



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

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

EXERCÍCIO DE
2020

Relator:
Conselheiro Substituto
Dicler Forestieri Ferreira

RIO DE JANEIRO, 2021

RELATÓRIO E PROJETO DE
PARECER PRÉVIO DAS CONTAS DE
GOVERNO DA PREFEITURA DO
MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
EXERCÍCIO DE 2020

Conselheiro Substituto
Dicler Forestieri Ferreira
(em substituição)

RIO DE JANEIRO, 2021

SUMÁRIO

1. Introdução	5
1.1 Abreviaturas e siglas utilizadas.....	5
1.2 Considerações Iniciais.....	6
1.3 Conformidade da Apresentação da Prestação de Contas.....	10
2. Impacto da Pandemia nas Contas Municipais	12
2.1 A Covid-19 e o Município do Rio de Janeiro.....	12
2.2 Impacto da Pandemia na Economia.....	15
2.3 Impacto da Pandemia nas Regras Fiscais	17
2.4 Benefícios Fiscais e Medidas de Contenção de Gastos fixados pela Lei Complementar nº 173/2020	20
2.5 Benefícios Fiscais decorrentes de Decisões Judiciais	23
3. Regras Especiais Aplicadas no Último ano de Mandato	24
4. Insuficiência Financeira do MRJ	27
5. Fluxo de Caixa do MRJ	29
6. Elaboração do Orçamento do MRJ para o exercício de 2021	31
7. Gestão Orçamentária, Patrimonial e Fiscal	35
7.1 Instrumentos de Planejamento	35
7.2 Gestão Orçamentária	36
7.2.1 Resultado Orçamentário	38
7.2.2 Receitas.....	39
7.2.2.1 EVOLUÇÃO DA RECEITA.....	41
7.2.2.2 RECEITA TRIBUTÁRIA	42
7.2.2.3 RECEITA PATRIMONIAL.....	44
7.2.2.4 TRANSFERÊNCIAS CORRENTES.....	45
7.2.2.5 OUTRAS RECEITAS CORRENTES.....	49
7.2.2.6 RECEITA CORRENTE LÍQUIDA.....	49
7.2.2.7 RECEITAS DE CAPITAL	50
7.2.2.8 RENÚNCIA DE RECEITAS.....	51
7.2.3 Execução da Despesa	57
7.3 Gestão Patrimonial	62
7.3.1 Ativo circulante	65
7.3.2 Ativo não circulante	67
7.3.3 Passivo	69
7.3.4 Endividamento.....	70
7.3.4.1 DÍVIDA CONSOLIDADA	74
7.3.4.2 PRECATÓRIOS	78
7.3.5 Patrimônio Líquido	80
7.3.6 Sequestro de Valores nas Contas Bancárias por Decisão Judicial	81

7.3.7	Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro S.A. - CDURP	83
7.4	Dívida Ativa	84
7.5	Gestão Fiscal	89
7.5.1	Resultados Fiscais	93
7.5.2	Insuficiência Financeira.....	98
8.	Limites Constitucionais e Legais	102
8.1	Despesa de Pessoal	103
8.2	Educação 106	
8.2.1	FUNDEB	107
8.2.1.1	SALDO FINANCEIRO	110
8.2.1.2	SALÁRIO-EDUCAÇÃO	111
8.2.1.3	REPASSE DE RECEITAS À SME DESTINADAS À MDE	111
8.3	Saúde 112	
8.3.1	Despesas sem prévio empenho.....	113
8.4	Dívida Consolidada Líquida	114
8.5	Limites para o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada	115
8.6	Regra de ouro.....	116
8.7	Limite para realização de Operações de Crédito.....	116
8.8	Garantia de valores.....	118
8.9	Incentivo à Cultura.....	118
8.10	Campanhas Educativas de Prevenção de Acidentes	119
8.11	Parcerias Público-Privadas.....	120
9.	Previdência	121
9.1	Novas regras previdenciárias.....	122
9.2	Receitas e Despesas	125
9.3	Gestão financeira	127
9.4	Avaliação Atuarial.....	128
10.	Contas do Exercício Anterior	130
11.	Desempenho Fiscal do Município do Rio de Janeiro	149
11.1	Dimensão Orçamentária e Financeira.....	150
11.2	Dimensão Patrimonial.....	154
11.3	Dimensão Fiscal.....	156
11.4	Dimensão Previdenciária, Saúde e Educação.....	158
12.	Evolução Fiscal do MRJ (2000 – 2020).....	160
12.1	Dimensão Orçamentária e Financeira.....	160
12.2	Dimensão Fiscal.....	164
12.3	Dimensão Previdenciária	166
13.	Análise de Desempenho: Programas do Plano Plurianual	168
13.1	Plano Plurianual: PPA 2018 - 2021.....	168

13.2 Análise das Funções de Governo	173
13.3 Função Educação	178
13.4 Função Saúde	198
13.5 Demais Funções Finalísticas	218
14. Considerações Finais	226
14.1 Introdução	226
14.2 Rito Processual	228
15. Conclusão.....	232
15.1 Irregularidade 1 (primária): Descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal	233
15.2 Irregularidade 2 (primária): Ocorrência sistêmica de despesas sem passar pela execução orçamentária contrariando o art. 60 da Lei nº 4.320/1964.....	237
15.3 Irregularidade 3 (primária): Descumprimento de normas previdenciárias e falta de medidas estruturantes para combater o déficit do FUNPREVI.	240
15.4 Irregularidade 4 (primária): Descumprimento do Artigo 177, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal (13º salário) 243	
15.5 Irregularidade 5 (secundária): Descumprimento do Limite com Despesa de Pessoal	244
15.6 Irregularidade 6 (secundária): Previsão de receita superestimada provocando desequilíbrio nas Contas Públicas246	
15.7 Irregularidade 7 (secundária): Descumprimento do Art. 55 da Lei nº 6.623/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2020).....	248
15.8 Irregularidade 8 (secundária): Aplicação de Recursos do Fundeb em despesas não permitidas.....	249
15.9 Impropriedade 1: Não regularização orçamentária do valor sequestrado de recursos de contas bancárias do Município do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 390.464.584,45.	250
15.10 Impropriedade 2: Falta de medidas estruturantes e eficazes para combater a perda de ativos inscritos em dívida ativa	252
15.11 Impropriedade 3: Inclusão de despesas indevidas no cálculo da MDE.....	253
15.12 Distorção 1: Resultado Orçamentário Não Fidedigno	254
15.13 Distorção 2: Não cumprimento das metas fiscais e resultados primário e nominal não fidedignos.....	255
15.14 Descumprimento do limite para aplicação de recursos oriundos de multas de trânsito em campanhas educativas de prevenção de acidentes.....	257
15.15 Ausência de medidas estruturantes e eficazes para reverter o cenário fiscal de desequilíbrio financeiro, orçamentário e patrimonial	257
15.16 Ordem Cronológica de Pagamentos	260
16. Projeto de Parecer Prévio	262

VOTO: 10673

PROCESSO N°	40/100.517/2021
ASSUNTO	Relatório e Projeto de Parecer Prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro referente ao exercício de 2020.
ORIGEM	Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro – CGM

PARECER PRÉVIO. CONTAS DE GOVERNO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. EXERCÍCIO DE 2020. DOIS GESTORES NO EXERCÍCIO. INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS. CONTRADITÓRIO. OPORTUNIDADE DE APRESENTAÇÃO DE RAZÕES DE DEFESA E DE FORNECIMENTO DE ESCLARECIMENTOS POR PARTE DOS RESPONSÁVEIS. PECULIARIDADES DO EXERCÍCIO: I) ÚLTIMO ANO DE MANDATO; II) ANO ELEITORAL; III) ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA EM RAZÃO DA PANDEMIA DO COVID-19. CONSIDERAÇÃO DOS RIGORES E ATENUAÇÕES DE ORDEM JURÍDICA E DE ORDEM PRÁTICA DECORRENTES DE TAIS PECULIARIDADES. LINDB. PROPOSTA DO CORPO INSTRUTIVO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO A UM DOS GESTORES E PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL A OUTRO. PRONUNCIAMENTO DA PROCURADORIA ESPECIAL NO MESMO SENTIDO. IRREGULARIDADES DE CARÁTER PRIMÁRIO. APTIDÃO PARA ENSEJAR, EM TESE, A EMISSÃO DE PARECER DESFAVORÁVEL. DESCUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. OCORRÊNCIA SISTÊMICA DE DESPESAS SEM PASSAR PELA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM VIOLAÇÃO AO ART. 60 DA LEI N° 4.320/64. DESCUMPRIMENTO DE NORMAS PREVIDENCIÁRIAS E FALTA DE MEDIDAS ESTRUTURANTES PARA COMBATER O DÉFICIT DO FUNPREVI: NÃO ADEQUAÇÃO DAS ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO DEVIDAS AOS REGIMES PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E CONSEQUENTE DESCUMPRIMENTO DO PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS IMPOSTAS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N° 103/2019 (REFORMA DA PREVIDÊNCIA). DESCUMPRIMENTO DO ARTIGO 177, INCISO IV, DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, RELATIVO AO 13° SALÁRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. IRREGULARIDADES DE CARÁTER SECUNDÁRIO. ASSOCIADAS ÀS IRREGULARIDADES PRIMÁRIAS, DEMONSTRAM A GRAVIDADE DA SITUAÇÃO E REFORÇAM A CONVICÇÃO PARA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO NEGATIVO. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO COM IRREGULARIDADES, ALERTAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES PARA UM DOS GESTORES. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL PARA O OUTRO GESTOR.

1. INTRODUÇÃO

1.1 ABREVIATURAS E SIGLAS UTILIZADAS

Antes de iniciarmos, para fins de esclarecimento e buscando a simplificação, segue a lista de siglas e abreviaturas utilizadas.

ASPS	Ações e Serviços Públicos de Saúde
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
CDA	Certidão de Dívida Ativa
CEF	Caixa Econômica Federal
CF/ 1988	Constituição Federal
CGM	Controladoria Geral do Município
CMRJ	Câmara Municipal do Rio de Janeiro
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
EC	Emenda Constitucional
ERJ	Estado do Rio de Janeiro
FMS	Fundo Municipal de Saúde
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
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	Inspetoria 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
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
PGM	Procuradoria Geral do Município
PIB	Produto Interno Bruto
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parcerias Público-Privadas
PREVI-RIO	Instituto de Previdência e Assistência
PTR	Procuradoria Tributária
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
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
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
VFP	Vara da Fazenda Pública
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos

1.2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata o presente processo da Prestação de Contas de Governo do Município do Rio de Janeiro, que abrange as contas do Poder Executivo, relativas ao exercício 2020, sob a

responsabilidade do Sr. o Marcelo Bezerra Crivella (01.01.2020 a 21.12.2020) e do Sr. Jorge Miguel Felipe (22.12.2020 a 31.12.2020), ora submetida à análise desta Corte para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no art. 88, inciso I, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (LOMRJ).

Art. 88. O controle externo, a cargo da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Município, ao qual compete:

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

Preliminarmente, esclareço que na 1ª Sessão Ordinária do Plenário de 2020, realizada em 22 de janeiro de 2020, o Exmo. Sr. Conselheiro Luiz Antonio Guaraná foi sorteado para relatar as Contas de Governo da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro referentes ao exercício financeiro de 2020, em conformidade com o art. 185, *caput*, da Deliberação nº 266 de 28 de maio de 2019 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro - RITCMRJ).

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

Entretanto, em face da aposentadoria do Exmo. Sr. Conselheiro Thiers Viana Montebello, o Exmo. Sr. Conselheiro Luiz Antonio Guaraná assumiu a presidência deste Tribunal em 16/04/2021. Como o art. 26 do RITCMRJ não contempla, dentre as competências do Presidente, a relatoria de processos relacionados às Contas de Governo, atendendo-se ao disposto nos §§ 1º e 2º do art. 185 do RITCMRJ, foi submetida consulta, por ordem de antiguidade, aos Excelentíssimos Conselheiros sobre a viabilidade de assumirem a referida relatoria.

Art. 185, § 1º Serão excluídos do sorteio os Relatores das contas anuais anteriores, até completar-se o rodízio entre todos os Conselheiros.

§ 2º Se o Conselheiro sorteado se der por impedido ou suspeito, ou ocorrer impossibilidade do exercício dessa função, assumirá a função o Conselheiro mais antigo, obedecido o critério do § 1º.

O resultado da consulta foi informado por meio do Memorando GPA nº 003/2020 que compõe a peça 084 dos autos. Os Excelentíssimos Conselheiros Nestor Guimarães Martins da Rocha, primeiro mais antigo, e Ivan Moreira, segundo mais antigo, informaram total impossibilidade. Como o terceiro Conselheiro mais antigo é o atual Presidente, o próximo seria o Sr. Conselheiro Felipe Galvão Puccioni, a quem tenho a honra de substituir em decorrência da convocação proferida na 14ª Sessão Ordinária à Distância, realizada em 29/07/2020.

Consequentemente, atuo na relatoria deste processo mediante previsão do art. 51, inciso I, alínea b, do RITCMRJ.

Art. 51. Incumbe aos Conselheiros-Substitutos, além de outras atribuições tratadas em Deliberações e Resoluções:

I - mediante convocação do Presidente do Tribunal:

b) substituir, observada a ordem de preferência, os Conselheiros em suas ausências e impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal;

A respeito da natureza jurídica dos autos, a prestação de Contas de Governo, que se diferencia da prestação de contas de gestão (contas dos ordenadores de despesa), é o meio pelo qual, anualmente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos Municipais expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem.

Conforme definição do Superior Tribunal de Justiça (ROMS 11060¹), as Contas de Governo são contas globais que *“demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei nº 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88).”*

Percebe-se que decorre de competência constitucional a tarefa inerente aos Tribunais de Contas de apreciar, por meio de um parecer prévio conclusivo, as Contas de Governo prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo. Inclusive, trata-se de um dos momentos mais importantes do processo de controle externo no âmbito da gestão pública.

Nesse sentido, a análise realizada pelos tribunais tem a finalidade de subsidiar o Poder Legislativo, detentor da competência para julgar as Contas de Governo, de modo a verificar a adequabilidade da aplicação dos recursos públicos por parte do Poder Executivo, em cada exercício financeiro.

Constata-se que, no âmbito municipal, o Tribunal de Contas atua como órgão de assessoramento técnico para essa verificação realizada pela Câmara Municipal, analisando as contas que lhe são encaminhadas, as quais contemplam as posições

¹ ROMS 11060 / GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para o acórdão Min. Paulo Medina, Segunda Turma do STJ, 25.06.02, D.J. 16.09.02, p. 00159.

financeira, orçamentária, contábil e patrimonial no encerramento do exercício, bem como os demais elementos exigidos pela legislação.

Sendo assim, é importante distinguir que o objetivo deste processo não é uma opinião sobre a pessoa, mas sim emitir um parecer prévio sobre as contas relacionadas ao exercício de 2020 do Chefe do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro.

A competência para o TCMRJ apreciar as Contas de Governo está prevista no art. 29 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro:

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

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

Ademais, a apreciação do projeto de parecer prévio, nos termos do art. 83 do RITCMRJ, é realizada em sessão especial realizada pelo plenário desta Corte.

Art. 83. Será convocada sessão especial para apreciação das Contas do Governo do Município, apresentadas anualmente pelo Prefeito, ou para celebrar eventos não previstos neste Regimento.

Parágrafo único. As sessões especiais serão convocadas pelo Presidente, a requerimento de Conselheiro ou do representante da Procuradoria Especial.

Após a votação do parecer prévio pelo órgão colegiado, haverá o encaminhamento à Câmara Municipal, a quem compete realizar o julgamento, e através de cópia, ao Prefeito, conforme disposto nos arts. 192 e 193 do RITCMRJ.

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

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

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

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

Resta salientar que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, embora seja revestido de informações minuciosamente avaliadas, não possui conteúdo vinculativo, representando uma manifestação essencialmente técnica. O efetivo julgamento,

acatando ou não o parecer prévio, deve ser emitido pelo Poder Legislativo. Finalizando a introdução, deve-se citar o mandamento constitucional sobre a necessidade do quórum diferenciado de 2/3 dos Vereadores para que a Câmara Municipal não concorde com o parecer prévio proferido pelo Tribunal de Contas.

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

Síntese do Fluxo



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 2020, sob a responsabilidade do Exmo. Senhor Marcelo Bezerra Crivella e do Exmo. Vereador Jorge Miguel Felipe, foi encaminhada em 15 de abril de 2021, atendendo ao prazo previsto na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro².

Em atenção ao disposto no § 2º do art. 29³ da Lei Orgânica deste Tribunal, as contas foram encaminhadas com os seguintes documentos:

- Ofício GP n.º 148/2021, de 14/04/2021, do Excelentíssimo Senhor Prefeito EDUARDO 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 2020 (peça 004, fls. 7 a 21 da Prestação de Contas);

² 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.

³ 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.

- Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal (peça 004, págs. 22 a 67 da Prestação de Contas);
- Relatórios de Limites Legais, Relatórios Consolidados e Relatórios de Contabilidade com base na Lei n.º 4.320/1964 (peça 004, págs. 68/718 da Prestação de Contas);
- Demonstrações Contábeis da Lei n.º 6.404/1976 (peça 004, págs. 719/948 da Prestação de Contas);
- Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro sobre as Contas de Governo do Exercício de 2019 (peça 004, págs. 949/956 da Prestação de Contas);
- Despesas sem Execução Orçamentária (peça 004, pág. 957 da Prestação de Contas);
- Demonstrativo das Receitas e Despesas Vinculadas a Pandemia do Corona vírus (Peça 004, págs. 958/960 da Prestação de Contas);
- Relatório de Gestão e Avaliação do Plano Plurianual - PPA referente ao Exercício de 2020 (peça 005); e
- Certificado de Auditoria n.º 002/2021 emitido, na modalidade Com Ressalvas, pela Auditoria Geral da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro - CGM (peça 006).

A Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro (CGM-RJ) emitiu o Certificado de Auditoria nº 002/2021 (P006), na modalidade COM RESSALVAS contemplando as seguintes observações:

- a) O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo indica a insuficiência financeira de disponibilidades líquida de R\$ 5,42 bilhões;
- b) O percentual da despesa com pessoal, do Poder Executivo, apurado pela CGM, com base na execução orçamentária de 2020, chegou a 56,12% da receita corrente líquida, ultrapassando o limite máximo de 54% previsto no inciso II do art. 20 da LRF.

Apesar do Certificado de Auditoria mencionado acima ter sido emitido pela CGM-RJ de forma exclusiva para o Senhor Marcelo Bezerra Crivella, mostra-se imperioso separar as análises de acordo com o período para que a responsabilidade possa ser individualizada. Por tal razão, será emitido um parecer prévio para o Exmo. Senhor Marcelo Bezerra Crivella, referente ao período de 01.01.2020 até 21.12.2020, e outro parecer prévio para o Exmo. Vereador Jorge Miguel Felipe, referente ao período de 22.12.2020 até 21.12.2020.

2. IMPACTO DA PANDEMIA NAS CONTAS MUNICIPAIS

Em 2020, a pandemia da Covid-19 atingiu duramente a economia global. Ao longo do ano, governos do mundo todo reagiram de forma sem precedentes para mitigar os efeitos da crise, adotando diversas políticas não apenas relacionadas à saúde, mas à manutenção da atividade econômica e da estabilidade social.

Neste contexto, as medidas de restrição à circulação impostas pelos governos para tentar conter a epidemia forçaram a redução ou a paralisação de uma parcela significativa da atividade econômica, principalmente a partir de meados de março de 2020.

A crise exigiu uma resposta rápida e intensa por parte das autoridades econômicas, que estabeleceram diversas medidas fiscais, monetárias e regulatórias para diminuir os impactos da pandemia.

No âmbito do Município do Rio de Janeiro, o exercício financeiro de 2020 foi um ano bem atípico ao englobar três situações extraordinárias: (1) foi o último ano de mandato; (2) foi um ano eleitoral; e (3) decretação do estado de calamidade pública que vigorou até o dia 31/12/2020. Diante desse cenário, o presente capítulo passa a discriminar os principais pontos do impacto da pandemia nas contas públicas e na economia desta cidade, bem como as principais ações de controle promovidas pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro durante a análise dos relatórios fiscais e de acompanhamento da execução orçamentária relativos ao exercício de 2020.

2.1 A COVID-19 E O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

A crise pandêmica oriunda da Covid-19 é um dos maiores desafios da história recente. Além de grande ameaça à saúde pública, seus efeitos sobre a economia e a sociedade são ainda imensuráveis.

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou pandemia de Covid-19 e, em 20 de março de 2020, o Congresso Nacional aprovou o Decreto Legislativo nº 6/2020, que reconheceu o estado de calamidade pública no Brasil em decorrência dessa pandemia.

Em ação alinhada ao governo federal, o Poder Executivo Municipal, por meio do Decreto nº 47.263, de 17 de março de 2020, inicialmente declarou situação de emergência. Com a evolução do número de casos e óbitos, em 08 de abril de 2020, foi decretado estado de calamidade pública, por meio do Decreto nº 47.355. Conforme previsto no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a medida foi reconhecida pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio por meio do Decreto Legislativo nº 05/2020,

de 16 de abril de 2020. Cabe destacar que anteriormente, em 20 de março de 2020, o Estado do Rio Janeiro também havia declarado estado de calamidade pública.

É oportuno ressaltar que o primeiro caso de COVID-19 no Brasil, e na América do Sul, foi registrado em 26 de fevereiro de 2020 em São Paulo⁴. No âmbito do Município do Rio de Janeiro, o primeiro registro foi em 6 de março de 2020⁵.

Como é cediço, a crise decorrente da Covid-19 é globalizada, entretanto, há que se mencionar que os números cariocas refletem um quadro de desassistência à saúde. Ressalta-se o conteúdo da Nota Técnica 14, de 23 de novembro de 2020, do Monitora COVID-19, intitulada “Óbitos em excesso, dentro e fora de hospitais mostram quadro de desassistência à saúde no Município do Rio de Janeiro”⁶:

Continua a acontecer um número alto de mortes nos domicílios, sem atenção à saúde. O Município do Rio de Janeiro teve um excesso de óbitos de 27.000 pessoas desde abril, comparado à média de anos anteriores, sendo 13.000 causados pela Covid-19 e 14.000 ligados a outras causas, muitas delas evitáveis.

O aumento expressivo de óbitos ocorridos em domicílios (cerca de 4.000 a mais que o esperado para esse período), sem assistência médica e por causas mal definidas (cerca de 1.800 a mais que o esperado), revela um quadro de desassistência geral nos primeiros meses da pandemia, o que não se restringe aos hospitais, mas principalmente à rede de atenção básica e ao sistema de vigilância em saúde.

Mesmo dentre os casos de Covid-19 que foram internados em hospitais, a maior parte ocorreu fora de UTIs. Esse padrão permanece alto, mostrando a incapacidade de atender a casos graves da doença no município.

Esses números mostram que o sistema de saúde da cidade do Rio de Janeiro voltou a apresentar sinais de colapso, tanto para as causas de mortalidade diretamente, quanto para as indiretamente relacionadas à epidemia de Covid-19.

Ademais, no período de março a setembro de 2020 foi observado um excesso de mortalidade no Município de cerca de 27.000 óbitos, comparando-se com a média dos anos anteriores (2017 a 2019). Desse total, cerca de 13.000 foram causados diretamente pela Covid-19, segundo dados do SIVEP-Gripe.

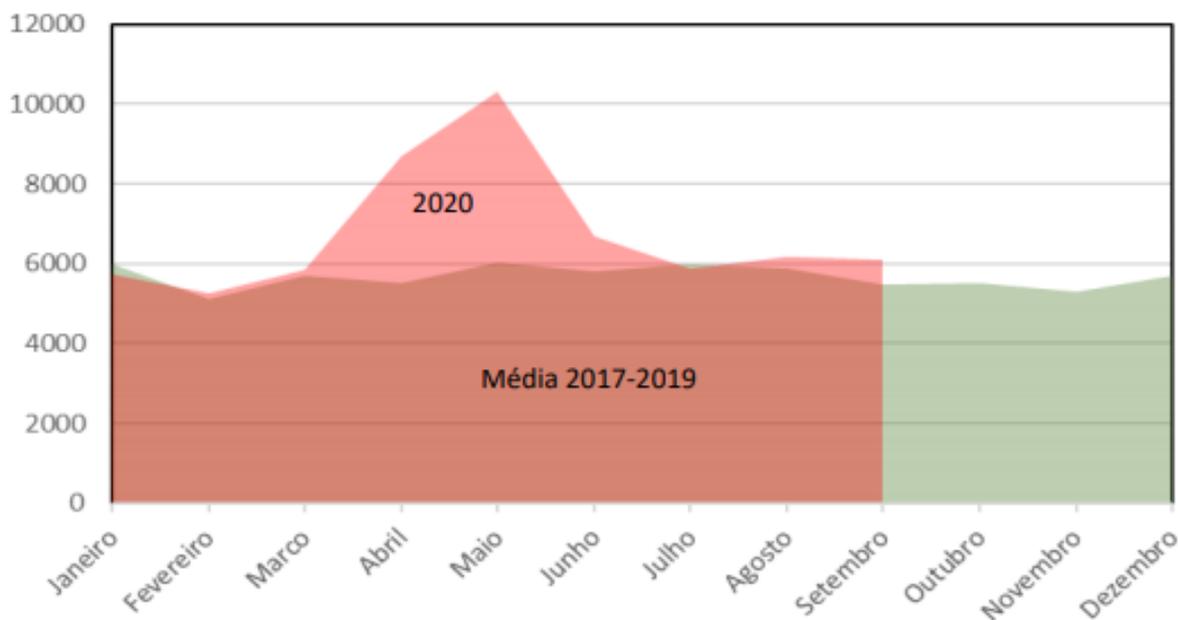
⁴ United Nations. Latin America and the Caribbean and the COVID-19 pandemic. Economic and social effects. COVID-19 Special Report [Internet]. 2020 abr [cited 2020 Apr 11];1:1-13.

Disponível em https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45351/1/S2000263_en.pdf

⁵ Ministério da Saúde (BR). Coronavírus Brasil: painel coronavírus [Internet]. Brasília: Ministério da Saúde; 2020 [citado 2020 abr 12]. Disponível em <https://covid.saude.gov.br/>

⁶ <https://portal.fiocruz.br/noticia/municipio-do-rio-de-janeiro-tem-alto-numero-de-obitos-em-domicilios> Acesso em 10/06/2021.

Evolução do número de óbitos no município do Rio de Janeiro em 2020, em vermelho, e nos anos anteriores (2017 a 2019), em verde:



Fonte: Secretaria Municipal de Saúde <http://tabnet.rio.rj.gov.br/>, acesso em 10/06/2021.

Perfil Epidemiológico – Município do Rio de Janeiro

2020

Confirmados
205.909

Casos graves
41.359

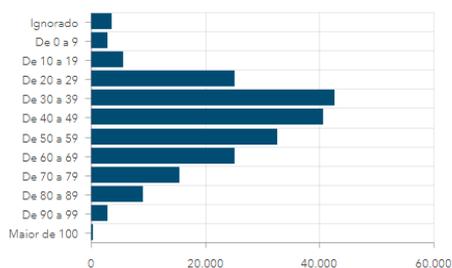
Óbitos
18.619

Taxa de incidência
3.091,1

Taxa de mortalidade
279,5

Taxa de letalidade
9,0%

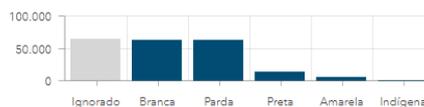
Casos confirmados por faixa etária:



Casos confirmados por sexo:



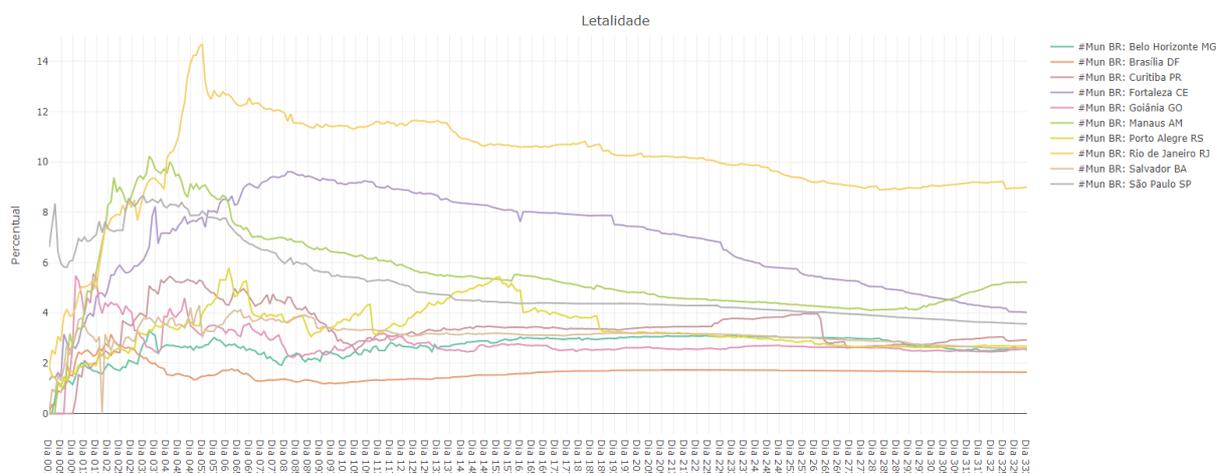
Casos confirmados por raça/cor:



Fonte: Painel Rio Covid 19⁷

⁷ <https://experience.arcgis.com/experience/38efc69787a346959c931568bd9e2cc4/>, acesso em 10/06/2021.

Taxa de letalidade nas principais capitais em 2020



Fonte: Monitora Covid-19⁸

Diante desses dados, resta evidenciado que o Município do Rio de Janeiro apresentou uma das maiores taxas de letalidade (proporção de infectados que chega a óbito – ou seja, pacientes que morrem vítimas da Covid-19, em relação ao total de infectados) no Brasil no ano de 2020.

Pelo fio do exposto, neste contexto pandêmico, é importante destacar que os impactos históricos e sociais ainda estão sendo identificados, não podendo, no entanto, serem ignorados de qualquer análise referente ao período pós fevereiro de 2020, inclusive quando da apreciação das Contas de Governo do exercício de 2020, que terá em consideração as condições excepcionais impostas pela legislação.

2.2 IMPACTO DA PANDEMIA NA ECONOMIA

Conforme destacado no voto proferido nos autos do processo nº 40/100.186/2021, referente ao Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2020, em 13/04/2020 foi publicado um estudo⁹ pela Firjan estimando que a pandemia do Coronavírus levaria o PIB do estado do Rio de Janeiro a sofrer uma redução de 4,6% em 2020. No mesmo sentido, o relatório divulgado em 14/04/2020 sobre a perspectiva econômica mundial (World Economic Outlook), elaborado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI)¹⁰, estimou uma redução de 5,3% na economia brasileira neste ano.

Em face desta perspectiva econômica recessiva, este Tribunal determinou no

⁸ <https://bigdata-covid19.icict.fiocruz.br/>, acesso em 10/06/2021

⁹ <https://www.icict.fiocruz.br/content/covid-19-municipio-do-rio-apresenta-taxa-de-letalidade-acima-da-media-do-brasil-e-do-mundo>, acessado em 10/06/2021

¹⁰ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-04/fmi-preve-queda-de-53-da-economia-brasileira-este-ano>

processo 40/100.308/2020, que fosse feita uma reavaliação de todo o planejamento orçamentário, inclusive contemplando a revisão das metas bimestrais de arrecadação e a programação mensal de desembolso, de forma a adequá-lo ao novo cenário macroeconômico, possibilitando assim a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Adicionalmente, também foi solicitada a apresentação de um plano de contingenciamento orçamentário compatibilizado com a nova projeção de fluxo de caixa para o exercício financeiro. No entanto, mesmo com a determinação proferida por esta Corte de Contas, nenhuma medida eficaz foi tomada pelo Poder Executivo, o que resultou no aumento do montante da insuficiência financeira de R\$ 4,24 bilhões em 2019 para R\$ 5,55 bilhões em 2020¹¹.

O cenário de recessão econômica foi confirmado pelo IBGE, que constatou uma queda de 4,1% no PIB (Produto Interno Bruto) frente a 2019, representando a menor taxa da série histórica, iniciada em 1996. Houve alta somente na Agropecuária (2,0%) e quedas na Indústria (-3,5%) e nos Serviços (-4,5%). O PIB totalizou R\$ 7,4 trilhões em 2020. O PIB per capita alcançou R\$ 35.172¹² em 2020, com queda de 4,8% em termos reais. Esta também foi a menor taxa da série histórica. A taxa de investimento em 2020 foi de 16,4% do PIB, acima do observado em 2019 (15,4%). Já a taxa de poupança foi de 15,0% (ante 12,5% em 2019)¹³.

Com tal desaceleração da economia, de acordo com dados do IBGE¹⁴, a taxa média de desocupação em 2020 foi recorde em 20 estados do país, acompanhando a média nacional, que aumentou de 11,9% em 2019 para 13,5% no ano passado, a maior da série histórica iniciada em 2012. Em 2020, as maiores taxas de desocupação ficaram com Bahia (19,8%), Alagoas (18,6%), Sergipe (18,4%) e Rio de Janeiro (17,4%).

No intervalo de um ano, a população ocupada reduziu 7,3 milhões de pessoas no país, chegando ao menor número da série anual (86,1 milhões). Com isso, pela primeira vez, menos da metade da população em idade para trabalhar estava ocupada no país. Em 2020, o nível de ocupação foi de 49,4%. O IBGE também destacou que o nível de ocupação ficou abaixo de 50% em 15 estados, sendo todos do Nordeste, cinco do Norte e o Rio de Janeiro. Em Alagoas, apenas 35,9% das pessoas em idade para trabalhar

¹¹ Insuficiência financeira divulgada no Diário Oficial de 04/03/2021 por meio da Resolução CGM n.º 1699, de 28 de janeiro de 2021.

