de uma transição que tem como objetivo o desenvolvimento econômico atrelado ao respeito ao meio ambiente e a promoção da justiça social.

Note-se que os governos locais se configuram como a instância mais próxima dos cidadãos, e, portanto, estão mais habilitados a reconhecer as necessidades locais e as especificidades da população, podendo tomar decisões mais adequadas para a realidade de cada local. Essa proximidade, pois, pode propiciar um ambiente mais favorável para o desenvolvimento sustentável e uma melhor qualidade democrática⁴⁰⁰.

Ao longo dos anos e principalmente diante do cenário de pandemia de covid-19, iniciado em 2020, a adoção de iniciativas voltadas aos fatores ESG é reconhecida como forma de agregar valor, fortalecer a competitividade e a perenidade do negócio, reduzir riscos e custos, dentre outros benefícios para as organizações, além de colaborar com o desenvolvimento sustentável das atividades econômicas.

13.8.2. Agenda 2030 da ONU e seus ODS

Em setembro de 2015, o Brasil firmou compromisso com a “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”⁴⁰¹ na Cúpula realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em New York. O

⁴⁰⁰ Disponível em: <<https://municipios.rankingdecompetitividade.org.br/camadas-esg-e-ods?&pillar=eixo-ambiental>> Acesso em: 30/04/2022.

⁴⁰¹ Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>> Acesso em 29/04/2022.

documento assinado representa a adesão do país aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), cujo conceito e detalhamento serão apresentados mais à frente.

Tal processo busca dar continuidade, ao mesmo tempo em que adensa e amplia a agenda de desenvolvimento iniciada com os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), traçadas na Cúpula do Milênio em 2000, cujas metas deveriam ser atingidas entre 2000 e 2015.

Os ODS são um desdobramento dos ODM e demonstram um avanço por serem dotados de maior transversalidade entre os temas.

A Agenda 2030, que tem a sustentabilidade ambiental do planeta como meta principal, estimulou muitas organizações a repensarem seus procedimentos e posicionamento para adequação às necessidades futuras.

Com foco nesse compromisso firmado, foram desenvolvidos planos globais para reduzir a pobreza e a fome extrema, oferecer educação de qualidade a todos, preservar o meio ambiente e promover o desenvolvimento e aprimoramento de sociedades inclusivas até o ano de 2030, por meio dos já mencionados ODS.

A Agenda tem como plano de ação 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), subdivididos em 169 metas, para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos. Tais ODS são integrados, indivisíveis e mesclam, de forma equilibrada, as dimensões do desenvolvimento sustentável. A seguir, os ODS e seus ícones, extraídos do sítio eletrônico da ONU:

Figura 86. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS

Fonte: Organização das Nações Unidas (ONU)⁴⁰²



No âmbito legislativo municipal, a Agenda 2030 da ONU foi internalizada por meio da edição da Lei nº 6.906/2021, de 24/5/2021, de forma que, por imposição legal, a implementação das políticas públicas locais deve estar pautada nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

⁴⁰² Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>> Acesso em: 11/05/2022.

No âmbito do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro, o Planejamento estratégico 2021 – 2024⁴⁰³ (Páginas 19 a 21) denota plena aderência à Agenda 2030, já que demonstra a intenção de implementar políticas públicas sob a égide dos ODS.

Além do estreito alinhamento com o Plano estratégico Municipal com a agenda 2030, no ano de 2021, o Município do Rio de Janeiro desenvolveu o Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS)⁴⁰⁴, que tem como objetivo central a construção de políticas alinhadas aos ODS da Agenda 2030, de modo a nortear as ações da Prefeitura ao longo das diferentes gestões. Ressalte-se que tal plano será abordado de forma pormenorizada no subitem a seguir.

Após três décadas da realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente em 1992 (Rio-92), marco histórico quando os países assinaram a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e concordaram em promover o desenvolvimento sustentável nas suas agendas de governo, o Rio de Janeiro vai sediar, entre 17 e 19 de outubro deste ano, a Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável e Inclusivo – Rio+30⁴⁰⁵, evento em que ocorrerão intensos debates sobre políticas públicas sobre geração de sustentabilidade e justiça social.

13.8.3. Plano de Desenvolvimento Sustentável – PDS

Figura 87. Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática – PDS (2021)

Fonte: Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática – PDS (2021)



⁴⁰³ Disponível em: <<https://plano-estrategico-2021-a-2024-pcrj.hub.arcgis.com/>> Acesso em: 22/04/2022.

⁴⁰⁴ Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/12937849/4337195/PDSCOMPLETO_0406_errata_09062021compactado.pdf> Acesso em: 22/04/2022.

⁴⁰⁵ Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-03/conferencia-rio30-vai-discutir-agenda-ambiental-em-outubro>> Acesso em 22/04/2022.

O Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS)⁴⁰⁶ busca nortear a construção de políticas alinhadas aos ODS da Agenda 2030, ancorando em importantes documentos técnicos elaborados nos últimos anos, como o Visão Rio 500, a Estratégia de Adaptação às Mudanças climáticas, o PMUS (Plano de Mobilidade Urbana Sustentável) – que será abordado mais à frente, o Rio Resiliente e vários outros documentos atinentes à matéria de desenvolvimento sustentável.

O Plano endereça questões fundamentais e basilares para a melhoria da qualidade de vida da Cidade, como o enfrentamento às desigualdades, à redução da pobreza e erradicação da fome, e às mudanças climáticas⁴⁰⁷.

O documento também prioriza a boa qualidade dos serviços públicos, com ampliação do atendimento em saúde, educação, assistência social e transportes, questões ainda mais urgentes quando estamos em um momento histórico para nossa geração ainda no enfrentamento da pandemia de covid-19.

A estrutura do PDS do Município do Rio de Janeiro está pautada na análise de cinco temas transversais, que são os eixos definidores das políticas municipais de curto, médio e longo prazos. São eles: (i) Mudança Climática e Resiliência; (ii) Cooperação e Paz; (iii) Igualdade e Equidade; (iv) Longevidade e Bem-estar; e (v) Governança.

Abaixo, tem-se figura contendo a estrutura global do Plano indicando os cinco Temas Transversais, que, por sua vez, se subdividem em três a seis grupos de Aspirações, totalizando 23 grandes segmentos.

Figura 88. 5 Temas Transversais do Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática - PDS

Fonte: Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática – PDS (2021)



⁴⁰⁶ Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/12937849/4337195/PDSCOMPLETO_0406_errata_09062021compactado.pdf> Acesso em: 24/04/2022.

⁴⁰⁷ Decreto Rio nº 46.078/2020 e Decreto Rio nº 47.086/2020.

13.9. Alguns Temas Afetos à Sustentabilidade

13.9.1. Mobilidade Urbana

A LEI DE MOBILIDADE URBANA (LEI Nº 12.587/2012), CUJO OBJETIVO É MELHORAR E TORNAR MAIS ACESSÍVEIS OS DIFERENTES MODOS DE TRANSPORTE, ATRIBUI AOS MUNICÍPIOS A RESPONSABILIDADE EM “PLANEJAR, EXECUTAR E AVALIAR A POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA, BEM COMO PROMOVER A REGULAMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE URBANO”. A CITADA LEI DETERMINA QUE OS MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO ACIMA DE 20 MIL HABITANTES ELABOREM O PLANO DE MOBILIDADE URBANA – PMU COMO REQUISITO PARA ACESSO A RECURSOS FEDERAIS DESTINADOS A INVESTIMENTO NO SETOR.

No âmbito do Rio de Janeiro, o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável-PMUS-Rio⁴⁰⁸, desenvolvido pela Prefeitura do Rio por meio da Secretaria Municipal de Transportes (SMTR), objetiva orientar os investimentos públicos em infraestruturas de transportes da Cidade por dez anos, a partir de 2016. O PMUS-Rio deverá integrar modais motorizados e não motorizados em um sistema coeso e sustentável, priorizando o transporte público, o deslocamento a pé e por bicicleta e considerando emissões de gases do efeito estufa.

REDE DE MOBILIDADE POR BICICLETA

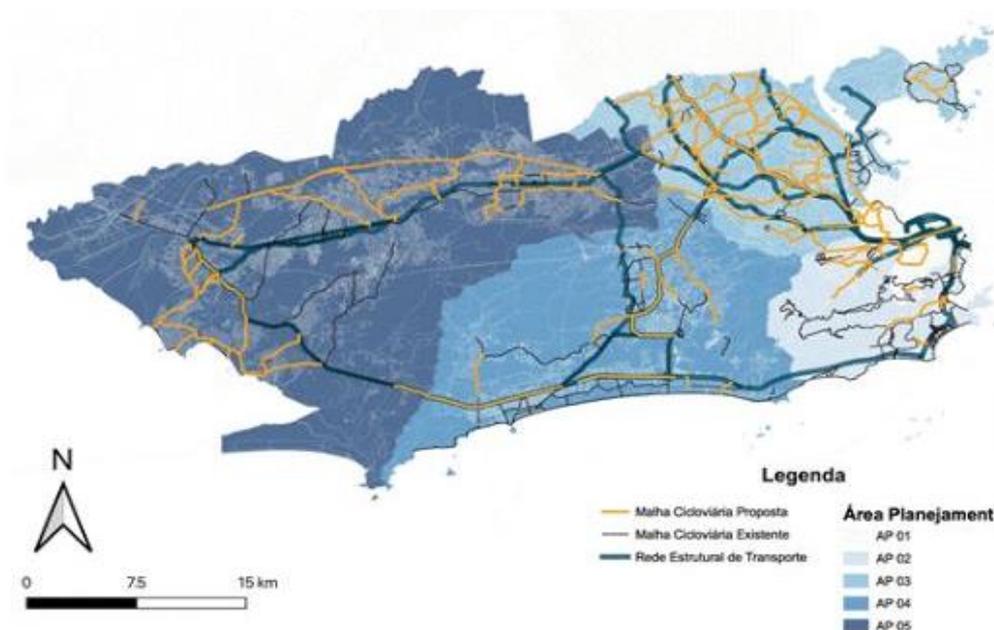
A Rede de Mobilidade por Bicicleta (RMB), recentemente ampliada por meio do Decreto Rio nº 49.461/2021⁴⁰⁹, está em alinhamento com a campanha global Cidades Pedaláveis – do Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP) – da qual o Município do Rio participa como uma das Cidades Líderes. O objetivo da campanha é ampliar e unificar importantes iniciativas ligadas à mobilidade por bicicleta, para garantir que esta se consolide como opção de transporte segura, acessível e com emissão zero.

⁴⁰⁸ Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/web/pmus/sobre>> Acesso em: 28/05/2022.

⁴⁰⁹ Disponível em: <<https://prefeitura.rio/transportes/prefeitura-planeja-novas-ciclovias-para-a-cidade/>> Acesso em: 28/05/2022.

Figura 89. Mapa da malha cicloviária proposta pelo PMUS-Rio

Fonte: Site Prefeitura



A RMB prevê ciclovias, ciclofaixas, faixas compartilhadas, além de estacionamentos de bicicletas. Para tanto, estão previstas adequações de espaços urbanos e melhorias no sistema e sinalização de forma a viabilizar a expansão da infraestrutura cicloviária com segurança viária, em trajetos lineares.

Acerca do tema “Incentivo à Mobilidade por Bicicleta”, a Prefeitura, no bojo do Relatório de Gestão e Avaliação do Plano Plurianual- PPA, referente ao Exercício de 2021 (Peça 004), informou que:

Incentivo à Mobilidade por Bicicleta

Em 2021 foi dado início a elaboração do Plano Cicloviário. Visando ampliar a quantidade de estações de transporte de média e alta capacidades conectadas à malha cicloviária, foram realizadas as seguintes atividades: o mapeamento de estações, a setorização por corredores de transporte, priorização de conexões com base na distância das estações, identificação de tipologia cicloviária a ser proposta e a elaboração de projeto básico de sinalização com estimativa de custo. Foi criada uma gerência específica dedicada aos projetos de conexões cicloviárias.

Em set/21 foi publicado o Dec. 49.461/21, que institui as ligações da rede de mobilidade por bicicleta a serem implantadas com base no PMUS. Os prazos e detalhamento da implantação serão definidos no Plano Cicloviário.

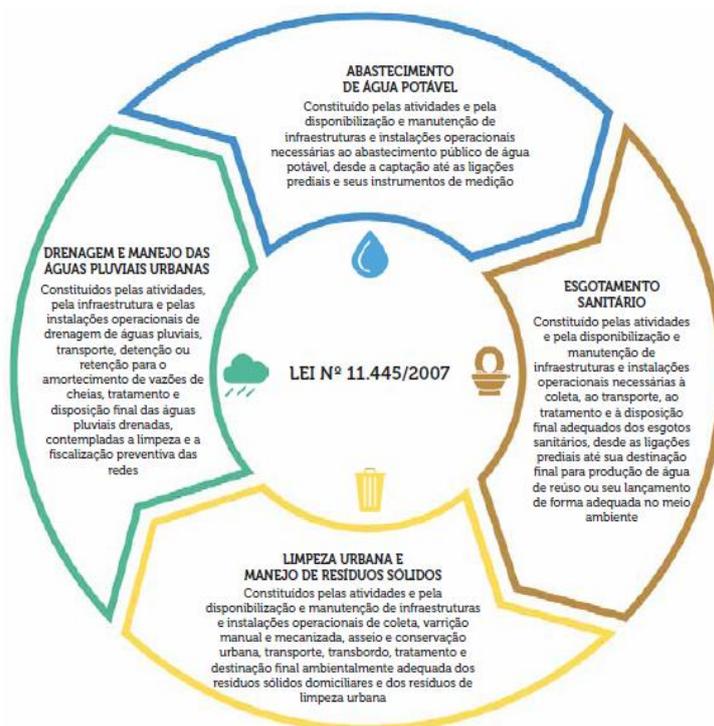
13.9.2. Saneamento Básico

A Lei nº 11.445/2007, atualizada pela Lei nº 14.026/2020, que recebeu a alcunha de Novo Marco do Saneamento, define o saneamento básico como o “conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas”.

A prestação dos serviços é orientada pela visão integrada dos quatro componentes e sua articulação com políticas de desenvolvimento urbano e regional, habitação, combate à pobreza e de sua erradicação, proteção ambiental, promoção da saúde, recursos hídricos e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida para as quais o saneamento básico seja fator determinante.

Figura 90. Diagnóstico Temático: Serviços de Água e Esgoto. Visão Geral. 2020.

Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS⁴¹⁰



A falta de coleta regular de resíduos sólidos, sua destinação correta, bem como o saneamento básico e água tratada podem prevenir inúmeras doenças, impactando também os gastos públicos da saúde, uma vez que há um custo considerável para o tratamento de várias doenças⁴¹¹.

COLETA E DESTINAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Diariamente, milhares de toneladas de resíduos sólidos urbanos são geradas em ambientes domésticos e em espaços públicos urbanos. Grande parte pode ser tratada e recuperada: sobras de alimentos, galhadas e folhas de árvores (resíduos úmidos) podem ser destinadas às unidades de manejo de galhadas e podas e unidades de compostagem; já papéis, plásticos, metais, vidros (resíduos secos), após triagem (separação), podem ser recuperados em processos industriais.

Por falta de viabilidade técnica ou econômica, apenas a parcela não recuperável forma os rejeitos, que devem ser encaminhados aos aterros sanitários.

⁴¹⁰ Disponível em: <<http://www.snis.gov.br>> Acesso em: 11/05/2022.

⁴¹¹ Disponível em: <<https://www.eosconsultores.com.br/5-consequencias-da-falta-de-saneamento-basico/>> Acesso em: 11/05/2022.

A limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos compõem um dos quatro componentes do saneamento básico e é um serviço essencial para eliminar ambientes de propagação de vetores de doenças (ratos, baratas), fontes poluidoras de águas superficiais e subterrâneas e obstrução de infraestruturas de drenagem das águas das chuvas. Com isso, promovem a melhoria da saúde pública, da qualidade de vida e da sustentabilidade ambiental, bem como a geração de emprego e renda.

Nesta seara, temos como indicador o Índice de Sustentabilidade da Limpeza Urbana – ISLU, que trata de ferramenta estatística que tem como principal objetivo mensurar o grau de aderência dos municípios brasileiros às diretrizes e metas da Lei Federal nº 12.305/10 - Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, sinalizando para o mundo que o Brasil, a exemplo de outras nações, está empenhado em buscar soluções para a gestão adequada da limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos.

A metodologia do supramencionado Índice consiste na atribuição de notas de 0 a 1, posteriormente devidamente equacionadas, em cada uma das 4 dimensões aderentes ao PNRS. São elas: (i) Engajamento do Município; (ii) Sustentabilidade Financeira; (iii) Recuperação de Resíduos coletados; e (iv) Impacto Ambiental.

O Município do Rio de Janeiro, de acordo com o documento ISLU – 2020⁴¹², vem apresentando uma discreta melhora desde o ano de 2016, vejamos a tabela a seguir com suas métricas nos ISLU 2016 a 2020 na Municipalidade:

Tabela 143. Índice de Sustentabilidade da Limpeza Urbana - ISLU do Município do Rio de Janeiro entre 2016 e 2020.

Fonte: Índice de Sustentabilidade da Limpeza Urbana ISLU - 2020

Município	Estado	Região	ISLU 2016	ISLU 2017	ISLU 2018	ISLU 2019	ISLU 2020
Rio de Janeiro	RJ	Sudeste	0,731	0,731	0,733	0,733	0,740

Abaixo, serão brevemente abordados alguns programas, projetos, iniciativas, dentre outros, referentes aos resíduos sólidos no bojo desta municipalidade.

ECOPONTOS

Ecopontos⁴¹³ são equipamentos com caixas metálicas para receber entulho, bens inservíveis e galhadas, que foram criados com o objetivo de dar fim ao despejo desses tipos de itens em vias públicas, rios e terrenos baldios, ocasionando desde problemas de saúde a enchentes, além aumentar os gastos com a limpeza pública.

O projeto é da COMLURB, que tem investido em iniciativas sustentáveis, contribuindo para um gerenciamento de resíduos sólidos urbanos mais eficiente, com preocupação na conservação do meio ambiente.

⁴¹² Disponível em: <<https://selur.org.br/wp-content/uploads/2021/05/ISLU-2020-a.pdf>> Acesso em: 28/05/2022.

⁴¹³ Disponível em: <<https://prefeitura.rio/comlurb/inicio-da-operacao-no-vagao-marca-implantacao-de-ecopontos-pela-comlurb/>> Acesso em: 28/05/2022.

COLETA SELETIVA

A coleta seletiva é o recolhimento dos materiais potencialmente recicláveis - papel, plástico, vidro e metal, previamente separados nas residências ou fontes geradoras⁴¹⁴. Neste ponto, a COMLURB atende 122 bairros e pretende ampliar o serviço. Atualmente, são recolhidas 17.700 toneladas por mês de materiais que podem ser reciclados, em cerca de nove mil logradouros e 26 roteiros diários de coleta com caminhões devidamente identificados e exclusivos para esse serviço.

LIXO ZERO

O Programa Lixo Zero prevê a aplicação de multas que vão de R\$ 128,50 - R\$ 205,60 a R\$ 4.112,80 para quem sujar a Cidade⁴¹⁵. A iniciativa tem como objetivo tornar a Lei Municipal nº 3.273/2001 (Lei de Limpeza Urbana) efetiva, além de conscientizar a população da importância de não jogar lixo nas ruas, praias, praças e demais áreas públicas, melhorando a qualidade da limpeza da Cidade.

PROGRAMA RECICLA COMUNIDADE

Figura 91. Programa Recicla Comunidade

Fonte: Prefeitura do Rio⁴¹⁶



O Programa Recicla Comunidade faz parte do programa Favela com Dignidade, e está avançando no Rio para aquecer a economia e reforçar a renda de moradores e comerciantes de favelas⁴¹⁷. A

⁴¹⁴ Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/comlurb/exibeconteudo;jsessionid=7F202322279FCC90206BABC29550A22.liferay-inst5?id=4380174>> Acesso em: 11/05/2022.

⁴¹⁵ Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/web/comlurb/exibeconteudo?id=4813290#:~:text=O%20Programa%20Lixo%20Zero%20prev%C3%AA,para%20quem%20sujar%20a%20cidade.>> Acesso: 20/06/2022.

⁴¹⁶ Disponível em: <<https://prefeitura.rio/acao-comunitaria/programa-recicla-comunidade-avanca-em-favelas-para-preservar-a-natureza-e-gerar-renda-a-moradores/>> Acesso em: 07/07/2022.

⁴¹⁷ Disponível em: <<https://prefeitura.rio/acao-comunitaria/programa-recicla-comunidade-avanca-em-favelas-para-preservar-a-natureza-e-gerar-renda-a-moradores/>> Acesso em: 11/05/2022.

iniciativa também tem impacto positivo no meio ambiente, ao reduzir o despejo de resíduos reaproveitáveis na natureza.

Atualmente, há mais de 400 moradores inscritos no programa, que são cadastrados quando fazem a entrega de lixo reciclável (como papel, metal, plástico) nos pontos de coleta. O material entregue gera um crédito para o cidadão, uma espécie de moeda social, que pode ser usada em mais de cem estabelecimentos comerciais, como pequenos mercados, bazares, casa de material de construção, salão de beleza, pensão e padarias.

Sobre o tema “Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos”, a Prefeitura, no bojo do Relatório de Gestão e Avaliação do Plano Plurianual- PPA, referente ao Exercício de 2021, (Peça 004) informou que:

Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos'

O programa de “Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos” da cidade tem por objetivo estimular as atividades de reciclagem de matérias primas e fração orgânica dos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU), ao mesmo tempo em que reduz a disposição de resíduos no aterro sanitário de Seropédica.

Em 2021, os equipamentos da unidade de compostagem e valorização da poda do Caju estiveram em operação regular, confirmando a viabilidade do uso da biomassa residual, desviando do aterro 3.663 toneladas em 2021.

Em 2021, o valor acumulado de resíduos enviados para o aterro foi igual a 2.733.728 toneladas, o que corresponde a uma redução de 7,7% em relação à média de 2016 a 2020.

13.9.3. Cobertura Florestal

A floresta tem importantes funções como proteger e regular o fluxo de mananciais hídricos, regular o clima, amenizar desastres como enchentes, secas e tempestades, manter o ciclo hidrológico (ao absorver, filtrar e promover a qualidade da água) e prevenir a erosão do solo, mantendo sua estrutura e estabilidade⁴¹⁸.

Na sequência, serão brevemente comentados alguns programas, projetos, iniciativas, dentre outros, relativos ao tema cobertura florestal no bojo do MRJ.

⁴¹⁸ Mata Atlântica: manual de adequação ambiental. Maura Campanili e Wigold Bertoldo Schaffer. Brasília: Ministério do Meio Ambiente/SBF. 2010)

CIDADE AMIGA DAS ÁRVORES (TREE CITIES OF THE WORLD)

Figura 92. Selo *Tree Cities* – Rio de Janeiro

Fonte: Prefeitura



O Rio teve o reconhecimento como uma Cidade amiga das árvores (*Tree Cities of The world*) pela Organização para Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO/ONU) e a Fundação Arbor Day (USA).

A iniciativa reconhece, em todo o mundo, as Cidades comprometidas em garantir que suas florestas e árvores urbanas sejam adequadamente mantidas e gerenciadas de forma sustentável. Com o título, a capital fluminense terá acesso a suporte de programas de silvicultura urbana sustentável.

Para ganhar o selo *Tree Cities*⁴¹⁹, as Cidades devem se inscrever e atender a alguns critérios que se concentram na gestão da arborização urbana, informando se possui instrumentos legais planos e diretrizes para proteção e manejo das árvores, do sistema de parques e áreas verdes, vegetação nativa remanescente e áreas de preservação.

PROGRAMA HORTAS CARIOCAS

O Programa Hortas Cariocas está em vigor desde 2006, de forma a contribuir com a redução dos índices de ocupação irregular de terrenos ociosos e elevação dos níveis de inclusão social, reduzindo os riscos de insegurança alimentar na Cidade.

O programa tem um enfoque na capacitação da população carente em comunidades ou escolas que possuam áreas passíveis de se implantar e gerir hortas urbanas e comunitárias.

Aposta-se, nessa política, na estratégia do desenvolvimento socioeconômico local a partir de suas vocações e capital social acumulado, para que as comunidades de baixa renda e que apresentam altos índices de desnutrição e algum tipo de vulnerabilidade ambiental possam garantir o direito

⁴¹⁹ Disponível em: <<https://prefeitura.rio/meio-ambiente/onu-e-ong-arbor-day-reconhecem-o-rio-como-cidade-amiga-das-arvores/>> Acesso em: 06/06/2022.

humano básico a uma alimentação saudável e de qualidade. O plantio das espécies respeita a sazonalidade e também são observados os hábitos alimentares locais.

REFLORESTA RIO

O Refloresta Rio é uma política pública de recuperação de ecossistemas naturais degradados na Cidade do Rio de Janeiro, que se utiliza da mão de obra local para realizar melhorias nas próprias comunidades, reduzindo os deslizamentos e evitando a expansão das comunidades para as áreas de médio/alto risco geotécnico.

Em 2021, foram 214.096 mudas produzidas e 127.730 mudas plantadas⁴²⁰.

A conexão de fragmentos florestais, fixação de carbono e aumento de refúgio para fauna são apenas alguns dos exemplos de benefícios adicionados ao projeto.

Sobre o tema “Rio + Verde”, a Prefeitura, no bojo do Relatório de Gestão e Avaliação do Plano Plurianual- PPA, referente ao Exercício de 2021, (Peça 004) informou que:

Rio + Verde

O programa **Hortas Cariocas** realizou a abertura de 2 novas hortas (Conjunto Aroldo de Andrade e Morro dos Prazeres) e iniciou as obras da maior horta do Parque Madureira, acumulando 25 hortas implantadas em comunidades e mais 25 em unidades de ensino. O projeto produziu em Janeiro de 2021: 6,25 toneladas de alimentos e 117.200 mudas, já em Dezembro de 2021: 5,9 toneladas de alimentos e 100.500 mudas.

Em 2021 no programa de reflorestamento, foram produzidas 214.096 mudas arbóreas e plantadas outras 10.337. Há um total de 1.231,95 ha de áreas trabalhadas entre plantio e manutenção. O **Programa Mutirão Reflorestamento** tem priorizado a manutenção das áreas reflorestadas a fim de consolidar as frentes recém-implantadas, além de garantir a efetiva recuperação da cobertura vegetal da Cidade. O programa conta com mais de 280 mutirantes de comunidades locais.

⁴²⁰ Disponível em: <<https://meioambiente.prefeitura.rio/1180-2/>> Acesso em: 01/06/2022.

13.9.4. Economia Circular

Figura 93. Economia Circular e Bolsa Verde



A economia circular pode ser definida como uma nova forma de pensar o nosso futuro e como nos relacionamos com o planeta, dissociando a prosperidade econômica e o bem-estar humano do consumo⁴²¹ crescente de novos recursos. Para isso, materiais circulam no máximo de seu valor como nutrientes técnicos ou biológicos em sistemas industriais integrados, restaurativos e regenerativos.

É dizer que o desenho intencional de produtos e processos para a circularidade possibilita o aproveitamento inteligente dos recursos em usos industriais contínuos. Elimina-se, portanto, o conceito de “lixo”, já que resíduos se tornam nutrientes em novos processos – e produtos ou materiais podem ser reparados, reutilizados, atualizados ou reinseridos em novos ciclos com a mesma qualidade ou superior, ao invés de serem simplesmente descartados.

Como exemplo de iniciativa relevante no âmbito da economia circular no MRJ, destaca-se a reutilização de estrutura metálica usada nas olimpíadas Rio 2016 no novo Terminal Gentileza. O material será usado na construção do terminal que vai integrar BRT Transbrasil, VLT e linhas de ônibus⁴²².

⁴²¹ Disponível em: <<https://www.ideiacircular.com/economia-circular/>> Acesso em: 20/06/2022.

⁴²² Disponível em: <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2022/05/6397355-legado-olimpico-prefeitura-anuncia-reutilizacao-de-estrutura-metalica-usada-nas-olimpiadas-do-rio-no-novo-terminal-gentileza.html?utm_source=whatsapp&utm_medium=artigo&utm_campaign=share-article> Acesso em: 01/06/2022.

13.10. Comparativo com outros Municípios (Ranking de Sustentabilidade)

Por meio de estudos promovidos pelo Centro de Liderança Pública – CLP e outras instituições⁴²³, realizou-se um comparativo entre alguns Municípios do país, no ano de 2021, levando-se em conta critérios ESG e ODS, conceitos já explicitados anteriormente nos subitens 13.9.1 e 13.9.2.

Com base no Ranking de Competitividade dos Municípios de 2021, já mencionado no subitem 13.8, a metodologia do ranking de sustentabilidade se traduz na utilização dos 65 indicadores lá presentes, categorizados por conexão com cada critério ESG e ODS.

Como resultado, a nota média geral em ODS para os 411 municípios avaliados no ranking foi de 58,61. Apenas 15 municípios possuem uma nota maior que 75 em 100 (dados normalizados) e apenas 2 municípios possuem a nota média ODS abaixo de 25.

Já na performance ESG, a média dos municípios foi um pouco maior: 60,35. No entanto, o número de municípios nos extremos da tabela é bem diferente na comparação entre os Rankings ODS e ESG: 12 municípios tiveram uma performance média ODS abaixo de 25, com nota média igual a 18,02, enquanto 84 municípios tiveram nota média ESG maior que 75.

Além disso, o estudo promoveu um comparativo entre as 26 capitais brasileiras, e estas, de maneira geral, possuem uma média ODS e ESG superior à nota média geral, considerando todos os 411 municípios avaliados pelos Rankings. A média ODS entre as capitais é de 65,03 enquanto a média ESG é de 66,15.

O resultado das 26 capitais brasileiras nas camadas ODS e ESG está sumarizado na tabela abaixo:

⁴²³ Disponível em: <<https://municipios.rankingdecompetitividade.org.br/camadas-esg-e-ods>> Acesso em: 21/05/2022.

Tabela 144. Ranking de Sustentabilidade - Camadas ODS e ESG

Fonte: Centro de Liderança Pública - CLP

Ranking ODS				Ranking ESG			
Estado	Município	Nota	Posição	Estado	Município	Nota	Posição
SP	São Paulo	79,18	1	PR	Curitiba	87,49	1
ES	Vitória	76,87	2	SP	São Paulo	85,81	2
PR	Curitiba	76,3	3	ES	Vitória	83,94	3
RS	Porto Alegre	75,17	4	RS	Porto Alegre	81,41	4
SC	Florianópolis	73,03	5	MG	Belo Horizonte	79,66	5
MG	Belo Horizonte	72,64	6	SC	Florianópolis	79,6	6
TO	Palmas	68,72	7	GO	Goiânia	74,79	7
GO	Goiânia	68,55	8	TO	Palmas	74,26	8
RJ	Rio de Janeiro	68,13	9	RJ	Rio de Janeiro	71,54	9
PE	Recife	66,27	10	PB	João Pessoa	71,48	10
PB	João Pessoa	65,98	11	MS	Campo Grande	70,5	11
MS	Campo Grande	65,53	12	MT	Cuiabá	67,14	12
MT	Cuiabá	64,9	13	PE	Recife	66	13
CE	Fortaleza	64,46	14	CE	Fortaleza	65,39	14
RR	Boa Vista	64,45	15	RR	Boa Vista	62,11	15
AM	Manaus	63,31	16	BA	Salvador	62,03	16
BA	Salvador	63,08	17	PI	Teresina	60,95	17
RN	Natal	62,84	18	RN	Natal	60,83	18
MA	São Luís	61,03	19	AM	Manaus	59,22	19
PI	Teresina	60,74	20	SE	Aracaju	57,45	20
AL	Maceió	59,03	21	MA	São Luís	56,96	21
AP	Macapá	58,94	22	AL	Maceió	56,48	22
AC	Rio Branco	57,13	23	AC	Rio Branco	52,97	23
SE	Aracaju	55,67	24	AP	Macapá	45,77	24
RO	Porto Velho	50,74	25	PA	Belém	44,74	25
PA	Belém	48,12	26	RO	Porto Velho	41,33	26

Considerando as capitais dos 26 estados da federação, nota-se que o topo da tabela ODS é dominado pelas capitais do Sudeste e do Sul do país. O meio da tabela contém, majoritariamente, as capitais do Centro-oeste e o fim da tabela, as capitais das regiões Norte e Nordeste.

As cidades de Curitiba (PR), São Paulo (SP) e Vitória (ES) disputam os primeiros lugares dos Rankings entre as capitais. O Município do Rio de Janeiro é a nona capital no ranking, tanto de ESG quanto de ODS.

Analisando as notas de cada eixo ESG e cada ODS, é possível notar algumas diferenças significativas entre o desempenho geral e o desempenho das capitais. As conclusões estão dispostas na figura a seguir:

Figura 94. Conclusões do Ranking Sustentabilidade

Fonte: Elaboração Própria e <https://municipios.rankingdecompetitividade.org.br/camadas-esg-e-ods>

As capitais possuem nota média no eixo de Governança bastante superior à nota média do mesmo eixo de impacto;

ODS com maior diferença média de performance entre as capitais e os outros municípios é o ODS 8: Trabalho Decente e Crescimento Econômico; e

A média entre as capitais é menor que a média geral nos ODS 2: Fome Zero e Agricultura Sustentável e ODS 15: Vida Terrestre.

14.

POLÍTICAS
PÚBLICAS

14. POLÍTICAS PÚBLICAS

14.1. Considerações Iniciais

ESSE CAPÍTULO É COMPOSTO POR UM BREVE HISTÓRICO DOS TRABALHOS NESTA CORTE DE CONTAS: UM PANORAMA DE COMO A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTÁ NA AGENDA DOS TRIBUNAIS. EM SEGUIDA, UM RESUMO DO CONTEÚDO DO PPA 2018-2021 DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO E, POR FIM, A METODOLOGIA ADOTADA PARA O EXAME DOS PROGRAMAS DE GOVERNO NO PPA.

14.1.1. Antecedentes

A evolução histórica da análise dos programas municipais na apreciação das Contas de Governo pelo TCMRJ evidencia o processo de aprimoramento contínuo e demonstra a sensibilidade e a preocupação dessa Corte quanto ao atendimento das demandas sociais por políticas públicas que promovam desenvolvimento econômico e bem-estar social.

Para o Parecer Prévio das Contas de Governo de 2018, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator Antonio Carlos Flores de Moraes solicitou ao Corpo Técnico a análise da entrega de bens e serviços pelo Município à sociedade, de forma a verificar aspectos da gestão pública relacionados à otimização na aplicação dos recursos disponíveis e à qualidade dos produtos oferecidos.

Na ocasião, o objetivo estava justamente na aferição do cumprimento dos programas de governo e das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento e orçamento.

A partir desse pedido, a SGCE agregou ao exame do Relatório da CAD a apreciação das informações contidas no Relatório de Acompanhamento e Avaliação do Plano Plurianual (PPA), elaborado pelo Poder Executivo Municipal. Foi o primeiro trabalho técnico a respeito da análise das políticas públicas no âmbito do TCMRJ.

No relatório de Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2019, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator Luiz Antonio Guaraná dedicou um capítulo específico sobre a educação municipal, correlacionando a evolução dos gastos com educação e o desempenho no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). A preocupação era novamente a qualidade dos gastos públicos e o nível de atendimento às necessidades da população.

Nas Contas de Governo do ano de 2020, a SGCE elaborou documento centrado nas principais funções de governo e programas finalísticos, avaliando não apenas o cumprimento dos indicadores de desempenho dos programas, mas também os correlacionando com o nível de execução orçamentária e financeira.

Esse trabalho complementou o exame das finanças públicas municipais realizado pela CAD, apresentando uma fotografia das ações governamentais do ano de 2020. Serviu não apenas para dar suporte técnico para elaboração do Parecer Prévio desta Corte, como para aumentar a transparência do destino dos gastos públicos para a sociedade.

Em linha com esse trabalho da SGCE, o relatório do Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo de 2020, elaborado pelo Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Dicler Forestieri Ferreira, incluiu capítulo com a análise de desempenho dos programas do Plano Plurianual, evidenciando os resultados da atuação municipal referente à execução dos programas de governo.

A partir dessas análises, o Parecer Prévio das Contas de Governo de 2020 relacionou cinco oportunidades de melhoria relacionadas ao planejamento governamental refletido no PPA e ao sistema de acompanhamento e controle dos programas de governo.

Na oportunidade, foi incorporado um alerta com base na alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 109/2021 (art. 37, §16, da CF/1988), que determinou a avaliação das políticas públicas pelos órgãos e entidades da Administração Pública.

Foi apontada, ainda, a necessidade de apresentação de plano de avaliação anual dos programas de governo pelo Poder Executivo, considerando que, a partir dessa alteração à Constituição Federal, as leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA) deveriam observar os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas (art. 165, §16, da CF/1988).

14.1.2. Avaliação das Políticas Públicas e os Tribunais de Contas

Avaliar é uma etapa essencial para aperfeiçoar políticas públicas, aprimorar a alocação de recursos e a qualidade do gasto público, visando a melhorar a prestação de serviços para a sociedade. Como a demanda da sociedade é crescente, é relevante investigar quais os pontos em que o Governo é pouco produtivo, com o propósito de procurar fazer mais com menos recursos, priorizando a efetividade e a eficiência das políticas públicas (IPEA, 2018⁴²⁴).

A avaliação dos programas de governo tem sido assunto frequente no debate público, uma vez que os gestores públicos e líderes políticos devem tomar decisões com base em evidências, sejam na forma de dados, informações e/ou estudos científicos sobre experiências nacionais e internacionais. Nesse contexto, tem sido tema recorrente também no âmbito dos Tribunais de Contas.

Em fevereiro de 2020, o Instituto Rui Barbosa (IRB) publicou, em seu sítio eletrônico, artigo⁴²⁵ sobre a atuação dos Tribunais de Contas em fiscalizações de políticas públicas:

A pressão para os Tribunais de Contas fiscalizarem políticas públicas é um fenômeno de longa data e crescente ao longo do tempo. Por um lado, esta **pressão vem de inúmeros atores sociais externos aos Tribunais de Contas, com as mais diversas demandas de acesso a serviços públicos de qualidade e de boa utilização dos recursos públicos**, especialmente no contexto brasileiro onde essas demandas sociais crescentes convivem com os problemas históricos do subdesenvolvimento econômico, da pobreza e da desi-

⁴²⁴ BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Ipea. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Volume 1. Brasília. 2018.

⁴²⁵ Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/irb-territorio-analise-da-fiscalizacao-de-politicas-publicas/>> Acesso em 30/06/2022.

gualdade social. Por outro lado, há uma pressão interna por fiscalizações deste tipo oriundas da sensação generalizada por parte dos membros e servidores dos Tribunais de Contas de que a mera análise do cumprimento de indicadores legais de gastos e outros aspectos de conformidade não produzem impacto nos serviços públicos prestados por seus entes jurisdicionados e, por consequência, suas ações de fiscalização acabam não fazendo diferença na vida dos cidadãos. (grifo acrescentado)

Considerando essa movimentação interna e externa, os Tribunais de Contas brasileiros estão reestruturando seus processos de trabalho de modo a direcionar fiscalizações para a análise do resultado das políticas públicas, sem descurar do controle fiscal e contábil e da análise de conformidade e legalidade dos atos e contratos da Administração Pública.

Em 2020, foram lançadas as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP 9020) sobre avaliação de políticas públicas. Vale destacar os principais objetivos dessa forma de avaliação:

- Planejamento e eficiência: garantir que há uma justificativa para uma política e que os recursos estão empregados de modo eficiente;
- Prestação de contas (*accountability*): demonstrar o quanto uma política alcançou seus objetivos, os seus recursos que foram utilizados e quais foram os seus impactos;
- Implementação: melhorar o desempenho de uma política e a eficácia de sua entrega (de produtos e resultados) e seu gerenciamento;
- Produção de conhecimento: entender o que funciona (para quem) e o porquê (e em quais contextos); e
- Fortalecimento institucional: melhorar e desenvolver capacidades entre os participantes da política pública, seus contatos e instituições.

O IV Fórum Nacional de Auditoria, realizado em julho de 2020, debateu a implantação das normas brasileiras de auditoria do setor público (NBASP), em especial a NBASP 9020. Ficou assente que avaliar políticas públicas não se refere a fazer escolhas no lugar dos eleitos, mas facilitar a quem irá tomar decisões por meio de relatórios que tragam evidências sobre as políticas públicas.

Diversos eventos abordaram a avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas. O VII Encontro Nacional dos Tribunais de Contas, realizado em novembro de 2020, produziu uma carta com diretrizes para as ações de controle dos Tribunais de Contas brasileiros para os anos seguintes. A primeira diretriz foi no sentido de “reforçar o papel das auditorias operacionais e das avaliações de políticas públicas, com o objetivo de aferir o desempenho da administração pública em suas múltiplas dimensões (relevância, economicidade, eficiência, esforço, eficácia, equidade, efetividade e utilidade) e prover recomendações que contribuam para o seu aprimoramento”.

Quanto à atuação do Tribunais de Contas na avaliação de políticas públicas, Willeman⁴²⁶ afirma que, sendo órgãos constitucionais dotados de autoridade para o exercício da fiscalização financeira do Estado, não há dúvidas quanto à possibilidade de os Tribunais de Contas controlarem a implementação das políticas públicas. A autora explica que esse tipo de atuação tem como finalidade averiguar se determinada política pública consegue atingir os resultados almejados, além de examinar se vem sendo cumprida da forma mais econômica e eficiente possível.

⁴²⁶ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability Democrática e o Desenho Institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Editora Fórum. 1.ed. edição. 30 setembro 2017.

Ainda segundo Willeman, as conclusões das avaliações pelos Tribunais de Contas servem de base e de conhecimento para revisão dos rumos de determinada política, “além de fornecer informações para os cidadãos interessados e, com isso, contribuir para o fortalecimento da vertente social do controle sobre a administração”.

Portanto, a ênfase é sobre a função pedagógica e colaborativa da intervenção das Cortes de Contas no campo das políticas públicas, pois prioriza o diagnóstico tempestivo de equívocos e inconsistências, acompanhado da formulação de sugestões para aprimoramentos e possíveis soluções.

14.1.3. PPA 2018-2021

O planejamento governamental deveria ser um exercício cotidiano intrínseco ao próprio ato de governar. Definir prioridades, coordenar sua implementação, articular apoios, bem como monitorar e avaliar as políticas públicas fazem parte do roteiro de planejamento governamental⁴²⁷.

O art. 165 da Constituição Federal estabeleceu os instrumentos legais de planejamento e orçamento que devem balizar o funcionamento da Administração Pública: o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei de Orçamento Anual (LOA). Segundo o disposto no art. 165, § 4º, ao PPA cabe o papel central de organização da ação do Estado, uma vez que submeteu a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições. A intenção do legislador constituinte foi a de reconhecer o planejamento como uma função indispensável ao Estado, e não uma opção do governante⁴²⁸.

O PPA deve dispor, de forma regionalizada, sobre as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. É um instrumento que organiza as ações do governo em programas, orientando os gastos públicos para resultados. Nele constam, detalhadamente, os atributos das políticas públicas executadas: objetivo, público-alvo, indicadores de resultado, ações e produtos a serem entregues à sociedade, bem como metas físicas e financeiras.

O Plano Plurianual é uma lei de natureza orçamentária, com vigência por quatro exercícios, começando no início do segundo ano do mandato do Chefe do Poder Executivo e terminando no fim do primeiro ano de seu sucessor. Esse mecanismo foi criado para evitar a descontinuidade administrativa e mitigar os efeitos negativos do processo de transição governamental. Viabiliza a continuidade das políticas públicas, evitando paralisações de obras e de outros serviços municipais⁴²⁹.

O PPA 2018-2021 da cidade do Rio de Janeiro foi elaborado com base no Plano Estratégico 2017-2020. Esse plano organizou as prioridades entre 4 dimensões (Economia, Social, Urbano Ambiental e Governança), que foram desdobradas em 7 áreas de resultados com seus respectivos programas estratégicos. A próxima figura apresenta de forma resumida essa estrutura.

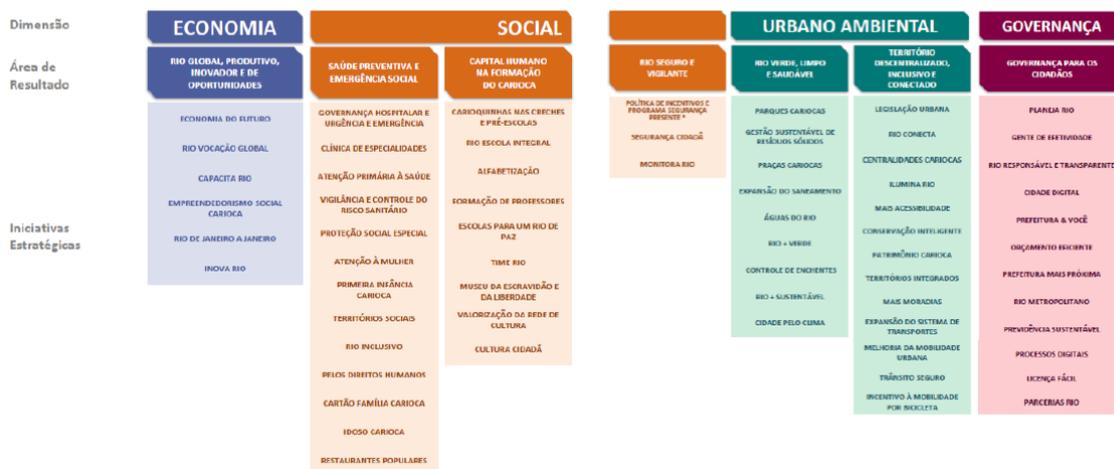
⁴²⁷ COUTO, Leandro Freitas e CARDOSO JUNIOR, José Celso. A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA. Textos para Discussão 2549. Março de 2020.

⁴²⁸ PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Revista do Serviço Público. Brasília 61 (2): 171-187. Abr/Jun 2010.

⁴²⁹ CAMPOS, Daniel Henrique da Cunha; LADEIRA, Leonardo Carvalho e RODRIGUES Raphael Vasconcelos Amaral. (Des)Continuidade administrativa e democracia: transição governamental em um contexto democrático. Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 19. Número 31. jan/jun 2017.

Figura 95. Figura: Plano Estratégico 2017-2020 da cidade do Rio de Janeiro.

Fonte: <http://rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/91390/4255808/PLANOESTRATEGICO20172020.pdf>



O PPA do quadriênio 2018-2021 foi instituído pela Lei nº 6.317, de 16 de janeiro de 2018. Houve alterações nos anos de 2019⁴³⁰ e 2020⁴³¹, conforme facultado pelo *caput* do art. 10 da Lei nº 6.317/2018. Vale registrar que não houve alteração em 2021 após a posse do novo governo eleito, conforme consulta ao site da Prefeitura⁴³².

A estrutura do PPA 2018-2021 foi organizada em torno de 8 anexos, como resumido na tabela a seguir:

Tabela 145. Estrutura do PPA 2018 – 2021

Fonte: Lei nº 6.317, de 16 de janeiro de 2018

Estrutura do PPA 2018-2021	
Anexo I	Objetivos Centrais e Princípios de Atuação do Governo
Anexo II	Diretrizes e Metas por Área de Resultado
Anexo III	Programas Estratégicos por Área de Resultado
Anexo IV	Áreas de Resultado
Anexo V	Programas por Fonte de Recurso
Anexo VI	Programas por Categoria Econômica
Anexo VII	Programas por Área de Resultado
Anexo VIII	Programas e Ações por Área de Resultado

O Anexo I apresentou 9 objetivos centrais e 6 princípios da atuação da municipalidade carioca. As diretrizes e metas presentes no Anexo II foram divididas entre 4 dimensões (Economia, Social, Urbano Ambiental e Governança) e desdobradas em 7 áreas de resultados. Foram estabelecidos 62 programas estratégicos e 46 complementares.

⁴³⁰ Decreto Rio n.º 45.944, de 7 de maio de 2019, que atualizou o PPA para o período de 2019 a 2021.

⁴³¹ Decreto Rio n.º 47.425, de 12 de maio de 2020, que atualizou o PPA para os anos de 2020 e 2021.

⁴³² Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/ppa.asp>> Acesso em: 30/06/2022.

O detalhamento dos programas governamentais consta no Anexo VIII, cujo conteúdo inclui a descrição do objetivo do programa, seu público-alvo, indicadores de desempenho, além das ações, dos produtos e das metas físicas.

Lembrando que, como explicado anteriormente, a execução do último ano do PPA 2018-2021 ocorreu no primeiro ano de mandato do governo atual, ou seja, o novo governo eleito executou, em 2021, os programas do PPA do governo anterior. Considerando essa situação peculiar, diversos achados sobre o desempenho do governo já foram apontados e comentados quando da apreciação das Contas de Governo de 2020, sendo apresentadas no Parecer Prévio cinco oportunidades de melhoria para aperfeiçoamento do planejamento municipal.

14.1.4. Relatório do Desempenho do Governo

O Relatório do Desempenho do Governo foi elaborado pelo Corpo Técnico da SGCE e representa o Eixo IV da Resolução da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) nº 1, aprovada em abril de 2021. Essa Resolução sugeriu uma estrutura mínima para composição do relatório técnico de apreciação das Contas do Chefe do Poder Executivo. Foram definidos cinco eixos e, dentre eles, o chamado Relatório do Desempenho do Governo, que deve conter os resultados das fiscalizações que avaliaram o desempenho da atuação do governo em relação à implementação dos programas municipais e servir como um instrumento de *accountability* da execução das políticas públicas. Essa orientação incluiu também a verificação da conformidade e confiabilidade do planejamento das peças orçamentárias (PPA, LDO, LOA) e suas respectivas execuções.

Os apontamentos presentes neste Capítulo tiveram como a principal fonte o Relatório do Desempenho do Governo, com o objetivo de evidenciar os principais resultados da atuação do Governo Municipal no que se refere à execução dos programas de governo previstos no PPA 2018-2021.

As análises do Corpo Técnico desta Corte focalizaram nas 10 principais funções finalísticas de governo e nos 22 programas finalísticos mais relevantes. Por funções e programas finalísticos, entende-se que são aqueles que geram bens e serviços públicos para atendimento às demandas da sociedade, excluindo-se desse rol despesas como, por exemplo, previdência social, administração e encargos especiais.

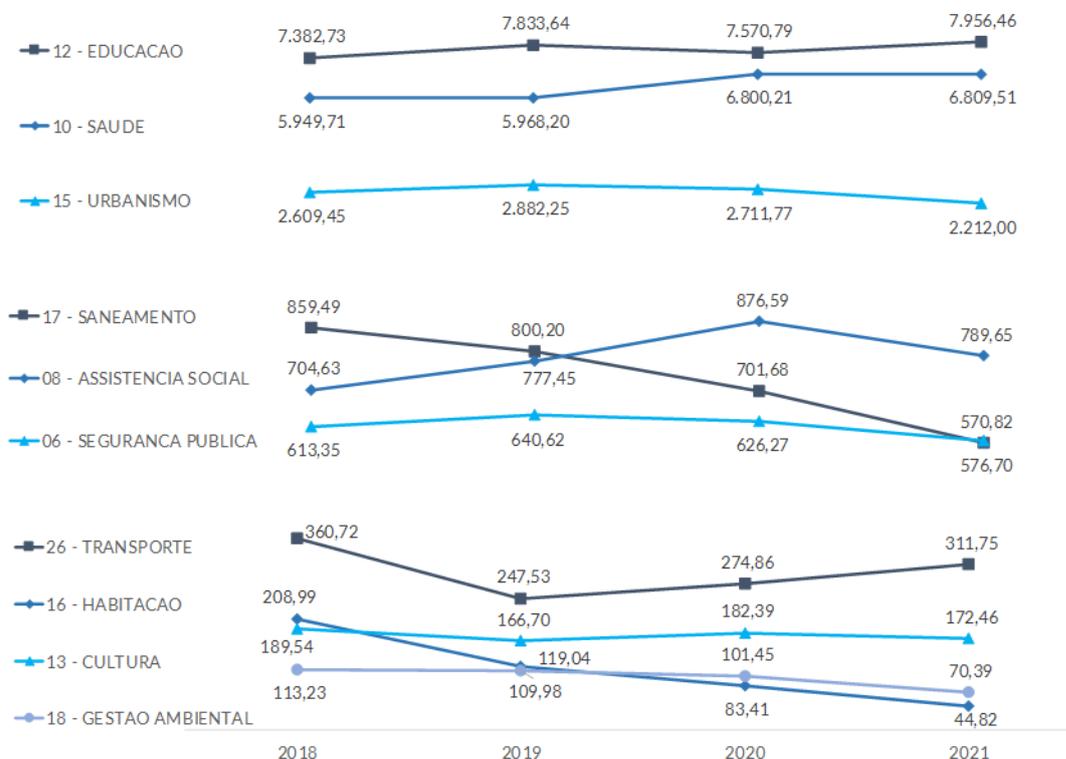
As funções finalísticas representaram 60,9% da execução orçamentária total em 2021, sendo equivalente a R\$ 19,76 bilhões. As 10 principais funções finalísticas dentre as 16 existentes representaram 98,8% do que foi executado (R\$ 19,51 bilhões). O próximo gráfico apresenta a evolução do valor empenhado dessas 10 funções no período de 2018 a 2021.

Gráfico 129. Evolução do valor empenhado das 10 principais funções

Fonte: Excel Addin - funcionalidade do MS Excel que permite acesso à base de dados orçamentária da PCRJ.

Obs.: Valores atualizados pelo IPCA-E médio anual (base 2021), sendo aplicado o percentual de 15,48% para os valores de 2018, 11,39% para os de 2019 e 7,96% para os de 2020.

Valores em R\$ milhões



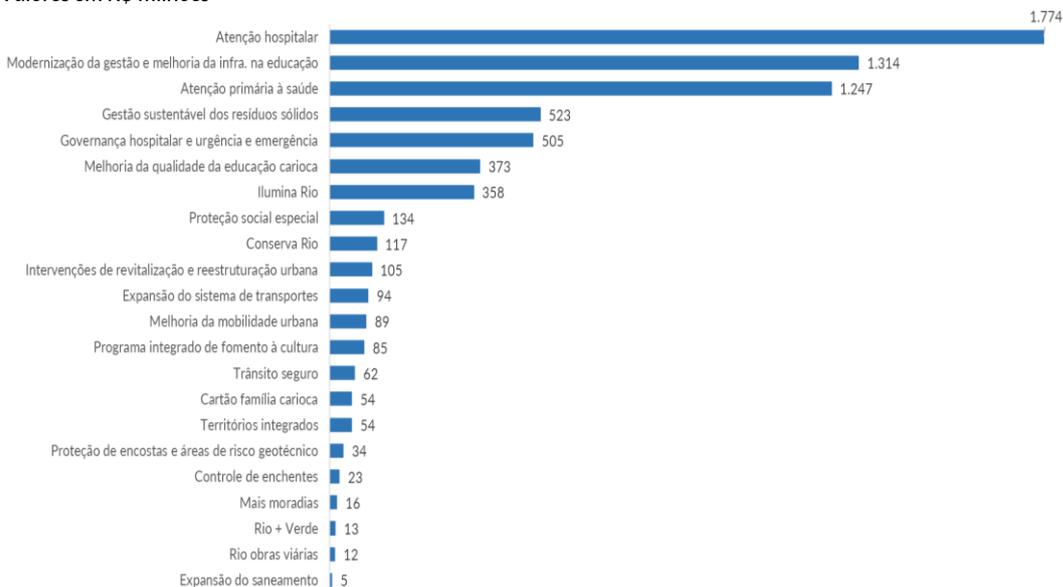
Tendo em vista que dentro das funções finalísticas há programas específicos relativos à gestão administrativa, relacionados à provisão de recursos humanos e infraestrutura administrativa, foram selecionados os 22 programas finalísticos mais relevantes pelo critério da materialidade orçamentária e do interesse social.

Esses programas refletem as ações executadas pela Administração Pública e que geram entregas de serviços públicos para os cidadãos que vivem na Cidade. O próximo gráfico apresenta a lista desses programas classificados segundo o valor empenhado em 2021.

Gráfico 130. Ranking do valor empenhado em 2021 dos 22 programas finalísticos mais relevantes

Fonte: Excel Addin - funcionalidade do MS Excel que permite acesso à base de dados orçamentária da PCRJ.

Valores em R\$ milhões



Para avaliar o desempenho do Governo, o Corpo Técnico desta Corte utilizou como base o guia referencial do Ministério do Planejamento⁴³³ e considerou tanto os esforços quanto os resultados propostos dos programas de governo. Essa definição parte do princípio de que não há resultados sem alinhamento de esforços, assim como, esforços desalinhados só promovem desempenho por conta do acaso.

Com base na Nota Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁴³⁴, a metodologia adotada pela SGCE também considerou o modelo lógico como estrutura causal para o desenho dos programas de governo no PPA, conforme já utilizado pelo Governo Federal e por outros Entes Subnacionais⁴³⁵. Por esse modelo, os programas estão voltados para a solução dos problemas identificados, com seus produtos finais necessários estabelecidos, tendo a quantificação de metas e custos, e indicadores especificamente construídos para seu monitoramento. Cada programa então é desdobrado em projetos, tendo, cada um, o apontamento do produto esperado e a respectiva meta.

A adoção dos conceitos de desempenho e do modelo lógico para construção de políticas públicas foi o resultado de um estudo de boas práticas (*benchmarking* e referencial teórico), realizado pela SGCE, visando a adaptar a atuação do TCMRJ às novas tendências e técnicas relacionadas ao exame das políticas públicas.

O próximo quadro resume os três componentes para avaliar o desempenho dos programas de governo presentes no PPA.

⁴³³ BRASIL. Ministério do Planejamento. Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores. Brasília, dezembro de 2009.

⁴³⁴ CASSIOLATO, Martha e GUERESI, Simone. Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Nota Técnica n.º 6. IPEA. Brasília, setembro de 2010.

⁴³⁵ Um exemplo é o Governo do Estado do Espírito Santo que elaborou o Manual PPA 2020-2023 a partir do modelo lógico.

Tabela 146. Componentes de avaliação do desempenho dos programas de governo

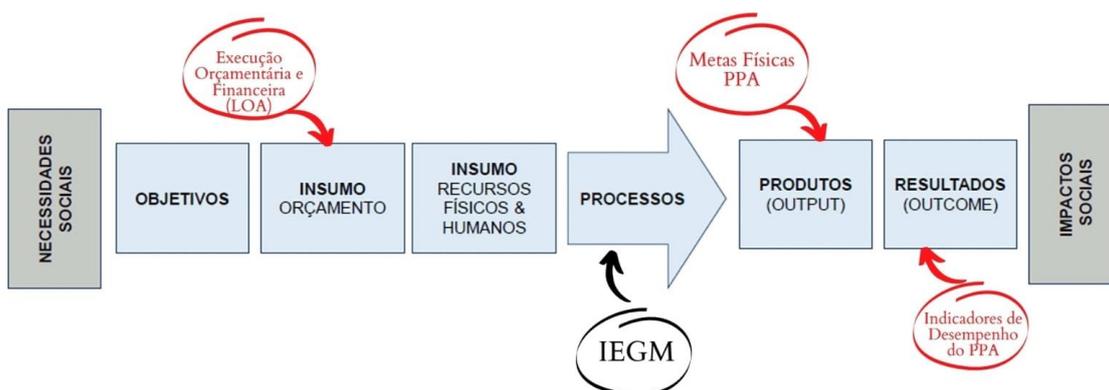
Componente	Análise do Desempenho	Camadas do Modelo Lógico
Nível de execução orçamentária	dimensão esforço	insumo (<i>inputs</i>)
Nível de atingimento das metas físicas	dimensão esforço	produtos (<i>outputs</i>)
Nível de atingimento dos indicadores	dimensão resultado	resultados (<i>outcomes</i>)

Além disso, a efetividade da gestão pública municipal também foi avaliada por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). Trata-se de indicador utilizado nacionalmente pelos Tribunais de Contas brasileiros vinculado à Rede Nacional de Indicadores Públicos (REDE INDICON). O IEGM permite avaliar e comparar o desempenho, o desenvolvimento e o amadurecimento dos municípios brasileiros em relação às práticas de gestão nas seguintes áreas: Educação (i-Educ), Saúde (i-Saúde), Planejamento (i-Planejamento), Gestão Fiscal (i-Fiscal), Meio Ambiente (i-Amb), Proteção das Cidades (i-Cidade) e Governança em Tecnologia da Informação (i-Gov TI).

A próxima figura apresenta, de forma resumida, o fluxo esquemático das análises presentes no Relatório de Desempenho de Governo, que estão destacadas nos balões associados à cadeia causal do modelo lógico.

Figura 96. Fluxo esquemático da análise do Relatório de Desempenho de Governo

Fontes: Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público sobre Avaliação de Políticas Públicas - NBASP 9020, Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU e Curso de Auditoria, Políticas Públicas e Agenda 2030 TCE-RS julho de 2021.



Importante destacar que essa metodologia avalia o grau de conformidade dos programas do PPA considerando os três componentes: nível de atingimento das metas físicas e financeiras e dos resultados dos indicadores. Dessa forma, o desempenho do programa refere-se ao resultado desses componentes e, sempre que possível, essa análise foi correlacionada com as fiscalizações efetuadas por esta Corte.

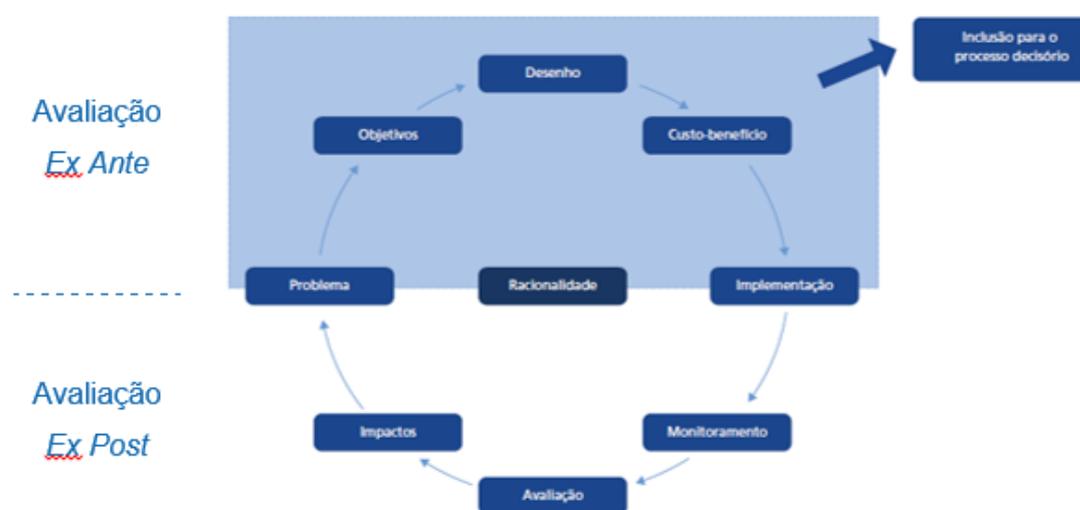
Trata-se de um método para examinar de forma ampla e global as principais funções e os programas finalísticos mais relevantes do PPA, uma vez que avaliar determinada política pública engloba conceitos e técnicas mais elaboradas, incluindo cálculos econométricos. Ademais, uma análise desse tipo é decorrente de auditorias operacionais com certo grau de complexidade e dificuldade, envolvendo inclusive pesquisas sobre estudos acadêmicos.

Cabe esclarecer as diferentes formas de avaliação de políticas públicas. De acordo com os manuais do IPEA (2018), há dois tipos de avaliação: *ex ante*⁴³⁶ e *ex post*⁴³⁷. A primeira está relacionada com as propostas de criação, de expansão ou de aperfeiçoamento de políticas públicas e serve para orientar a decisão sobre a alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente. A segunda, por sua vez, serve para orientar a tomada de decisão durante – ou após – a execução de uma política pública.

A próxima figura ilustra as etapas das políticas públicas e a separação entre a avaliação *ex ante* e *ex post*.

Figura 97. Etapas das políticas públicas e a separação entre a avaliação *ex ante* e *ex post*

Fonte: Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*. IPEA. 2018



A avaliação *ex ante* verifica, fundamentalmente, se o programa proposto responde a um problema público bem delimitado e pertinente. Em função disso, certifica se há um objetivo claro de atuação do Estado e se o desenho proposto pode efetivamente ser alcançado. A finalidade é evitar a detecção posterior de erros de formulação e de desenho, que poderiam ter sido previstos e eliminados a partir de maior racionalidade e planejamento no processo inicial de implantação da política.

Na avaliação *ex post*, a verificação da efetividade de uma política passa por seu monitoramento e sua avaliação, viabilizando a correção de erros e seu aprimoramento, já que demonstra se os resultados esperados estão sendo alcançados e se os recursos estão sendo utilizados de modo eficiente. Sua função é levantar evidências sobre o desempenho da política, indicando se os recursos públicos estão sendo aplicados em consonância com os parâmetros de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

A exposição dos tipos de exame de políticas públicas por esses manuais do IPEA (2018) serve para demonstrar a complexidade de tal avaliação, cabendo destacar que as análises apresentadas no Relatório do Desempenho do Governo referem-se a um panorama geral do nível de conformidade dos

⁴³⁶ BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Ipea. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*. Volume 1. Brasília. 2018.

⁴³⁷ BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Ipea. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*. Volume 2. Brasília. 2018.

programas do PPA a partir dos atributos delineados pela própria gestão, a saber: orçamento, indicadores, produtos e metas físicas.

A metodologia para avaliar os três componentes (nível de atingimento das metas físicas e financeiras e dos resultados dos indicadores), utilizada pelo Corpo Técnico, considerou exatamente esses atributos dos programas descritos no PPA.

Feitas essas considerações preliminares, esse capítulo foi estruturado de forma a primeiro apresentar uma análise mais ampla sobre as 10 principais funções finalísticas, com uma visão geral e avaliação do desempenho com base nos três componentes.

Para as funções educação, saúde, saneamento e transporte, foram incluídos os principais achados das fiscalizações dos Planos Municipais por esta Corte. Na sequência, serão expostos as análises e os resultados das fiscalizações a respeito dos 22 programas finalísticos mais relevantes. Haverá item específico para análise do IEGM e outro com a visão geral das ações de enfrentamento à pandemia durante o ano de 2021. E, por último, a conclusão.

Por fim, ainda no contexto da avaliação do PPA, deve-se registrar a importância da inclusão no escopo do exame de futuras Prestação de Contas de Governo, a análise da aderência dos programas governamentais ao plano de governo registrado na Justiça Eleitoral, para fins de exercício da *accountability* vertical, como já recomendado pela ATRICON⁴³⁸ no âmbito das Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual.

⁴³⁸ Resolução 01/2021: 38.4.5.1 Informar o plano de governo registrado na Justiça Eleitoral, para fins de exercício da *accountability* vertical, divulgando, na medida do possível, a sua relação com os programas governamentais.

14.2. Funções de Governo Finalísticas

A PARTIR DO MODELO PROPOSTO PELA SGCE, A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DAS FUNÇÕES DE GOVERNO CONSIDEROU O RESULTADO DOS TRÊS COMPONENTES RELACIONADOS À IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

- **execução orçamentária:** exame da quantidade de programas contidos dentro da função de governo que obtiveram execução orçamentária (empenho sobre orçamento final) acima de 70% - percentual esse considerado como mínimo satisfatório;
- **nível de atingimento das metas físicas:** exame da quantidade dos produtos (e respectivas metas físicas) contidos nos programas de determinada função de governo que alcançaram de 70% a 130% do planejado - faixa considerada como satisfatória; e
- **nível de atingimento dos indicadores:** exame da quantidade dos indicadores associados aos programas de determinada função de governo que atingiram ou superaram 100% da meta.