¹² [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/30165-pib-cai-4-1-em-2020-e-fecha-o-ano-em-r-7-4-trilhoes#:~:text=O%20PIB%20totalizou%20R%24%207,2019%20\(15%2C4%25](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/30165-pib-cai-4-1-em-2020-e-fecha-o-ano-em-r-7-4-trilhoes#:~:text=O%20PIB%20totalizou%20R%24%207,2019%20(15%2C4%25)

¹³ [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/30165-pib-cai-4-1-em-2020-e-fecha-o-ano-em-r-7-4-trilhoes#:~:text=O%20PIB%20totalizou%20R%24%207,2019%20\(15%2C4%25\).](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/30165-pib-cai-4-1-em-2020-e-fecha-o-ano-em-r-7-4-trilhoes#:~:text=O%20PIB%20totalizou%20R%24%207,2019%20(15%2C4%25).)

¹⁴ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30235-com-pandemia-20-estados-tem-taxa-media-de-desemprego-recorde-em-2020>

estavam ocupadas. No Rio de Janeiro, apenas 45,4% tinham um trabalho.

A taxa média de informalidade¹⁵ também recuou, passando de 41,1% em 2019 para 38,7% em 2020, somando ainda 39,9 milhões de pessoas. De acordo com o IBGE, a queda da informalidade não está relacionada a mais trabalhadores formais no mercado e sim ao fato de trabalhadores informais terem perdido sua ocupação ao longo do ano. Com menos trabalhadores informais na composição de ocupados, a taxa de informalidade diminuiu.

Outrossim, de acordo com dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged)¹⁶, o Município do Rio de Janeiro teve uma perda total de 92.753 empregos formais em 2020, sendo 67.757 no setor de serviços, 16.732 no comércio, 4.903 na construção e 3.378 na indústria. Ressalta-se que na região sudeste, a Cidade do Rio de Janeiro foi a capital de estado que mais perdeu postos de trabalho.

Capital de Estado	Perda de empregos formais em 2020
Rio de Janeiro	92.753
São Paulo	15.438
Vitória	3.550
Belo Horizonte	10.277

2.3 IMPACTO DA PANDEMIA NAS REGRAS FISCAIS

Conforme apontado no processo 40/100.308/2020, que teve como objeto a análise do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 1º bimestre de 2020, em decorrência da Pandemia do Coronavírus, foi publicado o Decreto Rio nº 47.355, de 08 de abril de 2020, estabelecendo o estado de calamidade pública no Município do Rio de Janeiro.

O estado de calamidade pública na Cidade foi reconhecido pelo Decreto Legislativo 05/2020, aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio e publicado no Diário Oficial do Legislativo em 17/04/2020. A ALERJ incluiu no decreto regras de transparência, como a divulgação de todas as despesas de forma semanal pela

¹⁵ Os informais são os trabalhadores sem carteira, trabalhadores domésticos sem carteira, empregador sem CNPJ, conta própria sem CNPJ e trabalhador familiar auxiliar.

¹⁶ O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) foi criado como registro permanente de admissões e dispensa de empregados, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). É utilizado pelo Programa de Seguro-Desemprego, para conferir os dados referentes aos vínculos trabalhistas, além de outros programas sociais.

Prefeitura e determinou que fosse respeitado, como limite final, a data de 31 de dezembro de 2020 para o estado de calamidade pública.

Art. 1º Fica reconhecida, **exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar Federal n.º 101**, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo COVID-19 (novo Coronavírus), conforme os prazos iniciais e finais estabelecidos em cada norma municipal e eventuais alterações, **respeitado como limite final a data de 31 de dezembro de 2020**, em todos os casos, nos seguintes municípios do Estado do Rio de Janeiro:

Art. 3º As administrações municipais deverão divulgar amplamente no correspondente Portal de Transparência, municipal e ou estadual nos termos da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, e da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 os atos e despesas realizadas, constando nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal, o prazo contratual, o valor específico e o respectivo processo de contratação decorrentes da situação de calamidade pública.

(...)

§ 2º O poder executivo municipal deverá tornar público por meio de seu sítio na internet, semanalmente, a lista de todos os contratos realizados com dispensa de licitação, informando o objeto do contrato, o termo inicial e final, o valor total, o valor unitário do produto comprado ou a forma de mensuração do custo do serviço, o nome e CNPJ da empresa contratada. **[grifos nossos]**

Com o reconhecimento da calamidade pública pelo Legislativo Estadual, o Município ficou dispensado de cumprir as metas fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF conforme disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000.

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:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Os prazos previstos para eliminar os excessos com despesa de pessoal (art. 23) e dívida consolidada (art. 31) também ficaram suspensos durante o período de calamidade pública.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se,

entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

(...)

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

Sobre o tema, foi proferido por este Tribunal, nos autos do processo 40/100.308/2020, que versa sobre o Relatório de Resumido da Execução Orçamentária do 1º bimestre do exercício de 2020, o seguinte alerta:

ALERTAR que o reconhecimento da calamidade pública não dispensa o Poder Executivo do cumprimento do limite com despesa de pessoal, apenas suspende a contagem do prazo de reenquadramento previsto no art. 23 da LRF;

Com o advento da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, foram suspensas as contagens de prazo, bem como as disposições do art. 23 da Lei Complementar nº 101/2000, além de ter sido fixado que o Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal, ao término do presente exercício financeiro, estivesse acima de seu respectivo limite deveria eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

Art. 15. O Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro da publicação desta Lei Complementar estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

§ 1º A inobservância do disposto no caput no prazo fixado sujeita o ente às restrições previstas no § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º A comprovação acerca do cumprimento da regra de eliminação do excesso de despesas com pessoal prevista no caput deverá ser feita no último quadrimestre de cada exercício, observado o art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 3º Ficam suspensas as contagens de prazo e as disposições do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no exercício financeiro de publicação desta Lei Complementar.

§ 4º Até o encerramento do prazo a que se refere o caput, será considerado cumprido o disposto no art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelo Poder ou órgão referido no art. 20 daquela Lei Complementar que

atender ao estabelecido neste artigo.

Portanto, mesmo com o fim da vigência do estado de calamidade pública, caso o Poder Executivo esteja acima de seu respectivo limite no fim de 2021, terá até o término do exercício de 2032 para se enquadrar no limite com despesa de pessoal.

Salvo as regras fiscais supramencionadas, é importante ressaltar que, mesmo com a pandemia, o Município permaneceu obrigado a cumprir os limites constitucionais com educação (25%)¹⁷ e saúde (15%)¹⁸, atender as regras de Direito Financeiro da Lei nº 4.320/64 e observar as vedações impostas pelo art. 167 da Constituição, tais como, iniciar programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; realizar despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; e realizar operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital.

2.4 BENEFÍCIOS FISCAIS E MEDIDAS DE CONTENÇÃO DE GASTOS FIXADOS PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020

Durante o exercício, os Estados e os Municípios, incluindo o do Rio de Janeiro, foram destinatários de várias ações estabelecidas pelo Governo Federal, provenientes do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), o qual foi instituído pela Lei Complementar nº 173/2020.

As principais medidas foram: (1) a suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas com a União, (2) a reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito e (3) a entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, para ações de enfrentamento da pandemia.

Conforme informações apresentadas pela Secretaria Municipal de Fazenda (SMF) em audiência pública realizada na Câmara Municipal, em decorrência do pacote de medidas para o enfrentamento da Covid 19, a projeção era que o MRJ fosse beneficiado no exercício com a redução de despesas (suspensão da dívida pública) no montante de R\$ 1,10 bilhão e aumento de receita (auxílio federal) de R\$ 520 milhões totalizando um impacto positivo de R\$ 1,62 bilhão na execução orçamentária de 2020. No entanto, o montante dos benefícios concedidos pelo governo federal poderá ser bem maior, já que o total arrecadado com a Lei Complementar n.º 173/2020 (R\$ 626 milhões), Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) – enfrentamento COVID (R\$ 21 milhões) e Compensação com perdas do FPM – MP n.º 938/2020 (R\$ 25 milhões) foi de R\$ 672 milhões, superando a estimativa da SMF.

¹⁷ Art. 212, caput, da Constituição Federal de 1988

¹⁸ Art. 198, § 2º, da Constituição Federal de 1988 c/c a Lei Complementar n.º 141, de 13 de janeiro de 2012

Ademais, a Lei Complementar nº 173/2020 também promoveu alterações na LRF, principalmente no artigo 65, ampliando o rol de regras fiscais que admitem a não observância em caso de ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo.

Art. 65

(...)

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos inciso I e II do caput:

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:

- a) contratação e aditamento de operações de crédito;
- b) concessão de garantias;
- c) contratação entre entes da Federação; e
- d) recebimento de transferências voluntárias;

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública:

I - aplicar-se-á exclusivamente:

- a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade;
- b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo;

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização.

§ 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes.

Entretanto, adverte-se que os limites, as vedações e as sanções decorrentes dos arts. 35, 37 e 42 da LRF, bem como, a regra prevista no parágrafo único do art. 8º da LRF, só poderão deixar de serem observados caso os recursos arrecadados sejam destinados

ao enfrentamento da pandemia de Covid-19.

Além dos benefícios financeiros e fiscais referidos, a Lei Complementar nº 173/2020 também estabeleceu uma série de medidas de contenção de gastos relacionadas ao enfrentamento da pandemia que deveriam ser observadas até 31/12/2021.

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 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.

2.5 BENEFÍCIOS FISCAIS DECORRENTES DE DECISÕES JUDICIAIS

Outro alívio fiscal obtido pelo Município do Rio de Janeiro em 2020, foi a suspensão do pagamento de precatórios. A Procuradoria Geral do Município, através do Ofício PG/GAB nº 110, de 15/06/2020, informou que diante do reconhecimento de calamidade pública decorrente do novo Coronavírus, o prazo destinado ao pagamento de precatórios foi prorrogado pelo Tribunal de Justiça enquanto durar a pandemia. Com essa decisão judicial, o Município deixou de pagar, no exercício de 2020, o montante de R\$ 130 milhões. É importante ressaltar que, no pedido feito ao presidente do TJ/RJ, o ex-Prefeito frisou que os recursos seriam direcionados para ações de saúde pública relacionadas ao combate a pandemia.

Em outra decisão judicial exarada no dia 02/04/2020 pelo Exmo. Sr. Ministro Luiz Fux, do STF, na Petição n.º 8743 (impetrada pelo Município, requerendo atribuição de efeito suspensivo ativo ao recurso extraordinário interposto nos autos do agravo de instrumento nº 5008252- 45.2019.4.02.0000, originário do TRF 2ª Região), foi suspenso o pagamento das parcelas mensais relativas aos contratos de financiamentos firmados entre o Município do Rio de Janeiro e o BNDES, além de ser determinado que os valores respectivos fossem aplicados no custeio de ações de prevenção, de contenção, de combate e de mitigação da pandemia da COVID-19.

Em face da necessidade de evidenciar e acompanhar a aplicação dos recursos provenientes da suspensão das referidas obrigações, este Tribunal determinou, no processo 40/100.308/2020, a criação de programação orçamentária específica para registro das despesas decorrentes da pandemia da COVID-19, bem como de fontes para evidenciação da aplicação dos recursos decorrentes da suspensão do pagamento das parcelas contratuais devidas ao BNDES (conforme decisão do STF) e dos precatórios de responsabilidade do Município (conforme decisão do TJ/RJ), além de outras obrigações financeiras que venham a ser dispensadas em virtude do presente cenário, promovendo assim maior transparência, conforme preconizado no Decreto Legislativo nº 05/2020.

Entretanto, é importante advertir que, com o fim do estado de calamidade pública decretado pela União, o alívio fiscal ocorrido em 2020 não foi postergado para 2021, o que certamente exigirá um grande esforço fiscal para cumprir os compromissos contratuais e legais e continuar promovendo gastos extraordinários para enfrentamento da Pandemia. De acordo com a Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2021¹⁹, o montante destinado para pagamento de precatórios e sentenças judiciais é de R\$ 338,52 milhões, conforme demonstrado na tabela a seguir.

¹⁹ Demonstrativo das despesas por projetos, atividades e operações especiais, segundo a categoria econômica e origem dos recursos

PRECATORIOS JUDICIAIS - TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1a REGIAO	R\$	8.158.849
PRECATORIOS JUDICIAIS - TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TJERJ)	R\$	238.672.449
PRECATORIOS JUDICIAIS DE PEQUENO VALOR - TRT - PRIMEIRA REGIAO	R\$	4.500.000
PRECATORIOS JUDICIAIS - TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TJERJ)	R\$	6.500.000
PRECATORIOS JUDICIAIS - TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL (TRF) DA SEGUNDA REGIAO	R\$	766.212
SENTENCAS JUDICIAIS E PRECATORIOS (Orçamento Fiscal)	R\$	47.240.732
SENTENCAS JUDICIAIS E PRECATORIOS (Seguridade Social)	R\$	32.686.854
TOTAL	R\$	338.525.096

Fonte: Lei nº 6.707/2020 – Lei Orçamentária para o exercício de 2020

3. REGRAS ESPECIAIS APLICADAS NO ÚLTIMO ANO DE MANDATO

Desde o primeiro voto proferido em 2020 sobre a gestão fiscal, este Tribunal vem promovendo vários alertas e determinações visando evitar o descumprimento da regra prevista no artigo 42 da LRF.

Conforme destacado pelo voto proferido no processo 40/101.086/2020, este Tribunal advertiu que, por ser tratar do último ano de mandato do chefe do Poder Executivo, é vedado ao titular de Poder ou órgão, 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, ressaltando que na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício conforme disposto no artigo 42 da LRF.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional²⁰, para fins de apuração da disponibilidade financeira, deverão entrar no cálculo as obrigações financeiras, relativas à respectiva vinculação, que deveriam ter sido executadas orçamentariamente, mas não transitaram por essa execução e, conseqüentemente não foram inscritas em restos a pagar. Como exemplo, temos os salários devidos e não empenhados, as obrigações com fornecedores que foram liquidadas de fato (com mercadoria entregue, por exemplo), mas não foram empenhados e as contribuições patronais devidas e não empenhadas.

Cabe ressaltar que em decorrência da alteração promovida pela Lei Complementar 173/2020 no artigo 65 da LRF, a regra prevista no artigo 42 da LRF pode ser excepcionalmente afastada em caso de calamidade reconhecida pelo Congresso Nacional desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate decorrente da calamidade pública. Portanto, é imperioso que seja quantificado o montante da

²⁰ Manual de Demonstrativos Fiscais – 10ª Edição (pag. 645) aprovado pela PORTARIA STN Nº 286, DE 07 DE MAIO DE 2019.

insuficiência financeira que foi gerado pelas ações de enfrentamento da pandemia do coronavírus.

Ademais, é importante ressaltar que este Tribunal emitiu vários alertas e determinações²¹ sobre a necessidade de ajustes na programação orçamentária e financeira do exercício:

DETERMINAR à Secretaria Municipal de Fazenda que promova os contingenciamentos necessários para que as despesas sejam realizadas (empenhadas) dentro do limite do real ingresso financeiro previsto para o exercício, de forma a atender os princípios do equilíbrio financeiro e da gestão fiscal responsável e cumprir o determinado no art. 42 da LRF²².

Adicionalmente, que seja informado a cada unidade orçamentária o limite de desembolso financeiro disponível para que os respectivos ordenadores de despesas promovam os ajustes necessários atinentes a assegurar o cumprimento do dispositivo supracitado;

DETERMINAR à Comissão de Programação Financeira e Gestão Fiscal que promova as alterações necessárias na projeção de receitas bimestrais de arrecadação e no cronograma mensal de desembolso fixados pela Deliberação CPMGF N.º 726/2020, para que as receitas previstas reflitam com maior fidedignidade o efetivo ingresso de recursos em face do atual cenário econômico recessivo causado pela Pandemia do Coronavírus, de forma a atender o comando do art. 12 da LRF²³ e evitar o agravamento da insuficiência financeira;

ALERTAR ao Exmo. Sr. Prefeito e a todos os ordenadores de despesa do Poder Executivo que a realização de despesa sem autorização legislativa constitui crime contra as finanças públicas²⁴ e configura ato de improbidade administrativa²⁵.

ALERTAR ao Exmo. Sr. Prefeito e a todos os ordenadores de despesa do Poder Executivo que constitui crime contra as finanças públicas ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato

²¹ Acompanhamento da Execução Orçamentária – Processo: 40/100.619/2020.

²² 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.

²³ LRF Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes à que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

²⁴ Código Penal (DECRETO-LEI No 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940).

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)

²⁵ LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa;

No entanto, mesmo com os referidos alertas e determinações proferidos por este Tribunal, como já destacado neste relatório, o montante da insuficiência financeira passou de R\$ 4,24 bilhões em 2019 para R\$ 5,55 bilhões em 2020.

Destarte, com o fim do exercício, resta agora aos órgãos de controle apurar o montante da insuficiência de caixa, os fatos causadores e a identificação dos respectivos responsáveis de forma a evidenciar o possível descumprimento do art. 42 da LRF 26 e da factível prática de crime contra as finanças públicas denominado assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura previsto no art. 359-C do Código Penal²⁷.

Em adição, cabe advertir sobre a necessidade de apuração de outras regras dedicadas especialmente às condutas adotadas no último exercício de mandato fixadas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei Eleitoral.

Em relação ao aumento da despesa de pessoal, a regra do art. 21 da LRF busca coibir a prática de atos de favorecimento relacionados com a despesa de pessoal, mediante contratações, nomeações, atribuição de vantagens, entre outros, em final de mandato. Com as alterações promovidas pela LC no 173/2020, as restrições previstas na LRF foram substancialmente ampliadas e abrangem a emissão de ato ou aprovação, a edição ou a sanção de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato ou que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato.

Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

(...)

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a

²⁶ 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.

²⁷ Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

"Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos." (AC)

serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

No que diz respeito aos empréstimos e financiamentos, a Resolução do Senado nº 43/2001, em seu artigo 15, veda a contratação de operação de crédito nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município. Já as operações de crédito por antecipação da receita estão proibidas durante todo o último ano do mandato, conforme prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal no art. 38, inc. IV, alínea “a”.

No que concerne às condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral, vale ressaltar que o art. 73 da Lei nº 9.504/1997 estabelece um rol de proibições que caracterizam atos de improbidade administrativa caso sejam praticados. Nos três meses que antecedem o pleito, é vedado autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral. Já no primeiro semestre do ano de eleição é proibido realizar despesas com publicidade dos órgãos e das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito.

4. INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DO MRJ

Apesar de vários alertas proferidos por este Tribunal desde 2017, o valor financeiro negativo só aumentou. Comparando-se a insuficiência financeira de 2017 com a de 2020, observa-se um incremento de R\$ 3,22 bilhões.

INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA	
Ano	Valores
2017	R\$2,33 bilhões
2018	R\$3,24 bilhões
2019	R\$4,24 bilhões
2020	R\$5,55 bilhões

A referida insuficiência financeira decorre, no mínimo, de dois artifícios fiscais utilizados durante o mandato em análise: (1) inflar a receita prevista na LOA e (2) carregar quase toda a superestimativa na meta de arrecadação do sexto bimestre.

A diferença média anual entre a previsão da receita e o valor efetivamente arrecadado nos quatro anos de mandato (2017 a 2020) foi de R\$ 3,04 bilhão, totalizando um montante de R\$ 12,16 bilhões de insuficiência de arrecadação conforme evidenciado na tabela a seguir:

ARRECADAÇÃO - 2017 a 2020				R\$ mil
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, é possível aumentar o limite de gastos, possibilitando assim a realização de despesas em valor superior a arrecadação.

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 conforme evidenciado a seguir, totalizando um montante de R\$ 9,04 bilhões de insuficiência de arrecadação conforme evidenciado na tabela a seguir:

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 só era constatada no encerramento do ano, inviabilizando a detecção de necessidades de limitação de empenho e movimentação financeira durante o exercício conforme previsto no artigo 9º da LRF. O referido artifício também contribuiu para a não adoção de contingenciamentos visando o cumprimento do artigo 42 da LRF que proíbe 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.

Em relação ao tema é importante ressaltar que consta no parecer prévio referente as contas de governo de 2019, as seguintes medidas de controle:

Considerando a ocorrência sistemática de irregularidades, a discrepância das projeções de receita e a insuficiência de caixa, que seja incluído no Plano de Fiscalização deste Tribunal, ação de controle com o objetivo de avaliar a efetividade do sistema de planejamento orçamentário e financeiro e do sistema de controle interno do Poder Executivo;

Considerando o efeito danoso da superestimativa da receita nas contas públicas do MRJ, que seja aberto, em apartado, procedimento visando identificar possível dolo na previsão da receita pública, principalmente em relação à estimativa do último bimestre do exercício, passando esta Corte a auditar sistematicamente a metodologia de cálculo utilizada tanto para a estimativa anual da receita quanto para o desdobramento das metas bimestrais de arrecadação;

5. FLUXO DE CAIXA DO MRJ

Conforme já destacado no item anterior, a insuficiência financeira atingiu o montante de R\$ 5,55 bilhões em 2020. Ressalta-se que não se trata de obrigações com vencimento no presente exercício, tais como parcelas de operações de crédito, mas sim de valores com exigibilidade imediata, que podem ser reclamados pelos seus titulares a qualquer momento, inclusive pela via judicial. Com tal cenário financeiro, a possibilidade de atraso de pagamentos se torna mais provável, proporcionando uma insegurança a todos os credores (fornecedores e servidores) que dependem do fluxo de

caixa do Tesouro Municipal. Além da insegurança para os credores, o elevado desequilíbrio financeiro pode contribuir para o encarecimento dos insumos e do custo de financiamentos, e torna a cidade menos atrativa para os investidores internos e externos devido ao aumento do risco fiscal, dificultando o crescimento da atividade econômica da Cidade.

Devido ao grande risco de solvência financeira para pagamento de despesa prioritárias, surgiu a necessidade de aprimorar os mecanismos de controle até então praticados. Em face do exposto, o TCMRJ decidiu, nos termos do processo nº 40/100308/2020, proferir a seguinte determinação:

DETERMINAR que seja encaminhado ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro - TCMRJ, mensalmente, o fluxo de caixa mensal projetado, contemplando a disponibilidade financeira inicial, os ingressos e desembolsos previstos no mês e a disponibilidade de caixa final mensal projetada, de forma a proporcionar maior transparência sobre as contas públicas do Município do Rio de Janeiro em face do estado de calamidade pública decorrente da pandemia do Coronavírus e para subsidiar a fiscalização financeira prevista no art. 3º, inciso XI, da Lei 289/81 e fiscal prevista no art. 59 da LRF;

Além do risco apontado, a referida determinação foi balizada nos seguintes fundamentos:

- As competências constitucionais do Tribunal, em especial para fiscalizar os aspectos contábeis, orçamentários e financeiros pertinentes a aplicação dos recursos públicos;
- O disposto no caput do art. 59 da Lei Complementar nº 101/2000²⁸, que confere ao Tribunal competência para fiscalizar as normas de gestão fiscal estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal;
- A necessidade de aprimorar os instrumentos de fiscalização do fluxo de caixa e de proporcionar maior transparência sobre as contas públicas do Município do Rio de Janeiro em face do estado de calamidade pública decorrente da pandemia do Coronavírus;
- O disposto no art. 3º, inciso XI, da Lei nº 289/81, que confere ao Tribunal competência para acompanhar a arrecadação da receita a cargo do Município²⁹.

²⁸ Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

²⁹ Art. 3º - Ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, órgão constitucional de controle externo, no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, compete:

XI - acompanhar a arrecadação da receita a cargo do Município e das entidades referidas no inciso II, mediante

- A necessidade de fiscalizar a ordem de prioridade para a execução orçamentária fixada no art. 55 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2020 (Lei nº 6.623/19)³⁰;

No entanto, é importante ressaltar que, em face do recurso apresentado pelo Poder Executivo, apesar de desprovido, foi retardado o cumprimento da determinação e, conseqüentemente, o Tribunal ficou desprovido das informações referentes ao fluxo de caixa no exercício de 2020, o que inviabilizou o controle tempestivo e efetivo da gestão financeira. Destarte, não foi possível evitar o incremento no montante da insuficiência financeira (despesas vencidas sem cobertura financeira) que passou de R\$ 4,24 bilhões em 2019 para R\$ 5,55 bilhões em 2020³¹ e a falta de recursos para pagamento de despesas prioritárias como o 13º salário e a folha de pagamento de dezembro.

Além da obrigatoriedade do envio do fluxo de caixa, adicionalmente, no mesmo feito, o TCMRJ recomendou que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) fosse publicado mensalmente visando proporcionar maior transparência sobre as contas públicas do Município do Rio de Janeiro em face do estado de calamidade pública decorrente da pandemia do Coronavírus.

RECOMENDAR que o Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro, a exemplo do governo federal, passe a publicar, mensalmente, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, visando permitir que, cada vez mais, a sociedade, por meio dos diversos órgãos de controle, conheça, acompanhe e analise o desempenho da execução orçamentária da Cidade do Rio de Janeiro;

6. ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DO MRJ PARA O EXERCÍCIO DE 2021

Durante o processo de elaboração e discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária para o exercício de 2021, que ocorreu em 2020, o TCMRJ

inspeções e auditorias, ou por meio de demonstrativos próprios, na forma estabelecida no Regimento Interno ou em norma específica;

³⁰ Art. 55. A execução orçamentária de 2020 será baseada no fluxo de ingressos de recursos, devendo os Órgãos e Entidades do Poder Executivo obedecer dentro da programação financeira estabelecida, a ordem de prioridade a seguir:

I - despesas com pessoal, encargos sociais e outros benefícios a servidores;

II - dívida pública;

III - precatórios e sentenças judiciais;

IV - obrigações tributárias e contributivas;

V - concessionárias de serviços públicos; e

VI - compromissos decorrentes de contratos plurianuais cuja nota de autorização de despesa já tenha sido emitida, pelo seu valor integral, no ato da assinatura do respectivo contrato.

³¹ Fonte: Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar divulgado no Diário Oficial de 04/03/2021 por meio da Resolução CGM n.º 1699, de 28 de janeiro de 2021.

promoveu vários alertas visando garantir que as peças orçamentárias tivessem um mínimo de consistência para que pudessem ser empregadas como instrumento de programação, gerência e controle.

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 um desequilíbrio nas finanças municipais representado pelo rombo financeiro de mais de R\$ 5 bilhões para pagamento de dívidas vencidas identificado no caixa da Prefeitura do Rio de Janeiro até 2020.

Neste diapasão, adverte-se que, como a dotação orçamentária depende da previsão da arrecadação, se a receita for superestimada a despesa também o será. 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, resultado primário e nominal e as 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.

Em face da análise do Projeto de Lei n.º 1.784/2020 (PLDO 2021), no processo 40/100358/2020, que versa sobre o Acompanhamento da Execução Orçamentária, foi proferido pelo TCMRJ os seguintes alertas visando o aprimoramento da peça orçamentária para exercício financeiro de 2021.

ALERTAR a Secretaria Municipal de Fazenda que avalie, quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2021, as prováveis flutuações dos parâmetros adotados para a fixação das metas estabelecidas no Projeto de Lei n.º 1.784/2020 (PLDO), em especial a variação do PIB, em função dos efeitos da pandemia do COVID-19 sobre a atividade econômica do país, tendo em vista que a correta previsão da receita é primordial para a fixação das despesas e identificação de necessidades de financiamentos, de forma a evitar desequilíbrio nas finanças municipais, como a insuficiência financeira apontada pela CGM na Prestação de Contas do Prefeito referente ao exercício de 2019 de quase R\$ 4 bilhões;

ALERTAR a Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira da CMRJ sobre a importância de avaliar, durante o processo legislativo de elaboração dos instrumentos orçamentários, o correto dimensionamento dos parâmetros macroeconômicos para definição das metas fiscais relativas à receita, despesa, dívida, resultado primário e nominal e as respectivas memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos.

Em relação ao Projeto de Lei n.º 1.943/2020 (PLOA 2021), no processo 40/100.928/2020, foram proferidos pelo TCMRJ vários alertas sobre possíveis inconsistências na peça orçamentária, destacando-se:

ALERTAR à SMF e à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira da CMRJ que avaliem a exequibilidade das metas fiscais de receita, despesa, resultado primário, resultado nominal e dívida pública integrantes do Anexo de Metas Fiscais 2021, de forma a evitar o desequilíbrio das contas públicas provocado pela realização de despesas em montante superior à arrecadação conforme ocorrido nos últimos exercícios financeiros;

ALERTAR à SMF e à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira da CMRJ que avaliem a exequibilidade da previsão de receita para 2021 que contempla um aumento real de mais de R\$1 bilhão sobre a arrecadação ocorrida em 2019;

ALERTAR à SMF e à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira da CMRJ que avaliem a exequibilidade da projeção de despesa para 2021 que contempla uma redução real de aproximadamente R\$908 milhões sobre a despesa realizada 2019 corrigida (com a inclusão dos valores incorridos e não reconhecidos orçamentariamente em 2019);

ALERTAR à SMF e à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira da CMRJ que avaliem a exequibilidade da meta de superávit primário projetada para 2021 (R\$1,26 bilhão) tendo em vista que este valor é superior ao dobro da meta fixada na LOA 2019 (535 milhões). Para atingir a meta fixada, o MRJ terá que obter um elevado aumento real de arrecadação de receita primária e uma redução acentuada de despesa primária em relação aos valores executados em 2019. Ressalta-se que o efeito da Pandemia nas contas públicas ainda deverá ser observado em 2021, inclusive com o risco de começo da segunda onda da Covid-19 no país³².

ALERTAR à SMF e à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira da CMRJ que avaliem o impacto da insuficiência financeira constatada até 2019 (R\$4,24 bilhões) na elaboração da LOA 2021, tendo em vista que a solução passa por consumo de recursos financeiros a serem arrecadados em exercícios futuros. Ressalta-se que, conforme evidenciado nos demonstrativos fiscais de 2020, a tendência é que haverá um possível aumento desta insuficiência financeira até o fim do exercício;

ALERTAR à SMF e à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira da CMRJ que avaliem a exequibilidade e o impacto da inclusão de recursos não assegurados na previsão da receita integrante da PLOA 2021, de forma a evitar o desequilíbrio das contas públicas provocado pela realização de despesas em montante superior à arrecadação conforme ocorrido nos últimos exercícios financeiros;

³² <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/11/23/grupo-de-pesquisadores-alerta-para-o-comeco-da-segunda-onda-da-pandemia-no-brasil.ghtml>

Apesar dos alertas proferidos por este Tribunal, não houve ajuste dos parâmetros macroeconômicos e das metas fiscais. Destaca-se que, durante as discussões e votações da LOA referente ao exercício de 2021, a necessidade de ajustes no orçamento foi ressaltada por diversos parlamentares conforme informações disponibilizadas no site da CMRJ em 14/12/2020:

Mesmo criticado por diversos oradores que ocuparam a tribuna, o projeto foi aprovado por 33 a 8. Os vereadores argumentaram que deixar a cidade sem orçamento para a próxima gestão é pior do que aprovar um orçamento que não reflete a realidade. "Nosso voto é favorável à normalidade e à continuidade dos trabalhos, não à peça orçamentária propriamente dita", disse Cesar Maia (DEM). Nesse sentido defendeu Rosa Fernandes (PSC), presidente da Comissão de Finanças: "precisamos dar um norte orçamentário ao novo prefeito. Entretanto, gostaria que ele se comprometesse a devolver a lei orçamentária para esta Casa para ser devidamente reajustada".

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.

Adicionalmente, é importante ressaltar que de acordo com o art. 5º da Lei nº 10.028/2000, constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei. De acordo com o artigo 9º da LRF, 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. Portanto, 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 a capacidade de contingenciamento ou, em caso de omissão, configurar infração prevista na Lei de Crimes Fiscais. Em face do exposto, foi proferida pelo TCMRJ a seguinte determinação³³:

³³ Processo: 40/100928/2020

Que o Poder Executivo reavalie a necessidade de promover ajustes na Lei Municipal nº 6.842/2020 que estimou a receita e fixou a despesa do Município do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2021, de forma a garantir à peça orçamentária um mínimo de consistência para que possa ser empregado como instrumento de programação, gerência e controle, atentando para os alertas promovidos por este Tribunal no processo 40/100.928/2020.

Por fim, visando dar maior transparência à peça orçamentária, a título de oportunidade de melhoria, foi recomendado destacar, no texto da lei orçamentária, o montante da receita intraorçamentária, a estimativa das deduções da receita e o valor da despesa do orçamento da seguridade social, que será custeado com recursos do orçamento fiscal conforme prática adotada pelo Estado do Rio de Janeiro na elaboração dos seus instrumentos orçamentários³⁴.

7. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, PATRIMONIAL E FISCAL

Este capítulo tem como objetivo apresentar os principais dados sobre a gestão orçamentária, patrimonial, fiscal e financeira do Município referentes ao exercício de 2020.

7.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

O modelo orçamentário brasileiro é definido na Constituição Federal de 1988, que em seu art. 165 estabelece a organização geral para o processo orçamentário, baseada em três instrumentos legais de planejamento: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

O Plano Plurianual³⁵ - PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. No processo de planejamento, o PPA tem por função ditar os rumos das políticas públicas, estabelecendo os investimentos prioritários e os programas de governo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias³⁶ - LDO tem como objetivo primordial fixar os parâmetros gerais para orientação do orçamento do ano seguinte, estabelecendo suas metas e prioridades de acordo com a realidade fiscal do ente.

Por sua vez, a Lei Orçamentária Anual - LOA, que configura o orçamento

³⁴ Lei nº 9.185 de 14 de janeiro de 2021 - estima a receita e fixa a despesa do estado do rio de janeiro para o exercício financeiro de 2021.

³⁵ O Plano Plurianual para o quadriênio de 2018 a 2021 foi instituído pela Lei Municipal n.º 6.317, de 16/01/2018.

³⁶ A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020 foi instituída pela Lei Municipal nº 6.623, de 22/07/2019.

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

7.2 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

O Orçamento do Município para o exercício de 2020, aprovado pela Lei Municipal n.º 6.707, de 15/01/2020, estimou as receitas e fixou as despesas em R\$ 32.820.548.184,00.

Ao longo do período em comento, foram realizados ajustes mediante abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 9,61 bilhões, efetuados cancelamentos de R\$ 7,70 bilhões, obtendo-se uma despesa autorizada final de R\$ 34,73 bilhões.

Créditos Adicionais	R\$ mil	
	2020	%
Orçamento Inicial Aprovado	32.820.548	100%
+ Créditos Adicionais	9.611.567	
(-) Cancelamentos	-7.703.321	
Total da Despesa Fixada	34.728.794	105,81%

Fonte: Contas de Governo 2020

Conforme apresentado na tabela a seguir, foram incorporados ao orçamento créditos adicionais³⁷ provenientes do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior (R\$ 260,9 milhões), do excesso de arrecadação (R\$ 661,8 milhões) e de recursos recebidos com destinação específica que não estavam previstos na Lei Orçamentária ou foram previstos de forma insuficiente³⁸ (R\$ 985,5 milhões), totalizando R\$ 1,91 bilhão.

³⁷ Lei Federal nº 4320/1964 - Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

³⁸ Os recursos com destinação específica não previstos na LOA são da Fonte de Recursos 208 – Convênios Próprios, Fonte de Recursos 123 – Recursos de Enfrentamento da Covid-19 – Saúde e Assistência Social LC 173/2020 e Fonte de Recursos 110 – Operações de Crédito Contratuais Realizadas

R\$ mil	
Acréscimos ao Orçamento (art. 112 da Lei nº 207/80)	2020
Inciso I - Superávit Financeiro	260.934
Fonte de Recursos 308 - Convênios Realizados - Ex. Anteriores	52.031
Fonte de Recursos 341 - Royalties do Petróleo - Ex. Anteriores	50.355
Fonte de Recursos 313 - Outras - Ex. Anteriores	49.143
Fonte de Recursos 343 - Honorários Advocatícios - Ex. Anteriores	30.378
Fonte de Recursos 400 - Receita Própria de Autarquias, Fund. e Empresas - Ex. Anteriores	16.575
Fonte de Recursos 310 - Operações de Crédito Contratuais Realizadas - Ex. Anteriores	14.719
Fonte de Recursos 309 - Multas por infração à legislação do trânsito - Ex. Anteriores	14.122
Fonte de Recursos 304 - Ordinários Não Vinculados - Alienação de Bens - Ex. Anteriores	9.556
Fonte de Recursos 393 - Transf. do Fundo Nacional e Estadual de Assistência Social - Ex. Anteriores	9.155
Demais Fontes de Recursos	14.900
Inciso II - Excesso de Arrecadação	661.826
Fonte de Recursos 181 - Atenção de Média e Alta Complexidade Amb. e Hospitalar	315.202
Fonte de Recursos 196 - Transferências do Fundo Estadual de Saúde - Cofinanciamento	220.448
Fonte de Recursos 141 - Royalties do Petróleo	73.658
Fonte de Recursos 204 - Alienação de Bens	21.642
Fonte de Recursos 193 - Transferência do Fundo Nacional e Estadual de Assistência Social	18.025
Demais Fontes de Recursos	12.852
Inciso V - Rec. c/ Destin. Específica não Previstos na LOA ou de Forma Insuficiente	985.485
Fonte de Recursos 208 - Convênios próprios	719.402
Fonte de Recursos 123 - Rec. Enfrentamento COVID-19 - Saúde e Assist. Social art. 5,I,B, LC 173/2020	97.354
Fonte de Recursos 110 - Operações de Crédito Contratuais Realizadas	77.540
Fonte de Recursos 199 - FECMRJ	45.000
Fonte de Recursos 113 - Outras	41.389
Demais Fontes de Recursos	4.800
Total	1.908.246

Fonte: SMFP/SUPOR - Auditoria CAD

A Lei Orçamentária Anual autorizou o Município, em seu art. 8º³⁹, a realizar a abertura de créditos suplementares até o limite de 15% do total da despesa fixada para transposição, remanejamento ou transferência de recursos. Dos créditos sujeitos ao limite, o Município atingiu o percentual de 4,70%, cumprindo, assim, o estabelecido na referida Lei.

³⁹ Lei n.º 6.707, de 15/01/2020 – LOA - Art. 8º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, até o limite de quinze por cento do total da despesa fixada nesta Lei, para transposição, remanejamento ou transferência de recursos, criando, se necessário, fontes de recursos, modalidades de aplicação, elementos de despesa e subtítulos, com a finalidade de suprir insuficiências dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, respeitadas as prescrições constitucionais e os termos da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, em seu art. 43, § 1º, incisos I, II e III, e §§ 2º, 3º e 4º, estando vedada a anulação de dotações da ação "1121 - Construção de Unidades de Educação Infantil", constante desta Lei, para o atendimento de despesas correntes, de capital e a identificada, quanto à natureza de despesa orçamentária, pelo código "9.9.99.99".

	R\$ mil
Limite para Abertura de Créditos Adicionais	2020
Dotação Inicial Global [A]	32.820.548
Exclusões da Base de Cálculo [B]	2.415.332
Amortização da Dívida	1.276.278
Encargos da Dívida	797.298
Operações de Crédito Contratadas	268.029
Operações de Crédito a Contratar	73.727
Dotação Inicial na Base de Cálculo [C]=[A-B]	30.405.216
Créditos Adicionais Abertos Sujeitos ao Limite [D]	1.427.627
Percentual atingido [E]=[D/C]	4,70%
Limite Estabelecido na Lei Orçamentária	15,00%

Fonte: Contas de Governo 2020 e FINCON

7.2.1 Resultado Orçamentário

No decorrer do exercício de 2020, foram arrecadadas receitas no montante de R\$ 29,49 bilhões e realizadas despesas de R\$ 30,48 bilhões, resultando em um déficit orçamentário de R\$ 993,86 milhões.

Exercício 2020				R\$ mil
Receita	Prevista [A]	Arrecadada [B]	Desemp. [B-A]	% [B/A]
Corrente	32.055.910	29.187.446	-2.868.464	91,05%
Capital	764.638	307.681	-456.957	40,24%
Total	32.820.548	29.495.127	-3.325.421	89,87%
Despesa	Fixada [C]	Executada [D]	Desemp. [C-D]	% [D/C]
Corrente	31.976.034	28.965.887	3.010.147	90,59%
Capital	2.735.486	1.523.103	1.212.383	55,68%
Res. Contingência	17.274	0	17.274	0,00%
Total	34.728.794	30.488.990	4.239.804	87,79%
Resultado Orçamentário [B-D]		-993.863		

Fonte: Contas de Governo 2020

Note-se que a receita arrecadada em 2020 atingiu 89,87% do previsto na Lei Orçamentária, apresentando um desempenho inferior em relação ao obtido no ano anterior, que foi de 93,86%. Já em relação às despesas, houve a realização de 87,79% da dotação final, demonstrando uma execução também inferior ao exercício de 2019, que foi de 93,51%.

Cumpramos ressaltar que os resultados orçamentários obtidos pelo Município nos últimos cinco exercícios são de sucessivos déficits, constatando-se que ao longo desses anos as despesas executadas superaram o montante efetivamente arrecadado.

	R\$ mil				
	2016	2017	2018	2019	2020
Deficit da Execução Orçamentária [A]	-611.458	-1.427.814	-168.880	-1.249.256	-993.863
Execução com Recursos de Superavit Financ. Ex. Anteriores [B]	501.299	290.078	329.096	451.106	213.132
Resultado [A+B]	-110.158	-1.137.736	160.216	-798.150	-780.731

Fonte: Contas de Governo 2020 - Balanço Orçamentário

O corpo técnico destacou que, conforme previsto no art. 43, § 1.º, inciso I da Lei Federal nº 4.320/1964⁴⁰ e no inciso I, do art. 112, da Lei nº 207/1980⁴¹, o déficit orçamentário de R\$ 993,86 milhões foi influenciado pela utilização do superávit financeiro apurado no exercício anterior no valor de R\$ 213,13 milhões, conforme demonstrado na tabela acima.

7.2.2 Receitas

As receitas previstas e arrecadadas no exercício de 2020, segregadas por origem, podem ser desdobradas conforme tabela a seguir:

	R\$ mil		
Receita	Previsão	Arrecadação	Desempenho
Receitas Correntes	32.055.910	29.187.446	91,05%
Receita Tributária	14.810.692	12.313.514	83,14%
Receita de Contribuições	5.109.061	4.436.721	86,84%
Receita Patrimonial	389.341	294.734	75,70%
Receita Industrial	7.978	3.852	48,28%
Receita de Serviços	393.027	276.702	70,40%
Transferências Correntes	9.469.990	10.736.127	113,37%
Outras Receitas Correntes	1.875.821	1.125.796	60,02%
Receitas de Capital	764.638	307.681	40,24%
Operações de Crédito	341.756	64.050	18,74%
Alienação de Bens	196.728	198.547	100,92%
Amortização de Empréstimos	5.882	275	4,68%
Transferências de Capital	220.272	44.808	20,34%
Outras Receitas de Capital	0	0	-
Total	32.820.548	29.495.127	89,87%

Fonte: FINCON

Note-se que a arrecadação de receitas atingiu 89,87% do previsto, contribuindo para a ocorrência de um deficit de arrecadação na ordem de R\$ 3,33 bilhões.

No que tange às categorias econômicas, as receitas correntes atingiram 91,05% do

⁴⁰ Lei Federal nº 4.320/64, Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

⁴¹ Lei nº 207/80 ... Art. 112 - Consideram-se recursos, para abertura de créditos especiais e suplementares, desde que não comprometidos

I - o "superavit" financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

previsto, apresentando um desempenho abaixo da estimativa em todas as origens, com exceção das transferências correntes, cabendo destaque às seguintes realizações:

- receita tributária com IPTU, cuja arrecadação no ano ficou 25,97% abaixo da estimativa contida na LOA, apresentando uma quebra de receita, em valores absolutos, de R\$ 1,27 bilhão;
- receita tributária com ISS, cujos ingressos, no montante de R\$ 5,89 bilhões, ficaram R\$ 1,11 bilhão abaixo da estimativa contida na LOA;
- receitas de contribuições previdenciárias, que somaram R\$ 3,85 bilhões, o equivalente a 86,54% dos R\$ 4,45 bilhões previstos na LOA, causando uma quebra de receita de R\$ 599,33 milhões;
- cota-parte do ICMS, líquida das deduções para formação do FUNDEB, cuja transferência ficou R\$ 314,45 milhões abaixo dos R\$ 2,29 bilhões estimados na LOA;
- receita com multas de trânsito, cuja arrecadação, no ano, de R\$ 115,86 milhões ficou R\$ 184,18 milhões abaixo da estimativa contida na LOA.

As receitas de capital tiveram um desempenho de 40,24% do previsto, cabendo destaque às seguintes execuções:

- receita de convênios celebrados com a União no montante de R\$ 17,76 milhões, cuja estimativa de recebimento era de R\$ 207,79 milhões, ou seja, não houve a transferência de 91,45% desses recursos (R\$ 190,03 milhões);
- não realização de novas liberações da operação de crédito referente ao BRT – Corredor Transbrasil, estimadas na LOA em R\$ 85,57 milhões; e
- não concretização do montante de R\$ 141,91 milhões, previstos na rubrica “Outras Operações de Crédito – Mercado Interno Operações de Crédito”, estimadas na LOA, de forma genérica, em R\$ 141,91 milhões (R\$ 73,73 milhões de operações de crédito a contratar e R\$ 68,18 de financiamentos já contratados).

No que concerne às maiores arrecadações realizadas pelo Município, os principais tributos municipais – ISS e IPTU respondem juntos por aproximadamente 32,27% do total das receitas. Também se destacaram entre as principais receitas as transferências de recursos do FUNDEB e a cota-parte do ICMS.

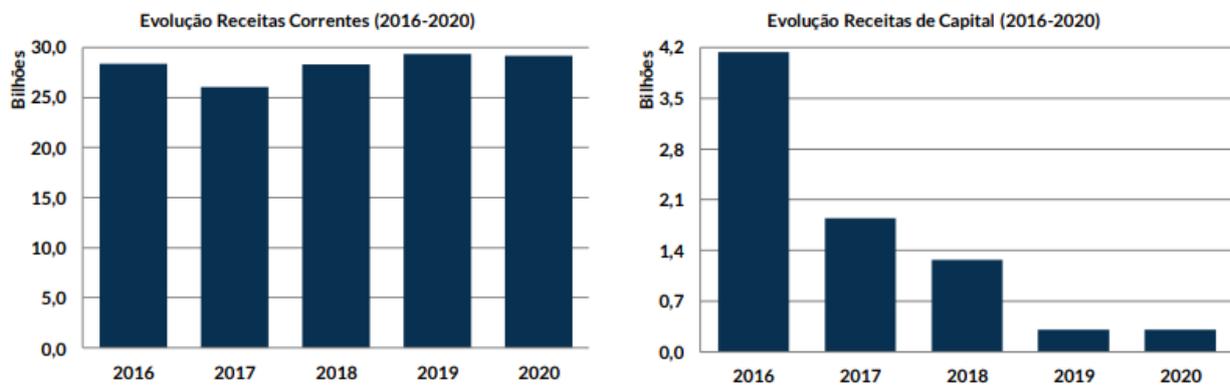
R\$ mil		
Receita	Arrecadação	%
ISS	5.891.035	19,97%
IPTU	3.628.621	12,30%
FUNDEB	2.701.912	9,16%
SUS	2.377.423	8,06%
Contribuição Previdenciária	2.048.285	6,94%
ICMS líquido	1.978.040	6,71%
Contribuição Suplementar	1.805.684	6,12%
IRRF	1.362.568	4,62%
Convênios Correntes	959.080	3,25%
ITBI	863.453	2,93%
Transferências LC 173/2020	626.281	2,12%
IPVALíquido	596.222	2,02%
Taxas	567.784	1,93%
Royalties	516.152	1,75%
Salário-Educação	367.367	1,25%
COSIP	335.408	1,14%
FPMlíquido	298.168	1,01%
Receita de Serviços	276.702	0,94%
FASS	247.343	0,84%
Receitas Imobiliárias	199.067	0,67%
Alienação de Bens Imóveis	198.374	0,67%
Multas	153.971	0,52%
Compensação Previdenciária	101.821	0,35%
Operações de Crédito Internas	64.050	0,22%
IPI-EXP líquido	55.359	0,19%
Demais	1.274.956	4,32%
Total	29.495.127	100,00%

Fonte: FINCON

Quanto às transferências de recursos do SUS, que apresentaram significativa arrecadação no exercício (R\$ 2,38 bilhões), destacam-se os repasses do governo estadual de R\$ 445,89 milhões para cofinanciamento da gestão dos Hospitais Albert Schweitzer e Rocha Faria, e R\$ 404,87 milhões relativos a transferências do Fundo Nacional de Saúde - FNS para enfrentamento da pandemia da Covid-19.

7.2.2.1 EVOLUÇÃO DA RECEITA

A evolução das receitas correntes e de capital referente aos últimos cinco exercícios são demonstradas nos gráficos abaixo:



Fonte: CAD/Valores atualizados pelo IPCA-E.

Nos exercícios de 2018 e 2019, pode-se observar que as receitas correntes vinham apresentando um crescimento acima da inflação. No entanto, em 2020, houve um declínio de 0,57% em relação ao exercício anterior, registrando-se, no acumulado dos últimos cinco anos, um crescimento de 2,97% em termos reais.

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, verifica-se uma contínua redução no ingresso dessas receitas. Em 2020, a arrecadação das receitas de capital foi 0,43% inferior em relação ao exercício anterior.

7.2.2.2 RECEITA TRIBUTÁRIA

A arrecadação de impostos (IRRF, IPTU, ITBI, ISS e IVVC) e taxas apresentou uma retração de 6,91% em termos reais, quando comparada ao exercício anterior. Este fato aponta que a arrecadação das receitas tributárias sofreu com o impacto das medidas restritivas e de distanciamento social adotadas no combate à pandemia da Covid-19, afetando a capacidade de pagamento dos contribuintes. No período de 2016/2020, a receita tributária recuou 1,08%.

	R\$ mil				
Receita Tributária	2016	2017	2018	2019	2020
Impostos	11.864.264	11.254.661	11.681.707	12.570.616	11.745.730
ISS	6.679.402	6.033.242	6.160.619	6.445.050	5.891.035
IPTU	3.310.686	3.244.661	3.480.270	3.928.288	3.628.621
IRRF	1.132.084	1.246.476	1.247.822	1.358.809	1.362.568
ITBI	740.546	730.221	792.842	838.417	863.453
IVVC	1.545	62	155	51	53
Taxas	584.029	598.020	640.710	656.646	567.784
Total	12.448.292	11.852.681	12.322.417	13.227.261	12.313.514

Fonte: Contas de Governo 2020 e Cálculos SGCE/CAD

O Imposto sobre Serviços - ISS representou a maior arrecadação do Município em 2020, alcançando 19,97% do total realizado. Quanto ao previsto na LOA, foram realizados 84,17%, gerando uma quebra de receita de R\$ 1,11 bilhão. Em relação ao exercício anterior, houve uma queda na arrecadação de 8,60%, revertendo a tendência de crescimento observada nos dois exercícios anteriores. No acumulado do período 2016/2020, observou-se um recuo da arrecadação de ISS na ordem de 11,80% em termos reais.

Já os ingressos gerados pela arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU representaram 12,30% de toda receita arrecadada no exercício. Em relação ao previsto na LOA, o desempenho do imposto atingiu 74,03%, ocasionando uma quebra de receita na ordem de R\$ 1,27 bilhão. Quando comparado ao exercício anterior, o IPTU apresentou decréscimo na ordem de 7,63%. No período de 2016/2020, constatou-se um aumento real na ordem de 9,60%.

Segundo a Coordenadoria do IPTU da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, durante a auditoria realizada pela CAD, foi informado que a inadimplência do IPTU/TCDL no ano de 2020 foi de 26,22%, superior às taxas observadas nos exercícios anteriores (22,65% em 2017, 21,31% em 2018 e 22,05% em 2019).

Diante deste fato, considerando a crise econômica resultante da pandemia do novo Coronavírus, o Município editou a Lei nº 6.740⁴², de 08/05/2020, estabelecendo incentivos e benefícios para o pagamento do IPTU e da Taxa de Coleta Domiciliar de lixo – TLC. Dentre as medidas implementadas estava o pagamento com desconto de 20% e sem acréscimos moratórios sobre o saldo do IPTU/TCL relativos a 2020, mediante pagamento único e integral. Também foi instituída a possibilidade de pagamento em até 5 parcelas mensais e sucessivas, sem acréscimos moratórios, de agosto a dezembro.

Em relação à arrecadação do Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens

⁴² Regulamentada pelo Decreto n.º 47.421, de 08/05/2020

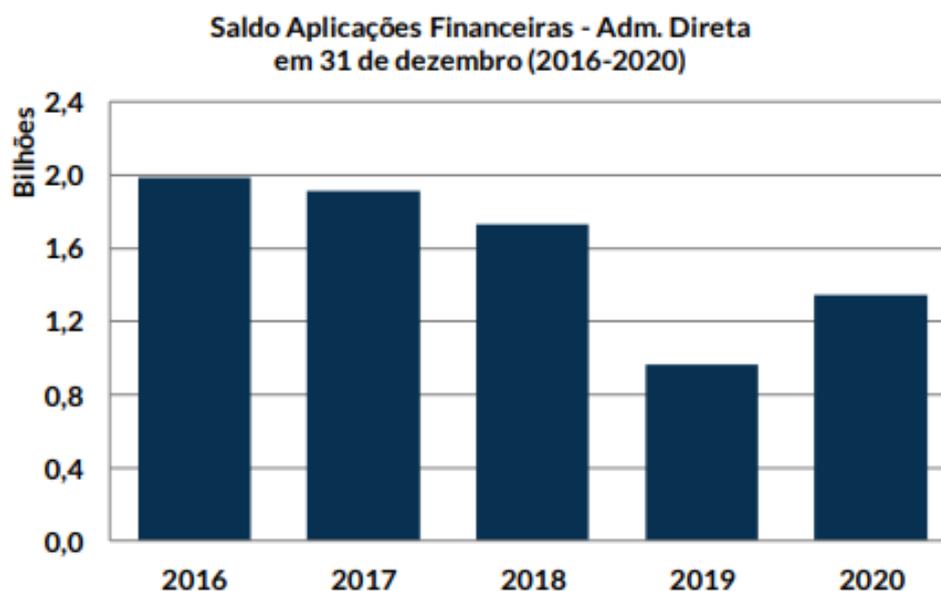
Imóveis – ITBI, este representou 2,93% da receita total arrecadada no ano. Em relação à LOA 2020, constata-se que o montante realizado no ano ficou em linha com os R\$ 861,88 milhões previstos. É possível verificar que, desde 2018, a arrecadação desse imposto vem apresentando crescimento acima da inflação média do período, resultando em um acréscimo de 2,99% no exercício. No acumulado do período 2016/2020, constata-se um aumento, em termos reais, de 16,60% na arrecadação do ITBI.

7.2.2.3 RECEITA PATRIMONIAL

A Receita Patrimonial é composta pelas receitas imobiliárias, aplicações financeiras, concessões e permissões, cessão de direitos, entre outras, alcançando uma arrecadação de R\$ 294,73 milhões, que representou um recuo de 28,2% em relação ao exercício anterior.

Dentre as espécies dessa origem de receita, cabe destacar as receitas de rendimento de valores mobiliários que somaram R\$ 51,40 milhões no ano de 2020, apresentando uma redução real de 57,90% em relação ao exercício anterior. Do valor arrecadado, 99,81% referem-se a rendimentos de aplicação das disponibilidades financeiras do tesouro.

No âmbito das aplicações financeiras, observou-se um aumento de 39,16% do saldo ao final do exercício quando comparado ao ano anterior. Quanto à evolução nos exercícios de 2016 a 2020, destaca-se a queda de 32,34% verificada no período, notadamente em função do elevado déficit orçamentário ocorrido nos exercícios de 2017, 2019 e 2020 e do pagamento de valores expressivos de restos a pagar nos anos de 2018 a 2020.



Fonte: CAD

7.2.2.4 TRANSFERÊNCIAS CORRENTES

As Transferências Correntes somaram R\$ 10,74 bilhões, com uma participação de 36,40% sobre a receita total arrecadada em 2020. Em relação ao exercício anterior, constata-se um crescimento de 21,52% acima da inflação média do período, destacando-se, dentre outras, as seguintes transferências:

- repasses federais do SUS para enfrentamento da Covid-19, no valor de R\$ 404,87 milhões, não previstos na LOA;
- transferência de recursos do Fundo Estadual de Saúde, no montante de R\$ 445,89 milhões, para cofinanciamento dos Hospitais Rocha Faria e Albert Schweitzer, municipalizados em 2016 (previsão de R\$ 77,39 milhões);
- transferências da União no âmbito do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, instituído pela Lei Complementar no 173/2020, no montante de R\$ 626,28 milhões; e
- incremento de R\$ 615,03 milhões nas transferências de convênios firmados entre a SMS e a RIOSAUDE para gestão de unidades de saúde.

Dentre as espécies de transferências correntes, a receita proveniente de recursos do FUNDEB atingiu, em 2020, o montante de R\$ 2,70 bilhões, representando um leve decréscimo, em termos reais, de 0,28% em relação ao exercício anterior. Desse valor, R\$ 724,59 milhões são relativos à participação do Município para a formação do FUNDEB, e o restante, R\$ 1,98 bilhão, 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\$ 2,38 bilhões, apresentando um acréscimo, em valores constantes, de 36,88% em relação a 2019.

Tal incremento foi resultado das transferências do Fundo Nacional de Saúde para enfrentamento da pandemia da Covid-19, bem como das transferências do Fundo Estadual de Saúde para cofinanciamento da gestão dos Hospitais Rocha Faria e Albert Schweitzer, como já mencionado.

A Cota-parte do IPVA, líquida da participação para a formação do FUNDEB, somou R\$ 596,22 milhões em 2020, representando 2,02% da receita orçamentária total. Descontando a inflação do período, constata-se uma redução de 7,74% em relação ao exercício de 2019, que já havia apresentado um decréscimo de 3,28% em relação a 2018.

Sobre as transferências dos Royalties do Petróleo, que em 2020 somaram R\$ 516,15 milhões, verifica-se um decréscimo de 3,71% em relação ao exercício anterior, e um acréscimo de 162,37% no acumulado do período de 2016/2020.

No que se refere à participação da Cota-parte do ICMS na receita orçamentária total do Município, esta foi de 6,71% em 2020, superando em 6,66% o valor apurado no ano anterior.

Sobre este tema, cabe destacar que o inciso IV do art. 158⁴³ da Constituição Federal determina que 25% do produto da arrecadação do ICMS pertencem aos Municípios, elencando, em seu parágrafo único⁴⁴, os critérios para distribuição dessas receitas. Um dos critérios de repartição estabelecido pela norma constitucional prescreve que até um quarto dos 25% serão creditados conforme dispuser a lei estadual (redação anterior à entrada em vigor da Emenda Constitucional n° 108, de 26/08/2020).

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

O Estado do Rio de Janeiro editou, então, a Lei n° 5.100/2007, alterando a Lei Estadual n° 2.664/1996, acrescentando aos critérios de rateio o relativo à conservação ambiental, incluindo o Município do Rio de Janeiro, para os efeitos de distribuição das parcelas do ICMS⁴⁵.

⁴³ CF, 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.

⁴⁴ Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; (com redação anterior à entrada em vigor da Emenda Constitucional n.º 108, de 26/08/2020)

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal. (com redação anterior à entrada em vigor da Emenda Constitucional n.º 108, de 26/08/2020)

⁴⁵ Lei n° 5.100/2007 - Art. 1° - 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, $\frac{3}{4}$ (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. 3° da Lei Complementar Federal n° 63, de 11.01.1990, e $\frac{1}{4}$ (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. 3° da Lei Complementar Federal n° 63, de 01.01.90, que, por sua vez, teve os repasses aos municípios regulamentados de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 1° da Lei Estadual n° 2.664, de 27 de dezembro de 1996, que fica acrescido do inciso VI, com o seguinte teor:

“Art. 1° - (...)

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

O percentual a ser distribuído aos Municípios, de acordo com o art. 2º da Lei nº 5.100/07, em função do critério de conservação ambiental, seria de 2,5% subtraídos da parcela total distribuída aos entes, de acordo com a 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.

Em março de 2021, a CAD realizou auditoria na Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento – SMFP e verificou que o Município do Rio de Janeiro, em relação à parcela repartida com base no disposto na citada Lei Estadual (1/4), foi creditado apenas da parte correspondente ao critério de conservação ambiental. Dessa forma, constatou-se que o valor estimado do impacto desfavorável na arrecadação da cota-parte do ICMS, em face da aplicação inconstitucional da Lei Estadual nº 2.664/96, foi de R\$ 171,17 milhões para o ano de 2020.

Outrossim, as estimativas das parcelas pretéritas de janeiro de 1997 a dezembro de 2020 atualizadas totalizam o montante de R\$ 4,18 bilhões. Quando considerados os juros de mora de 1% a.m., estabelecidos pelo parágrafo único do art. 10 da Lei Complementar nº 63/1990⁴⁶, as perdas atingem R\$ 10,03 bilhões.

Neste sentido, conclui-se que, mesmo após o trânsito em julgado do RE nº 401953 em 2019, o Estado do Rio de Janeiro não vem cumprindo a decisão do STF.

Em fevereiro de 2020, o Município pleiteou o cumprimento da decisão judicial, através de petição nos autos da ação de origem (processo n.º 0109286-13.1997.8.19.0001). Em despacho de 22/03/2021, o Juiz da 17ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro intimou as partes a manifestarem o interesse em resolver o cumprimento do acórdão do STF por meio de solução consensual, com a mediação do Juízo. Após ambos os entes federativos manifestarem interesse na conciliação, o Juízo determinou, em despacho de 07/04/2021, que as partes indicassem procuradores e servidores para atuarem como responsáveis pelas negociações. No entanto, as medidas visando a efetiva arrecadação dos valores ainda não foram concluídas.

Insta salientar que, em relação ao tema, no parecer prévio referente ao exercício de 2019, foi proferida a seguinte determinação:

| D17 - Que a Secretaria Municipal de Fazenda e a Procuradoria Geral do Município

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.

⁴⁶ LC nº 63/1990, Art. 10. A falta de entrega, total ou parcial, aos Municípios, dos recursos que lhes pertencem na forma e nos prazos previstos nesta Lei Complementar, sujeita o Estado faltoso à intervenção, nos termos do disposto na alínea b do inciso V do art. 34 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Independentemente da aplicação do disposto no caput deste artigo, o pagamento dos recursos pertencentes aos Municípios, fora dos prazos estabelecidos nesta Lei Complementar, ficará sujeito à atualização monetária de seu valor e a juros de mora de 1% (um por cento) por mês ou fração de atraso.

continuem envidando esforços no sentido de efetuar a cobrança dos repasses constitucionais devidos relativos ao ICMS, uma vez que o Governo do Estado do Rio de Janeiro não vem cumprindo o determinado no art. 158, III e IV, da Constituição Federal, mesmo sendo considerado inconstitucional pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal o critério de rateio estabelecido pela Lei Estadual n.º 2.664/1996, configurando lesão ao erário municipal. (Subitem 2.4.5.2 do Relatório CAD);

Ademais, cabe mencionar que a Emenda Constitucional n.º 108/2020 estabeleceu nova distribuição da participação dos Municípios na arrecadação do ICMS, cujos efeitos financeiros entraram em vigor em 01/01/2021. Tal fato ensejou a emissão por esta Corte de Contas de alerta no parecer prévio referente ao exercício de 2019 (processo n.º 40/100.348/2020).

A8 – Alertar sobre o possível impacto na arrecadação provocado pelas alterações na distribuição da cota-parte do ICMS promovidas pela Emenda Constitucional 108/2020. De acordo com a nova regra, dos 25% da receita do ICMS pertencentes aos municípios, 65% (antes era 75%), no mínimo, serão distribuídos pelos estados, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços feitas em seus territórios e até 35% (antes era 25%), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10% com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos (subitem 3.2);

Outro ponto que merece destaque refere-se ao fato de que, além da inconstitucionalidade da Lei Estadual n.º 2.664/1996, o Estado do Rio de Janeiro não vem cumprindo integralmente o determinado no art. 158, incisos III e IV⁴⁷ da Constituição Federal que tratam, respectivamente, da repartição aos municípios de 50% do IPVA e 25% do ICMS.

Segundo apontado pela CAD, “Os valores objetos de compensação de débitos com precatórios concedidos pelas Leis Estaduais n.ºs 5.647/2010 e 6.136/2011 não estão sendo computados como receita do Estado e, assim, não integrando a base de cálculo dos repasses constitucionais aos municípios. Ademais, os valores referentes às multas e aos juros de mora da dívida ativa de ICMS e IPVA estão sendo repassados a menor, em

⁴⁷ CF, 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 - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

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

virtude da indevida dedução da base de cálculo do valor relativo ao Fundo Especial de Administração Fazendária (FAF)”.

O Município ingressou, em novembro de 2015, por intermédio da PGM, com Protesto Interruptivo de Prescrição (processo nº 0087684-96.2016.8.19.0001), nos termos do art. 202, inciso II do Código Civil, com a pretensão de obter a satisfação do crédito oriundo da repartição constitucional dos tributos estaduais, a partir do exercício de 2010. O juízo da 12ª Vara de Fazenda Pública não concedeu a tutela antecipada requerida pelo Município, sob o fundamento de não estarem presentes os requisitos autorizadores da concessão da medida de urgência.

Em maio de 2019, o Município interpôs Agravo de Instrumento contra decisão da Vara de Fazenda (processo n.º 0032054-53.2019.8.19.000). A 16ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em acórdão de 10/03/2020, deu parcial provimento ao recurso, determinando ao Estado do Rio de Janeiro que todas as compensações vindouras de débitos tributários com precatórios sejam seguidas de imediato repasse aos Municípios de sua fração constitucional.

No curso de auditoria realizada pela CAD, em março de 2021, a PGM informou que ainda não há sentença no processo nº 0087684-96.2016.8.19.0001, cujos desdobramentos serão acompanhados nas próximas auditorias.

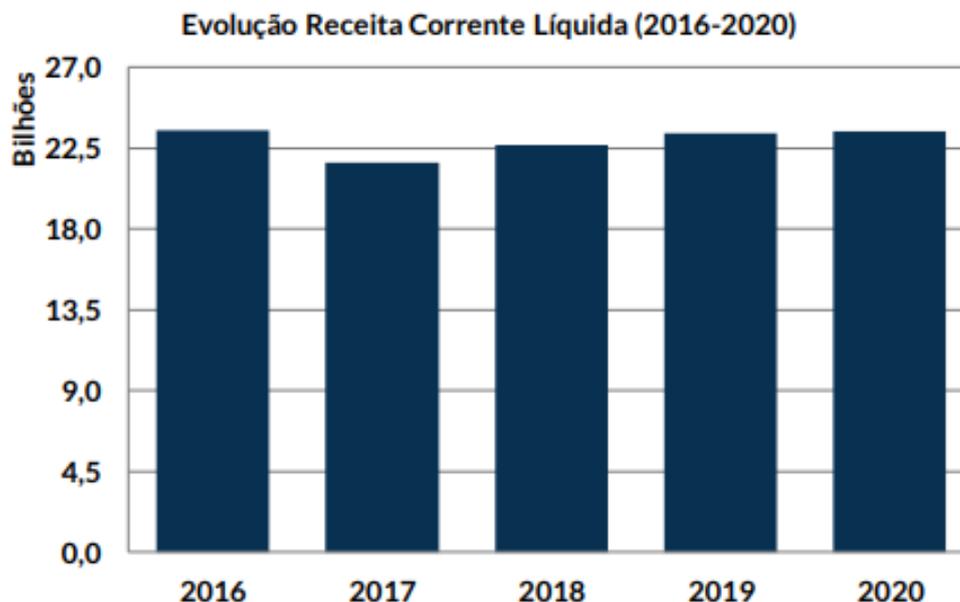
7.2.2.5 OUTRAS RECEITAS CORRENTES

Esta origem de receita apresentou arrecadação de R\$ 1,13 bilhão em 2020, representando 3,82% da receita orçamentária total. Destacam-se, nesse montante, os repasses do Tesouro ao FUNPREVI a título de antecipação de Royalties do Petróleo, nos termos dispostos na Lei nº 5.300/2011, no total de R\$ 332,98 milhões.