Assim, foram elaborados velocímetros para demonstrar graficamente a quantidade de indicadores das funções de governo que atingiram em 2021 as metas previstas no PPA 2018-2021, que serão apresentados para cada uma delas, com os seguintes níveis de atingimentos:

Figura 98. Níveis de Atingimento dos Indicadores das Funções de Governo.

Fonte: Relatório Técnico da SGCE.



14.2.1. Educação – ODS 4

14.2.1.1. VISÃO GERAL

Em 2021, a PCRJ destinou a maior parte de seus recursos - cerca de 24,5% da despesa executada - para a Educação. Dentre as capitais, o MRJ possui o segundo maior quantitativo de alunos sob sua responsabilidade no Brasil, sendo superado apenas por São Paulo⁴³⁹.

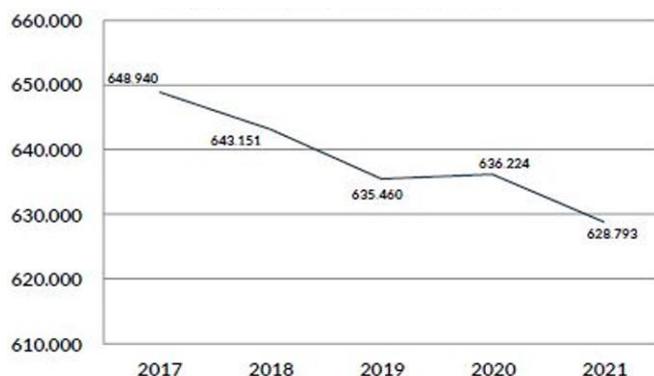
Segundo dados do Censo Escolar de 2021, a rede pública municipal de ensino foi responsável por 628.793 matrículas, mantendo a tendência de queda em relação a exercícios anteriores entre 2018 e 2021, com exceção de 2020, quando permaneceu praticamente estável.

⁴³⁹ Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>> Acesso em: 13/06/2022.

A seguir, é apresentado o gráfico com a evolução das matrículas totais de 2017 a 2021.

Gráfico 131. Evolução do quantitativo de matrículas

Fonte: Censo Escolar/INEP - 2017/2021 - MRJ, fls. 35



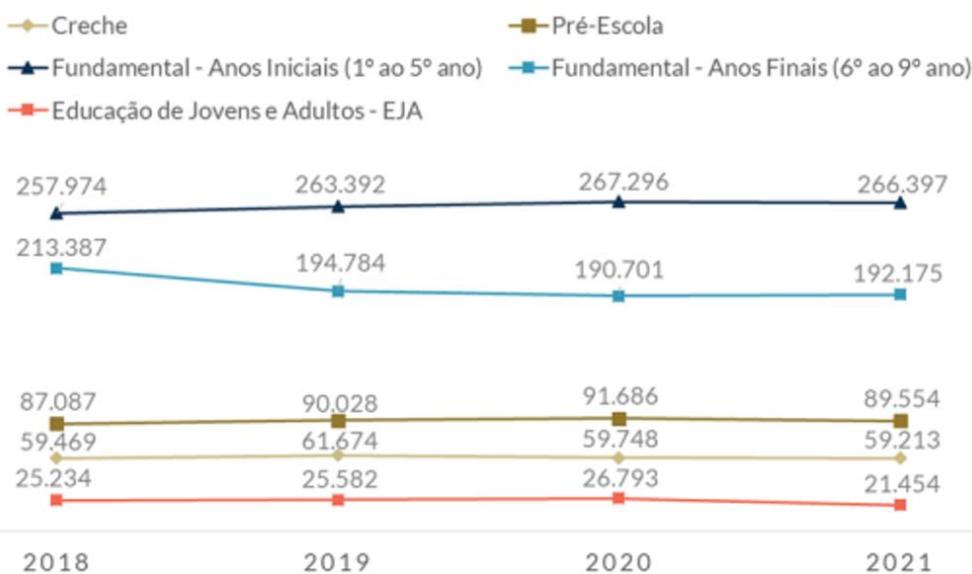
Para o período analisado, observou-se que o número de matrículas em 2021 foi o menor do quadriênio, com redução de 14.358 alunos (-2,2%) em relação ao primeiro ano do período.

Dos alunos matriculados, o ensino fundamental (EF) é responsável por 72,9% desse total, preponderando os anos iniciais do EF, que reúne os alunos do 1º ao 5º ano, segmento em que estão concentradas 42,4% das matrículas da rede.

A seguir é apresentado gráfico com a evolução das matrículas entre 2018 e 2021, distribuídas por segmento escolar:

Gráfico 132. Evolução do quantitativo de matrículas por segmento

Fonte: Relatório Técnico da CAD/SGCE sobre as Contas de Governo



Como se observa, o movimento de queda do número de matrículas não foi uniforme, ocorrendo maiores reduções nos anos finais do Ensino Fundamental, que reúne os alunos do 6º ao 9º ano (9,9%) e na educação de jovens e adultos - EJA (15,0%). Outros segmentos, inclusive, apresentaram pequenos incrementos: pré-escola (2,8%) e anos iniciais do EF (3,3%).

No tocante ao quantitativo de unidades escolares em funcionamento, segundo dados da SME, houve redução de 79 unidades, passando de 1.620 unidades em 2018 para 1.541 em 2021, o que representa uma retração de 4,9%.

Em 2021, havia 89.554 alunos matriculados no segmento creche na rede própria municipal e 23.277 na rede fomentada, que são aquelas advindas dos termos de fomento celebrados entre a PCRJ e as organizações da sociedade civil (OSC), totalizando 112.831 crianças.

Entre 2018 e 2021, não houve aumento na disponibilidade de vagas nas creches municipais, embora tenham sido abertas 7.267 novas vagas (incremento de 45,4%), exclusivamente por meio da rede fomentada, o que representou um aumento do percentual desta rede de 21% para 28% com relação ao total deste segmento.

Destaca-se, ainda, a evolução do tempo dos alunos nas escolas entre 2018 e 2021. No primeiro ano do levantamento, havia 192.977 alunos em tempo integral⁴⁴⁰ (31,2% do total de alunos⁴⁴¹), passando para 202.954 (33,4% do total de alunos), em 2021, ou seja, um aumento de 9.977 alunos, configurando um pequeno incremento nesse quantitativo.

Apesar da variação positiva no período, o percentual de alunos em tempo integral ainda está distante do percentual de 45% estabelecido na Meta 6 do Plano Municipal de Educação⁴⁴² e não atende ao disposto no art. 1º da Lei Municipal nº 5.225 de 05/11/2010⁴⁴³.

O gráfico a seguir apresenta a distribuição dos alunos entre tempo integral e parcial por tipo de segmento⁴⁴⁴ no ano de 2021:

⁴⁴⁰ Permanência do estudante entre 7h e 9h por dia na escola.

⁴⁴¹ Para apuração desse percentual, foram excluídos os alunos cursando o EJA, tendo em vista que nesta modalidade de ensino não há regime de tempo integral.

⁴⁴² Para apuração desse percentual, foram excluídos os alunos cursando o EJA, tendo em vista que nesta modalidade de ensino não há regime de tempo integral.

⁴⁴³ Art.1º Fica estabelecido o turno único de sete horas em toda a rede de ensino público municipal, no prazo de dez anos, a razão de dez por cento ao ano.

§ 1º O turno único alcançará a educação infantil e o ensino fundamental.

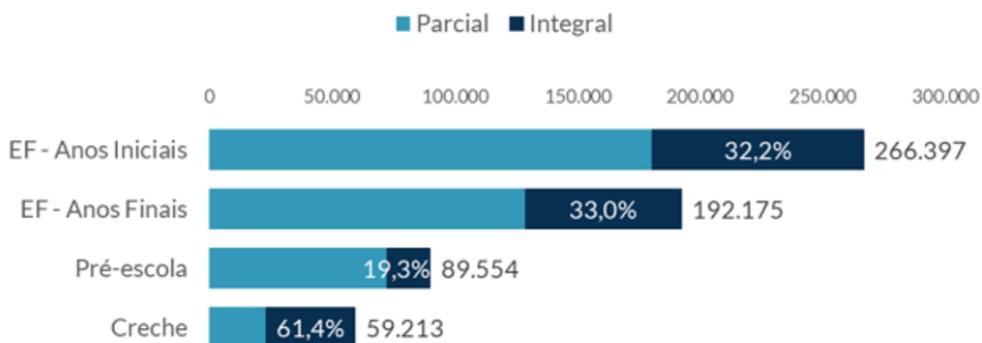
§ 2º Priorizar-se-á as escolas situadas nas Áreas de Planejamento – AP's, onde forem constatados os mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano – IDH.

§ 3º A permanência dos alunos na escola ou em atividades escolares por período superior às sete horas previstas no *caput*, será optativa, a critério das famílias, dos estudantes e do sistema de ensino.

⁴⁴⁴ No segmento creche, foram consideradas apenas as unidades da rede própria de ensino.

Gráfico 133. Distribuição das matrículas do ensino em tempo integral por segmento

Fonte: Relatório Técnico da CAD/SGCE sobre as Contas de Governo (Censo Escolar 2021 INEP/MEC)



14.2.1.2. PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Este Tribunal realizou auditoria de conformidade no PME, cujo objetivo era verificar a execução do Plano e o cumprimento de suas metas, seu monitoramento contínuo e avaliações periódicas.

As principais propostas constantes do Relatório de Auditoria da SGCE estão listadas a seguir:

- ausência de sistemática de monitoramento do PME: ausência de legislação específica ou de normatização que trate, especificamente, dos procedimentos de acompanhamento, avaliação e divulgação dos resultados do PME. Também não foi encontrado documento, elaborado em conjunto pelas instâncias, contendo a apresentação e a definição dos indicadores necessários para acompanhar e monitorar o das metas e estratégias do PME;
- divergência dos resultados dos indicadores: divergência dos indicadores das metas 1 (universalização da educação infantil), 2 (universalização do ensino fundamental) e 3 (ampliar ensino médio) entre os apurados pelo IPP e pelo Fórum Municipal de Educação do Rio de Janeiro (FMERJ);
- ausência de indicadores para o monitoramento das metas 5 (alfabetização até 3º ano ensino fundamental), 14 (pós-graduação para profissionais de educação), 15 (política municipal de formação dos profissionais da educação), e 17 (valorização dos profissionais da educação básica): não há dados relativos a essas metas nos documentos disponíveis sobre o monitoramento e acompanhamento de metas do PME;
- ausência de criação dos indicadores de monitoramento das metas 18 (plano de carreira), 19 (gestão participativa), 20 (aumento dos investimentos), e 21 (investimento em educação física): não foram construídos indicadores para o monitoramento dessas metas, conforme informado no relatório de monitoramento elaborado pelo IPP. Tampouco esses indicadores foram monitorados no relatório do FMERJ. Cabe destacar que no relatório do IPP a meta 20 consta como vetada, quando, na verdade, o veto foi derrubado e o texto, posteriormente, promulgado pela CMRJ;
- metas cujos prazos findaram e não foram atingidas ou não puderam ser verificadas: as metas previstas no anexo do PME deveriam ser cumpridas dentro do seu prazo de vigência (2018 a 2028) desde que não houvesse prazo inferior definido para metas e estratégias específicas: há duas metas (1 - universalizar educação infantil e 6172 - educação em tempo integral) que possuem, explicitamente, prazos inferiores ao de vigência do Plano e não foram atingidas ou não puderam ser verificadas por ausência de dados;

- estratégias cujos prazos findaram e não foram atingidas: 26 dentre 55 estratégias não foram atendidas (47% das estratégias) dentro do prazo de execução (2018 a 2021) segundo o monitoramento elaborado pelo Conselho Municipal de Educação (CME);
- ausência de divulgação dos resultados do monitoramento e das avaliações do PME no sítio institucional da internet da SME, conforme disposto no inciso I do parágrafo 1º da Lei Municipal nº 6.362/2018; e
- não formalização das Comissões Permanentes de Acompanhamento e Monitoramento e de Mobilização e Divulgação com seus respectivos membros: ausência de publicação, em Diário Oficial, da constituição das Comissões Permanentes de Acompanhamento e Monitoramento e de Mobilização e Divulgação do FMERJ.

14.2.1.3. ANÁLISE DO DESEMPENHO

Em forma resumida, o Corpo Técnico apresentou uma análise conjunta dos três componentes de desempenho dos programas englobados pela função educação.

Tabela 147. Componentes de Desempenho da Função Educação

Fonte: Relatório Técnico da SGCE

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✓	8 de 10 programas (80%) com empenho acima de 70% do orçamento final
Metas Físicas	✗	12 das 35 metas físicas (34%) atingiram de 70% a 130% do planejado
Indicadores	✗	3 dos 14 indicadores (21%) atingiram a meta em 2021.

Na análise realizada pela SGCE, verificou-se que o maior gasto do orçamento da Secretaria no ano de 2021 foi com despesas de pessoal. Em seguida, constatou-se que o programa com o maior peso no orçamento da educação foi o '0315 - Modernização da gestão e melhoria da infraestrutura na educação', com 16,5% do valor total empenhado.

Ao se comparar o valor empenhado de 2020 com o de 2021, esse programa foi o que apresentou a maior variação positiva: um acréscimo de 124,3%, equivalente ao aumento de aproximadamente R\$ 728,20 milhões.

Também merece registro a variação do valor orçado e para o valor empenhado entre 2020 e 2021 dos programas '0024 - Mídia, escola e sociedade' e '0500 - Carioquinhas nas creches e pré-escolas'. O programa '0024 - Mídia, escola e sociedade' teve aumento orçamentário de 89,7% e um acréscimo dos valores empenhados de 110%. Já o programa '0500 - Carioquinhas nas creches e pré-escolas' reduziu seu orçamento em 97%, entre 2020 e 2021, e não teve nenhum empenho em 2021.

Os valores orçados e empenhados referentes às creches fomentadas não integram o programa 0500, apesar de sua nomenclatura ser 'Carioquinhas nas creches e pré-escolas'. A execução orçamentária das creches fomentadas integra a ação '2133 - Manutenção e revitalização da educação infantil', pertencente ao programa '0316 - Melhoria da qualidade da educação carioca'.

A seguir, apresenta-se, de forma resumida, a análise conjunta dos três componentes de desempenho dos programas englobados pela função educação.

Embora 80% dos programas da função tenham alcançado, no mínimo, 70% da execução orçamentária, os programas '0500 - Carioquinhas nas creches e pré-escolas' e '0503 - Formação de professores' atingiram 0% e 67%, respectivamente.

Em relação às metas físicas, verificou-se que apenas 12 das 35 metas físicas estabelecidas (34% dos produtos) alcançaram a faixa de atingimento satisfatório (entre 70% e 130% do planejado).

Chama atenção o fato de que 12 metas físicas tiveram 0% de taxa de atingimento, pois esse quantitativo é igual ao das metas que atingiram a faixa de atingimento satisfatório (entre 70% e 130%). Além disso, sete metas superaram em mais de 130% o planejado, dentre essas a '4183 - Produto elaborado para aperfeiçoamento da educação', ligada ao programa '0024 - Mídia, escola e sociedade', que teve execução 812% maior que o previsto.

Quanto aos indicadores, apenas 3 dos 14 foram alcançados, conforme listado a seguir:

- 0568 –Taxa de defasagem série/idade – Anos Finais;
- 0571 –Taxa de defasagem série/idade – Anos Iniciais; e
- 0570 –Taxa de microáreas atendidas em todos os segmentos.

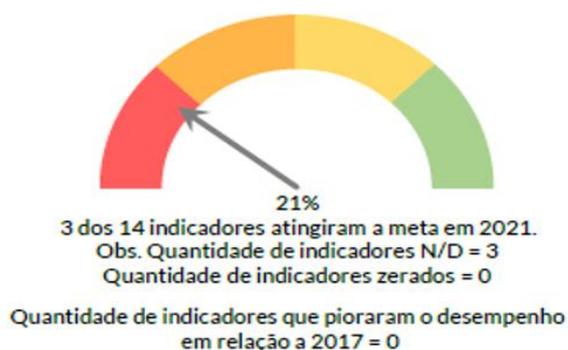
Assim, a SGCE demonstra que houve aumento nas taxas de aprovações dos alunos tanto nos Anos Iniciais do ensino fundamental (1º a 5º ano), quanto nos Anos Finais (6º a 9º ano). Além disso, o indicador 0570 aponta que a rede escolar alcançou, em 2021, 100% de atendimento nas microáreas em todos os segmentos.

No entanto, três indicadores, apresentados na sequência, não foram mensurados no último ano:

- 0577 –Taxa de unidades escolares com infraestrutura adequada;
- 0573 –Taxa de aluno do segundo ano com proficiência na Escrita, Leitura e Matemática; e
- 0574 –Número de professores especializados em alfabetização.

Gráfico 134. Função de governo: 12 - EDUCAÇÃO

Fonte: Relatório Técnico da SGCE



14.2.2. Saúde – ODS 3

14.2.2.1. VISÃO GERAL

Figura 99. Clínica da Família Sérgio Vieira de Melo

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro⁴⁴⁵



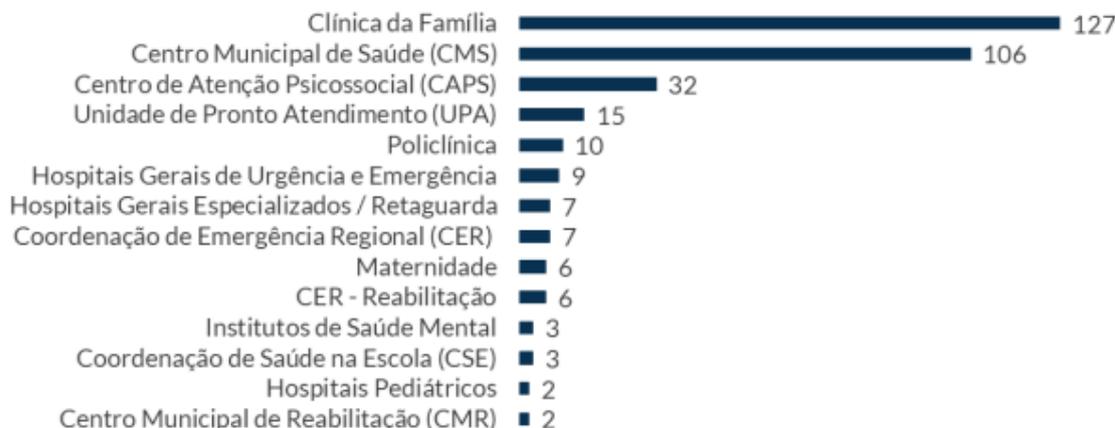
A PCRJ destinou cerca de 21,0% da despesa executada em 2021 para a Saúde, ficando atrás apenas da Educação na aplicação dos recursos. Devido a sua importância, optou-se por destacar do Relatório Técnico da CAD/SGCE sobre as Contas de Governo as informações mais relevantes a fim de se obter uma visão geral sobre esta função pública no MRJ.

O gráfico a seguir apresenta o perfil das 335 unidades de saúde no MRJ em 31 de dezembro de 2021, veja-se:

⁴⁴⁵ Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/web/sms/clinicas-da-familia>> Acesso em: 30/06/2022.

Gráfico 135. Distribuição das Unidades de Saúde

Fonte: Relatório Técnico da SGCE



As 127 Clínicas da Família e os 106 Centros Municipais de Saúde (CMS) que compõem o nível primário (Atenção Básica), cujas ações possuem caráter preventivo e estão voltadas à redução do risco de doenças e à proteção da saúde, representam 69,6% do total de unidades de saúde.

Isso demonstra uma tentativa de direcionamento dos esforços do MRJ voltados para esse nível, seguindo a tendência nacional e internacional na prevalência e importância da atenção básica como estratégia mais econômica e eficiente no enfrentamento dos desafios que perpassam a saúde pública, corroborado por diversos estudos e artigos científicos, a exemplo de “Estratégia da Família, um Forte Modelo de Atenção Primária à Saúde que Traz Resultados”⁴⁴⁶.

PROGRAMA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA (ESF)

O principal programa da Atenção Básica é a “Estratégia Saúde da Família (eSF)” e em cada uma de suas unidades, a depender do quantitativo de famílias atendidas, atuam uma ou mais equipes multidisciplinares, compostas, no mínimo, por um médico; enfermeiro, preferencialmente especialista em Saúde da Família; auxiliar e/ou técnico de enfermagem; e agente comunitário de saúde.

Entretanto, a mensuração da cobertura total da Atenção Básica é obtida pelo somatório de equipes completas e incompletas (quando não há a presença de um médico em sua composição). O gráfico a seguir demonstra a evolução da cobertura das eSF, no período compreendido entre janeiro de 2015 e junho de 2021:

⁴⁴⁶ Macinko, James e Mendonça, Claunara Schilling. Estratégia da Família, um Forte Modelo de Atenção Primária à Saúde que Traz Resultados. Saúde em Debate [online]. 2018, v. 42, n. spe1 [Acessado 13 Junho 2022], pp. 18-37. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-11042018S102>>. ISSN 2358-2898. <https://doi.org/10.1590/0103-11042018S102>.

Gráfico 136. Evolução da cobertura das ESFs

Fonte: Relatório Técnico da SGCE

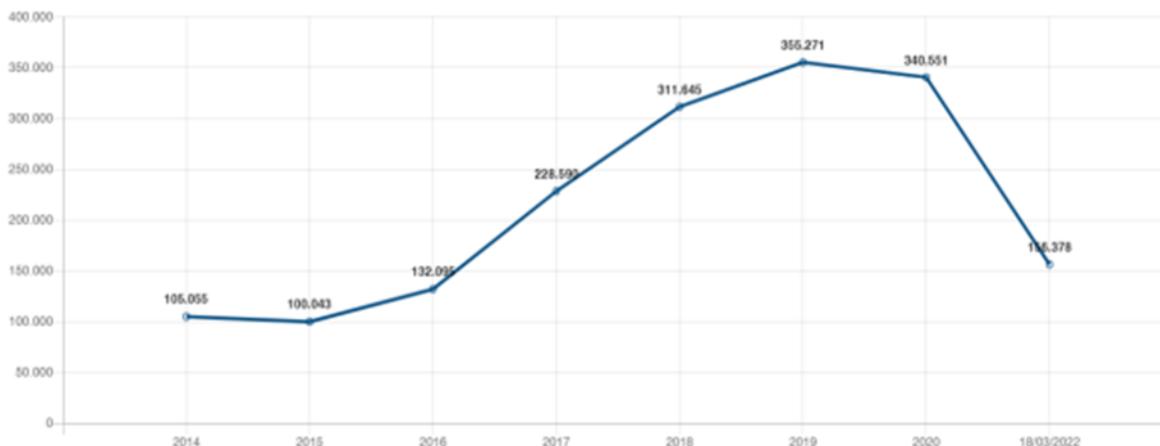


Denota-se da análise gráfica que houve redução da cobertura total (equipes completas + incompletas) no patamar de cerca 70% obtido entre 2016 e 2018, para o mínimo de 59% em 2019, com gradual incremento para 62% em 2020 e 63% em 2021. Esta discreta elevação nos dois últimos anos ocorreu às custas de equipes incompletas, decorrente da carência de médicos na composição das equipes (representada pela lacuna entre as duas linhas do gráfico), ou seja, 9% em 2019, 7% em 2020, chegando a 12% em 2021.

Em seguida, é apresentado o gráfico da fila de espera de pacientes para atendimento em consultas e exames no MRJ, extraído do Portal de Transparência do Sistema de Regulação do Município do Rio de Janeiro (SISREG)⁴⁴⁷ para o período compreendido de 2014 a março de 2022, excetuando-se o ano de 2021, para o qual não consta o quantitativo.

Gráfico 137. Evolução da fila do SISREG no MRJ

Fonte: Relatório Técnico da SGCE



Constata-se uma queda acentuada no número de pacientes entre o ano de 2020 e março de 2022, todavia ainda sem atingir o quantitativo mais baixo encontrado entre 2014 e 2015, em torno de 105.000 pacientes.

⁴⁴⁷ Disponível em: <<https://web2.smsrio.org/minhasaudeRio/#/painel>> Acesso em: 30/05/2022.

14.2.2.2. PLANO MUNICIPAL DE SAÚDE

O PMS 2018-2021 foi objeto de fiscalização pelo TCMRJ abrangendo os anos de 2015 a 2021. O referido plano contemplou 23 Indicadores de Acompanhamento do Sistema de Pactuação Interfederativa de Indicadores (SISPACTO) e 77 ações, para as quais foram definidas metas físicas anuais.

14.2.2.3. INDICADORES DE ACOMPANHAMENTO DO SISPACTO

A SGCE observou que 23 Indicadores de Acompanhamento do SISPACTO foram selecionados pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT), que visa ao planejamento, à negociação e à implementação das políticas de saúde pública. A utilização dos indicadores escolhidos pelos entes Federados é uma das estratégias para acompanhar o desempenho dos sistemas locais de saúde.

Para fins de análise, o Corpo Técnico buscou, sempre que possível, correlacionar o atingimento das metas dos indicadores do SISPACTO com o Índice de Progresso Social (IPS) das 10 APs em que se subdivide a gestão da saúde pública no Município.

Ao considerar o Município como um todo, a SGCE constatou que 14 dos 21 indicadores (66,7%) não atingiram as metas estabelecidas para o ano de 2021.

Ao analisar o atingimento das metas do SISPACTO entre as áreas (APs), parece não existir relação direta com o IPS. A AP 5.3 (região de Santa Cruz), que possuía o pior IPS, foi a que atingiu a maior quantidade de metas (70,6%). Todavia, as APs 1.0 (região do Centro da cidade) e 3.3 (região da Pavuna e Madureira), ambas também com baixo IPS, foram as que tiveram os percentuais mais baixos de atingimento das metas (29,4%). Ademais, as três áreas com melhores IPS tiveram um fraco desempenho. As APs 2.1 (região da zona Sul) e 4.0 (região de Jacarepaguá e Barra da Tijuca) atingiram 35,3% dos indicadores e a AP 2.2 (região da Tijuca) atingiu 41,2%.

Essas variações ocorreram, destaca a SGCE, porque há indicadores com relação direta, inversa e outros até sem qualquer relação com os IPSs das APs. Os dois indicadores do grupo de natalidade, por exemplo, possuem relações distintas com o IPS.

Enquanto o indicador nº 13 – ‘Proporção de parto normal no SUS e na saúde suplementar’ obteve piores resultados nas APs com maiores IPS (2.1, 2.2 e 4.0), o nº 14 – ‘Proporção de gravidez na adolescência entre as faixas etárias de 10 a 19 anos’ atingiu piores índices nas áreas com IPS mais baixo.

Dentre os resultados de 2021, destacaram-se os seguintes indicadores:

- indicador nº 4 – ‘Proporção de vacinas selecionadas do Calendário Nacional de Vacinação para crianças menores de dois anos de idade’: o Município atingiu a meta estabelecida de 2015 a 2018 e teve o resultado de apenas 25% em 2019. Já o resultado em 2020 e 2021 foi de 0,0% (nenhuma vacina alcançou sua meta de cobertura de 95,0%). Em 2019, seis das 10 APs tiveram o resultado de 0,0%. Em 2020 e 2021, esse cenário piorou progressivamente, passando para sete e oito APs, respectivamente;
- indicador nº 16 – ‘Número de óbitos maternos em determinado período e local de residência’: observou-se uma considerável piora dos resultados desse indicador a partir de 2020, quando comparado aos cinco anos anteriores; e
- indicador nº 22 – ‘Número de ciclos que atingiram mínimo de 80,0% de cobertura de imóveis visitados para controle vetorial da dengue’: o Município atingiu a meta de 2015 a 2020, porém,

em 2021, não atingiu, tendo ocorrido uma piora drástica no resultado, de 0%. Em que pese a meta ter sido atingida em 2020, ano de início da pandemia de covid-19.

14.2.2.4. METAS FÍSICAS

Do exame efetuado pelo Corpo Técnico, destacaram-se os programas '0305 – Ações e programas de saúde e linhas de cuidado' e '0318 - Infraestrutura e gestão do SUS' com bom nível de execução orçamentária de suas ações, mas sem contrapartida da execução física. Todas as ações desses programas tiveram execução orçamentária acima de 70%. Contudo, a maior parte das ações desses programas não atingiram nível satisfatório da execução física (entre 70% e 130%).

Dentre o universo de ações analisadas, chamaram atenção da Equipe ações que tiveram execução orçamentária, mas não tiveram execução física:

- 'Adquirir equipamentos para as Unidades de Vigilância em Saúde' (programa '0308 – Vigilância em saúde, informação epidemiológica, prevenção e controle de doenças e agravos'); e
- 'Adquirir Equipamento para Unidades Atenção Primária à Saúde' (programa '0330 – Atenção primária à saúde'). Sobre aquisição de mobiliário e equipamentos, outras duas de um total de seis ações também tiveram resultados das metas físicas iguais a zero.

Destacaram-se ainda cinco ações envolvendo obra, reforma, construção e ampliação que tiveram 0% de atingimento das metas físicas. Outras duas ações sobre distribuição de medicamentos e treinamento também tiveram 0% como resultado das metas físicas, contudo, nesses casos, não houve alocação orçamentária em 2021.

De modo oposto, três ações tiveram execução física sem que tenha ocorrido execução orçamentária: 'Manter os Centros de Referência em Saúde do Trabalhador – CEREST' (programa '0309 – Vigilância e controle do risco sanitário'); 'Implantar equipes de saúde da família e saúde bucal' (programa '0330 – Atenção primária à saúde'); e 'Realizar procedimentos odontológicos ambulatoriais de média complexidade nos CEO' (programa '0512 – Clínica de especialidades').

Além da comparação entre as execuções físicas e orçamentárias, a SGCE também analisou as modificações ocorridas no orçamento e nas metas físicas no ano de 2021. Foram confrontadas as previsões iniciais e finais das metas físicas, bem como as previsões orçamentárias inicial e final (após acréscimos e cancelamentos).

Em 46% das ações do PMS houve alteração orçamentária (acréscimo ou supressão) superior a 50%, embora esta mesma alteração tenha ocorrido em apenas 9% das metas físicas.

Cabe destaque para a ação 'Adquirir equipamentos para as Unidades de Vigilância em Saúde' (programa '0308 – Vigilância em saúde, informação epidemiológica, prevenção e controle de doenças e agravos'), cuja previsão orçamentária aumentou em 269.940% sem que houvesse aumento da meta física.

Aumentos na previsão orçamentária superiores a 1.000% foram observados em 8 das 77 ações do PMS, corroborando para a falta de aderência entre orçamento inicial e as metas previstas.

14.2.2.5. ANÁLISE DO DESEMPENHO

Em forma resumida, o Corpo Técnico apresentou uma análise conjunta dos três componentes de desempenho dos programas englobados pela função saúde.

Tabela 148. Componentes de Desempenho da Função Saúde.

Fonte: Relatório Técnico da SGCE

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✓	11 de 13 programas (85%) com empenho acima de 70% do orçamento final
Metas Físicas	✗	35 das 83 metas físicas (42%) atingiram de 70% a 130% do planejado
Indicadores	✗	3 dos 23 indicadores (13%) atingiram a meta em 2021.

Verificou-se que o percentual da execução orçamentária em relação ao orçamento final (88%) no ano de 2021 foi o menor em comparação aos últimos quatro anos. O ano de 2019 foi o ano com o maior percentual de execução do quadriênio (97%), embora com o menor orçamento final (em valor absoluto) no mesmo período.

Apesar de os valores empenhados em 2020 e 2021 terem sido cerca de 14% maiores em comparação a 2019, os orçamentos finais foram 22% e 25% maiores, respectivamente, devido ao contexto de pandemia.

Constatou-se que, embora 85% dos programas tenham atingido valores empenhados acima de 70% do orçamento final, apenas 42% das metas físicas chegaram ao patamar satisfatório entre 70% a 130% do planejado. Ou seja, a execução física dos programas da função saúde foi proporcionalmente inferior à execução orçamentária.

Ao mesmo tempo, a Equipe constatou a falta de relação entre o previsto e o realizado para a meta física do produto '4379 – Equipamento adquirido', da ação '1888 - Reforma, ampliação e adequação das unidades de vigilância em saúde'. A previsão era de adquirir 1 equipamento para 2021, mas adquiriu 299 unidades, ou seja 29.900% a mais que o previsto.

Em relação aos indicadores, apenas três atingiram os resultados esperados: '0532 – Tempo médio de espera da classificação de risco e atendimento médico nas UPAs e CER'; '0650 – Taxa de internações sensíveis à atenção primária'; e '0528 – Taxa de doenças de notificação compulsória agudas passíveis de investigação, exceto dengue'.

A Equipe destacou três indicadores com resultados insatisfatórios em 2021, relacionados na sequência:

- '0462 – Número de pacientes atendidos pelo Programa de Atenção Domiciliar ao Idoso - PADI no ano': esse indicador refere-se à atenção domiciliar ao idoso e atingiu apenas 26% da meta estabelecida em 2021;
- '0645 – Número de casos de sífilis congênita': além de ter atingido apenas 41% da meta, foi o pior resultado do quadriênio analisado. O quantitativo de casos da doença em 2021 foi 25,7% maior que em 2020; e

- '0655 – Índice de Consultas Especializadas / Procedimentos Ambulatoriais – Média / Alta Complexidade': atingiu apenas 42% da meta estabelecida e esteve bem abaixo do melhor índice dos quatro anos analisados (2018: 75%).

Gráfico 138. Função de Governo: 10 - SAÚDE

Fonte: Relatório Técnico da SGCE



14.2.3. Urbanismo – ODS 11

14.2.3.1. VISÃO GERAL

O Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro vigente estabelece em seus artigos 317 a 321 que será mantido Sistema de Defesa da Cidade, de modo a articular ações preventivas e responsivas a situações de risco à população e ao patrimônio da Cidade, em casos de ameaça ou dano às condições normais de funcionamento da Cidade, entre as quais: enchentes, deslizamentos, desmoronamentos, incêndios ou outras situações de risco.

Para executar essas ações, uma parcela relevante do dispêndio público municipal é destinada a obras e serviços de engenharia, que têm sido objeto de acompanhamento por parte desta Corte de Contas.

Assim, por meio de fiscalização no ano de 2021, o Corpo Técnico constatou que 131 contratos estavam suspensos dentre os 1.176 contratos em andamento (11,1%), equivalente a R\$ 2,81 bilhões dos R\$ 11,68 bilhões (24,1%) do volume de recursos destinado a essas contratações. A soma dos valores já liquidados nesses contratos equivalia a aproximadamente 61,6% do valor contratado.

Em outra fiscalização realizada por esta Corte para avaliar o estado de conservação de Obras de Arte Especiais (OAEs - como túneis, pontes, viadutos, elevados, passarelas etc.) na AP-2 (região dos bairros de São Conrado, Lagoa, Copacabana, Botafogo, Maracanã), constatou-se que 9% das obras visitadas tinham potencial risco de colapso e 43% tinham risco de queda de material. Além disso, 48% das OAEs visitadas na AP-2 foram avaliadas com grau de deterioração de médio a alto, indicando deficiência nas manutenções preventivas e/ou adiamento de intervenções pontuais e periódicas.

14.2.3.2. ANÁLISE DO DESEMPENHO

Em forma resumida, o Corpo Técnico apresentou uma análise conjunta dos três componentes de desempenho dos programas englobados pela função urbanismo.

Tabela 149. Componentes de Desempenho da Função Urbanismo.

Fonte: Relatório Técnico da SGCE

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✘	9 de 26 programas (35%) com empenho acima de 70% do orçamento final
Metas Físicas	✘	13 das 52 metas físicas (25%) atingiram de 70% a 130% do planejado
Indicadores	✘	2 dos 14 indicadores (14%) atingiram a meta em 2021.

Observou também que, de 2018 a 2020, o orçamento final destinado às despesas relacionadas à função urbanismo permaneceu, aproximadamente, no mesmo patamar. Contudo, no exercício de 2021, houve uma redução de R\$ 675,00 milhões em relação ao ano anterior.

Em relação ao atingimento das metas físicas estabelecidas no PPA, a função urbanismo teve o pior desempenho do quadriênio em 2021, pois apenas 25,0% das metas físicas atingiram de 70% a 130% do planejado.

Nesse contexto, a SGCE destacou que 10 (do total de 12) das metas físicas do programa '0319 - Intervenções de revitalização e reestruturação urbana' tiveram sua execução zerada no ano de 2021. Já o programa '0200 - Rio obras viárias' não cumpriu nenhuma das três metas físicas estipuladas para o exercício de 2021.

Verificou-se que, em 2021, apenas dois dos 14 indicadores dos programas relacionados à função urbanismo atingiram a meta, superior a 130%, estipulada no PPA em análise: '0557 - Número de conteúdo do IPP publicados' e '0558 - Número de acessos externos ao SIURB'.

Gráfico 139. Função de Governo: 15 - URBANISMO

Fonte: Relatório Técnico da SGCE



14.2.4. Assistência Social – ODS 1, 3 e 10

14.2.4.1. VISÃO GERAL

A nova concepção de assistência social representa a superação dos conceitos de assistencialismo, filantropia e benemerência social, e passa a constituir-se uma atividade pública, atrelada não somente ao atendimento às necessidades básicas da população, como também ao amparo à população em situação de risco e vulnerabilidade social.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), criado em 15 de julho de 2005, por meio da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 130/2005, que aprovou a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS), consiste em um sistema público, não-contributivo, descentralizado e participativo, cujo objetivo principal é garantir a proteção social aos cidadãos em situação de risco e vulnerabilidade social.

O SUAS, ainda pouco conhecido pela população em geral, articula esforços e recursos dos entes públicos para execução e financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), cujo gerenciamento, planejamento, promoção, fiscalização e execução, no âmbito do MRJ, é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS).

A SMAS conta com uma ampla rede socioassistencial de unidades públicas para atendimento de crianças, jovens, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, usuários de drogas, entre outros, apresentada resumidamente conforme a tabela a seguir:

Tabela 150. Rede Socioassistencial - SMAS

Fonte: Relatório Técnico da SGCE

Unidade	Quant.	Tipo de atendimento	Exemplos de serviços
Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)	47	Proteção social básica	Inserção e atualização no Cadastro Único, identificação civil e Proteção e Atendimento Integral à Família
Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS)	14	Proteção social especial de média complexidade	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), Serviço Especializado em Abordagem Social e Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas Famílias
Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centros POP)	2	Proteção social especial de média complexidade para moradores de rua	Acolhimento durante o dia, mas sem pernoite (banho, refeição/lanche, oficinas, programas de encaminhamento para empregos, armário com pertences)
Conselho Tutelar	19	Proteção de crianças e adolescentes	Atuam quando crianças ou adolescentes se encontram em situação de ameaça ou violação de direitos
Central de Recepção	4	Gestão da oferta de vagas de serviços de acolhimento ¹⁸⁰	Disponibiliza 480 vagas
Unidade de Reinserção Social (URS) - abrigo	21	Proteção social especial de alta complexidade	Acolhimento institucional provisório com estrutura para abrigar pessoas ou grupos familiares com privacidade
Casa Viva ¹⁸¹	3	Proteção social especial de alta complexidade	Para adolescentes usuários de drogas
Polo de Família Acolhedora (FACO)	10	Proteção social especial de alta complexidade para crianças e adolescentes	Acolhimento junto a famílias voluntárias, habilitadas e cadastradas, aplicado por autoridade judicial
Abriço privado - Rede Conveniada	24	Proteção social especial de alta complexidade	6 para adultos, 12 para crianças e adolescentes e 6 para idosos

Embora a Política Nacional para a População em Situação de Rua, regulamentada pelo Decreto nº 7.053/2009 determine dentre seus objetivos aspectos como o estabelecimento da contagem oficial e a produção, sistematização e disseminação de dados e indicadores, pouco vem sendo realizado neste sentido por todo o país, o que compromete a formulação, desenvolvimento e avaliação das políticas públicas direcionadas a esta parcela da população.

No MRJ, o Decreto Municipal nº 46.483/2019 determina ao Executivo o compromisso bianual no levantamento de dados e informações a respeito deste público na Cidade por meio da realização de um censo, cujo planejamento, execução e consolidação dos dados são de grande complexidade.

Figura 100. Censo 2020 – População em situação de Rua

Fonte: Data. Rio - Censo de População em Situação de Rua - 2020



Mais do que a simples contagem de pessoas, o censo pressupõe a reunião de esforços de várias áreas de diferentes saberes, que irão auxiliar na concepção e desenvolvimento de políticas públicas transversais necessárias ao atendimento desta população, o que envolve diversas Secretarias.

Vencidas todas as dificuldades para realização do planejamento e realização do trabalho de campo, após dois anos de trabalho, o MRJ concluiu o Censo de População em Situação de Rua - 2020, disponibilizando no DATA.RIO⁴⁴⁸, um painel com todas as informações, desde a preparação, passando pela metodologia utilizada, até resultados detalhados obtidos.

Em apertada síntese, são apresentados a seguir alguns dados:

Tabela 151. Total de Pessoas em Situação de Rua no MRJ

Fonte: Data. Rio - Censo de População em Situação de Rua - 2020

TOTAL DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA RIO DE JANEIRO - 2020	
7272	
RUA	ACOLHIDOS
5469*	1803

* Das 5469 pessoas na rua, 1190 foram identificadas em cenas de uso de drogas.

Verifica-se que são predominantemente homens (80,7%), preto(a)s e pardo(a)s (76,1%), com idade média de 39,7 anos para os homens e 38,8 anos para as mulheres.

⁴⁴⁸ Disponível em: <<https://psr2020-pcrj.hub.arcgis.com>>. Acesso em: 30/05/2022.

Tabela 152. Quantitativo, Raça, Sexo, Idade média e outros

Fonte: Data. Rio- Censo de População em Situação de Rua - 2020

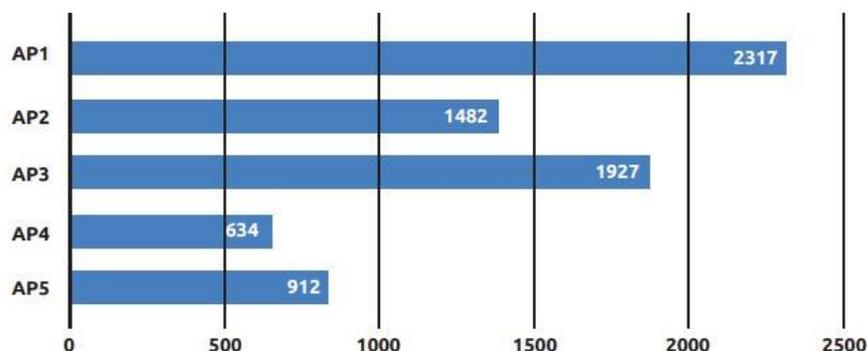
População	
7.272	
Homens	Mulheres
5.871	1.360
Preta ou Parda	Preta ou Parda
4.510	1.025
Branca	Branca
1.046	263
Indígena	Indígena
17	2
Amarela	Amarela
74	18
Idade Média	Idade Média
39,7	38,8
Possui residência fixa	
885	

De acordo com os dados do Censo, estão majoritariamente concentrados no Centro (31,9%), Zona Sul (15,8%) e Tijuca (4,6%), que perfazem mais da metade da população em situação de rua no MRJ.

Abaixo, tem-se o quantitativo da população de rua dividido por Área de Planejamento (AP's), de acordo com os números extraídos do Censo 2020:

Gráfico 140. Distribuição da população em situação de rua por Área de Planejamento⁴⁴⁹

Fonte: Data. Rio - Censo de População em Situação de Rua - 2020



Em relação ao nível de escolaridade, cerca de 63% informaram ter cursado o Ensino Fundamental, mas sem conclusão, cerca de 1,8% tiveram acesso ao ensino Superior Completo e 1,6% somente teve acesso ao ensino infantil, conforme gráfico abaixo:

⁴⁴⁹ AP1: RAs Zona Portuária, Centro, Rio Comprido, São Cristóvão, Santa Teresa e Paquetá; AP2: RAs Zona Sul, Tijuca e Vila Isabel; AP3: RAs Zona Norte; AP4: RAs Barra da Tijuca, Cidade de Deus e Jacarepaguá, AP5: RAs Bangu, Realengo, Campo Grande, Santa Cruz e Guaratiba.

Gráfico 141. Escolaridade da População em situação de Rua

Fonte: Data. Rio - Censo de População em Situação de Rua - 2020



A partir do diagnóstico apresentado pelo Censo de População em Situação de Rua - 2020, o redesenho e a formulação de novas políticas públicas mais eficientes voltadas para este segmento da população se constitui um enorme desafio a ser enfrentado pela PCRJ.

Figura 101. Unidade de Acolhimento para idosos – Padre Miguel - RJ

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro⁴⁵⁰



14.2.4.2. ANÁLISE DO DESEMPENHO

A SGCE ressaltou que o orçamento final e os valores empenhados, liquidados e pagos da despesa cresceram de forma progressiva entre 2018 e 2020, reduzindo-se, no entanto, em 2021. Comparando com 2020, a redução em 2021 foi de R\$ 117 milhões (-12%) no valor orçado e R\$ 87 milhões (-10%) no valor empenhado. Apesar dessas reduções, o percentual da execução orçamentária em 2021 atingiu 93%, ficando acima do nível de 2020 (91%).

⁴⁵⁰ Disponível em: < <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=1224075> > Acesso em: 30/06/2022.

De forma geral, observou-se que em 2021 a maior parcela do orçamento (63,1%) foi alocada em dois programas de gestão administrativa. Em seguida, os programas mais relevantes da função foram: '0513 - Proteção Social Especial' (20,2% do orçamento total da função); e '0373 - Cartão Família Carioca' (6,4%). Esses programas foram considerados estratégicos, conforme descrições do PPA 2018- 2021.

Ao analisar as despesas executadas entre 2020 e 2021, a SGCE observou que a maior diminuição, de 28,1% (R\$ 52,4 milhões), foi no programa '0513 - Proteção Social Especial'. Os outros programas finalísticos que também tiveram queda no valor empenhado foram: '0089 - Promoção e inclusão social das pessoas com deficiência e suas famílias' (-23,5%, equivalente a R\$ 4,7 milhões do valor empenhado) e '0373 - Cartão família carioca' (-6,8%, equivalente a R\$ 4,0 milhões do valor empenhado).

Os programas relacionados à gestão também tiveram redução, no total de R\$ 21,0 milhões no valor empenhado: R\$ 4,2 milhões no programa '0389 - Gestão administrativa - Governança para os cidadãos' e R\$ 16,9 milhões no '0380 - Gestão administrativa - Saúde preventiva e emergência social'.

Em forma resumida, o Corpo Técnico apresentou uma análise conjunta dos três componentes de desempenho dos programas englobados pela função assistência social.

Tabela 153. Componentes de Desempenho da Função Assistência Social.

Fonte: Relatório Técnico da SGCE

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✘	11 de 17 programas (65%) com empenho acima de 70% do orçamento final
Metas Físicas	✘	17 das 56 metas físicas (30%) atingiram de 70% a 130% do planejado
Indicadores	✘	6 dos 14 indicadores (43%) atingiram a meta em 2021.

Entre os programas que apresentaram empenho acima de 70% do orçamento final, destacaram-se os programas finalísticos '0513 - Proteção Social Especial'; '0373 - Cartão Família Carioca'; e '0567 - Proteção Social Básica'.

A SGCE constatou que os 6 programas que tiveram empenho abaixo de 70% do valor orçado representam apenas 3,1% do valor da função assistência social. Dentre os programas com empenho abaixo de 70% do orçamento final, destacou-se o programa '0515 - Primeira infância carioca', que teve empenho de 49% do orçamento. De acordo com o Relatório de Gestão e Avaliação - RGA do exercício de 2021, esse programa visava garantir que os serviços para crianças de 0 a 6 anos e suas famílias fossem disponibilizados de forma consistente, ajudando a evitar as causas estruturais da pobreza.

Quanto ao atingimento das metas físicas da função assistência social, apenas 17 das 56 (30% das metas) alcançaram entre 70% e 130% do planejado. Dentre as 39 metas consideradas fora da faixa satisfatória de atingimento, 11 atingiram percentual acima de 130% do planejado. Todavia, observa a SGCE que, tendo em vista que a maioria das metas envolve número de atendimentos, um atingimento acima de 130% do objetivo denota possível subdimensionamento das metas ou necessidade de atendimentos significativamente acima do planejado, o que poderia se explicar pelo cenário de pandemia ocorrido em 2021.

Ao examinar as 28 metas com percentual de atingimento abaixo de 70%, o Corpo Técnico apurou que 19 delas envolviam atividades ou investimentos cuja execução pode ter sido prejudicada pelas limitações impostas à população em vista da pandemia de covid-19.

Dentre as nove metas restantes que apresentaram atingimento abaixo de 70%, sete envolviam transferência de renda ou benefícios e duas envolviam atendimento direto à população. Nesse grupo, destacou-se o produto '4971 - Família beneficiada - Auxílio Carioca' do programa '0566 - Gestão carioca da política de transferência de renda e cadastro único'. O programa Auxílio Carioca foi criado para concessão de apoio financeiro, de forma emergencial, visando mitigar o impacto econômico e social da população carioca. A meta para 2021 era beneficiar 23.000 famílias, contudo, apenas 15.541 famílias foram beneficiadas.

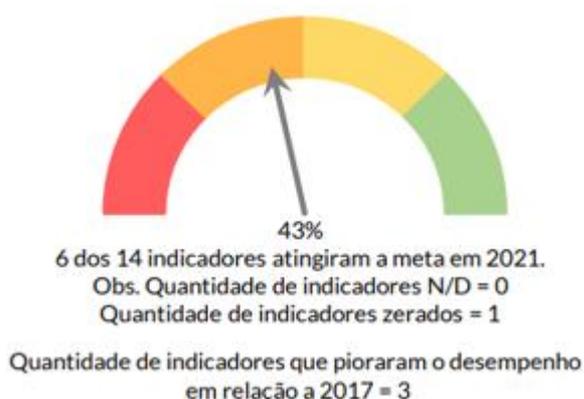
Cabe ainda apontar que foram apuradas inconsistências em três produtos (vinculados ao programa '0566 - Gestão carioca da política de transferência de renda e cadastro único') com metas físicas que parecem ser semelhantes a outras três metas de um novo programa '0519 - Idoso Carioca'.

Quanto aos indicadores da função assistência social, apenas 6 dos 14 atingiram em 2021 o objetivo estipulado no PPA. Esses indicadores tratavam dos atendimentos mais emergenciais e finalísticos da função assistência social. Os indicadores relativos aos programas de transferência de renda atingiram, em 2021, pela primeira vez, o objetivo anual, o que não havia ocorrido em nenhum dos outros anos do PPA 2018- 2021, observou a SGCE.

Dessa forma, após a análise dos recursos financeiros e do atingimento das metas e indicadores da função assistência social, o Corpo Técnico concluiu que, em 2021, houve foco nos programas mais emergenciais e finalísticos da área, tendo em vista os efeitos sociais e econômicos da pandemia de covid-19. Apesar da redução de gastos em 2021, houve aumento no número de atendimentos nos programas Proteção Social Especial (Alta e Média Complexidade) e Bolsa Família. Foram prejudicados, no entanto, os programas que envolviam ações menos emergenciais, como as atividades de lazer para a terceira idade, atendimentos a pessoas com deficiência e construção de novas unidades de assistência à população.

Gráfico 142. Função de Governo: 08 – ASSISTÊNCIA SOCIAL

Fonte: Relatório Técnico da SGCE



14.2.5. Saneamento – ODS 6

14.2.5.1. VISÃO GERAL

A Política Nacional de Saneamento Básico definiu que o saneamento básico engloba: abastecimento de água; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, sendo todos esses componentes necessários para promover a salubridade ambiental, a proteção de recursos hídricos e a melhoria da saúde pública.

Figura 102. Estação de Tratamento de Esgoto

Fonte: Governo Federal⁴⁵¹



No âmbito do Município do Rio de Janeiro há três normas específicas sobre saneamento: Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB); Plano Diretor de Manejo de Águas Pluviais (PDMAP); e Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS).

A SGCE, ao analisar o ranking do saneamento de 2021 elaborado pelo Instituto Trata Brasil, constatou que a cidade do Rio de Janeiro encontrava-se na 43ª posição dentre as 100 maiores cidades do Brasil e na 11ª dentre as capitais. O abastecimento de água abrangia 98,4% da população, a coleta de esgoto 86,3% e a relação entre volume de esgoto tratado por água consumida era de 65,6%.

Além disso, outras vulnerabilidades presentes na Cidade são as inundações e deslizamentos que dependem de adequada drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Segundo diagnóstico elaborado pela PCRJ, a AP-5 (região de Bangu, Campo Grande, Guaratiba e Santa Cruz) é a mais suscetível a inundações e há diversos pontos com risco de deslizamentos em diversas áreas da cidade.

Em relação aos resíduos sólidos, a SGCE destaca que a responsabilidade pela coordenação das ações de implementação da política de gestão de resíduos sólidos é da Secretaria Municipal de Meio

⁴⁵¹ Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/ministro-discute-desafios-saneamento-basico-para-o-estado-do-rio-de-janeiro>> Acesso em: 30/06/2022.

Ambiente da Cidade (SMAC) e à Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB) cabe a gestão e operacionalização do sistema de limpeza urbana e manejo de resíduos.

O sistema de logística da gestão de resíduos sólidos contempla o Centro de Tratamento de Resíduos Sólidos (CTR-Rio) e cinco Estações de Transferências de Resíduos (ETRs). Inaugurado em 2011 no município de Seropédica, o CTR-Rio passou a receber todos os resíduos gerados na cidade, viabilizando o processo de desativação dos aterros de Jardim Gramacho (2012) e de Gericinó (2014).

Atualmente, o aterro de Seropédica recebe cerca de 9,3 mil toneladas por dia de resíduos. A manutenção dos três aterros gera uma despesa anual em torno de R\$ 290 milhões.

A COMLURB, responsável pela limpeza urbana, mantém em seu quadro funcional cerca de 13,8 mil garis, sendo 1.300 deles atuando na coleta domiciliar. O manejo de resíduos (coleta e transferência) é realizado por meio do recolhimento do lixo por caminhões da coleta regular (frota terceirizada) e dispostos nas ETRs para o devido transbordo para o aterro sanitário de Seropédica. A despesa anual com a frota terceirizada gira em torno de R\$ 185 milhões.

Os técnicos destacaram, ainda, a existência de unidades de valorização de resíduos, que estão sendo implantadas no Ecoparque do Caju, que se propõem ao aproveitamento daqueles de origem orgânica e/ou de poda para a produção de composto orgânico (adubo), de combustível para fornos/caldeiras ou de biogás, em atendimento à meta prevista no Plano Estratégico (PE) da cidade de redução de 11% do quantitativo de resíduos enviados para o CTR-Rio até 2024.

Além do mais, constatou-se que o sistema de coleta seletiva de materiais potencialmente recicláveis, previamente separados nas residências ou fontes geradoras, atende 122 bairros da cidade e recolhe cerca de 19,5 mil toneladas por ano de resíduos desta natureza. A quantidade, somada àquela realizada por catadores não cadastrados, correspondia, em 2021, a 7,5% do total de resíduos sólidos gerados e potencialmente recicláveis.

Por fim, a SGCE lembra que a COMLURB atua também no atendimento de limpeza urbana a 186 comunidades em toda a área do Município do Rio de Janeiro, por meio de 28 contratos com as associações de moradores.

14.2.5.2. PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A SGCE realizou, em 2021, fiscalização junto à COMLURB e à SMAC com o objetivo de avaliar a aderência do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PMGIRS do município do Rio de Janeiro à Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS. As seguintes desconformidades foram identificadas:

- não atendimento do PMGIRS da cidade do Rio de Janeiro ao conteúdo mínimo estabelecido nas legislações federal e municipal;
- insuficiência do conjunto de mecanismos e procedimentos estabelecidos para garantir à sociedade carioca tanto informações como a participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos, assim como uma falta de alinhamento do PMGIRS com o Plano Diretor, com o Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática da Cidade do Rio de Janeiro (PDSAC) e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU);

- deficiências qualitativas do conteúdo do PMGIRS, quais sejam: inexistência de ações, metas, objetivos e responsáveis pelas atividades nos projetos a realizar; não participação dos catadores de materiais recicláveis ou reutilizáveis no fluxo de logística reversa; ausência de identificação de disposição ambientalmente inadequada de resíduos no município; e inexistência de local destinado ao tratamento ou beneficiamento de resíduos da construção civil; e
- atuação insuficiente da SMAC e da COMLURB na gestão do PMGIRS, tais como: participação deficitária da sociedade no controle social, e ausência de identificação no planejamento e controle do plano.

Importante ressaltar que a SGCE desenvolveu um indicador de implementação do PMGIRS que faz uma análise esquemática do conteúdo do PMGIRS 2021-2024 da cidade do Rio de Janeiro com relação ao cumprimento dos requisitos legais mínimos estabelecidos na PNRS. O objetivo foi avaliar o esforço da gestão municipal na implementação do PMGIRS ao longo dos exercícios financeiros. Foram observados os critérios estabelecidos no estudo acadêmico 'Planejamento Municipal na Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos e na Organização de Coleta Seletiva'.

O resultado desse indicador foi obtido a partir da seguinte fórmula:

$$\text{índice de implementação do PMGIRS} = \frac{\text{soma dos preceitos do PMGIRS implementados}}{\text{pontuação total dos preceitos definidos como conteúdo mínimo da PNRS}} \times 100$$

Foi considerado como conteúdo mínimo o rol de itens previstos nos incisos e §6º do art. 19 da PNRS, que tratam do conteúdo mínimo dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. As análises englobaram os aspectos sobre: diagnóstico; metas, programas e ações; e sistema de monitoramento.

Considerando a pontuação atingida pelo PMGIRS 2021-2024 (20 pontos), com base na metodologia adotada, em comparação à pontuação máxima que poderia ser obtida (38 pontos), o índice de implementação do PMGIRS atingiu o percentual de 52,6%. Ou seja, o Plano Municipal atendeu 52,6% do conteúdo mínimo exigido na PNRS.

Essa análise de aderência do PMGIRS ao PNRS, efetuada pela SGCE, permitiu inferir que as desconformidades detectadas demonstraram que o normativo necessita de aprimoramentos na institucionalização da Política Municipal de Resíduos Sólidos.

14.2.5.3. ANÁLISE DO DESEMPENHO

O Corpo Técnico comprovou que o orçamento final destinado às despesas relacionadas à função saneamento apresentou redução gradual ao longo do período de 2018 a 2021, culminando em um decréscimo de R\$ 205 milhões no exercício de 2021 em relação ao ano anterior (-24,3%).

Apesar da redução no orçamento final, o percentual de execução orçamentária da função se manteve relativamente estável, variando entre 83,0% (2020) e 91,0% (2019).

Em forma resumida, o Corpo Técnico apresentou uma análise conjunta dos três componentes de desempenho dos programas englobados pela função saneamento.

Tabela 154. Componentes de Desempenho da Função Saneamento.

Fonte: Relatório Técnico da SGCE

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✘	4 de 6 programas (67%) com empenho acima de 70% do orçamento final
Metas Físicas	✘	10 das 16 metas físicas (63%) atingiram de 70% a 130% do planejado
Indicadores	✘	0 dos 4 indicadores (0%) atingiu a meta em 2021.

A função saneamento engloba seis programas, sendo que 81,3% do orçamento final (cerca de R\$ 520 milhões) estão alocados no programa '0051 - Gestão sustentável dos resíduos sólidos' e os demais 18,7% foram distribuídos entre os cinco programas.

A execução orçamentária da função saneamento de 89%, em 2021, foi influenciada pelos programas '0051 - Gestão sustentável de resíduos sólidos' e '0098 - Qualidade de águas urbanas e gestão costeira'. Esses programas representaram 84,7% dos recursos destinados à função em 2021 e o valor empenhado atingiu cerca de 100,0% do valor orçado. Já outros dois programas dessa função, '0097 - Controle de enchentes' e '0357 - Expansão do saneamento', apresentaram baixa execução orçamentária (28,0% e 42,0%, respectivamente), mesmo sendo revestidos de grande relevância social.

Das 16 metas físicas da função saneamento, cinco não tiveram execução em 2021 (execução real igual a zero) e uma alcançou o patamar de 200,0% do planejado. As demais metas atingiram percentuais compreendidos em um intervalo entre 95,0% e 103,0%, situando-se assim na faixa considerada satisfatória, constatou o Corpo Técnico.

Os indicadores de desempenho relativos aos quatro programas materialmente mais relevantes não atingiram a meta. Apesar disso, três deles alcançaram percentuais elevados (acima de 88,0%). Porém, destacou-se negativamente o indicador '0590 - Taxa de inspeção de redes de drenagem entre Urca e Marina da Glória' relativo ao programa '0098 - Qualidade de águas urbanas e gestão costeira' que teve realização nula durante os quatro anos compreendidos nesse PPA.

Gráfico 143. Função de Governo: 17 – SANEAMENTO

Fonte: Relatório Técnico da SGCE



14.2.6. Segurança Pública – ODS 16

14.2.6.1. VISÃO GERAL

De início, o Corpo Técnico ressalta que embora o Município não seja obrigado a ter uma participação efetiva na segurança pública, por não ser uma de suas competências, ele age solidariamente dando apoio às forças de segurança pública do Estado.

A SGCE destacou que o programa Conjunto de Estratégias de Prevenção (CEP), lançado em 2021, tem como objetivo reduzir os chamados crimes de oportunidade. De acordo com a PCRJ, houve redução de 40% dos crimes de rua na área de abrangência do programa e de 26,1% em toda a cidade no período de novembro de 2021 a janeiro de 2022.

Além disso, a PCRJ divulgou que, para auxiliar nas ações de patrulhamento feitas pela Guarda Municipal - GM-Rio, foram instaladas 34 câmeras, que serão acompanhadas em uma sala de videomonitoramento, otimizando o acionamento das equipes em solo em caso de necessidade

14.2.6.2. ANÁLISE DO DESEMPENHO

A função segurança pública oscilou entre períodos de redução e acréscimo do orçamento final, constatou o Corpo Técnico. O segundo (2019) e o terceiro (2020) exercícios de vigência do PPA apresentaram acréscimo de recursos em relação aos demais. Contudo, 2021 apresentou redução da ordem de 8,8% comparando com 2020.

No período, a execução orçamentária esteve acima de 90% dos recursos disponibilizados para o órgão. Esse nível de execução orçamentária foi influenciado pelo programa de gestão administrativa que prevê o pagamento de salários da GM-Rio. Trata-se do programa '0382 - Gestão administrativa - Rio seguro e vigilante' com 94,8% do orçamento total da função.

Em forma resumida, o Corpo Técnico apresentou uma análise conjunta dos três componentes de desempenho dos programas englobados pela função segurança pública.

Tabela 155. Componentes de Desempenho da Função Segurança.

Fonte: Relatório Técnico da SGCE

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✘	3 de 6 programas (50%) com empenho acima de 70% do orçamento final
Metas Físicas	✘	3 das 11 metas físicas (27%) atingiram de 70% a 130% do planejado
Indicadores	✘	1 dos 3 indicadores (33%) atingiu 100% da meta em 2021.

No PPA 2018-2021, a função segurança pública englobou seis programas, sendo que os que apresentaram melhor execução orçamentária em 2021 foram: '0382 - Gestão administrativa - Rio seguro e vigilante' e '9000 - Gestão das operações especiais', com um atingimento de 97% e 93%, respectivamente.

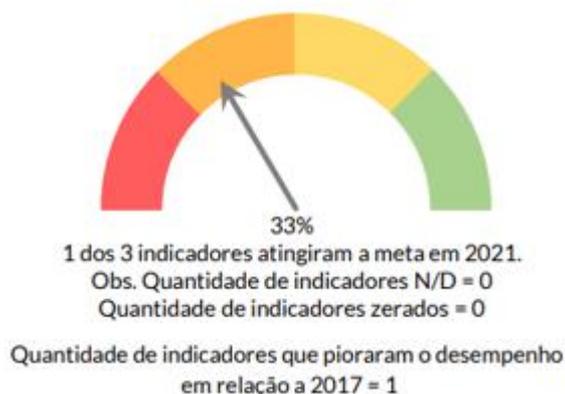
O PPA definiu para a função segurança pública 11 metas físicas, das quais sete apresentaram execução igual a zero no ano de 2021. Todavia, destacaram-se, por terem alcançado um percentual igual ou acima de 70% em 2021, os produtos: '2001 - Vistoria preventiva realizada' - com 72% (10.127 de 14.000 previstos); e '2000 - Campanha preventiva realizada' - com 110% (55 de 50 previstos).

Dos três indicadores criados para avaliar a performance da função segurança pública no PPA 2018-2021, apenas o '0607 - Taxa de guardas municipais em atividade de policiamento comunitário - Vigilância ostensiva' atingiu 100% da meta em 2021.

Quanto ao indicador '0497 - número total de vitorias ao ano', o objetivo era alcançar em 2021 em torno de 52.000 vitorias/ano, mas atingiu apenas 10.127 vitorias/ano (19%), ficando, inclusive, abaixo do índice de referência de 2017 (adotado na preparação do PPA), que foi de 15.325 vistorias/ano.

Gráfico 144. Função de Governo: 06 – SEGURANÇA PÚBLICA

Fonte: Relatório Técnico da SGCE



14.2.7. Transporte – ODS 11

14.2.7.1. VISÃO GERAL

O transporte público na cidade do Rio de Janeiro é, atualmente, uma das principais dificuldades enfrentadas pela Administração Pública Municipal. Tais dificuldades estão no transporte rodoviário, incluindo o Serviço Público de Transporte por Ônibus (SPPO) e o Sistema BRT (*Bus Rapid Transit*). A SGCE destaca que os maiores problemas envolvendo o SPPO são a redução da frota de ônibus em várias linhas da Cidade e a má qualidade dos veículos utilizados (ausência de ar-condicionado, mau estado de conservação e limpeza deficiente).

A SGCE apresentou dados divulgados pela Secretaria Municipal de Transportes (SMTR) informando que a frota no Rio de Janeiro caiu de 8.732 ônibus, em 2010, para 3.143 coletivos, em 2021 (diminuição de 64%). Além disso, das 494 linhas de ônibus cadastradas na cidade, 192 deixaram de operar (redução de 39%).

Quanto ao BRT, os problemas referem-se a: diminuição da frota (ocasionando superlotação); conservação precária dos veículos articulados; má qualidade do asfalto; depredação das estações; e calotes dos passageiros.

Observa-se que, dos 400 veículos iniciais, apenas 120 estavam em operação, e o índice de quebra nos articulados era de 67%. Além disso, das 134 estações existentes, apenas 88 estavam abertas e as demais 46 encontravam-se fechadas devido à não recuperação dos danos causados por furto e vandalismo.

14.2.7.2. PLANO DE MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL (PMUS)

O PMUS tem como objetivo desenvolver propostas para o sistema viário e os sistemas de transportes e se baseia em princípios fundamentais como acessibilidade, segurança, eficiência, qualidade de vida, dinamismo econômico, ação integrada, inclusão social, meio ambiente e democracia.

Figura 103. Mobilidade Urbana Sustentável

Fonte: <https://sustentarqui.com.br/wp-content/uploads/2014/10/multimodal.png>



Em 2021, esta Corte de Contas realizou fiscalização que teve como objetivo avaliar a compatibilidade do PMUS com o Plano Diretor Municipal, com os ODS da ONU, bem como com os conteúdos mínimos previstos na Política Nacional de Mobilidade Urbana, sendo constatadas pela SGCE algumas fragilidades a respeito dos seguintes aspectos:

- conteúdo: ausência de identificação dos objetivos de curto, médio e longo prazo, o que dificulta a priorização das ações a serem executadas, a previsão orçamentária, o controle social, e a obtenção de recursos para investimento, colocando em risco a própria concretização dos projetos previstos no Plano de Mobilidade;
- implementação: a maioria dos programas e ações propostos no PMUS ainda não foram implantados ou sequer iniciados, devido, sobretudo, ao curto intervalo de tempo desde a instituição do Plano, à insuficiência de recursos financeiros e à falta de prioridade dada ao tema pela PCRJ;
- planejamento: inexistência de um plano de ação visando à implementação do PMUS pelo Poder Executivo, o que seria fundamental na definição das ações prioritárias, prazos, responsabilidades, custos e fontes de financiamento. A ausência do plano de ação também dificulta o alcance dos objetivos propostos no PMUS, e prejudica o controle social da sua execução;
- indicadores: insuficiência de indicadores no PPA 2018-2021, relacionados ao transporte e à mobilidade. Seria necessária a criação de outros indicadores, com a respectiva inclusão no PPA, abrangendo as diversas áreas e aspectos da mobilidade urbana, a fim de que seja realizado um monitoramento adequado e completo das metas estabelecidas no PMUS. Cabe salientar que o PPA também não contempla os indicadores 9.1.2 e 11.2.1 propostos para os ODS da Agenda 2030 da ONU; e
- atendimento das normas de acessibilidade que integram o SPPO e pelos terminais rodoviários: constatou-se que a legislação não está sendo cumprida de forma satisfatória, o que demonstra problemas na fiscalização e ineficácia na cobrança das multas aplicadas aos consórcios que operam o sistema. Ademais, a inobservância às normas de acessibilidade também impede o atingimento da Meta 11.2 dos ODS, a qual prevê atenção especial às pessoas com deficiência e idosos.

A partir desse trabalho, a SGCE desenvolveu um indicador que avaliou o nível de implementação do PMUS, principalmente em relação aos modos ativos de mobilidade, bem como ao transporte público de passageiros.

O resultado do indicador foi obtido a partir da seguinte fórmula:

$$\text{índice de implementação do PMUS – Rio} = \frac{\text{número de ações concluídas}}{\text{número de ações previstas no PMUS – Rio}} \times 100$$

O Corpo Técnico, ao analisar o rol das 26 ações previstas no Decreto Rio nº 45.781/2019 (PMUS), constatou que o índice de implementação do PMUS até 2021 foi nulo, uma vez que nenhuma das ações previstas no Plano foi concluída.

Todavia, segundo informações fornecidas pela PCRJ, descritas no Relatório de Acompanhamento do PMUS, algumas destas ações já estão sendo desenvolvidas, envolvendo diversos órgãos, tais como a SMTR, a CET-Rio, e a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SMPU).

14.2.7.3. ANÁLISE DO DESEMPENHO

O orçamento final autorizado para a função transporte, em 2021, foi de R\$ 363 milhões, 11,7% menor do que o valor de 2020. A SGCE observou que, nos três primeiros anos do PPA (2018 a 2020), o montante se manteve no mesmo patamar, tendo sido reduzido de forma mais acentuada no exercício de 2021. O percentual de execução orçamentária em 2021 (86%) melhorou em relação aos dois anos anteriores, retornando ao nível de 2018.

Em relação à distribuição do orçamento total da função transporte no ano de 2021, 75,6% foram alocados a três programas: '0384 - Gestão administrativa –Território descentralizado, inclusivo e conectado' (29,35%), '0530 - Melhoria da mobilidade urbana' (24,97%) e '0531 - Trânsito seguro' (21,27%).

O Corpo Técnico destacou o aumento significativo de 5.087,8% no orçamento final do programa '0530 - Melhoria da mobilidade urbana', passando de R\$ 1,75 milhão, em 2020, para R\$ 90,7 milhões, em 2021. Esse incremento no orçamento ocorreu com a finalidade principal de aportar recursos visando à melhoria do sistema BRT. O nível de execução nesse programa atingiu 98% em 2021. Ressalte-se que nenhum valor havia sido empenhado nesse programa em 2020.

Em forma resumida, o Corpo Técnico apresentou uma análise conjunta dos três componentes de desempenho dos programas englobados pela função transporte.

Tabela 156. Componentes de Desempenho da Função Transporte.

Fonte: Relatório Técnico da SGCE

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✓	6 de 8 programas (75%) com empenho acima de 70% do orçamento final
Metas Físicas	✗	5 das 27 metas físicas (19%) atingiram de 70% a 130% do planejado
Indicadores	✗	3 dos 8 indicadores (38%) atingiram a meta em 2021.

Em relação ao desempenho orçamentário, a SGCE observou que três programas não tiveram empenho em 2021: '0529 - Expansão do sistema de transportes', '0311 - Gestão de Pessoas' e '0524 - Mais acessibilidade'. Apenas os programas 0529 e 0311 possuíam orçamento para 2021, ainda que em montantes baixos em comparação ao orçamento total da função.

Quanto às metas físicas, distribuídas em 27 produtos, 78% (21 produtos) ficaram abaixo de 70% do planejado em 2021, sendo que em 16 desses produtos não houve execução real da meta (0% de atingimento).

Apenas um produto atingiu 282% da meta física, superando o percentual de 130% considerado satisfatório. Esse produto está relacionado à ação '4205 - Sinalização gráfica e semafórica', cujo objetivo é garantir a segurança e fluidez no trânsito por meio da implantação e manutenção desse tipo de sinalização de maneira eficiente e eficaz. Esta ação integra o programa '0531 - Trânsito seguro', em que a principal entidade responsável por sua execução é a CET-Rio.

No que concerne aos indicadores, a SGCE verificou que 3 dos 8 (38%) alcançaram a meta em 2021. Dois desses integram o programa '0531 - Trânsito seguro', quais sejam: '0537 - Taxa de qualidade de sinalização gráfica nas vias públicas' (atingiu 107% da meta) e '0582 - Taxa de revisão de equipamentos de fiscalização eletrônica' (alcançou 100% da meta). O terceiro indicador que atingiu a meta em 2021 foi o '0658 - Extensão média de congestionamento diário nos trinta principais corredores de tráfego'. Nesse caso, a meta estipulada era de 2,4 km de extensão média de congestionamento e o indicador atingiu 2,1 km (114% da meta, pois o valor foi reduzido além do almejado).

Gráfico 145. Função de Governo: 26 - TRANSPORTE

Fonte: Relatório Técnico da SGCE



14.2.8. Cultura – ODS 11

14.2.8.1. VISÃO GERAL

A Constituição Federal de 1988, em seus arts. 215 e 216, ampliou a noção de patrimônio cultural ao reconhecer a existência de dois tipos de bens culturais, de natureza material e imaterial, que juntos formam a cultura de determinado grupo ou localidade.

O primeiro está associado aos elementos concretos, a exemplo da arquitetura, dos monumentos e das obras de arte. O segundo se refere aos elementos espirituais ou abstratos, tais como: festas, danças, tradições, culinária, crenças, etc.

O Patrimônio cultural é um dos pontos em que a cidade do Rio de Janeiro se destaca no panorama nacional. A Cidade possui uma cultura diversificada, impregnada de elementos que extrapolam seus limites territoriais, absorvidos de outros estados da federação, e com inúmeros e relevantes bens materiais e imateriais.

No que tange à cultura material, por ter sido a capital do país durante um longo período da História, reúne exemplares arquitetônicos de várias épocas, desde a colônia até o modernismo, passando pela vinda da família real portuguesa, quando foi impulsionado o desenvolvimento das artes no Brasil, ao serem criados o Museu Nacional, a Biblioteca Real, a Escola Real de Artes e o Observatório Astronômico, entre outros.

Com inúmeros cinemas, bibliotecas, museus e teatros construídos ao longo de décadas, perpassando várias gestões, formou-se uma importante rede de equipamentos culturais, ainda mantida sob a responsabilidade do Município, abrangendo, ainda, centros de referência da dança, da música, lonas culturais, arenas cariocas e naves do conhecimento.

Há ainda outras dezenas de monumentos e edificações que compõem o patrimônio material da cidade, a exemplo dos Arcos da Lapa, do Convento do Carmo, Cristo Redentor, Quinta da Boa Vista, e outros diversos ícones históricos e arquitetônicos.

No que concerne à cultura imaterial, destacam-se a Bossa Nova, o Samba, a obra literária de Machado de Assis, o Beco das Garrafas, entre tantos outros.

O Rio apresenta uma vida cultural intensa, com inúmeros cinemas, bibliotecas, museus e teatros, tendo a poder público municipal participação na área, ao construir ao longo de décadas, perpassando várias gestões, uma importante rede de equipamentos culturais, ainda mantida sob sua responsabilidade, englobando teatros, museus, centros de referência da dança, da música, lonas culturais, arenas cariocas e naves do conhecimento.

Figura 104. Teatro Carlos Gomes

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro⁴⁵²



O Município, como detentor de diversos equipamentos culturais e elaborador de iniciativas de fomento direcionadas ao segmento, pode ter papel importante na retomada do crescimento do setor, que tanto sofreu na pandemia de covid-19, por meio da formulação de políticas públicas de cultura articuladas com outras áreas de governo e decorrentes de uma interação entre atores estatais e não estatais.

Nesse sentido, ao lado da gestão de tais equipamentos, o Município realiza ainda várias atividades de fomento e incentivo na área.

Além do Fomento à Cultura Carioca (Foca), com incentivo de R\$ 20 milhões, a SGCE acompanhou a publicação de diversos editais pela SMC:

- Produtor Cultural, em 1º de agosto de 2021, no valor de R\$ 54 milhões visando promover projetos culturais na cidade por meio de recurso de renúncia do Imposto Sobre Serviços (ISS);
- Cultura do Carnaval Carioca, em 18 de maio de 2021, no valor de R\$ 3 milhões, para apoio a projetos ligados ao carnaval. Também foram lançados editais de gestão das lonas culturais e das areninhas bem como da Arena Jovelina Pérola Negra; e
- Programa Cultiva Cultura, em 22 de setembro de 2021, para manutenção preventiva e corretiva de alguns equipamentos culturais.

⁴⁵² Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/web/smc/teatros>> Acesso em: 30/06/2022.

14.2.8.2. ANÁLISE DO DESEMPENHO

Com efeito, a CAD/SGCE constataram que a função cultura oscilou entre períodos de redução e de acréscimo do orçamento final, durante os quatro anos de vigência do PPA. Em 2021 a redução do orçamento foi de 6,4%, comparando com 2020.

Em seguida, constatou que a execução orçamentária, que representa o efetivo comprometimento de gastos, apresentou um comportamento relativamente uniforme no período, oscilando em torno da média, que foi de 91,1% nos quatro anos.

Em forma resumida, o Corpo Técnico apresentou uma análise conjunta dos três componentes de desempenho dos programas englobados pela função cultura.

Tabela 157. Componentes de Desempenho da Função Cultura.

Fonte: Relatório Técnico da SGCE

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✘	7 de 13 programas (54%) com empenho acima de 70% do orçamento final
Metas Físicas	✘	6 das 31 metas físicas (19%) atingiram de 70% a 130% do planejado
Indicadores	✘	1 dos 8 indicadores (13%) atingiu a meta em 2021.

Dos 13 programas da função cultura, três não apresentaram qualquer execução orçamentária no período: '0319 - Intervenções de revitalização e reestruturação urbana'; '0506 - Museu da escravidão e da liberdade'; '0508 - Cultura cidadã'; e '0568 - Promoção e defesa de direitos humanos e cidadania'.

Em relação às metas físicas, seis delas se destacaram por terem alcançado um percentual de atingimento na faixa considerada satisfatória (de 70% a 130%) e duas apresentaram índices que ultrapassam 300%.

Por outro lado, chamou a atenção da SGCE o fato de 17 metas não terem qualquer execução física em 2021. Tal fato demonstra a despreocupação dos órgãos em fornecer metas mais realistas quando da preparação do PPA.

Quanto aos indicadores, apenas um dentre oito atingiu, em 2021, o resultado planejado: '0470 - Número de projetos beneficiados pelo fomento à produção cultural', em que se esperava 3.103 projetos e foram alcançados 4.577 (148%).

Apesar de a função cultura possuir oito indicadores, três ficaram com valor nulo em 2021:

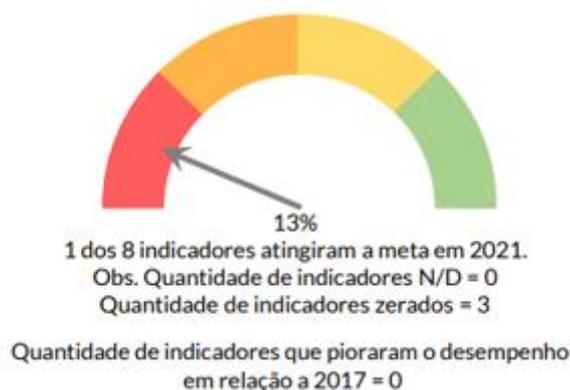
- '0587 - Número de alunos atendidos no programa vale cultura' (esperado 400.000);
- '0633 - Número de projetos de preservação do patrimônio e paisagem cultural implantados' (esperado 10); e
- '0600 - Número de pessoas alcançadas pelas iniciativas de sustentabilidade' (esperado 100.000).

Por último, com relação ao indicador '0584 - Número de equipamentos culturais reestruturados', observou o Corpo Técnico que não há campo na base de dados, tampouco foi encontrado no PPA ou no Relatório de Gestão e Avaliação - RGA de 2021 a informação se esse indicador era ou não

acumulado. Dessa forma, não ficou claro se o índice esperado de 30 unidades seria acumulado ao longo dos quatro anos ou se seria por exercício. Caso fosse cumulativo, a PCRJ teria atingido a quantidade total de 37 unidades de 2018 a 2021. Caso contrário, apenas 43% da meta (13 unidades de 30) foi atingida em 2021.

Gráfico 146. Função de Governo: 13 – CULTURA

Fonte: Relatório Técnico da SGCE



14.2.9. Habitação – ODS 11

14.2.9.1. VISÃO GERAL

Segundo a Constituição Federal, a habitação é direito de todo cidadão. O art. 6º inclui a moradia no rol de direitos sociais. O art. 182 estabelece que cabe ao Poder Público municipal a política de desenvolvimento urbano, visando a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Considerando essa atribuição, para elaboração de políticas públicas nessa área é crucial avaliar preliminarmente as necessidades por meio de diagnóstico da situação habitacional da cidade

De acordo com o Plano Estratégico 2021-2024, elaborado pela PCRJ, havia 1.434.975 habitantes ou 22% da população residindo nas 1.018 favelas da Cidade, totalizando 440.550 domicílios. Além disso, apuraram que o déficit habitacional na Cidade é de 220.774 domicílios. Como os dados são predominantemente do ano de 2010, alerta a SGCE que existe a possibilidade de que os números atuais sejam ainda mais expressivos e tenham sido agravados pela pandemia e pela crise econômica.

14.2.9.2. ANÁLISE DO DESEMPENHO

Em termos orçamentários, observou-se que a função habitação sofreu perdas substanciais e crescentes no período de 2018 a 2021. O decréscimo orçamentário foi de R\$ 281,7 milhões, comparando 2021 e 2018. Verificou-se também que, de 2018 a 2021, a execução orçamentária e financeira se manteve abaixo de 60,0% do orçamento.

Ao analisar detalhadamente, constatou-se que, no ano de 2021, o programa '0321 - Territórios integrados' foi o maior responsável pelo desempenho orçamentário abaixo do esperado na função,

uma vez que ele detinha cerca de 47,0% do orçamento (R\$ 39,2 milhões) e foi executado apenas 4,0% desse (R\$ 1,5 milhão).

De forma resumida, o Corpo Técnico apresentou uma análise conjunta dos três componentes de desempenho dos programas englobados pela função habitação.

Tabela 158. Componentes de Desempenho da Função Habitação.

Fonte: Relatório Técnico da SGCE

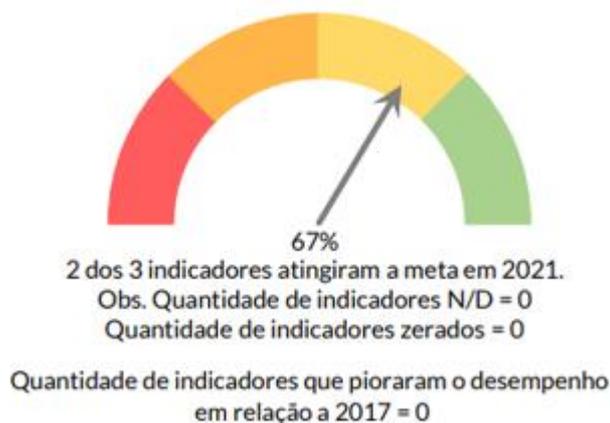
Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✘	2 de 4 programas (50%) com empenho acima de 70% do orçamento final
Metas Físicas	✘	1 das 5 metas físicas (20%) atingiu de 70% a 130% do planejado
Indicadores	✘	2 dos 3 indicadores (67%) atingiram a meta em 2021.

Quanto às metas físicas, duas relativas ao programa '0321 - Territórios integrados' apresentaram sua execução zerada no ano de 2021, podendo ser reflexo do baixo desempenho orçamentário desse programa citado anteriormente.

Em relação aos indicadores, o Corpo Técnico verificou que dois atingiram a meta estipulada para o quadriênio.

Gráfico 147. Função do Governo: 16 – Habitação

Relatório Técnico da SGCE



14.2.10. Gestão Ambiental – ODS 11, 12, 13, 14 e 15

14.2.10.1. VISÃO GERAL

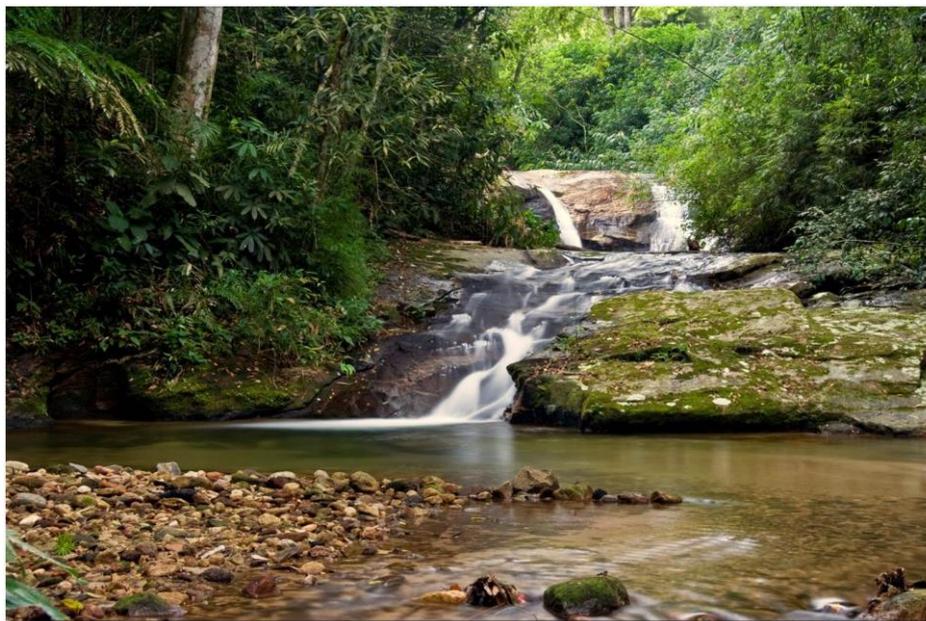
Primordial destacar que a Constituição Federal prevê que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A SGCE esclareceu que a função gestão ambiental, no exercício de 2021, abrangeu, além do Fundo de Conservação Ambiental (FCA), os seguintes órgãos municipais: COMLURB; SMAC; Fundação Parques e Jardins (FPJ); e Fundação Jardim Zoológico da Cidade do Rio de Janeiro (RIOZOO).

Sob a gestão da SMAC há 28 áreas de proteção ambiental e 16 parques naturais municipais, além da gestão compartilhada de dois parques naturais estaduais (da Chacrinha e do Grajaú).

Figura 105. Rio no Parque Nacional da Tijuca

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro⁴⁵³



Em seguida, a Especializada apontou destaques do panorama do meio ambiente em 2021:

- a reabertura de seis parques urbanos pela FPJ;
- a retomada do Plano Diretor de Arborização Urbana (PDAU Rio);
- a conclusão do mapa arbóreo da Cidade;
- a assinatura da ‘Declaração de Desinvestimento de Combustíveis Fósseis, Investindo em um Futuro Sustentável’;
- o desfazimento de megacondomínio ilegal em Campo Grande, fechamento de estacionamento irregular na Praia da Macumba, fechamento de estação de transbordo de lixo com operação clandestina na Penha, demolição de construções ilegais no Cantagalo, Ipanema, Botafogo, Rocinha e outros bairros da cidade;
- a criação do Parque Municipal Nise da Silveira, em Engenho de Dentro, representará uma nova área verde contra o calor da região;
- a atualização dos parâmetros para proteção de espécies ameaçadas da fauna e da flora;

⁴⁵³ Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/web/smac/areas-protetidas2>> Acesso em: 30/06/2022.

- o anúncio da realização da Rio+30 Cidades; e
- o lançamento do Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática - PDSAC que tem como objetivo central a construção das políticas municipais alinhadas aos ODSs, e assim nortear as ações da PCRJ ao longo das diferentes administrações.

14.2.10.2. ANÁLISE DO DESEMPENHO

A função gestão ambiental apresentou relativa estabilidade entre 2018 e 2020, sendo que 2021 teve redução orçamentária de 34,1%, comparando com o exercício de 2020.

De forma resumida, o Corpo Técnico apresentou uma análise conjunta dos três componentes de desempenho dos programas englobados pela função gestão ambiental.

Tabela 159. Componentes de Desempenho da Função Gestão Ambiental.

Fonte: Relatório Técnico da SGCE

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✘	4 de 12 programas (33%) com empenho acima de 70% do orçamento final
Metas Físicas	✘	5 das 12 metas físicas (42%) atingiram de 70% a 130% do planejado
Indicadores	✘	1 dos 4 indicadores (25%) atingiu a meta em 2021.

Dos 12 programas no PPA 2018-2021, a SGCE constatou que somente quatro deles atingiram um nível satisfatório (acima de 70%) de execução orçamentária no ano de 2021: '0071 - Conserva Rio'; '0385 - Gestão administrativa - Rio verde, limpo e saudável'; '0536 - Rio + Verde'; e '0051 - Gestão sustentável dos resíduos sólidos'.

Em relação às 12 metas físicas para 2021, quatro se destacaram por terem alcançado um percentual de atingimento igual ou acima de 100% no ano de 2021:

- '4981 - Praça requalificada/recuperada', com 211,1% (38 de 18 previsto);
- '1530 - Boletim de qualidade do ar divulgado', com 106,0% (2.562 de 2.425 previstos);
- '4114 - Boletim de qualidade de água divulgado', com 102,0% (244 de 240 previstos); e
- '4732 - Sistema ciclo viário implantado', com 100% (um de um previsto).

Por outro lado, chamou atenção do Corpo Técnico o fato de cinco metas não terem tido execução física nesse período. Sobre a meta '4836 - Plano de ação municipal sobre mudanças climáticas desenvolvido', constou o valor zerado na execução, ressaltou-se que o Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática - PDSAC foi apresentado em 2021 por meio de uma publicação específica da PCRJ.

Com relação aos quatro indicadores criados para avaliar a performance da função gestão ambiental, somente o '0596 - Extensão de margens de corpos hídricos mantidas' atingiu e superou o desejado, alcançando 93,05 km (33% acima do idealizado, que era de 70 km). Outros dois, apesar de não terem atingido o objetivo pactuado no PPA, alcançaram valores bem próximos aos almejados. O indicador

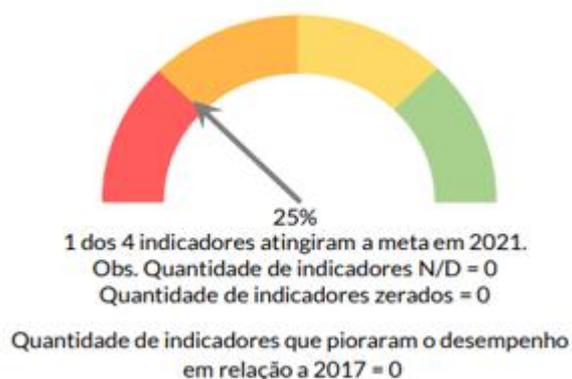
'0628 - Taxa de praças degradadas' manteve seu resultado em 19,7% nos quatro anos do PPA, embora a meta fosse alcançar 0%.

O Corpo Técnico constatou que o cuidado com áreas protegidas não foi refletido no PPA, apesar de o Município do Rio de Janeiro possuir um total de 34.649 hectares do bioma Mata Atlântica, correspondendo a 33,9% do seu território, e especificadamente 3.144 hectares serem de Unidades de Conservação – UCs integralmente sob tutela do Município.

Ressaltou que a alocação de recursos orçamentários parece ser realizada sem o devido planejamento orçamentário e financeiro, por meio de demandas, sem a previsão de projetos de melhoria dos serviços ofertados, como pesquisa, turismo ecológico, educação ambiental e recreação junto à natureza e, o mais importante, a preservação dos ecossistemas. Além disso, prejudica a efetivação de estruturas obrigatórias do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Gráfico 148. Função de Governo: 18 – GESTÃO AMBIENTAL

Fonte: Relatório Técnico da SGCE



14.3. Principais Programas Finalísticos

O PPA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO PARA O QUADRIÊNIO 2018-2021 DEFINIU PROGRAMA E AÇÃO DA SEGUINTE FORMA:

- programa: “instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, mensurados, sempre que oportuno, por indicadores, conforme estabelecido no Plano Plurianual”; e
- ação: “instrumento de programação que contribui para atender ao objetivo de um programa, podendo ser orçamentária e não orçamentária [...]”.

Assim, dentro das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) as políticas públicas estão materializadas nos programas de governo e em suas respectivas ações (que integram os programas).

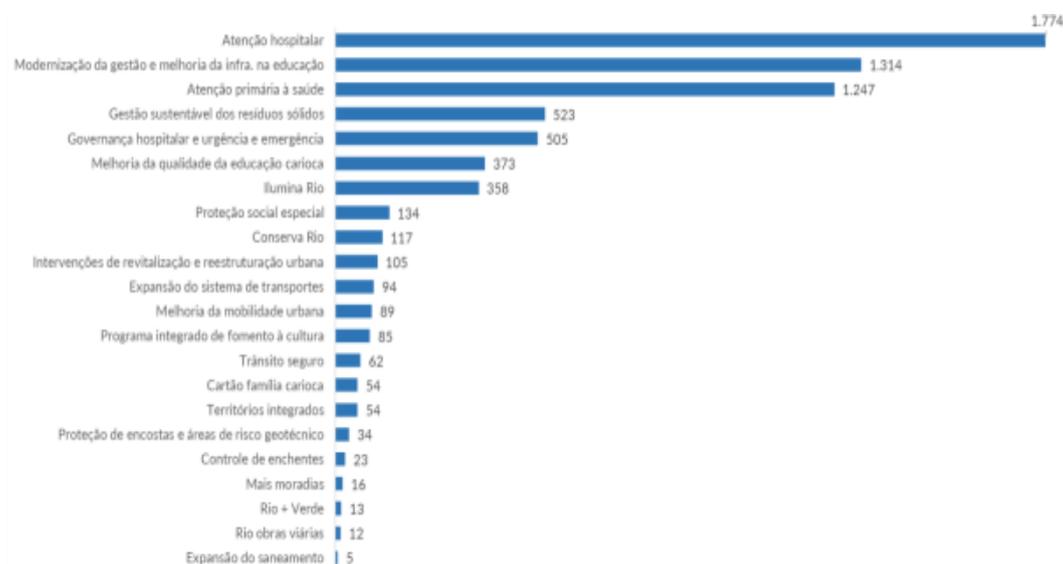
Na análise efetuada pela SGCE, foram selecionados 22 programas finalísticos mais relevantes em termos de valores empenhados no ano de 2021:

Gráfico 149. Ranking do valor empenhado em 2021 dos programas finalísticos mais relevantes.

Fonte: Excel Addin.

Elaboração: Relatório Técnico da SGCE

Valores em em R\$ milhões



De forma similar à análise do desempenho das funções de governo, para avaliar o desempenho dos programas foram considerados os mesmos três componentes:

- execução orçamentária: exame do nível de execução orçamentária (empenho sobre orçamento final) do programa acima de 70% - percentual esse considerado como mínimo satisfatório;

- nível de atingimento das metas físicas: exame da quantidade dos produtos (e respectivas metas físicas) contidos nas ações de determinado programa que alcançaram de 70% a 130% do planejado - faixa considerada como satisfatória; e
- nível de atingimento dos indicadores: exame da quantidade dos indicadores associados aos programas que atingiram ou superaram 100% da meta.

14.3.1. Atenção Hospitalar – ODS 3

Tendo em vista a importância da Saúde para o cidadão carioca, a análise deste programa, realizada pela SGCE, tem especial relevância, já que seus objetivos são garantir os insumos adequados à rede hospitalar, custeio dos investimentos em infraestrutura e das ações relacionadas ao acesso da população aos serviços de saúde hospitalar, além do investimento na qualificação do atendimento das unidades, organizando e ampliando a oferta dos serviços prestados.

Figura 106. Hospital Municipal Pedro II

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro⁴⁵⁴



No estudo realizado, constatou-se que, mesmo diante do desafio no enfrentamento da pandemia de covid-19, a execução orçamentária para o ano de 2021 foi o menor dos três anos anteriores, atingindo 76%, sendo que em valores absolutos, o empenho em 2021 foi 10 % menor que o de 2020 (- R\$ 199,54 milhões).

O quadro a seguir apresenta de forma resumida a análise conjunta dos três componentes de desempenho do programa '0306 - Atenção hospitalar'.

⁴⁵⁴ Disponível em: <<https://prefeitura.rio/saude/sms-no-hospital-pedro-ii/>> Acesso em: 30/06/2022.

Tabela 160. Análise de desempenho do programa “0306 – Atenção Hospitalar”

Fonte: Relatório Técnico da SGCE.

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✓	Execução Orçamentária de 76% do orçamento final
Metas Físicas	✗	1 das 6 metas físicas (17%) atingiu de 70% a 130% do planejado. A média do nível de atingimento das metas físicas foi de 35% em relação ao planejado.
Indicadores	✗	0 dos 2 indicadores (0%) atingiu 100% da meta em 2021. A média do nível de atingimento dos indicadores foi de 73% em relação ao planejado.

Em que pese a execução orçamentária de 76% do orçamento final, somente uma das seis metas físicas atingiram um nível satisfatório (entre 70% e 130%) e a média de atingimento de todas as metas ficou em torno de 35% do total previsto, valor ainda muito aquém do almejado.

Quanto aos dois indicadores do programa, nenhum deles atingiu os resultados esperados. Além disso, o desempenho em 2021 foi pior do que em 2020.

Duas ações que chamaram atenção nesse programa foram:

- ‘1884 – Renovação do parque tecnológico de unidades hospitalares’: em 2021, tanto o orçamento final quanto o empenho foram 94,4% inferiores a 2020. Além disso, verificou-se que, apesar de a execução orçamentária ter sido de 95%, os dois produtos relacionados a esta ação alcançaram 0% e 59% das respectivas metas físicas em 2021; e
- ‘2011 – Cegonha carioca’: a meta física do produto ‘4354 – Gestante atendida no programa cegonha carioca’ atingiu apenas 7% em 2020 e a retomada da ação em 2021 foi parcial, atingindo 48%. Nos anos anteriores o resultado foi de 112% (2018) e 89% (2019).

14.3.2. Modernização da Gestão da Infraestrutura na Educação – ODS 4

De acordo com o PPA 2018-2021, o objetivo desse programa complementar era ampliar a capacidade de atendimento à população na idade escolar, mantendo atualizada a infraestrutura física, organizacional e tecnológica adequada a um ensino de qualidade.

Em termos de valores, o programa ‘0315 – Modernização da gestão e melhoria da infraestrutura na educação’ foi o segundo maior da função educação, representando cerca de 17,6% do orçamento previsto para esta função em 2021. Ficou atrás apenas do programa ‘0381 – Gestão administrativa – Capital humano na formação do carioca’ (77,3% do orçamento da educação).

Ao analisar o quadriênio de 2018 a 2021, a SGCE verificou que o presente programa recebeu, no ano de 2021, um aumento considerável tanto do montante previsto no orçamento, quanto dos valores efetivamente empenhados, liquidados e pagos. O incremento no orçamento final foi de 64,6% (passando de R\$ 865,5 milhões, em 2020, para R\$ 1,4 bilhão, em 2021) e do valor empenhado foi de 124,3% (passando de R\$ 585,9 milhões, em 2020, para R\$ 1,3 bilhão, em 2021). No entanto, cabe ressaltar que em 2021 apenas 57,2% de todo o valor empenhado foi efetivamente pago.

O quadro a seguir apresenta de forma resumida a análise conjunta dos três componentes de desempenho do programa '0315 - Modernização da gestão e melhoria da infraestrutura na educação'.

Tabela 161. Análise de desempenho do programa “0315 – Modernização da gestão e melhoria da infraestrutura na educação”

Fonte: Relatório Técnico da SGCE.

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✓	Execução Orçamentária de 92% do orçamento final
Metas Físicas	✗	3 das 10 metas físicas (30%) atingiram de 70% a 130% do planejado. A média do nível de atingimento das metas físicas foi de 47% em relação ao planejado.
Indicadores	-	Dado indisponível

Quanto às metas físicas, a SGCE observou que apenas três das dez alcançaram a faixa satisfatória no ano de 2021 e quatro tiveram execução física de 0%, sendo que três destas estão relacionadas às emendas legislativas.

Chama atenção no estudo que a ação '2136 - Merenda escolar' teve valor empenhado, no ano de 2021, 67,7% maior que o valor em 2019 (antes da pandemia), contrastando com a execução física do produto desta ação, '0328 - Refeição servida', que foi de apenas 69,6 milhões de refeições, em 2021, em relação aos 222,9 milhões, em 2019, quantitativo 68,8% menor.

Embora seja um programa muito relevante, conforme já destacado, é de se notar que o programa possui apenas um indicador: '0577 - Taxa de unidades escolares com infraestrutura adequada', para o qual não houve mensuração em 2020 e 2021.

14.3.3. Atenção Primária à Saúde – ODS 3

O objetivo desse programa era manter e aprimorar a Estratégia de Saúde da Família (eSF), observando sua carteira de serviços e o funcionamento com qualidade.

Dentre as principais ações previstas para o alcance do objetivo, destacaram-se: focar nos bairros com Índice de Desenvolvimento Social (IDS) menor que 0,55; e aumentar a cobertura da eSF para 100% nesses bairros.

Da análise efetuada, constatou-se que, embora tenha havido crescimento 13,9% no orçamento final de 2020 para 2021, ainda não se restabeleceu o nível existente em 2018, face a redução do orçamento final de 22,6% entre os anos 2018 e 2020.

Quanto à execução orçamentária, o maior percentual foi atingido em 2019 (98%), com uma tendência de queda nos dois anos seguintes, chegando a 92% em 2021.

O quadro a seguir apresenta de forma resumida a análise conjunta dos três componentes de desempenho do programa '0330 - Atenção primária à saúde'.

Tabela 162. Análise de desempenho do programa “0330 – Atenção primária à saúde”

Fonte: Relatório Técnico da SGCE.

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✓	Execução Orçamentária de 92% do orçamento final
Metas Físicas	✗	14 das 25 metas físicas (56%) atingiram de 70% a 130% do planejado. A média do nível de atingimento das metas físicas foi de 64% em relação ao planejado.
Indicadores	✗	1 dos 5 indicadores (20%) atingiu 100% da meta em 2021. A média do nível de atingimento dos indicadores foi de 80% em relação ao planejado.

Das 25 metas físicas, conforme constatou o Corpo Técnico, apenas 14 atingiram um nível satisfatório e a média de atingimento de todas as metas ficou em torno de 64% do total previsto, demonstrando um descompasso com relação à execução orçamentária, que ficou acima da média do nível de atingimento das metas físicas em relação ao planejado (92% contra 64%), indicando problemas de eficiência.

Nesse contexto, três ações deste programa chamaram atenção por terem atingido percentuais de execução orçamentária muito acima dos resultados das metas físicas em 2021:

- a ação ‘1885 – Renovação do parque tecnológico em unidades de atenção primária’ empenhou 66% do orçamento final, mas executou 0% das metas físicas;
- os produtos ‘4637 – Ação de promoção de saúde e de direitos sociais’ e ‘4638 – Jovem / Adolescente inscrito no curso de formação – RAP da saúde’, da ação ‘2218 – Ações estratégicas de promoção da saúde e redução de iniquidades’, atingiram 3% e 0% das metas físicas, respectivamente. No entanto, a proporção do valor empenhado em relação ao orçamento final foi de 100% para a referida ação; e
- os produtos ‘4007 – Medicamento fitoterápico distribuído’ e ‘4272 - Unidade farmacêutica distribuída a população’, da ação ‘2849 – Assistência farmacêutica’, executaram 0% e 70% das metas físicas, respectivamente. Contudo, a ação empenhou 92% do orçamento final.

Em relação aos cinco indicadores, o único que atingiu (e superou) a meta foi o ‘0650 – Taxa de internações sensíveis à atenção primária’ (148%). Dos demais indicadores, os resultados mais relevantes foram identificados no ‘0333 – Taxa de cobertura do programa de saúde da família’ (77%) e ‘0649 – Número de óbitos maternos’ (44%). Este último demonstrou tendência de crescimento no quadriênio, sendo que o sentido desejado era sua redução.

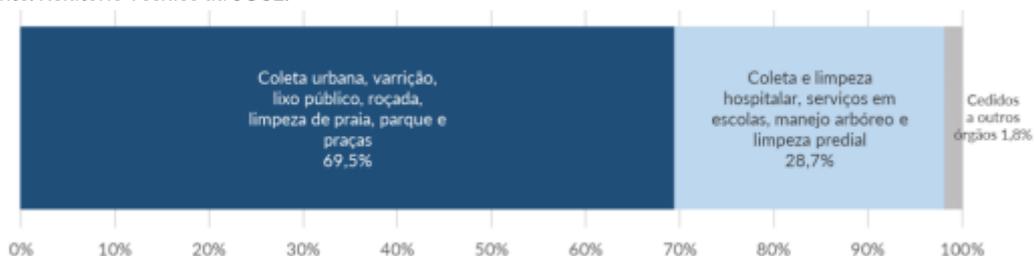
14.3.4. Gestão Sustentável dos Resíduos Sólidos – ODS 11 e 12

O objetivo desse programa era manter e garantir a cidade limpa, melhorar as condições sanitário-ambientais e promover a coleta, o tratamento e a destinação sustentável do RSU no Município do Rio de Janeiro, além de realizar ações de fiscalização e ações educativas de redução, reutilização e reciclagem do RSU.

Neste contexto, inicialmente vale destacar na figura que se segue a distribuição dos 13,8 mil garis da COMLURB pelo tipo de coleta realizada:

Figura 107. Alocação dos garis da COMLURB de acordo com o tipo de coleta.

Fonte: Relatório Técnico da SGCE.



As principais ações desse programa foram:

- ‘4057 – Tratamento e destinação final sustentável’: respondeu por 52,7% do valor empenhado total em 2021. Tem como objetivo manter unidades de tratamento e destinação final;
- ‘4126 – Remoção e transporte de resíduos sólidos urbanos’: responsável por 43,1% do valor empenhado em 2021. Tinha como objetivo coletar, limpar logradouros e transportar os resíduos gerados no Município do Rio de Janeiro, bem como promover a redução, a reutilização e a reciclagem; e
- ‘4060 – Limpeza e coleta de resíduos em comunidades carentes’: embora com menores valores envolvidos em relação às outras duas ações (3,4% do valor empenhado em 2021), tratava-se de ação de relevância social, pois era responsável pela limpeza e coleta dos resíduos em comunidades de baixa renda. Esses serviços são realizados por trabalhadores comunitários locais, em cerca de 186 comunidades, mediante a celebração de 28 contratos com associações de moradores.

O quadro a seguir apresenta de forma resumida a análise conjunta dos três componentes de desempenho do programa ‘0051 - Gestão sustentável dos resíduos sólidos’.

Tabela 163. Análise de desempenho do programa “0051 – Gestão sustentável dos resíduos sólidos”

Fonte: Relatório Técnico da SGCE.

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✓	Execução Orçamentária de 99% do orçamento final
Metas Físicas	✓	6 das 8 metas físicas (75%) atingiram de 70% a 130% do planejado. A média do nível de atingimento das metas físicas foi de 100% em relação ao planejado.
Indicadores	✗	0 de 1 indicador (0%) atingiu 100% da meta em 2021. O nível de atingimento do indicador foi de 88% em relação ao planejado.

De acordo com a análise elaborada pela SGCE, o orçamento final em 2021 apresentou decréscimo de 22,9% em relação ao exercício anterior (2020). Esta variação implicou a redução orçamentária das ações ‘4057 – Tratamento e destinação final sustentável’ e ‘4126 – Remoção e transporte de resíduos sólidos urbanos’, todavia, sem afetar o atingimento das metas físicas destas ações.

Muito embora a queda do orçamento tenha sido da ordem de 22,9% e a redução do valor empenhado de cerca de 14,0%, em relação ao ano anterior, observou-se alto índice de atingimento das metas físicas do programa, com exceção do produto '4503 – Planejamento, obra, instalação, reforma realizada', relacionada à ação '3104 - Obras e instalações', que não foi executado.

Por outro lado, cabe destacar que apesar de o produto '4146 - Resíduo sólido urbano seletivo coletado' ter alcançado 100% em 2021, foi verificada a redução da meta física: de 24.024 toneladas, em 2020, para 19.008, em 2021 (- 20,9%).

O programa possui um único indicador '0504 - Quantidade de recebimento de resíduos sólidos urbanos', que atingiu 88% da meta prevista em 2021 (valor alcançado foi de 8.206 toneladas sendo que o resultado esperado era de 9.370) e que, segundo a SGCE, deveria ser reavaliado considerando alguns aspectos, dentre eles:

- redução de cerca de 8% do quantitativo de resíduos recebido, no período de 2018/2021;
- meta MM7 do PE 2021-2024, que prevê a redução em 11 % do peso de resíduos enviados para o aterro e o alcance de 9% de recuperação da parcela reciclável do lixo domiciliar, até 2024; e
- tema 'Mudanças Climáticas e Resiliência' do PDSAC: Aspiração - MCR1/Resíduos Sólidos, Estratégia 1 - Consumo Consciente e Estratégia 2 - Valorização dos Resíduos.

Em complemento o Corpo Técnico pontuou que, de forma a refletir a realidade da execução do programa e o atingimento dos seus objetivos, deve ser considerado não apenas o crescimento populacional que acarreta maior geração de resíduos, mas também as estratégias governamentais que visam a não geração, redução, reutilização, reciclagem e valorização de resíduos.

Dentro desse contexto, outro tópico importante sobre esse programa é a coleta seletiva, que é de obrigação dos Municípios e é definida como a coleta diferenciada de resíduos que foram previamente separados segundo a sua constituição ou composição.

A efetividade da coleta seletiva na cidade do Rio de Janeiro é mensurada por meio do indicador a seguir:

$$\text{Aproveitamento da coleta seletiva} = \frac{\text{total de resíduos na coleta seletiva}}{\text{total de resíduos na coleta domiciliar}^{257}} \times 100$$

Os resultados obtidos foram resumidos no gráfico que se segue:

Gráfico 150. Indicador de aproveitamento de coleta seletiva (5).

Fonte: Dados do Relatório anual da Coleta Seletiva / DSU - COMLURB.

Elaboração: SGCE



O volume de resíduo seletivo coletado, em relação ao total da coleta domiciliar realizada, apresentou crescimento gradativo, atingindo o pico de 1,26% em 2016, quando a partir de então apresentou redução, com pequenas oscilações, mantendo a média de 1,05% ao ano. Os dados apresentados no gráfico demonstram que os índices obtidos estão longe de alcançarem as metas estabelecidas no PDS⁴⁵⁵, dentre elas aumentar para 35% a reciclagem de resíduos secos⁴⁵⁶.

14.3.5. Governança Hospitalar e Urgência e Emergência – ODS 3

Esse programa tinha como objetivos: reestruturar a gestão dos equipamentos que faziam o atendimento emergencial às pessoas, especificamente as UPAs e os hospitais de emergência da Cidade; aumentar a oferta de leitos clínicos, cirúrgicos e complementares da rede hospitalar da cidade; e ampliar a cobertura do Programa de Atenção Domiciliar ao Idoso (PADI).

Em sua análise, a SGCE detectou que o orçamento e o valor empenhado de 2021 subiram aproximadamente 12% em relação ao ano anterior, mantendo o mesmo percentual de execução orçamentária nesses dois anos.

O quadro a seguir apresenta de forma resumida a análise conjunta dos três componentes de desempenho do programa '0331 - Governança hospitalar e urgência e emergência'.

⁴⁵⁵ Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática da Cidade do Rio de Janeiro.

⁴⁵⁶ Tais como vidro, papel, plástico e metal.

Tabela 164. Análise de desempenho do programa “0331 – Governança Hospitalar e Urgência e Emergência”

Fonte: Relatório Técnico da SGCE.

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✓	Execução Orçamentária de 92% do orçamento final
Metas Físicas	✗	3 das 6 metas físicas (50%) atingiram de 70% a 130% do planejado. A média do nível de atingimento das metas físicas foi de 48% em relação ao planejado.
Indicadores	✓	1 de 1 indicador (100%) atingiu 100% da meta em 2021. O nível de atingimento do indicador foi de 107% em relação ao planejado.

Mais uma vez ficou evidenciado o desequilíbrio entre o planejamento e o realizado pela SMS. Enquanto a execução orçamentária do programa foi de 92% do orçamento final, apenas três das seis metas físicas atingiram um nível satisfatório e a média do nível de atingimento de todas as metas físicas foi de apenas 48%.

Também consta do estudo realizado pela SGCE que três ações relacionadas ao programa (‘1114 - Implantação de prontuário eletrônico na rede hospitalar’, ‘1517 - Implantação de centro de emergência regional’ e ‘1701 - Construção, ampliação e reforma em emergências’), embora possuíssem metas estabelecidas, não tinham previsão orçamentária para execução em 2021.

O único indicador, ‘0532 - Tempo médio de espera da classificação de risco e atendimento médico nas UPA e CER’, alcançou a meta em 2021 e conseguiu reduzir o tempo de espera em 1 minuto, comparando 2021 e 2020.

14.3.6. Melhoria da Qualidade da Educação Carioca – ODS 4

O objetivo geral desse programa era assegurar o padrão de excelência para o ensino público na cidade do Rio de Janeiro, a fim de que o aluno concluísse o ensino fundamental com um projeto de vida para o futuro. Conforme foi verificado pela SGCE, em termos orçamentários foi o terceiro programa com maiores valores dentro da função educação, com 4,86% do orçamento da educação em 2021.

A maior parte dos recursos desse programa (87,9% do valor empenhado em 2021) ficou apenas em duas ações: ‘2133 - Manutenção e revitalização da educação infantil’ (71,7%) e ‘2307 - Manutenção e revitalização do ensino fundamental’ (16,2%).

De 2018 para 2021, o valor do orçamento final para esse programa reduziu 18,5% e o valor empenhado 6,7%. No entanto, o percentual de execução orçamentária que era de 83%, em 2018, foi para 95%, em 2021.

Ao comparar 2021 e 2020, a SGCE constatou que o incremento no orçamento final desse programa foi de 2,1% e no valor empenhado foi de 9,8%. Ademais, a execução orçamentária de 2021 (95%) ficou acima do patamar de 2020 (88%).

O quadro a seguir apresenta de forma resumida a análise conjunta dos três componentes de desempenho do programa ‘0316 - Melhoria da qualidade da educação carioca’.

Tabela 165. Análise de desempenho do programa “0316 – Melhoria da Qualidade da Educação Carioca”

Fonte: Relatório Técnico da SGCE.

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✓	Execução Orçamentária de 95% do orçamento final
Metas Físicas	✗	7 das 11 metas físicas (64%) atingiram de 70% a 130% do planejado. A média do nível de atingimento das metas físicas foi de 82% em relação ao planejado.
Indicadores	✗	0 dos 2 indicadores (0%) atingiu 100% da meta em 2021. A média do nível de atingimento dos indicadores foi de 6% em relação ao planejado.

O Corpo Técnico observou que o presente programa apresentou 64% de suas metas na faixa satisfatória de atingimento (sete metas em 11), sendo que duas metas não chegaram nem a ser executadas: produto ‘4906 - Evento de formação continuada realizado’, relativo à ação ‘2225 - Formação continuada de professores’; e o produto ‘7386 - Ativ. pedagógica realizada- Respeito a diversidade e desconstrução do preconceito-EL 116/21’, relativo à ação ‘2514 - Programa de atendimento a jovens e adultos no Ensino Fundamental’.

O Programa apresenta apenas 2 indicadores: ‘0578 – Número de escolas com IDEB abaixo de 3,6 nos Anos Finais’; e ‘0579 – Número de escolas com IDEB abaixo de 4,0 nos Anos Iniciais’.

Vale lembrar que a utilização do IDEB para avaliação da educação na cidade do Rio de Janeiro se mostra insuficiente, tendo em vista que a mensuração deste índice é bianual enquanto a avaliação do atingimento dos resultados do programa deve ter periodicidade anual.

Adicionalmente, a SGCE muito bem apontou em seu trabalho que, apesar dos indicadores utilizados pela PCRJ para o programa tomarem como referência o IDEB de 3,6 nos anos finais e 4,0 nos anos iniciais, estes valores são bem inferiores às metas projetadas para o município do Rio de Janeiro referentes ao IDEB realizado em 2019, que eram de 6,1 para os anos iniciais e 5,5 para os anos finais.

14.3.7. Ilumina Rio – ODS 7

O programa estratégico Ilumina Rio tinha por objetivo oferecer à população carioca iluminação pública eficiente e de qualidade, promovendo melhor ambiência urbana, com sustentabilidade, redução do consumo de energia elétrica e melhor gerenciamento do parque de iluminação.

O valor orçado para o ano de 2020 apresentou crescimento de 18% em relação a 2019, contudo, em 2021 houve redução de 14% do valor orçado, que se aproximou do valor de 2019. Destaca-se que 2020 foi o ano da celebração do contrato de PPP entre a Companhia Municipal de Energia e Iluminação (RIOLUZ) e a empresa Smart RJ Concessionária de Iluminação Pública SPE S.A. pelo prazo de 20 anos, com valor aproximado de R\$ 1,4 bilhão.

Quanto aos valores executados, houve aumento de 8% em 2021 comparado com 2020, não tendo ocorrido, no entanto, grandes oscilações de valor realizado entre 2018 e 2021, mesmo após a celebração do contrato, conforme salientado no estudo da SGCE.

O quadro a seguir apresenta de forma resumida a análise conjunta dos três componentes de desempenho do programa '0073 - Ilumina Rio'.

Tabela 166. Análise de desempenho do programa “0073 – Ilumina Rio”

Fonte: Relatório Técnico da SGCE.

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✓	Execução Orçamentária de 94% do orçamento final
Metas Físicas	✗	0 de 1 meta física (0%) atingiu de 70% a 130% do planejado. A média do nível de atingimento das metas físicas foi de 167% em relação ao planejado.
Indicadores	✗	0 de 1 indicador (0%) atingiu 100% da meta em 2021. O nível de atingimento do indicador foi de 13% em relação ao planejado.

A única meta física relativa a esse programa é: '4886 - Ponto de iluminação reformulado'. Esta meta foi incluída no PPA em 2020, prevendo a substituição de 100.000 luminárias em 2020 e 100.000 em 2021. Considerando que foram instaladas 167.080 luminárias em 2021, das quais 28.256 seriam oriundas de 2020, a meta alcançou 83,5% de atingimento, dentro do intervalo considerado satisfatório.

Quanto ao único indicador desse programa: '0340 - Índice de apagamento', a SGCE observou uma piora desde 2017, quando apresentou índice de 1,21. Em 2020, ano de assinatura do contrato de PPP da Iluminação, o índice aumentou para 3,72, e piorou ainda mais em 2021, quando atingiu 9,63. Tais valores mostram que a PPP não está sendo eficaz na manutenção do índice de apagamento desejado para a cidade.

O indicador IDL⁴⁵⁷, cuja finalidade é apurar se as fontes de luz de iluminação pública estão efetivamente acesas durante a noite ou apagadas durante o dia, obteve nota zero⁴⁵⁸ no período de julho a setembro de 2021⁴⁵⁹, o que impacta os cidadãos cariocas, considerando os riscos físicos, sociais e econômicos associados à falta de iluminação em vias públicas.

Por outro lado, o consumo de energia elétrica da iluminação pública em dezembro de 2021 foi de 30.375.041 kWh, gerando uma redução de consumo de 20% em comparação com dezembro de 2020 (37.896.083 kWh), acarretando assim uma economia aos cofres públicos superior a R\$ 22,4 milhões.⁴⁶⁰

14.3.8. Proteção Social Especial – ODS 1 e 3

Esse programa estratégico tinha por objetivo ofertar atenção especializada, por meio de apoio, orientação e acompanhamento, a indivíduos e famílias em situação de ameaça e violação de direitos, bem como garantir acolhimento e proteção integral a indivíduos e famílias em situação de extrema

⁴⁵⁷ O Indicador de Disponibilidade de Luz (IDL) é um indicador de desempenho previsto no Anexo I.8 do Contrato da PPP e tem por finalidade apurar se as fontes de luz de iluminação pública estão efetivamente acesas durante a noite ou apagadas durante o dia.

⁴⁵⁸ Item 7.1.1.5 - Cálculo da Nota do Indicador IDL: Considerando os pesos apresentados (...) para o trimestre de avaliação é 0,00 (zero). Tendo em vista ainda que o resultado percentual apresentado para o subindicador noturno foi menor que 98%, a nota do IDL deve apresentar penalização de 0,10 (...).

⁴⁵⁹ Segundo nota do Relatório Trimestral do Verificador Independente.

⁴⁶⁰ Relatório de Gestão e Avaliação 2021.

vulnerabilidade social, com vínculos familiares e/ou comunitários rompidos e vivenciando risco social.

As principais ações do programa foram '2028 - Proteção social especial de alta complexidade' e '2239 - Proteção social especial de média complexidade'.

A Proteção Social de Alta Complexidade (PSAC) se refere aos serviços que visam a garantir proteção integral - moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido - para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando serem retirados do convívio familiar e/ou comunitário.

Por sua vez, a Proteção Social Especial de Média Complexidade inclui atendimento socioassistencial às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal ou social por ameaça ou violação de direitos, cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos e que demandam intervenções especializadas.

A redução orçamentária de R\$ 25 milhões (-13%) do programa, entre 2020 e 2021, foi acompanhada por redução ainda mais significativa, de R\$ 53 milhões (-28%) no valor empenhado. Não obstante, tais valores ainda foram superiores ao patamar dos anos de 2018 e 2019.

O quadro a seguir apresenta de forma resumida a análise conjunta dos três componentes de desempenho do programa '0513 - Proteção social especial'.

Tabela 167. Análise de desempenho do programa "0513 – Proteção Social Especial"

Fonte: Relatório Técnico da SGCE.

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✓	Execução Orçamentária de 78% do orçamento final
Metas Físicas	✗	5 das 10 metas físicas (50%) atingiram de 70% a 130% do planejado. A média do nível de atingimento das metas físicas foi de 131% em relação ao planejado.
Indicadores	✓	2 dos 2 indicadores (100%) atingiram 100% da meta em 2021. A média do nível de atingimento dos indicadores foi de 233% em relação ao planejado.

Em sua análise, a SGCE observou que foram empenhadas, em 2021, 78% das despesas orçadas para o programa. O percentual de execução orçamentária em 2021 foi menor que em 2020, quando atingiu 95%.

Quanto às metas físicas, duas do total de dez foram consideradas não atendidas, visto que tiveram percentual de atingimento abaixo de 70%, são elas:

- '4154 - Usuário beneficiado - Projeto de volta à terra natal', relativa à ação '2028 - Proteção social especial de alta complexidade': a meta para 2021 era de 240 pessoas, tendo sido beneficiadas 65 pessoas (27%); e
- 4958 - Acolhimento realizado - Rede pública de PSAC para crianças e adolescentes', relativa à ação '2028 - Proteção social especial de alta complexidade': a meta para 2021 era de 583 acolhimentos, tendo sido realizados 268 (46%).

Das outras oito metas, cinco estavam no intervalo considerado satisfatório (entre 70% e 130% do planejado) e outras três apresentaram atingimento acima de 130% do planejado, dentre elas a meta

'4942 - Acolhimento realizado - Rede de hotéis de proteção social de alta complexidade', que alcançou 213% do planejado, tendo em vista que a SMAS disponibilizou, durante a pandemia de covid-19, 5 Centros Provisórios de Acolhimento (CPAs). Além disso, a SMAS assumiu o custo de contratação de vagas de acolhimento permanentes na modalidade de albergue, que eram provisórias em 2020, o que representou um acréscimo de 478 novas vagas na rede.

Considerando o desempenho de 8 metas, de um universo total de 10, 80% das metas físicas foram atingidas, em linha com o percentual de 78% de execução orçamentária em 2021.

Ao examinar o atingimento das metas físicas entre as ações de alta e média complexidade desse programa, foi possível o Corpo Técnico constatar que as quatro metas físicas da média complexidade tiveram atingimento acima de 70%. Por seu turno, na alta complexidade, apenas quatro, dentre as seis metas físicas, alcançaram acima de 70% do planejado.

Em relação aos dois indicadores do programa, '0612 - Número de atendimentos da proteção social especial de média complexidade' e '0614 - Número de atendimentos da proteção social especial de alta complexidade', além de terem atingido o resultado previsto no PPA, tiveram incremento entre 2020 e 2021. O número de atendimentos de média complexidade aumentou 19% e os de alta complexidade, 13%.

Conforme destacado pela SGCE em seu relatório, ainda que com redução nas despesas em relação a 2020, foram realizados mais atendimentos de proteção social especial em 2021, em comparação com o ano anterior, possivelmente em consequência da emergência social gerada pela pandemia de covid-19, levando ao máximo aproveitamento dos serviços de acolhimento e atendimento da PCRJ.

14.3.9. Conserva Rio – ODS 11

O programa possui aderência com as metas definidas no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), uma vez que tem como objetivo manter, conservar e revitalizar a infraestrutura dos espaços públicos e logradouros, por meio de intervenções realizadas pela Secretaria Municipal de Conservação (SECONSERVA) nas vias de trânsito, praças, redes de drenagem e arborização da Cidade.

Figura 108. Conservação ruas da cidade.

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro⁴⁶¹



A SGCE constatou que, no período de 2018 a 2021, ocorreu grande oscilação tanto do orçamento final quanto do valor empenhado. Em 2021 foram apurados os menores valores dos quatro anos, com a maior redução do valor orçado (180 milhões) nos dois últimos anos, ao passar de R\$ 314 milhões, em 2020, para R\$ 134 milhões, em 2021 (- 57,3%).

A execução do programa atingiu 87,0% do orçamento final para 2021, embora em valores absolutos tenha ficado no menor patamar do quadriênio (R\$ 117 milhões).

O quadro a seguir apresenta de forma resumida a análise conjunta dos três componentes de desempenho do programa '0071 - Conserva Rio'.

⁴⁶¹ Disponível em: <<https://prefeitura.rio/conservacao/secretaria-municipal-de-conservacao-faz-operacao-para-tapar-buraco-em-15-areas-do-rio/>> Acesso em: 30/06/2022.

Tabela 168. Análise de desempenho do programa “0071 – Conserva Rio”

Fonte: Relatório Técnico da SGCE.

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✓	Execução Orçamentária de 87% do orçamento final
Metas Físicas	✓	8 das 10 metas físicas (80%) atingiram de 70% a 130% do planejado. A média do nível de atingimento das metas físicas foi de 112% em relação ao planejado.
Indicadores	-	Sem indicador

Foi destacado pela SGCE o fato de o programa não possuir indicadores, que são a forma de medir os resultados finais de uma política pública, de acordo com o modelo lógico.

Os produtos associados às duas ações mais relevantes desse programa - ‘2735 - Manutenção do sistema de drenagem’ e ‘2778 - Conservação de logradouros’ – apresentaram níveis de execução orçamentária de 97,0% e 85,0%, respectivamente.

No relatório da SGCE pode ser observado que todas as sete metas físicas relacionadas às citadas ações alcançaram a faixa satisfatória de atingimento (entre 70,0% e 130,0%), superando o cenário observado em 2020. Da mesma forma, ao se analisar o atingimento médio das metas físicas em 2021 (103%), observa-se que foi superior ao de 2020 (67%), apesar da redução de 62,6% do seu orçamento final. Esse apontamento pode indicar aumento de eficiência dos processos de conservação promovidos pela gestão municipal.

14.3.10. Intervenções de Revitalização e Reestruturação Urbana – ODS 6 e 11

O programa possui aderência com as metas definidas nos ODS nº 6 (Água Potável e Saneamento) e nº 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), uma vez que ao realizar a requalificação de espaços públicos e comunidades carentes, fomenta-se a melhoria das condições de saneamento, o acesso à habitação segura, à urbanização e ao acesso universal a espaços públicos seguros e inclusivos.

Possui viés social e econômico, pois tem como objetivo trazer melhorias a áreas preteridas da sociedade dando-lhes nova dimensão, por meio da melhoria das condições de habitabilidade e acessibilidade, trazendo nova perspectiva para os habitantes das localidades abrangidas, e busca indiretamente incentivar a iniciativa privada a dar novos olhares para o desenvolvimento local.

No período de 2018 a 2021, verificou-se grande oscilação tanto do orçamento final quanto do percentual de execução financeira. O orçamento do programa para 2021 sofreu acréscimo, passando de R\$ 15 milhões (orçamento inicial) para R\$ 197 milhões (orçamento final). Apesar disso, em 2021 o orçamento final teve redução de R\$ 49 milhões em relação a 2020, ou seja, uma redução de 19,9%.

O quadro a seguir apresenta de forma resumida a análise conjunta dos três componentes de desempenho do programa ‘0319 - Intervenções de revitalização e reestruturação urbana’.

Tabela 169. Análise de desempenho do programa “0319 – Intervenções de revitalização e reestruturação urbana”

Fonte: Relatório Técnico da SGCE.

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✘	Execução Orçamentária de 53% do orçamento final
Metas Físicas	✘	0 das 12 metas físicas (0%) atingiu de 70% a 130% do planejado. A média do nível de atingimento das metas físicas foi de 75% em relação ao planejado.
Indicadores	✘	0 dos 2 indicadores (0%) atingiu 100% da meta em 2021. A média do nível de atingimento dos indicadores foi de 97% em relação ao planejado.

A execução financeira de 2021 foi considerada insuficiente, atingindo 53% e permanecendo no mesmo patamar de 2020.

Embora 95,1% do valor empenhado tenha sido destinado para a Ação ‘3015 - Urbanização e reurbanização de praças, áreas de lazer, logradouros, áreas e parques urbanos e esportivos’, nenhuma meta física desta ação foi executada em 2021.

Em contraponto, as Ações ‘1718 - Revitalização com obras de pavimentação e drenagem em diversos espaços’; ‘1796 - Urbanização e revitalização em espaços públicos’; e ‘1795 - Urbanização e revitalização em comunidades carentes’ sofreram reduções relevantes no empenho (- 97%, em média), comparando valores dos anos de 2021 e 2020.

Quanto às metas físicas, o Corpo Técnico detectou que houve redução do nível médio de atingimento, passando de 86% em 2020 para 75% em 2021. Suas análises ficaram prejudicadas em decorrência de potencial previsão subdimensionada, que gera aumento do nível de atingimento.

Nenhum dos dois indicadores desse programa (número de quilômetros de vias públicas recuperadas nas zonas oeste e norte) alcançaram a marca de 100% da meta em 2021, embora a média do nível de atingimento tenha alcançado 97% do planejamento do PPA. Da mesma forma que as metas físicas, a avaliação dos indicadores pela SGCE também ficou comprometida, tendo em vista que os indicadores não refletem a realidade de todos os serviços propostos para esse programa, que abrange também a revitalização de praças, parques esportivos, urbanização em comunidades carentes, reforma de prédios para a população de baixa renda, entre outros.

Além disso, de acordo com as ações de fiscalização do TCMRJ, foram observadas obras relacionadas ao programa em tela que se encontravam paralisadas em 2021:

- complementação do Bairro Maravilha Oeste no Jardim Garrido, em Guaratiba, com obras de pavimentação, drenagem e saneamento, na área da UIH/SUBI/CGO/3º GO - XXVI R.A. - AP 5.4; e
- Bairro Maravilha Oeste – Obras de pavimentação, drenagem e saneamento na Comunidade São Domingos Sávio, em Santa Cruz, na área da O/SUBOP/CGO/4ºGO/ XIXª RA/ AP 5.3.

14.3.11. Expansão do Sistema de Transportes – ODS 11

Esse foi um programa definido como estratégico no PPA que visava a aumentar a eficiência do transporte público por meio da ampliação da rede estrutural de transportes, do reordenamento dos

eixos prioritários e da requalificação de serviços de transporte público coletivo, melhorando a qualidade dos serviços e o conforto para os usuários do sistema de transporte.

Para tanto, foram propostas diversas ações, as quais possuem aderência às metas 11.2⁴⁶² e 11.6⁴⁶³ do ODS 11 (Cidades e comunidades sustentáveis): instalação de novos terminais urbanos; realização de estudos e soluções para o transporte aquaviário e a ampliação da malha do BRS, entre várias outras.

Apesar de o programa '0529 - Expansão do sistema de transportes' englobar uma série de ações objetivando a melhoria do transporte, todos os valores empenhados, nos anos de 2018 a 2021, foram executados na ação '1753 - Implantação do Corredor *Bus Rapid Transit* - BRT Transbrasil', que estão relacionados apenas à conclusão das obras do corredor Transbrasil e sua integração ao centro, conforme constatado pela SGCE.

O quadro a seguir apresenta de forma resumida a análise conjunta dos três componentes de desempenho do programa '0529 - Expansão do sistema de transportes'

Tabela 170. Análise de desempenho do programa “0529 – Expansão do sistema de transportes”

Fonte: Relatório Técnico da SGCE.

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✘	Execução Orçamentária de 33% do orçamento final
Metas Físicas	✘	0 das 5 metas físicas (0%) atingiu de 70% a 130% do planejado. A média do nível de atingimento das metas físicas foi de 0% em relação ao planejado.
Indicadores	✘	0 de 1 indicador (0%) atingiu 100% da meta em 2021. O nível de atingimento do indicador foi de 81% em relação ao planejado.

Nenhuma das 5 metas físicas obteve execução real para o exercício de 2021 e o desempenho piorou em comparação com 2020, quando 3 das 4 metas alcançaram percentual superior a 100%.

Importante ressaltar que esse programa possui um único indicador ('0468 - Extensão de via construída no trajeto Deodoro-Centro da cidade') relacionado à conclusão das obras do corredor Transbrasil e sua integração ao Centro. Apesar de a execução orçamentária ter sido baixa nos anos de 2018 a 2020, esse indicador apresentou melhoras ao longo desse período. No entanto, no ano de 2021 não houve avanço, permanecendo com o mesmo resultado de 2020: 22 km de 27 km planejados, não cumprindo a meta para o quadriênio.