7.2.2.6 RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

A Receita Corrente Líquida - RCL, que é um importante parâmetro para aferição de vários indicadores da gestão fiscal e dos limites de gastos, atingiu, no exercício de 2020, o montante de R\$ 23,43 bilhões. Em comparação com o exercício anterior, verificou-se um acréscimo de 0,37%, descontada a inflação média do período.

Destaca-se que, no acumulado dos últimos 5 exercícios, a Receita Corrente Líquida recuou 0,23% em termos reais.



Fonte: Relatório da CAD

A RCL do exercício de 2020 manteve-se no mesmo patamar de 2019, principalmente em decorrência do incremento das transferências do SUS e das provenientes da Lei Complementar nº 173/2020, que anularam o efeito da queda de arrecadação nas demais origens de receita, especialmente a tributária.

Cabe ressaltar que, nos termos do disposto no § 1º do art. 66-A da Constituição Federal⁴⁸, 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 2020, tais receitas corresponderam a R\$ 11,01 milhões, resultando em uma RCL ajustada para fins de apuração do cumprimento dos limites de endividamento e da despesa com pessoal de R\$ 23,42 bilhões.

7.2.2.7 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 2020 foram arrecadadas R\$ 307,68 milhões, conforme

⁴⁸ 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.

demonstrado abaixo:

	R\$ mil	
Receitas de Capital	2019	2020
Operações de Crédito	194.037	64.050
Alienação de Bens	59.381	198.547
Amortização de Empréstimos	610	275
Transferências de Capital	54.968	44.808
Outras Receitas de Capital	-	-
Total	308.996	307.681

Fonte: Contas de Governo 2020 e Cálculos SGCE/CAD

As Receitas de Capital, apresentaram ao longo de 2020 (com exceção do 1º e 2º bimestres), arrecadação inferior às metas estabelecidas, culminando, ao final do exercício, com índice de apenas 40,24%.

Em relação ao exercício financeiro de 2019 houve um decréscimo de 0,43% das Receitas de Capital, influenciado, principalmente, pela queda dos ingressos de operações de crédito.

O Município do Rio de Janeiro efetuou alienação de bens no montante de R\$ 198,55 milhões, sendo R\$ 183,76 milhões (92,55%) oriundos da alienação de bens imóveis pertencentes ao FUNPREVI.

Forçoso lembrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 44, veda a aplicação da receita proveniente da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesas correntes, salvo se for destinada, por lei, aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

A CAD apontou que por meio da execução orçamentária das fontes de recursos 104, 204 e 304, criadas para acompanhamento dos recursos provenientes de alienação de bens da Administração Direta e Administração Indireta, constatou-se que não houve o financiamento de despesas correntes com essas receitas, à exceção do pagamento de inativos pelo FUNPREVI, conforme autorizado em lei.

7.2.2.8 RENÚNCIA DE RECEITAS

Sobre o tema em questão, a LRF estabeleceu em seu art. 14, §1º, que a renúncia de receitas compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Além disso, também definiu medidas a serem observadas pelos entes públicos que

decidirem pela concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. Tal medida deve estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender às disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias e a pelo menos uma de duas 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 – na forma do art. 12 da LRF, e que não afetará as metas dos resultados fiscais previstos nos anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A segunda condição exige que a proposta de renúncia esteja acompanhada de medidas de compensação, no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, por meio de aumento da carga tributária mediante elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo. Prescreve ainda a lei de referência, que a vigência do incentivo ou benefício, decorrente de medidas de compensação da perda de arrecadação, fica condicionada à efetiva implementação dessas medidas⁴⁹, de sorte a não provocar qualquer desequilíbrio nas contas públicas.

A CAD informou que, no Anexo de Metas Fiscais da LDO⁵⁰ do exercício de 2020, foi apresentado no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita a descrição das renúncias recentes e a previsão de concessão de novas renúncias, com suas respectivas estimativas de impacto financeiro. No entanto, não houve previsão de compensação para nenhuma das renúncias, tendo sido aplicado, segundo 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. No sentido de evidenciar o atendimento à LRF, constam no demonstrativo supramencionado 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.

Adicionalmente, foi apontado pelo corpo técnico o cumprimento, por parte da SMF,

⁴⁹ LRF, art 14 §2º

⁵⁰ Lei n.º 6.623/2019

do disposto no art. 5.º, II, da LRF⁵¹, c/c art. 165, §6.º⁵² da Constituição Federal, 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 2020.

Dito isto, foram elaborados pela CAD as seguintes tabelas que sumarizam a renúncia fiscal no exercício de 2020 para os tributos ISS, IPTU/TCDL e ITBI, resultando em um impacto na ordem de R\$ 1,95 bilhão na arrecadação:

⁵¹ 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;

⁵² Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

[...]

§ 6º O projeto de lei orçamentária será 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.

ISS			R\$ mil
Fundamentação Legal	Atividade	Modalidade	2020
Lei nº 691/1984 - art. 33 item 12	Serviços de administração de fundos	Redução de Alíquota	350.201
Lei nº 691/1984 - art. 33 item 5	Serviços prestados por profissionais autônomos e por sociedades de profissionais	Redução de Alíquota	318.907
Lei nº 691/1984 - art. 33 item 10	Serviços de saúde com internações	Redução de Alíquota	278.181
Lei nº 691/1984 - art. 33 item 13	Serviços de agenciamento, corretagem ou intermediação de títulos e valores mobiliários	Redução de Alíquota	69.694
Lei nº 5.533/2013	Incentivo fiscal em benefício do apoio à realização de projetos culturais	Incentivo Fiscal	51.835
Lei nº 691/1984 - art. 33 item 21	Serviços de logística relacionados à exploração e exploração de petróleo e de gás natural	Redução de Alíquota	34.969
Lei nº 5.223/2010	Serviços públicos de transporte coletivo operados exclusivamente por ônibus	Redução de Alíquota	32.085
Leis nº 5.128/2009; nº 5.546/2012; lei 691/84	Benefícios fiscais relacionados com a Operação Urbana Consorciada da região do Porto do Rio	Isenção/Redução de Alíquota	20.938
Lei nº 691/1984 - art. 33 item 15	Serviços de representação, ativa ou receptiva, realizados através de centrais de teleatendimento	Redução de Alíquota	15.192
Lei nº 3.468/2002	Programa de Apoio aos alunos da rede municipal de ensino	Redução de Base de Cálculo	14.081
Lei nº 691/1984 - art. 33 item 25	Administração de benefícios relativos a planos de assistência à saúde	Redução de Alíquota	8.543
Lei nº 5.344/2011	Serviços de pesquisa, desenvolvimento e gestão de projetos no Parque Tecnológico do Fundão	Redução de Alíquota	3.696
Lei nº 691/1984 - art. 33 item 8	Serviços prestados por empresas juniores e incubadoras de empresas	Redução de Alíquota	2.772
Lei nº 691/1984 - art. 33 item 9	Serviços relativos à indústria cinematográfica	Redução de Alíquota	1.728
Lei nº 3.867/2004	Programa de Ampliação do Atendimento em Creches	Redução de Base de Cálculo	1.458
Lei nº 5.065/2009	Programa Minha Casa, Minha Vida	Isenção	1.059
Leis nº 4.372/2006 e nº 5.133/2009	Incentivos fiscais à construção e à operação de Complexo Siderúrgico na Zona Oeste do Rio de Janeiro.	Incentivo Fiscal	502
Leis nº 3.895/2005 e nº 5.230/2010	Serviços de construção - empreendimentos hoteleiros para a Copa do Mundo e Olimpíadas	Redução de Alíquota	357
Lei nº 5.588/2013	Serviços de agenciamento, corretagem, intermediação e Representação, quando relativos a resseguros	Redução de Alíquota	172
Lei nº 5.780/2014	Incentivos e benefícios fiscais à construção de novas unidades residenciais na região do Porto do Rio	Isenção	11
Total			1.206.379

Fonte: SMFP/Coordenadoria do ISS - Auditoria da CAD

IPTU/TCDL			R\$ mil
Fundamentação Legal	Descrição da Renúncia	Modalidade	2020
Lei nº 691/1984 / Lei nº 2.687/1998	Isenção de IPTU e TCL por valor venal dos imóveis (art 61, XXVIII a XXX do Código Tributário do Município), Isenção de IPTU e TCL para os imóveis em que o valor total dos dois tributos lançados seja igual ou inferior a 30 UFIR (art. 11 da Lei nº 2.687/1998), e demais isenções da TCL ref. à Lei nº 2.687/1998.	Isenção	433.403
Lei nº 691/1984 (em sua maioria art. 61)	Em sua maioria, demais isenções descritas no art. 61 do Código Tributário Municipal.	Isenção/Redução Base de Cálculo	170.520
Lei nº 3.895/2005	Redução na base de cálculo de IPTU para empreendimentos hoteleiros.	Redução de Base de Cálculo	38.943
Outras Renúncias	Fornecidas pela Coordenadoria do IPTU e TCL sem informação de fundamentação legal.	Não identificada	18.712
Lei nº 5.546/2012	Abatimento no IPTU com créditos de emissão da "Nota Carioca".	Incentivo Fiscal	7.051
Lei nº 5.128/2009	Isenção de IPTU para imóveis relacionados com a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio.	Isenção	4.092
Lei nº 5.230/2010	Isenção de IPTU durante a construção e o funcionamento de instalações destinadas a empreendimentos hoteleiros relacionados com a Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.	Isenção	816
Lei nº 2.529/1996	Isenção de IPTU e TCDL à Policlínica Geral do Rio de Janeiro.	isenção	775
Lei nº 5.780/2014	Incentivos e benefícios fiscais à construção de novas unidades residenciais na região do Porto do Rio.	Isenção/Remissão	559
Lei nº 5.044/2009	Isenção IPTU - Centrais de Teletendimento.	Isenção	318
Lei nº 1.939/1992	Isenção de IPTU para a sede da Associação Beneficente dos Subtenentes e Sargentos da Polícia Militar - ASPOM.	Isenção	151
Lei nº 5.261/2011	Isenção de TCDL ao Estado do Rio de Janeiro, suas autarquias e fundações.	Isenção	29
Lei nº 5.965/2015	Diversas hipóteses tais como Remissão para imóveis enquadrados na tipologia específica e Isenções para as partes de imóveis de interesse histórico ou cultural.	Isenção/Remissão	29
Lei nº 5.767/2014	Isenção de IPTU e TCDL para unidades imobiliárias pertencentes às antigas edificações localizadas nos números 40 e 44 da Avenida Treze de Maio.	Isenção	0
Total			675.398

Fonte: SMFP/Coordenadora do IPTU - Auditoria da CAD

ITBI			R\$ mil
Fundamentação Legal	Descrição da Renúncia	Modalidade	2020
Lei nº 5.065/2009	Programa Minha Casa, Minha Vida	Isenção Redução de Base de Cálculo	52.847
Leis nº 2.277/1994 art. 8º	Isenção de ITBI para imóveis situados em conjuntos habitacionais e reassentamentos definidos como de baixa-renda/ Núcleo de Reg. de Loteamento	Isenção	16.358
Lei nº 1.364/1988 art. 7º, inciso VII	Alienante Município do RJ	Isenção	2.581
Lei nº 1.364/1988 art. 7º, inciso XII	Isenção de ITBI para aquisição de imóvel residencial construído pela Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro - CEHAB	Isenção	66
Lei nº 1.364/1988 art. 7º, inciso II	Investidura determinada por pessoa jurídica de Direito Público	Isenção	0,09
Lei nº 5.780/2014	Isenção de ITBI como Incentivo Residencial da Região do Porto do Rio	Isenção	0
Total			71.852

Fonte: SMFP/Assessoria de Avaliações e Análises Técnicas - Auditoria da CAD

Do total de R\$ 1,95 bilhão concedido a título de renúncia, 70,67% (R\$ 1,38 bilhão) provêm de quatro fundamentações legais:

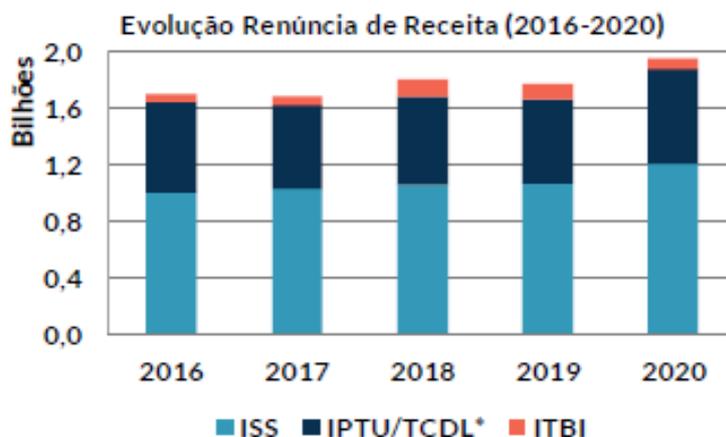
- IPTU - Lei nº 691/1984 (em sua maioria isenções do art. 61) e Lei nº 2.687/1998: R\$ 433,40 milhões;
- ISS – serviços de administração de fundos: R\$ 350,20 milhões;
- ISS - serviços prestados por profissionais autônomos e por sociedades de profissionais: R\$ 318,91 milhões;
- ISS - serviços de saúde com internações: R\$ 278,18 milhões.

O total da renúncia de receitas no período correspondeu a 15,87% da arrecadação das receitas tributárias, apresentando um aumento em relação ao período anterior, no qual se verificou um percentual de 13,38%. A tabela a seguir demonstra a análise das renúncias fiscais como percentual das arrecadações da receita tributária:

Tributos	Arrecadação 2020	Renúncia Fiscal	
		Valor	%
ISS	5.891.035	1.206.379	20,48%
IPTU/TCDL	4.037.697	675.398	16,73%
ITBI	863.453	71.852	8,32%
Demais Tributos	1.521.328	-	0,00%
Total	12.313.514	1.953.629	15,87%

Fonte: SMFP/Coordenadoria do IPTU e Contas de Gestão 2020

A evolução do impacto financeiro das renúncias de receita ao longo dos últimos cinco exercícios, em valores reais, está representada no gráfico abaixo:



* Para fins de análise da série histórica, foi desconsiderado o impacto extraordinário da remissão do Projeto Atualiza em 2016 e 2017.

7.2.3 Execução da Despesa

No exercício de 2020, as despesas empenhadas somaram R\$ 30,49 bilhões, sendo que os gastos correntes atingiram o montante de R\$ 28,96 bilhões, enquanto os de capital giraram em torno de R\$ 1,52 bilhão, representando, respectivamente, 95% e 5% do total das despesas realizadas.

Despesa	Dotação Inicial	Dotação Final	Despesa Empenhada	R\$ mil
				Composição Emp. %
Despesas Correntes	30.416.802	31.976.034	28.965.887	95,00%
Pessoal e Encargos Sociais	19.346.522	20.487.107	18.825.735	61,75%
Juros e Encargos da Dívida	797.298	396.247	297.283	0,98%
Outras Despesas Correntes	10.272.983	11.092.679	9.842.868	32,28%
Despesas de Capital	2.352.746	2.735.486	1.523.103	5,00%
Investimentos	1.039.496	1.509.441	696.323	2,28%
Inversões Financeiras	36.972	61.395	31.762	0,10%
Amortização da Dívida	1.276.278	1.164.650	795.018	2,61%
Reserva de Contingência	51.000	17.274	-	-
Total	32.820.548	34.728.794	30.488.990	100%

Fonte: Contas de Governo 2020

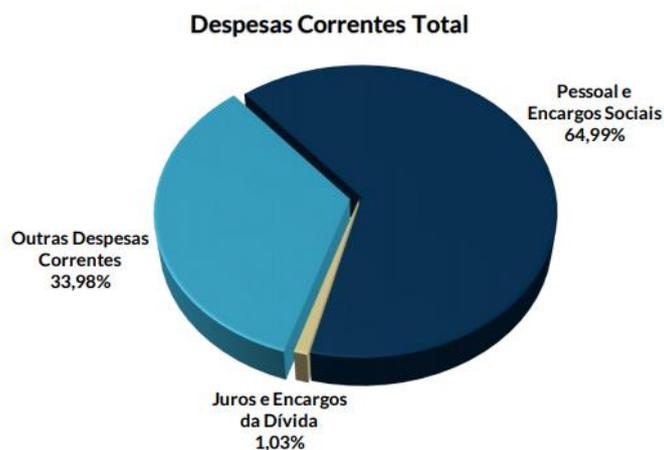
As despesas empenhadas em 2020 apresentaram uma queda real de 1,50% em comparação ao montante executado em 2019. No que tange às despesas correntes houve um pequeno acréscimo de 0,17%, enquanto em relação às despesas de capital houve uma queda real de 25,18% em relação ao exercício anterior.

O gráfico abaixo apresenta a evolução da despesa ao longo dos últimos cinco exercícios, segregada por categoria econômica:

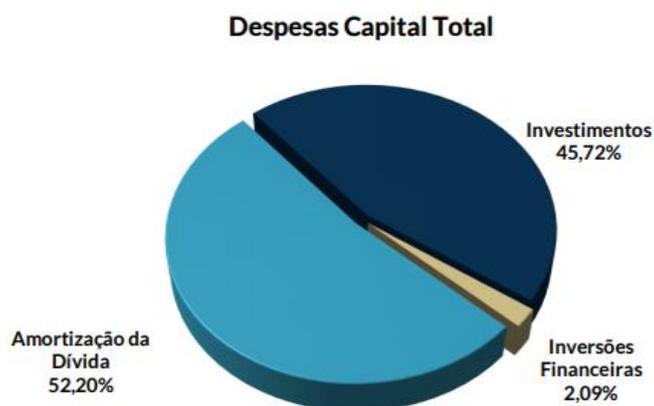


No que se refere às despesas correntes, os gastos com Pessoal e Encargos Sociais corresponderam a 64,99% do total da categoria (63,76% em 2019), enquanto os Juros e Encargos da Dívida representaram 1,03% (3,09% em 2019) e Outras Despesas Correntes 33,16% (35,37% em 2019). As despesas de pessoal serão tratadas em tópico específico devido a sua representatividade.

A distribuição por grupo de natureza de despesa pode ser demonstrada pelo seguinte gráfico:



Quanto às Despesas de Capital, o maior montante executado se refere à Amortização da Dívida que girou em torno de 52,2%, seguido de investimentos que representaram 45,72%, conforme gráfico a seguir:



Com relação à execução das despesas de capital, observa-se uma queda de 25,18% quando comparada ao exercício anterior, ocasionada principalmente pela redução nos grupos Investimentos (-15,65%) e Amortização da Dívida (-33,29%). Tal fato se justifica pela suspensão dos pagamentos da dívida renegociada com a União e das operações de crédito firmadas junto ao BNDES e à CEF, em decorrência das medidas advindas com a edição da Lei Complementar nº 173/2020.

As Inversões Financeiras apresentaram aumento de 72,77%, principalmente em função do aporte de recursos destinados a obras e aquisição de bens, decorrentes de Parceria Público-Privada para implantação do VLT Centro, no valor de R\$ 22,66 milhões.

Os gastos com investimentos apresentaram um crescimento entre os anos de 2015 e 2016 em função da realização de obras de infraestrutura viária e de mobilidade urbana relacionadas à realização das Olimpíadas e Paralimpíadas. A partir de 2017 os gastos com Investimentos diminuíram 80,25% em relação a 2016, permanecendo sem muita variação em 2018 e 2019. No exercício de 2020, quando comparado ao exercício anterior houve uma queda de 15,65%.



As despesas também podem ser discriminadas por órgãos, conforme apresentado na tabela abaixo:

Órgão	R\$ mil Despesa Empenhada
SECRETARIA MUNICIPAL DA CASA CIVIL	8.449.520
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	7.012.261
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE	6.298.529
ENCARGOS GERAIS DO MUNICÍPIO	3.293.812
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA, HABITAÇÃO E CONSERVAÇÃO	1.271.006
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	682.448
SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA	674.284
SECRETARIA MUNICIPAL DE ORDEM PÚBLICA	665.359
CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO	626.027
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS	440.476
TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	256.237
SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES	216.530
SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA	169.246
GABINETE DO PREFEITO	74.614
SECRETARIA ESPECIAL DE TURISMO E LEGADO OLÍMPICO	70.124
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO	64.342
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO	62.709
SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DA CIDADE	59.645
SECRETARIA MUNICIPAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA E TECNOLOGIA	55.066
SECRETARIA MUNICIPAL DO ENVELHECIMENTO SAUDÁVEL, QUALIDADE DE VIDA E EVENTOS	26.718
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO, EMPREGO E INOVAÇÃO	20.039
Total	30.488.990

Fonte: Contas de Governo 2020

No que concerne às despesas realizadas pela Secretaria Municipal da Casa Civil, que representam o maior gasto entre os órgãos, o pagamento dos benefícios concedidos pelo FUNPREVI (aposentadorias/pensões) (66,67%) e as despesas executadas pela Companhia Municipal de Limpeza Urbana – COMLURB (25,47%) totalizam o equivalente a 92,14% do montante executado pela Secretaria.

No que se refere às despesas classificadas por fonte de recursos, a tabela abaixo evidencia o executado no período:

R\$ mil	
Fontes de Recursos	Despesa Empenhada
Recursos Arrecadados no Exercício	30.275.858
Ordinarios Nao Vinculados	9.806.936
Fundo Especial De Previdencia Do Municipio Do Rio De Janeiro	4.649.551
Fundeb	2.654.288
Ordinarios Nao Vinculados - Receitas De Impostos E De Transferencia De Impostos - Saude	2.158.266
Ordinarios Nao Vinculados - Receitas De Impostos E De Transferencia De Impostos - Educacao	1.591.374
Atencao De Media E Alta Complexidade Ambulatorial E Hospitalar	1.322.125
Ordin Nao Vinc - Contribuicao Previdenciaria Suplementar - Educacao	1.297.078
Convenios	1.055.574
Ordin Nao Vinc - Contribuicao Previdenciaria Patronal - Educacao	717.052
Ordin Nao Vinc - Contribuicao Previdenciaria Suplementar	596.649
Royalties Do Petroleo	446.324
Ordin Nao Vinc - Contribuicao Previdenciaria Patronal	441.267
Atencao Basica	430.895
Salario Educacao	314.508
Cosip	308.309
Transferencias Do Fundo Estadual De Saude - Cofinanciamento	294.656
Receita Propria De Autarquias, Fundacoes E Empresas	292.605
Ordin Nao Vinc - Contribuicao Previdenciaria Patronal - Saude	252.704
Fundo De Assistencia A Saude Do Servidor	239.998
Alienacao De Bens	183.760
Ordinarios Nao Vinculados - Fundo De Assistencia A Saude Do Servidor	148.623
Multas Por Infracao A Legislacao Do Transito	138.876
Contrapartida - Regularizacao De Obras	105.652
Recursos Enfrentamento A Covid-19 - Saude E Assistencia Social - Art. 5.I.B, Lc. 173/2020	95.893
Transferencia Do Fundo Nacional E Estadual De Assistencia Social	73.000
Outras	72.816
Contrapartida - Regularizacao De Obras - Contrapartida De Operacoes De Credito	66.822
Ordin Nao Vinc - Contribuicao Previdenciaria Suplementar - Saude	66.773
Transferencia Do Governo Federal Para Merenda Escolar	64.803
Honorarios Advocaticios	53.509
Vigilancia Em Saude	53.460
Incentivo A Cultura	50.921
Operacoes De Credito Contratuais Realizadas	48.215
Transferencia Da Cmrj Para Educacao E Saude	44.779
Inspecao Sanitaria	38.109
Assistencia Farmaceutica	35.050
Programa Dinheiro Direto Na Escola - Transferencia Do Governo Federal Para Educacao	17.433
Multas Por Infracao A Legislacao De Saude	15.118
Convenio Realizado	10.828
Licenciamento De Grupamento De Edificacoes	7.644
Ordinarios Nao Vinculados - Contrapartida De Convenios	5.273
Ordinarios Nao Vinculados - Contrapartida De Operacoes De Credito	4.881
Contribuicao De Intervencao No Dominio Economico - Cide	1.482
Investimentos Na Rede De Servicos De Saude	1.230
Alienacao De Bens	257
Multas Por Infracao A Legislacao Do Meio Ambiente	253
Fecmrj	218
Doacoes	22
Gestao Do Sus	1

Superavit Exercício Anterior		213.132
Royalties Do Petroleo - Exercicios Anteriores		47.653
Outras - Exercicios Anteriores		43.926
Honorarios Advocaticios - Exercicios Anteriores		25.000
Convenio Realizado - Exercicios Anteriores		24.499
Operacoes De Credito Contratuais Realizadas - Exercicios Anteriores		14.365
Receita Propria De Autarquias, Fundacoes E Empresas - Exercicios Anteriores		14.334
Multas Por Infracao A Legislacao Do Transito - Exercicios Anteriores		13.670
Ordinarios Nao Vinculados - Alienacao De Bens - Exercicios Anteriores		9.556
Transferencia Do Fundo Nacional E Estadual De Assistencia Social - Exercicios Anteriores		7.003
Multas Por Infracao A Legislacao Do Meio Ambiente - Exercicios Anteriores		5.883
Inspecao Sanitaria - Exercicios Anteriores		3.191
Doacoes - Exercicios Anteriores		1.019
Incentivo A Cultura - Exercicios Anteriores		1.005
Multas Por Infracao A Legislacao De Saude - Exercicios Anteriores		634
Licenciamento De Grupamento De Edificacoes - Exercicios Anteriores		543
Contribuicao De Intervencao No Dominio Economico - Cide - Exercicios Anteriores		543
Contrapartida Peu Das Vargens E Outras - Lc 104/2009 - Exercicios Anteriores		217
Transferencia Do Governo Federal Para Merenda Escolar - Exercicios Anteriores		92
Prog. Dinheiro Direto Na Escola - Transf. Do Governo Federal P/Educacao - Exerc. Anteriores		1
TOTAL		30.488.990

É possível notar que 99,30% das despesas executadas no período foram financiadas com receitas arrecadadas no exercício, enquanto 0,70% tiveram como fonte de recursos o superavit financeiro apurado no exercício anterior, através da abertura de créditos suplementares.

7.3 GESTÃO PATRIMONIAL

O Balanço Patrimonial é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação (natureza de informação de controle)⁵³.

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

⁵³ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, parte V (8ª edição)

Ativo	Dez/2020	Dez/2019	Análise Horizontal	R\$ mil
				Análise Vertical Dez/2020
Circulante	7.238.938	7.081.700	2,22%	14,60%
Caixa e Equivalentes de Caixa	1.674.634	1.159.489	44,43%	3,38%
Créditos a Curto Prazo	5.081.657	5.751.289	-11,64%	10,25%
Investimentos Temporários	8.522	3.166	169,17%	0,02%
Estoques	473.803	167.467	182,92%	0,95%
Variações Patr.Diminutivas Pg Antecipadament	322	289	11,42%	0,00%
Não Circulante	42.350.262	41.608.480	1,78%	85,40%
Realizável a Longo Prazo	24.940.919	24.665.489	1,12%	50,29%
Investimentos	1.319.140	1.548.356	-14,80%	2,66%
Imobilizado	16.049.782	15.371.000	4,42%	32,37%
Intangível	40.421	23.635	71,02%	0,08%
Total do Ativo	49.589.200	48.690.180	1,85%	100%

PASSIVO	Dez/2020	Dez/2019	Análise Horizontal	Análise Vertical Dez/2020
Circulante	9.621.023	7.665.902	25,50%	19,40%
Obrigações Trabalhistas, Previd. e Assist a Pagar a Curto Prazo	2.933.523	1.457.426	101,28%	5,92%
Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	1.366.813	1.298.441	5,27%	2,76%
Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	3.294.967	3.635.505	-9,37%	6,64%
Obrigações Fiscais a Curto Prazo	27.872	27.317	2,03%	0,05%
Provisões a Curto Prazo	895.751	145.642	515,04%	1,81%
Demais Obrigações a Curto Prazo	1.102.097	1.101.571	0,05%	2,22%
Não Circulante	71.928.748	62.742.605	14,64%	145,05%
Obrigações Trabalhistas, Previd. e Assist a Pagar a Longo Prazo	94.028	107.047	-12,16%	0,19%
Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	13.316.980	11.897.993	11,93%	26,85%
Fornecedores e Contas a Pagar a Longo Prazo	67.595	70.871	-4,62%	0,14%
Obrigações Fiscais a Longo Prazo	2.038	2.172	-6,17%	0,01%
Provisões a Longo Prazo	56.733.515	48.862.761	16,11%	114,40%
Demais Obrigações a Longo Prazo	1.660.303	1.674.955	-0,87%	3,35%
Resultado Diferido	54.289	126.806	-57,19%	0,11%
Total do Passivo	81.549.771	70.408.507	15,82%	164,45%
Patrimônio Líquido	-31.960.571	-21.718.327	-47,16%	-64,45%
Patrimônio Social e Capital Social	195.977	203.817	-3,85%	0,40%
Adiantamento para Futuro Aumento de Capital	36.657	35.557	3,09%	0,07%
Reservas	17.064	16.408	4,00%	0,03%
Ajuste de Avaliação Patrimonial	24.014	24.218	-0,84%	0,05%
Resultados Acumulados	-32.234.283	-21.998.327	-46,53%	-65,00%
Total (Passivo + PL)	49.589.200	48.690.180	1,85%	100%

Fonte: Contas de Governo 2020

As informações geradas pela análise das demonstrações contábeis do setor público são importantes instrumentos para apresentar os resultados governamentais auferidos num 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 0,17 em 2020 (0,15 em 2019), demonstrando que o Caixa e Equivalentes de Caixa, na data de 31/12/2020, 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 0,75 em 2020 (0,92 em 2019), demonstrando que os recursos disponíveis no Ativo Circulante, em 31/12/2020, não 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 0,39 em 2020 (0,45 em 2019), significando que os recursos disponíveis no Ativo Circulante e Ativo Realizável a Longo Prazo, em 31/12/2020, não eram suficientes para honrar, em sua totalidade, as exigibilidades constantes no Total do Passivo.

Como resultado, é possível notar que houve uma piora nos indicadores de liquidez de 2019 para 2020, sinalizando o enfraquecimento da situação financeira do Município.

No que tange à análise vertical, que tem por objetivo medir o percentual de cada componente do balanço num determinado grupo, observa-se que o Ativo Não Circulante corresponde a 85,40% do Ativo Total, assim como no passivo que também tem sua maior representatividade no Passivo Não Circulante (88,20%).

Em relação à análise horizontal, que demonstra a evolução das contas que compõem as demonstrações contábeis em um período de tempo, nota-se que, comparativamente ao exercício de 2019, o Passivo sofreu um aumento de 15,82% (de R\$ 70,41 bilhões em 2019 para R\$ 81,55 bilhões em 2020), ocasionado, principalmente, pelo acréscimo das Provisões de Longo Prazo (R\$ 7,87 bilhões). O Patrimônio Líquido que já apresentava um passivo a descoberto em 2019, apresentou uma variação negativa de 47,16%.

7.3.1 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.

Ativo Circulante	R\$ mil		Análise Vertical Dez/2020
	Dez/2020	Dez/2019	
Caixa e Equivalente de Caixa	1.674.634	1.159.489	23,13%
Créditos Realizáveis a Curto Prazo	5.081.657	5.751.289	70,20%
Clientes	9.681	10.610	0,13%
Créditos Tributários a Receber	3.160.184	3.760.441	43,66%
Dívida Ativa Tributária	248.484	369.518	3,43%
Dívida Ativa Não Tributária	7.047	12.018	0,10%
Créditos de Transferência a Receber	4.157	35.915	0,06%
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	735	6.297	0,01%
(-) Ajuste de Perdas de Créditos a Curto Prazo	-4.012	-4.068	-0,06%
Demais Créditos e Valores a Curto Prazo	1.655.381	1.560.558	22,87%
Investimentos Temporários	8.522	3.166	0,12%
Estoques	473.803	167.467	6,54%
Variações Patrimoniais Diminutivas pagas Antecipada	322	289	0,01%
Total	7.238.938	7.081.700	100%

Fonte: Contas de Governo 2020 e Balancete de Verificação - Relatório FCONR09304

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. Tem por finalidade atender a compromissos de caixa de curto prazo.

Neste subgrupo, destacam-se as Aplicações Financeiras do Município no montante de R\$ 1,44 bilhão, que apresentaram um acréscimo de R\$ 420 milhões no exercício quando comparado ao exercício anterior.

No Parecer Prévio referente ao exercício de 2019, esta Corte fez constar como Determinação que a CGM apresentasse, 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.

Nas notas explicativas às Demonstrações Contábeis da Administração Direta, subitem 4.3.2 da Prestação de Contas, está registrado um montante de R\$ 3,06 bilhões de Créditos Tributários a Receber, assim discriminados: a) Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU: R\$ 1,50 bilhão; b) Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza e Taxas - ISS: R\$ 1,51 bilhões; c) Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI: R\$ 1,75 milhão e d) Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP: 31 milhões.

Em Demais Créditos e Valores a Curto Prazo, o montante mais significativo corresponde aos valores a receber provenientes de multas de trânsito no total de

R\$ 567,61 milhões. Também cabe destacar que estão evidenciados valores referentes às garantias prestadas em função da execução de contratos administrativos no montante de R\$ 127,45 milhões.

Em auditoria realizada em 2018 pela CAD (Processo 40/100.049/2018), foi constatada a existência de garantias contratuais em poder do Município há muitos anos, o que poderia indicar contratos extintos, cujas cauções não foram levantadas pelo contratado.

Diante disso, foi determinado à SMF, nos autos do referido processo, que as dívidas prescritas por depósitos de cauções não levantados pelos seus titulares fossem revertidas em receitas extraordinárias à disposição do Município, em contrapartida da sua respectiva baixa do passivo, observando-se o art. 466 do RGCAF⁵⁴.

Em monitoramento à decisão deste Tribunal, a CAD verificou, em março de 2021, que a situação não se alterou, já que existem garantias contratuais em poder do Município desde 2004.

Quanto ao tema, a SMF se manifestou conforme apontado no relatório da CAD:

A SMFP alegou não poder atender à determinação desta Corte, tendo em vista que o Tesouro Municipal é somente acautelador das cauções de contratos firmados com a Administração Municipal, e a conversão em receita ou a restituição aos contratados são realizadas somente após encaminhamento ao Tesouro Municipal de processo administrativo contendo autorização do Órgão responsável, pois a SMFP não possui informações necessárias de cada garantia (se o contrato está vigente, extinto ou foi renovado, se o contratado solicitou ou não o levantamento da garantia, ou se a caução liberada foi vinculada à nova obrigação).

7.3.2 Ativo não circulante

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

⁵⁴ Art. 466 do RGCAF: O levantamento das garantias, respeitadas as disposições deste Regulamento-Geral, dependerá de petição do caucionante acompanhada da respectiva guia.

	R\$ mil		
Ativo não Circulante	Dez/2020	Dez/2019	Análise Vertical Dez/2020
Realizável a Longo Prazo	24.940.919	24.665.489	58,89%
Créditos de Longo Prazo	24.447.243	24.194.487	57,72%
Créditos Tributários a Receber	278.985	562.719	0,66%
Dívida Ativa Tributária	51.821.454	49.039.538	122,36%
Dívida Ativa Não Tributária	3.158.193	2.924.096	7,46%
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	39.950	39.292	0,09%
(-) Ajuste de Perdas de Créditos a Longo Prazo	-30.851.339	-28.371.158	-72,85%
Demais Créditos de Longo Prazo	493.676	471.002	1,17%
Investimentos	1.319.140	1.548.356	3,11%
Participações Permanentes	551.274	785.605	1,30%
Participações Avaliadas Mét. de Equivalência Patrimonial	483.484	706.558	1,14%
Participações Avaliadas pelo Método de Custo	33.716	37.716	0,08%
Propriedades para Investimento	34.074	41.331	0,08%
Demais Investimentos Permanentes	767.866	762.751	1,81%
Aplicações em Segmento de Imóveis - RPPS	767.864	762.749	1,81%
Demais Investimentos Permanentes	2	2	0,00%
Imobilizado	16.049.782	15.371.000	37,90%
Bens Móveis	778.841	394.973	1,84%
Bens Móveis	1.700.673	1.341.693	4,02%
(-) Depreciação Acumulada de Bens Móveis	-921.832	-946.720	-2,18%
Bens Imóveis	15.270.941	14.976.027	36,06%
Bens Imóveis	15.808.773	15.461.148	37,33%
(-) Depreciação Acumulada de Bens Imóveis	-536.578	-483.940	-1,27%
(-) Amortização Acumulada de Bens Imóveis	-1.254	-1.181	0,00%
Intangível	40.421	23.635	0,10%
Softwares	39.888	23.089	0,09%
Softwares	80.379	57.281	0,19%
(-) Amortização Acumulada Softwares	-40.491	-34.192	-0,10%
Marcas, Direitos e Patentes Industriais	533	546	0,01%
Marcas, Direitos e Patentes	682	682	0,01%
(-) Amortização Acumulada Marcas, Direitos e Patentes	-149	-136	0,00%
Total	42.350.262	41.608.480	100%

Fonte: Contas de Governo 2020 e Balancete de Verificação - Relatório FC ONR09304

Neste grupo destacam-se os Créditos de Longo Prazo, que representam 57,72% do ativo não circulante, e é onde está inserida a dívida ativa do Município, que será tratada separadamente no item 7.4 devido a sua representatividade.

O saldo de Ajuste de Perdas de Créditos a Longo Prazo é composto pela Provisão para Perdas de Dívida Ativa Tributária, no valor de R\$ 30,83 bilhões, e pela Provisão para Perdas de Empréstimos e Financiamentos, no total R\$ 20 milhões.

7.3.3 Passivo

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.

PASSIVO CIRCULANTE	R\$ mil		
	Dez/2020	Dez/2019	Análise Vertical Dez/2020
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar	2.933.523	1.457.426	30,49%
Empréstimos e Financiamentos	1.366.813	1.298.441	14,21%
Empréstimos a Curto Prazo - Interno	18.367	19.631	0,19%
Financiamentos a Curto Prazo - Interno	954.956	984.121	9,93%
Financiamentos a Curto Prazo - Externo	393.490	294.689	4,09%
Fornecedores e Contas a Pagar	3.294.968	3.635.505	34,25%
Obrigações Fiscais	27.872	27.317	0,29%
Provisões a Curto Prazo	895.751	145.642	9,31%
Provisão para Riscos Trabalhistas	27.406	25.637	0,28%
Provisão para Riscos Fiscais	23.183	67.702	0,24%
Provisão para Riscos Cíveis	137.101	52.303	1,43%
Outras Provisões	708.061	-	7,36%
Demais Obrigações a Curto Prazo	1.102.096	1.101.571	11,45%
Total	9.621.023	7.665.902	100%

Fonte: Contas de Governo 2020 e Balancete de Verificação - Relatório FCONR0

A maior representatividade do passivo circulante é o subgrupo Fornecedores e Contas a Pagar que totalizou 34,25% e Obrigações Trabalhistas com 30,49%.

Em Outras Provisões 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, conforme explicitado nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis da Administração Direta, constante da Prestação de Contas de 2020 - subitem 4.3.11. Do montante da rubrica, observa-se que R\$ 692 milhões foram registrados pelo Fundo Municipal da Saúde – FMS, conforme Balancete de Verificação.

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

Passivo não Circulante	R\$ mil		
	Dez/2020	Dez/2019	Análise Vertical Dez/2020
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar	94.028	107.047	0,13%
Empréstimos e Financiamentos	13.316.980	11.897.993	18,51%
Empréstimos a Longo Prazo - Interno	202.530	187.286	0,28%
Financiamentos a Longo Prazo - Interno	7.694.533	7.417.130	10,70%
Financiamentos a Longo Prazo - Externo	5.419.917	4.293.577	7,53%
Fornecedores e Contas a Pagar	67.595	70.871	0,09%
Obrigações Fiscais	2.038	2.172	0,01%
Provisões a Longo Prazo	56.733.515	48.862.761	78,87%
Provisão para Riscos Trabalhistas	108.333	84.454	0,15%
Provisões Matemáticas Previdenciárias	38.206.723	35.428.077	53,12%
Provisão para Riscos Fiscais	32.454	30.230	0,04%
Provisão para Riscos Cíveis	18.386.005	13.320.000	25,56%
Demais Obrigações a Longo Prazo	1.660.303	1.674.955	2,31%
Resultado Diferido	54.289	126.806	0,08%
Total	71.928.748	62.742.605	100%

Fonte: Contas de Governo 2020 e Balancete de Verificação - Relatório

Os valores mais expressivos desse grupo se referem às Provisões a Longo Prazo (78,87%) e aos Empréstimos e Financiamentos (18,51%).

Pela sua representatividade, o endividamento do Município será tratado com maior profundidade no item 7.3.4.

Do montante registrado em Provisões a Longo Prazo, o percentual de 67,35% é relativo ao passivo atuarial do FUNPREVI, correspondendo ao valor de R\$ 38,21 bilhões, enquanto R\$ 18,39 bilhões (32,42%) referem-se à Provisão para Riscos Cíveis.

Os aspectos relacionados ao FUNPREVI serão abordados no item 9.

7.3.4 Endividamento

O endividamento total do Município, que atingiu o montante de R\$ 81,55 bilhões no exercício de 2020, tem sua composição detalhada no quadro abaixo:

Endividamento	R\$ mil			
	2020	2019	Compos. %	Var. %
Restos a Pagar	4.268.758	2.940.954	5,23%	45,15%
Dívida Contratual	14.982.578	13.504.704	18,37%	10,94%
Adm. Direta - Interna	8.649.488	8.401.251	10,61%	2,95%
CEF	3.281.763	3.075.335	4,02%	6,71%
BNDES	4.584.148	4.403.320	5,62%	4,11%
STN	783.577	769.404	0,96%	1,84%
Santander	-	153.191	0,00%	-100,00%
Adm. Direta - Externa	5.813.407	4.588.266	7,13%	26,70%
BID	889.438	807.679	1,09%	10,12%
BIRD	4.646.184	3.780.586	5,70%	22,90%
Contratos aquisição financiada SMS	277.785			
Reconhecimento de dívidas¹	63.934	81.261	0,08%	-21,32%
Adm. Indireta	455.749	433.926	0,56%	5,03%
Passivo Atuarial - FUNPREVI	38.206.723	35.428.077	46,85%	7,84%
Provisões	19.422.543	13.580.326	23,82%	43,02%
Outros²	4.669.170	4.954.446	5,73%	-5,76%
Total	81.549.772	70.408.506	100,00%	15,82%

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

1 Refere-se ao Contrato de Confissão de Dívida e Parcelamento de Débito assinado pelo Município do Rio de Janeiro com a Light Serviços de Eletricidade S.A., no valor de R\$ 63.933.565,33

2 Incluído o montante de R\$ 1.761.952.007,97, referente a despesas não executadas orçamentariamente, excluídas as intraorçamentárias

A maior participação no endividamento é representada pelo passivo atuarial do Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro (FUNPREVI) com 46,85%, apresentando um acréscimo de 7,84% quando comparado ao exercício anterior.

A dívida contratual, com participação de 18,03% no endividamento total, aumentou 8,89% no exercício de 2020, ocasionado principalmente pelos seguintes fatores:

- Variação positiva de 29,24% na cotação do dólar (31/12/2019 – R\$ 4,0190 e 31/12/2020 – R\$ 5,1942), o que causou um aumento do saldo devedor dos contratos com o BIRD da ordem de R\$ 865,60 milhões;
- Suspensão do pagamento das dívidas contratadas entre União (STN – Secretaria do Tesouro Nacional) e Municípios com base na Medida Provisória nº 2.185-35, de 24/08/2001, no montante de R\$ 34,73 milhões a

partir do mês de junho/2020, em decorrência do cumprimento do disposto no art. 2.º da Lei Complementar n.º 173, de 27/05/2020 (Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus); e

- Suspensão do pagamento, e conseqüente incorporação ao saldo devedor, do principal e encargos das dívidas dos contratos do Município do Rio de Janeiro com a CEF e o BNDES no montante de R\$ 619,68 milhões a partir de junho/2020, conforme aditamentos contratuais autorizados pelo art. 4.º da Lei Complementar n.º 173, de 27/05/2020.

As provisões⁵⁵ da administração direta e indireta contabilizadas atingiram o montante de R\$ 19,42 bilhões, sendo R\$ 897,75 milhões registrados no Passivo Circulante e R\$ 18,53 bilhões no Passivo não Circulante.

O substancial incremento em relação ao saldo evidenciado no exercício anterior (43,02%) está relacionado à administração direta, que apresentava provisões no montante de R\$ 12,53 bilhões em 2019 e passaram a R\$ 18,46 bilhões em 2020.

Os passivos contingentes⁵⁶ divulgados em Notas Explicativas somaram R\$ 67,09 bilhões, sendo R\$ 63,83 bilhões (95,15%) da Administração Direta, na qual também se observa, assim como nas Provisões, um substancial incremento com relação ao montante evidenciado em 2019 (R\$ 24,41 bilhões). O valor divulgado tem como origem informações prestadas pela PGM referentes a ações judiciais, nas quais a chance de desembolso por parte do Município é considerada possível.

A tabela a seguir apresenta o saldo das provisões contabilizadas no Balanço Patrimonial da administração direta e de cada entidade da administração indireta, bem como os valores dos passivos contingentes divulgados em Notas Explicativas em 31/12/2020.

⁵⁵ MCASP, 8ª edição - Parte II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais (pag. 252) - Provisão é um passivo de prazo ou valor incerto.

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.

⁵⁶ MCASP, 8ª edição - Parte II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais (pág. 252) - Passivo contingente é:

a. Uma obrigação possível resultante de eventos passados e cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos que não estão totalmente sob o controle da entidade; ou

b. Uma obrigação presente resultante de eventos passados, mas que não é reconhecida porque:

i. É improvável uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços seja exigida para a extinção da obrigação; ou

ii. Não é possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação.

Entidade	Balço Patrimonial		Notas Explicativas Passivos Contingentes Possíveis
	Curto Prazo	Longo Prazo	
ADM. DIRETA	708.071	17.756.573	63.833.010
PREVIRIO	-	1.559	-
FUNPREVI	-	21.403	-
GM-RIO	-	9.305	235.313
GEORIO	-	538	-
CIDADE DAS ARTES	510	-	972
IPP	2.286	-	13
FPJ	-	647	14.921
PLANETÁRIO	1.527	-	270
RIOZOO	-	3.618	-
RIO-ÁGUAS	76	2.796	17.375
COMLURB	158.326	56.813	145.153
RIOCENTRO	-	35.414	279
IPLANRIO	-	7.517	862
IMPrensa	130	-	40
RIOURBE	23.183	448.785	2.762.900
RIOLUZ	1.576	41.492	2.831
RIOCOP	-	49.936	2.131
MULTIRIO	-	379	468
CET-RIO	-	56.142	56.506
RIOFILME	66	-	-
RIOTUR	-	29.106	10.867
RIOSAUDE	-	4.769	2.587
Total	895.751	18.526.792	67.086.496

Fonte: Prestação de Contas 2020

Na análise promovida pela CAD, foram sintetizadas informações econômicas e patrimoniais de maior relevância das empresas públicas e sociedades de economia mista enquadradas como dependentes na Prestação de Contas, conforme apresentado no quadro abaixo:

Empresas	Total	IMPrensa	CET-RIO	COMLURB	IPLANRIO	RIOCENTRO	RIOFILME	RIOLUZ	RIOTUR	RIO-URBE	RIOCOP	MULTIRIO	RIOSAUDE
A - Passivo Circulante	3.659.264	2.493	48.688	560.200	22.102	1.201	1.740	22.240	16.822	409.163	5	3.617	2.570.993
B - Passivo Não Circulante	1.109.538	0	57.996	138.261	8.002	35.445	2.665	41.656	118.595	651.371	49.936	842	4.769
C - Dívida Total (A+B)	4.768.802	2.493	106.683	698.460	30.105	36.646	4.405	63.897	135.418	1.060.534	49.940	4.459	2.575.763
D - Patrimônio Líquido	-1.705.452	6.238	-30.163	-381.273	1.902	-35.031	2.431	-14.219	-110.917	-788.316	-46.848	216	-309.473
E - Ativo Total	3.063.400	8.730	76.521	317.188	32.007	1.615	6.835	49.678	24.501	272.217	3.092	4.675	2.266.340
F - Lucro/Prejuízo do Exercício	-487.471	656	-6.478	-108.471	-446	-7.744	-5.046	-3.385	875	-63.159	0	-155	-294.117
G - Grau de Endividamento (C/E)	155,67%	28,55%	139,42%	220,20%	94,06%	2269,25%	64,44%	128,62%	552,70%	389,59%	1615,23%	95,38%	113,65%
H - Perfil da Dívida (A/C)	76,73%	100,00%	45,64%	80,20%	73,42%	3,28%	39,51%	34,81%	12,42%	38,58%	0,01%	81,11%	99,81%

Fonte: Prestação de Contas de 2020 / FINCON

Sobre o tema, cabe trazer a este relatório a manifestação da CAD a respeito da atual situação de dependência dessas entidades em relação ao Tesouro:

Merece destaque o substancial valor negativo do Patrimônio Líquido de tais entidades quando consideradas em conjunto, no montante de R\$ 1,70 bilhão. Das doze empresas, apenas quatro - Imprensa da Cidade, IplanRio, Riofilme e Multirio - apresentaram Patrimônio Líquido positivo em 31/12/2020.

O grau de endividamento das empresas, que é a relação Dívida Total / Ativo Total, era de 155,67% no final exercício de 2020, estando a dívida total classificada da seguinte forma: 76,73% no Passivo Circulante (curto prazo) e 23,27% no Passivo Não Circulante (longo prazo), significando que durante o atual exercício haverá a necessidade de captar recursos e/ou receber transferências do Tesouro Municipal para quitar aproximadamente R\$ 3,66 bilhões em obrigações de curto prazo.

Cabe destacar ainda os significativos valores divulgados como passivos contingentes em Notas Explicativas do Balanço Patrimonial da RIOURBE (R\$ 2,76 bilhões), COMLURB (R\$ 145,15 milhões) e CET-RIO (R\$ 59,51 milhões).

Em termos orçamentários, cabe destacar que as empresas executaram despesas na ordem de R\$ 3,65 bilhões em 2020, sendo R\$ 2,35 bilhões (64,23%) financiadas com repasses do Tesouro. Das despesas custeadas com arrecadação própria (R\$ 1,31 bilhão), R\$ 1,06 bilhão (80,74%) foram executados pela RIOSAÚDE, através de repasses do Município em função de convênios de gestão de unidades de saúde, e outros R\$ 222,47 milhões (17,02%) pela COMLURB, sendo a maior parte proveniente de contratos de prestação de serviços de limpeza firmados com órgãos/secretarias do próprio Município.

Os dados orçamentários permitem concluir a extrema dependência de tais entidades dos repasses do tesouro municipal, face à pouca capacidade de geração de receitas próprias, que em sua maioria decorrem de prestação de serviços ao próprio Município. Assim, tanto a satisfação das dívidas de curto prazo, quanto a eventual exigibilidade de valores evidenciados como provisão não circulante ou divulgados em Notas Explicativas, terão impacto sobre o fluxo financeiro e orçamentário do Município.

7.3.4.1 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.

Equipara-se 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 é detalhada na tabela abaixo:

	R\$ mil		Total
	Adm. Direta	Adm. Indireta	
Contratual	14.526.829	455.749	14.982.578
Operações de Crédito Internas	8.649.488		8.649.488
Operações de Crédito Externas ¹	5.813.407		5.813.407
Empréstimos e Financiamentos - CEF		2.446	2.446
Empréstimos e Financiamentos - CEHAB		218.451	218.451
Empréstimos e Financiamentos - FUNPREVI		109.982	109.982
Parcelamento IRPJ		-	-
Parcelamento CSLL/COFINS		-	-
Parcelamento PIS/PASEP		2.160	2.160
Parcelamento INSS		95.564	95.564
Ações Cíveis		27.146	27.146
Reconhecimento de dívidas ²	63.934	0	63.934
Precatórios	368.342	243	368.585
Depósitos Adm. e Judiciais a Longo Prazo	1.579.919	-	1.579.919
Credores a Longo Prazo	79.784	-	79.784
Demais Obrigações Financeiras ³	1.377.178	384.774	1.761.952
Dívida Consolidada (sem Funprevi)	17.932.053	840.765	18.772.818
	95,52%	4,48%	100,00%

Fonte: CGM

1 Incluído o valor de R\$ 277.785.056,59, referente contrato de financiamento de bens (Contratos SMS n.ºs 158 a 166/2019)

2 Na linha Reconhecimento de Dívida estão incluídos R\$ 63.933.565,33, referente ao saldo do 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 Despesas incorridas sem execução orçamentária, apuradas para fins de elaboração do anexo 5 do RGF, deduzidas as transações intraorçamentárias

A evolução do montante da dívida consolidada do município nos últimos cinco exercícios pode ser assim evidenciada:

Descrição	R\$ mil				
	2016	2017	2018	2019	2020
Operações de Crédito	13.566.157	13.887.606	14.606.586	13.401.273	14.462.895
Depósitos	2.369.204	2.023.395	1.745.645	1.642.195	1.579.919
Outras	454.023	475.983	670.478	706.188	2.730.004
Dívida Consolidada	16.389.385	16.386.984	17.022.709	15.749.656	18.772.818

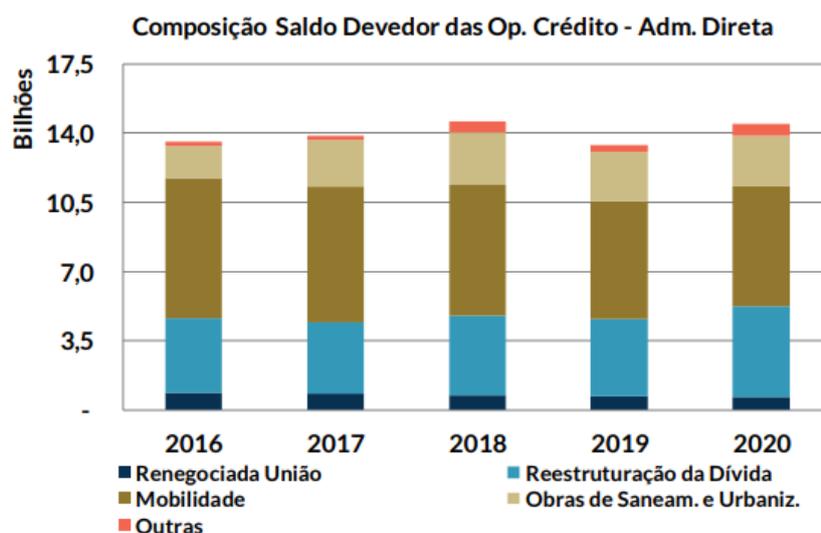
Valores reais atualizados pelo IPCA-E médio.

Nota-se que no exercício de 2018 houve um aumento real no montante da dívida, seguido de uma diminuição em 2019 na ordem de 7,48%, principalmente em função da queda nas contratações de novas operações de crédito.

Verifica-se que ao longo de 2020 houve um acréscimo de 19,19% na dívida consolidada em relação a 2019, correspondente a R\$ 3,023 bilhões. Tal aumento se justifica especialmente em função dos seguintes aspectos:

- Suspensão dos pagamentos da dívida renegociada e das operações de crédito firmadas junto à CEF e ao BNDES, conforme autorizado pela Lei complementar n.º 173, de 27/05/2020;
- Variação cambial positiva do dólar, que influenciou o saldo da Dívida Externa; e
- Inclusão das despesas sem execução orçamentária (não consideradas em 2019), no montante de R\$ 1,76 bilhão.

No que se refere às operações de crédito, pode-se visualizar no gráfico a seguir a composição por objeto contratual dos últimos cinco exercícios:



Destaca-se a queda na participação da dívida renegociada com a União, passando de 6,33% em 2016 para 4,53% em 2020, e daquelas relativas à mobilidade urbana, que representavam 52,01% do total em 2016 e agora representam 42,10%.

Em contrapartida, a dívida reestruturada sofreu um aumento de 28,00% em 2016 para 31,76% em 2020, muito em função das variações cambiais do dólar. As dívidas relacionadas a obras de saneamento passaram de 12,08% em 2016 para 17,41% em 2020. Cabe ressaltar que os valores provenientes dos contratos de aquisição financiada de bens firmados pela SMS foram alocados no grupo Outras, fazendo com que a participação de tal grupo passasse de 2,71% em 2019 para 4,20% em 2020.

Na análise dos restos a pagar, verifica-se que o saldo em 31 de dezembro de 2020, que incluiu os RPs de exercícios anteriores e os inscritos em 2020, alcançou R\$ 4,27 bilhões.

R\$ mil				
Poder	RPP	RPN	Total	%
Executivo	2.205.973	1.984.932	4.190.905	98,18%
Legislativo	3.469	74.383	77.853	1,82%
Total	2.209.443	2.059.315	4.268.758	100,00%
	51,76%	48,24%	100,00%	

Fonte: RREO 1º Bimestre 2021

Os Restos a Pagar Processados (RPP) participam com 51,76% do total, significando dizer que até a data de encerramento do exercício as compras foram entregues e os serviços contratados devidamente prestados, implicando compromissos reconhecidos e ainda não pagos no montante de R\$ 2,21 bilhões.

Outrossim, também consta evidenciado no Balanço Patrimonial da administração direta o montante de R\$ 2,03 bilhões referentes a despesas que tiveram o serviço prestado ou o material entregue sem a devida execução orçamentária, e que, conseqüentemente, não foram incluídos no montante dos restos a pagar. Desse montante, R\$ 267 milhões correspondem a transações intraorçamentárias, o que acarreta um impacto no endividamento consolidado do Município de R\$ 1,76 bilhão:

R\$ mil		
Despesas Incorridas e não Empenhadas		
Ano	Adm. Direta	Adm. Indireta
Anteriores a 2017	538.275	-
2017	70.875	-
2018	151.004	-
2019	267.967	-
2020	580.607	420.610
Total	1.608.729	420.610
Total Direta + Indireta		2.029.339
Transações Intra-orçamentárias		267.386
Montante Consolidado		1.761.952

Fonte: Balanços Patrimoniais e Anexo 5 do RGF

No que se refere à composição da despesa com os valores empenhados com amortização, juros e outros encargos da dívida, incluindo a administração indireta, as informações são detalhadas a seguir:

PT, Projetos, Atividades e Natureza de Despesa	R\$ mil				
	Desp. Autorizada [A]	Desp. Empenhada [B]	% [B]/[A]	Despesa Paga [C]	% [C]/[B]
15.51.15.841.9000.6003 - Dívida Riourbe	4.467	4.150	92,91%	3.708	89,33%
329021 - Juros	528	228	43,16%	157	68,75%
469071 - Principal Resgatado	3.939	3.922	99,58%	3.551	90,53%
31.02.28.841.9000.5024 - Encargos da Div. Reneg.	28.708	28.662	99,84%	11.676	40,74%
329021 - Juros	27.142	27.142	100,00%	11.108	40,93%
329022 - Outros Encargos	1.566	1.520	97,07%	568	37,33%
31.02.28.841.9000.5025 - Dívida Renegociada	60.621	60.621	100,00%	24.388	40,23%
469077 - Principal Corrigido	60.621	60.621	100,00%	24.388	40,23%
31.02.28.841.9000.5098 - Reestr. Div. Reneg.	409.637	388.664	94,88%	388.664	100,00%
329021 - Juros	177.006	167.911	94,86%	167.911	100,00%
469077 - Principal Corrigido	232.632	220.753	94,89%	220.753	100,00%
31.02.28.843.9000.5026 - Encargos da Dívida Interna	156.632	70.216	44,83%	70.216	100,00%
329021 - Juros	134.705	56.111	41,65%	56.111	100,00%
329022 - Outros Encargos	21.927	14.105	64,33%	14.105	100,00%
31.02.28.843.9000.5027 - Dívida Interna	701.841	351.478	50,08%	351.478	100,00%
469071 - Principal Resgatado	701.841	351.478	50,08%	351.478	100,00%
31.02.28.844.0321.5704 - Encargos - BID - PROAP III	60.734	56.781	93,49%	56.781	100,00%
329021 - Juros	17.784	15.308	86,08%	15.308	100,00%
329022 - Outros Encargos	8	8	95,81%	8	100,00%
469077 - Principal Corrigido	42.942	41.465	96,56%	41.465	100,00%
31.02.28.844.9000.5028 - Encargos da Dívida Externa	15.581	14.950	95,95%	14.950	100,00%
329021 - Juros	15.581	14.950	95,95%	14.950	100,00%
31.02.28.844.9000.5029 - Dívida externa	122.676	116.779	95,19%	116.779	100,00%
469071 - Principal Resgatado	122.676	116.779	95,19%	116.779	100,00%
TOTAL	1.560.897	1.092.302	69,98%	1.038.639	95,09%

Fonte: SIG/ FINCON

Com base nos dados apresentados, constata-se que do valor de R\$ 1,04 bilhão pago no exercício de 2020, R\$ 265,55 milhões referem-se a juros, R\$ 758,41 milhões a amortizações, e R\$ 14,68 milhões a outros encargos sobre a dívida. Dos dispêndios com a dívida em 2020, 40,96% referem-se à dívida interna, 55,57% à dívida externa e 3,47% à dívida renegociada.

Cabe destacar que o pagamento da dívida sofreu uma queda de 47,66% em relação ao exercício anterior, principalmente devido à suspensão do pagamento do principal e juros das dívidas do Município contratadas com a União (renegociada), CEF e BNDES, em função do disposto na Lei Complementar n.º 173/2020, tendo sido gerada uma economia, apenas com as amortizações não efetuadas, na ordem de R\$ 654,41 milhões no exercício de 2020.

7.3.4.2 PRECATÓRIOS

Os precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar

de municípios, estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, valores devidos após condenação judicial definitiva.

O art. 100 da Constituição Federal, com a nova redação dada pela EC nº 62/2009, 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.

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 (inciso II do parágrafo terceiro do art. 535 do Novo CPC), 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 requisições de pequeno valor (RPVs) corresponderam a R\$ 492,48 milhões no exercício de 2020, tendo sido pagos efetivamente R\$ 151,44 milhões, conforme tabela abaixo:

	R\$ mil			
Adm. Direta - Precatórios Judiciais / RPVs	Dotação Final	Despesa Empenhada	Despesa Paga	Despesa a Pagar
Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJERJ)	469.191	469.191	137.299	331.892
Precatórios Judiciais de Pequeno Valor - TJERJ	8.391	7.193	5.619	1.574
Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região (TRT-1)	11.036	9.639	4.513	5.127
Precatórios Judiciais de Pequeno Valor - TRT-1	3.457	2.650	1.737	913
Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2)	5.500	3.809	2.271	1.538
Total	497.574	492.482	151.438	341.044

Fonte: SIG

Cabe destacar que o montante de R\$ 144,08 milhões pago a título de precatórios (sem considerar os RPV's) refere-se àqueles vencidos em 2019 e não empenhados naquele exercício. Tal fato foi um dos motivos ensejadores da emissão de parecer prévio contrário à aprovação da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2019, por descumprimento ao § 5º do art. 100 da Constituição Federal.

Da mesma forma, os precatórios incluídos na LOA do exercício 2020 também não foram satisfeitos no prazo constitucional. O montante de R\$ 338,56 milhões foi inscrito em restos a pagar não processados cabendo ressaltar ainda a evidenciação, no Passivo Circulante do Município, do valor de R\$ 1,42 milhão a título de precatórios vencidos e não empenhados.

Importa frisar, em relação ao descumprimento do prazo fixado na norma

constitucional, que a Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em decisão datada de 25/03/2020, deferiu, em atendimento ao pleito impetrado pela Prefeitura em 19/03/2020, “[...] a suspensão dos pagamentos de precatórios do Município do Rio de Janeiro enquanto perdurar o estado de calamidade pública, já aprovado em nosso país” (peça 007).

Assim, considerando que, por meio do Decreto Legislativo n.º 6, de 20/03/2020, o Congresso Nacional reconheceu estado de calamidade pública até 31/12/2020, entende-se que o cumprimento do prazo constitucional para pagamento dos precatórios extraídos até 01/07/2019 esteve dispensado no exercício de 2020.

Por fim, ressalta-se que, conforme consulta ao ExcelAddin efetuada em 26/04/2021, a CAD constatou que foi pago no presente exercício o montante de R\$ 335,53 milhões a título de restos a pagar provenientes dos precatórios objeto da suspensão de prazo deferida pelo Poder Judiciário.

7.3.5 Patrimônio Líquido

Quanto à situação patrimonial líquida, registra-se que, em relação ao exercício de 2019, houve um aumento do passivo a descoberto em R\$ 10,24 bilhões.

	R\$ mil		
Patrimônio Líquido (Passivo a Descoberto)	Dez/2020	Dez/2019	Análise Vertical Dez/2020
Patrimônio Social e Capital Social	195.977	203.817	-0,61%
Adiantamento para Futuro Aumento de C:	36.657	35.557	-0,11%
Reservas	17.064	16.408	-0,05%
Ajuste de Avaliação Patrimonial	24.014	24.218	-0,08%
Resultados Acumulados	-32.234.283	-21.998.327	100,85%
Resultado do Exercício	-10.274.216	-7.663.354	32,14%
Resultados de Exercícios Anteriores	-22.126.655	-7.998.888	69,23%
Ajustes de Exercícios Anteriores	166.588	-6.336.085	-0,52%
Total	-31.960.571	-21.718.327	100%

Fonte: Contas de Governo 2020 e Balancete de Verificação - Relatório FCONR09304

O resultado patrimonial, que corresponde à variação do patrimônio líquido no exercício, apresentou um deficit de R\$ 10,24 bilhões. O dado revela que as variações patrimoniais diminutivas superaram as variações patrimoniais aumentativas, evidenciando uma redução do patrimônio municipal ao longo de 2020. Pelo quadro abaixo, é possível visualizar que nos últimos quatro anos, apenas no exercício de 2018 houve resultado positivo.

Em milhões				
PATRIMÔNIO				
	2017	2018	2019	2020
Resultado Patrimonial	-24.941	2.731	-13.951	-10.242
Situação Líquida Patrimonial	-10.758	-7.767	-21.718	-31.960

Fonte: Prestações de Contas

A situação líquida patrimonial⁵⁷ evidenciou um patrimônio líquido negativo de R\$ 31,96 bilhões. Esse dado revela que as obrigações de curto e longo prazo superam os ativos totais do MRJ. No exercício de 2019, foi verificado um implemento de 180% no passivo a descoberto em relação a 2018. No exercício em análise, houve um aumento de 47,15% em relação a 2019, passando de R\$ 21,72 bilhões para R\$ 31,96 bilhões.

No Parecer Prévio referente ao exercício de 2019, esta Corte fez constar o seguinte alerta a respeito da situação patrimonial do município:

A10 - Alertar que a situação patrimonial do MRJ evidencia um patrimônio líquido negativo de R\$ 21,71 bilhões. Comparando o valor de 2018 com o de 2019, verifica-se um implemento de 180% no passivo a descoberto, passando de R\$ 7,76 bilhões para R\$ 21,71 bilhões, proveniente de um resultado patrimonial negativo (deficit patrimonial) de R\$ 13,95 bilhões;

7.3.6 Sequestro de Valores nas Contas Bancárias por Decisão Judicial

No exercício de 2019, em decorrência de ordem judicial emitida pelo Tribunal Regional do Trabalho⁵⁸, foi realizado o sequestro de recursos de algumas contas bancárias do Município do Rio de Janeiro, na ordem de R\$ 390,46 milhões, para fins do pagamento de obrigações da Secretaria Municipal de Saúde junto a prestadores de serviços⁵⁹.