Era esperado que as obras desse corredor fossem concluídas em junho de 2018, no entanto, após aditivos, prorrogações e suspensões do contrato, as previsões de término foram postergadas e as obras que estavam suspensas desde dezembro de 2020 foram retomadas em agosto de 2021, com previsão de conclusão do corredor nesse trecho (de Deodoro até o Centro) até o final de 2022.

⁴⁶² Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.

⁴⁶³ Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros.

14.3.12. Melhoria da Mobilidade Urbana – ODS 11

O objetivo desse programa era melhorar a mobilidade urbana e a circulação na Cidade, a partir de iniciativas que promovessem a efetividade das operações de transporte público e segurança viária.

Figura 109. VLT Rio.

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro⁴⁶⁴



Na análise realizada pela SGCE, verifica-se que o programa apresentou, em 2020, orçamento 799% maior do que no ano de 2018 e 3.482% maior do que 2019, devido à aprovação do PMUS em 2019. A despeito do aumento da despesa autorizada, nenhum valor foi empenhado em 2020, devido às dificuldades causadas pela pandemia. Observou-se que o nível de execução da despesa em 2018 (98%) e em 2019 (91%) foram altos, embora o montante orçado tenha sido bem reduzido em comparação aos dois anos seguintes.

Por sua vez, em 2021, houve um aumento significativo de 5.087,8% no orçamento final atribuído ao programa (R\$ 91 milhões), relativamente a 2020 (R\$ 1,75 milhão). Esse incremento no orçamento ocorreu com a finalidade principal de aportar recursos visando à melhoria do sistema *Bus Rapid Transit* (BRT). O nível de execução nesse programa atingiu 98% em 2021, tendo sido empenhados R\$ 89 milhões. A totalidade desse montante foi liquidada e paga no mesmo ano, sendo que os maiores gastos ocorreram em função do pagamento de funcionários do BRT, compra de combustível e reforma das estações, durante a intervenção da PCRJ no sistema.

O quadro a seguir apresenta de forma resumida a análise conjunta dos três componentes de desempenho do programa '0530 - Melhoria da mobilidade urbana'.

⁴⁶⁴ Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/web/subex-projetos-estrategicos/vlt>> Acesso em: 30/06/2022.

Tabela 171. Análise de desempenho do programa “0530 - Melhoria da mobilidade urbana”

Fonte: Relatório Técnico da SGCE.

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✓	Execução Orçamentária de 98% do orçamento final
Metas Físicas	✗	0 das 6 metas físicas (0%) atingiu de 70% a 130% do planejado. A média do nível de atingimento das metas físicas foi de 4% em relação ao planejado.
Indicadores	-	Dado indisponível

Em relação à distribuição do orçamento entre as ações do programa em 2021, 99% do orçamento foram alocados à ação ‘2262 - Aperfeiçoamento do sistema de transportes’, o que equivale a R\$ 89,5 milhões. Esta alcançou o percentual de 98% na execução orçamentária, tendo sido empenhados R\$ 88 milhões.

A ação buscava o desenvolvimento de estudos e soluções integradas com as concessionárias de transporte público e com o Centro de Operações Rio, a fim de reduzir os custos de integração e permitir uma radiografia mais precisa das deficiências do sistema de ônibus.

Quanto às metas físicas do programa ‘0530’, cinco dentre seis tiveram execução nula. A meta ‘1667 – Vistoria de veículos de transporte público realizada’ alcançou apenas 27% do previsto, com a realização de vistoria em 11.601 veículos (o previsto era de 43.700). Essa meta está vinculada à ação ‘2097 – Controle e segurança de transporte urbano’, cujo objetivo era dar suporte às atividades de controle, fiscalização e segurança do transporte urbano.

No que tange à avaliação de indicadores, o único existente dentro do programa é a ‘0311- Taxa de veículos de transporte público licenciados’, cujos dados não estavam disponíveis para o ano de 2021 até a presente data.

Segundo consta do estudo realizado pela SGCE, nos anos de 2018 e 2019 o resultado esperado foi alcançado, embora tenha sofrido decréscimo de 94,9% para 92,16%. No ano de 2020, devido aos problemas causados pela pandemia, o indicador reduziu para 16,39%, atingindo apenas 18,1% do esperado no PPA.

14.3.13. Programa Integrado de Fomento à Cultura – ODS 4 e 11

Este programa visa ao desenvolvimento de um marco regulatório de fomento à cultura como política de Estado e a institucionalização de uma política de fomento sustentável, ao longo do tempo, que tivesse como pressuposto desenvolver diferentes mecanismos de apoio à cultura.

Comparativamente com o resultado de 2020, o programa obteve um decréscimo no orçamento de R\$ 14 milhões em 2021, tendo em vista que em 2020 houve um aumento significativo de recursos federais visando socorrer o setor cultural em virtude da pandemia.

Analisando a distribuição da execução orçamentária por fonte de recurso, a SGCE aponta em sua análise que o principal financiador de ações culturais no Município em 2021 foi o Fundo Municipal

de Cultura, criado em 2020, uma vez que as duas principais origens de recursos foram: '103 - Incentivo à Cultura', com 64,3% do valor total empenhado; e '100 - Ordinários não vinculados' com 33,3%.

O quadro a seguir apresenta de forma resumida a análise conjunta dos três componentes de desempenho do programa '0418 - Integrado de fomento a cultura'.

Tabela 172. Análise de desempenho do programa "0418 - Integrado de fomento a cultura"

Fonte: Relatório Técnico da SGCE.

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✓	Execução Orçamentária de 94% do orçamento final
Metas Físicas	✗	3 das 5 metas físicas (60%) atingiram de 70% a 130% do planejado. A média do nível de atingimento das metas físicas foi de 81% em relação ao planejado.
Indicadores	✓	1 de 1 indicador (100%) atingiu 100% da meta em 2021. O nível de atingimento do indicador foi de 148% em relação ao planejado.

O nível de execução de 2021, excetuando o ano atípico de 2020, foi o maior dos últimos anos, o que reflete a vontade municipal em retomar os investimentos no setor cultural da cidade. Dos quase R\$ 90 milhões disponíveis no orçamento para 2021, a SMC empenhou 94% desse valor (R\$ 85 milhões), sendo que R\$ 55,8 milhões foram destinados para a ação '5703 - Apoio a eventos na área cultural através da lei de incentivos culturais - Lei nº 5.553/2013'.

As metas '4640 - Projeto cultural apoiado através de edital de fomento'; '4918 - Ação de apoio ao setor cultural realizada - Lei Aldir Blanc'; e '4104 - Projeto cultural implantado através de lei de isenção de tributos' atingiram o nível considerado satisfatório, o que demonstra um bom planejamento da SMC ao alcançar o previsto para o exercício.

Por sua vez, as metas '3036 - Projeto especial apoiado' e '3903 - Projeto cultural apoiado' ficaram aquém do esperado, alcançado 63% (5 unidades de 8) e 50% (5 unidades de 10) do previsto a ser atingido no exercício de 2021, respectivamente.

O único indicador do programa: '0470 - Número de projetos beneficiados pelo fomento à produção cultural', em 2021, alcançou 148% da meta prevista, que era de 3.103 unidades.

Durante os quatro anos do PPA foram beneficiados 4.577 projetos: 444 em 2018, 465 em 2019, 2.892 em 2020 e 776 em 2021. A SGCE verifica que em 2021 o quantitativo de projetos foi bastante superior aos de 2018 e 2019. O número muito mais elevado de 2020 ocorreu devido ao lançamento dos editais de fomento do auxílio emergencial da Lei Aldir Blanc no primeiro ano da pandemia.

14.3.14. Trânsito Seguro - ODS 11

Esse programa tinha como objetivo promover ações fundamentadas no tripé da segurança viária (engenharia, educação e fiscalização), por meio da implantação de gestão eficaz do trânsito, expandindo a rede de equipamentos inteligentes com o controle de tráfego em tempo real, a melhoria da qualidade da sinalização gráfica, a fiscalização eletrônica e a educação para o trânsito, visando a qualidade de vida do cidadão, a expansão econômica e a proteção ambiental na nossa Cidade.

Figura 110. Trânsito Seguro

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro⁴⁶⁵



Em relação ao orçamento final, em 2021 o programa apresentou uma variação negativa de 47,6% em relação ao exercício anterior (2020), passando de R\$ 147 milhões (2020) para R\$ 77 milhões (2021), o que gerou percentual de execução orçamentária em 2021 (80%) acima do ano anterior (53%), embora o valor empenhado ter diminuído 20,5% no mesmo período.

Cabe registrar que, do total empenhado em 2021 (R\$ 62 milhões), em torno de R\$ 54 milhões (87%) foram empenhados com recursos da fonte '109 - Multas por infração à legislação do trânsito'.

O quadro a seguir apresenta de forma resumida a análise conjunta dos três componentes de desempenho do programa '0531 - Trânsito seguro'.

Tabela 173. Análise de desempenho do programa “0531 - Trânsito seguro”

Fonte: Relatório Técnico da SGCE.

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✓	Execução Orçamentária de 80% do orçamento final
Metas Físicas	✗	3 das 16 metas físicas (19%) atingiram de 70% a 130% do planejado. A média do nível de atingimento das metas físicas foi de 41% em relação ao planejado.
Indicadores	✗	2 dos 5 indicadores (40%) atingiram 100% da meta em 2021. A média do nível de atingimento dos indicadores foi de 75% em relação ao planejado.

Em relação às metas físicas do programa, o Corpo Técnico apurou baixo nível de atingimento do definido para o exercício de 2021. Apenas três entre 16 metas ao todo alcançaram um nível considerado satisfatório.

Uma das metas, a '1575 - Sinalização gráfica mantida', atingiu 282% do resultado esperado, o que pode indicar subdimensionamento da meta ou um desempenho excepcional. Das doze restantes, nove metas apresentaram execução nula e as outras três ficaram abaixo de 70% do estimado para o exercício de 2021.

⁴⁶⁵ Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=7521074>> Acesso em: 07/07/2022.

Os indicadores propostos no PPA tiveram um atingimento médio de 75% e dois dos cinco indicadores conseguiram desempenho igual ou superior a 100%, são eles: '0537 - Taxa de qualidade de sinalização gráfica nas vias públicas' e '0582 - Taxa de revisão de equipamentos de fiscalização eletrônica'.

O indicador com menor nível de atingimento da meta (36%) foi o '0581 - Índice de desenvolvimento de ações de educação para o trânsito'. Merece destaque ainda o indicador '0580 - Taxa de homicídio culposo de trânsito', que tinha como meta 13,93 unidades a cada 100.000 habitantes e a média nos quatro últimos anos (2018 a 2021) ficou em 17,81.

Nesse contexto, ressalte-se que o PDSAC apresentou a ação estruturante CP.3.5.1 que visa “promover humanização das atitudes em relação ao trânsito: implantação do programa ‘Respeito a pedestre - educação para pedestres’, por meio de campanhas educativas, além de ações voluntárias a partir do engajamento de pessoas para, por exemplo, auxiliarem em pontos de travessia (Travessia Assistida)”.

14.3.15. Cartão Família Carioca – ODS 1, 3, 4 e 10

O CFC é um programa de transferência condicionada de renda, complementar ao Bolsa Família federal, cujo objetivo é a melhoria da qualidade de vida das famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza no município do Rio de Janeiro, condicionado ao cumprimento de contrapartidas sociais.

Em relação à execução orçamentária e financeira do programa, constatou-se que a totalidade dos recursos previstos foram executados em 2021. Observou-se redução do valor empenhado em R\$ 4 milhões (-7%) em 2021 quando comparado a 2020.

O quadro a seguir apresenta de forma resumida a análise conjunta dos três componentes de desempenho do programa '0373 - Cartão família carioca'.

Tabela 174. Análise de desempenho do programa “0373 – Cartão Família Carioca”

Fonte: Relatório Técnico da SGCE.

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✓	Execução Orçamentária de 100% do orçamento final
Metas Físicas	✗	1 das 2 metas físicas (50%) atingiu de 70% a 130% do planejado. A média do nível de atingimento das metas físicas foi de 50% em relação ao planejado.
Indicadores	✗	1 dos 2 indicadores (50%) atingiu 100% da meta em 2021. A média do nível de atingimento dos indicadores foi de 79% em relação ao planejado.

A meta '4617 - Família beneficiada - Cartão família carioca' atingiu o resultado esperado. A previsão de 51.228 famílias contempladas permaneceu inalterada entre 2018 e 2021. Foram efetivamente beneficiadas 51.434 famílias no último ano do período, percentual acima de 100%, porém houve redução de 11% na quantidade de famílias em comparação com 2020.

A meta física não atingida foi a '7390 - Estudo para recálculo da fórmula do Cartão Família Carioca pelo IPP realizado'. O programa CFC foi elaborado prevendo que, para que fossem incluídas novas

famílias, deveria ser feita uma avaliação dos resultados quanto às famílias já constantes do programa, mediante um estudo junto às instituições elaboradoras do mesmo. Todavia, tais estudos não foram realizados até o final de 2021.

Esse programa possui dois indicadores:

- '0517 - Taxa de famílias beneficiadas - Cartão Família Carioca': previa para 2021 o objetivo de 90%, tendo sido atingidos 100%. Tal percentual é menor que a taxa de 111% de 2020; e
- '0657 - Número de famílias inseridas no programa Cartão Família Carioca': tinha como objetivo a inscrição de 164.078 famílias, sendo que a referência de 2017 era de 109.385 famílias. O número de famílias inscritas no programa em 2021 foi de 74.691, representando apenas 46% do objetivo. Observou-se uma redução gradativa do número de famílias inseridas no programa (de 82.576 famílias, em 2018, para 74.691, em 2021). Tal tendência faz sentido, tendo em vista que novas famílias não foram inseridas no programa desde 2012 e as famílias já constantes do programa podem não mais se enquadrar nas condicionalidades do mesmo.

Cabe explicar a diferença entre o número de famílias inscritas no programa e as efetivamente beneficiadas, uma vez que há uma série de condicionantes que vinculam o recebimento do auxílio.

Constaram-se algumas inconsistências quando da análise conjunta das metas e dos indicadores desse programa. Essas inconsistências entre a meta e os indicadores do programa foram apontadas no relatório de apreciação das contas de governo de 2020.

14.3.16. Territórios Integrados – ODS 11

Programa estratégico que tinha como objetivo melhorar a qualidade de vida da população urbana de baixa renda, aumentando a disponibilidade dos serviços urbanos em favelas e loteamentos irregulares e articulando ações que contribuíssem para a integração dos assentamentos atendidos, estando em linha com o preconizado no ODS 11 (Cidades e comunidades sustentáveis).

Uma das diretrizes estabelecidas no PPA era reduzir a informalidade do uso e ocupação do solo, promovendo a regularização urbanística e fundiária, revisando a legislação e os procedimentos administrativos de licenciamento e fiscalização. Os resultados esperados incluíam dar prosseguimento à integração urbanística, social, econômica e cultural dos moradores dos assentamentos precários informais à cidade.

Segundo apontado na análise elaborada pela SGCE, no período de 2018 a 2021 ocorreu uma redução expressiva tanto no orçamento final quanto no valor empenhado, de modo que o orçamento de 2021 (R\$ 92 milhões) foi cerca de apenas 26,0% do montante previsto para 2018 (R\$ 351 milhões).

Foi ainda destacado que 95,4% do valor empenhado em 2021 estavam alocados na função encargos especiais, referente à ação '5704 - Encargos - BID - PROAP III'⁴⁶⁶.

O quadro a seguir apresenta de forma resumida a análise conjunta dos três componentes de desempenho do programa '0321 - Territórios integrados'.

⁴⁶⁶ Programa de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP III), que tinha recursos oriundos de empréstimos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) como fonte dos recursos e visava à urbanização de um grande conjunto de favelas/comunidades, que possuíam dificuldades de acesso de veículos, equipamentos e problemas relacionados à violência.

Tabela 175. Análise de desempenho do programa “0321 – Territórios Integrados”

Fonte: Relatório Técnico da SGCE.

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✘	Execução Orçamentária de 59% do orçamento final
Metas Físicas	✘	1 das 4 metas físicas (25%) atingiu de 70% a 130% do planejado. A média do nível de atingimento das metas físicas foi de 35% em relação ao planejado.
Indicadores	✘	1 dos 2 indicadores (50%) atingiu 100% da meta em 2021. A média do nível de atingimento dos indicadores foi de 95% em relação ao planejado.

Com relação às metas físicas previstas, os produtos ‘4751 – Indenização/aquisição de imóveis realizada’ e ‘4986 – Ponto de coleta de material reciclado implantado’ atingiram, respectivamente, os percentuais de 100,0% e 40,0%. Os produtos ‘4749 – Domicílio atendido com procedimento de regularização’ e ‘3126 – Domicílio atendido – obras de urbanização e infraestrutura’ não foram executados em 2021, apesar de as previsões para 2021 terem sido reduzidas em relação ao ano de 2020.

No que se refere ao indicador ‘0550 – Número de domicílios inseridos em projetos de regularização urbanística – PAL’, alusivo à regularização urbanística e fundiária, teve evolução ao longo desses quatro anos, mas atingiu apenas 24% da meta do PPA. Apesar de não ter alcançado a meta estabelecida de 100.000, 2021 foi o ano de melhor desempenho no período 2018-2021: 23.751 unidades.

Por sua vez, o indicador ‘0630 - Número de favelas beneficiadas por obras de urbanização e infraestrutura’, não só atingiu a meta prevista no PPA, como também ultrapassou bastante esse número, beneficiando 14 outras comunidades, além das 21 previstas.

Por fim, a SGCE destaca que, no segundo semestre de 2021, o Prefeito da cidade do Rio de Janeiro assinou a carta de cooperação técnica com o BID para reforçar a intenção do Município em viabilizar a modelagem do novo programa de urbanização voltado para áreas de assentamentos precários. Nesse sentido, pretende criar um grupo de trabalho visando ao compartilhamento de dados e de estudos para definição das áreas de intervenção do programa.

14.3.17. Proteção de Encostas e Áreas de Risco Geotécnico – ODS 11

A Fundação Instituto de Geotécnica do Município do Rio de Janeiro (GEO-RIO) é responsável direta pela execução deste programa, que tinha como objetivo a redução de riscos de acidentes geotécnicos. Englobava ações de prevenção de deslizamentos e escorregamentos de encostas, cujos efeitos poderiam ser bastante danosos à população. Por tal razão, foi considerado um programa de grande importância social, que possui aderência ao ODS 11 (cidades e comunidades sustentáveis), em especial à meta 11.5⁴⁶⁷.

⁴⁶⁷ Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade.

Esse programa apresentou redução considerável no orçamento no período analisado, passando de R\$ 352 milhões (2018) para R\$ 142 milhões (2021), representando queda de 59,7%. Foi observado pela SGCE que a execução orçamentária se manteve no mesmo patamar (média de 25%), apesar do aumento de 19,3% no orçamento de 2021 em relação ao de 2020.

Tendo em vista a redução dos investimentos nos trabalhos de prevenção de acidentes geotécnicos, observou-se, no período, uma atuação muito mais reativa da GEO-RIO, com predominância de intervenções emergenciais executadas à medida que os acidentes ocorreram.

O quadro a seguir apresenta de forma resumida a análise conjunta dos três componentes de desempenho do programa '0023 - Proteção de encostas e áreas de risco geotécnico'.

Tabela 176. Análise de desempenho do programa “0023 – Proteção de encostas e áreas de risco geotécnico”

Fonte: Relatório Técnico da SGCE.

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✘	Execução Orçamentária de 24% do orçamento final
Metas Físicas	✘	1 das 4 metas físicas (25%) atingiu de 70% a 130% do planejado. A média do nível de atingimento das metas físicas foi de 32% em relação ao planejado.
Indicadores	✘	0 de 1 indicador (0%) atingiu 100% da meta em 2021. O nível de atingimento do indicador foi de 52% em relação ao planejado.

Quanto às metas físicas, o produto '1637 - Atendimento realizado', único relativo à ação '4007 - Vitorias, fiscalização e licenciamento', foi o único que atingiu 100,0% da meta prevista.

O programa ora analisado apresentou, ao longo dos anos, baixo nível de execução física e financeira, refletindo no não atingimento do resultado esperado para o seu único indicador: '0503 - Taxa de moradias em áreas de alto risco com risco eliminado por obras de contenção'.

Observou-se certa melhoria até o ano de 2020, quando atingiu 52,0% do resultado esperado, permanecendo sem qualquer avanço em 2021.

A GEO-RIO iniciou 29 obras de mitigação e risco geológico geotécnico, tendo concluído, até 2021, 21 delas (incluindo aquelas iniciadas em 2018, 2019, 2020 e obras do PAC) e outras quatro com recursos próprios⁴⁶⁸.

14.3.18. Controle de Enchentes – ODS 6 e 11

Arelado aos ODS nº 6 (Água Potável e Saneamento) e nº 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), em especial à meta 11.5, o Controle de enchentes foi um programa de grande importância social, em função dos problemas de ocorrências de inundações devido às chuvas e da necessidade de plano de ação preventivo para o período anual de fortes chuvas.

⁴⁶⁸ Fonte: RGA do ano de 2021.

Figura 111. Prevenção e combate de enchentes

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro⁴⁶⁹



Destacaram-se ações como canalizações de rios e valas, dragagem de rios, fiscalização do uso das suas faixas marginais, e desenvolvimento de projetos, estudos e pesquisas que aperfeiçoassem o manejo dos corpos hídricos propiciando a melhoria das condições de vida da população.

O programa vem sendo objeto de interesse deste Tribunal, inclusive foi alvo de auditoria realizada em 2019⁴⁷⁰, na qual foram identificados achados referentes: ao desempenho insatisfatório do programa (quanto às metas físicas, aos indicadores e à execução orçamentária); à incompatibilidade entre os planos de curto, médio e longo prazo (LOA, PE 2017-2020 e PDMAP); a problemas operacionais do programa, incluindo execução de obras; e a falhas no monitoramento do sistema já implantado.

O orçamento final de 2021 correspondeu a 74,1% do orçamento de 2020 e o valor empenhado em 2021 equivaleu a 51,1% do relativo a 2020. O percentual de execução orçamentária, mesmo com a contração significativa do orçamento, também apresentou declínio ao longo do período observado (passando de 60,0%, em 2018, para 28,0%, em 2021), demonstrando aparente contradição com a relevância do tema para a população.

Em termos absolutos, a SGCE indicou que os cortes são mais expressivos. O orçamento de 2018 foi de R\$ 182 milhões, em contrapartida, em 2021 foi de apenas R\$ 83 milhões. O empenho de 2018 foi de R\$ 109 milhões, reduzindo de forma acentuada para R\$ 23 milhões em 2021. Além disso, a grande diferença entre os valores orçados e empenhados refletem problemas de planejamento e gestão.

O quadro a seguir apresenta de forma resumida a análise conjunta dos três componentes de desempenho do programa '0097 - Controle de enchentes'.

⁴⁶⁹ Disponível em: <<https://prefeitura.rio/meio-ambiente/gastos-com-prevencao-de-enchentes-foi-de-r1296-bilhao-entre-2017-e-marco-de-2019/>> Acesso em: 30/06/2022.

⁴⁷⁰ Processo TCMRJ nº 040/100923/2019 - Processo arquivado com emissão de alerta com esteio no Voto FGP nº 519/2020 de 19/06/2020.

Tabela 177. Análise de desempenho do programa “0097 – Controle de Enchentes”

Fonte: Relatório Técnico da SGCE.

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✘	Execução Orçamentária de 28% do orçamento final
Metas Físicas	✘	2 das 5 metas físicas (40%) atingiram de 70% a 130% do planejado. A média do nível de atingimento das metas físicas foi de 38% em relação ao planejado.
Indicadores	✘	0 de 1 indicador (0%) atingiu 100% da meta em 2021. O nível de atingimento do indicador foi de 89% em relação ao planejado.

Constata-se, também, que a execução orçamentária de 28% está muito aquém do considerado satisfatório, que seria acima de 70%.

As três metas relativas à ação ‘3046’ apresentaram execução real nula para o ano de 2021, ao passo que as duas relacionadas à ação ‘4728’, atingiram percentuais de execução satisfatórios (95,0% e 96,0%). Essa situação evidencia que foram realizadas apenas intervenções de manutenção/conservação, preterindo a implantação de nova infraestrutura.

O único indicador do programa: ‘0588 – Intervenções em pontos de drenagem supervisionados’ apresentou aumento consistente, incrementando seu índice de referência de 76 unidades para 92, ao longo do período analisado. Entretanto, em 2021 houve queda de 87 unidades (89% da meta de 98 unidades).

Também importante destacar para o cidadão carioca, dentro do âmbito desse programa, a continuidade do Programa Santa Cruz com implantação de 979 metros do Coletor Tronco, além da realização de diversas recuperações de galerias/calhas de corpos hídricos e serviços de manutenção⁴⁷¹ listadas a seguir:

- iniciada a execução de obras de recuperação da calha do Rio Maracanã;
- recuperação de contenção lateral de trecho do Rio Grande;
- recuperação da galeria no trevo das forças armadas;
- recuperação da galeria no Rio Jequiá em trecho da Rua Ericeira;
- licitada a recuperação da canalização do Rio Sapopemba no trecho próximo ao Piscinão de Deodoro;
- executados reparos pontuais de talude dos corpos hídricos;
- conservação e manutenção da calha dos corpos hídricos;
- manutenção e operação das elevatórias e reservatórios profundos;
- manutenção de unidades de tratamento de rio; e
- recuperação do Parque Ambiental da Praia de Ramos, denominado Piscinão de Ramos.

⁴⁷¹ Fonte: RGA de 2021.

14.3.19. Mais Moradias – ODS 11

Esse programa estratégico da função habitação tinha como objetivo estimular a produção habitacional para famílias com renda de até 10 salários-mínimos, segmento prioritário para o atendimento do déficit habitacional, com ênfase na renda de até R\$ 1,8 mil, sendo parte das unidades produzidas destinada a famílias oriundas de áreas de risco e/ou extrema precariedade, deste modo apresentando compatibilidade com as metas estabelecidas no ODS 11. Referia-se ao Programa de Habitação Casa Verde e Amarela no Rio, em parceria com o Governo Federal, que previa a construção de imóveis por empresas contratadas pela Caixa Econômica Federal.

Consoante o disposto no PPA, seus resultados esperados incluíam: disponibilizar novas residências para, pelo menos, 20.000 famílias, contribuindo para a redução do déficit habitacional na cidade; e implementar novas formas de produção habitacional, incluindo a alternativa de locação de interesse social, inicialmente prevista para a área central da Cidade.

De modo geral, tanto com relação ao orçamento final quanto ao valor empenhado, o exercício de 2021 apresentou quedas expressivas em relação aos anos anteriores. O orçamento final de 2021 (R\$ 17 milhões) correspondeu a 37,0% do orçamento de 2020 (R\$ 46 milhões). Decorrente disso, o percentual de execução orçamentária (97%) foi maior do que nos anos anteriores.

O quadro a seguir apresenta de forma resumida a análise conjunta dos três componentes de desempenho do programa '0320 - Mais moradias'.

Tabela 178. Análise de desempenho do programa “0320 – Mais moradias”

Fonte: Relatório Técnico da SGCE.

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✓	Execução Orçamentária de 97% do orçamento final
Metas Físicas	✗	0 de 1 meta física (0%) atingiu de 70% a 130% do planejado. A média do nível de atingimento das metas físicas foi de 57% em relação ao planejado.
Indicadores	✓	1 de 1 indicador (100%) atingiu 100% da meta em 2021. O nível de atingimento do indicador foi de 120% em relação ao planejado.

A única meta física prevista - '4742 - Atendimento realizado - Trabalho técnico social', alcançou apenas o patamar de 57,0% do resultado previsto em 2021, apesar dessa previsão ter sido reduzida em 60,5% com relação ao ano de 2020.

Seu único indicador '0629 – Número de unidades habitacionais contratadas/produzidas – faixas de renda 1 a 3', que já havia alcançado a meta prevista no PPA ao final de 2020, teve incremento de 11,6% no número de unidades habitacionais contratadas/produzidas, de modo que ao final do PPA houve cumprimento de 120,0% da meta. Contudo, não foi encontrada memória de cálculo, nem fonte dos dados, o que impossibilitou a SGCE de realizar qualquer análise pormenorizada dos resultados alcançados.

Por fim, cabe informar aos cariocas que foram contratadas 12.696 unidades habitacionais dentro do Programa Casa Verde e Amarela nos Grupos Urbano 2⁴⁷² e 3⁴⁷³. Porém, em 2021 não houve entrega nem contratação de unidades habitacionais no Grupo Urbano 1, com renda familiar de até R\$ 2 mil, do mesmo programa⁴⁷⁴.

14.3.20. Rio + Verde – ODS 15

Esse programa tinha como objetivo assegurar ao Bioma Mata Atlântica condições sustentáveis que possibilitassem manter sua diversidade e extensão no âmbito do Município do Rio de Janeiro e oferecer ao cidadão um espaço urbano digno e de qualidade, com o incremento das áreas verdes, por meio de plantios em áreas públicas e do incentivo à agricultura ecológica.

O quadro a seguir apresenta de forma resumida a análise conjunta dos três componentes de desempenho do programa ‘0536 - Rio + verde’.

Tabela 179. Análise de desempenho do programa “0536 – Rio + verde”

Fonte: Relatório Técnico da SGCE.

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✓	Execução Orçamentária de 88% do orçamento final
Metas Físicas	✗	0 das 4 metas físicas (0%) atingiu de 70% a 130% do planejado. A média do nível de atingimento das metas físicas foi de 53% em relação ao planejado.
Indicadores	✗	0 de 1 indicador (0%) atingiu 100% da meta em 2021. O nível de atingimento do indicador foi de 91% em relação ao planejado.

No que se refere ao orçamento final disponível, o programa não apresentou grandes e significativas alterações durante os quatro anos do PPA (2018-2021). De positivo, o nível de execução da despesa em 2021 foi o maior dos quatro anos, atingindo 88%.

Em 2021, foi constatado pela SGCE que apenas duas dentre as quatro metas físicas tiveram execução real, sendo que a meta ‘4981 - Praça requalificada/ recuperada’, relacionada à ação ‘3010 - Tratamento paisagístico’, atingiu 211% (alcançado 38 unidades sendo o previsto 18) e a meta ‘4127 - Praça/parque conservado’, vinculada à ação ‘4010 - Conservação de áreas verdes de lazer’, atingiu apenas 1% (uma unidade entre 74 previstas).

A SGCE destaca ainda em seu trabalho que o indicador do programa, ‘0656 - Número de mudas plantadas - espécies secundárias’ apresentou um resultado em 2021 (118.442 unidades) superior ao exercício de 2020 (99.738), atingindo 91% do esperado (130.000).

Em auditoria realizada em 2021 pelo TCMRJ, foi constatado que as políticas públicas para as Unidades de Conservação não apresentavam objetivos claros e bem definidos, não havia planejamento adequado e suficiente, as atividades de monitoramento e avaliação de planos e programas eram praticamente inexistentes, além da falta de coerência entre algumas políticas.

⁴⁷² Com renda entre R\$ 2 e R\$ 4 mil.

⁴⁷³ Com renda entre R\$ 4 e R\$ 7 mil.

⁴⁷⁴ Fonte: RGA de 2021.

As condições para sua implementação (recursos materiais, humanos, infraestrutura e financeiros) eram insuficientes e sem planificação, ficando claro que a insubsistência financeira é o principal problema, uma vez que esta impacta direta e expressivamente todos os demais componentes e pilares de uma boa governança.

Por outro lado, demonstrando preocupação e sinalizando a formalização de ações coerentes nesta área, apesar dos resultados ainda insuficientes, o Município do Rio de Janeiro tornou público para a sociedade carioca o Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática da Cidade do Rio de Janeiro - PDSAC, que tem como objetivo central a construção das políticas de estado alinhadas aos ODS da Agenda 2030, que deverá nortear as ações da PCRJ ao longo das diferentes administrações.

14.3.21. Rio Obras Viárias – ODS 11

Esse programa tinha por objetivo geral o desenvolvimento do sistema viário do município, em seus diversos modais de transporte, com foco em implantar e desenvolver elementos de infraestrutura urbana relacionados a pavimentação, drenagem, obras de arte especiais (pontes, viadutos, vias elevadas e passarelas) e afins.

Entre 2018 e 2021, verificou-se grande oscilação tanto do orçamento final quanto do percentual de execução financeira. Em 2021, o orçamento final experimentou acréscimo de R\$ 37 milhões em relação à previsão inicial, contudo, apenas R\$ 12 milhões foram executados.

Quanto à execução orçamentária, os percentuais mais baixos (36% em 2019 e 31% em 2021) foram nos anos nos quais o orçamento final ficou acima de R\$ 35 milhões, ou seja, a previsão orçamentária ficou muito acima do valor empenhado.

O quadro a seguir apresenta de forma resumida a análise conjunta dos três componentes de desempenho do programa '0200 - Rio obras viárias'.

Tabela 180. Análise de desempenho do programa “0200 – Rio obras viárias”

Fonte: Relatório Técnico da SGCE.

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✘	Execução Orçamentária de 31% do orçamento final
Metas Físicas	✘	0 das 3 metas físicas (0%) atingiu de 70% a 130% do planejado. A média do nível de atingimento das metas físicas foi de 0% em relação ao planejado.
Indicadores	-	Sem indicador

Nenhuma das três metas físicas atingiram os níveis planejados, apresentando execução real nula (pior desempenho no quadriênio), igualando-se ao exercício de 2018. Essas metas estavam relacionadas às ações '1143 - Construção e recuperação de obras de arte especiais' e '1794 - Implantação, urbanização e revitalização de vias públicas', as quais tiveram nível de execução orçamentária de apenas 20,0% e 15,0%, respectivamente, que somadas representaram 41,6% do empenho total do programa.

Salientou a SGCE o fato de o programa não possuir indicadores, que são a forma de medir os resultados finais de uma política pública, de acordo com o modelo lógico.

Aos cariocas é importante revelar que as ações específicas de projeto, construção, manutenção e recuperação estrutural de pontes, viadutos, passarelas, etc foram fiscalizadas por este Tribunal no Programa de Acompanhamento das Obras de Arte Especiais.

Foi constatado que os recursos direcionados ao programa aparentaram ser insuficientes, além da existência de um elevado número de estruturas que necessitam de intervenção, e ainda que algumas obras tinham risco potencial de colapso total ou parcial. Os acompanhamentos foram realizados nas áreas da AP-1 (Benfica, Caju, Catumbi, Centro, Cidade Nova, Gamboa, Rio Comprido, Santo Cristo, São Cristóvão) e da AP-2 (São Conrado, Lagoa, Copacabana, Botafogo, Maracanã).

14.3.22. Expansão do Saneamento – ODS 6

Tratava-se de programa estratégico, cujo objetivo era melhorar a saúde pública e a qualidade de vida por meio da redução de despejo de esgotos sem tratamento nos rios, nas baías e no sistema lagunar e consolidar o saneamento da cidade, mediante a urbanização dos logradouros. Englobava ações que visavam ao aumento da oferta à população de esgotamento sanitário com tratamento adequado, evitando o lançamento diretamente em rios, lagos e lagoas.

A oferta do saneamento básico às comunidades ora desprovidas resulta na eliminação, ou mitigação, da poluição dos corpos hídricos. Por isso, foi considerado um programa de grande importância social. Ademais, possui aderência ao ODS 6 (água potável e saneamento), que trata de objetivos relacionados à promoção de fontes de água potável e saneamento para a população, além da proteção de mananciais e redução da poluição, em especial à meta 6.2⁴⁷⁵.

De modo geral, tanto o orçamento final quanto o empenho sofreram reduções significativas de valores ao longo do período analisado. O orçamento final de 2021 (R\$ 12 milhões) correspondeu a apenas 37,5% do orçamento de 2020. A execução orçamentária de 2021 foi equivalente a apenas 22,7% da de 2020.

O quadro a seguir apresenta de forma resumida a análise conjunta dos três componentes de desempenho do programa '0357 - Expansão do saneamento'.

Tabela 181. Análise de desempenho do programa “0357 – Expansão do saneamento”

Fonte: Relatório Técnico da SGCE.

Componente	Desempenho	Avaliação
Orçamento	✘	Execução Orçamentária de 42% do orçamento final
Metas Físicas	✔	1 de 1 meta física (100%) atingiu de 70% a 130% do planejado. A média do nível de atingimento das metas físicas foi de 100% em relação ao planejado.
Indicadores	✘	0 de 1 indicador (0%) atingiu 100% da meta em 2021. O nível de atingimento do indicador foi de 98% em relação ao planejado.

Embora não tenha atingido 100% do resultado esperado, o único indicador do programa, '0589 – Taxa de implantação de novas redes de saneamento', alcançou 97,8% no ano de 2021, mantendo o

⁴⁷⁵ Meta 6.2 - visa alcançar até 2030 o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade.

nível de atingimento apresentado ao longo de todo o período (95,6%, 97,4% e 95,4% em 2018, 2019 e 2020, respectivamente).

O único produto desse programa, '3731 – Sistema de esgoto mantido e operado', relativo à ação '4713 – Manutenção e operação do sistema de esgotamento sanitário', atingiu 100,0% da meta prevista para 2021.

Verifica-se que, embora o indicador e a meta física terem sido satisfatórios, a execução orçamentária foi de apenas 42,0% do orçamento final. A SGCE ressalta que a expressiva redução do orçamento ao longo do período analisado demonstra que esses parâmetros parecem não estar adequados para acompanhar a execução da política pública a que se referem.

Por fim, vale informar que no ano de 2021 foram implantados cerca de 78 km de redes coletoras de esgotos, 7 km de tronco coletor, 10 estações elevatórias de esgotos e ampliação e modernização de estações de tratamento⁴⁷⁶. Está em curso a construção de uma nova estação de tratamento de esgotos e melhorias na eficiência do tratamento em outras, visando o atendimento da Meta de 10 Anos de Concessão (em maio de 2022).

Além das Estações de Tratamento de Esgoto – ETEs do sistema público, a Concessionária F.AB Zona Oeste S/A vem assumindo a operação, com as devidas intervenções necessárias, de diversas ETEs de grupamentos residenciais, totalizando 138 ETEs em operação pela Concessionária.

⁴⁷⁶ Fonte: RGA de 2021.

14.4. Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)

14.4.1. Objetivo e Metodologia de Cálculo

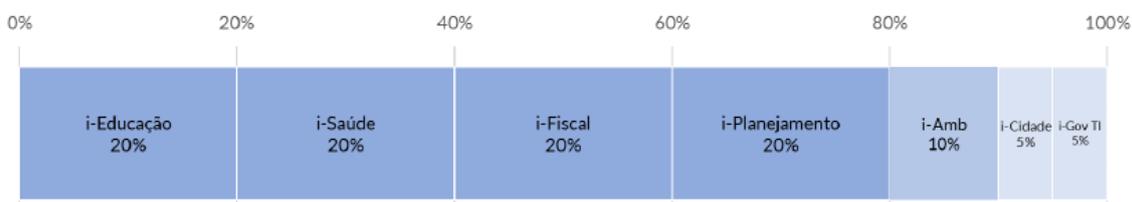
O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) é um indicador de processo que mensura o grau de aderência da gestão municipal a procedimentos e controles em determinadas áreas, tais como: educação, saúde, gestão fiscal, planejamento, meio ambiente, cidades protegidas e governança em tecnologia da informação.

Tem por finalidade avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores municipais, constituindo-se como mais um instrumento técnico nas análises das contas públicas, sem perder o foco no planejamento em relação às necessidades da sociedade.

Composto pelas dimensões educação (i-Educ), saúde (i-Saúde), gestão fiscal (i-Fiscal), planejamento (i-Planejamento), meio ambiente (i-Amb), cidades protegidas (i-Cidade) e governança em tecnologia da informação (i-Gov TI), sua nota final é o resultado da aplicação de pesos para cada dimensão.

Tabela 182. Aplicação de pesos do IEGM

Fonte: Relatório de Contas da SGCE.



O processo de apuração do IEGM envolve, anualmente, o envio de questionários (um para cada dimensão) para preenchimento por diversos órgãos da PCRJ. Para o IEGM aplicado em 2022 sendo o ano-base 2021, o TCMRJ enviou ofício à PCRJ com os respectivos links dos questionários para preenchimento eletrônico por meio da plataforma *Limesurvey*.

14.4.2. Resultados do IEGM ano-base 2021

Após a consolidação dos dados efetuado pelo Corpo Técnico, o IEGM aplicado em 2022 (ano-base 2021) ficou com a nota geral de 63 pontos, encontrando-se, portanto, na faixa B.

Importante ressaltar que as maiores notas foram das dimensões i-Gov TI e i-Cidade, cujos pesos (de 5%) são justamente os menores. Considerando as dimensões com maiores pesos (20%), o resultado i-Planejamento, com a menor nota (41 - C), afetou negativamente o resultado final do IEGM, já que as dimensões i-Educ; i-Saúde; e i-Fiscal tiveram desempenho superior à nota final (63).

14.4.3. Análise histórica de 2017 a 2021

A SGCE apontou que desde 2017 a nota do IEGM esteve situada na faixa B, exceto em 2020, quando caiu para C+. Todavia, após ter obtido a pior nota em 2020, o índice em 2021 retornou à faixa B, ficando um ponto atrás da nota de 2019.

A respeito das variações das notas de cada dimensão, observou-se que:

- **Dimensão i-Cidade:** obteve, em 2021, sua nota mais baixa desde 2017, com 81 pontos, passando da faixa A (altamente efetiva) desde o início da série histórica, para a faixa B+ (muito efetiva), pela primeira vez;
- **Dimensão i- Gov TI:** resultados históricos demonstraram estabilidade no decorrer dos anos, se mantendo sempre na faixa B+;
- **Dimensão i-Saúde:** apresentou grande variação ao longo dos anos. O índice chegou a ser da faixa A, em 2018, e B+, em 2017 e 2019. Contudo, nos últimos anos de 2020 e 2021 teve sua faixa reduzida para B (efetiva), apesar da leve melhora em 2021 (passando de 62, em 2020, para 69, em 2021);
- **Dimensão i-Amb:** obteve os piores resultados nos anos recentes (2020 e 2021), situados na faixa C+ (em fase de adequação), bem abaixo dos conquistados em 2017 e 2018 (B+) e 2019 (A);
- **Dimensão i-Educ:** dimensão com grande oscilação entre 2017 e 2021, inclusive, com mudanças significativas em períodos subsequentes, como o aumento de 42 pontos entre 2017-2018 e a redução de 32 pontos entre 2019-2020. Em 2021 obteve aumento de 40 pontos, passando da nota 33 (2020) para 73 (2021) e movendo-se da faixa C (baixo nível de adequação) diretamente para a B. Dimensão i-Fiscal: em 2017 e 2018 estava na faixa B, sendo que, em 2019, obteve seu pior resultado, caindo para a faixa C. Desde então, tem mantido tendência de crescimento, alcançando 64 pontos em 2021 e subindo para a faixa B; e
- **Dimensão i-Planejamento:** grande queda observada em 2018, passando de 76 (2017) para 26 (2018). A partir de 2019, a nota se manteve relativamente estável em torno de 40 (variando em no máximo dois pontos), contudo, encontra-se na faixa C desde 2018.

No período de 2019-2020, o IEGM reduziu de 64,33 pontos para 52,27 (-12,06 pontos). As dimensões responsáveis por essa queda foram: i-Educ (-6,30 pontos), assim como as dimensões i-Saúde e i-Amb, que afetaram negativamente em torno 3,2 pontos.

Na sequência, no período de 2020-2021, quando o IEGM teve recuperação, passando de 52,27 pontos (2020) para 63,47 (2021), foi justamente a dimensão i-Educ que se recuperou e teve influência positiva de cerca de oito pontos. Essa dimensão foi a que mais impactou na melhora da nota do IEGM em 2021. Entretanto, é a que mais variou (com quedas e subidas relevantes) o resultado nos últimos três ciclos.

Nesse último período, a dimensão i-Fiscal também contribuiu com cerca de três pontos e i-Saúde com 1,29 ponto. Por sua vez, a contribuição levemente negativa (-0,95 ponto) foi da dimensão i-Cidade.

14.5. Resumo dos Principais Pontos



1. As análises do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro têm comprovado a dissociação entre o planejado e o executado e, de forma geral, o desempenho tem ficado abaixo do resultado esperado. É imprescindível que o PPA municipal se torne efetiva peça de planejamento e gestão governamental, com monitoramento e revisão frequentes;



2. Nas 10 funções finalísticas, em resumo, os resultados foram:

- Apenas 57% dos programas previstos (65 dentre 115) atingiram 70% de execução orçamentária;
- Apenas 33% dos produtos (107 dentre 328) alcançaram entre 70% e 130% das metas físicas;
- Apenas 23% dos indicadores (22 dentre 95) conseguiram atingir ou superar o resultado esperado (acima ou igual a 100%);



3. Os programas das funções educação, saúde e transporte tiveram desempenho satisfatório no componente 'execução orçamentária'. As funções assistência social e saneamento chegaram próximo do percentual satisfatório nesse componente;



4. As funções educação, saúde e urbanismo alcançaram menos de 25% de seus indicadores, apesar de terem a maior materialidade orçamentária. A função saneamento não atingiu o resultado esperado de nenhum de seus indicadores;



5. O nível de atingimento dos indicadores demonstrou que os programas municipais em 2021 estavam muito distantes dos resultados esperados;



6. Quanto às metas físicas, que refletem diretamente a atuação do Governo Municipal, apenas 33% dos produtos alcançaram a faixa considerada satisfatória. Dos 328 produtos, 56% atingiram menos de 70% das metas físicas, ou seja, a execução física da maior parte dos produtos está aquém do que era esperado;



7. Examinando de forma conjunta os três componentes, a função urbanismo teve o seguinte desempenho: 35% para execução orçamentária, 25% para metas físicas e 14% para indicadores. Trata-se da função que espelha a execução das obras da cidade. O acesso direto à base de dados primária do SIS-COB possibilitaria avaliar mais detalhadamente o desempenho dos programas do PPA que envolvem os serviços de engenharia;



8. O desempenho satisfatório do componente orçamentário das funções educação, saúde e transporte, não se refletiu sobre o atingimento das metas físicas e indicadores;



9. A falta de relação entre a execução física e a execução orçamentário-financeira foi observada também no acompanhamento do Plano Municipal de Saúde. Além da baixa relação entre a execução física e orçamentária das 77 ações presentes no plano, apurou-se baixo nível de atingimento dos 23 indicadores do SISPACTO (apenas 33% dos indicadores alcançaram o resultado esperado);



10. Quanto à análise dos 22 programas mais relevantes, seguindo os mesmos critérios da análise de desempenho da função, apurou-se que:

- em torno de 68% (15 dos 22 programas) atingiram o percentual considerado satisfatório;
- apenas 38% (59 dos 155 produtos desses programas) alcançaram a faixa considerada satisfatória; e
- apenas 29% (10 dos 34 indicadores desses programas) conseguiram atingir ou superar o resultado esperado;



11. A maior parte dos programas ter alcançado bom desempenho orçamentário (acima de 70%), não gerou desempenho satisfatório na execução das metas físicas, tampouco dos indicadores. Apenas dois programas ('Gestão sustentável dos resíduos sólidos' e 'Expansão do saneamento') tiveram desempenho satisfatório dos seus produtos, porém, não tiveram bom desempenho em seus indicadores. De forma inversa, outros quatro programas ('Governança hospitalar e urgência e emergência', 'Proteção social especial', 'Programa integrado de fomento à cultura' e 'Mais moradias') tiveram desempenho satisfatório dos seus indicadores, mas não tiveram bom desempenho em seus produtos;



12. Nenhum dos produtos (metas físicas) de sete programas obteve nível de atingimento considerado satisfatório. Isso foi influenciado pela execução com valor zerado de vários produtos, como exemplo os programas "Intervenções de revitalização e reestruturação urbana", "Melhoria da mobilidade urbana" e "Trânsito seguro";



13. Os indicadores de 12 programas não atingiram o resultado esperado. Um exemplo foi o programa '0023 - Proteção de encostas e áreas de risco geotécnico'. Seu único indicador '0503 - taxa de moradias em áreas de alto risco' apresentou melhoria até o ano de 2020, quando alcançou 52,0% do resultado esperado;



14. Dois programas ("Conserva Rio" e "Rio obras viárias") não possuíam indicadores, ou seja, foram desenhados sem resultados esperados de médio e longo prazo;



15. O programa “Modernização da gestão e melhoria da infraestrutura na educação” teve incremento expressivo de R\$ 728,20 milhões (124,3%) no valor empenhado em 2021. Contudo, apenas três das 10 metas físicas alcançaram nível satisfatório (entre 70% e 130%), sendo que quatro metas físicas tiveram execução nula. Ademais, seu indicador ‘0577 – Taxa de unidades escolares com infraestrutura adequada’ não teve dados disponibilizados nos anos de 2020 e 2021;



16. Na saúde, constatou-se redução da cobertura do programa Estratégia Saúde da Família, saindo do patamar de 70% (entre 2016 e 2018) para 61% (a partir de 2019). Essa redução foi maior nas equipes de saúde da família completas (com médico em sua composição), pois, a partir de 2019, a cobertura de equipes completas passou para em torno de 52%. Desde então, a falta de médicos tem se mantido nas clínicas da família;



17. Um limitador das análises foi a inexistência de campo na base de dados identificando a forma de apuração dos indicadores, se acumulado ou não. Um exemplo foi o indicador “0550 – Número de domicílios inseridos em projetos de regularização”, referente à regularização urbanística e fundiária do programa “Territórios integrados”. Em 2021 atingiu 24% da meta do PPA (23.751 unidades, sendo a meta 100.000);



18. No programa “Gestão sustentável dos resíduos sólidos” a inconsistência nos dados estava relacionada à quantidade de aterros. Embora exista apenas um Centro de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos em Gericinó, o produto “4403 – Aterro mantido – CTR Gericinó” teve execução real de dois aterros em 2021, gerando o atingimento incorreto de 200% da meta física;



19. Para uma correta avaliação sobre o acompanhamento da execução do PPA, é necessário que se obtenha acesso à fonte primária dos dados. De acordo com o art. 46 da LDO 2021, o sistema ORÇAMENTO contém os dados primários e é a ferramenta de monitoramento e de avaliação das metas regionalizadas por Áreas de Planejamento e dos indicadores dos programas de governo. Assim, o ORÇAMENTO é o sistema que se pretende utilizar como fonte dos dados nas próximas avaliações de desempenho das políticas públicas municipais;



20. Ponto de destaque sobre o desempenho do governo foi a apuração e a análise do IEGM. Trata-se de indicador de processos que avalia a efetividade da gestão municipal adotado pelos Tribunais de Contas do país. Obteve-se 63 pontos para o IEGM 2021, equivalente a nota ‘B’, classificando a gestão municipal em efetiva;



21. O relatório anual de gestão e avaliação precisa ser um efetivo instrumento de acompanhamento e avaliação do PPA, ele deve conter não apenas os dados quantitativos (sobre execução físico-financeira e atingimento dos

indicadores dos programas), mas também a justificativa para os resultados não alcançados e comentários que qualifiquem os resultados auferidos;



22. Os programas devem ser desenhados para que seus resultados atuem diretamente sobre as causas do problema identificado, num encadeamento lógico. Ou seja, o desenho das políticas públicas deve ter coerência entre:

- i) o problema identificado e o programa estabelecido como resposta ao problema;
- ii) os resultados esperados do programa e as causas identificadas do problema; e
- iii) os elementos do programa (objetivo, indicador e meta), tendo em vista o problema e os resultados;



23. Os indicadores e as metas necessitam caracterizar as políticas a que se referem. Assim, devem atender às diversas propriedades, dentre elas, validade, confiabilidade e clareza. Precisam seguir, ainda, o modelo 'SMART': específico, mensurável, atingível, relevante e com tempo definido para alcance dos resultados.

15.

CONTAS DO
EXERCÍCIO ANTERIOR

15. CONTAS DO EXERCÍCIO ANTERIOR

EM RELAÇÃO ÀS PRESTAÇÕES DE CONTAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES OBSERVA-SE O SEGUINTE HISTÓRICO:

Tabela 183. Histórico das Prestações de Contas anteriores

Elaboração própria

EXERCÍCIO	PARECER PRÉVIO	JULGAMENTO	RESSALVAS, ALERTAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA APURADA
2017	Favorável à aprovação das Contas com ressalvas	Contas Aprovadas ¹	2 Ressalvas, 9 Alertas, 16 Determinações e 16 Recomendações.	R\$2,30 Bilhões
2018	Favorável à aprovação das Contas com ressalvas	Contas Aprovadas ²	2 Ressalvas, 6 Alertas, 23 Determinações e 12 Recomendações.	R\$3,25 Bilhões
2019	Contrário à aprovação das contas	Pendente de Julgamento	14 Alertas, 31 Determinações e 5 Recomendações.	R\$4,24 Bilhões
2020	Contrário à aprovação das contas	Pendente de Julgamento	5 alertas, 16 Determinações, 8 Recomendações e 5 Oportunidades de Melhoria	R\$5,55 Bilhões

1 Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 1.430 de 27/11/2019

2 Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 1.448 de 08/12/2020

Registra-se que o Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas do Chefe do Poder Executivo fornece informações necessárias à avaliação do desempenho orçamentário, financeiro, patrimonial e fiscal do governante durante seu mandato, subsidiando o julgamento a ser realizado pelo Poder Legislativo.

Nessa perspectiva, o Parecer Prévio é uma importante e imprescindível ferramenta de natureza técnica especializada orientadora do Poder Legislativo, além de ser considerado um dos mais importantes instrumentos de transparência da gestão governamental, assim consagrado no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme estabelecido no Regimento Interno da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, em seu art. 348, §1º⁴⁷⁷, após o recebimento do Parecer do TCMRJ, o voto do relator e acórdão serão encaminhados à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira, que emitirá parecer dentro de 30 dias, por meio de projeto de decreto legislativo, o qual transitará em regime de prioridade, propondo aprovação ou rejeição do Parecer Prévio.

⁴⁷⁷ Art. 348 - Recebido o Parecer do Tribunal de Contas do Município, o Presidente o despachará com voto do relator e acórdão, imediatamente, a publicação e à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira, que emitirá parecer dentro de trinta dias.

§ 1º - O parecer da Comissão concluirá, sempre, por projeto de decreto legislativo, que transitará em regime de prioridade e proporá aprovação ou rejeição do parecer do Tribunal de Contas do Município.

Como se pode notar, não foi estipulado prazo para que as contas de governo fossem julgadas pelo Poder Legislativo, mas tão somente para o pronunciamento da Comissão responsável. Destaca-se que as Contas do Chefe do Poder Executivo de 2019 e 2020 ainda estão pendentes de decisão.

15.1. Monitoramento das Contas de 2020

A ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES EXARADAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2021 (PROCESSO Nº 40/101.360/2021) CONSIDEROU A AVALIAÇÃO REALIZADA PELO CORPO INSTRUTIVO, BEM COMO AS INFORMAÇÕES RECEBIDAS DAS INSPECTORIAS GERAIS E OS ESCLARECIMENTOS PRESTADOS PELAS JURISDICIONADAS.

Esta Corte emitiu Parecer Prévio contrário à aprovação das Contas do exercício anterior, de responsabilidade do Exmo. Sr. Marcelo Bezerra Crivella, com 5 alertas, 8 recomendações, 16 determinações e 5 oportunidades de melhoria.

Cabe registrar que, do total das 16 determinações, 1 foi considerada atendida, 2 foram parcialmente atendidas, 4 demandam análise futura das providências adotadas e 9 não foram cumpridas, consoante tabela abaixo:

Tabela 184. Índice de cumprimento das determinações

Fonte: Processo nº 40/101360/2021

Cumprimento das DETERMINAÇÕES do exercício anterior		
Situação	Quantidade	%
Atendida	1	6%
Parcialmente Atendida	2	13%
Análise Futura das Providências Adotadas	4	25%
Não Atendidas	9	56%
Total	16	100%

No tocante às 8 recomendações, nenhuma delas foi considerada totalmente atendida, 3 foram parcialmente atendidas, 2 demandam análise futura das providências adotadas e 3 não foram cumpridas, conforme quadro a seguir:

Tabela 185. Índice de cumprimento das recomendações

Fonte: Processo nº 40/101360/2021

Cumprimento das RECOMENDAÇÕES do exercício anterior		
Situação	Quantidade	%
Atendida	0	0%
Parcialmente Atendida	3	38%
Análise Futura das Providências Adotadas	2	25%
Não Atendidas	3	38%
Total	8	100%

Adiante, apresenta-se a análise individualizada das Determinações, Recomendações e Oportunidades de Melhoria proferidas por esta Corte relativa às Contas de Governo de 2020, com as observações discriminadas pelo Corpo Instrutivo, assim como a situação de cada uma das ações ao final do presente exercício:

D.1 – Que no exercício de 2021 os recursos provenientes da arrecadação das multas de trânsito sejam aplicados, no percentual mínimo de 5%, em campanhas educativas de prevenção de acidentes (subitem 15.14);

Situação: Pendente de análise futura

De acordo com a Assessoria de Orçamento da CET-RIO, considerando a situação de calamidade sanitária e a baixa arrecadação dos recursos provenientes das multas de trânsito nos primeiros meses de 2021, a CPFGE – Comissão de Planejamento Financeiro e Gestão Fiscal bloqueou preventivamente a execução da Fonte de Recursos 169- MULTAS POR INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO DO TRÂNSITO no Sistema FINCON em abril daquele ano.

Os recursos liberados para a CET-RIO foram suficientes apenas para manter minimamente as atividades cotidianas necessárias ao gerenciamento e controle do trânsito da Cidade.

Além disso, com a edição da Lei Municipal nº 7.199, de 17/12/2021, que autorizou a suspensão da vinculação de receitas relativas às multas por infração à legislação do trânsito no exercício de 2021, ficou o Poder Executivo Municipal desobrigado do cumprimento deste limite no exercício em comento.

D.2 - Que os ordenadores de despesas cumpram os procedimentos licitatórios de modo a realizar o planejamento e a execução dos certames com a devida antecedência, pois contratações emergenciais só podem acontecer de forma excepcional e devidamente justificada, sendo inadmissível a ocorrência de sucessivas contratações diretas fundamentadas na emergência;

Situação: Não atendida

A SMFP informou que mantém constante aprimoramento dos procedimentos e da equipe técnica para melhor desempenho das atividades relativas aos processos licitatórios, especialmente quanto ao seu planejamento e execução, para cumprimento das exigências legais.

A CGM esclareceu que, no ano de 2020, não foram realizadas despesas emergenciais por parte dos ordenadores de despesas da Controladoria e que as despesas necessárias ao funcionamento e à execução das atividades da mesma são planejadas e executadas com razoável antecedência, a fim de que sejam evitadas contratações emergenciais.

A SEOP informou que não foi promovida contratação emergencial na Secretaria, visto que foram realizados o planejamento e a execução dos certames licitatórios com a devida antecedência, não havendo, durante o exercício, situação que justificasse a celebração de contratos emergenciais.

A SECONSERVA informou que vem adotando, como regra, a realização de procedimentos licitatórios com a devida antecedência, de forma que a contratação de dispensa emergencial só seja realizada de forma excepcional e devidamente justificada, sem reincidência.

A F-ARTES comunicou que não existe histórico de contratações emergenciais, e que se compromete a continuar a realizar as medidas necessárias para o planejamento e a execução dos certames em tempo hábil.

A SMH informou que não realizou contratações emergenciais no ano de 2021.

A Fundação RIOZOO esclareceu que as atuais contratações são oriundas de Atas de Registro de Preços e que, por essa razão, não se aplica a modalidade de licitação. Em caso de eventual excepcionalidade, serão adotadas as formalidades exigidas pela CGM.

A SEMESQV informou que está sendo realizada a fase de planejamento dos procedimentos licitatórios dentro de razoável antecedência. No entanto, como é um órgão de tamanho modesto, não dispõe de Comissão de Licitação na estrutura, contanto com o auxílio de outros órgãos na realização de procedimentos licitatórios.

A SMTR informou que não houve contratações emergenciais e que permanece atenta para sua não ocorrência.

A Fundação Rio-Águas manifestou-se no sentido de que observa e cumpre o planejamento e execução dos certames com a devida antecedência.

A SETUR comunicou que estão sendo tomadas todas as medidas cabíveis para atendimento integral do Parecer Prévio do TCMRJ. Em relação à D.2, a Secretaria, após sua recriação por intermédio do Decreto Rio nº 49.332/2021, tem trabalhado de forma a planejar seus projetos, seguindo o devido processo legal de contratação, com base nas leis e regulamentos vigentes, para que não haja necessidade de contratações emergenciais.

A Secretaria Municipal de Planejamento Urbano – SMPU informou que, no exercício de 2020, não foi identificada a ocorrência de contratações emergenciais nos registros da antiga SMU.

A COMLURB esclareceu que, em reunião da Diretoria Executiva, realizada em 28 de outubro de 2021, todos os diretores em suas respectivas áreas foram orientados a realizarem um rígido controle do vencimento de aquisições e/ou serviços, a fim de que todos os procedimentos licitatórios sejam planejados e executados com antecedência, evitando, assim, as sucessivas contratações emergenciais.

A Empresa Municipal de Artes Gráficas S.A. - Imprensa da Cidade comunicou que em 2020 realizou uma contratação emergencial justificada para aquisição de papel.

Por sua vez, a PGM/RJ informou que, diante da pandemia de covid-19 e, seguindo orientação das autoridades públicas e sanitárias no sentido de que as pessoas evitassem circular em espaço público, publicou a Resolução PGM nº 981/2020, instituindo o trabalho à distância, havendo a necessidade de proporcionar acesso remoto aos servidores.

Diante da urgente necessidade de não interromper o serviço público prestado pela PGM/RJ, foi efetuada a contratação direta emergencial de 75 licenças de acesso à virtualização de desktops (VDI) e respectivos serviços de suporte ao ambiente. A escolha do fornecedor decorreu do fato de já possuir contrato vigente para este objeto.

A MULTIRIO informou que, em 2021, a única contratação por emergência realizada pela empresa foi para contratação de plano de assistência à saúde para atendimento aos empregados da MULTIRIO e seus dependentes, conforme Processo Administrativo nº 07/100.857/2021, pelo prazo de 180 dias, evitando interromper os serviços de assistência à saúde.

A contratação emergencial ocorreu tendo em vista que o Pregão Eletrônico COMLURB/SRP nº 300/2021, para formalização da Ata de Registro de Preços, não havia sido finalizado. Assim, seguindo orientação da COMLURB, responsável pela realização da ata, todos os órgãos participantes

da mesma deveriam fazer um contrato emergencial pelo prazo de até 180 dias até que o pregão fosse finalizado.

Posteriormente, em 05/11/2021 a Ata de Registro de Preços COMLURB nº 028/2021 foi publicada e a MULTIRIO fez sua adesão, assinando em 1º de dezembro de 2021 o Contrato nº 23/2021 com a Empresa KLINI SAÚDE, com vigência de 24 meses, conforme Processo Administrativo nº 07/101.022/2021.

A RIOFILME esclareceu que, em 2021, realizou uma contratação emergencial, referente ao Plano de Saúde para seus colaboradores, uma vez que o plano anterior não havia sido renovado por conta de uma proposição de um reajuste com percentual acima do permitido por lei.

Informou, inclusive, que o procedimento licitatório para uma nova contratação estava sendo realizado pela COMLURB, ainda em fase de homologação. Para que o serviço não fosse interrompido, a RIOFILME, seguindo orientação da COMLURB, realizou a contratação emergencial da Empresa KLINI SAÚDE (Contrato nº 034/2021), pelo prazo de 180 dias, a partir do dia 01/10/2021, com cláusula de rescisão antecipada.

A RIOTUR apontou 7 contratações por dispensa de licitação, todas relacionadas com ao evento “Carnaval” em 2020. Em 2021, ocorreram duas contratações de forma emergencial concernentes ao Réveillon e ao Plano de Saúde.

A primeira, em razão do surgimento da variante Ômicron, resultando numa mudança de escopo do evento com prazo bastante curto de realização. A segunda, uma contratação emergencial por até 180 dias, em função do término do contrato vigente em toda a Prefeitura com a prestadora anterior do serviço, havendo o cancelamento dos atendimentos médicos e interrupção de tratamento daqueles que se encontravam internados.

A SMI informou que a RIO-URBE, atendendo à recomendação anterior desta Corte de Contas, passou a figurar nos convênios celebrados com as Secretarias e respectivas contratações na qualidade de Interveniente, cabendo às referidas pastas convenientes determinarem quais obras e serviços serão licitados.

Também esclareceu que a Fundação GEO-RIO tem planejado suas ações para que as contratações de obras, serviços de engenharia e demais serviços sejam oriundos de processos licitatórios, ressaltando que a ação climática e ocupação tornam as encostas suscetíveis à ocorrência de acidentes geológicos e geotécnicos que, na maioria das vezes, exigem ações emergenciais para restabelecer as condições de segurança no local.

No exercício de 2021, foram publicadas 24 licitações para contratação de obras e 6 contratações emergenciais com as devidas justificativas nos respectivos processos administrativos. Por fim, informou que nos demais órgãos ligados à SMI não houve contratação emergencial.

A PREVI-RIO comunicou que foi realizada, de forma tempestiva e em conformidade com as exigências legais, a contratação da Empresa SIMPRESS COMÉRCIO LOCAÇÃO E SERVIÇOS LTDA, vencedora do Pregão Eletrônico nº 356/2020, realizado pela SMFP/SUBGC, cujo contrato teve início em 15 de outubro de 2021, consoante autos do Processo Administrativo nº 04/262.082/2021.

Entretanto, em virtude das dificuldades apresentadas pela empresa para entrega, instalação e configuração dos equipamentos antes da data final de vigência do contrato anterior, dia 04 de novembro de 2021 e, sobretudo, por conta da imprescindibilidade dos serviços de locação de impressoras, a PREVI-RIO realizou a contratação de forma emergencial, com cláusula resolutive, da Empresa

ZIULEO COPY COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA, pelo período de 180 dias (Processo Administrativo nº 05/506.239/2015).

A RioSaúde, esclareceu que, após a assunção da nova Gestão Municipal, identificou que a realização de procedimentos emergenciais era uma prática costumeira na empresa. Neste contexto, também foi possível observar os motivos que ensejaram a realização das contratações emergenciais.

Informou que o Município estava enfrentando o ápice da situação de calamidade pública, havendo, para a RioSaúde, aumento exponencial de contratações realizadas para suprir o aumento da demanda nas unidades de saúde, contrastando com o substancial déficit de pessoal necessário para absorver o repentino crescimento da carga de trabalho.

Nesse mesmo período, com a rescisão repentina de diversos contratos de gestão firmados entre a SMS e Organizações Sociais, a RioSaúde informou que assumiu a administração de várias unidades sem o devido planejamento antecipado. Somado a isso, havia o cenário de patente crise mundial de saúde pública vivenciada no momento, com a abertura de hospitais de campanha, criação de novos leitos em unidades já estabelecidas, compra de novos equipamentos, medicamentos e insumos em total escassez no mercado.

A RioSaúde destacou, ademais, que, quando iniciou a nova Gestão, foram despendidos esforços para a reestruturação da empresa, com a realização de ações em conjunto com a SMS visando à regularização dos convênios não formalizados, bem como a adoção de medidas para composição e suplementação de equipe, realização de levantamento dos serviços prestados e aquisições efetuadas sem o correspondente procedimento licitatório.