Em auditoria realizada pela CAD em março de 2020, foi constatado que o valor de R\$ 390,46 milhões não transitou pela execução orçamentária do exercício, ocasionando a realização de despesas sem prévio empenho, o que é vedado pelo artigo 60 da Lei nº 4.320/1964.

Além disso, verificou-se que parte desse montante (R\$ 38,13 milhões) pertencia a contas bancárias referentes a diversos fundos municipais que possuem destinação de seus recursos vinculados, não sendo prevista a utilização desses recursos para o pagamento de prestadores de serviços da Secretaria Municipal de Saúde.

⁵⁷ [Ativo (conjunto de bens e direitos) – Passivo (conjunto de obrigações)]

⁵⁸ Processo nº 0102392-05.2019.5.01.0000

⁵⁹ Subitem 4.3.2, fls. 342 do Livro de Prestação de Contas de Governo

	R\$
Sequestros	Valor
SEQUESTROS JUDICIAIS EM CONTAS BANCÁRIAS - FMAS - FR 108	12.218.421
SEQUESTROS JUDICIAIS EM CONTAS BANCÁRIAS - FMHIS - FR 108	3.505.034
SEQUESTROS JUDICIAIS EM CONTAS BANCÁRIAS - FMH - FR 108	42.879
SEQUESTROS JUDICIAIS EM CONTAS BANCÁRIAS FMDCA - FR 113	4.871.448
SEQUESTROS JUDICIAIS EM CONTAS BANCÁRIAS FCA - FR 113	6.289.632
SEQUESTROS JUDICIAIS EM CONTAS BANCÁRIAS FMI - FR 113	100.693
SEQUESTROS JUDICIAIS EM CONTAS BANCÁRIAS FMAD - FR 113	158.597
SEQUESTROS JUDICIAIS EM CONTAS BANCÁRIAS FMDC - FR 113	7.274.446
SEQUESTROS JUDICIAIS EM CONTAS BANCÁRIAS FEOP - FR 113	3.671.063
Total	38.132.212

Fonte: CAD

Insta salientar que conforme preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal⁶⁰ os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o seu ingresso.

No Parecer Prévio de 2019 foram emitidas as seguintes determinações a respeito do tema:

D19 - Que a SMF recomponha o montante de R\$ 38,13 milhões às contas vinculadas a fundos que sofreram sequestro em função da ordem judicial emitida pelo TRT no processo n.º 010239205.2019.5.01.0000 (subitem 10.17);

D20 - Que a SMS proceda à execução orçamentária do valor de R\$ 390,46 milhões referente aos sequestros efetuados nas contas do Município, em função da ordem judicial emitida pelo TRT no processo n.º 0102392- 05.2019.5.01.0000 (subitem 10.17);

Em consulta ao Balancete de Verificação da Administração Direta em dezembro de 2020, a CAD constatou que os valores não foram totalmente recompostos aos fundos vinculados de origem, concluindo-se, portanto, que a referida Determinação (D19) não foi integralmente cumprida.

⁶⁰ LRF, art 8º

Sequestros	Valor
SEQUESTROS JUDICIAIS EM CONTAS BANCÁRIAS - FMHIS - FR 108	103.799
SEQUESTROS JUDICIAIS EM CONTAS BANCÁRIAS - FMH - FR 108	38.854
SEQUESTROS JUDICIAIS EM CONTAS BANCÁRIAS FCA FR 113	6.289.632
SEQUESTROS JUDICIAIS EM CONTAS BANCÁRIAS FMI - FR 113	100.693
SEQUESTROS JUDICIAIS EM CONTAS BANCÁRIAS FMAD - FR 113	158.597
SEQUESTROS JUDICIAIS EM CONTAS BANCÁRIAS FMDC - FR 113	7.274.446
Total	13.966.020

Quanto à Determinação (D20), nos autos do processo 40/100.133/2021, a SMS informou que em 2020 foram executados orçamentariamente, aproximadamente, o montante de R\$ 20 milhões para a regularização dos sequestros judiciais. Além disso, considerando a recente transição de governo e as dificuldades encontradas quanto a organização e histórico de dados da gestão passada, a SMS ressaltou que estão realizando o levantamento das informações necessárias para verificar se outros valores foram usados na execução orçamentária para a regularização do sequestro judicial emitido pelo TRT.

A CAD informou que no Balancete da Administração Direta referente a dezembro de 2020 foi evidenciado o montante de R\$ 160,36 milhões a título de valores sequestrados judicialmente pendentes de regularização orçamentária, concluindo que a Determinação (D20) também não foi integralmente cumprida.

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

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

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

Esta Corte reconheceu⁶¹ a situação de dependência da Entidade de recursos do Tesouro para os fins da LRF, fundamentada, principalmente, nos recorrentes aportes de capital realizados pelo Município do Rio de Janeiro (único acionista da entidade), que entre os exercícios de 2014 e 2018 totalizaram R\$ 827.420.573,38 e tiveram a finalidade de pagar compromissos da CDURP, além de outros recebimentos indiretos do Tesouro.

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

No parecer prévio referente ao exercício de 2019, esta Corte fez constar o seguinte alerta:

A6 – Alertar para o teor da decisão prolatada em 09/10/2019 por este Tribunal, nos autos do processo n.º 40/100.583/2018, determinando, a fim de cumprir os dispositivos da LRF, a adoção de providências para que a CDURP não seja enquadrada como Estatal Não Dependente enquanto persistir a integralização de Capital Social pelo Município do Rio de Janeiro para a cobertura de déficits financeiros decorrentes dos compromissos assumidos pela Entidade, ou persistir a transferência indireta de recursos (subitem 2.2.3);

A CAD informou que foi interposto pela CDURP um Recurso de Reconsideração⁶² da decisão proferida nos autos do processo 40/100.583/2018 que se encontra pendente de decisão.

7.4 DÍVIDA ATIVA

A dívida ativa é o conjunto de créditos tributários e não tributários em favor da Fazenda Pública, não recebidos no prazo para pagamento definido em lei ou em decisão proferida em processo regular, inscrito pelo órgão ou entidade competente, após apuração de certeza e liquidez. É uma fonte potencial de fluxos de caixa reconhecida contabilmente no ativo. Não se confunde com a dívida pública, uma vez que esta representa as obrigações do ente público com terceiros, sendo reconhecida contabilmente no passivo.⁶³

⁶¹ Conforme decisões prolatadas nos processos n.ºs 40/001.095/2017 e 40/100.583/2018

⁶² Processo n.º 40/001.583/2019

⁶³ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - 8ª Edição – Parte III

No âmbito do Município do Rio de Janeiro, a competência para inscrever os créditos tributários e não tributários vencidos e não pagos em dívida ativa, efetuar a sua cobrança administrativa e judicial e conceder o seu parcelamento é da Procuradoria Geral do Município⁶⁴.

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.

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:

	R\$ mil	
	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

Fonte: Contas de Governo 2020

Em relação à composição da Dívida Ativa a participação mais significativa em 31/12/2019 correspondia ao ISS, com 45,60%, seguido pelo IPTU, com 45,00%. Estas espécies tributárias representaram 90,60% dos créditos.

O comportamento da dívida ativa ao longo dos últimos cinco exercícios é demonstrado na tabela abaixo:

⁶⁴ Decreto nº 5865 de 30 de maio de 1986 - Regulamenta o parcelamento de Créditos Municipais inscritos como Dívida Ativa do Município e dá outras providências.

R\$ mil				
Exercício	Previsão [A]	Arrecadação [B]	Desempenho [C] = [B]/[A]	Varição Exercício Anterior
2016	876.767	988.180	112,71%	0,97%
2017	905.177	737.343	81,46%	-25,38%
2018	1.572.921	659.671	41,94%	-10,53%
2019	1.352.761	780.650	57,71%	18,34%
2020	1.544.026	727.847	47,14%	-3,81%

Fonte: CGM - Valores Atualizados pelo IPCA-E médio (Base 2020)

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

No exercício de 2020 a arrecadação alcançou o montante de R\$ 727,85 milhões, atingindo apenas 47,14% da previsão orçamentária, apresentando uma queda em relação ao exercício anterior, quando o desempenho atingiu 57,71% do previsto.

A CAD ressaltou que, nos últimos três exercícios, o baixo desempenho da arrecadação da dívida ativa face à previsão contida na LOA foi fortemente influenciado pela não realização das receitas provenientes da securitização de tais créditos. Tal operação constou nas leis orçamentárias referentes aos exercícios de 2018, 2019 e 2020, com estimativas de ingresso na ordem de R\$ 600 milhões, R\$ 350 milhões e R\$ 800 milhões, respectivamente, que não foram concretizadas.

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

R\$ mil					
Especificação	2016	2017	2018	2019	2020
Receita Total	860.063	665.082	616.731	756.664	727.847
Saldo da Dívida	42.637.540	44.776.739	49.336.820	52.358.370	55.238.958
Índice de Arrecadação	2,02%	1,49%	1,25%	1,45%	1,32%

Fonte: CGM (Valores nominais).

De acordo com dados fornecidos pela PGM, a receita decorrente do Programa Concilia Rio (instituído para o exercício de 2020 por meio da Lei n.º 6.740, de 08/05/2020) totalizou R\$ 382,48 milhões, representando 52,55% da receita total da dívida ativa auferida pelo Município, sendo R\$ 287,74 milhões decorrentes de adesões realizadas após o advento da referida lei.

No tocante ao comportamento das arrecadações por via judicial e amigável nos últimos cinco anos, em valores corrigidos pelo IPCA-E, são apresentados os seguintes

valores⁶⁵:

Arrecadação Total			R\$ mil Constantes		
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

Fonte: PGM/PDA

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

* Valores Atualizados pelo IPCA-E

A especializada apontou que, historicamente, a arrecadação judicial supera a amigável, atingido 60,64% do total em 2020, apresentando um leve aumento em relação à proporção constatada no exercício anterior. Ressalta-se que, dos R\$ 251,01 milhões de arrecadação amigável, R\$ 36,20 milhões (14,42%) decorreram de protestos extrajudiciais.

Os créditos inscritos em dívida ativa objeto de parcelamento com previsão de recebimento em 2021 corresponde a R\$ 256,89 milhões (evidenciado no Ativo Circulante da administração direta), enquanto os parcelamentos com previsão de recebimento a partir de 2022 correspondem a R\$ 736,22 milhões, totalizando R\$ 993,11 milhões.

No tocante aos cancelamentos efetuados durante o exercício de 2020, os valores são detalhados na tabela abaixo:

Baixas da Dívida Ativa				R\$ mil	
Exercício	Cancelamentos (A)	Pagamentos (B)	Total (C) = (A) + (B)	%	
				(D) = (A) / (C)	
2016	3.567.913	988.180	4.556.093	78,31%	
2017	4.664.020	737.343	5.401.363	86,35%	
2018	937.962	656.396	1.594.358	58,83%	
2019	1.356.529	843.635	2.200.164	61,66%	
2020	3.198.372	782.289	3.980.660	80,35%	

valores atualizados pelo IPCA-E

Note-se que os cancelamentos efetuados durante o exercício de 2020 representam 80,35% das baixas da Dívida Ativa.

⁶⁵ Foram excluídos os valores que se referem a pagamentos que, por motivos operacionais do sistema da Dívida Ativa, não podem ser imediatamente relacionados a uma Certidão, antes que se defina tratar-se de cobrança amigável ou judicial e as conversões de depósito tendo em vista que os valores referentes aos exercícios anteriores não continham tal informação.

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

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, nos termos que se seguem:

Considerando que, no exercício de 2019, o montante de cancelamentos de créditos da dívida ativa em decorrência de prescrição totalizou R\$ 261,59 milhões, e que o saldo atualizado das certidões não ajuizadas, com data de prazo prescricional até 31/12/2019, representa um montante de R\$ 2,09 bilhões, dos quais R\$ 1,11 bilhão estão com exigibilidade suspensa, mesmo sendo orientado, nos Pareceres Prévios referentes aos exercícios de 2016, 2017 e 2018, sobre a necessidade de adoção de medidas visando maior controle dos prazos prescricionais de tais créditos e maior agilidade nas providências necessárias junto ao Poder Judiciário, a fim de minimizar os riscos de cancelamentos decretados no curso das execuções fiscais.

[...]

D16 - Que a PGM, na qualidade de órgão responsável pela cobrança dos créditos inscritos em Dívida Ativa, adote medidas visando maior agilidade nas providências necessárias junto ao Poder Judiciário, a fim de que sejam minimizadas as perdas provenientes da prescrição de tais créditos (subitem 10.16);

Em auditoria realizada pela CAD constatou-se que o montante de cancelamentos de créditos em decorrência de prescrição totalizou R\$ 269,42 milhões. Já o saldo atualizado das certidões não ajuizadas, com data de prazo prescricional até 31/12/2020, representou um montante de R\$ 11,62 bilhões, dos quais R\$ 1,63 bilhão com exigibilidade suspensa.

Por fim, cabe acrescentar que no Balanço Patrimonial de 2020 foram excluídos R\$ 3,78 milhões relativos às transações intragovernamentais da Dívida Ativa. No entanto, em auditoria realizada no último mês de março pela CAD, constatou-se, 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\$ 62,80 milhões, resultando em uma superavaliação do ativo.

No parecer prévio referente às Contas de 2019, esta Corte emitiu a Recomendação n.º 2, abaixo transcrita:

R2 - Que a Procuradoria Geral do Município, em conjunto com a Subsecretaria de Patrimônio da Secretaria Municipal de Fazenda, proceda aos ajustes no Sistema da

Dívida Ativa, especialmente na base cadastral do IPTU, a fim de que todas as Certidões de Dívida Ativa que tenham como sujeito passivo Órgãos e Entidades integrantes da Administração Direta ou Indireta possam ser identificadas, e seu montante informado à Controladoria Geral do Município, para que não constem no Balanço Consolidado;

Na mesma auditoria realizada pela CAD em março do ano corrente, a PGM informou que desde 2019 são implementadas alterações no sistema DAM para permitir melhor identificação de órgãos e entidades integrantes da Administração Direta ou Indireta inseridos na condição de devedores, de forma a permitir o correto cancelamento dos créditos que tenham como devedor o Município do Rio de Janeiro. No entanto, a PGM fez ressalva quanto à Administração Indireta Municipal, por não haver previsão expressa na legislação sobre imunidade ou isenção destes entes.

7.5 GESTÃO FISCAL

A responsabilidade fiscal pressupõe a prática de políticas fiscais que busquem o equilíbrio das contas públicas, de forma a manter os gastos de acordo com a disponibilidade orçamentária, cumprindo-se as metas de resultado e obedecendo-se aos limites para geração de despesas com pessoal e endividamento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece as normas de finanças públicas voltadas para esse fim, com amparo no art. 169 da Constituição Federal de 1988, bem como estabelece regras de transparência dos atos públicos, prestação de contas e normas específicas destinadas à contabilidade pública.

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

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

R\$ mil

METAS BIMESTRAIS DE ARRECADAÇÃO - 2020			
Bimestre	Previsão	Arrecadação	Diferença
1º	6.471.823.220	6.589.004.628	117.181.408
2º	4.676.191.999	4.490.082.327	-186.109.672
3º	4.705.190.249	4.142.017.240	-563.173.009
4º	5.281.898.279	4.442.071.086	-839.827.193
5º	4.795.409.329	4.768.861.263	-26.548.066
6º	6.890.035.108	5.063.090.393	-1.826.944.715
Total	32.820.548.184	29.495.126.937	-3.325.421.247

Conforme verifica-se dos dados apresentados acima, apenas no 1º bimestre do exercício houve a superação da meta prevista. Em todos os outros bimestres arrecadação ficou aquém das metas, atingindo-se ao final de 2020 um deficit de arrecadação de R\$ 3,33 bilhões.

No 1º bimestre, a arrecadação correspondeu a 101,81% da meta estabelecida principalmente em função das Receitas Correntes (101,38%), já que as Receitas de Capital, apesar de apresentarem uma arrecadação superior à meta em 137,73%, em termos monetários participaram apenas com R\$ 106,26 milhões do total arrecadado no período (R\$ 6,59 bilhões).

Nos bimestres seguintes, a arrecadação foi inferior à meta estabelecida com índices de 96,02% (2º bimestre), 88,03% (3º bimestre), 84,10% (4º bimestre), 99,45% (5º bimestre) e 73,48% (6º bimestre). Os maiores distanciamentos em relação à meta no acumulado do 2º ao 6º bimestre são provenientes das Receitas Tributárias (-R\$ 2,59 bilhões), Receitas de Contribuições (-R\$ 540 milhões) e Outras Receita Correntes (-R\$ 943 milhões).

No 6º bimestre, a arrecadação total de R\$ 5,06 bilhões demonstrou o menor índice de atingimento da meta do exercício com apenas 73,48% do previsto. Essa disparidade deve-se, principalmente, ao fato de a meta fixada para o 6º bimestre corresponder a 20,99% da previsão total para o exercício, proporção que não se justifica pelo comportamento histórico da arrecadação do Município.

Especificamente com relação às Receitas Tributárias, que representam a maior proporção das receitas municipais, a meta para o último bimestre correspondeu a 19,34% da previsão total, enquanto a arrecadação atingiu 14,94%.

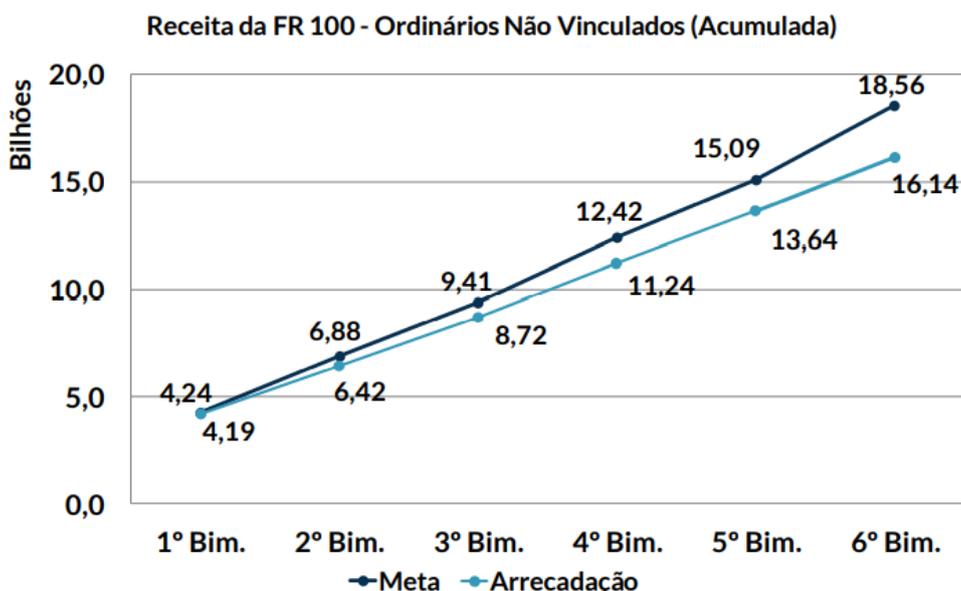
É forçoso destacar que a discrepância entre a receita prevista e a realizada no 6º bimestre de 2019 foi um dos fatores que ensejaram a emissão, por esta Corte, de Parecer Prévio contrário às Contas de Governo referentes ao exercício de 2019, no qual constou a seguinte determinação:

D6 – Que as estimativas para previsão da receita sejam realizadas de maneira a refletir com maior fidedignidade os valores a serem efetivamente arrecadados em cada bimestre, observando as normas técnicas e legais, os efeitos das alterações na legislação, a variação do índice de preços, o crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante conforme disposto no art. 12 da LRF (subitem 10.5);

Como já apontado por esta Corte nos autos do processo 40/100.185/2021⁶⁶, a utilização do artifício de superestimar a receita do último bimestre impossibilitou a detecção de implementos de contingenciamentos orçamentários e financeiros necessários, contribuindo para o desequilíbrio das contas públicas.

A CAD destacou que para o exercício de 2021 as metas de arrecadação fixadas para o 6.º bimestre, por meio da Deliberação CPFGE n.º 769/2021, correspondem a 17,01% do montante previsto na LOA, registrando a menor proporção verificada nos últimos sete anos.

Na análise do cumprimento das metas de arrecadação da fonte de recursos 100 – ordinários não vinculados, que registra as principais receitas do Município (tributárias e de transferências), nota-se que não houve o atingimento do montante previsto em nenhum dos bimestres do exercício, sendo que o distanciamento foi crescente ao longo do período. No último bimestre, o afastamento da meta intensificou-se pela queda na arrecadação da receita tributária, contribuindo para o déficit de arrecadação total (considerando todas as fontes) de R\$ 3,33 bilhões.



Ao longo do exercício de 2020, esta Corte de Contas emitiu diversos alertas e uma

⁶⁶ Análise do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2020

determinação ao Poder Executivo, quando da análise dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e do Acompanhamento da Execução Financeira e Orçamentária, sobre o não atingimento das metas bimestrais de arrecadação e a promoção de alterações necessárias na projeção das metas, tendo em vista que as medidas de isolamento possivelmente impactariam a arrecadação ao longo do exercício.

RREO 2º bimestre/2020 – Processo 40/100.545/2020

5. ALERTAR o Exmo. Sr. Prefeito e a Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira da CMRJ que a arrecadação da receita orçamentária não atingiu a meta fixada para os dois primeiros bimestres do exercício. As medidas de isolamento social decorrentes da pandemia do COVID-19 possivelmente acentuarão a frustração da arrecadação ao longo do exercício, agravando ainda mais o quadro de insuficiência financeira do Município que, ao final do exercício de 2019, já era de R\$ 4,24 bilhões;

RREO 3º bimestre/2020 – Processo 40/100.793/2020

1. ALERTAR que, mesmo com o elevado aporte de recursos do Governo Federal para combater a Covid-19 e outros recebimentos extraordinários não previstos originalmente na LOA, a arrecadação da receita orçamentária não atingiu a meta fixada para os três primeiros bimestres do exercício. As medidas de isolamento social decorrentes da pandemia do COVID-19 possivelmente acentuarão a frustração da arrecadação ao longo do exercício, agravando ainda mais o quadro de insuficiência financeira do Município que, ao final do exercício de 2019, já era de R\$ 4,24 bilhões;

RREO 4º bimestre/2020 – Processo 40/101.086/2020

2. ALERTAR que a arrecadação da receita orçamentária não atingiu a meta fixada para os quatro primeiros bimestres do exercício. As medidas de isolamento social decorrentes da pandemia da COVID-19 possivelmente acentuarão a frustração da arrecadação ao longo do exercício, agravando ainda mais o quadro de insuficiência financeira do Município que, ao final do exercício de 2019, já era de R\$ 4,24 bilhões;

Acompanhamento da Execução Orçamentária - 2º bimestre/2020 – Processo 40/100.619/2020

2) DETERMINAR à Comissão de Programação Financeira e Gestão Fiscal que promova as alterações necessárias na projeção de receitas bimestrais de arrecadação e no cronograma mensal de desembolso fixados pela Deliberação CPFGEF N.º 726/2020, para que as receitas previstas reflitam com maior fidedignidade o efetivo ingresso de recursos em face do atual cenário econômico recessivo causado pela Pandemia do Coronavírus, de forma a atender o comando do art. 12 da LRF⁶⁷ e evitar o agravamento da insuficiência financeira;

⁶⁷ LRF Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante

Apesar de todas as determinações e alertas proferidos por este Tribunal de Contas, as metas bimestrais de arrecadação, fixadas pelas Deliberação CPFGF (Comissão de Programação Financeira e Gestão Fiscal) n° 726, de 13/02/2020, não foram atingidas. Conforme já apontado neste relatório, a arrecadação total do exercício atingiu 89,87% da meta prevista.

Ressalta-se que o município acumulou, entre os exercícios de 2017 a 2020, uma discrepância de mais de R\$ 12 bilhões entre a previsão e a efetiva arrecadação de receitas, o que contribuiu decisivamente para a insuficiência de caixa apurada ao final do exercício, já que possibilitou a realização de diversas despesas sem cobertura financeira.

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

7.5.1 Resultados Fiscais

A política fiscal é um conjunto de medidas adotadas pelo governo com a finalidade de equilibrar as contas públicas. 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 através da diferença entre as receitas e despesas de um período, excluindo-se da conta as receitas e despesas com juros. É o resultado não financeiro e representa o quanto o governo economizou para pagamento da sua dívida (amortização + juros).

e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

	LDO 2020	Realizado/Executado em 2020	Diferença	R\$ mil Variação %
Receitas Primárias (a)	26.745.385	24.452.275	-2.293.110	-8,57%
Despesas Primárias Pagas (b)	24.788.244	22.711.022	-2.077.222	-8,38%
Despesas do Exercício (b.1)	24.788.244	20.144.951		
RPP Pagos (b.2)		2.275.437		
RPN Pagos (b.3)		290.634		
Resultado Primário Acima da Linha (a-b)	1.957.141	1.741.253	-215.889	-11,03%

Fonte: LOA 2020 e RREO 2020

A meta de resultado primário fixada na LDO e atualizada pela LOA para o exercício de 2020 foi de um superavit de R\$ 1,96 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.

Findo o exercício de 2020, o resultado primário apurado pelo Município foi de R\$ 1,74 bilhão, resultando em uma variação desfavorável em relação à meta de R\$ 215,89 milhões (-11,03%), conforme divulgado na Prestação de Contas do Governo.

Não obstante as receitas primárias terem ficado 8,57% abaixo da meta fixada, as despesas primárias pagas também ficaram aquém do fixado em 8,38%, resultando, dessa forma, no superavit apurado no exercício.

Em relação às receitas primárias correntes, as maiores frustrações ocorreram nas receitas tributárias (R\$ 2,48 bilhões), em especial no IPTU e no ISS, que sofreram o impacto das medidas de restrição da atividade econômica adotadas em virtude da pandemia. Houve superação da meta em R\$ 887,55 milhões nas transferências correntes, principalmente em função das transferências do SUS e daquelas decorrentes do disposto na Lei Complementar n.º 173/2020, que superaram as frustrações das receitas provenientes do FPM, ICMS, IPVA e FUNDEB.

A CAD destacou em sua instrução que do total de despesas primárias empenhadas no exercício (R\$ 24,12 bilhões), 16,48% foram inscritas em restos a pagar (R\$ 3,97 bilhões). Prossegue esclarecendo que, tendo em vista que a apuração do resultado primário 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, as despesas incorridas e não executadas orçamentariamente, evidenciadas no Balanço Patrimonial da Administração Direta no montante de R\$ 1,61

bilhão, constituem em sua totalidade despesas primárias⁶⁸. Sendo assim, da mesma forma que os Restos a Pagar, impactarão a apuração do resultado primário apenas quando do seu efetivo pagamento.

A especializada também apontou que, a princípio, a inscrição em restos a pagar de um montante proporcionalmente significativo em relação à despesa empenhada não constitui uma impropriedade. O ponto que merece destaque reside no fato de que o Município não possuía, ao final do exercício de 2020, disponibilidade financeira suficiente para suportar tal inscrição, resultando, desta forma, no comprometimento de receitas dos próximos exercícios para quitar tais obrigações.

Por fim, cabe acrescentar que parte do superavit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de 2019 foi incorporado ao Orçamento de 2020, tendo sido pagos R\$ 177,86 milhões com tais recursos. A incorporação de recursos de superavit financeiro de exercícios anteriores também influencia o resultado primário, uma vez que os créditos adicionais são incluídos na apuração das despesas primárias.

No que tange ao resultado fiscal nominal, que representa o resultado total apresentado pelo ente federado, abrangendo não só o desempenho não financeiro, mas também o resultado financeiro (juros), os dados divulgados pelo Poder Executivo evidenciam o seguinte quadro:

	LOA 2020	Valor Incorrido em 2020	Diferença	Variação %
Resultado Primário Acima da Linha (a)	1.957.141	1.741.253	-215.889	-11,03%
Juros Nominais (b) = (c+d)	-829.120	-2.181.306	-1.352.186	-163,09%
Juros e Encargos Ativos (c)		1.036.563		
(-) Juros e Encargos Passivos (d)		-3.217.870		
Resultado Nominal Acima da Linha (a+b)	1.128.021	-440.054	-1.568.075	-139,01%

Fonte: LOA 2020 e RREO 2020

O resultado nominal fixado para o período previa um saldo positivo na ordem de R\$ 1,13 bilhão, no entanto, o valor apurado ao final do exercício foi de um saldo negativo de R\$ 440 milhões, com um distanciamento da meta de 139,01%.

A meta de resultado nominal foi apurada a partir da previsão de um resultado primário de R\$ 1,96 bilhões. Desse ponto de partida, conjecturou-se um resultado negativo da conta de juros no valor de R\$ 829,12 milhões, ao passo que o resultado atingido no exercício alcançou R\$ 2,18 bilhões negativos, apresentando desvio de

⁶⁸ Conforme informação no item 8 do Livro da presente Prestação de Contas, em atendimento parcial à Determinação D13, emitida no parecer prévio referente ao exercício de 2019

163,09% do previsto.

Conforme apurado em auditoria realizada pela CAD no último mês de março, os juros ativos foram constituídos por variações cambiais da dívida pública (R\$ 982,64 milhões) e rendimentos de aplicações financeiras (R\$ 53,92 milhões). Já os juros passivos representaram as variações decorrentes do estoque da dívida consolidada do Município, sendo R\$ 2,42 bilhões de variações monetárias/cambiais, R\$ 799,67 milhões provenientes de juros/encargos e R\$ 1,76 milhão de débitos parcelados.

Logo, pode-se concluir que o que mais contribuiu para o deslocamento desfavorável de R\$ 1,57 bilhão em relação à meta do Resultado Nominal foi a conta de juros, cujo desvio negativo chegou a R\$ 1,35 bilhão, ocasionado principalmente pela queda dos rendimentos das aplicações financeiras e pelo acréscimo da variação cambial sobre a dívida contratual externa. O resultado primário, por sua vez, pouco influenciou essa variação negativa, haja vista seu deslocamento em relação à meta estipulada na LOA ter sido negativo em apenas 11,03%.

É importante destacar que apesar do 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 com mais efetiva da variação da dívida consolidada líquida do ente em relação ao exercício anterior.

	R\$ mil	
	Saldo em 31/12/2019 (a)	Saldo em 31/12/2020 (b)
Dívida Consolidada (I)	15.265.745	18.772.818
Deduções (II)	115.608	443.732
Disponibilidade de Caixa Bruta	1.159.252	1.673.582
(-) Restos a Pagar Processados	(1.978.673)	(1.446.931)
Haveres Financeiros	115.608	217.081
Dívida Consolidada Líquida (III) = (I-II)	15.150.136	18.329.086
Resultado Nominal Abaixo da Linha (IV) = (IIIa - IIIb)		-3.178.949
Ajustes Metodológicos (V) = (VI+VII+VIII+IX)		2.738.895
Variação Saldo RPP (VI)		(531.742)
Passivos reconhecidos (VII)		1.761.952
Pagamento de Precatórios incluídos na DC (VIII)		(4.976)
Ajustes relativos ao RPPS (IX)		(4.054.606)
Outros Ajustes (X)		5.568.268
Resultado Nominal Ajustado Abaixo da Linha (VIII) = (IV-V)		-440.054
Meta do Resultado Nominal Fixada no Anexo de metas Fiscais		1.128.021

* após a dedução dos restos a pagar processados

Fonte: LOA e RREO 2019 / CAD

Conforme demonstrado no quadro acima, a dívida consolidada líquida do município que ao final do exercício de 2019 totalizava R\$ 15,15 bilhões, encerrou 2020 no montante de R\$ 18,33 bilhões, acarretando um resultado nominal negativo, apurado pelo método “abaixo da linha”, no valor de R\$ 3,18 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 são sintetizados na tabela a seguir:

AJUSTES METODOLÓGICOS		R\$
RESULTADO NOMINAL ABAIXO DA LINHA		(3.178.949.195)
Variação saldo RPP 2020/2019		(531.742.343)
Passivos Reconhecidos na DC		1.761.952.008
Pagamentos de precatórios integrantes da DC		(4.976.281)
Ajustes relativos ao RPPS		(4.054.605.852)
Outros Ajustes:		5.568.267.945
Inscrição de Precatórios (ajuste da Dív Consol)	338.313.092	
Reconhecimento da Obrigação de Financiamento - Importações em andamento (ajuste da Dív Consol)	277.785.057	
Movimentação Demais Haveres Financeiros	(101.472.990)	
Movimentação Intraorçamentária (ajuste da Disp de Caixa)	4.186.643.337	
Movimentação Extraorçamentária (ajuste da Disp de Caixa)	143.877.063	
Disponibilidade de Caixa Líquida Negativa em 31/12/2019 (ajuste da Disp de Caixa)	819.421.622	
Outros	(96.299.236)	
RESULTADO NOMINAL ACIMA DA LINHA		(440.053.718)

Fonte: RREO 2020

7.5.2 Insuficiência Financeira

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar tem por objetivo dar transparência ao equilíbrio entre a geração de despesa e a disponibilidade de caixa, bem como ao equilíbrio entre a inscrição em restos a pagar não processados e a disponibilidade de caixa.