Diante das ações adotadas, informou ter logrado êxito em realizar cerca de 24 pregões no ano de 2021, e, para o presente exercício, ter iniciado o devido planejamento de serviços e aquisições a serem licitados, buscando substituir as contratações diretas atualmente vigentes, assegurando que os próximos procedimentos licitatórios sejam realizados com a antecedência mínima desejável

A SMS esclareceu que, com o objetivo de dar cumprimento à D.2, e considerando a necessidade de publicizar a Matriz de Responsabilidade referente aos Contratos de Gestão, demais instrumentos de parceria com o Terceiro Setor e Administração Indireta, e contratações de prestações de serviços e aquisições, foram editadas as Resoluções SMS nº 4.974 e nº 4.975, de 04/08/2021.

A SMTR informou que a CET-RIO sempre evitou a celebração de contratações emergenciais, fato que não ocorreu, pelo menos, de janeiro de 2019 a fevereiro de 2020, quando foi compelida a celebrar seu primeiro contrato em caráter emergencial em anos.

De acordo com a SMTR, essa contratação deu-se em função de litígio no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, após decisão do TCMRJ, com a qual uma das licitantes não concordou. A ação decorrente do litígio permaneceu sem resolução até meados de 2021, obrigando a CET-RIO a realizar uma segunda e terceira contratação emergencial para o objeto almejado.

A CET-RIO ressaltou que a sessão do Pregão Eletrônico nº 540/2018, realizado objetivando tal contratação, foi aberta no dia 04 de dezembro de 2018, restando dois meses para o término do contrato vigente à época.

Trata-se da prestação de serviços de manutenção em aproximadamente 1.300 equipamentos semaforicos eletrônicos, bem como no sistema centralizado que controla esses equipamentos, o que poderia trazer graves prejuízos e riscos à segurança viária dos usuários, caso não realizada.

No início de 2021, foi efetuada atualização do Termo de Referência atinente ao objeto da contratação e foi realizado o Pregão Eletrônico nº 059/2021, em substituição ao Pregão Eletrônico nº 540/2018, revogado no exercício de 2021.

A SMAS esclareceu que a contratação emergencial junto à empresa Claro S/A se deu em função da suspensão do Pregão Eletrônico RP-CVL/SUBSC nº 451/2020 pelo TCMRJ. Além disso, visando a garantir a manutenção da prestação dos serviços de locação de impressoras e sistema de gerenciamento de impressão, também foi realizada contratação emergencial junto à Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda, por conta da suspensão do Pregão Eletrônico RP-CVL/SUBSC nº 356/2020.

Durante o exercício 2021, priorizou-se a celebração de parcerias com entidades da sociedade civil mediante a realização de Chamamentos Públicos, não havendo qualquer pactuação neste âmbito em caráter emergencial.

A SME informou que a atual gestão, ao assumir a Secretaria, manteve algumas contratações emergenciais, tais como: serviços de limpeza nas unidades escolares; fornecimento de cartão alimentação para os alunos que, devido à pandemia de covid-19, não podiam assistir às aulas presenciais, em razão do fechamento das escolas; contratação de TV aberta para oferecimento de aulas remotas aos alunos; contratação de impressão de cadernos pedagógicos para dar suporte às aulas; e aquisição de máscaras para utilização na prevenção do contágio do coronavírus.

De acordo com a SME, ainda foram realizadas contratações de serviços de vigilância desarmada por algumas Coordenadorias Regionais de Educação para inibir atos de vandalismo, que aumentaram durante o período em que as unidades escolares permaneceram fechadas.

Todavia, a SME comunicou que, com planejamento e organização conseguiu concluir os procedimentos licitatórios que substituíram todas as contratações emergenciais acima elencadas. Apenas os serviços de vigilância ainda não tiveram a licitação concluída e o certame está sendo realizado por meio do Pregão SRP/SME nº 740/2021.

As 1ª e 2ª Inspecções, em suas manifestações, informaram que no exercício de 2021 não foi identificado volume significativo de contratações emergenciais em suas Unidades Jurisdicionadas.

A 3ª IGE verificou que continuaram a ocorrer contratações emergenciais no âmbito da SME, como já elencado acima.

A 4ª IGE registrou que a ineficiência no gerenciamento dos procedimentos licitatórios é um problema sistêmico, tanto na SMS como na Rio Saúde e que depende da implementação de medidas estruturantes para sua solução.

O Corpo Técnico também verificou em suas auditorias que a melhoria do gerenciamento dos processos licitatórios foi parcialmente cumprida, uma vez que, apesar dos esforços envidados pela atual gestão, 85% dos processos licitatórios concluídos após 30/12/2020 duraram entre 1 e 4 anos, tempo considerado excessivo para finalização de procedimentos licitatórios.

A 6ª IGE informou que em 2021 houve a contratação emergencial pelos seguintes órgãos: Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP); Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB); Companhia de Engenharia de Tráfego (CET-Rio) e Guarda Municipal do Rio de Janeiro (GMRio).

Nesse sentido, após todo exposto, conclui-se que a determinação não foi **cumprida**.

D.3 - Que seja implementada ferramenta online consistente em Cadastro Geral de Obras do Município do Rio de Janeiro, com o objetivo de dar cumprimento ao disposto no art. 45, § único, da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 8º, V, da Lei Federal nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação;

Situação: Não atendida

De acordo com a manifestação da SMI, já se encontra em elaboração, em conjunto com o Gabinete do Prefeito, a modelagem de ferramenta visando a dar visibilidade a todas as obras em curso nesta municipalidade, em atendimento à legislação.

D.4 - Que a CGM, a SMFP 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 3.1.4 do relatório da CAD;

Situação: Pendente de análise futura

A SMFP informou que a SME é responsável pela execução das dotações orçamentárias autorizadas pela LOA. Aduziu que diversos procedimentos foram adotados para permitir que a elaboração do Anexo 8 do RREO considere apenas as despesas efetivamente relacionadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

No que se refere às Despesas com Concessionárias (Juros e Multa), a SME esclareceu que quando o Concessionário não individualiza o valor de juros e multa do principal, por limitações do Tesouro Municipal toda a fatura precisa ser liquidada em uma mesma Fonte de Recurso. O mesmo ocorre em relação aos juros e multas relativos às despesas com obrigações tributárias e contributivas.

Em relação às Bibliotecas Municipais, esta Corte de Contas já manifestou a aceitabilidade de uso proporcional de recursos do MDE, devendo a municipalidade possuir controle para fundamentar os índices apurados.

Já de acordo com manifestação da CGM, diversos procedimentos foram adotados para permitir que a elaboração do Anexo 8 do RREO considere apenas as despesas efetivamente relacionadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Em complementação a todos os procedimentos adotados, tendo em vista que em 2021 foi elaborado o Plano Plurianual para o Quadriênio 2022/2025, a estruturação orçamentária da Secretaria Municipal de Educação, a partir de 2022, conterà ação específica para a concentração das despesas de custeio que hoje são apontadas para a exclusão da base de cálculo da MDE:

- **Ação:** 2972;
- **Descrição:** Despesas não Pertinentes ao MDE – LDB Artigo 71;
- **Objetivo Específico:** Viabilizar despesas pertinentes à SME que, pelas suas características, não podem ser consideradas manutenção e desenvolvimento de ensino.

Dessa forma, a partir de 2022 a SME terá em sua estruturação condições de alocação específica para despesas comumente impugnadas por essa Corte de Contas.

Em seus esclarecimentos, a SME também informou sobre a ação inserida no PPA 2022/2025.

D.5 - 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. 25, caput, da Lei Federal n.º 14.113/2020 c/c com o art. 70, caput e incisos I a VIII, da Lei Federal n.º 9.394/1996;

Situação: Não atendida

Consoante manifestação da SME acerca da D.4, a nova ação a ser implementada no novo PPA permitirá a adequada alocação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Em auditoria realizada pela CAD em março de 2022, foi verificado que os valores de juros e multas, pagos com recursos do FUNDEB, referentes às faturas de energia elétrica, água e esgoto, telefonia e gás das Coordenadorias de Educação no totalizaram R\$ 710.870,92 em 2021.

D.6 - Que a Secretaria Municipal de Educação apresente um plano de ação que tenha como objetivo a retomada do ensino na rede pública municipal compensando as perdas decorrentes do fechamento das escolas em 2020 e parte do 1º semestre de 2021, tendo em vista a reabertura das unidades;

Situação: Não atendida

Segundo esclarecimentos prestados pela Subsecretaria de Ensino/SME, a Resolução SME nº 250/2021 regulamentou o retorno das aulas presenciais nas Unidades Escolares da Rede Pública Municipal de Ensino, de forma escalonada ao longo do ano, seguindo os protocolos sanitários recomendados pelo Comitê de Saúde da Cidade do Rio de Janeiro.

As Unidades Escolares que atendiam aos requisitos necessários para o cumprimento do protocolo sanitário eram autorizadas a voltar com as aulas presenciais. Desta forma, toda a Rede Municipal teve o retorno obrigatório presencial a partir de 03 de novembro de 2021.

O Plano de Ação da SME para 2022 envolve:

- Continuum Curricular (Deliberação E/CME nº 50/2021);
- Programa Reforço Rio e Avaliação; e
- Monitoramento dos alunos da Rede (SAEB e Prova Rio).

Além disso, foi instituída a estratégia Rioeduca na TV, oferecendo 10 horas e 30 minutos de programação diariamente, em três horários (manhã, tarde e noite), em TV aberta e canal fechado. Esse tempo é organizado em aulas para a Educação Infantil, do 1º ao 9º ano, Carioca II (Projeto de Correção de Fluxo) e Educação de Jovens e Adultos.

A programação é divulgada semanalmente, por meio dos perfis das redes sociais da SME e por e-mail para as Coordenadorias Regionais de Educação, Unidades Escolares e professores. Essa mesma programação também está disponibilizada no portal da MultiRio.

Quanto ao material Rioeduca, desde o início do ano letivo de 2022, tanto os estudantes quanto os professores têm acesso ao formato impresso (entregue nas Unidades Escolares) e ao arquivo digital.

Embora conste no site da Prefeitura do Rio que, para compensar as perdas decorrentes do fechamento das escolas, a Secretaria de Educação trabalhou, dentre outras, com 3 (três) frentes: Recuperação de Aprendizagem, Reforço Rio e Priorização Curricular, a 3ª IGE, destaca que não recebeu o plano de ação, conforme previsto na referida Determinação.

D.7 - Que a SMFP 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;

Situação: Não atendida

A SMFP informou que a Secretaria Municipal de Educação é responsável pela execução das dotações orçamentárias autorizadas pela Lei de Orçamento Anual (LOA), destacando que a Superintendência Executiva do Tesouro Municipal (FP/SUBEX/SUPTM) realiza tão somente a fase do repasse dos recursos destinados à MDE.

Para isso, antes do repasse, é necessária a apuração do valor a ser repassado, cujo montante não é calculado pela FP/SUBEX/SUPTM, mas pela Contadoria da CGM, que dispõe de dados escriturais necessários à realização do cálculo.

Por sua vez, a Subcontroladoria de Contabilidade declarou que se trata de matéria afeta à gestão financeira de recursos de impostos e transferências de impostos, cujas competências, seja de gestão financeira e de gestão tributária, não se enquadram nas competências da Controladoria Geral.

Por fim, destacou que, quanto aos registros contábeis dessas receitas, os mesmos são realizados com base nas informações geradas pela SMFP, por meio do Sistema de Arrecadação Municipal (FARR), no caso das receitas de impostos, e do Sistema Financeiro do Tesouro, no caso das transferências de impostos.

Em que pese as respostas apresentadas pela SMFP, a implementação do mencionado dispositivo legal envolve tão somente a transferência de valores arrecadados pelo Município entre contas bancárias de sua titularidade geridas por essa Secretaria, cabendo à CGM o registro contábil de tal movimentação.

D.8 - Que a SMFP recomponha o montante de R\$ 13,97 milhões às contas vinculadas dos fundos que sofreram sequestro em função da ordem judicial emitida pelo TRT no processo n.º 0102392-05.2019.5.01.0000;

Situação: Pendente de análise futura

De acordo com a manifestação da SMFP, não cabe à Secretaria a recomposição do montante em questão. A responsabilidade pela regularização caberia à Secretaria Municipal de Saúde (SMS), que deverá fazê-la por meio da liquidação da despesa e posterior envio à Superintendência Executiva do Tesouro Municipal (FP/SUBEX/SUPTM) com indicação da transferência entre contas (Peça 039, pág. 06).

Em consulta ao Balancete de Verificação da Administração Direta em dezembro de 2021, constatou-se que os valores ainda não foram recompostos aos fundos vinculados de origem, concluindo-se que a referida determinação não foi integralmente cumprida (subitem 4.3.5.2 do Relatório Técnico da CAD/SGCE).

A SMS comunicou que assim que o montante seja recomposto às contas vinculadas ao Fundo Municipal de Saúde, a mesma procederá ao planejamento e à execução orçamentária, conforme a natureza do orçamento.

D.9 - 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;

Situação: Não atendida

De acordo com a manifestação da CGM, foi solicitado à SMFP o detalhamento das informações para inclusão em Notas Explicativas na Prestação de Contas de 2021. No entanto, na presente Prestação de Contas de Governo, ficou evidenciado que a CGM informou os tributos que compõem os créditos tributários, porém, sem o detalhamento requerido na determinação.

D.10 - Que a CGM, quando da elaboração do anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal, considere os valores referentes aos bens recebidos no período em função da celebração de contratos de aquisição financiada, nos termos do inciso III do art. 29 da LRF;

Situação: Pendente de análise futura

Consoante manifestação da CGM, quando houver ocorrência do fato, este será considerado no RGF. Em auditoria recente realizada pela CAD, foi constatado que não houve recebimento de bens adquiridos em função da celebração de contratos de aquisição financiada no período.

D.11 - 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;

Situação: Atendido Parcialmente

Conforme manifestação da CGM, na Prestação de Contas de 2020 já havia sido incluído demonstrativo com dados da Administração Direta, e os dados da Administração Indireta seriam incluídos na Prestação de Contas 2021. O que se observa é que, novamente, foram incluídos apenas os valores referentes à Administração Direta.

D.12 - Que a SMS proceda à execução orçamentária do valor de R\$ 160,36 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;

Situação: Não atendida

A SMS comunicou que, apesar da relevância e urgência da matéria, a regularização orçamentária em questão está condicionada à existência de dotação disponível, de modo a viabilizar a respectiva liquidação da despesa e posterior envio à Superintendência Executiva do Tesouro Municipal – FP/SUBEX/SUPTM.

A Subsecretaria de Atenção Hospitalar, Urgência e Emergência informou que, no que se refere aos valores sequestrados dos Contratos de Gestão no âmbito da SUBHUE, já haviam sido regularizados o montante de R\$124.914.358,21, restando pendente o valor de R\$ 76.104.065,59.

Cabe destacar que, no Balancete da Administração Direta referente a dezembro/2021, foi informado como pendente de regularização o montante de R\$ 147,43 milhões a título de valores sequestrados judicialmente.

D.13 - 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;

Situação: Não atendida

De acordo com a SMFP, o Núcleo de Monitoramento da Prestação de Contas ficou responsável apenas pelo monitoramento, pela Prestação de Contas e pelos procedimentos de replicação (a partir de janeiro de 2019) das folhas de pagamentos das Organizações Sociais com Contratos de Gestão celebrados com a Secretaria Municipal de Saúde no Sistema Informatizado de Recursos Humanos – ERGON.

Com a extinção da Macro Função de Saúde (MAPS), por intermédio do Decreto Rio nº 47.552/2020, e com a publicação da Deliberação Codesp nº 156/2020, a análise das despesas de custeio passou a ser responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde.

O monitoramento e controle de execução dos Contratos de Gestão das Organizações Sociais e dos Convênios da RioSaúde, no âmbito da SMS, foram alterados devido à nova Estrutura Organizacional da Subsecretaria Executiva da Secretaria Municipal de Fazenda.

A Gerência de Monitoramento de Análise do Painel de Gestão (F/SUBEX/NAPS/CMAC/GMAP) da Coordenação de Monitoramento, Avaliação e Controle Financeiro (F/SUBEX/NAPS/CMAC) passou para a estrutura da SMS.

De acordo com o Decreto Rio nº 49.049/2021, as informações relativas ao fornecimento dos dados acima mencionados não se encontram no escopo da Comissão de Programação e Controle de Despesa de Pessoal – FP/CODESP.

As informações relacionadas ao fornecimento dos dados que não existam no Painel OSINFO ou apenas sejam alimentadas em parte, cabem à Coordenação de Análise Financeira (S/SUBG/CTGOS/CAF) da Subsecretaria de Gestão (S/SUBG), bem como às CTAs e CEAs da SMS.

A 1ª IGE esclareceu que, nos pareceres prévios às Contas de Governo de 2017, 2018 e 2019, esta Corte de Contas já havia determinado que o Painel de Gestão de OSs deveria ser utilizado não apenas para a área de saúde, mas para todos os Contratos de Gestão com OSs.

Em 2021, foi realizado pela 1ª IGE⁴⁷⁸ levantamento quanto aos controles internos de Contratos de Gestão da SMEL, no qual foi verificado, em consulta ao Painel de Gestão, que consta a íntegra dos Contratos de Gestão da Secretaria pesquisados por amostragem (em imagens), sem, no entanto, o Termo de Referência ou Plano de Trabalho, que detalham os quantitativos e serviços contratados.

Também não foram verificadas informações concernentes aos contratos das OSs com terceiros, notas fiscais e prestações de contas, também constantes da Determinação às Contas de Governo de 2020.

⁴⁷⁸ Processo TCMRJ nº 40/101.164/2021

Além disso, não se localizaram informações acerca do atingimento das metas dos Contratos de Gestão, fundamentais para permitir o controle social de tais contratos.

Durante a realização da fiscalização, foi verificada a publicação da Portaria F/SUBEX nº 01/2020, que estabeleceu Plano de Trabalho para Implantação das Competências relativas ao Núcleo de Monitoramento de Prestação de Contas – F/SUBEX/NMPC, no qual foram estabelecidos os seguintes objetivos:

Objetivos principais:

1. Que todas as Organizações Sociais contratadas pela Cidade do Rio de Janeiro, nos termos da Lei Municipal nº 5.026/2009, independentemente da área de atuação, utilizem o Painel de Gestão das Parcerias com Organizações Sociais - OS Info, como ferramenta institucional de Prestação de Contas.

1.1. Meta: 70% das Organizações Sociais utilizando o Painel OS Info, como ferramenta institucional de Prestação de Contas, até a competência abril de 2020 e 100% a partir da competência maio de 2020.

2. Que todos os profissionais contratados por Organizações Sociais sejam registrados no Sistema Informatizado de Recursos Humanos – ERGON, com vistas a aprimorar os mecanismos de acompanhamento e controle.

2.1. Meta: 70% dos profissionais contratados por Organizações Sociais registrados no Sistema Informatizado de Recursos Humanos – ERGON, até a Folha de Controle de Pessoal (FCP) da competência abril de 2020 e 100% a partir da competência maio de 2020.

No preâmbulo da Portaria, a Determinação do TCMRJ é citada:

CONSIDERANDO o Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro atinente às Contas de Governo da Prefeitura do Município do Rio de Janeiro do exercício 2017, em especial a Determinação nº 3.16 e a Recomendação n.º 4.15.

Apesar disso, ainda não ocorreu a publicação de todas as informações que permitirão o controle externo e social dos Contratos de Gestão da SMEL.

Outro ponto observado durante o levantamento envolve as minutas-padrão de Contratos de Gestão, constantes da Resolução CVL nº 189/2019. No texto da minuta, a obrigatoriedade de alimentação do Painel de Gestão se refere apenas aos Contratos de Gestão na área de saúde. Concluiu-se, dessa forma, que a alimentação do Painel de Gestão para Contratos de Gestão da área de Esportes não engloba as informações necessárias que permitam o controle externo e social.

Em adição, não obstante a publicação de Portaria ter definido data para que todos os Contratos de Gestão, independentemente da área, constem do Painel, a obrigação não foi incluída na minuta-padrão de Contratos de Gestão.

A 4ª IGE destacou que, apesar de o novo acesso público ao Painel OSINFO permitir o acesso às informações referentes a contratos de prestadores de serviços terceirizados, ao inventário dos bens públicos adquiridos pelas OSs e às despesas e ao detalhamento das notas fiscais, não há informações referentes aos recursos humanos, tais como número de funcionários, vínculo de trabalho, folha de pagamento e provisionamento.

D.14 – Que o Executivo Municipal disponibilize no sítio eletrônico (Portal da Transparência Rio), as listas contendo a ordem cronológica de exigibilidade de todos os créditos classificados em obrigações a pagar, para cada fonte diferenciada de recurso (subitem 15.16);

Situação: Não atendida

De acordo com a manifestação da SMFP, o cumprimento da ordem cronológica de pagamentos, realizados pela Superintendência Executiva do Tesouro Municipal, obedece ao previsto no artigo 5º da Lei nº 8.666/1993 e no Decreto Rio nº 46.379/2019, alterado pelo Decreto Rio nº 49.629/2021 (define que os pagamentos serão efetuados com base nas datas de entrada das liquidações no sistema do Tesouro conforme calendário a ser divulgado pela SMFP).

As datas de pagamentos dos créditos classificados como obrigações a pagar foram normatizadas no artigo 2º da Resolução SMFP nº 2.356/2021.

Quanto à relação dos pagamentos, esta é publicada no Diário Oficial do Município e disponibilizada no endereço eletrônico <http://www.rio.rj.gov.br/web/smf>, nos termos do artigo 3º da citada Resolução.

A CGM informou que, no exercício de 2022, será disponibilizado no Portal Contas Rio, em Dados Abertos, arquivo com todos os dados dos documentos fiscais cadastrados no Módulo Obrigações a Pagar no FINCON e de suas respectivas liquidações de despesa.

Conforme verificado durante os trabalhos de Inspeção Extraordinária realizada, em 2021 pela CAD, 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 6ª IGEs (Processo TCMRJ nº 40/100.922/2021), não foi localizada no Portal da Prefeitura lista de ordem cronológica de exigibilidades de créditos. Esse e outros aspectos acerca da Ordem Cronológica de Pagamentos no Município do Rio de Janeiro estão sendo tratados no mencionado processo, cujo relatório se encontra em fase de elaboração.

Destaca-se o advento da Lei Municipal nº 7.241/ 2022, publicada no Diário Oficial da Câmara Municipal, de 24 de fevereiro de 2022, com o seguinte texto:

Art. 1º Fica instituída a divulgação na rede mundial de computadores da ordem cronológica dos pagamentos da Administração Pública Direta, Indireta, Fundacional e Autárquica do Poder Executivo Municipal.

§ 1º Os pagamentos referidos no caput são os decorrentes de contratos celebrados de fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços em consonância com o art. 5º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

§ 2º A divulgação será organizada por unidade orçamentária e fonte pagadora.

Art. 2º A justificativa para a quebra da ordem cronológica deverá ser publicada previamente ao pagamento.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no que couber.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Apesar de a determinação ter sido direcionada ao Executivo Municipal, a Empresa Municipal de Informática S.A. – IPLANRIO informou que, enquanto Administradora do Portal Transparência Rio, está envidando esforços necessários junto ao Portal para cumprir com o determinado no Parecer Prévio das Contas de Governo de 2020.

A IPLANRIO acrescentou que as referidas atribuições foram reforçadas e consubstanciadas na Resolução CGM nº 1.760/2021, que estabelece os responsáveis pelo cumprimento das determinações dentro da estrutura do Executivo Municipal, especificando em seu Anexo I a SEGOVI, CGM, SMPF e IPLANRIO como responsáveis pelo atendimento do item D.14 do Parecer Prévio do TCMRJ.

Tal cumprimento, entretanto, depende do levantamento e disponibilização de arquivo com todos os dados dos documentos fiscais cadastrados no Módulo de Obrigações a Pagar no Sistema de Contabilidade e Execução Orçamentária (FINCON), bem como de suas respectivas liquidações de despesa, relativas a vários anos.

Comunicou também que, tão logo os referidos dados sejam disponibilizados pelos competentes órgãos, a IPLANRIO tomará as providências necessárias para atender à determinação, criando ou adaptando os sistemas que se fizerem necessários para que a disponibilização desses dados de forma aberta não gere maiores prejuízos ao Município.

D.15 - 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.

Situação: Atendido Parcialmente

De acordo com a PGM/RJ, foi publicada a Resolução PGM 1066/2021 instituindo Grupo de Trabalho para estudo das questões suscitadas na D.15.

Informou, ainda, que adotou nos últimos anos, diversas medidas para evitar a ocorrência de prescrição anterior ao ajuizamento ou ao longo da execução. Ademais, explicou que há dois grandes motivos que explicam os casos de prescrição: a falta de citação válida e a prescrição intercorrente.

No que tange à falta de citação válida, a antiga redação do artigo 174, I do Código Tributário Nacional (CTN), previa que a prescrição somente era interrompida com a citação válida do devedor, ou seja, além de ingressar com a execução fiscal era necessário que o devedor fosse citado no prazo máximo de 5 anos contados a partir do momento que o crédito se tornou exigível, o que implicava, muitas vezes, um prazo extremamente curto para localizar o devedor e citá-lo.

Nesse contexto, a PGM/RJ ressaltou que até meados de 2014 havia mais de 1 milhão de executivos fiscais em trâmite na 12ª Vara de Fazenda Pública, sendo certo que em muitos desses processos anteriores a 2005 o devedor acabou sendo citado após o prazo prescricional. Hoje, há cerca de 125 mil execuções fiscais anteriores a 2005 em curso (21% do total das execuções). Esclareceu, ainda, que a eventual falta de citação válida em tais processos é um problema insanável.

A partir da Lei Complementar nº 118/2005, o art. 174, I do CTN foi alterado para prever que a prescrição fosse interrompida a partir do despacho do juiz que determina a citação, fazendo que não tenhamos mais casos de prescrição por falta de citação válida.

Concorrentemente, a principal causa de prescrição é a prescrição intercorrente. Neste particular, ressaltou que a execução fiscal é um processo que tem prazo para duração, seja para encontrar o devedor seja para localizar bens penhoráveis. Nesse sentido, a Lei de Execução Fiscal (Lei nº 6.830/1980), em seu art. 40, determina que, não encontrado o devedor ou bens penhoráveis, o executivo fiscal deve ficar suspenso por 1 ano, iniciando-se, após, o prazo de 5 anos para o reconhecimento da prescrição intercorrente.

Em outras palavras, a prescrição intercorrente é uma consequência natural da execução frustrada, o que acabou por ser reafirmado pelo STJ no RESP 1.340.553/RS.

Dessa forma, o incremento do aumento de prescrição nos últimos 4 anos é explicado por uma atuação mais ativa nesse período, tanto da 12ª Vara de Fazenda Pública quanto da Procuradoria do Município, para reduzir dos seus acervos as execuções fiscais mais antigas, nas quais não foi possível realizar a cobrança observando os parâmetros estabelecidos da Lei nº 6.830/1980.

Não obstante o aludido acima, a PGM/RJ informou que tem adotado uma série de medidas com o objetivo de diminuir os casos de prescrição intercorrente, destacando o (a):

- estabelecimento de Regras de cobrança amigável e judicial, com o objetivo de acelerar o processo de cobrança;
- melhoria do módulo de ajuizamento eletrônico de Execuções Fiscais;
- criação de Programas de pagamento e parcelamento incentivado, bem como de conciliação;
- criação de Posto avançado da Procuradoria de Dívida Ativa ao lado do Cartório e Gabinete da 12ª Vara de Fazenda Pública;
- mutirão de devolução de mais de 300 mil processos entre 2013 e 2018 da Procuradoria da Dívida Ativa para a 12ª Vara de Fazenda Pública;
- estabelecimento de rotinas junto à 12ª Vara de Fazenda Pública agilizando o processamento de execução fiscal; e
- realização de convênios com o Registro Civil de Pessoa Jurídica, SERPRO e JUCERJA, para aperfeiçoar a localização e nomenclatura de devedores.

Para 2022, estão previstas as seguintes medidas:

- reorganização da Procuradoria da Dívida Ativa, com incremento no quadro de procuradores;
- estabelecimento de controle automatizado das execuções fiscais suspensas pelo art. 40 de forma a permitir a tomada de ações específicas para identificação de devedores e bens;
- restabelecimento de mecanismos de apoio à cobrança, incorporando novas soluções e tecnologias; e- elaboração de estudo para controle e peticionamento em bloco via sistema de inteligência artificial.

Em auditoria realizada em março do corrente ano, a CAD constatou que, no exercício de 2021, o montante de cancelamentos de créditos em decorrência de prescrição totalizou R\$ 184,80 milhões. Já o saldo atualizado das certidões não ajuizadas, com data de prazo prescricional até 31/12/2021, representa um montante de R\$ 10 bilhões, dos quais R\$ 1,90 bilhão com exigibilidade suspensa. Houve uma redução dos cancelamentos por prescrição (31,41%) e dos créditos não ajuizados com data de prazo prescricional (14,16%) ao fim do exercício, portanto teve um atendimento parcial da referida determinação.

D.16 - Considerando os sucessivos déficits financeiros constatados no FUNPREVI, que o PREVIRIO atue junto ao Poder Executivo, a fim de que o Fundo seja indenizado em caso de impossibilidade ou dificuldade de alienação de algum dos imóveis que lhe te-

nha sido transferido, por problemas ocasionados por falta de regularização de registros imobiliários ou pendências de ações de desapropriação, em atendimento aos preceitos do art. 33, § 10, da Lei 3.344/2001;

Situação: Atendida

De acordo com a manifestação do PREVIRIO, foi enviado à Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento – SMFP o administrativo nº 04/260.960/2021 com a solicitação de devolução de imóveis que considerou como de baixo potencial econômico, visando à devida indenização dos valores respectivos, no montante apurado, à época, de R\$138.354.000,00 (Peça 018, pág. 02).

Em auditoria realizada em março pela CAD, confirmou-se a solicitação ao Município do Rio de Janeiro das substituições ou indenizações. Diante do ocorrido, conclui-se que a determinação D16 foi atendida, restando apenas a finalização da análise pela SMFP, que abriu o Processo nº 04/551.257/2021.

A seguir, são apresentados os esclarecimentos prestados pelo Município no tocante às recomendações:

R.1 – Que a Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento 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, 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.

Situação: Atendida Parcialmente

Segundo a SMFP, com vistas à realização dessa cobrança, foi proposto pela PGM/RJ, a partir de entendimentos com a SMFP, o Mandado de Segurança nº 0035980- 08.2020.8.19.0000. Informou também que a PGM/RJ optou por realizar essa mesma cobrança em sede de execução nos autos do Processo Judicial nº 0109286- 13.1997.8.19.0001, julgado favorável ao Município na fase de conhecimento.

A PGM/RJ comunicou que o Município obteve decisão (já transitada em julgado) do STF, no âmbito do Recurso Extraordinário nº 401.953/RJ, determinando a regularização dos aludidos repasses e o pagamento dos valores atrasados. Está tentando obtenção de provimento jurisdicional que obrigue o ERJ a quitar os valores atrasados e a regularizar os futuros nos autos da ação 0109286-13.1997.8.19.0000.

Encontram-se em curso tratativas entre a PGM/RJ, a SMFP e a Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro para a elaboração de projeto de lei para solucionar a inconstitucionalidade da lista do Índice de Participação dos Municípios.

R.2 - Que a Procuradoria Geral do Município, em conjunto com a Subsecretaria de Patrimônio, da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, 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.

Situação: Atendida Parcialmente

A SMFP prestou esclarecimentos no sentido de que:

- a demanda de ajuste no Sistema de Dívida Ativa (sistema DAM) é de responsabilidade exclusiva da Procuradoria Geral do Município (PGM);
- cabe à Coordenadoria do IPTU manter o cadastro do IPTU atualizado e enviar, de forma rotineira, as notas de débito ao Sistema DAM;
- com relação à atualização da base cadastral do IPTU, a Coordenadoria abriu demanda SIAM-592, junto à IPLANRIO, para que fosse criada uma rotina automática para atender a determinação do Decreto nº 46.520/2019 que modificou a forma de reconhecimento de imunidade do patrimônio imobiliário dos Entes Públicos determinando que a imunidade seja presumida, salvo comprovação em contrário.

Determinou, ainda, a extinção do reconhecimento prévio da imunidade por parte da Coordenadoria de Estudos Tributários.

A PGM/RJ informou que, em 16/08/2021, foi expedido o ofício PG/GAB 176/2021 à SMFP solicitando a indicação de servidor para iniciar trabalho conjunto com a PGM/RJ. Comunicou que vem promovendo acertos nas bases de dados do Sistema DAM visando a identificação dos créditos referentes a entes públicos.

Os créditos relativos à Administração Direta estão sendo levantados e serão cancelados no Sistema DAM, já que há confusão entre credor e devedor, levando à extinção do crédito.

Com relação às entidades da Administração Indireta, em 2018 foi encaminhado pelo Poder Executivo o Projeto de Lei nº 1.027/2018 prevendo remissão, anistia e isenção quanto aos créditos tributários dessas entidades, sendo que tal projeto ainda se encontra em tramitação na Câmara dos Vereadores.

No curso da auditoria realizada pela CAD, constatou-se que, por mais que tenha existido algum avanço na alteração do cadastro do IPTU em relação ao exercício anterior, ainda persistem os problemas na base cadastral que impedem a correta apuração das dívidas do IPTU relacionadas aos imóveis de propriedade do próprio Município. Sendo assim, sugere-se a reiteração da Recomendação R.2.

R.3 - Que a Secretaria Municipal de Cultura, ao elaborar os editais referentes ao cumprimento da Lei n.º 5.553/2013, considere, para o exercício de referência indicado nas próximas Leis Orçamentárias Anuais, a arrecadação do ISS nos termos da classificação orçamentária introduzida pela Portaria STN/SOF n.º 5/2015.

Situação: Não atendida

Não foi identificada resposta da Secretaria Municipal de Cultura. Cabe mencionar que, conforme consta no tópico 4.11, a recomendação não foi atendida.

R.4 - Que o Poder Executivo adote medidas junto aos Órgãos da Administração Direta, a fim de que sejam identificadas as dívidas prescritas por depósitos de cauções não levantadas pelos contratados, para que esses valores sejam revertidos em receitas para o Município, observando o art. 466 do RGCAF.

Situação: Pendente de análise futura

A SMFP comunicou que envidará esforços para identificar junto aos órgãos da Administração Direta os valores depositados a título de cauções não levantados pelos contratados cujo controle é feito pelos respectivos gestores dos contratos.

R.5 - 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.

Situação: Atendida parcialmente

A SMFP informou que, considerando a sua atual estrutura e, em especial, a transferência da Comissão Especial de Parcerias Estratégicas – CEPE para a Secretaria Municipal de Infraestrutura, nos termos do Decreto Rio nº 49.321/2021, não realiza licitações de obras públicas ou de concessões de serviços públicos precedidos de obras públicas.

A Secretaria Municipal de Infraestrutura – SMI esclareceu que a atual gestão busca, por princípio, que todos os projetos que fazem parte dos Termos de Referência elaborados, guiem-se pela determinação de escopo mínimo de projeto básico, conforme determinado na Deliberação TCMRJ nº 235/2017.

Salientou que quando não foi possível a produção dos projetos básicos para licitação por meio do corpo técnico permanente da Subsecretaria de Infraestrutura da SMI, procedeu à contratação dos mesmos por intermédio de processo licitatório próprio para só então realizar a licitação da obra.

A SMI também informou que a RIO-URBE vem buscando aprimorar a elaboração dos projetos básicos, orientando as equipes das diretorias técnicas quanto aos parâmetros da OT-IBR 001/2006. Neste sentido, um ponto fundamental é disponibilizar às equipes técnicas ferramentas próprias para confecção e gestão dos diversos projetos, tais como Autocad, Project Builder, entre outros. Os procedimentos para obtenção das licenças estão em andamento.

No que se refere à GEO-RIO, a SMI informou que já foram estabelecidas normas e referências técnicas nos Projetos Básicos, tendo em vista que os mesmos são aprovados pelo TCMRJ.

Quanto à R.5, a 7ª IGE entendeu que, apesar das melhorias verificadas ao longo dos últimos anos nos projetos básicos balizadores das licitações públicas, em grande parte a partir da atuação do TCMRJ, tal recomendação deve figurar também no Parecer Prévio a ser exarado quanto às Contas relativas ao exercício de 2021, tendo em vista a necessidade de melhoria contínua deste aspecto.

R.6 – 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.

Situação: Não atendida

A SMFP declarou estar em constante aprimoramento dos seus procedimentos e equipe técnica para melhor desempenhar as atividades pertinentes aos processos licitatórios, em especial quanto ao seu planejamento e execução, para cumprimento das exigências legais.

A SMS informou que, com o objetivo de dar cumprimento à R.6, e considerando a necessidade de publicizar a Matriz de Responsabilidade referente aos Contratos de Gestão, demais instrumentos

de parceria com o Terceiro Setor e Administração Indireta, as contratações de prestações de serviços e aquisições, foram editadas as Resoluções SMS nº 4.974 e 4.975, de 04/08/2021.

Também informou que, como medida de maior eficiência aos procedimentos licitatórios e diante da necessidade de padronização dos procedimentos relacionados às aquisições de bens no âmbito da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, foi editada a Portaria FP/SUBGGC nº 10/2021 pela SMFP, que confere aos seus órgãos e entidades, a possibilidade de adotarem a utilização dos métodos da média e mediana para definição do preço estimado.

As 1ª e 2ª inspetorias informaram que, no exercício 2021, não identificaram volume significativo de contratações emergenciais em suas Unidades Jurisdicionadas.

A 3ª IGE verificou que, no exercício de 2021, continuaram a ocorrer contratações emergenciais no âmbito da SME.

Em resposta aos requerimentos de informações emitidos pela equipe de auditoria da 4ª IGE, a SMS informou que: “com o objetivo de estruturar o planejamento pela administração, de modo a substituir as contratações emergenciais, foi instituída a Coordenadoria Técnica de Avaliação de Tecnologia em Saúde e de Insumos Estratégicos (S/IVISA-RIO/CTATS), responsável por prestar cooperação técnica para o aperfeiçoamento da capacidade gerencial e operacional das unidades da SMS. Este setor tem por objetivo programar a aquisição de insumos estratégicos para a saúde e revisar os termos de referência e projetos básicos das áreas técnicas, visando qualificar e dar celeridade ao processo”. Ainda assim, o cumprimento da R.6 foi parcial.

A 5ª IGE informou que, durante os procedimentos de auditoria realizados em 2021, não foram observadas medidas estruturantes implementadas pelas jurisdicionadas de forma a melhorar a eficiência dos processos licitatórios, bem como evitar contratações emergenciais sucessivas.

R.7 - Que o GBP adote, o quanto antes, os procedimentos necessários à efetivação da liquidação da RIO COP, considerando que a empresa se encontra 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

Situação: Não atendida

Não foi identificada resposta.

R.8 - Que o Poder Executivo conclua, de forma urgente, a apuração em relação às despesas empenhadas e liquidadas constantes da dotação específica do FUNDEB, fonte 142, visto não terem elas nenhuma relação com as demais fontes de receitas, e realize os pagamentos devidos, evitando, assim, possíveis danos ao erário.

Situação: Pendente de análise futura

A SMFP, por meio da Superintendência Executiva do Tesouro Municipal, informou que cumpre as determinações da Lei Complementar nº 235/2021 e obedece a ordem cronológica de pagamentos conforme previsto no art. 5º da Lei nº 8.666/1993 e no Decreto Rio nº 46.379/2019, alterado pelo Decreto Rio nº 49.629/2021.

No decreto supracitado restou estabelecido que os pagamentos serão efetuados com base nas datas de entrada das liquidações no sistema do Tesouro, que devem ser executadas previamente pela

Secretaria Municipal de Educação, responsável pela Execução Orçamentária das dotações do FUN-DEB.

No que tange aos Restos a Pagar do exercício de 2020, a SME comunicou que seguiu à risca o que determina a Lei Complementar nº 235/2021 e o Decreto Rio nº 49.831/2021, que regulamenta o parcelamento das obrigações inscritas em restos a pagar até 31 de dezembro de 2020.

Por fim, quanto às oportunidades de melhoria propostas por esta Corte de Contas, o Município prestou os seguintes esclarecimentos:

O.M 1 – Apresentar, como anexo ao projeto de lei do PPA, a descrição da metodologia de apuração dos indicadores de desempenho, a fonte desses dados e a justificativa de escolha de tais indicadores, tendo em vista as inconsistências dos resultados dos indicadores de desempenho.

O.M 2 – Aperfeiçoar o planejamento governamental refletido no PPA, envidando esforços para escolha de indicadores de desempenho que espelhem de fato os resultados esperados da ação estatal e que este contenha metas válidas e realísticas, considerando a falta de coerência dos indicadores escolhidos para refletir os resultados de um programa.

O.M 3 – Aprimorar o cálculo da previsão de receitas com base em premissas macroeconômicas mais realísticas, de modo que a dotação final autorizada para execução dos programas de governo não sofra alterações substanciais durante o exercício, impactando a implementação das políticas públicas, devido às variações consideráveis no valor orçado e na execução orçamentária no período de 2018 a 2020, gerando distorções entre programas e funções.

O.M 4 – Aprimorar o arcabouço institucional (governança) e o sistema de acompanhamento e controle (gestão) dos programas de governo, avaliando de forma conjunta a execução orçamentária e financeira e o nível de atingimento dos indicadores de desempenho, visando à melhoria da qualidade do gasto público, corrigindo desvios ou realizando ajustes nas políticas públicas municipais de forma tempestiva e efetiva.

O.M 5 – Apresentar plano de avaliação anual dos programas de governo considerando que as leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA) deverão observar os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas, conforme disposto no parágrafo 16 dos artigos 37 e 165 da Constituição Federal (parágrafos incluídos pela Emenda Constitucional n.º 109/2021).

A SMFP informou que está atenta e envidando esforços para implementar as modificações propostas nas referidas oportunidades de melhoria.

15.2. Opinião Conclusiva do Relatório Técnico

A RESOLUÇÃO ATRICON Nº 01/2021, QUE DISPÕE SOBRE A SISTEMATIZAÇÃO DA APRECIÇÃO DO PARECER PRÉVIO NAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES, PREVÊ A EMISSÃO, NO RELATÓRIO TÉCNICO, DE OPINIÃO CONCLUSIVA ACERCA DOS DESCUMPRIMENTOS REITERADOS DAS DETERMINAÇÕES CONSTANTES DOS PARECERES PRÉVIOS ANTERIORES.

Sobre o tema, cabe trazer a este Relatório o posicionamento da CAD a acerca da questão suscitada no normativo:

[...]

Importa ressaltar que o Parecer Prévio a ser emitido por esta Corte deve, por óbvio, se ater aos balanços gerais, execução orçamentária/financeira/fiscal e descumprimentos reiterados das determinações emitidas em exercícios anteriores (subitem 38.3) restritos ao exercício objeto da Prestação de Contas analisada, bem como às práticas e condutas adotadas pelo agente público pessoalmente responsável pelo seu encaminhamento ao órgão de controle externo.

Desta forma, pode-se inferir que a emissão de opinião quanto a tal aspecto requer, necessariamente, que se apure se o Chefe do Poder Executivo incorreu no descumprimento das determinações por pelo menos dois exercícios consecutivos. Não fosse assim, não teria sentido a existência do termo “descumprimento reiterado”, constante da mencionada norma.

Assim, considerando que a presente Prestação de Contas diz respeito ao primeiro ano de mandato do atual Chefe do Poder Executivo, o que torna inviável a apuração mencionada no parágrafo anterior, esta Coordenadoria **SE ABSTÉM DE EMITIR OPINIÃO** quanto ao descumprimento reiterado das determinações constantes dos pareceres prévios anteriores. (grifo acrescentado)

Como se depreende do trecho colacionado, por se tratar do primeiro ano de mandato do atual Chefe do Poder Executivo e considerar que tal fato torna a apuração do descumprimento reiterado das determinações exaradas por esta Corte de Contas inviável, a CAD se absteve de emitir opinião sobre este eixo.

16.

CONCLUSÃO

16. CONCLUSÃO

PREVIAMENTE AO DESFECHO DO PROCESSO DE CONTAS, APRESENTO CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O RITO PROCESSUAL ADOTADO E A ESTRUTURA DE CINCO EIXOS DEFINIDA PELA ATRICON, COM BASE NA RESOLUÇÃO Nº 01/2021, QUE INTEGROU O CONTEÚDO DO RELATÓRIO TÉCNICO DE APRECIÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO:

- i. Conjuntura econômica e social;
- ii. Apreciação dos balanços gerais;
- iii. Apreciação da execução orçamentária, financeira e fiscal;
- iv. Resultado do desempenho do governo; e
- v. Monitoramento das deliberações constantes nos pareceres prévios anteriores.

16.1. Rito Processual

A PRESENTE PRESTAÇÃO DE CONTAS INGRESSOU NESTA EGRÉGIA CORTE DE CONTAS EM 13/04/2021, CUMPRINDO O PRAZO FIXADO NO § 1º DO ART. 29⁴⁷⁹ DA LEI ORGÂNICA DESTE TRIBUNAL.

As contas foram encaminhadas contemplando os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, a Demonstração das Variações Patrimoniais e o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução do orçamento de que trata o § 3º do art. 254 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, conforme previsto § 2º do art. 29⁴⁸⁰ da Lei Orgânica deste Tribunal.

Cumpre, ainda, registrar que a Controladoria Geral do Município, na qualidade de órgão central do sistema de controle interno, proferiu manifestação sobre as contas, mediante a emissão do Certificado de Auditoria nº 062/2022 (Peça 005), na modalidade Pleno.

Em sequência, atendendo ao disposto no art. 188 do Regimento Interno deste Tribunal, a Coordenadora de Auditoria e Desenvolvimento emitiu o Relatório Técnico (Peça 007) com análise minuciosa da presente Prestação de Contas emitindo as seguintes opiniões conclusivas⁴⁸¹:

- Eixo II - Apreciação dos Balanços Gerais – Com ressalvas;
- Eixo III - Apreciação da execução orçamentária, financeira e fiscal – Sem Ressalvas;
- Eixo V - Monitoramento das deliberações constantes nos pareceres prévios anteriores – Abstenção de Opinião.

Em relação ao Eixo II (Apreciação dos Balanços Gerais) foram proferidas as seguintes ressalvas:

- I. Impossibilidade de obtenção de evidências de auditoria adequadas e suficientes sobre a conta Créditos Tributários a Receber, integrante do Ativo Circulante, cujo saldo ao final do exercício de 2021 correspondia a R\$ 3,10 bilhões (20,98% do Ativo Circulante do Município);
- II. Distorção de, ao menos, R\$ 1,26 bilhão na conta Créditos Tributários a Receber (8,52% do Ativo Circulante do Município), face à não implementação do procedimento de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias e de contribuições, conforme disposto na Portaria STN nº 548/2015.

Em que pese as ressalvas formuladas, a CAD concluiu que as demonstrações contábeis apresentadas no bojo da presente Prestação de Contas representam adequadamente, sob todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial, financeira e orçamentária do Município do Rio de Janeiro no

⁴⁷⁹ Lei nº 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.

⁴⁸⁰ Lei nº 289/81 - 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.

⁴⁸¹ Resolução Atricon 01/2021 - 38.2 Emitir, no relatório técnico, opinião conclusiva sobre os eixos II, III e dos descumprimentos reiterados das determinações constantes no eixo V do item 38.1, que poderá ser sem ressalva, com ressalva, abstenção de opinião ou adversa, apontando as distorções, impropriedades e/ou irregularidades encontradas passíveis de opinião adversa ou com ressalva, conforme as Normas de Auditoria aplicada ao Setor Público; e

exercício de 2021. Embora as impropriedades observadas tenham relevância material, não possuem a capacidade de produzir efeitos generalizados.

Quanto ao Eixo III (Apreciação da execução orçamentária, financeira e fiscal) a CAD, após tecer considerações a respeito do cumprimento dos limites constitucionais e legais, da execução orçamentária e financeira e do cumprimento dos resultados fiscais, concluiu que a execução orçamentária e financeira, bem como a gestão fiscal, realizadas no exercício de 2021, foram efetivadas adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, motivo pelo qual emitiu opinião sem ressalvas.

No que se refere ao Eixo V (Monitoramento das deliberações constantes nos pareceres prévios anteriores), por se tratar do primeiro ano de mandato do atual Chefe do Poder Executivo e, considerando que tal fato inviabiliza a apuração do descumprimento reiterado das determinações exaradas por esta Corte de Contas, a CAD se absteve de emitir opinião sobre este eixo.

Diante das evidências obtidas no exame dos autos, a CAD sugeriu a emissão de 2 alertas, 14 determinações e 8 recomendações a seguir discriminadas:

ALERTAS

A.1 - A não observância do prazo estipulado no art. 18 do Decreto n.º 10.540/2020 para implementação do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle - SIAFIC (01/01/2023) sujeitará o Município à proibição de recebimento de transferências voluntárias.

A.2 - Nos termos do disposto na Lei Complementar n.º 235/2021, e em função da classificação final "B" constatada ao final do exercício de 2021: · A criação de benefícios financeiros, tributários ou creditícios para prazo superior a quatro anos deverá se dar por criação de lei específica (art. 21, inciso XVI); · Está vedada a criação ou majoração de vinculação de receitas públicas de qualquer natureza (art. 22, inciso III); e · Está vedada a vinculação de receitas de impostos em áreas diversas das previstas na Constituição Federal (art. 22, inciso IV) (subitem X.X).

DETERMINAÇÕES

D.1 Que conste, 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.

D.2 Que sejam adotadas providências para a imediata implementação do procedimento de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias e de contribuições, conforme consta na Portaria STN n.º 548/2015.

D.3 Que a SMFP 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.

D.4 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. 25, caput, da Lei Federal n.º 14.113/2020 c/c com o art. 70, caput e incisos I a VIII, da Lei Federal n.º 9.394/1996.

D.5 Que a Secretaria Municipal de Saúde adote as providências visando a execução orçamentária do valor de R\$ 147,43 milhões referente aos sequestros efetuados nas contas do Município em função da ordem judicial emitida pelo TRT no processo 0102392-05.2019.5.01.0000, priorizando ainda as despesas que permitam a imediata recomposição dos valores sequestrados de contas correntes vinculadas a fundos especiais, no montante de R\$ 13,97 milhões.

D.6 Que todos os atos que possam ter repercussão na despesa com pessoal (ativos, inativos e pensionistas) sejam precedidos de estudo de impacto atuarial e fonte de custeio, permitindo, assim, a avaliação de sua viabilidade e eventual responsabilização dos respectivos agentes.

D.7 Que a CGM faça constar, nas próximas prestações de contas, relatório detalhado das despesas realizadas sem prévio empenho, ocorridas tanto na administração direta quanto na administração indireta, 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.

D.8 Que seja disponibilizado o acesso à base de dados do sistema ORÇAMENTO, citado nos parágrafos 1º ao 3º do art. 46 da Lei Municipal n.º 6.763, de 14 de agosto de 2020 (LDO 2021) e na Resolução SMFP n.º 3.222, de 11 de março de 2021

D.9 Que seja disponibilizado o acesso à base de dados do Sistema Corporativo de Acompanhamento e Controle de Obras e Serviços de Engenharia (SISCOB), instituído pelo Decreto n.º 30.062, de 12 de novembro de 2008.

D.10 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.

D.11 Que seja implementada ferramenta online consistente em Cadastro Geral de Obras do Município do Rio de Janeiro, com o objetivo de dar cumprimento ao disposto no art. 45, § único, da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 8º, V, da Lei Federal nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação.

D.12 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.

D.13 Que o Executivo Municipal disponibilize no sítio eletrônico (Portal da Transparência Rio), as listas contendo a ordem cronológica de exigibilidade de todos os créditos classificados em obrigações a pagar, para cada fonte diferenciada de recurso.

D.14 Que a Secretaria Municipal de Educação apresente um plano de ação que tenha como objetivo a retomada do ensino na rede pública municipal compensando as perdas

decorrentes do fechamento das escolas em 2020 e parte do 1º semestre de 2021, tendo em vista a reabertura das unidades.

RECOMENDAÇÕES

R.1 Que a Procuradoria Geral do Município, em conjunto com a Subsecretaria de Patrimônio, da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, 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.

R.2 Que a PGM, na qualidade de órgão responsável pela cobrança dos créditos inscritos em Dívida Ativa, envide esforços 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.

R.3 Que a Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento 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, 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.

R.4 Que a Secretaria Municipal de Cultura, ao elaborar os editais referentes ao cumprimento da Lei n.º 5.553/2013, considere, para o exercício de referência indicado nas próximas Leis Orçamentárias Anuais, a arrecadação do ISS nos termos da classificação orçamentária introduzida pela Portaria STN/SOF n.º 5/2015.

R.5 Que seja proposta Lei definindo a obrigatoriedade e a periodicidade de verificação da manutenção das condições de saúde que ensejaram a aposentadoria por incapacidade permanente do servidor, em linha com o disposto no art. 40, § 1.º, inciso I da CF, com redação dada pela EC 103/2019.

R.6 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.

R.7 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.

R.8 Que o GBP adote, o quanto antes, os procedimentos necessários à efetivação da liquidação da RIO COP, considerando que a empresa se encontra 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.

Por sua vez, a SGCE, em cumprimento ao art. 188, II, do RITCMRJ, considerando o disposto no Relatório Técnico CAD/SGCE, manifestou-se pela emissão de Parecer Prévio favorável à aprovação da Prestação de Contas de Governo, alusiva ao exercício de 2021, sem prejuízo das ressalvas, alertas, determinações e recomendações propostas.

Adicionalmente, em razão do cenário fiscal observado no Município do Rio de Janeiro nos últimos anos, a SGCE buscou relacionar as principais ações estruturantes adotadas pela atual gestão em 2021:

3.1. Reforma da Previdência

A Lei n.º 6.852, de 14 de abril de 2021, alterou a Lei n.º 3.344/2001 que disciplina o Regime Próprio de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro.

As principais alterações visaram à adequação das regras municipais à Emenda Constitucional (EC) n.º 103/2019, com vistas ao equilíbrio atuarial e financeiro do FUNPREVI, com destaque para:

- majoração da alíquota do servidor de 11% para 14% e a patronal de 22% para 28%;
- incorporação de forma definitiva, às receitas do FUNPREVI, dos créditos do município do Rio de Janeiro provenientes dos direitos a que se refere o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, ou recursos da alienação onerosa desses direitos;
- extensão do prazo da Contribuição Suplementar para 2055; e
- revogação da quitação conferida ao Município relativamente a dívidas com o FUNPREVI.

Ademais, foi promulgada a Lei n.º 6.982, de 29 de junho de 2021, que instituiu Regime de Previdência Complementar no Município do Rio de Janeiro. O novo regime possibilita a adoção do teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

O Poder Executivo também enviou Projeto de Emenda à Lei Orgânica n.º 2/2021, atualmente em tramitação, que define novas regras para a aposentadoria dos servidores públicos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social do município. Em síntese, a proposta busca alterar as idades mínimas para inativação de novos servidores que passariam a ser de, respectivamente, 65 anos para os homens e de 62 anos para as mulheres, mantida a redução de 5 anos para os ocupantes do cargo de professor.

3.2. Reforma Tributária

Com a promulgação da Lei n.º 7.000, de 23 de julho de 2021, novas medidas e regras foram estabelecidas no sistema tributário municipal, para melhoria do ambiente de negócios na Cidade do Rio de Janeiro, com destaque para: incentivo à regularização de débitos fiscais; benefícios para os adimplentes do IPTU; simplificação da legislação e de procedimentos; e revisão de benefícios fiscais.

3.3. Novo Regime Fiscal

Com a promulgação da Lei Complementar Municipal n.º 235/2021, foram estabelecidas normas adicionais de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, utilizando-se de mecanismos de controle com o objetivo de preservar o equilíbrio das contas públicas.

O novo regime fiscal é ancorado em metodologia de análise de saúde fiscal proposta pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disparando “gatilhos” com 9 medidas corretivas e vedações, visando estabilidade das finanças da Prefeitura no médio e longo prazo.

3.4. Autorização para Operação de Crédito BIRD

A CMRJ, via Decreto Legislativo n.º 1.529, de 15 de dezembro de 2021, autorizou a Prefeitura a contratar operação de crédito com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) até o valor de US\$ 140.000.000,00 (cento e quarenta milhões de dólares), na modalidade Development Policy Loan (DPL) - empréstimos para Políticas de Desenvolvimento com a garantia da União.

3.5. Auxílio Empresa Carioca

A Lei n.º 6.847, de 25 de março de 2021, possibilitou a concessão de auxílio no valor de até um salário-mínimo por empregado (limitado a cinco empregados), às pessoas jurídicas enquadradas no “Simples Nacional”, pago de forma proporcional ao período de suspensão das atividades empresariais ocasionadas pela pandemia.

A CMRJ aprovou via Decreto Legislativo n.º 1.455, de 24 de março de 2021, a destinação de R\$ 30 milhões de recursos do Fundo Especial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro (FECMRJ) ao Tesouro Municipal para esta iniciativa. Até o encerramento do exercício de 2021, foram transferidos R\$ 10 milhões em auxílios para empresas enquadradas na Lei n.º 6.847/2021.

3.6. Programa Auxílio Carioca

Em março de 2021, foi instituído via Decreto Rio n.º 48.655/2021 o programa auxílio carioca que teve por objeto conceder apoio financeiro às famílias em situação de vulnerabilidade social e outros grupos, de forma emergencial, visando mitigar o 10 Lei n.º 6.847/2021 11 Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006.

3.7. Lei da Liberdade Econômica

A Lei Complementar Municipal n.º 238/2021 regulamentou, no âmbito do município do Rio de Janeiro, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, prevista na Lei Federal n.º 13.874, de 20 de setembro de 2016. A legislação municipal simplificou regras para abertura de novos negócios de baixo risco no município.

3.8. Observatório Econômico do Rio

Instituído pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação (SMDEIS), o Observatório Econômico do Rio tem como finalidade ser um ambiente para acesso de dados, análises e estudos com foco exclusivo na economia do Rio de Janeiro. O Observatório conta com base de informações de diversas fontes (IBGE, BCB18, FGV, IPP19, entre outros) sobre economia do Rio de Janeiro.

Pelo Observatório, foi criado o Indicador de Atividade Econômica do Rio (IAE-Rio) com o objetivo de acompanhar mensalmente o comportamento da economia carioca relacionado ao setor de serviços, principal segmento da economia do município. É possível também encontrar notas técnicas, boletins econômicos e estudos especiais referentes ao desenvolvimento e conjuntura econômica da cidade.

Em seguida, a Procuradoria Especial exarou Parecer (Peça 014) pela aprovação das Contas do Senhor Prefeito Eduardo da Costa Paes, com as determinações, recomendações, ressalvas e alertas sugeridos pela Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento/SGCE (Peça 007), propondo a inclusão das seguintes recomendações:

- Quanto à necessidade de contribuir no processo de implementação da Agenda 2030, adotando, medidas efetivas para o mapeamento e a vinculação dos programas governamentais contidos nas leis orçamentárias às metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com observância dos indicadores disponibilizados;
- Diante do concluído pela CAD quando do monitoramento das deliberações, quanto à necessidade de conferir especial atenção, mediante confluência de esforços, no sentido de acolher e efetivar as proposições que vierem a ser emitidas neste processo, precipuamente em razão da baixa adesão ao deliberado no Parecer Prévio referente ao exercício de 2020, e tendo em vista o teor dos itens 38.6.4 e 38.2 da Resolução 1/2021 da ATRICON.

Por fim, a Procuradoria Especial destacou alguns pontos que caracterizam oportunidades de melhoria, nos termos do subitem 6.3 da conclusão de sua manifestação.

Adicionalmente, considerando o disposto no § 2º do art. 186 do RITCMRJ⁴⁸², foram solicitados, durante a instrução processual, esclarecimentos adicionais à Procuradoria Geral do Município, cujas respostas encontram-se acostadas ao presente processo à Peça 020. Além disso, registre-se que foram inseridas nos autos as Peças 016 e 017, contemplando o Boletim Estatístico de Pessoal do Poder Executivo e o Plano de Equacionamento Atuarial, respectivamente.

⁴⁸² § 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.

16.2. Conjuntura Econômica e Social

16.2.1. Aspectos Socioeconômicos

Em consonância com o disposto nos subitens 38.1,⁴⁸³ e 38.4.1⁴⁸⁴ da Resolução nº 01/2021 da ATRICON, apresentam-se alguns dados da Cidade amparados em três dimensões (a econômica, a social e a concernente à sustentabilidade), tendo como objetivo descortinar um panorama do Rio de Janeiro com o auxílio de indicadores que permitam subsidiar a gestão.

Em relação ao cenário econômico, após apresentar uma queda de 3,8% em 2020, especialmente em decorrência da pandemia de covid-19, que reduziu a atividade econômica no Brasil, o Produto Interno Bruto – PIB brasileiro atingiu um aumento acumulado de 4,60% no exercício de 2021, indicando a retomada do crescimento econômico.

Como destacado pela CAD, foi observado em 2020 uma retração nas atividades de Indústria (-3,4%) e de Serviços (-4,3%), enquanto a Agropecuária apresentou crescimento de 3,8%. Já em 2021, a retração do PIB foi na Agropecuária (-0,2%), enquanto a Indústria e Serviços se recuperaram com taxas de crescimento acumuladas de 4,5% e 4,7%, respectivamente.

A taxa de inflação de 2021, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial - IPCA-E, foi de 10,42%, bem superior aos 4,23% apurados em 2020. A taxa básica de juros (SELIC) definida pelo Banco Central do Brasil - BCB, principal instrumento para o controle da inflação, apresentou aumentos no decorrer do exercício de 2021, iniciando o ano com 1,90% e encerrando com taxa de 9,15%.

Diante deste cenário, o Indicador de Atividade Econômica do Rio (IAE-Rio), desenvolvido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação - SMDEIS, cujo objetivo é acompanhar mensalmente o comportamento da economia da cidade do Rio de Janeiro, cresceu, em termos reais, 4,1% em 2021 (na comparação com o ano anterior), após uma queda de 4,1% em 2020. Já a taxa de inflação foi de 8,6% em 2021, abaixo da inflação brasileira.

Passando para aspectos gerais da Cidade, notadamente sobre a demografia, insta salientar que cálculos atuariais recentes do IBGE⁴⁸⁵ apresentam uma estimativa da população para o ano de 2021 no total de 6.775.561 habitantes.

Em 2021, foram notificados 65.322 nascidos vivos, o que representa uma variação negativa em comparação com 2020, seguindo uma tendência observada desde 2017.

Por sua vez, a taxa de mortalidade constatada ao final do exercício de 2021 apresenta decréscimo quando comparada à taxa anunciada ao final do exercício de 2020, tendo como uma das prováveis causas o início da vacinação contra a covid-19.

⁴⁸³ 38.1. Estruturar o conteúdo do relatório técnico de apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo, pelo menos nos seguintes eixos: I. conjuntura econômica e social.

⁴⁸⁴ 38.4.1. Apresentar as informações do cenário econômico e social do Estado, de acordo com indicadores nacionais e/ou internacionais que demonstrem a efetividade e eficiência dos programas governamentais realizados, propiciando sua análise comparativa e evolutiva.

⁴⁸⁵ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/pesquisa/33/29168?tipo=ranking&ano=2021&indicador=29171>> Acesso em: 24/04/2022.

Ao se comparar dados obtidos nos Censos 2010 e 2000, é possível observar uma tendência do aumento da expectativa de vida e com isso o envelhecimento populacional, característica de uma transição demográfica vivida nas últimas décadas.

Muitos são os desafios impostos pelas complexidades de se equilibrar a escassez de recursos públicos com as necessidades e os anseios sociais dos habitantes de uma Cidade com tantas particularidades.

A gestão pública precisa facilitar e amplificar cada vez mais o acesso da população aos serviços públicos. Estimular a participação da sociedade e aproximar os cidadãos do planejamento da Cidade, nos planos de curto, médio e longo prazo.

Os espaços culturais e turísticos devem ser receptivos e requalificados, com infraestrutura tecnológica para garantir o desenvolvimento sustentável do território, favorecendo a interação e integração do seu entorno.

A Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) da Região do Porto do Rio – Porto Maravilha, com seus aproximados 5 (cinco) milhões de metros quadrados, deve fomentar o dinamismo econômico e social da região portuária.

O réveillon, o Carnaval e o Verão seguem sendo os períodos de maior movimento na Cidade, com dinâmicas próprias de relevante impacto para o setor de turismo e para a economia do Município.

O Plano Estratégico do Município^{486 487} (2021) para os próximos quatro anos partiu dos 12 objetivos centrais de governo⁴⁸⁸, das 6 cartas de compromisso e do Plano de 100 dias^{489 490 491} com as suas 25 ações e as 50 metas do Plano de Governo organizadas em áreas temáticas como Educação, Saúde, Transportes, Emprego e Renda e Segurança Urbana.

Ao todo, de acordo com a Prefeitura, até 2024, a expectativa é que sejam cumpridas 93 metas, com 54 iniciativas que resultarão em 223 projetos. As ações foram separadas em seis eixos: cooperação e paz; igualdade e equidade; longevidade, bem-estar e território conectado; desenvolvimento econômico, competitividade e inovação; mudanças climáticas⁴⁹²; e resiliência e governança.

Entre as metas, estão a extensão da cobertura do Programa Saúde da Família para 70% da população; a redução da taxa de desemprego anual dos atuais 14,7% para 8%; a permanência de 50% dos alunos da rede municipal de ensino em tempo integral; e o aumento de 10% do tratamento de esgotamento sanitário no Município.

Os princípios norteadores estabelecidos no Plano Estratégico estão centrados no equilíbrio das finanças e a eficiência da máquina pública, alinhados à questão ambiental e econômica da Cidade.

⁴⁸⁶ Disponível em: <<https://plano-estrategico-2021-a-2024-pcrj.hub.arcgis.com/>>. Acesso em: 28/04/2022.

⁴⁸⁷ Para saber mais: <https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/guiainicio/gestao-municipal/os-100-primeiros-dias-do-prefeitor-o-que-precisa-ser-feito>.

⁴⁸⁸ Disponível em: <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2020/2030402020/60011/190000688286>> Acesso em 30/06/2022.

⁴⁸⁹ Disponível em: <<https://prefeitura.rio/cidade/prefeitura-do-rio-presta-contas-dos-primeiros-100-dias-de-governo/#:~:text=Prefeitura%20do%20Rio%20presta%20contas%20dos%20primeiros%20100%20dias%20de%20governo,-Publicado%20em%2010&text=O%20prefeito%20Eduardo%20Paes%20apresentou,estabelecidas%20no%20in%C3%AAdcio%20da%20gest%C3%A3o>> Acesso em 30/06/2022.

⁴⁹⁰ Vide Decreto Rio nº 48.393 de 1º de janeiro de 2021.

⁴⁹¹ Os Objetivos Centrais de Governo estão registrados no Tribunal Superior Eleitoral - TSE e foram apresentados pelo Prefeito em sua candidatura, além do Plano de 100 Dias (Decreto Rio nº 48393, de 1º de janeiro de 2021) e as suas vinte e cinco ações.

⁴⁹² A Lei nº 6.906/2021 adota a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável como diretriz para a promoção das políticas públicas municipais.

Com base em informações do Governo Federal, o Município do Rio de Janeiro possui 753.054 empresas ativas, considerando os registros do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, conforme aludido pela CAD/SGCE.

Em 2021, foram gerados 81,4 mil empregos formais segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), divulgado pelo Ministério do Trabalho. Só para efeitos de comparação, no mesmo período de 2020, houve uma perda de 107,7 mil empregos formais na Cidade, segundo informações disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação - SMDEIS.

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD Contínua do IBGE apontam para a recuperação do mercado de trabalho a partir do segundo trimestre de 2021. A taxa de desemprego do Brasil apresentou queda de 3,8 pontos percentuais no mesmo período. Nesse sentido, a diferença entre a taxa de desemprego do Brasil e do Rio vem apresentando uma tendência de queda.

A Lei de Liberdade Econômica (Lei Complementar Municipal nº 238/2021) reforçou, em âmbito municipal, o alcance das garantias fundamentais à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica, e disciplinam a atuação do Município como agente normativo regulador.

A legislação foi regulamentada pela Prefeitura do Rio com a publicação de dois decretos (Decreto nº 50.205, de 16 de fevereiro de 2022 e Decreto nº 50.206, de 16 de fevereiro de 2022). O primeiro deles regulamenta as atividades de baixo risco, e o segundo a Inscrição Econômica Social (INES), que beneficiará empreendedores mais vulneráveis.

A Cidade está inserida no contexto de transformação digital do setor público. Merecem registro as iniciativas Rio Digital *Nomads*, o *Web Summit*, o Rio como Cripto *Friendly City*, as Naves do Conhecimento, a Bolsa Verde, e o *Sandbox*. Rio.

Em alinhamento ao seu Plano Estratégico, por intermédio do programa Rio Resiliente⁴⁹³ a Prefeitura desenvolve um conjunto de diretrizes com o objetivo de lidar com as principais vulnerabilidades da Cidade e torná-la mais resiliente. Segundo a Prefeitura, a iniciativa tem o apoio da rede 100 Cidades Resilientes.

Na dimensão social, alguns indicadores merecem destaque.

Em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o Município não tem alcançado a meta nas últimas avaliações, em especial para os Anos Finais do Ensino Fundamental, cujos resultados estão distantes da meta desde 2013, conforme consta do Relatório e Projeto de Parecer Prévio das Contas de Governo de 2020.

Em comparação com outras capitais do país como São Paulo, Belo Horizonte, Manaus e Fortaleza, o Rio de Janeiro apresenta o pior desempenho nos anos iniciais (1º ao 5º ano), estando em um nível intermediário nos anos finais (6º ao 9º ano). Sobressai a diferença entre os índices quando comparado à Fortaleza, visto que a capital cearense alcançou 6,2 e 5,2 para os anos iniciais e finais, enquanto o Rio de Janeiro atingiu apenas 5,8 e 4,9, respectivamente, para os mesmos segmentos.

⁴⁹³ Disponível em: <<http://cor.rio/resiliente/>> Acesso em: 30/06/2022.

Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, em 2010 (Censo), a Cidade do Rio de Janeiro possuía o maior IDHM (0.799) comparativamente à Região Metropolitana, e ao Estado do Rio de Janeiro.

O Índice de Progresso Social (IPS)⁴⁹⁴ do Rio de Janeiro alcança 60,70 pontos: dentre as 3 dimensões existentes, “Necessidades Humanas Básicas” (75,09) apresenta resultado bem superior ao de “Fundamentos do Bem-Estar” (53,39) e “Oportunidades” (53,61).

É preciso destacar os grupos situados nos extremos do índice. A zona sul e algumas áreas nobres das zonas norte e oeste possuem IPS superior a 70,41. Estão neste grupo: Botafogo, Lagoa, Copacabana, Tijuca, Vila Isabel e Barra da Tijuca. Já os complexos de favelas e as regiões mais extremas das zonas norte e oeste estão no outro extremo, com IPS abaixo de 48,97: como é o caso da Cidade de Deus, Santa Cruz, Portuária, Guaratiba, Rocinha, Jacarezinho, Complexo do Alemão e Pavuna.

Cotejando as Cidades do Estado do Rio de Janeiro, a capital permanece ocupando o segundo lugar no *Ranking* de Competitividade entre os Municípios⁴⁹⁵, atrás apenas do Município de Niterói. No *ranking* de capitais brasileiras, o Rio de Janeiro se encontra na 9ª posição.

Na ampliação e implantação de protocolos de sustentabilidade, em conformidade com as agendas climáticas e no desenvolvimento de novos e inovadores paradigmas para a governança pública, Organizações e Governos têm compreendido e aplicado, cada vez mais, as métricas *Environmental* (Ambiental, E), *Social* (Social, S) *and Governance* (Governança, G) – ESG, com o entendimento de que não se trata mais de um diferencial para o futuro, mas de uma necessidade real do presente para aqueles que buscam ampliar sua competitividade e atratividade⁴⁹⁶.

Os critérios e as dimensões de sustentabilidade devem ser levados em conta para a tomada de decisão do Poder Público. Nesse contexto, os Municípios têm a oportunidade de se colocar como protagonistas de uma transição que tem como objetivo o desenvolvimento econômico atrelado ao respeito ao meio ambiente e a promoção da justiça social.

A Agenda 2030 da ONU, que tem a sustentabilidade ambiental do planeta como meta principal, estimula as organizações a repensarem seus procedimentos e posicionamento para adequação às necessidades futuras.

O documento tem como plano de ação 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), subdivididos em 169 metas, para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos. Tais ODS são integrados, indivisíveis e mesclam, de forma equilibrada, as dimensões do desenvolvimento sustentável.

No âmbito legislativo municipal, a Agenda 2030 da ONU foi internalizada por meio da edição da Lei nº 6.906/2021, de 24/5/2021, de forma que, por imposição legal, a implementação das políticas públicas locais deve estar pautada nos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

⁴⁹⁴ Disponível em: <<http://ipsrio.com.br/o-que-e>> Acesso em: 06/05/2022.

⁴⁹⁵ Disponível em: <<https://municipios.rankingdecompetitividade.org.br/quem-somos>> Acesso em: 06/06/2022.

⁴⁹⁶ Disponível em: <<https://municipios.rankingdecompetitividade.org.br/camadas-esg-e-ods?&pillar=eixo-ambiental>> Acesso em: 30/04/2022.

No âmbito do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro, o Planejamento Estratégico 2021 – 2024⁴⁹⁷ (Páginas 19 a 21) denota plena aderência à Agenda 2030, uma vez que demonstra a intenção de implementar políticas públicas sob a égide dos ODS.

No ano de 2021, o Município do Rio de Janeiro também editou o Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS)⁴⁹⁸, que tem como objetivo central a construção de políticas alinhadas aos ODS da Agenda 2030, de modo a nortear as ações da Prefeitura ao longo das diferentes gestões.

O Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS)⁴⁹⁹ endereça questões fundamentais e basilares para a melhoria da qualidade de vida da Cidade, como o enfrentamento das desigualdades, a redução da pobreza e a erradicação da fome, e as mudanças climáticas⁵⁰⁰, buscando nortear a construção de políticas alinhadas aos ODS da Agenda 2030, ancorando em importantes documentos técnicos elaborados nos últimos anos, como o Visão Rio 500, a Estratégia de Adaptação às Mudanças climáticas e o PMUS (Plano de Mobilidade Urbana Sustentável).

O Plano de Mobilidade Urbana Sustentável-PMUS-Rio⁵⁰¹ objetiva orientar os investimentos públicos em infraestruturas de transportes da Cidade por dez anos, a partir de 2016, e deverá integrar modais motorizados e não motorizados priorizando o transporte público, o deslocamento a pé e por bicicleta.

Ainda em relação à sustentabilidade, no que tange ao Índice de Sustentabilidade da Limpeza Urbana – ISLU, que trata de ferramenta estatística com o objetivo de mensurar o grau de aderência dos Municípios brasileiros às diretrizes e metas da Lei Federal nº 12.305/2010 - Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, o Município do Rio de Janeiro⁵⁰² vem avançando desde o ano de 2016, merecendo registro iniciativas como os Ecopontos, a Coleta Seletiva, o Programa Lixo Zero e o Recicla Comunidade.

Em relação à cobertura florestal, em 2021, o Rio foi reconhecido como uma Cidade amiga das árvores (“*Tree Cities of The world*”) pela Organização para Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO/ONU) e a Fundação *Arbor Day* (USA). Neste particular, destacam-se políticas públicas como o Refloresta Rio.

Sob o enfoque da economia circular, como exemplo de iniciativa relevante no âmbito do MRJ, destaca-se a reutilização da estrutura metálica usada nas Olimpíadas Rio 2016 no novo Terminal Gentileza. O material será usado na construção do terminal que vai integrar o BRT Transbrasil, VLT e linhas de ônibus⁵⁰³.

⁴⁹⁷ Disponível em <<https://plano-estrategico-2021-a-2024-pcrj.hub.arcgis.com/>> Acesso em: 22/04/2022.

⁴⁹⁸ Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/12937849/4337195/PDSCOMPLETO_0406_errata_09062021compactado.pdf> Acesso em: 22/04/2022.

⁴⁹⁹ Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/12937849/4337195/PDSCOMPLETO_0406_errata_09062021compactado.pdf> Acesso em: 24/04/2022.

⁵⁰⁰ Decreto Rio nº 46.078/2020 e Decreto Rio nº 47.086/2020.

⁵⁰¹ Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/web/pmus/sobre>> Acesso em: 28/05/2022.

⁵⁰² Disponível em: <<https://selur.org.br/wp-content/uploads/2021/05/ISLU-2020-a.pdf>> Acesso em: 28/05/2022.

⁵⁰³ Disponível em: https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2022/05/6397355-legado-olimpico-prefeitura-anuncia-reutilizacao-de-estrutura-metalica-usada-nas-olimpiadas-do-rio-no-novo-terminal-gentileza.html?utm_source=whatsapp&utm_medium=artigo&utm_campaign=share-article Acesso em: 01/06/2022.

A partir da síntese desses aspectos envolvendo a dinâmica da Cidade, conclui-se que os maiores desafios são: (i) a conciliação do crescimento econômico e social com a melhoria dos principais indicadores relacionados às funções de governo, sobretudo no tocante à geração de mais e melhores oportunidades de trabalho e emprego; (ii) à redução da violência social e urbana e das mortalidades materna e infantil; (iii) no aperfeiçoamento do atendimento às pessoas em situação de vulnerabilidade; (iv) no incremento e transformação dos serviços de saúde; (v) na ampliação da oferta e qualidade da habitação; (vi) na expansão da rede e qualidade do transporte público; (vii) no aprimoramento do ensino na rede pública; (viii) na construção e preservação de espaços públicos agradáveis e seguros; (ix) no melhoramento, manutenção e extensão da malha cicloviária; (x) no fomento ao turismo responsável, limpo e seguro; e (xi) na qualificação e estrutura dos destinos.

16.2.2. Pandemia

O ano de 2020 foi marcado pela declaração da pandemia pela Organização Mundial de Saúde, com desdobramentos no Brasil e consequente decretação de situação de emergência pelo Município do Rio de Janeiro. O surto de covid-19 adentrou o ano de 2021 com o surgimento de novas variantes ainda mais transmissíveis, como Gama, Delta e Ômicron.

Diante desse cenário, diversas medidas continuaram sendo adotadas para o enfrentamento da pandemia.

No primeiro dia do ano, a nova gestão instituiu o Comitê Especial de Enfrentamento da Covid-19 (CEEC) com o objetivo de promover o constante aperfeiçoamento e estruturação das ações de proteção à vida, como a divulgação semanal da situação epidemiológica das 33 Regiões Administrativas do Município, por meio de levantamento denominado Boletim Epidemiológico.

A campanha de vacinação, iniciada em janeiro de 2021, foi outra estratégia eficaz para o enfrentamento do vírus, uma vez que reduziu a gravidade dos casos, bem como de óbitos. Até 2 de junho de 2022 foram aplicadas mais de 16 milhões de doses das vacinas contra a covid-19.

Apesar de a quantidade total de casos confirmados ter aumentado em 38,7% entre 2020 e 2021, passando de 221.496 para 307.255, a execução do programa de vacinação em 2021 reduziu em 15,1% a taxa de mortalidade comparando com 2020, passando de 284,7 para 241,7 (por 100 mil hab.).

Foram criados os Programas Auxílio Carioca e Auxílio Empresa Carioca, com o objetivo de ceder apoio financeiro, de forma emergencial, visando a atenuar o impacto socioeconômico e a vulnerabilidade social da população carioca, durante a pandemia.

Outra decisão da PCRJ, foi encerrar, em 6 de janeiro de 2021, as atividades do Hospital de Campanha do Riocentro, unidade hospitalar temporária construída em 2020 para o atendimento exclusivo de pacientes com Síndrome Respiratória Aguda Grave, causada pela covid-19. Sua gestão fazia parte do Convênio nº 23/2020, celebrado entre a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e a Empresa Pública de Saúde do Rio de Janeiro (RioSaúde).

Com relação ao referido Convênio, no Relatório do Primeiro Acompanhamento realizado por esta Corte de Contas, foram analisadas as principais fragilidades no sistema de controle interno da SMS e as inconsistências quanto à transparência das informações e à Prestação de Contas.

Cumpra registrar que a flexibilização das medidas restritivas foi gradativa ao longo de 2021. De abril a setembro de 2021, foi permitido o funcionamento de alguns estabelecimentos considerados essenciais e a frequência de determinados locais para a prática de atividades físicas.

Em maio de 2021, os servidores e empregados públicos, nos órgãos e entidades do Município do Rio de Janeiro, retornaram às atividades presenciais. Em agosto de 2021, foram permitidos o acesso e a permanência em determinados estabelecimentos mediante a comprovação de vacinação contra covid-19. E, em outubro de 2021, o uso de máscaras em locais abertos foi flexibilizado, sendo autorizada a abertura de estabelecimentos não essenciais, com capacidade reduzida.

Especificamente em relação aos recursos vinculados ao enfrentamento da pandemia, o MRJ, durante o exercício de 2021, arrecadou o montante aproximado de R\$ 251 milhões, sendo despendido cerca de R\$ 238 milhões nas ações adotadas ao combate à covid-19.

A pandemia de covid-19 ainda persiste. Conforme divulgado pelos Boletins Epidemiológicos, o vírus e suas variantes continuam em circulação, razão pela qual se faz necessário observar a manutenção das recomendações sanitárias.

16.3. Apreciação dos Balanços Gerais

A CONTABILIDADE PÚBLICA NO BRASIL ESTÁ PASSANDO POR RELEVANTES ALTERAÇÕES, VISANDO À IMPLANTAÇÃO DE UM NOVO MODELO, COM O OBJETIVO DE CONVERGIR AS PRÁTICAS CONTÁBEIS AOS PADRÕES INTERNACIONAIS, BEM COMO A ADOÇÃO DE PROCEDIMENTOS PATRIMONIAIS A SEREM NECESSARIAMENTE OBSERVADOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS NACIONAIS SOB A MESMA BASE CONCEITUAL, ASSEGURANDO A CONSISTÊNCIA DA INFORMAÇÃO CONTÁBIL UTILIZADA PARA ELABORAÇÃO DO BALANÇO DO SETOR PÚBLICO NACIONAL (BSPN), PREVISTO NO ART. 51 DA LRF.

Conforme informações divulgadas na Prestação de Contas de Governo, em atendimento à Portaria STN nº 548/2015⁵⁰⁴, foram apresentados os procedimentos contábeis patrimoniais e o estágio atual de implantação no Município do Rio de Janeiro, demonstrando que os procedimentos vêm sendo instituídos pela Prefeitura.

No entanto, resta pendente de implementação um procedimento⁵⁰⁵ que tinha como obrigatoriedade de registros contábeis o prazo de 01/01/2021, e consta como ainda não iniciado.

É importante alertar a Prefeitura sobre a existência de dois procedimentos com prazo para implementação até 31/12/2022 e obrigatoriedade de registro a partir de 01/01/2023, que também estão com *status* de não iniciados. O primeiro refere-se ao reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens de infraestrutura⁵⁰⁶, e o segundo ao reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens do patrimônio cultural⁵⁰⁷.

Balanços Gerais

As informações geradas pela análise das demonstrações contábeis do setor público são importantes instrumentos para apresentar os resultados governamentais auferidos em um determinado período aos gestores públicos e à população em geral.

Na análise do balanço patrimonial, é possível observar a evolução dos índices de liquidez, demonstrando que houve uma melhora na capacidade de o MRJ pagar as suas dívidas a curto/longo prazo servindo-se dos recursos do Ativo.

⁵⁰⁴ Instituiu o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP).

⁵⁰⁵ 1. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias e de contribuições (exceto créditos previdenciários), bem como dos respectivos encargos, multas, ajustes para perdas e registro de obrigações relacionadas à repartição de receitas.

⁵⁰⁶ 8. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens de infraestrutura; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável.

⁵⁰⁷ 9. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens do patrimônio cultural; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável (quando passível de registro segundo IPSAS, NBC TSP e MCASP).

O índice de liquidez corrente passou de 0,75 em 2020 para 1,68 em 2021, demonstrando que os recursos disponíveis no Ativo Circulante em 31/12/2021 eram suficientes para honrar, em sua totalidade, os compromissos de curto prazo.

Já o quociente de liquidez geral⁵⁰⁸ apresentou um indicador de 0,56 em 2021 (0,39 em 2020), significando que os recursos disponíveis no Ativo Circulante e Ativo Realizável a Longo Prazo, em 31/12/2021, não eram suficientes para honrar, em sua totalidade, as exigibilidades constantes no Total do Passivo.

No que se refere ao Ativo, registre-se que foi apontada no Relatório Técnico a impossibilidade de obtenção de evidências de auditoria adequadas e suficientes sobre a conta “Créditos Tributários a Receber”, integrante do Ativo Circulante, cujo saldo ao final de 2021 correspondia a R\$ 3,10 bilhões (20,98% do Ativo Circulante do Município).

Além disso, também foi identificada pelo Corpo Técnico distorção de, ao menos, R\$ 1,26 bilhão na conta Créditos Tributários a Receber (8,52% do Ativo Circulante do Município), em face da não implementação do procedimento de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias e de contribuições, como mencionado anteriormente.

Em continuidade, assinala-se que, nos Créditos de Longo Prazo, os quais representam 62,78% do Ativo não Circulante, está inserido o elevado montante da dívida ativa do Município, que será comentada logo adiante devido a sua representatividade.

Sob a ótica do passivo, é possível notar um aumento das dívidas com fornecedores no curto e longo prazo da ordem de R\$ 820 milhões em relação ao ano anterior. Por outro lado, houve uma redução do endividamento total de R\$ 6,90 bilhões.

Cabe ressaltar o elevado montante de provisões a pagar de R\$ 50,91 bilhões, sendo R\$ 27,91 bilhões decorrentes do déficit atuarial do FUNPREVI, bem como o substancial montante de contingências passivas de R\$ 92,33 bilhões, sendo R\$ 92,01 bilhões decorrentes de contingências cíveis, R\$ 195 milhões de contingências fiscais, e R\$ 125 milhões de contingências trabalhistas.

As despesas executadas com precatórios corresponderam a R\$ 280,52 milhões no exercício de 2021, tendo sido pagos efetivamente R\$ 278,40 milhões e R\$ 2,12 milhões inscritos em Restos a Pagar.

Em auditoria realizada pela CAD, foi apurada a existência de 31 precatórios que deveriam ter sido pagos e não foram empenhados no exercício de 2021 no montante de R\$ 17,72 milhões, devidamente evidenciados no Balanço Patrimonial da Administração Direta.

A PGM/RJ informou, no curso da mesma auditoria, a motivação para a não quitação dos referidos precatórios, esclarecendo que alguns foram suspensos ou cancelados nos exercícios de 2021 e 2022, outros foram quitados em data posterior⁵⁰⁹ e um deles será quitado com saldo existente em conta de depósito de precatórios.

Quanto aos restos a pagar, verificou-se que o saldo, em 31 de dezembro de 2021, que incluiu os RPs de exercícios anteriores e os inscritos em 2021, alcançou a quantia de R\$ 3,63 bilhões.

⁵⁰⁸ $(\text{Ativo Circulante} + \text{Ativo Realizável a Longo Prazo}) / (\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não Circulante})$.

⁵⁰⁹ 30/12/2021, 01/02/2022 e 09/02/2022.

No exercício de 2021, o Município pagou restos a pagar (excluídos os provenientes de despesas intraorçamentárias) da ordem de R\$ 2,29 bilhões, tendo sido cancelado o montante de R\$ 1,50 bilhão.

Salienta-se que, com a edição da Lei Complementar nº 235, de 3/11/2021, ficou estabelecido o parcelamento, em 10 anos, das obrigações inscritas em Restos a Pagar até 31/12/2020, desde que essas obrigações não se enquadrassem nas hipóteses elencadas na legislação. O montante parcelado totalizou R\$ 622,93 milhões.

Feitas tais considerações sobre o ativo e passivo, destaca-se que o patrimônio líquido do MRJ evoluiu de R\$ 31,96 bilhões negativos em 2020 para R\$ 16,93 bilhões negativos em 2021.

Um dos fatores que contribuiu para a redução do patrimônio líquido negativo foi o resultado patrimonial do exercício, que apresentou um desfecho positivo de R\$ 17,05 bilhões, revelando que as variações patrimoniais aumentativas superaram as variações patrimoniais diminutivas.

Além disso, contribuíram de forma relevante para essa variação: a reversão das Provisões Matemáticas Previdenciárias por conta da diminuição do passivo atuarial do FUNPREVI em R\$ 8,25 bilhões; a atualização de créditos inscritos em Dívida Ativa em R\$ 6,00 bilhões; e o recebimento da receita proveniente da concessão de serviço de saneamento (CEDAE) em R\$ 3,99 bilhões.

Já no Balanço Financeiro ficou demonstrado que os ingressos de recursos do Município em 2021 totalizaram R\$ 48,90 bilhões. No comparativo com o exercício anterior, observou-se um aumento de R\$ 8,52 bilhões de ingresso de recursos. Por sua vez, os dispêndios corresponderam a R\$ 42,91 bilhões, incluído o montante de R\$ 2,88 bilhões referentes ao pagamento de restos a pagar de exercícios anteriores.

Com isso, restou evidenciado que o MRJ alcançou um resultado financeiro de R\$ 5,99 bilhões (R\$ 645 milhões em 2020), fazendo com que as disponibilidades financeiras passassem de R\$ 1,89 bilhão em 2020 para R\$ 7,89 bilhões em 2021.

No que tange ao Balanço Orçamentário Consolidado, é possível notar um superávit de arrecadação (receita arrecadada – receita prevista) de R\$ 6,78 bilhões, enquanto a economia orçamentária (dotação atualizada – despesa empenhada) foi de R\$ 2,79 bilhões.

O superávit orçamentário⁵¹⁰ registrado no período foi de R\$ 4,66 bilhões, influenciado pela utilização do superávit financeiro apurado em Balanço Patrimonial do ano anterior no valor de R\$ 404,28 milhões, por meio da abertura de crédito adicional.

Por fim, sobre este eixo, o Relatório Técnico da CAD emitiu opinião no sentido de que as demonstrações contábeis apresentadas representaram adequadamente, sob todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial, financeira e orçamentária do Município no exercício de 2021, com as seguintes ressalvas:

- I. Impossibilidade de obtenção de evidências de auditoria adequadas e suficientes sobre a conta Créditos Tributários a Receber, integrante do Ativo Circulante, cujo saldo ao final do exercício de 2021 correspondia a R\$ 3,10 bilhões (20,98% do Ativo Circulante do Município); e

⁵¹⁰ O Balanço Orçamentário em análise representa o balanço consolidado do MRJ, evidenciando as receitas e despesas de toda administração pública municipal, com exclusão dos saldos que envolvam transações intraorçamentárias. Por esta razão, o resultado orçamentário apresentado não será o mesmo do resultado orçamentário evidenciado na parte que trata da gestão orçamentária do Poder Executivo.

II. Distorção de, ao menos, R\$ 1,26 bilhão na conta Créditos Tributários a Receber (8,52% do Ativo Circulante do Município), face à não implementação do procedimento de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias e de contribuições, conforme disposto na Portaria STN n.º 548/2015.

16.4. Execução Orçamentária, Financeira e Fiscal

16.4.1. Gestão Orçamentária

O orçamento do Município para o exercício de 2021 estimou as receitas e fixou as despesas em R\$ 31,27 bilhões. Ao longo do período, com a abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 4,11 bilhões, obteve-se uma despesa autorizada de R\$ 35,38 bilhões.

As receitas arrecadadas superaram o montante previsto em 19,85%, contribuindo para a ocorrência de um superávit de arrecadação de R\$ 6,21 bilhões. Além disso, o resultado positivo da realização de receitas também superou a execução das despesas, tendo como consequência um superávit orçamentário de R\$ 5,03 bilhões⁵¹¹.

No que se refere às receitas correntes, estas atingiram 121,45% do previsto, apresentando um desempenho muito acima da estimativa em quase todas as origens.

O maior impacto sentido na arrecadação foi ocasionado pelas Receitas Patrimoniais, que tiveram um desempenho de 1.402% do previsto inicialmente. O recebimento dos recursos provenientes da Concessão de serviço de saneamento – (CEDAE) gerou aos cofres do Município um montante adicional de R\$ 3,99 bilhões no exercício de 2021, influenciando positivamente os resultados orçamentário e fiscal e a apuração dos limites constitucionais e legais.

No mesmo sentido, o desempenho das Transferências Correntes e das Receitas Tributárias também superou a previsão em 16,16% e 7,36%, respectivamente, o que acabou por atenuar o efeito causado pelo déficit arrecadatório das outras origens de receitas.

Por outro lado, as origens de Receitas Correntes que apresentaram uma arrecadação abaixo da meta foram as Receitas de Contribuições (- R\$ 177 milhões), Receita de Serviços (- R\$ 70 milhões) e Outras Receitas Correntes (- R\$ 73 milhões).

No que diz respeito às Receitas de Capital, foram realizadas 23,63% do previsto, apresentando déficit de arrecadação em todas as origens, especialmente em operações de crédito (- R\$ 245 milhões) e transferências de capital (- R\$ 82 milhões).

Na seara das despesas, foram realizados R\$ 32,44 bilhões, reduzindo-se os gastos em relação ao exercício anterior em 1,43% (de R\$ 32,91 bilhões em 2020 para R\$ 32,44 bilhões em 2021).

As despesas com Pessoal e Encargos Sociais representaram o maior gasto do MRJ, atingindo o percentual de aproximadamente 59% das despesas totais. No comparativo com o exercício anterior, sofreram uma redução de 5,99%, principalmente em função de vedações impostas pela LC nº 173/2020, que estabeleceu diversas medidas de contenção de gastos relacionadas ao enfrentamento da pandemia, em vigor até o final do exercício de 2021.

⁵¹¹ O resultado orçamentário apresentado refere-se ao obtido pelo Poder Executivo, e por esta razão não é o mesmo evidenciado no Balanço Orçamentário Consolidado do Município.

Ainda no que concerne às despesas, cabe destaque para o aumento dos gastos com Juros e Encargos da Dívida e Amortização da Dívida, que cresceu 138,4% e 39,50%, nessa ordem, em relação ao ano anterior, influenciado pela retomada do pagamento das dívidas contratadas com a União, que estava suspenso em 2020.

Cumpra também registrar as sucessivas quedas nas despesas realizadas com Investimentos nos últimos 6 anos, ressaltando que, só em relação a 2020, houve um considerável decréscimo de 38,77%, sendo o menor valor investido na última década.

No que se refere às despesas por Função, as três principais funções que representaram 63,69% da despesa executada em 2021 foram: Educação (24,53%), Saúde (20,99%) e Previdência Social (18,17%).

No comparativo com o ano anterior, verifica-se que a Função Encargos se deslocou da sexta posição em 2020 com 7,68%, para a quarta posição em 2021, representando 9,92% das despesas, notadamente, em razão da retomada dos pagamentos das operações contratadas junto à CEF e ao BNDES e da dívida renegociada com a União, conforme mencionado anteriormente.

16.4.2. Gestão Financeira

Situação Financeira do MRJ em 2020

Desde a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Município do Rio de Janeiro nunca havia apresentado insuficiência financeira (despesas vencidas sem cobertura financeira), conforme constatado no último mandato do Chefe do Poder Executivo (2017 a 2020), encerrado com um caixa negativo de R\$ 5,55 bilhões em 2020.

De igual forma, o FUNPREVI vem registrando sucessivos déficits orçamentários, resultando no consumo integral das disponibilidades financeiras do Fundo, que se esgotaram a partir do exercício de 2015.

Com tal cenário fiscal, o exercício financeiro de 2020 foi encerrado com atraso de pagamentos até de despesas prioritárias (remuneração de servidores ativo e inativos e fornecedores de bens e serviços essenciais), proporcionando uma insegurança a todos os credores que dependem do fluxo de caixa do Tesouro Municipal.

Conforme constatado no exame das contas de governo referentes ao exercício de 2020, a insuficiência financeira de R\$ 5,55 bilhões decorreu especialmente de três artifícios fiscais utilizados durante a gestão anterior (2017 a 2020):

- (1) superestimar a receita anual prevista na LOA, possibilitando a realização de despesa num montante superior à receita arrecadada;
- (2) carregar quase toda a superestimativa na meta de arrecadação no sexto bimestre, inviabilizando a detecção de necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira durante o exercício, conforme previsto no artigo 9º da LRF;
- (3) realizar despesas sem prévio empenho, ou seja, à margem do orçamento aprovado e, consequentemente, sem cobertura financeira.

Situação Financeira do MRJ em 2021

Apesar do elevado desprovimento de caixa apurado em 2020 (R\$ 5,55 bilhões de dívidas vencidas sem disponibilidade de caixa), o MRJ encerrou o exercício de 2021 com uma disponibilidade de caixa bruta de R\$ 7,31 bilhões e obrigações financeiras de R\$ 6,75 bilhões, resultando numa disponibilidade de caixa líquida equivalente a R\$ 559 milhões.

Por oportuno, vale ressaltar que, desde 2017, o MRJ não apresentava saldo positivo de caixa.

As principais causas para a guinada no fluxo de caixa da Prefeitura foram:

- Ingresso de receitas patrimoniais extraordinárias provenientes da participação do Município na concessão dos serviços de saneamento (CEDAE) - R\$ 3,99 bilhões;
- Aumento real na arrecadação dos impostos municipais (IPTU, ISS e ITBI) em 7,40% (de R\$ 11,21 bilhões para R\$ 12,04 bilhões) e das transferências correntes em 5,12% (de R\$ 11,59 bilhões para R\$ 12,18 bilhões), com destaque para as transferências do Fundeb que tiveram um crescimento de 21,22% (de R\$ 2,92 bilhões para R\$ 3,54 bilhões);
- Redução das despesas totais do exercício (já descontados os efeitos da inflação) em 1,43% (de R\$ 32,91 para R\$ 32,44 bilhões), com destaque para despesa de pessoal e encargos sociais (de R\$ 20,32 bilhões para R\$ 19,10 bilhões) e investimentos (de R\$ 751,68 milhões para R\$ 460,28 milhões), que tiveram reduções nominais de 5,99% e 38,77% respectivamente;
- Redução das obrigações financeiras do exercício decorrente de cancelamentos de restos a pagar no montante de R\$ 1,5 bilhão e do parcelamento de R\$ 622,93 milhões referentes às obrigações inadimplidas ou inscritas em restos a pagar em 10 cotas anuais por imposição legislativa⁵¹².

Somado a isso, no exercício de 2021 não houve superestimativa da previsão da receita total e das metas bimestrais de arrecadação como ocorrida em anos anteriores.

Despesas sem Prévio Empenho

Insta salientar que este Tribunal vem alertando o Poder Executivo, reiteradamente, sobre a gravidade das irregularidades cometidas.

Nas Contas de 2017, o TCMRJ proferiu alerta específico para a necessidade de atender o art. 60 da Lei 4.320/1964 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.

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

⁵¹² LC 235/2021 - Art. 23. Ficam parceladas as obrigações inadimplidas ou inscritas em restos a pagar até 31 de dezembro de 2020, em dez parcelas anuais.

junto aos Gestores (Secretários e Dirigentes de Entidades da Administração Indireta), visando à adequação da contratação de despesas aos limites dos créditos orçamentários disponíveis.

Nas Contas de 2019, foi determinado por este Tribunal a apresentação de um plano de ação exequível com medidas estruturantes para extinguir a prática ilegal e danosa às finanças municipais de se realizar despesas sem o devido processamento orçamentário, de forma a atender às regras de execução da despesa prevista na Lei nº 4.320/1964, Lei nº 8.666/1993, Lei Complementar nº 101/2000 e observar os princípios da Legalidade e do Equilíbrio Orçamentário.

Vale ressaltar que, durante o exercício de 2020, foram proferidos diversos alertas e determinações para coibir a ocorrência da referida irregularidade, inclusive atentando⁵¹³ para que a realização de despesa sem autorização legislativa constitui crime contra às finanças públicas⁵¹⁴, denominado ordenação de despesa não autorizada, além de configurar ato de improbidade administrativa⁵¹⁵.

No entanto, conforme evidenciado nos Balanços Patrimoniais referentes ao exercício de 2021, a realização de despesas sem prévio empenho pelos órgãos da Administração Direta, só no exercício de 2021, foi de R\$ 467,86 milhões. Já o estoque de despesas sem prévio empenho não regularizadas, atingiu o montante de R\$ 2,43 bilhões.

Portanto, nota-se que ainda persiste a prática adversa de realizar despesas sem a devida execução orçamentária.

Cabe destacar que a realização de despesas sem prévio empenho fere as normas legais, compromete o controle da execução orçamentária e o equilíbrio das finanças do município.

Além disso, a prática de tais atos causa danos consideráveis ao planejamento e controle da execução orçamentária e financeira da entidade, resultando na criação de passivos sem disponibilidade financeira e no comprometimento de receitas futuras, uma vez que tais despesas deverão ser empenhadas nos orçamentos seguintes.

Despesas de Exercícios Anteriores

Na realização de despesas sem prévio empenho, em regra, o pagamento é efetuado por meio de reconhecimento de dívida por meio de emissão de empenho, utilizando como dotação orçamentária recursos alocados no elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores.

Registre-se que a legitimidade da despesa e a obrigação do pagamento pela Administração Municipal não descartam a responsabilização dos servidores que praticaram tais atos. Portanto, paralelamente ao processo de reconhecimento de dívida, deverá ser realizada a apuração de responsabilidade (sindicância administrativa e/ou inquérito administrativo).

No exercício de 2021, foram reconhecidas e empenhadas despesas de exercícios anteriores no montante de R\$190.609.918,68.

⁵¹³ Processo TCMRJ nº 40/100.619/2020.

⁵¹⁴ Código Penal (Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940).
Ordenação de despesa não autorizada
Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)
Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

⁵¹⁵ Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 – Art. 10
IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento.

Nesta ordem de ideias, adverte-se quanto a necessidade de implementação de medidas eficazes para evitar pagamentos de despesas de exercícios anteriores sem a devida apuração de responsabilidade em procedimento que permita, além de apurar o motivo pelo qual a despesa não foi empenhada em época própria, verificar:

- se a despesa foi realizada sem prévia autorização legislativa (art. 167, incisos I, II, IV e V, da CF/1988);
- se afrontou os princípios básicos das licitações e contratos (art. 37 da CF/1988 e Lei nº 8.666/1993) e da responsabilidade fiscal (arts. 16 a 17 da LRF);
- se afrontou as demais regras legais aplicadas a Administração Pública;
- e, principalmente, se ocorreu sobrepreço ou superfaturamento.

Atraso de Pagamentos

Saliente-se que a não quitação das obrigações financeiras dentro do prazo de vencimento pode provocar diversas consequências negativas para Cidade que vão desde o incremento de juros até a possível paralisação de serviços essenciais.

No exercício de 2021, foram identificados empenhamentos de despesas com juros e multas que totalizaram o montante de R\$ 730,17 milhões, sendo R\$ 24,86 milhões não decorrentes de contrato de empréstimos.

Sobreleva notar que os valores empenhados para pagamento de juros e multas, só com a CEDAE e a LIGHT, totalizaram o montante de R\$ 10,76 milhões no exercício.

O atraso de pagamentos, além de ocasionar juros e multas, pode gerar o incremento de outras despesas derivadas do inadimplemento de obrigações contratuais e patronais como, por exemplo, as derivadas de sentenças judiciais, indenizações e restituições.

No exercício de 2021, as referidas despesas totalizaram o montante de R\$ 852,66 milhões.

Logo, diante do exposto, torna-se salutar a promoção de medidas para inibir a ocorrência de pagamentos de despesas com atraso, inclusive com concessionárias de serviços públicos, de forma a evitar a incidência de juros e multas, a paralisação de serviços, os custos judiciais e o encarecimento dos insumos e do financiamento provocado pela insegurança dos credores, dificultando contratações futuras.

Ordem Cronológica de Pagamentos

Em sessão plenária do dia 6 de julho de 2017, o TCMRJ proferiu determinações ao Poder Executivo visando a eliminar a subjetividade e a pessoalidade na realização de pagamentos aos particulares que contratassem com a Administração.

A referida decisão foi balizada na constatação de que a ordem cronológica de pagamentos vinha sendo feita segundo a liquidação e não segundo a exigibilidade do crédito (momento que nasce para o credor o direito de receber da administração seu pagamento), conforme fixado no artigo 5º da Lei 8.666/1993.

Nesta toada, o TCMRJ entendeu que isto gerava uma grande margem de manobra para o gestor público decidir o que era enviado à liquidação ou não, desvirtuando o espírito de objetividade e infringindo princípios como da moralidade e impessoalidade.

Ademais, o inciso XII do art. 1º do Decreto-Lei nº 201/1967 define a inversão da ordem de pagamentos como crime de responsabilidade e o art. 337-H da Lei nº 14.133/2021, que revogou o art. 92 da Lei nº 8.666/1993, tipifica penalmente a conduta.

Adicionalmente, a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), estabeleceu, de forma expressa, em seu art. 141, que o órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentaram eventual alteração dessa ordem.

Diante do arcabouço normativo apresentado, tendo em vista o papel fiscalizador desta Corte de Contas, foi determinado no processo de contas de Governo do exercício anterior que o Poder Executivo Municipal disponibilizasse no sítio eletrônico (Portal da Transparência Rio), as listas contendo a ordem cronológica de exigibilidade de todos os créditos classificados em obrigações a pagar por fonte diferenciada de recurso.

Em relação à referida determinação, conforme verificado durante os trabalhos de Inspeção Extraordinária realizada em 2021, pela CAD, 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 6ª IGEs (Processo TCMRJ nº 40/100.922/2021), não foi localizada no Portal da Prefeitura a lista com a ordem cronológica de exigibilidades de créditos.

Desse modo, a CAD sugeriu a manutenção da determinação na presente Prestação de Contas.

16.4.3. Gestão Fiscal

A responsabilidade fiscal está pautada, basicamente, na manutenção equilibrada das principais variantes fiscais: dívida, despesas e receitas. Nesse sentido, ser administrativamente responsável significa manter as despesas em patamares suportáveis, obedecer à capacidade de pagamento nas contratações de empréstimos e, além de tudo, auferir todas as receitas de sua competência⁵¹⁶, com o devido acompanhamento e controle ao longo do exercício.

Situação Fiscal em 2020

De acordo com o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, o MRJ foi a capital que apresentou o pior cenário fiscal em 2020, considerando o resultado consolidado dos 9 indicadores referentes aos seguintes eixos fiscais: Endividamento, Solvência Fiscal, Autonomia Financeira, Financiamento dos Investimentos, Rigidez das Despesas e Planejamento.

O resultado da pesquisa, que apresenta os dados fiscais padronizados e apurados segundo os conceitos do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), identificou a seguinte conjuntura do MRJ no exercício de 2020:

⁵¹⁶ Revista do TCU nº 97.

- Endividamento: Capital mais endividada em percentual da RCL;
- Solvência Geral (Despesa Bruta com Pessoal): Capital com maior gasto com pessoal em percentual da RCL;
- Solvência Geral (Serviços da Dívida): Segunda capital com maior gasto com pagamento de dívida em percentual da RCL;
- Rigidez das Despesas (Despesas de custeio): Capital com maior gasto com despesa de custeio em relação a despesa total;
- Planejamento (Restos a Pagar): Capital com maior transferência de despesas do exercício que se encerra para o seguinte;
- Planejamento (Disponibilidade de Caixa): Capital com a maior insuficiência de caixa do país.

Situação Fiscal em 2021

No entanto, conforme exposto no Capítulo 3 deste Relatório, o panorama fiscal do MRJ, referente ao exercício de 2021, apresentou uma evolução positiva em praticamente todos os indicadores, decorrente, principalmente, do aumento das disponibilidades financeiras e da receita corrente líquida.

Diante do exame das informações apresentadas nos autos, é possível concluir que houve uma sensível melhora nas finanças da Cidade, caracterizada principalmente pelo vultoso incremento na arrecadação (de R\$ 31 bilhões em 2020 para R\$ 37 bilhões em 2021) e pelo elevado superávit orçamentário de R\$ 5,03 bilhões (sendo este o maior superávit verificado entre as capitais do Brasil no exercício de 2021).

Em que pese a situação fiscal ter apresentado avanços em relação ao exercício anterior, cabe advertir sobre o possível implemento de despesas em face dos seguintes fatores:

- as restrições no tocante ao crescimento dos gastos com pessoal previstas na Lei Complementar nº 173/2020 não estão mais vigentes;
- o crescente aumento das despesas previdenciárias que obrigará o Município do Rio de Janeiro a aportar ainda mais recursos financeiros para quitar as obrigações do FUNPREVI, seja via aporte financeiro ou por meio de contribuição suplementar, além das receitas provenientes de *royalties* de petróleo e alienação de bens.

Em paralelo, sob a perspectiva arrecadatória, conforme apontado por esta Corte de Contas ao apreciar o RREO do 6º bimestre de 2021, os valores ainda a receber decorrentes do leilão relativo à CEDAE não ostentarão a mesma grandeza dos percebidos em 2021, conforme demonstrado na planilha a seguir:

Tabela 186. Previsão de recursos proveniente do leilão relativo à CEDAE

Fonte: SMFP

Elaboração: CAD

Valores em R\$ mil

	Arrecadado		Projetado			Total
	2021	2022	2023	2024	2025	

Outorga - Concessão de serviços públicos de fornecimento de água, de esgotamento sanitário e serviços complementares	3.991.506	827.571	115.070	641.533	438.576	6.014.257
--	-----------	---------	---------	---------	---------	-----------

Metas Fiscais

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional⁵¹⁷, 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.”.

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.

Neste particular, registra-se que, no exercício de 2021, foi apurado um expressivo resultado primário (R\$ 7,64 bilhões) e nominal (R\$ 6,52 bilhões), superando de forma contundente as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em 506,35% e 659,91%, respectivamente.

Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida, importante parâmetro para aferição de vários indicadores da gestão fiscal, atingiu o patamar de R\$ 30 bilhões, apresentando um crescimento de 21,62% comparativamente com o mesmo período de apuração anterior.

Tal crescimento foi fortemente influenciado pelo recebimento dos recursos de Concessão de serviços de saneamento (CEDAE), que por ser integrante do rol das receitas correntes impactou diretamente a composição da RCL, ampliando, assim, a base de cálculo para diversos indicadores, como os limites de despesa de pessoal, dívida pública, garantias, contragarantias e operações de crédito.

A RCL também foi positivamente impactada pelo crescimento da arrecadação das receitas dos impostos municipais (ISS, ITBI e IPTU), dos rendimentos de aplicação financeira, e das transferências de recursos do FUNDEB, do ICMS e dos *royalties*.

Metas Bimestrais de Arrecadação

No âmbito das metas bimestrais de arrecadação, que são acompanhadas ao longo do exercício a fim de se verificar se a realização da receita será suficiente para cumprimento das metas de resultado primário e nominal, restou demonstrado que não houve atingimento das metas nos 2º e 3º bimestres, com uma insuficiência de arrecadação de R\$ 161 milhões.

⁵¹⁷ Manual de Demonstrativos Fiscais – 9ª Edição – pag. 56.

Por outro lado, nos demais bimestres, o Município superou as metas de arrecadação em todos os períodos, terminando o exercício com um superávit arrecadatário de R\$ 6,21 bilhões, não sendo, portanto, necessária a adoção das medidas de contingenciamento estabelecidas pela LRF.

Dívida Consolidada

Registre-se que a dívida consolidada do MRJ, após uma redução em 2019 (R\$ 17 bilhões), apresentou expressivo aumento em 2020 (R\$ 20,26 bilhões), principalmente em função da suspensão dos pagamentos determinada pela Lei Complementar nº 173/2020, voltando a recuar em 2021 (R\$ 18,87 bilhões) com a retomada dos pagamentos.

Conforme informações prestadas pela SMFP, em auditoria realizada pela CAD, ficou demonstrada uma queda constante da participação da dívida renegociada com a União, passando de 5,85%, em 2017, para 4,44%, em 2021, e daquelas relativas à mobilidade urbana, que representavam 49,33% do total, em 2017, e agora representam 40,15%. Em contrapartida, houve aumento da representatividade da dívida reestruturada (26,19% em 2017 para 33,86% em 2021), em função das variações observadas na cotação do dólar no período.

No que concerne à dívida consolidada líquida, que representa a dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, que, ao final do exercício de 2020, perfazia a quantia de R\$ 18,33 bilhões, encerrou o exercício de 2021 com um montante de R\$ 13,16 bilhões, notadamente em razão do expressivo aumento nas disponibilidades de caixa.

Renúncia de Receita

O total da renúncia de receitas concedidas em 2021 totalizou R\$ 2,33 bilhões, correspondendo a 16,54% da arrecadação das receitas tributárias e apresentando um aumento em relação ao período anterior de 15,87%.

Registre-se que, do total de renúncias concedidas, 22,83% referem-se ao ISS, 15,57% ao IPTU e 7,20% ao ITBI.

É importante destacar que somente 1,82% do total dos valores relativos às renúncias de receitas apresentaram regionalização, sendo informado pela SMFP que foi realizada análise de cada caso, concluindo-se ora pela não aplicação de regionalização, ora pela impossibilidade de se obter o dado regionalizado por não haver sistema automatizado com tal funcionalidade.

Cumprir assinalar que não houve previsão de compensação para nenhuma das renúncias promovidas, tendo sido informado pela SMFP que a renúncia foi considerada na estimativa da receita na Lei Orçamentária Anual, na forma do art. 12 da LRF, e que não afetará as metas dos resultados fiscais previstos nos anexos da LDO.

No âmbito da Reforma Tributária Municipal, advinda com a edição da Lei nº 7.000, de 23/07/2021, foram definidos diversos eixos, dentre os quais se destaca a revisão dos benefícios fiscais.

Conforme apurado em auditoria realizada pela CAD, a revisão dos benefícios fiscais tinha o objetivo de reduzir em 20% o montante das renúncias relacionadas ao ISS, representando um potencial impacto financeiro anual de R\$ 230,60 milhões. No entanto, como apenas a revogação de isenções de ISS prosperou, o potencial impacto financeiro anual é estimado pela SMFP em R\$ 7,6 milhões.

Ainda nesta seara, a SMFP também informou que o benefício para adimplentes do IPTU, concedido por meio da instituição de descontos progressivos, não implicará em diminuição na arrecadação, desde que haja diminuição de 7,4% na inadimplência no período de dois anos.

No que se refere à elaboração de estudo de impacto socioeconômico da Reforma Tributária Municipal sobre as renúncias de receitas, a Secretaria não atendeu ao requerimento encaminhado pela equipe de auditoria.

Sustentabilidade Fiscal

Com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 109/2021, a sustentabilidade fiscal passou a integrar o art. 163 da Constituição Federal. Com a alteração, os entes deverão conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis e que a elaboração e a execução de planos e orçamentos deverão refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida⁵¹⁸.

Outra novidade trazida foi a necessidade de a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública⁵¹⁹.

Neste sentido, de acordo com a ATRICON⁵²⁰, a sustentabilidade da dívida é “um indicativo de boa gestão de um governo. A dívida é considerada sustentável se o valor da dívida pública não excede ao valor presente de todos os superávits primários futuros. Em outros termos, a dívida é dita sustentável quando o valor presente do fluxo futuro de receitas menos despesas (primárias) do devedor é suficiente para pagar tudo o que está contratualmente definido.”

Nesta temática, insta salientar que o MRJ terminou o exercício de 2020 com atraso de pagamentos de fornecedores e até de despesa de pessoal. Já em 2021 foi observado o menor valor aplicado em investimentos nos últimos 10 anos.

Por derradeiro, é imprescindível reforçar que a resiliência fiscal⁵²¹ do gestor fazendário continuará sendo fator preponderante para o desenvolvimento da capacidade institucional de antecipar, absorver e reagir aos choques que impactam as finanças públicas municipais, levando em consideração os aspectos relacionados ao controle tanto da despesa quanto da receita, principalmente, dos atos que resultarem em criação de despesa obrigatória de caráter continuado e concessão de renúncia de receita.

Lei Orçamentária 2022 (Lei nº 7.235/2022)

Com o intuito de identificar possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, em consonância com as diretrizes da ATRICON⁵²², ressalta-se os seguintes pontos sobre a Lei nº 7.235/22 (LOA 2022) que estimou a receita e fixou a despesa para o exercício de 2022 e atualizou os demonstrativos do Anexos de Metas e Riscos Fiscais da Lei nº 7.001/2021 (LDO 2022):

⁵¹⁸ Art. 164-A da CF/1988.

⁵¹⁹ Art. 165, § 2º, da CF/1988.

⁵²⁰ Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil: RESOLUÇÃO ATRICON Nº 02/2018.

⁵²¹ Diretriz nº 2 referente ao Eixo Promoção do desenvolvimento sustentável fixada na Carta de João Pessoa pela ATRICON.

⁵²² De forma a proporcionar maior amplitude da ação dos órgãos de controle na fiscalização da gestão fiscal, a ATRICON, em 30/11/2018, aprovou as

(1) Comparando as metas fiscais de 2022 com a de 2024, constata-se que, em relação à receita total, as metas de previsão de arrecadação em valores correntes não apresentam grandes oscilações no período, no entanto, considerando os valores constantes, verifica-se uma redução expressiva de mais de R\$ 2 bilhões (R\$ 37,53 bilhões em 2022 para R\$ 35,45 bilhões em 2024).

Desta feita, considerando a expressiva tendência de queda de arrecadação de mais de R\$ 2 bilhões (em valores constantes), cumpre alertar quanto à necessidade de promover um maior controle sobre o crescimento das despesas, principalmente, as de natureza continuada de caráter obrigatório e com a criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental.

(2) De acordo com o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia integrante do Anexo de Metas Fiscais de 2022, o montante da renúncia de receita prevista para os exercícios de 2022, 2023 e 2024 são R\$ 1,45 bilhão, R\$ 1,50 bilhão e R\$ 1,56 bilhão, respectivamente. Nestes montantes não estão incluídos os valores decorrentes de renúncias de receitas concedidas por leis aprovadas há mais de 3 anos.

Apesar do volumoso valor de renúncias concedidas e do crescente impacto anual no poder arrecadatório do MRJ, o demonstrativo se limita a informar que o cumprimento das metas fiscais não será afetado, sem estabelecer nenhuma medida de compensação.

(3) O Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCC), integrante do Anexo de Metas Fiscais de 2022, revela a existência de uma reserva de R\$ 1,41 bilhão para incremento das respectivas despesas.

No entanto, ressalta-se que a margem decorre de um suposto aumento permanente de receita de R\$ 8 bilhões previsto para 2022, sem que a origem do aumento fosse informada de forma detalhada.

Sublinha-se que o Demonstrativo da Projeção Atuarial do RPPS (Anexo 10 do RREO do 6º bimestre) evidenciou, em todos os exercícios abrangidos, a ocorrência de déficit financeiro no FUNPREVI, indicando que as despesas previdenciárias são maiores do que suas receitas. Por consequência, de acordo com a projeção atuarial, o montante do déficit financeiro do FUNPREVI atingirá, até 2030, o montante de R\$ 13,1 bilhões.

Sendo assim, cumpre advertir sobre o elevado impacto do déficit previdenciário no equilíbrio financeiro e na sustentabilidade fiscal do MRJ, indicando a necessidade de que sejam adotadas medidas eficazes para reverter o cenário de crescente insuficiência financeira do FUNPREVI.

Lei Complementar nº 235/2021 – Novo Regime Fiscal

Com a edição do Novo Regime Fiscal do Município, foram estabelecidos diversos mecanismos automáticos de controle, estabilização e preservação do equilíbrio das contas públicas.

Um dos comandos expressos na lei determina que cada órgão da Administração Direta e entidades da Administração Indireta deverão divulgar em meio eletrônico de acesso público o Demonstrativo

diretrizes de controle externo relacionadas à temática “Gestão fiscal dos Tribunais de Contas e dos jurisdicionados” pela Resolução nº 02/2018.

do Planejamento Anual das Despesas de Custeio, para cada exercício financeiro, nos termos da regulamentação prevista no art. 39⁵²³ da Lei Complementar, a fim de demonstrar a compatibilização de suas despesas ao limite de poder de gasto definido.

O Demonstrativo deve contemplar a programação mensal das despesas já contratadas, eventuais majorações previstas, estimativas de contratos a serem firmados durante o exercício e a estimativa de despesas cuja formalização contratual é dispensada pela legislação. A não divulgação do Demonstrativo ensejará a aplicação de medidas restritivas ao órgão, a serem definidas em ato do Poder Executivo.

No entanto, destaca-se que até a presente data ainda não houve a regulamentação da Lei Complementar neste tocante.

16.4.4. Limites Constitucionais e Legais

No que se refere aos limites estabelecidos pela Constituição Federal e por outros dispositivos legais, cumpre destacar os seguintes pontos:

Despesa de Pessoal

O limite com despesa de pessoal do Poder Executivo correspondeu a 42,31% da RCL, cumprindo o limite máximo de 54%, e o consolidado correspondeu a 45,50% da RCL, respeitando o limite máximo 60%, ambos estabelecidos pela LRF.

No tocante à evolução do indicador com despesa de pessoal, note-se que o Município do Rio de Janeiro encontrava-se acima do limite com despesa de pessoal desde o exercício de 2019, permanecendo nesse patamar até o 1º quadrimestre de 2021.

Neste particular, ressalta-se que, embora o total com despesa de pessoal para fins de apuração do limite tenha apresentado um decréscimo em relação ao exercício anterior (de R\$ 13,17 bilhões em 2020 para R\$ 12,99 bilhões em 2021), a queda verificada no percentual foi fortemente influenciada pela variação positiva de 31% na Receita Corrente Líquida (de R\$ 23,42 bilhões para R\$ 30,69 bilhões).

Nesta toada, registre-se que em razão do acréscimo, pela Lei Complementar nº 178/2021, do §7º ao art. 20⁵²⁴ da LRF, as despesas com servidores inativos e pensionistas da Câmara Municipal (CMRJ) e do Tribunal de Contas do Município (TCMRJ) passaram a não mais integrar o cálculo do limite com despesa de pessoal do Poder Executivo. Tais valores passaram a ser evidenciados nos respectivos Demonstrativos da CMRJ e do TCMRJ.

Além disso, destaca-se que as obrigações patronal e suplementar incidentes sobre a folha de pagamento dos servidores da CMRJ e do TCMRJ não foram evidenciados no Demonstrativo de despesa

⁵²³ Art. 39. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei Complementar no prazo de noventa dias a contar da data de sua publicação.

⁵²⁴ LRF - Art. 20, §7º: Os Poderes e órgãos referidos neste artigo deverão apurar, de forma segregada para aplicação dos limites de que trata este artigo, a integralidade das despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021).

de Pessoal do Poder Executivo. Por consequência, o montante de R\$ 606,36 milhões⁵²⁵ deixou de constar na apuração do limite de pessoal do Poder Executivo.

O tema se encontra em análise nesta Corte de Contas, no âmbito do Processo nº 40/100.796/2021, ainda pendente de decisão definitiva, tendo em vista diligência fixada durante a 46ª Sessão Ordinária, ocorrida em 15/12/2021, com esteio no Voto nº 419/2021- BMC

Outro ponto que merece destaque refere-se às despesas com inativos e pensionistas executadas pelo FUNPREVI e custeadas com a receita proveniente dos *royalties* do petróleo. A dedução de tais valores para apuração do limite estabelecido no art. 19 da LRF estava sendo admitida por esta Corte de Contas, conforme entendimento firmado no âmbito do Processo nº 40/001.352/2019.

No entanto, com as recentes alterações promovidas pela Lei Complementar nº 178/2021 na LRF⁵²⁶, restaram limitadas as hipóteses de dedução para fins de apuração do limite de gasto com pessoal das despesas com inativos e pensionistas.

Com a nova redação, ficou estabelecido que somente as despesas com inativos e pensionistas custeada por recursos provenientes de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência podem ser deduzidas do cálculo do limite de despesa de pessoal⁵²⁷.

Neste panorama, na 28ª Sessão Virtual, encerrada em 13/08/2021, o Plenário desta Corte de Contas, com esteio no Voto nº 188/2021 – BMC⁵²⁸, cientificou a Controladoria Geral do Município no sentido de que as despesas com inativos e pensionistas executadas pelo FUNPREVI e custeadas com a receita proveniente dos *royalties* do petróleo não deveriam ser deduzidas da despesa total com pessoal para fins de apuração do cumprimento do limite fixado na LRF.

Em paralelo, a Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento interpôs Recurso de Reconsideração impugnando a decisão, formalizada no Processo nº 40/101.638/2021, que se encontra em trâmite nesta Corte de Contas.

Em síntese, destaca-se a eventual necessidade de revisão do cálculo do limite com despesa de pessoal do Poder Executivo, em virtude das decisões que vierem a ser proferidas nos processos mencionados.

Além disso, sublinha-se que a Portaria STN nº 377/2020 estabelecia que, a partir do exercício de 2022, as despesas com mão de obra decorrentes de contratos de gestão firmados com entidades sem fins lucrativos deveriam ser consideradas para fins de apuração do limite com despesas de pessoal dos entes contratantes.

⁵²⁵ Conforme apontado no subitem 4.1.6.1.1.1 do Relatório Técnico.

⁵²⁶ Estabeleceu nova redação à alínea c⁵²⁶, inciso VI, § 1.º, do art. 19 da LRF.

⁵²⁷ LRF - Art. 20, §7º: Os Poderes e órgãos referidos neste artigo deverão apurar, de forma segregada para aplicação dos limites de que trata este artigo, a integralidade das despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021).

LRF - Art. 19 § 3º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021).

⁵²⁸ Processo TCMRJ nº 40/100.796/2021.

No entanto, cumpre informar que o Projeto de Decreto Legislativo nº 333/2020, que tem por o objetivo de sustar os efeitos da Portaria nº 377/2020, já foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 16/12/2021⁵²⁹ e pelo Senado Federal em 22/06/2022⁵³⁰ e encaminhado à promulgação.

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE

As despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE corresponderam a 25,98% das receitas provenientes de impostos e de transferências constitucionais e legais, atendendo, assim, ao limite mínimo de 25% estabelecido na CF/1988.

No período em análise, segundo informações apresentadas na Prestação de Contas, o Município executou com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o montante de R\$ 4,63 bilhões, alcançando o percentual de 26,01% e cumprindo o mínimo constitucional.

No entanto, conforme dados apurados em auditoria realizada pela CAD (subitem 3.2 deste Relatório), foram identificadas despesas no montante de R\$ 5,16 milhões (ensino estadual, contribuição suplementar e despesas com assistência médica) que não podem ser enquadradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, e, por esse motivo, não devem ser consideradas no cálculo do limite. Após as devidas exclusões, foi obtido um percentual de 25,98%, também enquadrado no limite estabelecido.

É possível notar que, em 2021, houve uma queda no percentual aplicado em MDE quando comparado ao exercício anterior (de 28,80% em 2020 para 25,98% em 2021). No entanto, registra-se que não houve redução significativa do valor executado quando comparado ao exercício anterior (de R\$ 4,80 bilhões em 2020 para R\$ 4,63 bilhões em 2021).

FUNDEB

As despesas com remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício corresponderam a 72,12% dos recursos arrecadados do FUNDEB, cumprindo o mínimo de 70% previsto na CF/1988.

Já o valor não aplicado no exercício do FUNDEB correspondeu a 0,96% do total arrecadado pelo Fundo, cumprindo, portanto, o limite máximo de 10% a ser aplicado no 1º quadrimestre do exercício seguinte, conforme previsto na Lei nº 14.113/2020.

Insta salientar que o MRJ contribuiu para o FUNDEB com o montante de R\$ 868 milhões e recebeu, segundo os critérios de distribuição, recursos de R\$ 3,54 bilhões, obtendo um expressivo ganho de R\$ 2,68 bilhões no exercício em exame.

Registre-se que, em auditoria realizada pela CAD, ficou demonstrado que foram executadas despesas com pagamento de juros, multas e outros encargos no valor de R\$ 710,87 milhões com recursos do FUNDEB. Tais despesas não podem ser enquadradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme disposto no art. 25, *caput*, da Lei nº 14.113/2020 c/c o art. 70, *caput*, da LDB.

⁵²⁹ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2257821>> Acesso em: 14/06/2022

⁵³⁰ Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151740>> Acesso em: 24/06/2022

Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS

As despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS corresponderam a 15,38% das receitas provenientes de impostos e de transferências constitucionais e legais, atendendo ao limite mínimo de 15% estabelecido pela Lei Complementar nº 141/2012.

Enfatiza-se que houve uma significativa redução do percentual (19,17% para 15,38%) e do volume de gastos com ações e serviços públicos de saúde (de R\$ 3,18 bilhões para R\$ 2,73 bilhões) em relação a 2020, sendo a segunda capital que menos aplicou em 2021, em termos percentuais, com ASPS.

Dívida Consolidada Líquida

O montante da Dívida Consolidada Líquida correspondeu a 42,83% da Receita Corrente Líquida ajustada no exercício, cumprindo o limite de 120% estabelecido na Resolução do Senado Federal nº 40/2001.

Registra-se que o Município do Rio de Janeiro é a capital mais endividada do país em termos percentuais.

Amortização, Juros e Encargos da Dívida Consolidada

A média de comprometimento com amortização, juros e encargos da dívida consolidada para o período 2021/2027 atingiu a proporção de 8,28% da Receita Corrente Líquida, inferior, portanto, ao limite máximo de 11,50%, estabelecido pela Resolução do Senado Federal nº 43/2001.

Cabe advertir que, de acordo com a projeção de evolução das despesas com serviços da dívida, haverá um crescimento de R\$ 1,18 bilhão (de R\$ 1,98 bilhão em 2021 para R\$ 3,16 bilhões em 2023), representando um risco futuro de extrapolação do limite com esse tipo de gasto, que está limitado a 11,5% da RCL.

Operações de Crédito

As receitas provenientes das operações de crédito sujeitas ao limite corresponderam a 2,06% da Receita Corrente Líquida Ajustada, abaixo, portanto, do limite de 16% estabelecido pela Resolução do Senado Federal nº 43/2001.

Cabe destacar que, além do valor de R\$ 9,58 milhões, referente a ingresso de receitas orçamentárias decorrentes de operações sujeitas ao limite, também foi considerado o montante de R\$ 622,93 milhões, referente aos restos a pagar parcelados em 2021, em função do disposto no art. 23 da Lei Complementar nº 235/2021, uma vez que tal parcelamento se enquadra nas hipóteses previstas no § 1º do art. 29 da LRF.

Registra-se que as receitas de operações de crédito foram inferiores às despesas de capital atendendo à Regra de Ouro, prevista na CF/1988.

Além disso, destaca-se que, no período de 2017 a 2021, o MRJ não possuía *rating* suficiente para obtenção de empréstimos com garantias da União, apresentando nota C no âmbito da CAPAG.

No exercício de 2022, o Município alcançou, junto ao Tesouro Nacional o conceito B na CAPAG, garantindo autorização para realizar operações de crédito com aval da União com condições financeiras mais vantajosas.

Sublinha-se, ainda, que o Poder Executivo aderiu ao Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, instituído pela Lei Complementar nº 178 de 2021, possibilitando a realização de empréstimos com o aval da União mesmo sem *rating* suficiente, desde que cumprido um conjunto de metas e compromissos com o objetivo de promover o equilíbrio fiscal e a própria melhoria da capacidade de pagamento do Município.

De acordo com a LOA 2022, estima-se que a Prefeitura arrecade o montante de, aproximadamente, R\$1 bilhão com operações de crédito no exercício de 2022.

Além disso, cabe mencionar que, por meio do Decreto Legislativo nº 1.529/2021, a CMRJ autorizou o Poder Executivo a contratar operação de crédito com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) até o valor de US\$ 140.000.000,00 (cento e quarenta milhões de dólares), na modalidade *Development Policy Loan* (DPL) (empréstimos para Políticas de Desenvolvimento), com a garantia da União.

Outros Limites

Em relação aos demais limites, cumpre trazer à baila as seguintes considerações:

- O Município não concedeu garantias nem recebeu contragarantias, cumprindo assim o limite estabelecido pela Resolução do Senado Federal nº 43/2001;
- O Município disponibilizou, como Incentivo Fiscal a Projetos Culturais, o correspondente a 1% das receitas arrecadadas de ISS (valor principal, sem acréscimos moratórios e dívida ativa) no exercício de 2019, cumprindo, o limite mínimo de 1% previsto na Lei nº 6.842/2020 (LOA 2021);
- As despesas empenhadas até 2021, derivadas do conjunto das Parcerias Público-Privadas (PPP) já contratadas pelo Município, bem como a projeção das mesmas até 2030, não excederam, em nenhum dos exercícios, o limite de 5% da Receita Corrente Líquida, estabelecido pela Lei nº 11.079/2004;
- Foram cumpridos os mandamentos constitucionais referentes aos repasses efetuados pelo Poder Executivo à Câmara Municipal do Rio de Janeiro; e
- As receitas provenientes da alienação de bens (R\$ 32,74 bilhões) não foram aplicadas no financiamento de despesas correntes, à exceção do pagamento de inativos pelo FUNPREVI (R\$ 14,61 milhões), cumprindo assim o disposto no art. 44 da LRF.

16.5. Resultado do Desempenho do Governo

16.5.1. Antecedentes no TCMRJ

A evolução histórica da análise dos programas municipais na apreciação das Contas de Governo pelo TCMRJ evidencia o processo de aprimoramento contínuo e demonstra a preocupação desta Corte de Contas quanto ao atendimento das demandas da sociedade por políticas públicas que gerem desenvolvimento econômico e bem-estar social.

No Parecer Prévio das Contas de Governo de 2018, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator Antonio Carlos Flores de Moraes solicitou, ao Corpo Técnico, a análise da entrega de bens e serviços pelo Município à sociedade, de forma a verificar aspectos da gestão pública relacionados à otimização na aplicação dos recursos disponíveis e à qualidade dos serviços oferecidos.

O objetivo estava justamente na aferição do cumprimento dos programas de governo e das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento e orçamento.

No Relatório de Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2019, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator Luiz Antonio Guaraná dedicou um capítulo específico sobre a educação municipal, correlacionando a evolução dos gastos com educação e o desempenho no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). A preocupação era novamente a qualidade dos gastos públicos e o nível de atendimento às necessidades da população.

No Relatório do Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo de 2020, elaborado pelo Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Dicler Forestieri Ferreira, constou capítulo com a análise de desempenho dos programas do Plano Plurianual, evidenciando resultados da atuação municipal referente à execução dos programas de governo.

No Parecer Prévio das Contas de Governo de 2020 foram elencadas cinco oportunidades de melhoria relacionadas ao planejamento governamental refletido no PPA e ao sistema de acompanhamento e controle dos programas de governo.

Na oportunidade, foi incorporado um alerta com base na alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 109/2021 (art. 37, §16, da CF/1988), que determinou a avaliação das políticas públicas pelos órgãos e entidades da Administração Pública.