	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA DO PODER EXECUTIVO	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS *	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA	RPN INSCRITO	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA APÓS INSCRIÇÃO EM RPN
	(a)	(b)	(c) = (a) - (b)	(d)	(e) = (c) - (d)
Recursos Vinculados (I)	2.537.751.144	2.923.917.699	-386.166.554	1.094.154.026	-1.480.320.580
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	767.418.132	726.942.582	40.475.551	42.490.856	-2.015.305
Transferências do FUNDEB	303.638.685	242.435.400	61.203.284	86.201.915	-24.998.631
Outros Recursos Vinculados à Educação	76.552.596	47.138.707	29.413.889	24.754.210	4.659.679
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	414.753.476	332.892.057	81.861.419	238.369.045	-156.507.626
Outros Recursos Vinculados à Saúde	376.457.371	250.740.804	125.716.567	179.668.308	-53.951.740
Recursos Vinculados à Assistência Social	34.606.688	5.717.969	28.888.719	9.681.095	19.207.624
Recursos Vinculados ao RPPS - Plano Previdenciário	9.573.392	784.160.964	-774.587.571	72.567.569	-847.155.140
Rec. Operações de Crédito (exceto vinculados à Educação e Saúde)	49.418.752	48.347.439	1.071.314	25.645.317	-24.574.003
Recursos de Alienação de Bens/Ativos	12.620.821	133.719	12.487.102	1.517.251	10.969.852
Outros Recursos Vinculados	492.711.230	485.408.059	7.303.171	413.258.460	-405.955.289
Recursos não Vinculados (II)	-1.065.254.208	2.003.179.957	-3.068.434.165	1.005.722.789	-4.074.156.954
Recursos Ordinários	-1.065.254.208	2.003.179.957	-3.068.434.165	1.005.722.789	-4.074.156.954
Total (I + II)	1.472.496.937	4.927.097.656	-3.454.600.720	2.099.876.815	-5.554.477.535

*De acordo com dados obtidos em auditoria, foram incluídos nessa coluna os montantes de: R\$ 2.029.338.352,79 - relativo a despesas incorridas sem execução orçamentária; R\$2.847.432.649,66 - dos restos a pagar processados totais e não processados de exercícios anteriores; e R\$ 75.227.603,45,37 - referente a outras Obrigações Financeiras.

Fontes: RGF e Planilha "Detalhamento da Disponibilidade de Caixa Bruta do Exercício de 2020", elaborada pela CGM

Ficou evidenciado que após a inscrição dos Restos a Pagar Não Processados no montante de R\$ 2,10 bilhões o Poder Executivo apresentou uma insuficiência financeira na ordem de R\$ 5,55 bilhões ao final de 2020.

Com efeito, pode-se dizer que ao final de 2020 faltavam ao Município R\$ 5,55 bilhões para honrar com suas obrigações já assumidas, correspondente a valores com exigibilidade imediata, que podem ser reclamados por seus titulares a qualquer momento, inclusive pela via judicial.

Cabe registrar que no cálculo desse montante foram consideradas as despesas incorridas que não transitaram pela execução orçamentária e, conseqüentemente, não foram inscritas em restos a pagar no total de R\$ 2,03 bilhões, e demais obrigações financeiras que totalizaram R\$ 75,23 milhões.

É forçoso destacar que o grave cenário de crise fiscal que assola o Município do Rio de Janeiro se revela extremamente preocupante. Mais uma vez o município fechou o exercício realizando despesas em valor superior a arrecadação, ocasionando um déficit orçamentário de R\$ 994 milhões. Ademais, a realização de despesas incorridas sem a devida execução orçamentária (R\$ 2,03 bilhões) e a previsão superestimada da receita (R\$ 3,32 bilhões em 2020) justificam o aumento do montante da insuficiência financeira de R\$ 4,24 bilhões em 2019 para R\$ 5,55 bilhões em 2020. Tal montante corresponde a 17,76% da dotação do Município para o exercício de 2021⁶⁹ (R\$ 31,27 bilhões), sem considerar os reflexos que ainda poderão ser verificados em caso de eventual prolongamento da pandemia da Covid-19.

Conforme destacado no voto proferido no processo 40/101.086/2020⁷⁰, este

⁶⁹ Lei nº 6.842/2020 – Lei Orçamentária de 2021

⁷⁰ Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2020.

Tribunal alertou que, por ser tratar do último ano de mandato do chefe do Poder Executivo, deveria ser observado o cumprimento do art. 42 da LRF, que veda 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.

Neste particular, cabe ressaltar que em decorrência da alteração promovida pela Lei Complementar 173/2020, em seus parágrafos 1º, 2º e 3º⁷¹, do artigo 65 da LRF, a regra prevista no artigo 42 da LRF pode ser excepcionalmente afastada em caso de calamidade reconhecida pelo Congresso Nacional desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate da calamidade pública.

Tendo em vista que o Congresso Nacional reconheceu, por meio do Decreto Legislativo n.º 6, de 20/03/2020, o estado de calamidade pública até 31/12/2020, fez-se necessária a quantificação do montante da insuficiência financeira gerada pelas ações de enfrentamento da pandemia.

Em atendimento à Determinação D9 constante do parecer prévio referente ao exercício de 2019, a CGM demonstrou, no item 9.2 da presente Prestação de Contas, o montante das despesas orçamentárias executadas em 2020 relacionadas à pandemia.

De acordo com informações obtidas pela CAD em auditoria realizada no último mês de março de 2021, os dados podem ser apresentados conforme tabela abaixo:

⁷¹ Art. 65 [...]

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para: a) contratação e aditamento de operações de crédito; b) concessão de garantias; c) contratação entre entes da Federação; e d) recebimento de transferências voluntárias;

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública:

I - aplicar-se-á exclusivamente:

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade;

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo; II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização.

§ 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes.

R\$

	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA	DESPESAS LIQUIDADAS VINCULADAS À PANDEMIA DA COVID-19	DISPONIBILIDADE E DE CAIXA LÍQUIDA AJUSTADA	RPN INSCRITO TOTAL	RPN DAS DESPESAS VINCULADAS À COVID-19	RPN SEM DESPESAS VINCULADAS À COVID-19	DISPONIB. CAIXA LÍQUIDA AJUSTADA APOS INSCRIÇÃO EM RPN (EXCETO RPN VINCULADOS A COVID-19)
	(a)	(b)	(c) = (a + b)	(d)	(e)	(f) = (d) - (e)	(c - f)
Recursos Vinculados (I)	-386.166.555	559.847.896	173.681.342	1.094.154.026	115.366.855	978.787.171	-805.105.829
Receitas de Impostos e Transf. de Impostos - Educação	40.475.551		40.475.551	42.490.856		42.490.856	-2.015.305
Transferências do FUNDEB	61.203.284	6.954.941	68.158.226	86.201.915	2.745.297	83.456.618	-15.298.393
Outros Recursos Vinculados à Educação	29.413.889	86.805.526	116.219.415	24.754.210	603.321	24.150.889	92.068.526
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	81.861.419	87.897.146	169.758.565	238.369.045	10.759.812	227.609.233	-57.850.668
Outros Recursos Vinculados à Saúde	125.716.567	248.468.799	374.185.366	179.668.308	30.527.330	149.140.978	225.044.389
Recursos Vinculados à Assistência Social	28.888.719	8.418.460	37.307.179	9.681.095	60	9.681.035	27.626.143
Recursos Vinculados ao RPPS - Plano Previdenciário	-774.587.571		-774.587.571	72.567.569		72.567.569	-847.155.140
Rec. Operações Crédito (exceto vinculados Educação e Saúde)	1.071.314		1.071.314	25.645.317		25.645.317	-24.574.003
Recursos de Alienação de Bens/Ativos	12.487.102		12.487.102	1.517.251		1.517.251	10.969.852
FAS 5	10.412.486		10.412.486	20.521.396		20.521.396	-10.108.910
Multas de Trânsito	-19.007.745		-19.007.745	25.168.439		25.168.439	-44.176.184
Licenc. de Grupam. de Edificações	-2.553.568		-2.553.568	53.513		53.513	-2.607.082
CIDE	84.956		84.956	968.421		968.421	-883.465
Contrap. Regularização de Obras	10.110.174	13.924.876	24.035.050	24.490.589	92	24.490.497	-455.447
Outros Recursos Vinculados	8.256.867	107.378.149	115.635.017	342.056.102	70.730.943	271.325.158	-155.690.142
Recursos não Vinculados (II)	-3.068.434.165	156.517.198	-2.911.916.967	1.005.722.789	19.491.222	986.231.568	-3.898.148.534
Recursos Ordinários	-3.068.434.165	156.517.198	-2.911.916.967	1.005.722.789	19.491.222	986.231.568	-3.898.148.534
Total (I + II)	-3.454.600.720	716.365.095	-2.738.235.625	2.099.876.815	134.858.077	1.965.018.738	-4.703.254.363

Fontes: Excell Adin, RGF e Planilha "Detalhamento da Disponibilidade de Caixa Bruta do Exercício de 2020", elaborada pela CGM

Pela análise das informações, é possível notar que mesmo após a exclusão das despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia, o Poder Executivo apresentou, ao final do exercício de 2020, insuficiência na disponibilidade de caixa no montante de R\$ 4,70 bilhões, caracterizando o descumprimento do mandamento contido no art. 42 da LRF.

		R\$
FONTES	CÓDIGO FR's	INSUFICIÊNCIA
IMPOSTOSE TRANSFERÊNCIAS - EDUCAÇÃO	117, 163, 172	2.015.305
FUNDEB	142	15.298.393
IMPOSTOSE TRANSFERÊNCIAS - SAÚDE	119, 164, 173	57.850.668
RPPS	ÓRGÃO FUNPREVI	847.155.140
FASS (*)	ÓRGÃO FASS	10.108.910
MULTAS DE TRÂNSITO (*)	109	44.176.184
LICENCIAMENTO GRUPAMENTO DE EDIFICAÇÕES (*)	106	2.607.082
CIDE (*)	140	883.465
CONTRAPARTIDA REGULARIZ. OBRAS (*)	126, 146, 174	455.447
RECURSOS NÃO VINCULADOS	100, 101, 102, 165, 168, 170, 200, 201, 202	3.898.148.534

(*) inseridos no grupo Outros Recursos Vinculados no anexo 5 do RGF

A tabela acima detalhou as fontes de recursos com insuficiência financeira. A CAD ressaltou "...que as fontes relacionadas a convênios (inseridas no grupo Outros Recursos Vinculados) e operações de crédito, embora tenham apresentado insuficiência, não foram consideradas para fins de cumprimento do art. 42 da LRF, face à dinâmica, existente em alguns instrumentos firmados, de necessidade de liquidação prévia das despesas para fins de liberação dos recursos correspondentes. Da mesma forma, também não foi considerada a insuficiência da COSIP (FR 150, inserida no grupo Outros Recursos Vinculados), no valor de R\$ 7,45 milhões, face ao ajuste de dedução da receita orçamentária efetuado ao final do exercício, no montante de R\$ 12,21 milhões, conforme exposto no subitem 2.4.9.”.

8. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

O presente capítulo tem por objetivo avaliar a adequação da gestão orçamentária e financeira do exercício de 2020 quanto ao cumprimento das leis e normas pertinentes, principalmente no que tange às regras insculpidas na Constituição Federal, na Lei Complementar no 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual.

8.1 DESPESA DE PESSOAL

Em atendimento ao caput do art. 169⁷² da Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal definiu os limites para o gasto com pessoal de cada ente da federação.

São consideradas despesas com pessoal o somatório dos gastos do ente com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência⁷³.

Para fins de cumprimento do limite fixado na LRF, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal"⁷⁴.

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

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

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

A tabela abaixo evidencia que a despesa consolidada com pessoal do Município do Rio de Janeiro em 2020 correspondeu a 59,20% da Receita Corrente Líquida ajustada:

⁷² 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.

⁷³ Lei Complementar nº 101/2000, art. 18

⁷⁴ Lei Complementar nº 101/2000, §1º, art. 18

R\$ mil				
Despesa com Pessoal	Executivo	Câmara	TCM	Consolidado
Despesa Bruta com Pessoal [I]	18.200.302	473.487	222.264	18.896.053
Pessoal Ativo	12.431.530	473.487	221.494	13.126.512
Pessoal Inativo e Pensionistas	5.698.453	-	770	5.699.223
Outras de Despesa de Pessoal decor. contratos de terceirização (art. 18 § 1º da LRF)	70.318	-	-	70.318
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º da LRF) [II]	5.030.807	1.542	655	5.033.004
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	3.626	547	-	4.173
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	98.312	-	-	98.312
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	151.706	995	655	153.357
(-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	4.777.162	-	-	4.777.162
Total da Despesa com Pessoal para fins de Limite [III] = [I] - [II]	13.169.495	471.945	221.609	13.863.049
Recita Corrente Líquida Ajustada [IV]				23.415.408
% do Total da Despesa Líquida com Pessoal sobre a RCL [V] = [III / IV] * 100	56,24%	2,02%	0,95%	59,20%
Limite de Alerta [VIII] = [90% x VI] (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF)	48,60%	4,10%	1,31%	54,00%
Limite Prudencial [VII] = [95% x VI] (parágrafo único do art. 22 da LRF)	51,30%	4,32%	1,38%	57,00%
Limite Máximo [VI] (inciso III, art. 20 da LRF)	54,00%	4,55%	1,45%	60,00%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo, CMRJ e TCMRJ.

Os gastos com pessoal da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas corresponderam, respectivamente, a 2,02% e 0,95% da Receita Corrente Líquida ajustada no período, ambos abaixo do limite legal.

Já a despesa com pessoal do Poder Executivo alcançou 56,24% da RCL, ultrapassando o limite máximo (54%)⁷⁵ estabelecido pela LRF.

No que se refere ao décimo-terceiro salário de 2020, cumpre registrar, que foram efetivamente pagos, no âmbito do Poder Executivo, a parcela devida aos servidores que recebiam até R\$ 4 mil. Em auditoria realizada pela CAD em março do ano corrente, verificou-se que o montante previsto para o cumprimento da obrigação referente aos demais servidores foi integralmente empenhado, com a devida inscrição em restos a pagar.

Em que pese a despesa com pessoal do Poder Executivo encontrar-se acima do limite máximo desde o último quadrimestre de 2019, o prazo para recondução da despesa com pessoal, na forma prevista no art. 23⁷⁶, foi suspenso em 2020, nos termos dispostos no art. 65⁷⁷ da LRF, em função da decretação do estado de calamidade pública.

Importante ressaltar que o reconhecimento da calamidade pública e o disposto no artigo 15⁷⁸ da Lei Complementar nº 178/2021 não dispensam o Poder Executivo do

⁷⁵ LRF, alínea “b”, inciso III do art. 20

⁷⁶ LRF, Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

⁷⁷ 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:

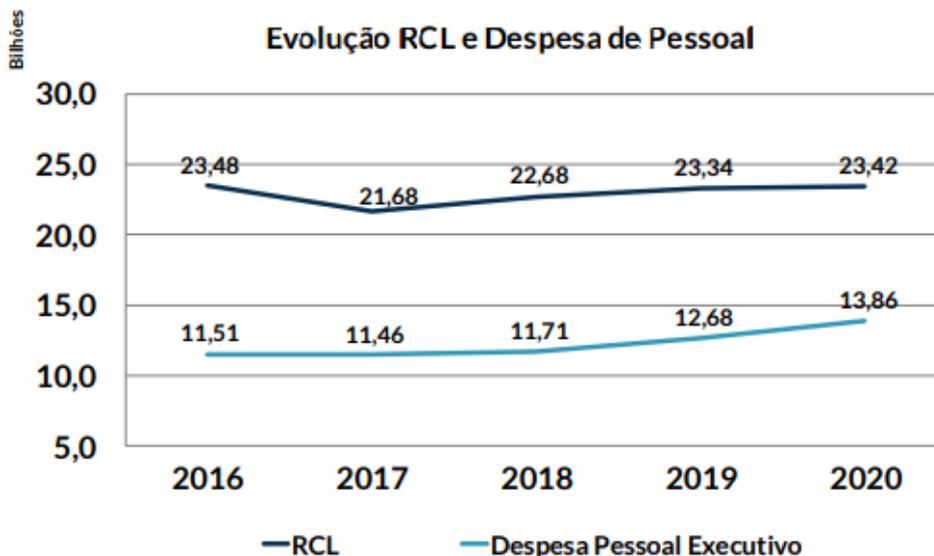
I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

⁷⁸ Art. 15. O Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro da publicação desta Lei Complementar estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de

cumprimento do limite com despesa de pessoal, apenas suspendem a contagem do prazo de enquadramento e as restrições previstas no art. 23 da LRF, fazendo-se necessário a continuidade de medidas estruturantes visando a redução da despesa de pessoal.

No tocante à evolução da Receita Corrente Líquida e da despesa de pessoal do Poder Executivo, destaca-se que a proporção entre a despesa com pessoal e a RCL passou de 49,04% em 2016 para 56,24% em 2020. A partir do gráfico⁷⁹ abaixo, é possível visualizar uma queda da receita corrente líquida em 2017, com uma curva de recuperação nos últimos exercícios, ainda que em um patamar abaixo do atingido em 2016.

Por outro lado, os gastos com pessoal, após discreta diminuição em 2017, voltaram a subir nos últimos exercícios, e de forma mais acentuada em 2020. Considerando o período 2016/2020, a RCL apresentou pequena queda real de 0,28%, enquanto a despesa com pessoal sofreu incremento real de 20,40%.



No que tange às despesas de pessoal decorrentes de contratos firmados com organizações sociais, a CAD destacou que no Parecer Prévio referente ao exercício de 2018 foi determinado que a CGM informasse, nas Prestações de Contas de Governo, o montante correspondente a tais despesas e suas Secretarias executoras.

De acordo com informações prestadas pela CGM, as despesas de pessoal com organizações sociais somaram, no exercício de 2020, o montante de R\$ 1,59 bilhão, sendo

maio de 2000, deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

⁷⁹ Não foram consideradas as deduções, nos exercícios de 2018 e 2019, dos valores referentes aos royalties antecipados ao Funprevi pelo tesouro, nos montantes de R\$ 324.161.475,36 e R\$ 532.020.760,12, conforme apurado nos respectivos processos de Prestação de Contas de Governo (40/000.574/2019 e 40/100.348/2020).

R\$ 1,14 bilhão (71,66%) decorrente de instrumentos firmados pela Secretaria Municipal de Saúde.

Por fim, a especializada sugeriu a emissão de Alerta ao Poder Executivo, nos mesmos termos do Alerta A3, constante do Parecer Prévio referente ao exercício de 2019.

A3 – De acordo com o disposto na Portaria STN n.º 377, de 08/07/2020, a partir do exercício de 2022, as despesas com mão de obra decorrentes de contratos de gestão firmados com entidades sem fins lucrativos serão consideradas Despesas com Pessoal dos entes contratantes para fins de apuração do limite estabelecido no art. 19 da LRF (subitem 3.1);

8.2 EDUCAÇÃO

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

A Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) discrimina, em seus arts. 70 e 71, as despesas que são consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, bem como suas vedações.

Os Tribunais de Contas têm a atribuição de acompanhar a aplicação dos recursos e verificar o cumprimento da aplicação mínima constitucional nas Contas de Governo prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, de acordo com o art. 73 da LDB⁸⁰.

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

O percentual apresentado pela CGM na prestação de contas foi de 28,87%. No entanto, a CAD identificou despesas que não deveriam ser consideradas na base de cálculo do limite mínimo constitucional em MDE no montante de R\$ 9,98 milhões, conforme apresentado na tabela a seguir:

⁸⁰ Lei nº 9.394/96, LDB - Art. 73. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.

		R\$
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE/2020		
I - Base de Cálculo do Anexo 8 - RREO		
[A] - Receita de Impostos e Transferências		15.398.871.475,08
[B] - Despesas para Fins de MDE		4.445.397.930,72
II - Exame TCM/SGCE/CAD		
(-) Deduções		
1) Despesas com o Ensino Estadual		8.566.633,00
2) Segurança Pública (GMRIO)		1.009.206,00
3) Despesas com Assistência Médica (Multirio)		351.500,52
4) Despesas com Concessionárias (Juros e Multas)		57.703,01
[C] - Total das Deduções (itens 1 a 4)		9.985.042,53
[D] - Despesas para Fins de Limite [B-C]		4.435.412.888,19
[E] - Percentual Aplicado em 2020:	CGM = [B/A]	28,87%
	TCM = [D/A]	28,80%

Fonte: Relatório da CAD

Após realização do ajuste nos cálculos, foi possível obter o percentual de 28,80%, evidenciando que o Município cumpriu o limite constitucional.

8.2.1 FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por Estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculados à educação.

Além desses recursos, ainda compõe o FUNDEB, a título de complementação, uma parcela de recursos federais sempre que seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Sublinha-se que o FUNDEB entrou em vigor em janeiro de 2007, conforme previa a Emenda Constitucional nº 53, e se estenderia até o exercício de 2020. Durante parte do exercício de 2020, o FUNDEB foi regulamentado pela Lei n.º 11.494/2007 e pelo Decreto n.º 6.253/2007.

Todavia, com o advento da Emenda Constitucional nº 108, de 27/08/2020, o FUNDEB tornou-se um instrumento permanente de financiamento da educação pública, passando a ser regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

Os recursos destinados ao FUNDEB em 2020 totalizaram o montante de R\$ 2,71 bilhões e foram decorrentes das seguintes fontes:

		R\$
Receitas Correntes		%
Transferências Correntes	2.701.912.261	99,82%
Patrimoniais	4.705.192	0,17%
Outras Receitas Correntes	97.277	0,00%
Total	2.706.714.730	100%

Fonte: CAD

As transferências correntes podem ser detalhadas conforme tabela colacionada abaixo:

		R\$
Origem de Recursos		
Parcela do ICMS	2.126.337.208	
Parcela do IPVA	165.943.879	
Parcela do FPM	164.074.576	
Parcela do FPE	81.006.830	
Parcela do ITCMD	62.194.999	
Parcela do IPI-EXP	60.771.161	
Parcela da LC 87/96	0	
Parcela do ITR	387.878	
Parcela Complemento União	41.195.730	
Total	2.701.912.261	

Fonte: Contas de Governo 2020

No exercício de 2020, o ganho do FUNDEB, decorrente da diferença entre o valor recebido e o retido, totalizou R\$ 1,94 bilhão, cabendo mencionar que, conforme a 11ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, o valor de R\$ 41,2 milhões da parcela da complementação da União não faz parte da apuração do ganho do FUNDEB.

				R\$
	Transferências Recebidas (Parcelas)	Valores Destinados (Cotas-Parte)	Ganho do FUNDEB	
ICMS	2.126.337.208	494.510.026	1.631.827.182	
IPVA	165.943.879	149.055.457	16.888.422	
FPM	164.074.576	66.996.761	97.077.815	
FPE	81.006.830	-	81.006.830	
ITCM	62.194.999	-	62.194.999	
IPI-EXP	60.771.161	13.839.698	46.931.463	
LC 87/1996	-	-	-	
ITR	387.878	190.223	197.655	
Total	2.660.716.531	724.592.165	1.936.124.366	

Fonte: Contas de Governo 2020

Com relação às despesas, estas atingiram o montante de R\$ 2,65 bilhões, representando 98,80% da dotação autorizada atualizada, sendo executadas por meio das seguintes atividades:

	R\$	
Ações	Empenhado	%
Pessoal das unidades escolares - ensino fundamental	1.921.896.916	72,41%
Pessoal das unidades escolares - educação infantil	198.140.895	7,46%
Manutenção e revitalização das unidades escolares	121.054.012	4,56%
Manutenção e revitalização da educação infantil	107.503.305	4,05%
Pessoal das unidades escolares - jovens e adultos no ensino fundam	62.783.027	2,37%
Pessoal das unidades escolares - educação especial	62.470.128	2,35%
Aquisição de material didático	55.590.800	2,09%
Concessionárias de serviços públicos de energia elétrica	31.116.290	1,17%
Apoio administrativo	29.351.174	1,11%
Concessionárias de serviços públicos	14.447.843	0,54%
Manutenção e desenvolvimento da informática	12.248.482	0,46%
Manutenção e revitalização do ensino fundamental	11.198.235	0,42%
Atendimento escolar especializado	6.844.102	0,26%
Obras para a rede de ensino fundamental	6.745.135	0,25%
Construção de escolas em tempo integral	6.000.000	0,23%
Programa de estágio da SME	3.909.491	0,15%
Descentralização da gestão participativa	1.091.194	0,04%
Formação continuada de professores	1.009.636	0,04%
Capacitação pedagógica, técnico-administrativa e gerencial	853.103	0,03%
Programa de atendimento a jovens e adultos no ensino fundamental	34.320	0,00%
Total	2.654.288.088	100%

Fonte: Contas de Governo 2020

Cabe destacar que, segundo informações prestadas pela CAD, foram identificadas despesas no montante de R\$ 704,80 mil pagas com recursos do FUNDEB que não se enquadram como manutenção e desenvolvimento do ensino⁸¹. Esta prática reiterada vem sendo motivo de recomendação e determinações por parte desta Corte de Contas quando das análises das Prestações de Contas de Governo desde o exercício de 2016.

Parecer Prévio - exercício 2016

R12. Que os recursos advindos do FUNDEB sejam aplicados pelo Município somente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a

⁸¹ Segundo informações obtidas no relatório da CAD, R\$ 5,51 mil se referem a gastos de bibliotecas com usuários da comunidade em geral, não estando relacionado a alunos, docentes e profissionais da educação geral (subitem 3.2.3.1) e R\$ 654,29 mil se referem a pagamento de juros, multas e outros encargos (subitem 3.2.3.2)

educação básica pública, nos termos do art. 21, caput, da Lei n.º 11.494/2007 c/c o art. 70, caput e incisos I a VIII, da Lei n.º 9.394/1996 (subitem 3.2.3);

Parecer Prévio - exercício 2017

D3.14 Que os recursos advindos do FUNDEB sejam aplicados pelo Município somente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos termos do art. 21, caput, da Lei Federal no 11.494/2007 c/c com o art. 70, caput e incisos I a VIII, da Lei Federal n.º 9.394/1996;

Parecer Prévio - exercício 2018

D05. Que os recursos advindos do FUNDEB sejam aplicados pelo Município somente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos termos do art. 21, caput, da Lei Federal n.º 11.494/2007 c/c com o art. 70, caput e incisos I a VIII, da Lei Federal n.º 9.394/1996 (subitens 3.2.3 e 11-D14).

Parecer Prévio – exercício 2019

D25. Que os recursos advindos do FUNDEB sejam aplicados somente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos termos do art. 21, caput, da Lei Federal n.º 11.494/2007 c/c com o art. 70, caput e incisos I a VIII, da Lei Federal n.º 9.394/1996, devendo ser observadas para o exercício de 2021 as novas regras introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 108/2020.

No que se refere ao limite estabelecido pelos art. 60, XII, do ADCT da Constituição Federal, com redação incluída pela Emenda Constitucional n.º 53/2006, e art. 22, caput, da Lei n.º 11.494/2007, o Município deverá destinar, no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEB ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

Com efeito, o Município do Rio de Janeiro destinou, no exercício de 2020, o montante de R\$ 2,24 bilhões, ou seja, 82,96% dos recursos recebidos do FUNDEB, à remuneração dos profissionais do magistério, cumprindo os dispositivos constitucional e legal.

8.2.1.1 SALDO FINANCEIRO

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

No exercício de 2020, o Município arrecadou R\$ 2,71 bilhões com receitas recebidas do FUNDEB e empenhou R\$ 2,65 bilhões, restando um valor não aplicado no exercício de R\$ 52,43 milhões. Este montante representou um percentual de 1,94%, inferior ao limite máximo de 5% permitido.

8.2.1.2 SALÁRIO-EDUCAÇÃO

O Salário-Educação é uma contribuição social prevista no art. 212, § 5º, da Constituição Federal, com alterações promovidas pela Emenda Constitucional n.º 53/2006, 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.

Nos termos do art. 15 da Lei n.º 9.424/1996, a contribuição social recolhida pelas empresas é calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais. O Salário-Educação é arrecadado, fiscalizado e cobrado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda (RFB/MF) e, posteriormente, repassado a Estados e Municípios.

Os recursos do Salário-Educação podem ser aplicados em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino em todas as etapas e modalidades da educação básica, vedada sua utilização, nos termos do art. 7º da Lei n.º 9.766/1998, para o pagamento de pessoal. No entanto, como é uma contribuição social e não imposto, os seus recursos não podem ser considerados para o cálculo dos 25% da MDE.

O município empenhou em 2020 o montante de R\$ 314,51 milhões na fonte do Salário-Educação (FR 107), que foram destinados a gastos com outras despesas correntes, não sendo identificado o empenhamento com despesas de Pessoal e Encargos Sociais, o que está em conformidade com a legislação.

8.2.1.3 REPASSE DE RECEITAS À SME DESTINADAS À MDE

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)⁸² estabelece em seu art. 69, §§ 5º e 6º o seguinte comando:

Art. 69 A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. [...]

§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

- I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;
- II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o

⁸² Lei n.º 9.394/1996

trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

§ 6º O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes. (Grifamos)

Da leitura do texto legal, depreende-se que as receitas pertencentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino deverão ser repassadas ao órgão responsável pela educação, conforme prazos fixados em função da arrecadação, elencados nos incisos I a III. Além disso, estabelece que o atraso na liberação sujeitará os recursos à correção monetária e a responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

Em auditoria realizada pela CAD em março de 2018, foi constatada a criação da “Conta MDE”, mas que, à época, ainda não recebia o repasse dos valores referidos no supramencionado artigo.

No exercício de 2019, foi solicitado à SMF e à CGM que informassem os procedimentos adotados visando ao atendimento do art. 69, § 5º, da Lei n.º 9.394/1996.

Em seus esclarecimentos a SMF apresentou os extratos da Conta MDE com lançamentos realizados de junho a dezembro de 2018. Além disso, informou a necessidade da mudança de rotinas com existência de limitações operacionais e que ainda não havia uma definição, pelos órgãos envolvidos, dos procedimentos que seriam adotados para aporte financeiro nessa conta corrente.

Já a CGM informou que cientificou a SMF quanto à necessidade da adoção de procedimentos orçamentários e financeiros que possibilitassem a elaboração do Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal, que passou a segregar as informações relativas às Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos – Educação, além de outras informações, conforme estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais.

Ademais, informou que se trata de matéria afeta exclusivamente à SMF, colocando-se à disposição para colaboração e auxílio na elaboração de normatização que a Secretaria venha a editar, caso fosse necessário.

Nos Pareceres Prévios referentes aos exercícios de 2018 (D4) e 2019 (D23), foi determinado que a SMF efetuasse o repasse dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento de Ensino para a SME, conforme disposto na LDB. No entanto, ficou evidenciado que o disposto no art. 69, § 5º, da LDB ainda não está sendo cumprido pelo Município do Rio de Janeiro.

8.3 SAÚDE

A Constituição Federal, em seu art. 196, dispõe que a saúde é direito de todos e

dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

A Lei Complementar n.º 141, de 13 de janeiro de 2012, em regulamentação ao § 2º, art. 198 da Constituição Federal, determinou que os Municípios apliquem, no mínimo, 15% da arrecadação dos impostos e das transferências constitucionais e legais em ações e serviços públicos de saúde discriminadas no art. 3º, Incisos I a XII da Lei Complementar.

O Município do Rio de Janeiro divulgou um percentual de 19,19% para o exercício de 2020. No entanto, a CAD, conforme apresentado na tabela a seguir, apurou um percentual de 19,17%, superior ao mínimo de 15%.

	R\$
Receita Para Apuração da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde [A]	15.368.690.546,36
Receita de Impostos Líquida	11.745.729.716,31
Receita de Transferências Constitucionais e Legais	3.622.960.830,05
Despesas com Saúde [B]	5.242.954.518,19
Despesas Correntes	5.072.543.409,76
Despesas de Capital	170.411.108,43
Despesas com Saúde não Computada Para Fins de Apuração do Percentual Mínimo [C]	2.293.970.250,52
Contribuição Suplementar (valor acima do teto do Anexo I da Lei n.º 5.300/2011) [D]	2.080.489,00
Despesas custeadas com outros recursos	1.780.041.285,06
Total das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde [E] = [B-C-D]	2.946.903.778,67
Percentual de Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde [F] = [E/A]	19,17%

Fonte: Contas de Governo 2020 e Auditoria CAD

A diferença entre os percentuais apurados reside no montante de R\$ 2,08 milhões, referente a contribuição suplementar que excede o teto estabelecido no Anexo I da Lei n.º 5.300/2011, que foi expurgado pela CAD para fins de cálculo do percentual mínimo estabelecido na Lei Complementar n.º 141/2012.

8.3.1 Despesas sem prévio empenho

Em auditoria realizada na Secretaria Municipal de Saúde (SMS) para verificar a continuidade da realização de despesas sem prévio empenho, vedada pelo art. 60 da Lei n.º 4.320/1964, foi constatado que a SMS continua adotando essa prática, alcançando, em 31/12/2020, um montante de R\$ 290,18 milhões

Cabe destacar que os valores das despesas sem prévio empenho realizadas no exercício de 2016 estão registrados contabilmente no passivo do FMS, com base nas

informações dos Relatórios CGM n.ºs 10/2017 e 16/2017. Os valores referentes aos exercícios de 2017, 2018 e 2019 também foram registrados contabilmente no passivo do FMS, conforme informações prestadas pelo órgão.

No exercício de 2020, por força do Decreto n.º 46.739, de 16/08/2019, e em conformidade com a Resolução n.º 1.607, de 31/01/2020, os valores das despesas sem prévio empenho (não consideradas em restos a pagar no sistema orçamentário) foram registrados por intermédio dos documentos cadastrados no Módulo de Obrigações a Pagar (MOP).

Quando da análise da Prestação de Contas do exercício de 2019, constou do Parecer Prévio a seguinte determinação:

D4 - Apresentar um plano de ação exequível com medidas estruturantes para extinguir a prática ilegal e danosa às finanças municipais de realizar despesas sem o devido processamento orçamentário, de forma a atender as regras de execução da despesa prevista na Lei n.º 4320/64, Lei n.º 8666/93, Lei Complementar n.º 101/2000 e observar os princípios da Legalidade e do Equilíbrio Orçamentário (subitem 10.2);

No tocante a este tema, a Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento - SMFP e a CGM informaram que estão elaborando ações em conjunto para que a prática de realizar despesas sem a devida execução orçamentária seja extinta.