Apontou-se, ainda, a necessidade de apresentação de plano de avaliação anual dos programas de governo pelo Poder Executivo, considerando que, a partir dessa alteração à Constituição Federal, as leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA) deveriam observar os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas (art. 165, §16, da CF/1988).

16.5.2. Avaliação das Políticas Públicas e os Tribunais de Contas

Avaliar é sem dúvida etapa essencial para o aperfeiçoamento das políticas públicas e ao aprimoramento da alocação de recursos e da qualidade do gasto público, etapa fundamental para melhorar a prestação de serviços para a sociedade.

Como a demanda da sociedade é crescente, é preciso fazer mais com menos recursos, priorizando a efetividade e a eficiência das políticas públicas (IPEA, 2018⁵³¹).

A avaliação dos programas de governo tem sido assunto frequente no debate público, e tema recorrente também no âmbito dos Tribunais de Contas.

As Cortes de Contas brasileiros estão reestruturando seus processos de trabalho de modo a direcionar, de forma colaborativa, fiscalizações para a análise do resultado das políticas públicas, sem descuidar do controle fiscal e contábil e da análise de conformidade e legalidade dos atos e contratos da Administração Pública.

No âmbito do TCMRJ, a criação da Coordenadoria de Políticas Públicas junto à Secretaria Geral de Controle Externo, visando a monitorar e fiscalizar as políticas desenvolvidas pela municipalidade, intensifica esse engajamento.

Nas palavras de Marianna Willeman⁵³², sendo órgãos constitucionais dotados de autoridade para o exercício da fiscalização financeira do Estado, os Tribunais de Contas devem atuar com a finalidade de averiguar se determinada política pública consegue atingir os resultados almejados, além de examinar se vem sendo cumprida da forma mais econômica e eficiente possível.

Ainda segundo a autora, as conclusões das avaliações pelos Tribunais de Contas servem de base e de conhecimento para revisão dos rumos de determinada política, “além de fornecer informações para os cidadãos interessados e, com isso, contribuir para o fortalecimento da vertente social do controle sobre a administração”.

Nesse sentido, o Relatório do Desempenho do Governo foi elaborado pelo Corpo Técnico da SGCE e representa o Eixo IV da Resolução da ATRICON nº 1, aprovada em abril de 2021.

Foram definidos cinco eixos e, dentre eles, o chamado Relatório do Desempenho do Governo, que deve conter os resultados das fiscalizações que avaliaram o desempenho da atuação do governo em relação à implementação dos programas municipais e servir como um instrumento de *accountability* da execução das políticas públicas. Essa orientação incluiu também a verificação da conformidade e confiabilidade do planejamento das peças orçamentárias (PPA, LDO, LOA) e suas respectivas execuções.

O objetivo é evidenciar os principais resultados da atuação do Governo Municipal no que se refere à execução dos programas de governo previstos no PPA 2018-2021, considerando o nível de execução orçamentária, o atingimento das metas físicas e o nível de atingimento dos indicadores.

Ainda no contexto da avaliação do PPA, deve-se registrar a importância da inclusão no escopo do exame de futuras Prestação de Contas de Governo, a análise da aderência dos programas governamentais ao plano de governo registrado na Justiça Eleitoral, para fins de *accountability* vertical,

⁵³¹ BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Ipea. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Volume 1. Brasília. 2018.

⁵³² WILLEMANN, Marianna Montebello. Accountability Democrática e o Desenho Institucional dos Tribunais de Contas no Brasil. Editora Fórum. 1.ed. edição. 30 setembro 2017.

como já recomendado pela ATRICON⁵³³ no âmbito das Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual.

16.5.3. Avaliação do PPA 2018-2021

No Relatório da SGCE foram analisadas as 10 principais funções finalísticas de governo e os 22 programas finalísticos mais relevantes, referente ao período de vigência do PPA (de 2018 a 2021). Também foi considerado o modelo lógico como a metodologia utilizada para o desenho dos programas de governo no PPA, conforme adotado pelo Governo Federal e por outros Entes Subnacionais, conforme definido pelo IPEA.

Salienta-se acerca do prazo de vigência do PPA, que cobre um período de quatro anos. Assim, o PPA 2018 foi elaborado pelo Chefe do Executivo antecessor, sendo apenas o último ano desse período (2021) executado pelo atual Prefeito.

A metodologia de avaliação de desempenho propõe adaptar a atuação do TCMRJ às novas tendências e técnicas relacionadas ao exame das políticas públicas.

Não consta, neste arcabouço, análise de mérito dos indicadores e metas físicas presentes no PPA, tampouco dos resultados esperados pela própria Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Uma apreciação mais detalhada sobre os indicadores poderá fazer parte de fiscalização futura a ser realizada por esta Corte de Contas.

Em geral, as políticas públicas são intersetoriais, isto é, há diversos programas relacionados a mais de uma função de governo. Em vista disso, o critério da materialidade (maior valor de orçamento) foi utilizado para associar um programa a apenas uma função.

Com base no tratamento dos dados extraídos do sistema Excel Addin que permite acesso à base de dados orçamentária da PCRJ, a maior parte das funções não atingiu 50% de seus indicadores. Em muitas, o atingimento dos indicadores ficou em um nível crítico (abaixo de 25%), como: educação, saúde e urbanismo, as três funções com maior materialidade orçamentária. Saneamento não atingiu a meta de nenhum de seus indicadores. Apenas a função habitação atingiu 67% de seus indicadores.

Em relação à análise das funções finalísticas, foi examinado o desempenho de 115 programas, seus 328 produtos (metas físicas) e 95 indicadores. De forma global, os resultados foram em torno de 57% dos programas (65 dentre 115), que atingiram 70% de execução orçamentária (percentual considerado satisfatório); apenas 33% dos produtos (107 dentre 328) alcançaram entre 70% e 130% das metas físicas (faixa considerada satisfatória); e apenas 23% dos indicadores (22 dentre 95) conseguiram atingir ou superar o resultado esperado (acima ou igual a 100%). Essas análises sobre as funções de governo foram amplas e não ponderaram sobre as prioridades, a materialidade e o interesse social dos programas.

Os programas das funções educação, saúde e transporte tiveram desempenho satisfatório no componente “execução orçamentária”. As funções assistência social e saneamento chegaram próximo do percentual satisfatório nesse componente.

⁵³³ Resolução 01/2021: 38.4.5.1 Informar o plano de governo registrado na Justiça Eleitoral, para fins de exercício da accountability vertical, divulgando, na medida do possível, a sua relação com os programas governamentais.

Seguindo os mesmos critérios da análise de desempenho das funções finalísticas, foram analisados 22 programas considerados mais relevantes. Destes, apurou-se que em torno de 68% (15 dos 22 programas) atingiram 70% de execução orçamentária (percentual considerado satisfatório); apenas 38% (59 dos 155 produtos desses programas) alcançaram entre 70% e 130% das metas físicas (faixa considerada satisfatória); e apenas 29% (10 dos 34 indicadores desses programas) conseguiram atingir ou superar o resultado esperado (acima ou igual a 100%).

Apesar de a maior parte dos programas ter alcançado bom desempenho orçamentário, isso não gerou desempenho satisfatório na execução das metas físicas, tampouco dos indicadores. Apenas dois programas (“Gestão sustentável dos resíduos sólidos” e “Expansão do saneamento”) tiveram desempenho satisfatório dos seus produtos, porém, não tiveram bom desempenho em seus indicadores. De forma inversa, outros quatro programas (“Governança hospitalar e urgência e emergência”, “Proteção social especial”, “Programa integrado de fomento à cultura” e “Mais moradias”) tiveram desempenho satisfatório dos seus indicadores, mas não tiveram bom desempenho em seus produtos.

Analisando-se de forma ampla, constata-se que a parcela de maior execução orçamentária em relação aos 22 programas analisados não atingiu as metas físicas e os indicadores esperados, se considerada a proposta de modelo para construção das políticas públicas.

Apesar dos obstáculos, o progresso do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro no acompanhamento das políticas públicas municipais avança tendo como foco os resultados das ações do Governo Municipal. Em relação às implicações práticas do trabalho, espera-se que os apontamentos elencados possam de alguma forma contribuir para a melhoria da gestão municipal.

16.5.4. IEGM 2021

A apuração do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) foi mais um dos instrumentos de controle apresentado na presente Prestação de Contas que permitiu a avaliação do desempenho governamental. A cidade obteve 63 pontos para o IEGM 2021, o equivalente a nota ‘B’, classificando a gestão municipal em efetiva.

O resultado do IEGM consolidou-se em sete dimensões específicas da gestão municipal, tendo cada área contribuído com uma parcela na nota final.

Constatou-se que as maiores notas foram referentes às dimensões i-Gov TI e i-Cidade, (87) e (81), respectivamente. As dimensões com maiores pesos tiveram o resultado final afetado negativamente, visto que a área de i-Planejamento, com a menor nota (41), contaminou o bom desempenho das dimensões i-Educ (73); i-Saúde (69); e i-Fiscal (64), que obtiveram desempenho superior à nota final (63).

Importante frisar a constante variação no histórico dessas dimensões. Entre 2019-2020, o IEGM reduziu de 64,33 pontos para 52,27. As dimensões responsáveis por essa queda foram: i-Educ (-6,30 pontos), assim como as dimensões i-Saúde e i-Amb, que afetaram negativamente em torno de 3,2 pontos.

No período 2020-2021, o IEGM teve recuperação, passando para 63,47. Foi justamente a dimensão i-Educ que se recuperou e teve influência positiva de cerca de 8 pontos. Essa dimensão foi a que mais impactou na melhora da nota do IEGM em 2021.

O IEGM ainda nos permitiu observar alguns dados importantes da cidade, inseridos no apêndice, que auxiliam compreender sua complexidade e demonstram planejamento da gestão, como:

- no i-Amb constata-se que a COMLURB realiza Coleta Seletiva em 1.1 milhão domicílios;
- no i-Educ, a cidade atende em suas creches mais de 59 mil crianças;
- nos i-GovTI e i-Plan, destacam-se instrumentos que permitem a participação cidadã nas decisões da cidade, como legislação específica que permite o acesso à informação, bem como a importância de audiências públicas na elaboração das peças de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA); e
- no i-Saúde – verifica-se que o número de partos normais (SUS) é quase o dobro da cesariana, com 27.139 e 14.223, respectivamente. Em contrataste, constatou-se que a Sífilis congênita atingiu 2.290 crianças menores de 1 ano de idade.

Dessa forma, o IEGM, como indicador padrão de monitoramento dos esforços das administrações, apresenta-se como mais uma fonte de suporte ao Controle Externo na avaliação da efetividade das políticas públicas desenvolvidas pela municipalidade.

16.5.5. Medidas Estruturantes

Em razão da conjuntura econômica, fiscal e social observada no Município do Rio de Janeiro nos últimos anos, foram identificadas algumas das principais ações estruturantes realizadas pela gestão, visando à materialização do equilíbrio orçamentário, fiscal, financeiro e patrimonial.

No âmbito da Previdência, o Regime Próprio de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro sofreu algumas alterações, objetivando o equilíbrio atuarial e financeiro do FUNPREVI, com destaque para:

- majoração da alíquota do servidor de 11% para 14% e a patronal de 22% para 28%;
- incorporação de forma definitiva, às receitas do FUNPREVI, dos créditos do Município do Rio de Janeiro provenientes dos direitos dos *royalties* do petróleo, ou recursos da alienação onerosa desses direitos;
- extensão do prazo da Contribuição Suplementar para 2055; e
- revogação da quitação conferida ao Município relativamente a dívidas com o FUNPREVI.

Ainda em termos de previdência, foi instituído o Regime de Previdência Complementar. O novo regime possibilita a adoção do teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social para os futuros servidores.

O Poder Executivo também enviou Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 2/2021, atualmente em tramitação, que pretende definir novas regras mais restritivas para a aposentadoria dos servidores públicos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social do Município; em especial, aumentando as idades mínimas para inativação de novos servidores.

Com relação à gestão tributária, estabeleceu-se novas medidas e regras no sistema tributário, visando à melhoria do ambiente de negócios na Cidade do Rio de Janeiro, com destaque para: incentivo à regularização de débitos fiscais; benefícios para os adimplentes do IPTU; simplificação da legislação e de procedimentos; e revisão de benefícios fiscais.

Foi instituído, ainda, um novo regime fiscal, ancorado em metodologia de análise de saúde fiscal proposta pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Foram estabelecidas normas adicionais de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, utilizando-se de mecanismos de controle e de “gatilhos” com medidas corretivas e vedações; com o objetivo de preservar o equilíbrio das contas públicas.

Adicionalmente, foram observadas outras ações estruturantes na esfera socioeconômica, objetivando o fortalecimento das forças da economia de mercado e a mitigação da vulnerabilidade social da sociedade carioca:

- instituiu-se o programa Auxílio Empresa Carioca, possibilitando a concessão de auxílio no valor de até um salário mínimo por empregado, às pessoas jurídicas enquadradas no “Simples Nacional”, pago de forma proporcional ao período de suspensão das atividades empresariais ocasionadas pela pandemia. Os R\$ 30 milhões de recursos destinados ao programa foram oriundos do Fundo Especial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro (FECMRJ) ao Tesouro Municipal para a iniciativa. Até o encerramento do exercício de 2021, foram transferidos R\$ 10 milhões em auxílios para empresas;
- em março de 2021, foi instituído o programa Auxílio Carioca que tem por objeto conceder apoio financeiro às famílias em situação de vulnerabilidade social e outros grupos, de forma emergencial, visando mitigar o impacto socioeconômico e de vulnerabilidade social da população Carioca, à luz dos efeitos da pandemia da Covid-19. A CMRJ aprovou a destinação de R\$ 25 milhões de recursos do Fundo Especial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro (FECMRJ) ao Tesouro Municipal para esta iniciativa. Até o encerramento do exercício de 2021, foram transferidos R\$ 7,9 Milhões para o programa;
- a Lei de Liberdade Econômica⁵³⁴ regulamentou, no âmbito do município do Rio de Janeiro, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. A legislação municipal simplificou regras para abertura de novos negócios de baixo risco no município e dispõe ainda sobre a atuação do Município como agente normativo regulador;
- foi instituído pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação (SMDEIS), o Observatório Econômico do Rio, que tem como finalidade ser um ambiente para acesso de dados, análises e estudos com foco exclusivo na economia do Rio de Janeiro. Pelo Observatório, foi criado o Indicador de Atividade Econômica do Rio (IAE-Rio) com o objetivo de acompanhar mensalmente o comportamento da economia carioca relacionado ao setor de serviços, principal segmento da economia do município. Há também estudos setoriais que podem subsidiar a criação de políticas públicas e auxiliar investidores: Economia das Praias, Painel do Turismo Carioca, etc.

Por fim, sob essa égide, ao compulsar mais detalhadamente os autos, vale ainda elencar outras medidas estruturantes de relevo para a Cidade, adotadas pelo Município, que possuem aderência à Agenda 2030 da ONU.

No âmbito do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro foi lançado em 2021 o Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS), que busca nortear a construção de políticas alinhadas aos ODS da Agenda 2030, estando ancorado em importantes documentos técnicos atinentes à matéria de desenvolvimento sustentável elaborados nos últimos anos, como o Visão Rio

⁵³⁴ Lei Complementar Municipal n.º 238/2021.

500, a Estratégia de Adaptação às Mudanças climáticas, o PMUS (Plano de Mobilidade Urbana Sustentável), entre outros. O Plano remete a questões fundamentais e basilares para a melhoria da qualidade de vida da Cidade, como o enfrentamento às desigualdades, à redução da pobreza e erradicação da fome, e às mudanças climáticas.

No campo do legislativo municipal, a Agenda 2030 da ONU foi internalizada por meio da edição da Lei nº 6.906/2021, de forma que, por imposição legal, a implementação das políticas públicas locais deve estar pautada nos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Finalmente, foi lançado em 2021 o Plano Estratégico 2021 – 2024 que guarda compatibilidade com os ODS da Agenda 2030, no qual foram estabelecidas 93 metas, com 54 iniciativas e 223 projetos. Suas metas são elaboradas e fixadas levando em consideração a ação para o desenvolvimento ambiental, social e a economia sustentável. Entre elas, estão: a extensão da cobertura do Programa Saúde da Família para 70% da população; a redução da taxa de desemprego anual dos atuais 14,7% para 8%; a permanência de 50% dos alunos da rede municipal de ensino em tempo integral e o aumento de 10% do tratamento de esgotamento sanitário no Município.

Adicionalmente, de acordo com o art. 107 da Lei Orgânica Municipal, o Plano Estratégico apresentado pelo Prefeito deve observar, minimamente, as diretrizes de sua campanha eleitoral, seus objetivos e demais normas do Plano Plurianual. Além disso, ressalta-se a importância da divulgação semestral e anual dos relatórios relativos à execução do Plano Estratégico conforme previsto nos §3º e §6º do citado dispositivo.

16.6. Monitoramento de Pareceres Prévios Anteriores

DE ACORDO COM A RESOLUÇÃO ATRICON Nº 001/2021, O RELATÓRIO TÉCNICO DEVE CONTER O MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES EXARADAS EM PARECERES PRÉVIOS PRETÉRITOS, COM INDICADORES QUE AVALIEM O GRAU DE CUMPRIMENTO, CONSTANDO, AINDA, UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS PERCENTUAIS ATENDIDOS NOS ÚLTIMOS QUATRO ANOS. ADEMAIS, DEVE CONTER OPINIÃO CONCLUSIVA ACERCA DOS DESCUMPRIMENTOS REITERADOS DAS DETERMINAÇÕES.

Esta Corte de Contas vem realizando o monitoramento das determinações e recomendações proferidas, com o objetivo de avaliar o empenho da Administração em sanar as deficiências reveladas no exame de exercícios anteriores, apontando em seus relatórios os status das implementações realizadas e o acompanhamento das decisões que demandam análise futura.

Na análise das Contas de Governo do exercício de 2020, esta Corte emitiu Parecer Prévio com 5 alertas, 8 recomendações, 16 determinações e 5 oportunidades de melhoria.

Após os esclarecimentos prestados pelas Jurisdicionadas e o exame das informações acrescentadas pelo Corpo Técnico desta Corte de Contas, restou evidenciado que, das 16 determinações, apenas uma foi considerada plenamente atendida, duas foram parcialmente atendidas, quatro demandam análise futura das providências adotadas e nove não foram cumpridas, conforme quadro resumo abaixo:

Tabela 187. Monitoramento das Determinações de Exercício Anterior

Elaboração própria

DETERMINAÇÕES	SITUAÇÃO
D.1 - Que no exercício de 2021 os recursos provenientes da arrecadação das multas de trânsito sejam aplicados, no percentual mínimo de 5%, em campanhas educativas de prevenção de acidentes (subitem 15.14);	Pendente de análise futura
D.2 - Que os ordenadores de despesas cumpram os procedimentos licitatórios de modo a realizar o planejamento e a execução dos certames com a devida antecedência, pois contratações emergenciais só podem acontecer de forma excepcional e devidamente justificada, sendo inadmissível a ocorrência de sucessivas contratações diretas fundamentadas na emergência;	Não atendida
D.3 - Que seja implementada ferramenta online consistente em Cadastro Geral de Obras do Município do Rio de Janeiro, com o objetivo de dar cumprimento ao disposto no art. 45, § único, da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 8º, V, da Lei Federal nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação;	Não atendida
D.4 - Que a CGM, a SMFP 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 3.1.4 do relatório da CAD;	Pendente de análise futura
D.5 - 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. 25, caput, da Lei Federal nº 14.113/2020 c/c com o art. 70, caput e incisos I a VIII, da Lei Federal nº 9.394/1996;	Não atendida

D.6 - Que a Secretaria Municipal de Educação apresente um plano de ação que tenha como objetivo a retomada do ensino na rede pública municipal compensando as perdas decorrentes do fechamento das escolas em 2020 e parte do 1º semestre de 2021, tendo em vista a reabertura das unidades;	Não atendida
D.7 - Que a SMFP 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;	Não atendida
D.8 - Que a SMFP recomponha o montante de R\$ 13,97 milhões às contas vinculadas dos fundos que sofreram sequestro em função da ordem judicial emitida pelo TRT no processo n.º 0102392-05.2019.5.01.0000;	Pendente de análise futura
D.9 - 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;	Não atendida
D.10 - Que a CGM, quando da elaboração do anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal, considere os valores referentes aos bens recebidos no período em função da celebração de contratos de aquisição financiada, nos termos do inciso III do art. 29 da LRF;	Pendente de análise futura
D.11 - 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;	Atendido Parcialmente
D.12 - Que a SMS proceda à execução orçamentária do valor de R\$ 160,36 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;	Não atendida
D.13 - 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;	Não atendida
D.14 - Que o Executivo Municipal disponibilize no sítio eletrônico (Portal da Transparência Rio), as listas contendo a ordem cronológica de exigibilidade de todos os créditos classificados em obrigações a pagar, para cada fonte diferenciada de recurso (subitem 15.16);	Não atendida
D.15 - 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.	Atendido Parcialmente
D.16 - Considerando os sucessivos déficits financeiros constatados no FUNPREVI, que o PREVIRIO atue junto ao Poder Executivo, a fim de que o Fundo seja indenizado em caso de impossibilidade ou dificuldade de alienação de algum dos imóveis que lhe tenha sido transferido, por problemas ocasionados por falta de regularização de registros imobiliários ou pendências de ações de desapropriação, em atendimento aos preceitos do art. 33, § 10, da Lei 3.344/2001;	Atendida

No que se refere às oito recomendações, nenhuma foi considerada totalmente atendida, três foram parcialmente atendidas, duas demandam análise futura das providências adotadas e três não foram cumpridas.

Tabela 188. Monitoramento das Recomendações de Exercício Anterior

Elaboração própria

RECOMENDAÇÕES	SITUAÇÃO
R.1 - Que a Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento 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, 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.	Atendida Parcialmente

R.2 - Que a Procuradoria Geral do Município, em conjunto com a Subsecretaria de Patrimônio, da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, 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.	<i>Atendida Parcialmente</i>
R.3 - Que a Secretaria Municipal de Cultura, ao elaborar os editais referentes ao cumprimento da Lei n.º 5.553/2013, considere, para o exercício de referência indicado nas próximas Leis Orçamentárias Anuais, a arrecadação do ISS nos termos da classificação orçamentária introduzida pela Portaria STN/SOF n.º 5/2015.	<i>Não atendida</i>
R.4 - Que o Poder Executivo adote medidas junto aos Órgãos da Administração Direta, a fim de que sejam identificadas as dívidas prescritas por depósitos de cauções não levantadas pelos contratados, para que esses valores sejam revertidos em receitas para o Município, observando o art. 466 do RGCAF.	<i>Pendente de análise futura</i>
R.5 - 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.	<i>Atendida parcialmente</i>
R.6 - 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.	<i>Não atendida</i>
R.7 - Que o GBP adote, o quanto antes, os procedimentos necessários à efetivação da liquidação da RIO COP, considerando que a empresa se encontra 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	<i>Não atendida</i>
R.8 - Que o Poder Executivo conclua, de forma urgente, a apuração em relação às despesas empenhadas e liquidadas constantes da dotação específica do FUNDEB, fonte 142, visto não terem elas nenhuma relação com as demais fontes de receitas, e realize os pagamentos devidos, evitando, assim, possíveis danos ao erário.	<i>Pendente de análise futura</i>

identificou que, no exercício de 2021, houve o menor índice de atendimento às determinações deliberadas por esta Corte de Contas dos últimos 4 anos avaliados. Além disso, também restou demonstrado que foi o exercício com o maior índice de não atendimento às determinações proferidas no Parecer anterior.

Em suas considerações, a CAD inferiu que a emissão de opinião quanto ao descumprimento reiterado das determinações pressupõe a inobservância das deliberações por pelo menos dois exercícios consecutivos, e por se tratar do primeiro ano de mandato do atual Chefe do Poder Executivo, o Corpo Técnico se absteve de pronunciar-se quanto a este eixo.

16.7. Outros Pontos Relevantes

16.7.1. Gestão de Pessoas

Despesa com Pessoal e Encargos Sociais

As despesas com pessoal são os gastos mais representativos entre as despesas realizadas pelos entes públicos, despertando a atenção da população e dos gestores, razão pela qual é importante traçarmos à baila algumas considerações a seu respeito.

Na análise da Prestação de Contas do Poder Executivo referente ao exercício de 2021, restou evidenciado que os gastos com pessoal e encargos sociais representaram 58,89% das despesas realizadas pelo MRJ, atingindo a monta de R\$ 19,1 bilhões, sendo que Vencimentos e Vantagens Fixas, Aposentadorias e Reformas e Obrigações Patronais equivalem a 87,73% do total apurado.

No que se refere aos gastos de pessoal realizados por função de governo, as funções Educação, Previdência Social, Saúde e Administração consomem 83,10% do total despendido pelo Município. Além disso, no âmbito dos órgãos municipais, é possível observar que a SMFP, a SME e a SMS representam 75,20% das despesas com pessoal.

Ao analisar a evolução entre os anos de 2017 a 2021 da despesa anual, sem os encargos sociais, com ativos, aposentados e pensionistas, observa-se um recrudescimento de 18,33% da despesa com servidores ativos, 22,95% de aumento dos gastos com aposentados e 31,92% com pensionistas, perfazendo na média cerca de 20,67% de incremento no período.

Por fim, ao se avaliar a evolução do gasto total dos últimos 5 anos (2017 a 2021) relativo aos servidores efetivos, celetistas e estranhos ao quadro da Administração Direta da PCRJ, percebe-se que o total de gastos com servidores efetivos sofreu um acréscimo de 7,37% ao longo dos últimos 5 anos. Já em relação aos gastos totais com os estranhos ao quadro, sobressai o incremento significativo de 232% no mesmo período, entretanto, quanto aos gastos com celetistas, houve um decréscimo de 99,31% no intervalo em exame.

Estatísticas de Pessoal do Poder Executivo Municipal

O estudo contido no Boletim Estatístico de Pessoal do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro, baseado na competência de dezembro/2021 (e também nas competências de 2017/2020), elaborado pela SGCE, trouxe diversas informações atuariais relevantes e de interesse da sociedade.

Observou-se, pois, uma pequena redução de 6%, entre os anos de 2017 e 2021, em relação ao total de servidores pertencentes à Administração Direta. Por outro lado, quanto aos servidores da Administração Indireta, no mesmo período, notou-se um incremento importante de 45,79% em seu quantitativo.

Na sequência, analisou-se a distribuição de servidores pelos órgãos da Administração Direta, e restou apurado que a SME concentrava 61,99% do total de servidores ativos. Adicionando o quantitativo de servidores da SMS (26,15%), esse percentual atingia 88,14%.

Constatou-se, além disso, uma redução de quase 12.000 servidores ao longo de 6 anos (2016 a 2021) relativo ao quantitativo de ingressos e saídas de ocupantes de cargo efetivo. Impende salientar que o principal motivo de saída dos servidores foi a aposentadoria, correspondendo a 70% do total.

No que concerne à Administração Indireta, em dezembro/2021, o percentual de servidores ativos do Poder Executivo era de 34,57%, totalizando uma folha de pessoal na monta de R\$ 161.534.345,01. Destaca-se, ademais, que, dos 45.069 servidores, 54,82% eram celetistas integrantes dos quadros das estatais (empregados públicos) e representavam 45,70% da folha; 27,78% eram estranhos aos quadros e 17,40% ocupavam cargos efetivos.

Quitação do 13º salário em duas parcelas

Na sequência, foi relatado que, no exercício de 2020, houve considerável atraso por parte do Poder Executivo Municipal em efetuar os pagamentos do 13º salário aos servidores municipais, sendo necessária a elaboração de um calendário para honrar com os compromissos em aberto, com previsões de pagamentos divididos em 12 faixas a serem realizados entre 15/07/2021 até 15/06/2022.

Ato contínuo, em recente alteração promovida pela Emenda nº 37, de 10 de agosto de 2021, no inciso IV do art. 177 da LOMRJ, o Poder Executivo passou a assegurar aos servidores municipais o 13º salário, com base na remuneração integral, ou no valor dos proventos da aposentadoria, em duas parcelas, sendo a primeira paga no primeiro dia do mês de julho e a segunda no primeiro dia do mês de dezembro de cada ano

Vedações dispostas no art. 8º da LC nº 173/2020

Foram trazidas a lume considerações a respeito da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), impondo uma série de restrições em seu art. 8º aos entes da Federação no que tange ao aumento da despesa de pessoal.

Por sua relevância, cumpre destacar a justificativa do Projeto de Lei Complementar nº 39/2020, que originou a Lei Complementar nº 173/2020, em que é possível notar o objetivo precípuo da norma de organizar financeiramente os entes federativos em razão da pandemia de covid-19, buscando interromper a majoração das despesas com o funcionalismo por tempo certo, a fim de propiciar, em última análise, o equacionamento de diversas políticas públicas relacionadas à proteção da vida, da saúde e do bem-estar da população.

Na sua essência, a norma estabeleceu diversas obrigações a serem cumpridas por todos os entes da Federação – obrigações relativas, sobretudo, às finanças públicas e ao regime remuneratório dos servidores públicos – em contrapartida ao suporte financeiro.

Além de iniciativas orçamentárias e financeiras para socorrer os entes naquele momento de perda arrecadatória, carreando recursos para ações emergenciais na área da saúde, a norma fixou diversas restrições ao aumento de despesas com pessoal, submetidas em sede de controle de constitucionalidade à apreciação da Suprema Corte.

Desta feita, no contexto do julgamento das ADIS 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525 no STF, restou estabelecido que suas normas não versam sobre o regime jurídico dos servidores públicos, mas sobre a

organização financeira dos entes federativos e seus órgãos, cuja finalidade é apresentar medidas de prudência fiscal para o enfrentamento dos efeitos econômicos negativos causados pela pandemia aos cofres públicos. Portanto, reafirmou-se a constitucionalidade e aplicabilidade das normas da LC nº 173/2020 aos Municípios e demais entes da Federação, o que, inclusive, foi ratificado no julgamento do RE 1.311.742 (Tema 1137).

Acerca das vedações trazidas pelos incisos I a VI do art. 8º da norma, constam do Relatório Técnico da CAD/SGCE informações encaminhadas pela SMFP nos seguintes termos: não houve a ocorrência das despesas previstas nos incisos I, III, IV, V e VI. Quanto ao previsto no inciso II, a Secretaria informou que em 26/10/2020 foi publicada a Lei Municipal nº 6.787/2020, que criou, sem acréscimo de despesas, o Instituto Municipal de Vigilância Sanitária, Vigilância de Zoonoses e de Inspeção Agropecuária - IVISA-RIO e suas respectivas categorias funcionais, cujo preenchimento depende da realização de concurso público.

Vedações dispostas na Lei Complementar Municipal nº 235/2021

Somado a isso, com o fito de melhoria da situação fiscal do MRJ, foi instituído novo regime fiscal por meio da Lei Complementar Municipal nº 235/2021, responsável por implementar diversos mecanismos de controle, estabilização, preservação e correção de desvios das contas públicas. A legislação fixa metas e ações a serem adotadas pelo Município de acordo com a sua situação financeira, dentro da chamada CAPAG, classificação feita com base em critérios como endividamento, poupança e liquidez da gestão municipal.

Dentre as diversas medidas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, algumas se referem especificamente à contenção da despesa de pessoal. É o que se depreende do art. 21, IV, IX e X, e do art. 22, I e II, da Lei Complementar Municipal nº 235/2021 c/c Decreto Rio nº 49.901, de 02/12/2021.

Cumprindo, também, informar que o indicador estabelecido pelo Novo Regime Fiscal do MRJ evoluiu de “C” para “B” conforme cálculos realizados pela CAD, não sendo necessária a implementação de nenhuma medida ou vedação previstas na Lei Complementar nº 235/2021.

16.7.2. Previdência

Causas históricas do déficit do FUNPREVI

Desde 2015 o Fundo de Previdência dos servidores do Município do Rio de Janeiro (FUNPREVI) vem registrando sucessivos déficits. Apesar de o ingresso de recursos em 2022 ter sido superior ao registrado em 2021, o Fundo ainda está distante do equilíbrio atuarial.

Para entender as causas deste déficit, foram sistematizados os principais atos que historicamente contribuíram para esta situação. São eles:

- a) transferência de responsabilidade, do Tesouro para o FUNPREVI, pelo pagamento da aposentadoria de cerca de 30.000 servidores inativados antes da criação do fundo, gerando um desembolso estimado de mais de R\$ 700 milhões para o fundo;

- b) concessão do abono de permanência juntamente com a manutenção da isenção das contribuições previdenciárias durante vários anos, gerando um não repasse estimado, no período de 2004 a fevereiro/2018, de R\$ 533 milhões de contribuição individual e R\$ 1,06 bilhão de contribuição patronal, totalizando cerca de R\$ 1,6 bilhão;
- c) não recolhimento da contribuição previdenciária dos servidores aposentados e dos pensionistas de 2004 a 2018, gerando um não repasse de cerca de R\$ 2 bilhões;
- d) não aplicação da média salarial às aposentadorias dos servidores que entraram no serviço público após a EC nº 41/2003, gerando um desembolso extra estimado em R\$ 323,5 milhões;
- e) não aplicação, pelo Município, do redutor previsto pela EC nº 41/2003 no pagamento das pensões, gerando um desembolso adicional de R\$ 210,4 milhões;
- f) alteração do regime jurídico de diversos empregos públicos municipais, que passaram a ser regidos pelo estatuto jurídico dos servidores (Lei nº 94/1979) e conseqüentemente pelo RPPS, gerando um gasto de aproximadamente R\$ 70 milhões ao ano em pagamento de benefícios não previstos originalmente;
- g) Outras modificações na carga horária, remuneração e plano de carreira dos servidores gerando despesas previdenciárias não previstas originalmente.

FUNPREVI

Em seguida, foi analisada a situação atual do FUNPREVI. No que diz respeito à composição das receitas das contribuições (patronal, suplementar, dos servidores ativos e inativos, bem como dos pensionistas), estas representaram, em 2021, 88,61% do total arrecadado, com destaque para a suplementar, com participação de 40,92%. Já quanto às despesas orçamentárias, estas atingiram o montante de R\$ 5,71 bilhões.

Apesar das diversas fontes de custeio e do esforço para redução do déficit, atualmente a situação do FUNPREVI não é de equilíbrio.

Dentre as causas do desequilíbrio se destacam o crescente aumento do número de inativos, que, em 2021, superou o número de ativos. Em agosto de 2021, por exemplo, o FUNPREVI possuía 72.729 segurados aposentados e 14.522 pensionistas, somando 87.251 beneficiários. O número de servidores da ativa no Município, nessa mesma data, era de 85.356; menor, portanto, que o de segurados da ativa. Verifica-se também que a folha de inativos está em constante crescimento, com tendência de superar a folha de ativos no futuro.

Sob a ótica financeira, em 31/12/2021 foi apurada uma insuficiência da ordem de R\$ 463,12 milhões no FUNPREVI. O fundo apresentou no exercício de 2021 um déficit orçamentário de R\$ 514 milhões, decorrente da diferença entre receitas arrecadadas de R\$ 5,19 bilhões e despesas empenhadas de R\$ 5,71 bilhões.

Como a despesa previdenciária do FUNPREVI foi da ordem de R\$ 5,7 bilhões, enquanto sua receita previdenciária foi de R\$ 5,2 bilhões⁵³⁵, a diferença de R\$ 508 milhões, foi integralmente coberta pelo Tesouro Municipal.

Destaca-se que a Lei Orçamentária de 2022, Lei nº 7.235, de 12 de janeiro de 2022, prevê um déficit financeiro de R\$ 307 milhões, sendo o resultado de receitas estimadas do Fundo em R\$ 5,97 bilhões frente a despesas fixadas no valor de R\$ 6,27 bilhões. Ou seja, mesmo com uma estimativa maior de despesas, a previsão de déficit está em queda, sobretudo, quando comparada aos dois últimos exercícios.

No tocante à sua Avaliação Atuarial, de 31/12/2021, o Fundo apresentou um resultado deficitário de R\$ 27,91 bilhões. Todavia, tal valor é, aproximadamente, R\$ 9,7 bilhões inferior ao déficit atuarial apurado em 31/12/2020, muito em função das novas fontes de custeio, as quais são adiante referidas.

E mesmo assim, remanesce a previsão de que o Município tenha que repassar ao FUNPREVI os montantes de R\$ 918 milhões em 2022 e R\$ 1,0 bilhão em 2023, para compensar o déficit projetado.

Sobre sua situação patrimonial dois foram os pontos mais significativos: uma variação significativa do ativo circulante em relação ao exercício anterior. A conta “créditos tributários a receber” tornou-se o maior valor do ativo, superando os imóveis que, historicamente, sempre apresentaram quantias maiores. Isso se deve à alteração feita pela Lei Municipal nº 6.852/2021 que extinguiu a quitação de pendências antigas do Tesouro para com o Fundo, especificamente contribuições patronais não repassadas, havendo o registro contábil de R\$ 829,35 milhões ao patrimônio do FUNPREVI.

O outro impacto relevante no Ativo Circulante se deu em decorrência da decisão desse TCMRJ no Processo nº 40/100.893/2019 com esteio no Voto nº 317/21 que gerou uma compensação do Tesouro ao FUNPREVI: provocando uma alteração atuarial em razão da ampliação da jornada dos mais de 700 professores oriundos de concurso público realizado em 1992, que resultou num incremento patrimonial da Conta “Demais Créditos a Curto Prazo”, até novembro, da ordem de R\$ 485,71 milhões, conforme informação em notas explicativas.

Em suma, o Fundo trabalha em prejuízo operacional, e depende de aportes extras realizados pelo Tesouro Municipal, evidenciando, assim, que funciona apenas como agente repassador, tendo sido erodida a sua característica de gestão de patrimônio para cobertura de benefícios futuros.

Cumprir registrar, ainda, que, apenas em 2021 (em 31/12/2021), o total de “Aportes para Cobertura de Déficit Financeiro” realizados pelo Tesouro Municipal alcançou o montante de R\$ 802.730.000,00.

No que diz respeito aos imóveis do seu ativo, como resultado da capitalização promovida por força da Lei Municipal nº 5.300/2011 (inserção do § 4º no artigo 33 da Lei nº 3.344/2001), o FUNPREVI detém hoje uma carteira de imóveis evidenciada em seu Patrimônio, que somou R\$ 765,67 milhões em 31/12/2021.

⁵³⁵ Fonte: Anexo VI – “Projeções Atuariais para o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO” do Relatório Atuarial Anual – RAA de 2022 (data focal 31/12/2021).

Todavia, revelou-se uma variação anual negativa de R\$ 2,19 milhões na carteira de imóveis, que, conforme esclarecido pela CAD, decorre da alienação de 4 terrenos, mas sobretudo, das reavaliações periódicas dos bens, cujos valores somados superaram a incorporação de uma edificação e um terreno do imóvel denominado Creche Paulo Niemeyer.

Com efeito, de acordo com informações prestadas pelo PREVI-RIO, verificou-se que, dos 56 imóveis contabilizados, 34 estão em situação regular, com escritura em nome do FUNPREVI, perfazendo um montante de R\$ 389,88 milhões, representando 50,91% do total evidenciado.

Os demais imóveis, que totalizam R\$ 375,79 milhões (49,09%), encontram-se em fase de regularização.

Cumprido ressaltar a existência de alguns imóveis registrados no ativo, sem capacidade de gerar benefícios econômicos para o Fundo, seja pela ausência do título de propriedade ou mesmo por força de pendência de ações de desapropriação, o que impede tanto seu aproveitamento econômico imediato, como alienações futuras ou mesmo locações para terceiros.

Previdência Complementar

No que diz respeito à Previdência Complementar, foi verificado que a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) aprovou o regulamento do plano CARIOCAPREV, bem como a condição do Município do Rio de Janeiro de patrocinador deste, com aplicação a partir de 18/02/2022, tendo sido fixado um prazo de 180 dias para que a entidade comunique o início do funcionamento do plano à PREVIC.

Custeio das Pensões Especiais

Sobre o custeio das pensões especiais, e após decisão judicial, verificou-se que o MRJ deverá continuar pagando regularmente todas as pensões especiais previamente estabelecidas, vedadas a instituição de novas pensões. Destaca-se que, a pensão especial vem sendo custeada pelo Tesouro Municipal via dotação orçamentária específica, cabendo ao FUNPREVI somente a operacionalização desses pagamentos.

Certificado de Regularidade Previdenciária

Sobre o Certificado de Regularidade Previdenciária, verificou-se que o MRJ continua obtendo-o por meio de decisão judicial provisória concedida nos autos do Processo nº 2004.51.01.011793-6, movido em face da União perante a Justiça Federal.

Impacto da LC nº 212/19 e EC nº 103/19

Acerca do impacto da LC Municipal nº 2012/2019, que vedou a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo, verifica-se que o valor anual estimado de redução das receitas do FUNPREVI, com a não incidência de contribuição previdenciária sobre verbas não incorporáveis aos proventos de aposentadoria, é da ordem de R\$ 300.139.878,13, sendo R\$ 100.046.626,04 referente às contribuições dos servidores e R\$ 200.093.252,09 referente à contribuição patronal.

Gestão e Governança

No que tange à governança do FUNPREVI e do PREVI-RIO, dentre os diversos aspectos analisados, foi verificada que a falta de paridade no Conselho de Administração, a falta de manualização de procedimentos no FUNPREVI e no PREVI-RIO e a não adesão ao programa Pró-Gestão do RPPS, o que mitiga a eficiência, a transparência e a capacidade de administração do fundo.

COMPREV

No que toca ao COMPREV, verificou-se que o cálculo previdenciário da compensação vem sendo prejudicial ao FUNPREVI, tendo em vista as regras impostas pela União. Ademais, os valores recebidos são muito inferiores às contribuições realizadas pelos segurados ao RGPS e a metodologia do cálculo da compensação não é suficientemente clara.

16.7.3. Novo Fundeb

Antes da instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), havia o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído pela Emenda Constitucional nº 14/1996, que funcionou entre 1998 e 2006.

Com o passar do tempo, viu-se a necessidade de criar um financiamento que atendesse os três níveis de ensino da educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Dessa demanda, surgiu o FUNDEB.

O FUNDEB foi inicialmente instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006, com vigência programada para o período de 2007 a 2020.

Posteriormente, encerrado o prazo inicial de duração previsto, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 108/2020, responsável por transformar o FUNDEB em um mecanismo permanente de financiamento da educação pública.

Assim, foi estabelecido o chamado Novo FUNDEB, principal fonte de financiamento da educação básica do país.

No âmbito municipal, a receita de transferências de recursos do FUNDEB atingiu, em 2021, o montante de R\$ 3,54 bilhões, representando um crescimento real de 21,22% em relação ao exercício anterior, impulsionado principalmente pelas transferências relativas às parcelas do ICMS.

No que se refere às principais inovações advindas com o Novo FUNDEB, cumpre destacar os seguintes pontos:

Valor da complementação da União ao FUNDEB

Uma das grandes inovações é a maior participação da União no pacto federativo de financiamento da educação básica pública. A Lei do Novo FUNDEB ampliou a complementação da União nos recursos do Fundo de 10% para **23%**.

Esse novo modelo manteve a complementação VAAF, nos mesmos critérios anteriormente vigentes, e introduziu duas novas modalidades de complementação da União: VAAT e VAAR.

Ressalta-se que esse novo mecanismo de ampliação dos efeitos redistributivos do FUNDEB visa a garantir às redes estaduais mais vulneráveis condições adequadas para o exercício da atividade educacional, contribuindo para a redução das desigualdades e para a equalização das oportunidades educacionais.

No Município do Rio de Janeiro, o Novo FUNDEB poderá ser impactado a partir do exercício de 2023, quando haverá a possibilidade de o Município ampliar as receitas do Fundo com o recebimento da complementação-VAAR, desde que atendidas algumas condicionalidades de gestão que demonstrem melhorias em indicadores de atendimento e de aprendizagem, com ênfase nos resultados.

Valorização dos profissionais da educação

De acordo com a legislação anterior, no mínimo, 60% dos recursos deveriam ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica. Pela nova Lei do FUNDEB, a porcentagem destinada à remuneração aumentou para, no mínimo, 70% e agora abrange profissionais da educação básica em efetivo exercício, não somente aqueles que exercem o magistério.

A Lei do Novo FUNDEB trouxe inovações que visam à valorização dos profissionais da educação, enquanto figuras centrais nas ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica nacional.

Prazo para uso de resíduos do FUNDEB no exercício seguinte

Em regra, os recursos dos Fundos, inclusive eventual complementação da União, devem ser distribuídos e utilizados no mesmo ano em que computados.

Porém, excepcionalmente, é possível a utilização de até 10% dos recursos recebidos à conta dos Fundos no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Cumprir registrar que antes da Lei do Novo FUNDEB, o montante aplicado à conta dos Fundos era de até 5%, podendo ser utilizado no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente.

ICMS Educação

Ressalta-se, quanto ao ICMS Educação, a necessidade de aprovação ou atualização, até agosto de 2022, das Leis estaduais acerca da implementação do ICMS Educação, a fim de que a cota-parte municipal esteja de acordo com indicadores de melhoria na aprendizagem e na equidade do sistema educacional.

Nesse sentido, considerando que a cota-parte ICMS do Município compõe a base de cálculo do limite constitucional mínimo de 25% das despesas com MDE e representa a principal receita do FUNDEB, há a necessidade da SME e da SMFP elaborarem estudo referente aos impactos (positivos ou negativos) que a regulamentação do ICMS Educação poderá trazer para a arrecadação da cota-parte ICMS no MRJ, bem como seus impactos nas ações educacionais.

Nesse ponto, merece salientar que há um Projeto de Lei, sob o nº 820/2019, em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ).

Após essa breve contextualização quanto às inovações provenientes da Lei do Novo FUNDEB, cumpre rememorar que os recursos advindos do Fundo devem ser aplicados somente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública.

Entretanto, quando da análise da Prestação de Contas do exercício de 2021, foi verificada a execução de despesas com juros, multas e atualização monetária pelo IGP-M, no valor de R\$ 710.870,92, utilizando indevidamente as fontes do FUNDEB.

Um ponto que merece destaque é a queda do número de matrículas no MRJ. De acordo com as informações extraídas do Relatório da CAD, analisando o período de 2018 a 2021, observou-se que o número de matrículas em 2021 foi o menor do quadriênio. Comparando com o ano de 2018, houve redução de 14.358 alunos (-2,2%).

Diante desse cenário apresentado, a SME deve manter vigilância constante na evasão escolar e na queda de matrículas, visto que tais alterações podem causar um prejuízo no desenvolvimento educacional das crianças do MRJ e, ainda, perdas financeiras, como a diminuição de repasse do FUNDEB.

Por fim, no que se refere ao controle da disponibilidade financeira do Fundo, cabe registrar que, no final do exercício de 2021, o saldo financeiro resultou em R\$ 618 milhões. Todavia, constata-se que o saldo apresentou um ajuste (retenções e outros valores extraorçamentários) da ordem de R\$ 110 milhões, composto no balanço financeiro, resultando uma disponibilidade financeira da ordem de R\$ 508 milhões.

16.7.4. Créditos com o Estado do Rio de Janeiro

No que se refere aos créditos com o Estado do Rio de Janeiro, cumpre registrar que foram apurados relevantes créditos do Município do Rio de Janeiro com o ERJ, conforme se passa a demonstrar de forma sucinta.

Deduções indevidas da base de cálculo dos repasses constitucionais

De início, constatou-se que não vem sendo cumprido adequadamente o comando do art. 158, III e IV, da Constituição Federal, que versa, respectivamente, sobre repartição aos Municípios de 50% do IPVA e 25% do ICMS. Isso porque ocorreram deduções indevidas da base de cálculo dos repasses.

Nesse sentido, o Relatório Técnico da CAD/SGCE, sobre as Contas de Governo – exercício de 2021, reiterou que os valores objetos de compensação de débitos com precatórios, benefício esse concedido pelas Leis Estaduais nº 5.647/2010 e 6.136/2011, não estariam sendo computados como receita do Estado e, assim, não estariam integrando a base de cálculo dos repasses constitucionais aos municípios.

Além disso, constatou-se que os valores referentes às multas e aos juros de mora da dívida ativa de ICMS e IPVA, também estão sendo repassados a menor, em virtude da indevida dedução da base de cálculo de valores relativos ao custeio do Fundo Especial de Administração Fazendária (FAF).

ICMS

Quanto ao ICMS, importante ressaltar que a Emenda Constitucional nº 108/2020 estabeleceu novos critérios de distribuição, cabendo aos Estados atualizarem suas leis sobre ICMS para que a cota-parte municipal esteja adequada aos critérios contidos no artigo 158 da Constituição Federal.

Atualmente, no âmbito do ERJ, a Lei Estadual nº 2.664, de 27/12/1996, é responsável por definir a distribuição aos municípios de parcela do produto da arrecadação do ICMS. Em sua redação original, estabeleceu índice zero de rateio para o Município do Rio de Janeiro, implicando, portanto, em nenhum repasse daquela parcela. Em razão disso, foi questionada a constitucionalidade da Lei perante o Poder Judiciário.

No entanto, mesmo após o trânsito em julgado nos autos do RE nº 401.953-1/RJ, quando foi incidentalmente declarado inconstitucional o critério previsto na Lei Estadual nº 2.664/1996 e determinou-se que o ERJ recalculasse os coeficientes de participação dos municípios no produto de arrecadação do ICMS, atribuindo ao MRJ a cota que lhe é devida, o Estado do Rio de Janeiro ainda não cumpriu a decisão.

Além disso, destaca-se que o Estado do Rio de Janeiro, em 2007, editou a Lei nº 5.100/2007, alterando a Lei Estadual nº 2.664/1996, acrescentando aos critérios de rateio a conservação ambiental, incluindo o Município do Rio de Janeiro para os efeitos de distribuição das parcelas do ICMS.

Entretanto, em auditoria realizada na Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento – SMFP, a CAD se certificou que o MRJ, em relação à parcela repartida com base no disposto na lei estadual, foi creditado apenas da parte correspondente ao critério de conservação ambiental.

No âmbito da mesma auditoria, consoante informações prestadas pela CAD, foi informado pela Assessoria de Planejamento Mobiliário/SMFP que o valor estimado do impacto desfavorável na arrecadação da cota-parte do ICMS em face da aplicação da Lei Estadual nº 2.664/1996 é de R\$ 218,04 milhões para o ano de 2021, bem como que a estimativa das parcelas pretéritas de janeiro de 1997 a dezembro de 2021, atualizadas, totaliza o montante de R\$ 4,87 bilhões. Informou-se, ainda, que, se forem considerados os juros de mora de 1% a.m., conforme estabelecido pelo parágrafo único do art. 10 da Lei Complementar nº 63/1990, as perdas somam R\$ 11,92 bilhões.

Cessão de Uso de Escolas Municipais pelo ERJ

Outro crédito relevante do MRJ em face do ERJ é decorrente da cessão de uso de escolas municipais pelo Estado do Rio de Janeiro.

Desde a fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, em 1975, o Estado vem compartilhando as edificações municipais em favor do ensino estadual. Para disciplinar tal situação, foi firmado o Termo de Cessão de Uso nº 251/2011.

De acordo com cláusula quinta do referido termo, foram avençadas as obrigações assumidas por cada parte, tendo sido ajustado que o ERJ custearia 33% das despesas realizadas pelo MRJ com a conservação, manutenção, preservação e segurança dos espaços cedidos, sendo os valores devidos mensalmente informados por meio de emissão de Notas de Débito.

No entanto, o Governo do Estado não vem realizando o pagamento de forma correta. O tema é objeto de Auditorias nesta Corte de Contas e também está judicializado.

Nesse sentido, foi ajuizada Ação Monitória pelo MRJ, processo nº 0316814-16.2017.8.19.0001, perante a 14ª Vara da Fazenda Pública, julgada parcialmente procedente, constituindo-se, de pleno direito o título executivo judicial, no valor atualizado até 23/11/2020, de R\$ 46.598.732,32.

Insta salientar que ação está pendente de apreciação pelo Tribunal de Justiça.

Retenção do ISS na fonte pelo Estado do Rio de Janeiro

No tocante ao ISS, o Estado do Rio de Janeiro tem retido o imposto na fonte, em pagamentos que vem fazendo na condição de tomador de serviços (inclusive por cada órgão público componente de sua estrutura), incidente sobre os serviços prestados por empresas privadas por ele contratadas.

Diante disso, o Município do Rio de Janeiro ajuizou Ação Ordinária de Obrigação de Fazer em face do Estado do Rio de Janeiro (Processo nº 0101660-34.2020.8.19.0001), com pedido de tutela antecipada, para que o ERJ se abstenha de realizar tais retenções, e no mérito, compelir o ERJ a efetuar o repasse do ISS, por ele retido na fonte, na condição de tomador de serviços (inclusive por cada órgão público componente de sua estrutura).

Em 18/08/2020 foi deferida a antecipação de tutela para compelir o Estado do Rio de Janeiro a se abster de reter o ISS na fonte.

Nesse cenário, até a data de ajuizamento da ação o ERJ devia ao MRJ a verba de aproximadamente R\$ 47.410.513,79, sem prejuízo da constatação de retenções promovidas, mesmo posteriormente à data da concessão da tutela antecipada, por toda a Administração Direta e Indireta nas contratações que fizer com prestadores de serviços.

16.7.5. Contratações Emergenciais

O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, atento às peculiaridades relacionadas às contratações emergenciais, vem realizando fiscalizações regulares para avaliar o grau de aderência ao sistema normativo regente da matéria, servindo ainda de guia para auxiliar o gestor na tomada de decisões estratégicas e operacionais.

Nesse sentido, as constantes fiscalizações realizadas por este Tribunal ao longo de vários exercícios, voltadas ou não à instrução do processo de apreciação das Contas de Governo, têm revelado, por parte de algumas Unidades Jurisdicionadas, a predominância reiterada de contratações emergenciais, para aquisição de bens e serviços de natureza continuada, inerente a própria atividade finalística das pastas fiscalizadas.

Nesta vereda, sucessivos Pareceres Prévios⁵³⁶ vêm apontando esta distorção sistêmica, que desvirtua o preceito estabelecido no inciso XXI⁵³⁷ do art. 37 da Constituição Federal; no inciso IV⁵³⁸ do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, além de contrariar o princípio constitucional da eficiência.

⁵³⁶ Processo nº 40/001.255/2018, Processo nº 40/000.574/2019, Processo nº 40/100.348/2020, Processo nº 40/100.517/2021.

⁵³⁷ XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

⁵³⁸ IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao

As auditorias⁵³⁹ realizadas por esta Corte de Contas têm revelado que a dificuldade no gerenciamento dos procedimentos licitatórios é tema recorrente, acarretando processos de licitação ineficientes e morosos.

Ademais, notadamente nas Unidades Jurisdicionadas ligadas à área da saúde – SMS e RioSaúde -, o cerne do problema envolve uma conjugação de fatores de ordem estrutural, administrativo e operacional.

Neste particular, a própria RioSaúde, esclarece⁵⁴⁰ que “após a assunção da nova gestão municipal, identificou que a realização de procedimentos emergenciais era uma prática costumeira na Empresa”.

A despeito deste cenário, a 4ª IGE registrou⁵⁴¹ pequeno avanço no gerenciamento dos processos licitatórios da SMS, considerando parcialmente cumprida a determinação proposta no Parecer Prévio às Contas do Governo referente ao exercício de 2020.

Assinalou, entretanto, que, “apesar dos esforços envidados pela atual gestão, 85% dos processos licitatórios conclusos após 30/12/2020 duraram entre 1 e 4 anos, tempo considerado excessivo para finalizar-se procedimentos licitatórios”.

Por seu turno, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação (SME), as contratações emergenciais são igualmente recorrentes, sendo renovadas de forma sucessiva por vários exercícios.

As auditorias⁵⁴² realizadas por esta Corte demonstram a ineficiência dos procedimentos licitatórios, sendo a morosidade para finalização, item a ser destacado.

Neste sentido, assinala⁵⁴³ a 3ª IGE que, “no exercício de 2021, continuaram a ocorrer contratações emergenciais no âmbito da SME, como, por exemplo, na prestação de serviços de limpeza nas Unidades Escolares”.

Como ressaltado, as aquisições de bens e serviços, em sua grande maioria, têm recaído sobre a atividade fim dos órgãos públicos licitantes. Por se tratar de licitação previsível, os gestores têm ciência de que o procedimento deve ser periodicamente renovado no período necessário até a homologação e adjudicação. Nesse contexto, não há espaço para a frequente alegação de imprevisibilidade.

Destarte, considerando que esta é a primeira avaliação da gestão que iniciou em janeiro de 2021, é oportuno consignar a necessidade de promover um efetivo planejamento contemplando metas atingíveis para regularizar definitivamente a ineficiência no gerenciamento das contratações.

Por fim, cumpre ressaltar a necessidade de instauração de sindicância ou de procedimento similar, para identificar se a emergência foi gerada pela imprevisibilidade, pela falta de planejamento ou pela desídia, sem prejuízo da responsabilização de quem deu causa à situação emergencial, na forma da lei.

atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

⁵³⁹ Processo nº 40/100.191/2018, Processo nº 40/100.659/2019.

⁵⁴⁰ Processo nº 40/101.370/2021.

⁵⁴¹ Fls. 441 - item 06 do Sumário – Monitoramento das deliberações constante no Parecer Prévio anterior.

⁵⁴² Processo nº 40.100.407/2018.

⁵⁴³ Fls. 441 - Item 6 do Sumário – Monitoramento das deliberações constante no Parecer Prévio anterior.

16.7.6. Dívida Ativa

Estoque da Dívida Ativa

Como se pôde depreender do levantamento de dados realizado pela SGCE/CAD, mormente quando comparados com os dados pertinentes da Prestação de Contas de Governo do Exercício (2021), o estoque total da Dívida Ativa do Município do Rio de Janeiro, em 2021 alcançou R\$ 59,62 bilhões, sendo R\$ 56,09 bilhões referentes à Dívida Ativa Tributária e R\$ 3,53 bilhões à Dívida Ativa Não Tributária.

Ajuste de Perdas

Por sua vez, o Ajuste de Perdas da Dívida Ativa reduziu o Ativo Não Circulante no valor de R\$ 32,82 bilhões, resultando em uma Dívida Ativa Líquida, que contempla um montante com reais expectativas de ser efetivado (liquidado), de apenas R\$ 26,80 bilhões.

No interregno de um ano, o estoque da dívida ativa foi acrescido em mais de 4 bilhões, e igualmente, o Ajuste (contábil) para perdas, acrescido em quase 2 bilhões.

Portanto, não somente o estoque da dívida ativa cresceu 7%, como o próprio ajuste de perdas também aumentou em percentual semelhante, qual seja, 6,5%, a despeito da impropriedade apontada no Parecer Prévio das Contas do Exercício 2020, no sentido de se “envidar esforços concretos para melhorar a recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa, como também para combater as perdas desses créditos”.

Cancelamento de Créditos (CDAs) oriundo de prescrição

Quanto ao montante de cancelamentos de créditos tributários, em decorrência de prescrição, este totalizou R\$ 184,80 milhões (comparativamente a R\$ 269,42 milhões, em 2020).

Já o saldo atualizado das certidões não ajuizadas, com data de prazo prescricional vencendo até 31/12/2021, representou um montante de R\$ 10 bilhões (comparativamente a R\$ 11,65 bilhões, em 2020), dos quais apenas R\$ 1,90 bilhão com exigibilidade suspensa.

Quanto ao valor total das certidões de dívida ativa canceladas alcançou-se a importância de R\$ 1,97 bilhão, representando 69,97% do total das baixas da dívida ativa.

Taxa de Recuperabilidade, pelos meios ordinários (cobrança judicial)

O Município do Rio de Janeiro, desde 2017, pratica uma taxa de recuperabilidade da dívida ativa da ordem de 1,394% (em média), muito similar ao da cidade de São Paulo (1,2%), ligeiramente superior à média da União Federal (1,0575%) e, superior à média do Estado do Rio de Janeiro (0,703%)

Entretanto, a título de comparação, apenas no ano de 2021, foram protestadas 162.368 CDAs, arrecadando-se, R\$ 36.947.219,00 e parcelados R\$ 45.147.917,00, resultando numa Taxa de Recuperabilidade, da ordem de 13%, muito superior à da média histórica de recuperação pela via judicial.

Receitas de Parcelamentos

No que diz respeito à arrecadação decorrente de parcelamentos, informou a PGM/RJ, que, no último mês de março, a arrecadação efetiva decorrente dos programas de parcelamento voluntário de dívidas alcançou, em 2021, o montante de R\$ 159,40 milhões (18,34% da arrecadação total).

Os créditos inscritos em dívida ativa objeto de parcelamento com previsão de recebimento em 2021 corresponderam a R\$ 256,89 milhões (evidenciado, pois, no Ativo Circulante), enquanto os parcelamentos com previsão de recebimento a partir de 2022 corresponderam a R\$ 736,22 milhões, totalizando R\$ 993,11 milhões.

Arrecadação Judicial x Amigável

Historicamente, a arrecadação judicial supera a amigável, tendo atingido, por exemplo, em 2020, 60,64% do total arrecadado. Todavia, no que diz respeito ao ano de 2021, essa proporção, além de não ter sido observada, ainda indicou uma queda substancial da arrecadação judicial, com ligeiro acréscimo na arrecadação amigável: R\$ 360 milhões contra R\$ 292 milhões da arrecadação Judicial.

Essa novidade não passou despercebida pela CAD que destacou que esse comportamento no exercício de 2021 revela uma prevalência da arrecadação amigável, invertendo a tendência de maior arrecadação judicial observada nos anos anteriores, ressaltando que, dos R\$ 360,33 milhões proveniente da arrecadação amigável, R\$ 55,65 milhões (15,44%) decorreram de protestos extrajudiciais.

Dívida Ativa dos Órgãos da própria Administração Municipal

Especificamente, quanto ao IPTU, a CAD constatou, ainda, a existência de créditos inscritos em Dívida Ativa, relacionados a imóveis de titularidade do próprio Município, no montante de R\$ 121,16 milhões, refletindo uma errônea avaliação do Ativo do Município, posto ter sido acrescido de montantes que, de fato, não se traduzirão em efetiva receita aos cofres municipais.

Securitização da Dívida Ativa

Por último, no que diz respeito às tentativas pretéritas para abastecimento dos cofres municipais com receitas extraordinárias, essa Corte de Contas, por exemplo, já concluiu, especificamente, no que toca à pretendida securitização de créditos da dívida ativa pela existência de diversas fragilidades envolvendo a existência e a manutenção das atividades da empresa securitizadora (Companhia Carioca de Securitização - RIO SECURITIZAÇÃO), criada para ser a responsável pela pretendida securitização dos direitos creditórios, decorrentes dos pagamentos formalizados pelos contribuintes (seja administrativamente, seja judicialmente, ou mesmo via parcelamentos).

Dentre as maiores fragilidades verificadas, citam-se principalmente, (i) o descumprimento de seu objeto social, bem como (ii) a dependência financeira do Tesouro Municipal; (iii) a falta de disponibilização dos documentos e canal de informação à sociedade exigidos pela Lei das Estatais; (iv) além de apresentar vícios na composição de sua estrutura societária.

Todavia, ainda que superadas tais fragilidades, a própria possibilidade de securitização da dívida pública é ainda tema por demais controvertido, conquanto não exista vedação explícita e expressa no ordenamento jurídico, senão severos limites e vedações que necessariamente precisam ser observados, sob pena de manifesta invalidade da medida.

Assim, considerando, por oportuno, que a MP nº 1.103/2022, ainda em tramitação no Congresso Nacional, instituiu um Novo Marco regulatório para a Securitização, e considerando, ainda, como mais importante, que as decisões proferidas por essa Corte de Contas, apenas rechaçaram as tentativas então realizadas, entretanto, com base em argumentos e critérios estritamente técnicos, diretamente relacionados ao modelo e às características dos modelos pretendidos - e não, propriamente, por uma contrariedade preconcebida ao tema, em razão da existência de impedimento e/ou vedação de ordem legal - concluímos no sentido de que caberá ao Poder Executivo avaliar, oportunamente, qual rumo trilhar, à luz das posições já exaradas por essa Corte de Contas à respeito.

Em suma, não apenas notou-se um acréscimo considerável no estoque da dívida ativa, como também que esse aumento se refletiu, igualmente, no ajuste de perdas, reduzindo consideravelmente o Ativo Circulante, e por sua vez, em igual medida, o montante referente aos recursos com reais expectativas de virem a ser efetivados (liquidados).

Com efeito, o estoque total, como visto, é equivalente ao dobro do orçamento anual, ao passo que o ajuste para perdas, atualmente, é ligeiramente similar a um orçamento anual, a despeito dos comandos pretéritos dessa Corte de Contas para que fossem envidados esforços concretos para melhorar a recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa, como também para combater as perdas desses créditos, mesmo se considerarmos os esforços já implementados pela gestão nesse sentido.

Tais circunstâncias, intuitivamente, nos levam a refletir - até mesmo por força dos resultados ora trazidos à consideração especial - sobre potenciais benefícios advindos da eventual expansão da utilização de mecanismos de cobrança amigável, ou mesmo, a adoção, de lege ferenda, de novos institutos e métodos alternativos de resolução de controvérsias fiscais, visando a incrementar a arrecadação, valendo-se de um enfoque mais consensual do que litigioso, nessa relação para com os contribuintes na busca por soluções mais céleres e efetivas, quanto à controvérsias dessa natureza.

Diante de todo o exposto, VOTO pela aprovação do Projeto de Parecer Prévio, referente às Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro do Exercício de 2021.

17.

PROJETO DE PARECER
PRÉVIO

17. PROJETO DE PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, COM BASE NO ART. 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, NO ART. 124, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, COM A REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 04 DE 1991, NO ART. 88, 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;

Considerando que a análise realizada por este Tribunal subsidia, com elementos técnicos, o Poder Legislativo para que emita seu julgamento acerca das Contas de Governo 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 verificar a observância aos preceitos constitucionais e 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, nos termos da legislação vigente, a emissão do Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas e o subsequente julgamento pela Câmara dos Vereadores não eximem a responsabilidade dos ordenadores e ratificadores de despesa, bem como das pessoas que arrecadaram e geriram dinheiro, valores e bens municipais, ou pelos quais o Município seja responsável no bojo de processos pendentes de exame por esta Corte de Contas;

Considerando que a Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, e para as empresas dependentes de recursos do Tesouro dos Municípios jurisdicionados;

Considerando que as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (R\$ 4,63 bilhões) corresponderam a 25,98% das receitas provenientes de impostos e de transferências constitucionais e legais (R\$ 17,82 bilhões), atendendo assim ao limite mínimo de 25% estabelecido no art. 212 da Constituição Federal de 1988 (subitem 3.2);

Considerando que as divergências consolidadas no subitem 3.2, relacionadas à apuração do cumprimento do art. 212 da CF/1988, não constituem distorção materialmente relevante, uma vez que resultam no percentual de 25,98%, enquanto na presente Prestação de Contas apurou-se 26,01% (subitem 3.2);

Considerando que as despesas com remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (R\$ 2,57 bilhões) corresponderam a 72,12% dos recursos arrecadados do FUNDEB (R\$

3,56 bilhões), cumprindo, portanto, o mínimo de 70% previsto no art. 212-A, XI, da Constituição Federal de 1988, com redação incluída pela Emenda Constitucional nº 108/2020, e no art. 26 da Lei nº 14.113/2020 (subitem 3.3);

Considerando que o valor não aplicado do FUNDEB (R\$ 34,22 milhões) correspondeu a 0,96% do total arrecadado pelo Fundo (R\$ 3,56 bilhões), respeitando, portanto, o limite máximo de 10% a ser aplicado no 1º quadrimestre do exercício seguinte, nos termos do art. 25, § 3º, da Lei nº 14.113/2020 (subitem 3.3);

Considerando que as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS (R\$ 2,96 bilhões) corresponderam a 15,38% das receitas provenientes de impostos e de transferências constitucionais e legais (R\$ 17,78 bilhões), atendendo, desta forma, ao limite mínimo de 15% estabelecido pela Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro 2012, que regulamentou o § 3º do art. 198 da Constituição Federal de 1988 (subitem 3.5);

Considerando que as receitas de operações de crédito, R\$ 16,58 milhões, foram inferiores às despesas de capital, R\$ 1,80 bilhão, atendendo ao disposto no art. 167, III, da Constituição Federal de 1988 (Regra de Ouro) (subitem 3.8);

Considerando que as receitas provenientes das operações de crédito sujeitas ao limite, R\$ 632,51 milhões, corresponderam a 2,06% da Receita Corrente Líquida Ajustada, R\$ 30,73 bilhões, abaixo, portanto, do limite de 16% estabelecido pelo art. 7º da Resolução do Senado Federal nº 43/2001 (subitem 3.9);

Considerando que o Município não concedeu garantias nem recebeu contragarantias, cumprindo assim o limite estabelecido no art. 9º da Resolução do Senado Federal nº 43/2001 (subitem 3.10);

Considerando que o montante da Dívida Consolidada Líquida, R\$ 13,16 bilhões, correspondeu a 42,83% da Receita Corrente Líquida Ajustada apurada no exercício, R\$ 30,73 bilhões, cumprindo o limite de 120% estabelecido no inciso II do art. 3º da Resolução do Senado Federal nº 40/2001 (subitem 3.6);

Considerando que a média de comprometimento com o serviço da dívida para o período 2021/2027 atingiu a proporção de 8,28% da Receita Corrente Líquida, inferior, portanto, ao limite máximo de 11,50%, estabelecido no inciso II do art. 7º da Resolução do Senado Federal nº 43/2001 (subitem 3.7);

Considerando a sensível melhora no indicador de despesa com pessoal do Poder Executivo com a redução de 56,24% em 2020 para 42,26% em 2021, abaixo dos limites legal (54%) e prudencial (51,30%), estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (subitem 3.1);

Considerando a guinada no estoque de caixa da Prefeitura, que saiu de uma insuficiência financeira da ordem de R\$ 5,55 bilhões para um saldo positivo de R\$ 559 milhões, incrementando a nota instituída pelo Novo Regime Fiscal de “C”, em 2020, para “B”, em 2021, conforme cálculos efetuados pela CAD (subitens 10.1 e 10.2);

Considerando a efetiva redução do endividamento do MRJ (de R\$ 18,33 bilhões em 2020 para R\$ 13,43 bilhões em 2021), provocada, principalmente, pelo baixo ingresso de recursos oriundos de operações de créditos ocorridas em 2021 que totalizou o montante de R\$ 9,58 milhões (subitem 2.3.5);

Considerando que, em virtude do incremento da arrecadação verificado no exercício, a nota na CAPAG (Capacidade de Pagamento) evoluiu de “C” para “B”, conforme cálculos efetuados pela STN, permitindo que o ente possa receber garantia da União para novos empréstimos (subitens 3.9.1);

Considerando que houve uma sensível melhora nas finanças da Cidade, caracterizada principalmente pelo vultoso incremento na arrecadação (de R\$ 31,8 bilhões em 2020 para R\$ 37,5 bilhões em 2021) e pelo elevado superávit orçamentário de R\$ 5,03 bilhões, que foi expressivamente influenciado pelo ingresso do montante de R\$ 3,99 bilhões, proveniente da participação do Município na concessão dos serviços de água e esgoto, decorrente do leilão promovido pelo Governo do Estado do RJ (subitem 2.2);

Considerando que os resultados primário (R\$ 7,64 bilhões) e nominal (R\$ 6,52 bilhões) superaram de forma contundente as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em 506,35% e 659,91%, respectivamente (subitens 2.3.3 e 2.3.4);

Considerando o esforço praticado pela gestão para equacionar as contas municipais, reduzindo-se os gastos em relação ao exercício anterior em aproximadamente R\$ 470 milhões (de R\$ 32,91 bilhões em 2020 para R\$ 32,44 bilhões em 2021) (subitem 2.2.3);

Considerando que no período em análise, foi apurado que as despesas correntes corresponderam a 82,03% das receitas correntes, não ultrapassando os limites impostos no art. 167-A, *caput* e § 1º, da CF/1988 (subitem 3.14);

Considerando que a adequação das alíquotas de contribuição ordinária devida ao RPPS e a implementação do regime de previdência complementar foram efetivas no exercício, atendendo o disposto nos § 4º do art. 9º e § 14 do art. 1º da Emenda Constitucional nº 103/2019 (subitem 6.2.1 e 6.2.2);

Considerando que os créditos adicionais abertos no exercício para fins de transposição, remanejamento ou transferências de recursos (R\$ 1,41 bilhão) corresponderam a 4,85% do total da base de cálculo apurada (R\$ 29,14 bilhões), cumprindo o limite máximo de 30% estabelecido no art. 8º da Lei nº 6.842/2020 (LOA 2021) (subitem 2.2);

Considerando que as receitas provenientes da alienação de bens (R\$ 32,74 bilhões) não foram aplicadas no financiamento de despesas correntes, à exceção do pagamento de inativos pelo FUNPREVI (R\$ 14,61 milhões), cumprindo assim o disposto no art. 44 da LRF (subitem 3.16);

Considerando que o Município concedeu, como Incentivo Fiscal a Projetos Culturais, o montante de R\$ 59,27 milhões, correspondente a 1% das receitas arrecadadas de ISS, no montante de R\$ 5,93 bilhões (valor principal, sem acréscimos moratórios e dívida ativa) no exercício de 2019, cumprindo, portanto, o limite mínimo de 1% previsto no art. 14 da Lei nº 6.842/2020 (LOA 2021), cabendo ressaltar a necessidade de adequação da apuração à nova classificação da receita orçamentária vigente a partir do exercício de 2018 (subitem 3.11);

Considerando que as despesas empenhadas até 2021, derivadas do conjunto das Parcerias Público-Privadas (PPP) já contratadas pelo Município, bem como a projeção das mesmas até 2030, não excederam, em nenhum dos exercícios, ao limite de 5% da Receita Corrente Líquida, estabelecido no art. 28 da Lei nº 11.079/2004 (subitem 3.13);

Considerando que foram cumpridos os mandamentos constitucionais referentes aos repasses efetuados pelo Poder Executivo à Câmara Municipal do Rio de Janeiro (subitem 3.17);

Considerando que, no que se refere aos repasses efetuados pelo Poder Executivo à Câmara Municipal do Rio de Janeiro, não foi constatada qualquer das condutas expressas no art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal (subitem 3.17);

Considerando que a CAD concluiu que as demonstrações contábeis apresentadas nesta Prestação de Contas representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial, financeira e orçamentária do Município no exercício de 2021 (subitem 3.6, do Relatório Técnico);

Considerando que as ressalvas em relação ao eixo “balanços gerais” embora possam ser materialmente relevantes, não possuem efeitos generalizados conforme opinião conclusiva proferida pela CAD no Relatório Técnico (subitem 3.6, do Relatório Técnico);

Considerando a opinião conclusiva sem ressalva em relação ao eixo “execução orçamentária, financeira e fiscal” proferida pela CAD no Relatório Técnico (subitem 4.7, do Relatório Técnico);

Considerando que a presente Prestação de Contas se refere ao primeiro ano de mandato do atual Chefe do Poder Executivo, o que torna inviável a apuração do descumprimento reiterado das determinações emitidas em exercícios anteriores (subitem 38.2 da Resolução ATRICON nº 01/2021), se abstendo a CAD de emitir opinião quanto a este eixo (subitem 6.2, do Relatório Técnico); e

Considerando que o pronunciamento da Secretaria Geral de Controle Externo e o Parecer da Procuradoria Especial são pela emissão de parecer favorável à aprovação da presente prestação de contas (Peça 009 e Peça 014).

RESOLVE:

Pela emissão de Parecer Prévio **FAVORÁVEL** à aprovação das Contas de Governo da Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, atinentes ao exercício de 2021, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Eduardo da Costa Paes com os seguintes alertas, determinações, recomendações e oportunidades de melhoria:

ALERTAS

A.1 – Adverte-se, em que pese a sensível melhora nos indicadores fiscais, quanto à imprescindibilidade de reforçar a resiliência fiscal⁵⁴⁴ na gestão fazendária como fator contínuo preponderante para o desenvolvimento da capacidade institucional de antecipar, absorver e reagir aos choques que impactam as finanças públicas municipais, levando em consideração os aspectos relacionados ao controle tanto da despesa quanto da receita, principalmente, dos atos que interferem na sustentabilidade fiscal como a criação, expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental, o aumento de despesa obrigatória de caráter continuado e a concessão de renúncia de receita (subitem 16.4.3);

A.2 – Adverte-se quanto a possível redução da Receita Corrente Líquida e o seu impacto sobre os limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente, os relativos a despesa de pessoal, dívida consolidada líquida, operações de crédito e com amortização, juros e demais encargos da dívida consolidada, considerando a diminuição dos ingressos de recursos provenientes da concessão de serviços de saneamento da CEDAE, a partir do exercício de 2023 (subitem 3.1.1);

⁵⁴⁴ Diretriz nº 2 referente ao Eixo Promoção do desenvolvimento sustentável fixada na Carta de João Pessoa pela ATRICON.

A.3 – Adverte-se que a não observância do prazo estipulado no art. 18 do Decreto nº 10.540/2020 para implementação do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle - SIAFIC (01/01/2023) sujeitará o Município à proibição de recebimento de transferências voluntárias (subitem 3.5.2 do Relatório Técnico);

A.4 - Adverte-se que, em função da classificação “B” constatada ao final do exercício de 2021, deverão ser adotadas as medidas e observadas as vedações previstas na Lei Complementar nº 235/2021 que regulamenta o Novo Regime Fiscal do Município (subitem 3.15);

A.5 - Adverte-se quanto ao elevado déficit previdenciário que obrigou o Município do Rio de Janeiro a aportar recursos adicionais da ordem de R\$ 3,29 bilhões, sendo o montante de R\$ 803 milhões de aporte financeiro, R\$ 2,13 bilhões de contribuição suplementar, R\$ 347 milhões de royalties e R\$ 14 milhões de alienação de bens. (subitem 6.4.1);

A.6 - Adverte-se que, não obstante a melhora no caixa do Município no exercício de 2021, perduram compromissos oriundos de gestões anteriores não quitados, como as obrigações inadimplidas ou inscritas em restos a pagar que foram parceladas em 10 cotas anuais por imposição legislativa⁵⁴⁵ (subitem 10.2.1);

A.7 - Adverte-se quanto à crescente demanda decorrente de ações judiciais envolvendo a municipalidade que totalizam o montante de R\$ 113,14 bilhões, sendo R\$ 20,81 bilhões contabilizados como provisões a pagar⁵⁴⁶ e R\$ 92,33 bilhões evidenciados como contingências passivas⁵⁴⁷ (subitem 10.5.2);

A.8 - Adverte-se quanto ao possível impacto na arrecadação dos recursos do FUNDEB em face (i) da redução de matrículas na rede municipal de ensino; (ii) das novas regras advindas da Emenda Constitucional nº 108/2020 que determinou aos Estados a obrigatoriedade de aprovarem ou atualizarem sua legislação para implementar o ICMS Educação até o dia 26 de agosto de 2022; e (iii) da possibilidade de o MRJ ampliar as receitas do Fundo, a partir do exercício de 2023, com o recebimento da complementação – VAAR, desde que atendidas algumas condicionalidades de gestão que demonstrem melhorias em indicadores de atendimento e de aprendizagem, com ênfase nos resultados (subitem 5.2);

DETERMINAÇÕES

D.1 Que conste, 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 seja informado se há relação dos mesmos com programas de parcelamento promovidos pelo Município (subitem 3.5.1 do Relatório Técnico);

D.2 Que sejam adotadas providências para a imediata implementação do procedimento de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias e de contribuições, conforme consta na Portaria STN nº 548/2015 (subitem 2.5);

⁵⁴⁵ LC 235/2021 - Art. 23. Ficam parceladas as obrigações inadimplidas ou inscritas em restos a pagar até 31 de dezembro de 2020, em dez parcelas anuais.

⁵⁴⁶ Passivos de prazo ou valor incertos, considerando os riscos potenciais de desembolso com perdas prováveis em ações trabalhistas, cíveis ou fiscais estimados pela Procuradoria Geral do Município ou área jurídica de cada entidade.

⁵⁴⁷ Valores nos quais os desembolsos apesar de não prováveis, sejam possíveis, não são reconhecidos em contas patrimoniais, tendo sido divulgados nas Notas Explicativas consoante às informações prestadas por suas áreas jurídicas ou pela Procuradoria Geral do Município.

D.3 Que a Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento 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 nº 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (subitem 3.2.1);

D.4 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. 25, caput, da Lei Federal nº 14.113/2020 c/c com o art. 70, caput e incisos I a VIII, da Lei Federal nº 9.394/1996 (subitem 5.4);

D.5 Que a Secretaria Municipal de Saúde adote as providências visando à execução orçamentária do valor de R\$ 147,43 milhões referente aos sequestros efetuados nas contas do Município em função da ordem judicial emitida pela Justiça do Trabalho no Processo nº 0102392-05.2019.5.01.0000, priorizando as despesas que permitam a imediata recomposição dos valores sequestrados de contas correntes vinculadas a fundos especiais, no montante de R\$ 13,97 milhões (subitem 4.3.5.2 do Relatório Técnico);

D.6 Que todos os atos que possam ter repercussão nas despesas com pessoal (ativos, inativos e pensionistas) sejam precedidos de estudo de impacto atuarial e fonte de custeio, permitindo, assim, a avaliação de sua viabilidade e eventual responsabilização dos respectivos agentes (subitem 4.4.8 do Relatório Técnico);

D.7 Que seja disponibilizado o acesso à base de dados do sistema ORÇAMENTO, previsto nos parágrafos 1º ao 3º do art. 46 da Lei Municipal nº 6.763, de 14 de agosto de 2020 (LDO 2021) e na Resolução SMFP nº 3.222, de 11 de março de 2021 (subitem 5.6 do Relatório Técnico);

D.8 Que seja disponibilizado o acesso à base de dados do Sistema Corporativo de Acompanhamento e Controle de Obras e Serviços de Engenharia (SISCOB), instituído pelo Decreto nº 30.062, de 12 de novembro de 2008 (subitem 5.2.3.2 do Relatório Técnico);

D.9 Que o Poder Executivo adote medidas estruturantes a fim de que os processos licitatórios sejam dotados de maior eficiência e que os ordenadores de despesas atentem para que os certames sejam planejados e executados com a devida antecedência, de maneira a evitar a ocorrência de sucessivas contratações emergenciais (subitem 16.7.5);

D.10 Que seja implementada ferramenta on-line consistente em Cadastro Geral de Obras do Município do Rio de Janeiro, com o objetivo de dar cumprimento ao disposto no art. 45, § único, da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 8º, V, da Lei Federal nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (item 6 do Relatório Técnico);

D.11 Que o painel das Organizações Sociais, a fim de cumprir sua função de instrumento de transparência da execução dos contratos formalizados 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 (item 6 do Relatório Técnico);

D.12 Que o Poder Executivo disponibilize em sitio eletrônico (Portal da Transparência Rio), dados atualizados contendo a ordem cronológica de exigibilidade de todos os créditos classificados em obrigações a pagar, para cada fonte diferenciada de recurso (subitem 10.6);

D.13 Que a Secretaria Municipal de Educação apresente um plano de ação que tenha como objetivo a retomada do ensino na rede pública municipal compensando as perdas decorrentes do fechamento das escolas em 2020 e parte do 1º semestre de 2021, tendo em vista a reabertura das unidades (item 6 do Relatório Técnico);

D.14 Que a Controladoria Geral do Município inclua nas próximas contas de governo e de gestão, a relação das despesas realizadas sem prévio empenho, discriminadas por órgão e com os respectivos montantes, indicando o resultado das medidas administrativas e judiciais para apuração da responsabilidade em cada caso (subitem 10.3);

D.15 Que o Poder Executivo, nas sindicâncias para apuração de responsabilidade por despesas sem prévio empenho (art. 60 da Lei nº 4.320/1964), além de apurar o motivo pela qual a despesa não foi empenhada em época própria, verifique se a despesa foi realizada sem prévia autorização legislativa (art. 167, I, II, IV e V, da CF/1988); se afrontou os princípios básicos das licitações e contratos (art. 37 da CF/1988; Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 14.133/2021) e da responsabilidade fiscal (arts. 16 a 17 da LRF); e, principalmente, se ocorreu sobrepreço ou superfaturamento; (subitens 10.3 e 10.4);

D.16 Que a Controladoria Geral do Município inclua nas próximas contas de governo e de gestão, a relação das despesas de exercícios anteriores quitadas no exercício, discriminadas por órgão e com os respectivos montantes, indicando o resultado das medidas administrativas e judiciais para apuração da responsabilidade em cada caso (subitem 10.4);

D.17 Que o Poder Executivo promova medidas estruturantes visando a evitar a ocorrência sistemática de despesas sem a devida execução orçamentária (art. 60 da Lei nº 4.320/1964) ou em afronta à ordem cronológica de pagamento - art. 5º, *caput*, da Lei 8.666/1993 (subitem 10.3);

D.18 Que o Poder Executivo implemente, previamente, as exigências estabelecidas nos artigos 14 a 17 da LRF, em especial, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, quando da realização de atos que possam provocar risco à sustentabilidade fiscal como a concessão de renúncias de receitas, despesa com criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental e despesas obrigatórias de caráter continuado (subitens 11.7.2 e 11.7.3);

D.19 Que a Controladoria Geral do Município faça constar nas próximas prestações de contas, conforme determinado no art. 40, 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 1.3);

D.20 Que o Poder Executivo cumpra o disposto no art. 39⁵⁴⁸ da Lei Complementar nº 235/2021 (Novo Regime Fiscal) de forma a regulamentar a divulgação, em meio eletrônico de acesso público, do Demonstrativo do Planejamento Anual das Despesas de Custeio, para cada exercício financeiro, a fim de demonstrar a compatibilização de suas despesas ao limite de poder de gasto definido conforme previsto no art. 4º⁵⁴⁹ do referido diploma legal (subitem 16.4.3);

⁵⁴⁸ Art. 39. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei Complementar no prazo de noventa dias a contar da data de sua publicação.

⁵⁴⁹ Art. 4º. Até trinta dias após a publicação do decreto de que trata o § 2º do art. 3º desta Lei Complementar, cada órgão da Administração Direta e entidades da Administração Indireta divulgará em meio eletrônico de acesso público o Demonstrativo do Planejamento Anual das Despesas de Custeio, para cada exercício financeiro, nos termos da regulamentação prevista no art. 39 desta Lei Complementar, a fim de demonstrar a compatibilização de suas despesas ao limite de poder de gasto definido.

D.21 Que o Poder Executivo promova medidas estruturantes e sistêmicas para inibir a ocorrência de pagamento de despesas com atraso, inclusive com concessionárias de serviços públicos, de forma a evitar a incidência de juros e multas, a paralisação de serviços, o encarecimento dos insumos e do custo de financiamento e a insegurança dos credores (subitem 10.5.1);

D.22 Que o Poder Executivo promova a regularização do montante de R\$ 829,35 milhões ao FUNPREVI em face do advento da Lei nº 6.852/2021 e da importância de R\$ 138,35 milhões em atendimento aos preceitos do art. 33, § 10, da Lei 3.344/2001 (subitens 6.2.1 e 16.7.2);

D.23 Que Poder Executivo avalie, permanentemente, a eficiência e o alcance dos resultados esperados com incentivos fiscais concedidos com o objetivo de atrair investimentos e proporcionar o desenvolvimento econômico e social (art. 14, da Lei Municipal nº 7.000/2021), aprimorando os mecanismos de controle de informações regionalizadas a que alude o § 6º do art. 165 da Constituição Federal (subitens 8.1 e 8.2);

D.24 Que a CGM disponibilize o acesso à base de dados do sistema FINCON de forma a subsidiar a análise de conformidade prevista no §4º do art. 218 do RITCMRJ;

RECOMENDAÇÕES

R.1 Que a Procuradoria Geral do Município, em conjunto com a Subsecretaria de Patrimônio, da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, 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, não integrando o Balanço Consolidado (subitem 7.5);

R.2 Que a Procuradoria Geral do Município, na qualidade de órgão responsável pela cobrança dos créditos inscritos em Dívida Ativa, envide esforços 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 (subitem 7.7.2);

R.3 Que a Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento e a Procuradoria Geral do Município continuem envidando esforços no sentido de efetuar a cobrança dos repasses constitucionais devidos relativos ao ICMS, na forma do art. 158, IV, da Constituição Federal (subitem 9.1.1);

R.4 Que a Secretaria Municipal de Cultura, ao elaborar os editais referentes ao cumprimento da Lei nº 5.553/2013, considere, para o exercício de referência indicado nas próximas Leis Orçamentárias Anuais, a arrecadação do ISS nos termos da classificação orçamentária introduzida pela Portaria STN/SOF nº 5/2015 (subitem 3.11);

R.5 Que o Poder Executivo Municipal avalie a possibilidade de regulamentação do disposto no art. 40, § 1º, I, da CF/1988, com redação dada pela EC nº 103/2019, para verificação da manutenção das condições de saúde que ensejaram a aposentadoria por incapacidade permanente do servidor (subitem 4.4.8 do Relatório Técnico);

R.6 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 da

Lei Geral de Licitações, bem como da Deliberação TCMRJ nº 235/2017 (item 6 do Relatório Técnico);

R.7 Que o Poder Executivo adote os procedimentos necessários à efetivação da liquidação da RIO-COP, considerando que a empresa se encontra em liquidação desde 1996, sem gerar receita própria e eventuais obrigações residuais decorrentes de suas atividades são, necessariamente, suportadas pelo Tesouro Municipal (item 6 do Relatório Técnico);

R.8 Que o Poder Executivo, diante da necessidade de contribuir no processo de implementação da Agenda 2030, promova medidas efetivas para o mapeamento e a vinculação dos programas governamentais contidos nas leis orçamentárias às metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com observância dos indicadores disponibilizados (subitem 13.6.2);

R.9 Que a Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento e a Procuradoria Geral do Município continuem envidando esforços para que os créditos do MRJ junto ao Governo do ERJ decorrentes (i) das obrigações estipuladas no Termo de Cessão de Uso nº 251/2011; (ii) dos valores retidos a título de ISS; e (iii) dos repasses constitucionais a menor pela exclusão indevida de valores da base de cálculo, possam ser repassados, definitivamente, aos cofres municipais, devidamente corrigidos e atualizados (subitem 9.2);

R. 10 Que a Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento e a Procuradoria Geral do Município, nas próximas Prestações de Contas, apresentem a composição detalhada dos valores arrecadados, ao final do exercício, divididos por (i) arrecadação ordinária e (ii) arrecadação da dívida ativa, indicando quais valores são decorrentes de arrecadação amigável (por tributo e competência), qual o montante dos créditos parcelados e os decorrentes de protestos de certidões de Dívida Ativa com o respectivo índice de recuperabilidade (de cada uma das modalidades) para aferição da capacidade e eficiência da arrecadação (subitem 7.6);

OPORTUNIDADES DE MELHORIA – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O.M 1 – Que seja incluído nos Relatórios de Gestão Fiscal ou em outro demonstrativo específico, adendo contemplando o acompanhamento da execução orçamentária e financeira dos programas de governo e o nível de atingimento das metas e indicadores de desempenho, de forma a possibilitar uma análise conjunta do contexto fiscal e das políticas públicas e verificar o cumprimento do disposto no §16 do art. 37 da Constituição Federal (item 14);

O.M 2 – Que o Poder Executivo reavalie e aprimore o sistema de elaboração, execução e controle dos respectivos instrumentos de forma a garantir a efetividade das peças de planejamento com elemento condutor e balizador das políticas públicas municipais, considerando o conjunto de inconsistências e fragilidades detectadas na construção e monitoramento do Plano Plurianual, Plano Municipal de Educação e Plano Municipal de Saúde (item 14);

O.M 3 - Que o roteiro prático “Política Pública em Dez Passos”⁵⁵⁰ elaborado pelo TCU seja utilizado como referencial para subsidiar o aprimoramento da implementação das políticas públicas do MRJ,

⁵⁵⁰ “Política Pública em Dez Passos”, roteiro prático elaborado pelo TCU destinado aos gestores públicos de todo o Brasil. Trata-se de compilação de boas práticas selecionadas em referenciais nacionais e internacionais, atos normativos, documentos técnicos, artigos, publicações especializadas, com destaque para guias de referência produzidos pela International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai), Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), U.S. Government Accountability Office (GAO) e pelo U.K. National Audit Office (NAO). A intenção é apoiar os gestores dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União, para que possam adotar as melhores práticas na implementação das políticas públicas, utilizar os recursos disponíveis de maneira mais eficiente e entregar produtos e serviços com maior qualidade.

cuja seleção e construção de indicadores ocorra por meio de técnicas e instrumentos reconhecidamente adequados pela Academia e já consolidados e aplicados com êxito por outros entes públicos, a exemplo, do modelo SMART⁵⁵¹ adotado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (subitem 14.6);

O.M 4 - Que o Relatório de Avaliação Anual do PPA passe a contemplar materialmente as justificativas e as medidas implementadas pelos órgãos da Administração Direta e Indireta responsáveis pelas ações governamentais contidas no PPA de forma a subsidiar o acompanhamento do cumprimento efetivo das diretrizes, objetivo e metas estabelecidas (item 14);

O.M 5 - Que o Poder Executivo considere atualizar o IPS-Rio, ou outro índice que julgar apropriado, em periodicidade menor que a do censo nacional decenal, a fim de subsidiar diagnóstico mais preciso das necessidades básicas, bem-estar e oportunidades da população do MRJ, e das disparidades socioeconômicas e ambientais entre as Regiões Administrativas da Cidade (subitem 13.6.4);

O.M 6 - Que o Poder Executivo considere intensificar, de forma sistêmica e integrada, ações que promovam o consumo sustentável, contribuindo para a redução de rejeitos encaminhados aos aterros sanitários, a ecoeficiência, a coleta seletiva, a reciclagem, o empreendedorismo e o aprimoramento de tecnologias limpas, a valorização e o manejo dos resíduos sólidos urbanos (subitem 16.5.5);

OPORTUNIDADES DE MELHORIA - DÍVIDA ATIVA

O.M 7 - Que o Poder Executivo envide esforços para implementação de estratégias baseadas em psicologia e economia comportamental para a edição de atos normativos tendentes a conferir maior persuasão comportamental dos contribuintes no cumprimento das suas obrigações tributárias (adimplência), visando a uma maior efetividade da arrecadação de receitas (subitem 7.6);

O.M 8 - Que a Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento e a Procuradoria Geral do Município avaliem a possibilidade de celebrar Convênios com os Cartórios dos 5º e 6º Ofício Distribuidor do RJ para otimização de pesquisa de bens em nome dos devedores, permitindo uma melhora significativa nas garantias das Execuções Fiscais (subitem 7.6);

O.M 9 - Que a Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento e a Procuradoria Geral do Município continuem envidando esforços para adoção de medidas e ações efetivas e específicas, visando a reduzir as perdas provenientes de ajuste de perdas, decorrentes de cancelamentos e baixas das Certidões de Dívida Ativa (subitem 7.2);

O.M 10 - Que o Poder Executivo, inspirado na Comissão de Juristas instaurada pelo Senado Federal para reforma do processo tributário, avalie a adoção de Métodos Alternativos de Solução de Controvérsias Tributárias, tais como, a Mediação, a Conciliação e a Arbitragem Tributária, bem como a ampliação da abrangência e escopo da Transação Tributária, já prevista na Lei Municipal nº 7.000/2021, com a finalidade de reduzir a litigiosidade e incrementar a arrecadação da dívida ativa, além de reduzir o contingenciamento de processos (subitem 7.2);

⁵⁵¹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Guia Metodológico Indicadores de Programas.

OPORTUNIDADES DE MELHORIA - EFICÁCIA DO PROCESSO DE CONTAS DE GOVERNO

O.M 11 - Que a Controladoria Geral do Município acompanhe tempestivamente as deliberações proferidas neste Parecer Prévio (alertas, determinações, recomendações e oportunidades de melhoria) de modo a impulsionar o seu cumprimento e a mensuração do impacto quantitativo e qualitativo dos benefícios gerados, considerando, ainda, a baixa adesão ao deliberado no Parecer Prévio referente ao exercício de 2020, e tendo em vista o teor dos itens 38.6.4 e 38.2 da Resolução ATRICON nº 01/2021 (subitem 15.1).

BRUNO MAIA DE CARVALHO
Conselheiro Relator

LISTA DE SIGLAS

- ASPS** - Ações e Serviços Públicos de Saúde
- ATRICON** - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil.
- BID** - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD** - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- BNDES** - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CAD** - Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento
- CAQ** - Custo Aluno Qualidade
- CDA** - Certidão de Dívida Ativa
- CEF** - Caixa Econômica Federal
- CEEC** - Comitê Especial de Enfrentamento à Covid-19
- CF/1988** - Constituição Federal
- CGM** - Controladoria Geral do Município
- CMRJ** - Câmara Municipal do Rio de Janeiro
- COE** - Centro de Operações de Emergência
- COMLURB** - Companhia Municipal de Limpeza Urbana
- CPFGE** - Comissão de Programação Financeira e Gestão Fiscal
- CRP** - Certificado de Regularidade Previdenciária
- DORIO** - Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro
- DPL** - Development Policy Loan
- EC** - Emenda Constitucional
- ERJ** - Estado do Rio de Janeiro
- ESPII** - Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional
- FMS** - Fundo Municipal de Saúde
- FUNDEB** - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- FUNDEF** - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental de Valorização do Magistério
- FUNPREVI** - Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro
- IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDEB** - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IGE - Inspeção Geral de Controle Externo

IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPCA-E - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LINDB - Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)

MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MDF - Manual de Demonstrativos Fiscais

MRJ - Município do Rio de Janeiro

NBC TSP - Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas do Setor Público

NBCT - Norma Brasileira de Contabilidade Técnica

OMS - Organização Mundial da Saúde

ONU - Organização das Nações Unidas

PDS - Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática

PGM - Procuradoria Geral do Município

PIB - Produto Interno Bruto

PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual

PNI/MS - Programa Nacional de Imunizações do Ministério da Saúde

PPA - Plano Plurianual

PPP - Parcerias Público-Privadas

PREVI-RIO - Instituto de Previdência e Assistência

PTR - Procuradoria Tributária

RAs - Regiões Administrativas

RCL - Receita Corrente Líquida

RE - Recurso Extraordinário

RGCAF - Regulamento Geral do Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Município do Rio de Janeiro

RGF - Relatório de Gestão Fiscal

RIOCOP - Companhia Municipal de Conservação e Obras Públicas

RIOSAUDE - Empresa Pública de Saúde do Rio de Janeiro

RP - Restos a pagar

RPNP - Restos a pagar Não Processado

RPP - Restos a Pagar Processados

RPPS - Regime Próprio de Previdência Social

RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária

RITCMRJ - Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica

SE - Semana Epidemiológica

SGCE - Secretaria Geral de Controle Externo

SME - Secretaria Municipal de Educação

SMF - Secretaria Municipal de Fazenda

SMFP - Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento

SMS - Secretaria Municipal de Saúde

SRAG - Síndrome respiratória aguda grave

STF - Supremo Tribunal Federal

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

TCMRJ - Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

TRF - Tribunal Regional Federal

TRT - Tribunal Regional do Trabalho

VAAF - Valor Anual por Aluno

VAAR - Valor Anual por Aluno

VAAT - Valor Anual Total por Aluno

VFP - Vara da Fazenda Pública

VLT - Veículo Leve sobre Trilhos

GLOSSÁRIO

Abstenção de opinião

Tipo de opinião modificada quando o auditor, por não conseguir obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentá-la.

Ação orçamentária

Conjunto de operações, cujos produtos contribuem para os objetivos do programa governamental. A ação pode ser um projeto, atividade ou operação especial.

Accountability

Obrigação que têm as pessoas ou entidades, às quais foram confiados recursos públicos, de prestar contas, responder por uma responsabilidade assumida e informar aos cidadãos sobre seus atos.

Accountability horizontal

Controle exercido por órgãos estatais que detêm o poder legal para realizar ações preventivas ou repressivas em face de agentes públicos ou a eles equiparados.

Accountability vertical

Controle dos representantes (detentores de mandatos) em face dos representados (cidadãos), que exercem poder de veto ou aprovação dos representantes nas eleições.

Achado de auditoria

Qualquer fato significativo identificado ao se comparar situações reais com um critério de auditoria previamente estabelecido. É constituído de quatro atributos: situação encontrada, fundamentação legal, evidências e efeito. O achado de auditoria pode ser negativo (quando revela deficiência ou irregularidade) ou positivo (quando aponta procedimento em conformidade com a fundamentação legal).

Adjudicação

Ato administrativo do ordenador de despesa, após o julgamento da proposta técnica (quando houver) e comercial e sua respectiva homologação, através do qual a administração pública vincula o objeto da licitação ao interessado classificado em primeiro lugar, confirmando-o como o detentor da proposta mais vantajosa dentre os concorrentes (art. 43, iv, lei 8.666/93) e podendo, na sequência, firmar o contrato de prestação de serviços ou fornecimento de bens.

Administração direta

Representa o conjunto de secretarias que respondem pelos serviços integrados na estrutura administrativa do município.

Administração indireta

Conjunto de entidades públicas dotadas de personalidade jurídica própria, compreendendo: autarquias; empresas públicas; sociedade de economia mista; fundações públicas.

Alienação de bens

Processo administrativo de venda de bens móveis e imóveis. Significa a transferência de domínio de bens públicos a terceiros. Está sujeita à prévia autorização legislativa quando se tratar da alienação de bens imóveis. Nas demais situações, os bens devem ser alienados obrigatoriamente através da modalidade de licitação leilão.

Amortização da dívida

Despesas com o pagamento do principal e da atualização monetária e cambial referente a operações de crédito internas e externas contratadas.

Amortização de empréstimos

Fonte de receita que corresponde à amortização, inclusive dos valores relativos à correção monetária, de empréstimos concedidos.

Anulação do empenho

Cancelamento total ou parcial de importância empenhada.

Aplicações diretas

Gastos diretos do governo municipal em compras ou contratação de obras e serviços, incluindo os gastos de cada órgão com diárias, material de expediente, compra de equipamentos e obras e serviços, entre outros.

Arrecadação

Estágio da receita pública subsequente ao lançamento. Consiste no recebimento da receita pelo agente devidamente autorizado e seu recolhimento aos cofres públicos.

Auditoria financeira

Foca em determinar se a informação financeira de uma entidade é apresentada em conformidade com a estrutura de relatório financeiro e o marco regulatório aplicável. Isso é alcançado obtendo-se evidência de auditoria suficiente e apropriada para permitir que o auditor expresse uma opinião quanto a estarem as informações financeiras livres de distorções relevantes devido a fraude ou erro.

Auditoria de conformidade

Foca em determinar se um particular objeto está em conformidade com normas identificadas como critérios. A auditoria de conformidade é realizada para avaliar se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem a entidade auditada. Essas normas podem incluir regras, leis, regulamentos, resoluções orçamentárias, políticas, códigos estabelecidos, acordos ou os princípios gerais que regem a gestão financeira responsável do setor público e a conduta dos agentes públicos.

Auditoria operacional

Foca em determinar se intervenções, programas e instituições estão operando em conformidade com os princípios de economicidade, de eficiência e de efetividade, bem como se há espaço para aperfeiçoamento. O desempenho é examinado segundo critérios adequados e as causas de desvios desses critérios ou outros problemas são analisados. Os objetivos são responder a questões-chave de auditoria e apresentar deliberações para aperfeiçoamento.

Autarquia

Serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Balanço

Demonstrativo contábil que apresenta num dado momento, a situação do patrimônio da entidade pública.

Certidão de dívida ativa

É o título executivo extrajudicial representativo de créditos inscritos na forma da lei gozando, portanto, de presunção de certeza e liquidez que habilita o credor a exercer todos os seus direitos.

Cnpj (cadastro nacional de pessoas jurídicas)

É o cadastro administrado pela receita federal do Brasil que registra as informações cadastrais das pessoas jurídicas e de algumas entidades não caracterizadas como tais.

Competência tributária

Capacidade atribuída a uma entidade estatal para instituir, arrecadar e administrar tributos. É disciplinada e limitada pela constituição, que determina os tributos de competência privativa ou concorrente da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios.

Concorrência

Modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase de habilitação, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital da licitação para a execução de seu objeto.

Concurso

Modalidade de licitação entre quaisquer interessados, para a escolha de trabalho técnico ou artístico, mediante a instituição de prêmio aos vencedores

Contas do chefe do poder executivo

Demonstram o retrato da situação fiscal da unidade federativa e revelam o cumprimento do orçamento, dos planos de governo e dos programas governamentais, demonstrando os níveis de endividamento e o atendimento aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, para educação e para gastos com pessoal, expressando os resultados da atuação governamental. São submetidas ao tribunal de contas para apreciação e emissão de parecer prévio com vistas a auxiliar o julgamento levado a efeito pelo poder legislativo.

Contas rio

É um canal pelo qual o cidadão pode acompanhar todos os pagamentos orçamentários e extraorçamentários realizados pelo governo municipal. Estão disponíveis também informações sobre os recursos municipais arrecadados com o detalhamento de sua origem e os desdobramentos subsequentes.

Contrato

Acordo ou ajuste em que as partes tenham interesses diversos, normalmente opostos, transferindo entre si algum direito ou se sujeitando a alguma obrigação.

Contrato de repasse

É o instrumento utilizado para transferência de recursos financeiros da união para os entes da federação, por intermédio de instituição financeira oficial federal (caixa econômica federal e banco do Brasil), destinado à execução de programas governamentais.

Contribuições

Transferências destinadas a entidades de direito público ou privado, sem finalidade lucrativa. É concedida em virtude de lei especial, para atender o ônus ou encargo assumido pelo município.

Contribuições sociais

Destinadas ao custeio da seguridade social, que compreende a previdência social, a saúde e a assistência social.

Controle da execução orçamentária

Trata de averiguar se as receitas e despesas foram executadas conforme sua programação inicial, dentro do que preveem os instrumentos de planejamento.

Controle da execução financeira

Tem como foco a análise dos recursos disponíveis, realizáveis e exigíveis e também a análise das demonstrações contábeis, quando for o caso. Verificam-se a retenção e o recolhimento de tributos e contribuições, confirmados por meio de guias, ateste/liquidação de notas fiscais e recibos e certidões de regularidade. Quanto às demonstrações contábeis, deve verificar se estão de acordo as escriturações realizadas pela administração.

Controle de gestão fiscal

É a verificação do cumprimento pelos órgãos e entidades da lei de responsabilidade fiscal, dos limites, da transparência e do planejamento das ações pertinentes à área fiscal.

Convênio

É o instrumento que disciplina os compromissos que devem reger as relações de dois ou mais participantes (governo federal e prefeitura, por exemplo) que tenham interesse em atingir um objetivo comum, mediante a formação de uma parceria.

Cpf (cadastro de pessoas físicas)

É o documento que identifica a contribuinte pessoa física perante a secretaria da receita federal do Brasil (RFB). Segundo a lei, cada pessoa pode se inscrever no cadastro somente uma única vez e, portanto, só pode possuir um único número de inscrição.

Decreto

Todo ato ou resolução emanada de um órgão do poder público competente, com força obrigatória, destinado a assegurar ou promover a boa ordem política, social, jurídica, administrativa, ou a reconhecer, proclamar e atribuir um direito, estabelecido em lei, decreto legislativo, decreto do congresso, decreto judiciário ou judicial. Ato pelo qual o chefe do governo determina a observância de uma regra legal, cuja execução é de competência do poder executivo.

Déficit

Excesso de despesa sobre a receita, quer na previsão, quer na realização.

Déficit orçamentário

É representado pela diferença a menor entre a execução da receita orçamentária e da despesa orçamentária.

Déficit primário

É o valor negativo do resultado primário, que corresponde à diferença entre as receitas e despesas não financeiras, ou seja, neste cálculo não são consideradas as aplicações financeiras, operações de crédito, amortização de empréstimos, alienação de bens, juros e encargos da dívida, concessão de empréstimos e amortização da dívida.

Despesas

Despesa pública é a aplicação do dinheiro arrecadado por meio de impostos ou outras fontes para custear os serviços públicos prestados aos cidadãos ou para a realização de investimentos.

Despesa empenhada

Valor do crédito orçamentário ou adicional utilizado para fazer face a compromisso assumido. Representa o primeiro estágio da despesa orçamentária.

Despesa liquidada

É o segundo estágio da despesa orçamentária. A liquidação da despesa é, normalmente, processada pelas unidades executoras ao receberem o objeto do empenho (o material, serviço, bem ou obra). Conforme previsto no art. 63 da lei nº 4.320/1964, a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e tem como objetivos: apurar a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. A liquidação das despesas com fornecimento ou com serviços prestados terão por base: o contrato, ajuste ou acordo respectivo; a nota de empenho; e os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Despesa paga

O pagamento refere-se ao terceiro estágio da despesa orçamentária. Consiste na entrega de numerário ao credor e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa. A lei nº 4.320/1964, em seu art. 64, define ordem de pagamento como sendo o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa liquidada seja paga

Despesa pública

É a aplicação de recursos do município para custear os serviços de ordem pública ou para investir no próprio desenvolvimento econômico do município. É o compromisso de gasto dos recursos públicos, autorizados pelo poder competente, com o fim de atender a uma necessidade da coletividade prevista no orçamento.

Despesas correntes

As realizadas com a manutenção dos equipamentos e com o funcionamento dos órgãos. Classificam-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Despesas de capital

As realizadas com o propósito de formar e/ou adquirir ativos reais, abrangendo, entre outras ações, o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, material permanente, títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívida e concessões de empréstimos, aumentando, dessa forma, sua riqueza patrimonial.

Despesas de caráter não obrigatório

Consideram-se despesas de caráter não obrigatório as despesas de custeio e manutenção da administração pública, excetuados os gastos com benefícios a servidores, recursos destinados ao fundo especial de previdência do município do rio de janeiro - funprevi, precatórios judiciais, obrigações tributárias e contributivas, concessionárias de serviços públicos e mandados judiciais.

Despesas de custeio

As necessárias à prestação de serviços e à manutenção da ação da administração como, por exemplo, o pagamento de pessoal, de material de consumo e a contratação de serviços de terceiros.

Despesas de exercícios anteriores

São despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, mas que não tenham sido processados na época própria. Representam, ainda, os restos a pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, que poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminadas por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica. (art. 37, lei nº4.320, de 17 de março de 1964).

Despesas de pessoal e encargos sociais

Despesas com o pagamento pelo efetivo exercício do cargo ou do emprego ou de função de confiança no setor público, quer civil ou militar, ativo ou inativo, exceto aqueles prestados sob condição de estagiários e por pessoas físicas sem vínculo empregatício, bem como as obrigações de responsabilidade do empregador.

Distorção

Diferença entre a informação contábil declarada e a informação contábil requerida, considerando a estrutura de relatório financeiro aplicável, no que concerne ao valor, à classificação, à apresentação ou à divulgação de um item das demonstrações financeiras.

Documento de arrecadação de receitas municipais (DARM)

Permite registrar a arrecadação de receitas municipais efetivadas pelos órgãos e entidades, por meio de recolhimento nos bancos conveniados com a secretaria municipal de fazenda.

Dispensa de licitação

Dispensa de licitação é a possibilidade de celebração direta de contrato entre a administração e o particular, nos casos estabelecidos no art. 24, da lei 8.666/93.

Dívida ativa

É a inscrição que se faz em conta de devedores, relacionadas a tributos, multas e créditos da fazenda pública, lançados, mas não cobrados ou não recolhidos no exercício de origem.

Dívida pública

Compromissos de entidade pública decorrentes de operações de créditos, com o objetivo de atender às necessidades dos serviços públicos, em virtude de orçamentos deficitários, em curto prazo, ou para a realização de empreendimentos de vulto, em que se justifica a emissão de um empréstimo a longo prazo, por meio de obrigações e apólices. Os empréstimos que caracterizam a dívida pública são de curto ou longo prazo.

Dívida pública mobiliária

Dívida pública representada por títulos emitidos pela união, estados e municípios.

Disponibilidade financeira

Diferença entre o ativo e o passivo financeiro no final do exercício.

Dotação

Limite de crédito consignado na lei de orçamento ou crédito adicional, para atender determinada despesa

Dotação atualizada

Dotação inicial constante da lei orçamentária anual mais os créditos adicionais abertos e/ou reabertos durante o exercício, menos as anulações correspondentes.

Dotação inicial

Representa o valor da dotação inicial constante da lei do orçamento anual.

Dotação orçamentária

Importância consignada no orçamento ou em crédito adicional, para atender determinada despesa.

Efeito generalizado

Termo utilizado para descrever os efeitos de distorções sobre as demonstrações contábeis ou os possíveis efeitos de distorções sobre as demonstrações contábeis, se houver, que não são detectados devido à impossibilidade de se obter evidência de auditoria apropriada e suficiente. São aqueles que, no julgamento do auditor: (i) não estão restritos aos elementos, contas ou itens específicos das demonstrações contábeis; (ii) se estiverem restritos, representam ou poderiam representar parcela substancial das demonstrações contábeis; ou (iii) em relação às divulgações, são fundamentais para o entendimento das demonstrações contábeis pelos usuários.

Elemento de despesa

Desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para a consecução dos seus fins.

Empenho

Ato emanado de autoridade competente, que cria para o estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição; a garantia de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido. Representa o primeiro estágio da despesa orçamentária. É registrado no momento da contratação do serviço, aquisição do material ou bem, obra e amortização da dívida. Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico.

Empresa pública

Entidade empresarial, com personalidade jurídica de direito privado e participação única do poder público no seu capital e direção, na forma da lei, sendo de propriedade única do município. É pessoa jurídica de direito privado, sem privilégios estatais, salvo as prerrogativas que a lei especificar em cada caso particular, para a realização das atividades desejadas pelo poder público.

Escopo

Refere-se ao objeto e aos critérios que os auditores utilizarão para avaliar e relatar acerca do objeto, os documentos ou registros que serão examinados, o período a ser analisado, e os locais que serão incluídos e está diretamente relacionado com os objetivos.

Estágios da despesa

Os estágios da despesa são: empenho, liquidação e pagamento.

Estágios da receita

Os estágios da receita são: lançamento, arrecadação e recolhimento.

Estimativa da receita

A estimativa da receita é realizada visando determinar antecipadamente o volume de recursos a ser arrecadado num dado exercício financeiro, possibilitando uma programação orçamentária equilibrada.

Execução orçamentária da despesa

Utilização dos créditos consignados no orçamento e nos créditos adicionais, visando à realização dos projetos e/ou atividades atribuídos às unidades orçamentárias

Exercício financeiro

Período correspondente à execução orçamentária, financeira e patrimonial. No Brasil, coincide com o ano civil.

Fonte de recurso

Indica a origem de recursos orçamentários transferidos para um determinado órgão/entidade, destinados à manutenção das suas atividades permanentes programadas.

Função

Representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Exemplo: saúde, educação etc.

Fundação pública

Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada por lei para o desenvolvimento de atividades de interesse público, como educação, cultura e pesquisa, com autonomia administrativa, patrimônio próprio e funcionamento custeado, basicamente, por recursos do poder público, ainda que sob forma de prestação de serviços.

Fundo

Conjunto de recursos com a finalidade de desenvolver ou consolidar, por meio de financiamento ou negociação, uma atividade pública específica.

Governança pública

Compreende, essencialmente, os mecanismos de liderança, de estratégia e de *accountability* postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Grupo de despesa

Classificação da despesa quanto à sua natureza, compreendendo os grupamentos, a saber:

Pessoal e encargos sociais;
Juros e encargos da dívida
Outras despesas correntes;
Investimentos;
Inversões financeiras;
Amortização da dívida

Impostos

Tributos cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica em relação ao contribuinte. Basicamente, os fatos geradores de impostos são:

Patrimônio: tributado por impostos diretos como, por exemplo, o IPTU, o IPVA e o ITR;

Renda: tributada por impostos diretos, cuja base de cálculo é constituída pelos fluxos anuais de rendimentos;

Consumo: compra e venda de mercadorias e serviços (IPI, ICMS, ISS).

Impropriedade

Falhas de natureza formal de que não resulte dano ao erário e outras que têm o potencial para conduzir à inobservância aos princípios de administração pública ou à infração de normas legais e regulamentares, tais como deficiências no controle interno, violações de cláusulas, abuso, imprudência, imperícia.

Inexibilidade e licitação

Modalidade que a lei de licitações desobriga a administração de realizar o procedimento licitatório, por inviabilidade de competição. Se não há competidores, não é necessária a licitação. As contratações mais comuns são aquelas em que a administração só encontra um fornecedor ou o representante comercial é exclusivo.

Interveniente

Órgão da administração pública direta e indireta de qualquer esfera do governo, ou entidade privada que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio

Inversões financeiras

Caracteriza a despesa com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização e também à aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital e com a constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

Investimentos

Denominação de despesa destinada ao planejamento e execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização de obras, bem como a programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento de capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

Irregularidade

Prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, tais como fraudes, atos ilegais, omissão no dever de prestar contas e violações aos princípios de administração pública.

Juros e encargos da dívida

Despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.

Juros sobre a dívida contratual

Despesas com juros referentes a operações de crédito (internas e externas) efetivamente contratadas e parcelamento de dívidas reconhecidas junto a órgãos federais.

Lançamento

Ato administrativo que visa liquidar a obrigação tributária, por meio da identificação do fato gerador ocorrido, determinação do sujeito passivo, mensuração da base de cálculo e aplicação de alíquota.

Lei de licitações

Lei nº 8.666, de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso xxi, da constituição federal e institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências.

Lei de diretrizes orçamentárias (LDO)

Lei que compreende às metas e prioridades da administração pública municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Lei de responsabilidade fiscal (LRF)

Define as responsabilidades e deveres do administrador público em relação aos orçamentos da união, dos estados e dos municípios, bem como os limites de gastos com pessoal, proibindo a criação de despesas de duração continuada sem uma fonte segura de receitas. Introduziu restrições orçamentárias na legislação brasileira e criou a disciplina fiscal para os três poderes, executivo, legislativo e judiciário. Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

Lei orçamentária anual (LOA)

Lei especial que contém a discriminação da receita e da despesa pública, de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Licitação

Processo pelo qual o poder público adquire bens e/ou serviços destinados à sua manutenção e expansão.

Liquidação

Verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

Material de consumo

Aquele cuja duração é limitada a curto lapso de tempo. Exemplos: artigos de escritório, de limpeza e higiene, material elétrico e de iluminação, gêneros alimentícios, artigos de mesa, combustíveis etc.

Material permanente

Aquele de duração superior a dois anos. Exemplos: mesas, máquinas, tapeçaria, equipamentos de laboratórios, ferramentas, veículos, semoventes etc.

Materialmente relevante

Termo utilizado para classificar uma distorção que alcança uma informação, cuja materialidade avalizada nas demonstrações financeiras, para fins de auditoria, venha, por sua omissão ou distorção, influenciar as suas decisões, atendendo ao contexto específico em que se enquadra, bem como aos aspectos quantitativos e qualitativos que a envolvem (isa 320).

Matriz de risco e relevância

É a ferramenta que trabalha com a identificação de fatores de relevância, risco e materialidade inerentes a determinado órgão/entidade sujeito à fiscalização do tribunal. Esses fatores, ponderados por critérios objetivos, permitem a classificação das unidades jurisdicionadas por ordem de prioridade para realização de auditorias.

Modalidade de aplicação

Classificação da natureza da despesa que traduz a forma como os recursos serão aplicados pelos órgãos/entidades, podendo ser diretamente pelos mesmos ou sob a forma de transferências a outras entidades públicas ou privadas que se encarregarão da execução das ações.

Multa

Pena pecuniária imposta ao contribuinte faltoso para com a obrigação tributária.

Multa e juros de mora

São receitas oriundas de penalidades pecuniárias decorrentes da inobservância de normas.

Natureza de despesa

Os artigos 12 e 13 da lei nº 4.320, de 1964, tratam da classificação da despesa por categoria econômica e elementos. Atualmente, os itens estão discriminados no anexo ii da portaria interministerial stn/sof nº 163, de 04 de maio de 2001. O conjunto de informações que formam o código é conhecido como classificação por natureza de despesa e informa a categoria econômica, o grupo a que pertence, a modalidade de aplicação e o elemento.

Nota de empenho

Registro de eventos vinculados ao comprometimento da despesa, na base do empenho.

Obrigações patronais

Despesas com encargos que a administração deverá atender pela sua condição de empregadora e resultantes de pagamento de pessoal, tais como: despesas com o fundo de garantia por tempo de serviço; de contribuições para institutos de previdência, inclusive juros e multas de mora; pessoal comissionado sem vínculo com o município.

Operação de crédito

Recursos decorrentes de compromissos assumidos pela administração pública provenientes da colocação de títulos públicos ou da contratação de empréstimos e financiamentos obtidos junto a entidades públicas ou privadas, internas ou externas, com o objetivo de financiar seus projetos e/ou atividades.

Opinião adversa

Tipo de opinião modificada expressa quando o auditor, após ter obtido evidência de auditoria suficiente e apropriada, conclui que desvios ou distorções, quer individualmente ou em conjunto, são relevantes ou generalizados.

Opinião com ressalva

Tipo de opinião modificada expressa quando o auditor discorda ou é incapaz de obter evidência de auditoria suficiente e apropriada acerca de certos itens do objeto, que são ou podem ser relevantes, mas não generalizados.

Opinião sem ressalva

É o tipo de opinião não modificada em que o auditor conclui que os achados de auditoria estão de acordo, em todos os aspectos relevantes, com as normas legais aplicáveis.

Orçamento fiscal

Integra a lei orçamentária anual e refere-se ao orçamento dos poderes do município, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

Orçamento da seguridade social

Integra a lei orçamentária anual e abrange todas as entidades, fundos e fundações de administração direta e indireta, instituídos e mantidos pelo poder público, vinculados à seguridade social.

Orçamento público

Lei de iniciativa do poder executivo que estima a receita e fixa a despesa da administração pública. É elaborada em um exercício para, depois de aprovada pelo poder legislativo, vigorar no exercício seguinte

Ordem de pagamento

A lei nº 4.320/1964, em seu art. 64, define ordem de pagamento como sendo o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa liquidada seja paga.

Ordenador de despesas

Agente público com autoridade administrativa para gerir os recursos e bens públicos, de cujo atos resultem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos financeiros, e a obrigação de justificar o bom e o regular uso dos recursos públicos por meio da prestação de contas.

Órgão

Denominação dada às secretarias do município, as quais estão vinculadas as respectivas unidades orçamentárias.

Outras despesas correntes

Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "despesas correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

Outras despesas de capital

Despesas de capital não classificáveis como "investimentos", "inversões financeiras" ou "amortização da dívida".

Outras receitas correntes

Fonte de receita não classificáveis no grupo de "receitas correntes", tais como, multas, juros de mora, indenizações, restituições, receitas da dívida ativa e receitas diversas.

Pagamento

O pagamento consiste na entrega de numerário ao credor e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa. A lei nº 4.320/1964, em seu art. 64, define ordem de pagamento como sendo o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa liquidada seja paga.

Pessoa física

É a pessoa natural, isto é, todo indivíduo (homem ou mulher), desde o nascimento até a morte. A personalidade civil da pessoa começa do nascimento com vida.

Pessoa jurídica

É a entidade abstrata com existência e responsabilidade jurídicas como, por exemplo, uma associação, empresa, companhia, legalmente autorizadas. Podem ser de direito público (união, unidades federativas, autarquias etc.), ou de direito privado (empresas, sociedades simples, associações etc.).

Pessoal e encargos sociais

Despesa com o pagamento pelo efetivo serviço exercido de cargo/emprego ou função no setor público quer civil, ativo ou inativo, bem como as obrigações de responsabilidade do empregador.

Plano plurianual

Lei que estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Vigora por quatro anos, sendo elaborado no primeiro ano do mandato, abrangendo até o primeiro ano do mandato seguinte.

Poder de gasto

Considera-se poder de gasto o orçamento liberado para empenho no exercício financeiro vigente.

Política pública

É a diretriz elaborada para enfrentar um problema público.

Precatório

Despesas decorrentes de sentenças judiciais, de pagamento obrigatório.

Pregão eletrônico

O pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita a distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet. A modalidade eletrônica é regulamentada pelo decreto federal 5.450, de 31 de maio de 2005.

Prestação de contas

Ato administrativo através do qual o ordenador de despesas justifica formalmente, seja anualmente, no fim de gestão ou em outras épocas, o bom e regular emprego dos recursos públicos em conformidade das leis, regulamentos e demais normas administrativas, orçamentárias e financeiras (art. 93, decreto-lei 200/67). A prestação de contas consiste em apresentar à entidade competente interna (contabilidade ou auditoria) ou externa (legislativo ou tribunal de contas) documentação adequada, sobretudo os balanços financeiro e orçamentário. Cabe ao chefe do poder executivo prestar contas do exercício anterior, anualmente, ao legislativo, dentro de 60 dias após a abertura da sessão legislativa (art. 84, xxiv, cf). As contas prestadas serão objeto de parecer prévio do tribunal de contas, elaborado em 60 dias a contar do seu recebimento (art. 71, i, cf e art. 82, § 1º, lei 4.320/64).

Previsão orçamentária

A previsão orçamentária é, além de ato de planejamento das atividades financeiras do município, ato de caráter jurídico, "criador de direitos e de obrigações".

Principal da dívida mobiliária

Despesas com o resgate de títulos emitidos pelo tesouro. Despesas com correção sobre títulos de emissão do tesouro.

Principal da dívida contratual

Despesas com a amortização da dívida pública interna e externa efetivamente contratada e parcelamento de dívidas reconhecidas junto a órgãos municipais.

Projeto

Instrumento cuja programação deve ser articulada e compatibilizada com outros, para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo.

Proposta orçamentária

Previsão da receita e despesa para um exercício. No caso do município, materializa o projeto de lei orçamentária encaminhado pelo poder executivo à câmara municipal. Compõe-se da mensagem, projeto de lei do orçamento anual, tabelas explicativas contendo receita e despesa arrecadadas nos exercícios anteriores e previstas para o exercício seguinte e a especificação dos programas de trabalho, custeados por dotações globais (art. 22, lei 4.320/64).

Realização

Ato de apropriação de receitas ou liquidação de despesas de responsabilidade de um órgão/entidade.

Receitas

Receita pública é o dinheiro que a prefeitura dispõe para manter sua estrutura e oferecer bens e serviços aos cidadãos, como hospitais, escolas, iluminação, saneamento, etc. Para poder fazer isso, é necessário arrecadar recursos através de impostos, aluguéis e venda de bens, prestação de alguns serviços, recebimento de indenizações, dentre outros.

Receitas correntes

Receitas orçamentárias correntes são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do município, em geral com efeito positivo sobre o patrimônio líquido e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações orçamentários, com vistas a satisfazer finalidades públicas. De acordo com o § 1º do art. 11 da lei nº 4.320, de 1964, classificam-se como correntes as receitas provenientes de tributos; de contribuições; da exploração do patrimônio estatal (patrimonial); da exploração de atividades econômicas (agropecuária, industrial e de serviços); de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes (transferências correntes); por fim, demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores (outras receitas correntes).

Receita de serviços

Fonte de receita que corresponde às atividades caracterizadas pela prestação de serviços tais como de transporte, saúde, comunicação, portuários, armazenagem, de inspeção e fiscalização, judiciários, de processamento de dados, entre outros.

Receita de alienação de bens

É o ingresso proveniente da venda de bens móveis (títulos, mercadorias, bens inservíveis ou desnecessários e outros) ou imóveis de propriedade do ente público.

Receita industrial

Fonte de receita que corresponde às atividades industriais, entre as quais estão a extrativa mineral, de transformação, editorial, gráfica, produção de energia elétrica e serviços de saneamento.

Receita patrimonial

Corresponde ao resultado financeiro decorrente da fruição de bens mobiliários, imobiliários ou de participações societárias. Incluem-se, aqui, os aluguéis, arrendamentos, juros e correção monetária de títulos de renda e investimentos financeiros, dividendos e outras receitas resultantes da participação no capital de empresas, bem como ágios na colocação de títulos.

Receita tributária

Corresponde à arrecadação de tributos, abrangendo os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria.

Receita prevista

É a estimativa do que se espera arrecadar durante o exercício (projeções).

Receitas de capital

São receitas provenientes tanto da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas e da conversão, em espécie, de bens e direitos, quanto de recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado e destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital

Receita de contribuições

É o ingresso proveniente de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de intervenção nas respectivas áreas.

Receita extraorçamentária

Valores provenientes de toda e qualquer arrecadação que não figure no orçamento e, conseqüentemente, toda arrecadação que não constitui renda do município.

Receitas imobiliárias

São provenientes da utilização, por terceiros, de bens imóveis pertencentes ao setor público.

Receita orçamentária

Recursos auferidos na gestão, a serem computados na apuração do resultado do exercício, desdobrados nas categorias econômicas de receitas correntes e receitas de capital.

Receitas de operações intraorçamentárias

Operações intraorçamentárias são aquelas realizadas entre órgãos e demais entidades da administração pública integrantes do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social do mesmo ente federativo; por isso, não representam novas entradas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas movimentação de receitas entre seus órgãos.

Receitas própria

As arrecadações pelas entidades públicas em razão de sua atuação econômica no mercado. Estas receitas são aplicadas pelas próprias unidades geradoras.

Receitas pública

Montante dos ingressos financeiros aos cofres públicos em decorrência da instituição e cobrança de tributos, taxas contribuições (receita derivada) e também das decorrentes da exploração do seu patrimônio (receita originária), que serve para custear as despesas públicas e as necessidades de investimentos públicos

Recolhimento

É o ato pelo qual os agentes arrecadadores entregam diariamente ao tesouro público o produto da arrecadação

Reserva de contingência

Dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais.

Responsiveness

Decorrente da *accountability*, consiste em um dever imposto à autoridade pública, seja qual for ela, de atender as necessidades da sociedade, inclusive antes mesmo da formalização ou manifestação expressa da demanda social.

Restos a pagar

Representam as despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, distinguindo-se as despesas processadas das não processadas. Entende-se por processadas as despesas liquidadas e

não processadas, as não liquidadas.

Restos a pagar pagos

Representam os restos a pagar, inscritos em exercícios anteriores, pagos no exercício corrente.

Resultado nominal

É o resultado que expressa o valor da variação da dívida fiscal líquida de um determinado setor público em um período de tempo. Entende-se como dívida líquida, os saldos da dívida consolidada apurada contabilmente, deduzindo-se a disponibilidade de caixa, aplicações financeiras e demais ativos financeiros.

Resultado primário

É o resultado que expressa a situação das contas de um determinado setor público em um período de tempo, através da apuração da diferença entre um conjunto de receitas e um conjunto de despesas não financeiras. Seu objetivo é avaliar como as contas públicas estão sendo organizadas, do ponto de vista do montante das disponibilidades financeiras antes da repercussão dos encargos financeiros, decorrentes dos compromissos assumidos pelo governo. O resultado primário pode apontar déficit ou superávit.

Retenções

Representam valores deduzidos dos pagamentos a título de tributos (INSS, ISS, IR, CSLL, COFINS e PIS-PASEP), descontos, multas e taxas.

Revolvência: mecanismo que admite que direitos creditórios que compõem o lastro dos certificados de recebíveis tenham data de vencimento anterior à do papel emitido.

Seguridade social

Conjunto integrado de ações de iniciativa do poder público e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Sociedade de economia mista

Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para o exercício de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria ao poder público.

Subvenção econômica

Transferências destinadas a cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas de natureza autárquica ou não, assim como as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda.

Subvenção social

Dotações destinadas a cobrir despesas de instituições privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa.

Superávit financeiro

Diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais e as operações de créditos a eles vinculados.

Superávit orçamentário

Acontece quando a soma das receitas estimadas for maior que às das despesas orçamentárias previstas.

Taxa

Espécie de tributo que os indivíduos pagam ao estado, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao

contribuinte ou postos à sua disposição.

Termo aditivo

Instrumento elaborado com a finalidade de alterar itens de contratos, convênios ou acordos firmados pela administração pública.

Tomada de preços

Modalidade de licitação realizada entre interessados previamente cadastrados, observada a necessária qualificação.

Transferências correntes

Dotações destinadas a terceiros sem a correspondente prestação de serviços incluindo as subvenções sociais, os juros da dívida, a contribuição de previdência social etc.

Transferências de capital

Dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem da lei de orçamento ou de lei especial anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

Transferências de convênios

Receitas recebidas através de transferências de convênios firmados com o sem contraprestação de serviços.

Transferências intra-governamentais

Transferências feitas no âmbito da administração municipal. Podem ser a autarquias, fundações, fundos, empresas e a outras entidades autorizadas em legislação específica.

Transferências inter-governamentais:

Transferências feitas entre a união, estados, distrito federal e municípios.

Transferências constitucionais

São transferências, previstas na constituição federal, de parcelas das receitas federais arrecadadas pela união e que devem ser repassadas aos estados, ao distrito federal e aos municípios. Dentre as principais transferências da união para os estados, o df e os municípios, previstas na constituição, destacam-se o fundo de participação dos municípios (fpm) e o fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (FUNDEB).

Transferências destinadas ao sistema único de saúde (SUS)

São transferências tratadas separadamente por conta da relevância do assunto, por meio da celebração de convênios, de contratos de repasses e, principalmente, de transferências fundo a fundo. O sus compreende todas as ações e serviços de saúde estatais das esferas federal, estadual, municipal e distrital, bem como os serviços privados de saúde contratados ou conveniados. Os valores são depositados diretamente do fundo nacional de saúde aos fundos de saúde estaduais, municipais e do distrito federal.

Transferências legais

São as parcelas das receitas federais arrecadadas pela união, repassadas aos estados, ao distrito federal e aos municípios, previstas em leis específicas. Essas leis determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas.

Transferências voluntárias

São os recursos financeiros repassados pela união aos estados, distrito federal e municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum. A transferência voluntária é a

entrega de recursos a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao sistema único de saúde (sus).

Tributo

Receita instituída pela união, pelos estados, distrito federal e municípios, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições de melhoria, nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira. A constituição de 1988 colocou as contribuições sob o mesmo regime constitucional dos tributos em geral, às quais são aplicadas as normas gerais de legislação tributária e os princípios da legalidade, irretroatividade e anterioridade.

Unidade administrativa

Segmento da administração direta ou indireta ao qual a lei orçamentária anual não consigna recursos.

Unidade orçamentária

É a repartição da administração municipal a quem o orçamento consigna dotações específicas para a realização de seus programas de trabalho.

Vencimentos e vantagens fixas - pessoal civil

Despesas com vencimentos do servidor público civil com subsídios e com vantagens, cuja temporalidade de pagamento tenha caráter permanente enquanto durar a situação do cargo, função, local e tempo de serviço, inclusive as despesas com abono de férias, 13 salários e as pagas por decisão judicial (subsídios, vencimentos e vantagens dos cargos de provimento efetivo e em comissão, gratificação natalina e outros vencimentos e vantagens fixas do pessoal civil).