8.4 DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA

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

Além da dívida mobiliária e contratual, integram a Dívida Consolidada, para fins de aplicação dos limites, os precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos. Essa regra conjuga-se com o disposto na Constituição Federal, que estabelece ser obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciários apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

A Resolução n.º 40/2001⁸³ do Senado Federal estabelece que o montante da dívida

⁸³ Art. 3º, inciso II

consolidada líquida (dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros) dos municípios não poderá exceder a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a Receita Corrente Líquida - RCL.

		R\$ mil
		2020
Dívida Consolidada (A)		18.772.818
(-) Deduções (B) = (a) + (b)		443.732
(a) Disponibilidade de Caixa ¹		226.651,20
Disponibilidade de Caixa		1.673.582
(-) Restos a Pagar Processados		(1.446.931)
(b) Haveres Financeiros		217.081
Dívida Consolidada Líquida (C=A-B)		18.329.086
Receita Corrente Líquida Ajustada (D) = (c) - (d)		23.415.408
(c) Receita Corrente Líquida		23.426.420
(d) Transferências Obrigatórias da União relativas às emendas individuais (art. 166-A, § 1.º da CF)		11.012
Relação Dívida Consolidada Líquida s/ RCL (C/D)		78,28%
Limite	120%	28.098.490
Alerta se for superior a	108%	25.288.641

Fonte: RGF e RREO 2020

¹ Se o saldo apurado for negativo, ou seja, se o total da Disponibilidade de Caixa Bruta for menor que Restos a Pagar Processados, esse saldo negativo não deverá ser informado nessa linha, mas sim na linha da "Insuficiência Financeira", no quadro "Outros Valores não integrantes da Dívida Consolidada". Assim, quando o cálculo de Disponibilidade de Caixa for negativo, o valor dessa linha deverá ser (0) "zero".

Observa-se se que a Dívida Consolidada Líquida atingiu o percentual de 78,28% da RCL, ficando abaixo do limite de 120% estabelecido no inciso II do art. 3.º da Resolução n.º 40/2001 do Senado Federal.

8.5 LIMITES PARA O COMPROMETIMENTO ANUAL COM AMORTIZAÇÕES, JUROS E DEMAIS ENCARGOS DA DÍVIDA CONSOLIDADA

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

O quadro apresentado na Prestação de Contas de Governo e validado por meio de auditoria realizada pela CAD apurou como média de comprometimento com o serviço da dívida para o período 2020/2028 a proporção de 8,57% da RCL, cumprindo o limite, conforme detalhado a seguir:

R\$ mil				
	2020	2021	2022	2023
Serviço da Dívida	1.550.641	2.574.434	2.419.391	2.255.377
Amortização	1.200.426	1.829.832	1.731.079	1.632.713
Juros e Comissões	350.215	744.602	688.312	622.664
RCL	23.415.408	23.479.251	23.543.269	23.607.461
% de Comprometimento	6,62%	10,96%	10,28%	9,55%

	2024	2025	2026	2027
Serviço da Dívida	2.322.132	2.189.489	1.472.879	1.422.454
Amortização	1.770.872	1.703.744	1.050.488	1.058.933
Juros e Comissões	551.260	485.745	422.391	363.521
RCL	23.671.828	23.736.370	23.801.089	23.865.983
% de Comprometimento	9,81%	9,22%	6,19%	5,96%

RCL: 1,0027265512 (Base: exercício 2020; Fonte: STN em 24/3/2021)	
Média Anual de Comprometimento:	8,57%

Fonte: Prestação de Contas 2020 e SMF/SUBTM.

8.6 REGRA DE OURO

O art. 167, inciso III, da CF/88 veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. O quadro a seguir demonstra que o Município atendeu ao dispositivo constitucional, uma vez que as receitas de operações de crédito atingiram o montante de R\$ 64 milhões, enquanto as despesas de capital líquidas somaram R\$ 1,52 bilhão.

R\$ mil	
Regra de Ouro	
A) Despesas de Capital	1.523.103
B) Incentivos Fiscais para Contribuinte	-
C) Despesas de Capital Líquidas	1.523.103
D) Receitas de Operações de Crédito	64.050
Cumpriu a Regra de Ouro: D menor que C	

Fonte: RREO 2020

8.7 LIMITE PARA REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Os limites para a realização de Operações de Crédito foram definidos pela Resolução do Senado Federal nº 43/2001 que estabeleceu que o montante global das

operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% da receita corrente líquida.

As operações de crédito sujeitas ao limite (R\$ 47,02 milhões) corresponderam a 0,20% da RCL no período, abaixo, portanto, do limite estabelecido pelo Senado Federal.

	R\$ mil
Operações de Crédito Sujeitas ao Limite	
Operações de Crédito Internas e Externas [A]	47.018
Receita Corrente Líquida - RCL [B]	23.415.408
Operações Internas e Externas / RCL - [A]/[B]	0,20%
Limite - Inciso I, art. 7º Res. Senado n.º 43/2001	16%

Fonte: Contas de Governo 2020

A CAD destacou em sua instrução que a Secretaria Municipal de Saúde firmou, no exercício de 2019, os contratos de n.ºs 158 a 166/2019, que têm por objeto a aquisição financiada de equipamentos para a rede municipal de saúde, sendo que os valores dos referidos instrumentos foram reconhecidos no Passivo do Município, no montante de R\$ 277.785.056,59.

Segundo preconizado no inciso III, do art. 29 da LRF, a aquisição financiada de bens é classificada como operação de crédito, motivo pelo qual seu passivo correspondente está corretamente evidenciado como Dívida Contratual – Financiamentos Externos, no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (anexo 2 do RGF).

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, os valores referentes a tais contratos efetivamente realizados no exercício devem ser evidenciados em linha própria no anexo 4 do RGF, e, portanto, considerados para fins de verificação do limite estabelecido na Resolução do Senado Federal n.º 43/2001.

Em auditoria realizada pela CAD no último mês de março, a CGM informou que os valores não foram evidenciados no anexo 4 do RGF em função de os respectivos contratos terem sido firmados no exercício de 2019. No entanto, a CAD advertiu que os lançamentos contábeis referentes a tais contratos foram realizados no presente exercício.

Segundo os apontamentos realizado pela CAD, o MDF estabelece que as operações que não demandam registro de receita orçamentária (como os contratos em tela) serão consideradas realizadas quando a obrigação financeira delas decorrentes passa a existir. No caso dos contratos de aquisição financiada de bens firmados pela SMS, entende-se que o nascimento da obrigação do município se dá quando da efetiva entrega dos bens adquiridos.

Neste sentido, constatou-se que os equipamentos efetivamente entregues em função dos instrumentos firmados pela SMS montaram R\$ 208,44 milhões no exercício de 2020. Incluindo tal montante na base de cálculo, foi apurado um percentual de 1,09% da RCL, ainda abaixo do limite de 16%.

Por fim, cabe mencionar que o Município não efetuou operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO), cujo limite do saldo devedor ao final do exercício é definido em 7% da RCL, nos termos do art. 10 da Resolução do Senado nº 43/2001.

8.8 GARANTIA DE VALORES

A Resolução n.º 43/2001 do Senado Federal também estabelece que o saldo global das garantias concedidas pelos Municípios não poderá exceder a 22% da RCL. No entanto, observa-se que não houve saldo de garantias concedidas pelo Município durante o exercício de 2020.

8.9 INCENTIVO À CULTURA

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

A LOA de 2020 estabeleceu que o Poder Executivo deve conceder como incentivo fiscal a projetos culturais, no exercício em tela, no mínimo 1% da receita efetivamente arrecadada com ISS do exercício de 2018.

O valor do incentivo à cultura informado na presente Prestação de Contas foi de R\$ 54,70 milhões, correspondendo a 1% da arrecadação do ISS no exercício de 2018, atendendo, portanto, ao disposto na lei orçamentária.

	R\$
	2020
Receitas Arrecadadas de ISS no exercício de 2018	5.469.928.998
Aplicação para Incentivo à Cultura (despesa autorizada)	54.699.290
Percentual Aplicado	1,00%

Fonte: Contas de Governo 2020

É importante mencionar que em 2018 foi implementada a nova estrutura de

codificação das naturezas de receitas orçamentárias, nos termos Portaria Interministerial STN/SOF nº 5, de 27/08/2015, através da qual todas as arrecadações acessórias (multas, juros e dívida ativa) passaram a compor a receita principal.

Assim, a arrecadação do ISS em 2018 correspondeu, considerando a nova estrutura da receita orçamentária, a R\$ 5,76 bilhões (R\$ 5,47 bilhões referentes ao principal, R\$ 153,00 milhões provenientes de juros/multas e R\$ 136,68 milhões provenientes da cobrança da dívida ativa), enquanto o montante considerado para fins de atendimento da LOA/2020 foi de R\$ 5,47 bilhões, referente apenas à arrecadação do principal.

8.10 CAMPANHAS EDUCATIVAS DE PREVENÇÃO DE ACIDENTES

A Lei Municipal n.º 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.

As despesas com o custeio de tais campanhas foram executadas pelo Fundo Especial de Ordem Pública - FEOP e pela Companhia de Engenharia e Tráfego – CET RIO, por meio da ação 4067 - Educação e Segurança no Trânsito.

O quadro a seguir evidencia que o valor empenhado foi de R\$ 1,12 milhão, correspondendo a menos de 1% do total arrecadado com multas de trânsito no exercício, demonstrando que o Poder Executivo não aplicou o percentual mínimo (5%) do valor arrecadado com multas de trânsito em campanhas educativas de prevenção de acidentes, no exercício 2020.

	R\$ mil
A) Arrecadação de Multas de Trânsito	115.881
B) Deduções	(18)
C) Arrecadação Líquida (A-B)	115.863
D) Despesa na Atividade 4067	1.117
E) Percentual utilizado (D/C)	0,96%

Fonte: FINCON

No entanto, cabe ressaltar que a CET-Rio encaminhou o Ofício PRE n.º 120 de 09/06/2021 (peça 029) informando que em decorrência da Lei Municipal n.º 6.737 de 29/04/2020, que autorizou a suspensão de todas as vinculações de receitas instituídas por legislações municipais, ficou o Poder Executivo desobrigado do cumprimento do percentual mínimo de que trata este tópico.

8.11 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

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

Atualmente, estão em vigor quatro PPPs com previsão de pagamento de despesas por parte do Município: Porto Novo S.A., Rio Mais S.A., VLT Carioca S.A. e Smart RJ Concessionária de Iluminação Pública SPE S.A.

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

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

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

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

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, objeto do processo administrativo 01/830.038/2019.

As despesas empenhadas até 2020, bem como a projeção de gastos no período de 2021/2029 com as PPPs firmadas com as Concessionárias Rio Mais S.A., VLT Carioca S.A. e Smart RJ não resultaram em proporção superior a 5% da RCL em nenhum exercício, cumprindo assim o limite estabelecido, conforme demonstrado a seguir.

Exercício	R\$ mil					
	Despesas de PPP Parque Olímpico	Despesas de PPP VLT Carioca	Smart Rio	Total PPP's sujeitas ao limite	RCL	%
2019	-	5.337	-	5.337	22.623.367	0,02%
2020	1.759	59.312	-	61.072	23.415.408	0,26%
2021	-	115.686	73.826	189.512	23.479.251	0,81%
2022	-	115.686	127.725	243.411	23.543.269	1,03%
2023	-	115.686	130.210	245.897	23.607.461	1,04%
2024	-	115.686	131.975	247.661	23.671.828	1,05%
2025	-	115.686	133.544	249.230	23.736.370	1,05%
2026	-	115.686	135.113	250.800	23.801.089	1,05%
2027	-	115.686	136.485	252.171	23.865.983	1,06%
2028	-	115.686	138.252	253.938	23.931.055	1,06%
2029	-	115.686	139.821	255.507	23.996.304	1,06%

Fonte: Contas de Governo 2020

* Atualização da RCL pelo Manual de Instrução de Pleitos (MIP) divulgado pela STN em nov/2020.

9. PREVIDÊNCIA

Conforme preconizado pelo art. 40 da CF/1988, com a nova redação promovida pela Emenda Constitucional nº 103 de 2019, o regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargo efetivo passou a ter caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, aposentados e pensionistas, observando critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

O Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro – FUNPREVI, gerido pelo Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro - PREVI-RIO, foi criado pela Lei Municipal n.º 3.344/2001 com a finalidade específica de prover recursos para o pagamento de benefícios previdenciários aos segurados do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro e a seus dependentes. Em 31/12/2020, de acordo com a Lei n.º 3.344/2001 e suas alterações, estavam previstas as seguintes contribuições para o financiamento do FUNPREVI:

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

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

Além das contribuições citadas anteriormente, a Lei n.º 5.300, de 13 de setembro de 2011, instituiu um novo Plano de Custeio e estabeleceu como medidas de capitalização do Fundo:

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

9.1 NOVAS REGRAS PREVIDENCIÁRIAS

As recentes alterações promovidas no art. 40 da Constituição Federal, decorrentes da promulgação da Emenda Constitucional nº 103/19, diferem significativamente das regras estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 e pelas Emendas 20/1998, 41/2003 e 47/2005, que estabeleciam regras uniformes para os RPPS de todos os entes da federação. Com a atual redação, foram estabelecidas regras 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.

De acordo com o § 22 do art. 40, é vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência, devendo a edição de uma Lei Complementar federal⁸⁴ estabelecer as normas gerais de organização, funcionamento e de responsabilização da gestão dos RPPS. Como esta lei ainda não foi editada, valem as regras previstas⁸⁵ na Lei Federal n° 9.717, de 27 de novembro de 1998, e no artigo 9° da EC n° 103/2019.

No caso do município do Rio de Janeiro, as principais mudanças que afetaram o regime próprio de previdência de seus servidores com a entrada em vigor da nova emenda foram:

- A fixação da idade mínima⁸⁶ e as regras para o cálculo das aposentadorias⁸⁷, que não são mais definidas na constituição federal, mas em leis do próprio ente;
- Os recursos para o financiamento do RPPS, que só podem ser utilizados para o pagamento de aposentadorias e pensões⁸⁸;
- A instituição de previdência complementar na modalidade de contribuição definida, em até dois anos após a promulgação da emenda⁸⁹, observados os limites do RGPS (Regime Geral de Previdência Social)⁹⁰;
- 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

⁸⁴ Art. 40 § 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre: [...] (Incluído pela Emenda Constitucional n° 103, de 2019)

⁸⁵ EC n° 103/2019, Art. 9° Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei n° 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

⁸⁶ Art. 40, § 1° 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)

⁸⁷ Art. 40, § 3° As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo. (alterado pela EC 103/2019)

⁸⁸ EC 103/2019, art. 9°, § 2° O rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte.

⁸⁹ EC n° 103/2019, Art. 9° § 6° 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.

⁹⁰ 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)

União⁹¹, havendo a possibilidade de cobrança de alíquotas progressivas.

Diante da necessidade de adaptação dos RPPS, a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho definiu até o dia 31/12/2020⁹² para que estados, DF e municípios comprovassem a adoção de medidas para o cumprimento das normas constantes da Lei nº 9.717/1998, e da Emenda Constitucional nº 103/2019, dentre as quais se destacam: comprovação da vigência de lei que evidencie a adequação das alíquotas de contribuição ordinária devida ao RPPS e a comprovação de transferência do RPPS para o Tesouro da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios de incapacidade temporária de trabalho, salário maternidade, salário família e auxílio reclusão.

No que tange à adequação das alíquotas previdenciárias, o Município não havia editado norma local sobre o tema até a data de encerramento do exercício a que se refere esta prestação de contas, descumprindo o prazo previsto na Portaria supramencionada.

Todavia, em 14/04/2021, foi editada a Lei Municipal nº 6.852, que alterou a Lei n.º 3.344/2001, estabelecendo a contribuição mensal obrigatória de 28% por cento para o Município, inclusive suas autarquias e fundações, e de 14% para os servidores ativos e inativos, pensionistas e beneficiários da pensão especial⁹³, em adequação às alíquotas previstas para os servidores da União⁹⁴.

Quanto aos recursos que financiam o FUNPREVI, a CAD informou que ao longo do exercício de 2020 estes foram utilizados exclusivamente para o pagamento de aposentadorias e pensões.

A comprovação do cumprimento das medidas junto à Secretaria de Previdência é requisito para a obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). Segundo a Portaria MPS nº 204 de 10 de julho de 2008, o CRP será exigido para que o ente federativo possa:

⁹¹ 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.

⁹² Portaria SEPRT/ME nº 1.348 de 03/12/2019, alterados pelas Portarias nº 18.084 de 29/07/2020 e nº 21.333 de 23/09/2020

⁹³ 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 6852/2011)

⁹⁴ 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.

- Realizar transferências voluntários de recursos pela União;
- Celebrar acordos, contratos, convênios, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções da União;
- Ter liberados recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

O cumprimento de tal medida ensejou a emissão de alerta por parte desta Corte de Contas no Parecer Prévio referente ao exercício de 2019:

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 de 2004 o CRP vem sendo obtido mediante cumprimento judicial, por meio de tutela antecipada concedida ao Município do Rio de Janeiro nos autos do Processo nº 2004.51.01.011793, movido em face da União e que tramita perante à Justiça Federal.

Por fim, cabe informar, no que se refere à instituição do regime de Previdência Complementar, conforme estabelecido no § 14 do art. 40 da CF/88, foi sancionada a Lei nº 6.982 em 29/06/2021.

9.2 RECEITAS E DESPESAS

O FUNPREVI apresentou no exercício de 2020 um déficit de R\$ 1,01 bilhão, decorrente da diferença entre receitas arrecadadas de R\$ 4,62 bilhões e despesas empenhadas de R\$ 5,63 bilhões. A tabela⁹⁵ a seguir apresenta o detalhamento das receitas previstas e arrecadadas no exercício:

⁹⁵ Nos termos da decisão proferida por esta Corte no processo 40/001.532/2019 (pedido de reconsideração das Determinações D2, D6 e D7 do Parecer Prévio de 2018 e do RGF do 1.º quadrimestre/2019), conforme mencionado no relatório da CAD, pág. 110

Receitas	R\$ mil			
	Prevista [A]	Arrecadada [B]	Particip. na Arrecad.	Desempenho % [B/A]
Receitas Correntes	5.720.222	4.434.695	96,02%	77,53%
Contribuições	4.453.301	3.853.969	83,45%	86,54%
Patronal	1.457.179	1.307.162	28,30%	89,70%
Suplementar	2.011.200	1.805.684	39,10%	89,78%
Servidores Ativos	846.191	643.635	13,94%	76,06%
Servidores Inativos	114.263	80.454	1,74%	70,41%
Pensionistas	24.405	17.025	0,37%	69,76%
outras	63	9	0,00%	14,33%
Patrimoniais	83.275	82.251	1,78%	98,77%
Juros de Financiamento Imobiliario	32.750	29.223	0,63%	89,23%
Rendimentos Aplicacoes Financeiras - FUNPREVI	2.051	614	0,01%	29,92%
Alugueis Recebidos - Funprevi	48.474	52.414	1,13%	108,13%
Transferência Correntes	332	0	0,00%	0,00%
Outras Receitas Correntes	1.183.313	498.475	10,79%	42,13%
Royalties - Funprevi	0	332.984	7,21%	-
Antecipacao De Royalties	1.012.920	0	0,00%	0,00%
Compensação Previdenciária	107.743	101.821	2,20%	94,50%
Repasse do PREVI-RIO -Financiamento Imobiliario	62.500	62.711	1,36%	100,34%
Outras	150	959	0,02%	639,00%
Receitas de Capital	168.709	183.756	3,98%	108,92%
Alienação de Bens	163.474	183.756	3,98%	112,41%
Amortização de financiamento imobiliário	5.236	0	0,00%	0,00%
Total	5.888.931	4.618.451	100,00%	78,43%

Fonte: Contas de Governo 2020

As Receitas de Contribuições (Patronal, Suplementar e dos Servidores) representaram 83,45% do total arrecadado, com destaque para a suplementar, com participação de 39,10%. Dentre as demais receitas arrecadadas para o Fundo, destacam-se as relacionadas aos Royalties, com participação de 7,21%.

Com relação às Receitas de Capital, os ingressos oriundos da amortização de empréstimos imobiliários concedidos pelo PREVI-RIO, legalmente pertencentes ao FUNPREVI, nos termos da Lei n.º 5.300/2011, cuja previsão para o exercício foi de R\$ 65,2 milhões, teve a arrecadação de R\$ 52,7 milhões registrada como Receita Corrente, o que vem ocorrendo há vários exercícios.

No âmbito das despesas, os gastos orçamentários do FUNPREVI atingiram o montante de R\$ 5,63 bilhões, equivalente a 83,69% do total autorizado (R\$ 6,73 bilhões), com a recorrente concentração em proventos de servidores inativos da rede de ensino, que representam 52,11 % do total executado no exercício.

Projetos/Atividades	R\$ mil	
	2020	Composição %
Servidores Inativos da Rede de Ensino	2.935.419	52,11%
Servidores Inativos da Administração Direta	971.924	17,25%
Benefícios a Dependentes	756.265	13,43%
Servidores Inativos da Rede de Saúde	548.358	9,73%
Servidores Inativos da CMRJ	243.875	4,33%
Servidores Inativos do TCMRJ	100.572	1,79%
Obrigações Administrativas, Tributárias e Contributivas	50.093	0,89%
Servidores Inativos da Administração Indireta	16.340	0,29%
Compensações Previdenciárias	5.200	0,09%
Sentenças Judiciais e Precatórios	4.912	0,09%
Total	5.632.961	100%

Fonte: Contas de Governo 2020

9.3 GESTÃO FINANCEIRA

Conforme reiteradamente apontado por esta Corte de Contas, a situação do FUNPREVI é de desequilíbrio financeiro. Com exceção do exercício de 2016, que apresentou um pequeno superávit em função do ingresso de receitas extraordinárias, o Fundo vem registrando sucessivos déficits orçamentários, mesmo após a implantação do Plano de Capitalização previsto na Lei n.º 5.300/2011.

Exercício	R\$ mil									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Receitas Previdenciárias	2.145.645	2.334.095	2.494.844	2.846.516	3.036.361	4.140.884	4.205.735	4.504.955	4.717.174	4.618.451
Despesas Previdenciárias	2.317.927	2.546.152	2.805.926	3.195.747	3.522.883	4.075.591	4.545.790	4.847.865	5.382.105	5.632.961
Resultado Previdenciário	(172.282)	(212.057)	(311.082)	(349.230)	(486.521)	65.293	(340.055)	(342.910)	(664.931)	(1.014.510)

Fonte: Contas de Governo de 2011 a 2020

Diante desse cenário, houve o consumo integral das disponibilidades financeiras do FUNPREVI, que se esgotaram a partir do exercício de 2015. Atualmente, o Fundo é um mero agente financeiro, cuja função se resume em repassar aos beneficiários (aposentados e pensionistas) os valores provenientes das fontes de receita que financiam os benefícios, tendo perdido por completo a capacidade de acumular recursos para pagamento de benefícios futuros.

Destaca-se que é o quarto ano consecutivo de crescimento do déficit, sendo que em 2020 houve uma forte aceleração em relação aos exercícios anteriores, atingido o valor de R\$ 1,01 bilhão.

Essa situação é refletida no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo, no qual o Fundo apresentou insuficiência financeira na ordem de R\$ 847,15 milhões, pois apresentava uma disponibilidade de caixa bruta de R\$ 9,57 milhões, ao passo que suas obrigações financeiras montavam R\$ 856,73

milhões.

O corpo técnico destacou que na Lei Orçamentária de 2021 há previsão de um déficit financeiro de R\$ 337,94 milhões, sendo o resultado de receitas estimadas do fundo em R\$ 5,46 bilhões, frente a despesas fixadas no valor de R\$ 5,8 bilhões. A previsão de déficit é bem inferior ao incorrido no exercício anterior, tendo em vista a expectativa de incremento de receitas com a promulgação da Lei Municipal nº 6.852 de 14 de abril de 2021, que criou um novo plano de custeio para o RPPS.

9.4 AVALIAÇÃO ATUARIAL

A Avaliação Atuarial de 31/12/2020 apresentou um resultado deficitário de R\$ 37,58 bilhões, o que corresponde a um acréscimo de R\$ 3 bilhões em relação ao deficit atuarial apurado em 31/12/2019.

	R\$ mil	
Provisões Matemáticas	31/12/2019	31/12/2020
De Benefícios Concedidos	51.523.641	55.009.588
Aposentadorias/Pensões	53.217.085	56.891.676
Contribuição dos Aposentados	(968.670)	(957.621)
Contribuição dos Pensionistas	(120.073)	(202.384)
Compensação Previdenciária	(604.700)	(722.084)
De Benefícios a Conceder	20.612.439	22.930.868
Aposentadorias/Pensões	37.597.196	40.551.822
Contribuições do Ente	(9.164.629)	(9.413.404)
Contribuição dos Ativos/Futuros Aposentados e Pensionistas	(5.670.904)	(5.540.274)
Compensação Previdenciária	(2.149.224)	(2.667.276)
Total [A]	72.136.081	77.940.456
Ativo Financeiro [B]	771.929	627.529
Plano de Amortização * [C]	36.708.004	39.733.733
Déficit Atuarial [D] = [A] - [B] - [C]	34.656.148	37.579.194

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial

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

Segundo apontado no Relatório de Avaliação Atuarial, o principal motivo para a elevação do deficit foi a redução da taxa de juros atuarial de 5,85% para 5,38%.

O compromisso atualizado do FUNPREVI com seus segurados foi estimado em R\$ 77,94 bilhões, que equivale à diferença entre o valor presente de todos os benefícios já concedidos (R\$ 56,89 bilhões) e a conceder (R\$ 40,55 bilhões) e o valor presente das contribuições do ente, dos servidores ativos e futuros aposentados e pensionistas (R\$ 14,95 bilhões), da tributação de inativos e pensionistas (R\$ 1,16 bilhão) e da receita de Compensação Previdenciária (R\$ 3,39 bilhões).

O deficit atuarial de R\$ 37,58 bilhões foi obtido pela dedução do compromisso do

fundo no montante de R\$ 77,94 bilhões, diante do valor de R\$ 40,36 bilhões utilizado para a cobertura do Passivo do Plano (R\$ 627 milhões referentes ao Ativo Financeiro e R\$ 39,73 bilhões referente ao Plano de Amortização instituído pela Lei n.º 5.300/2011).

É importante ressaltar as recentes alterações promovidas pela aprovação da Lei Municipal n.º 6.852 de 14 de abril de 2021, que alterou o atual plano de custeio do FUNPREVI, majorando a alíquota de contribuição dos servidores de 11% para 14% e da alíquota patronal de 22% para 28%. Além dessa medida, também foi estendido o prazo de pagamento da contribuição suplementar e incorporada em definitivo a receita dos royalties ao Fundo.

Conforme apontado no relatório de Avaliação Atuarial, ao se considerar tais premissas, é esperada uma redução do deficit atuarial da ordem de R\$ 10,7 bilhões, sendo que outras ações, objetivando o reforço do caixa da previdência municipal e o equacionamento do deficit atuarial, encontram-se em fase de estudos pelo Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto Municipal n.º 48.368/2021.

No que se refere à análise realizada por esta Corte de Contas quando da emissão do Parecer Prévio relativo ao exercício de 2019, foi proferida a seguinte determinação:

D11 - Considerando a situação deficitária do FUNPREVI, tanto atuarial quanto financeira, que seja enviada ao Poder Legislativo proposta de revisão do Plano de Capitalização do FUNPREVI, aprovado pela Lei Municipal n.º 5.300/2011, observando os novos regramentos previstos na Portaria MPS n.º 464/2018 e sendo precedido pelas devidas alterações na Legislação Municipal visando a adequação aos ditames da Reforma da Previdência - EC n.º 103/2019 (subitem 10.12);

Sobre o cumprimento desta determinação, a CAD informou que consta nos autos do processo 40/100.133/21, o Ofício PREVI-RIO n.º 103, de 12 de março de 2021, no qual é informado que tramitam na Câmara de Vereadores os seguintes Projetos:

- Projeto de Emenda à Lei Orgânica n.º 002/2021: propõe estabelecer regras para a aposentadoria dos servidores públicos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, que ingressarem no serviço público municipal após a sua respectiva promulgação;
- Projeto de Lei n.º 0060/2021: propõe instituir o Regime de Previdência Complementar dos ocupantes de cargos efetivos do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro;
- Projeto de Lei n.º 0061/2021: propõe a alteração da Lei Municipal n.º 3.344, de 28 de dezembro de 2001, visando à majoração de alíquotas previdências, à extensão do prazo de pagamento da contribuição suplementar e à definitiva incorporação dos royalties previstos no art. 33-A da Lei 3.344, de 2001, às receitas permanentes do FUNPREVI. Cabe

destacar que o respectivo projeto foi convertido na Lei Municipal nº 6.852 de 14 de abril de 2021.

Ademais, a PREVI-RIO informou que diversas outras ações objetivando o reforço do caixa da previdência municipal se encontram, nesse momento, em fase de estudos pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria PREVI-RIO “P” Nº 055, de 14 de janeiro de 2021, que em breve formulará outras sugestões ao Poder Executivo.

10. CONTAS DO EXERCÍCIO ANTERIOR

Em relação às prestações de contas anteriores ao referido exercício, observa-se o seguinte histórico processual:

Exercício	Parecer Prévio	Julgamento	Ressalvas, Alertas, Determinações e Recomendações	Insuficiência Financeira
2017	Favorável à aprovação das Contas com ressalvas	Contas Aprovadas (Decreto Legislativo nº 1430, 27/11/2019)	2 Ressalvas, 9 Alertas, 16 Determinações e 16 Recomendações.	R\$2,30 Bilhões
2018	Favorável à aprovação das Contas com ressalvas	Contas Aprovadas (Decreto Legislativo nº 1448, 08/12/2020)	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

A análise do Cumprimento das Determinações exaradas na Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2019 (Processo 40/100.348/2020) considerou a avaliação realizada pelo Corpo Instrutivo, bem como as informações recebidas das Inspetorias Gerais e os esclarecimentos prestados pelas jurisdicionadas.

Esta Corte emitiu Parecer Prévio contrário à aprovação das Contas do exercício anterior, de responsabilidade do Exmo. Sr. Marcelo Bezerra Crivella, com 14 alertas, 4 recomendações e 31 determinações, sendo uma interna.

Cabe registrar que do total das 30 (trinta) Determinações, quatro foram atendidas (13% do total), sete foram parcialmente atendidas (23% do total), dez demandam análise futura das providências adotadas (33% do total) e nove não foram cumpridas (30% do total), conforme quadro abaixo:

Adiante, apresenta-se a análise individualizada das Determinações proferidas por

Cumprimento das Determinações - Contas 2019		
Situação	Quantidade	% em Relação ao total
Atendida	4	13%
Parcialmente Atendida	7	23%
Análise Futura das Providências Adotadas	10	33%
Não Atendidas	9	30%
Total	30	100%

esta Corte relativa às Contas de Governo de 2019, com as observações discriminadas pelo Corpo Instrutivo, assim como a situação de cada uma das ações ao final do presente exercício:

D1 - Apresentar um plano de ação exequível com a discriminação quantitativa e qualitativa das medidas implementadas e a implementar visando eliminar a insuficiência financeira de R\$ 4,24 bilhões até o final do mandato, de forma a atender a regra fiscal estabelecida no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (subitem 10.7);

Situação: Não atendida.

A Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento - SMFP, através do Ofício SMFP nº 247, de 16/04/2021, informou que a atual gestão teve sua estrutura organizacional regulamentada pelo Decreto nº 48.570, de 02/03/2021, tomando ciência da determinação e encaminhando-a às Superintendências competentes para que fosse elaborado o plano de ação

D2 - Apresentar um plano de ação exequível com a discriminação quantitativa e qualitativa das medidas implementadas e a implementar visando eliminar o excesso de despesa de pessoal apurado no 3º quadrimestre de 2019, de forma a atender a regra fiscal estabelecida no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal (subitem 10.6);

Situação: Não Atendida.

A Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, através do Ofício SMFP nº 247, de 16/04/2021, informou que foi cientificada da determinação e está providenciando um plano de ação para seu atendimento.

D3 - Apurar a responsabilidade dos agentes causadores das despesas realizadas sem passar pela execução orçamentária que contemplam o valor de R\$ 1,81 bilhão, com a identificação dos responsáveis, tipificação das irregularidades cometidas e o respectivo dano provocado (subitem 10.2);

Situação: Pendente de análise futura.

A Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento e a Controladoria Geral do

Município, através do Ofício SMFP nº 247, de 16/04/2021, informaram que desenvolverão ações e planos para que as responsabilidades sejam apuradas.

D4 - Apresentar um plano de ação exequível com medidas estruturantes para extinguir a prática ilegal e danosa às finanças municipais de realizar despesas sem o devido processamento orçamentário, de forma a atender as regras de execução da despesa prevista na Lei nº 4320/1964, Lei nº 8666/1993, Lei Complementar nº 101/2000 e observar os princípios da Legalidade e do Equilíbrio Orçamentário (subitem 10.2);

Situação: Pendente de análise futura.

A SMFP e a CGM, através do Ofício SMFP nº 247, de 16/04/2021, informaram que estão elaborando ações em conjunto para que a prática de realizar despesas sem a devida execução orçamentária seja extinta.

D5 - Que a CGM faça constar, nas próximas prestações de contas, a listagem dos reconhecimentos de dívida referentes aos pagamentos já realizados (ou em fase de execução) de despesas que, à época, foram executadas sem o devido processamento orçamentário, com a identificação dos responsáveis, tipificação das irregularidades cometidas e o respectivo dano provocado (subitem 10.2);

Situação: Pendente de análise futura.

A CGM informou que a D5 somente será implementada a partir da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2021, a fim de que a mesma seja atendida de forma adequada, tendo em vista os seguintes pontos: a emissão do Parecer Prévio das Contas de Governo de 2019 ter ocorrido somente em 16/12/2021; as distinções entre Prestações de Contas de Governo e Prestação de Contas de Gestão dos Ordenadores de Despesas; a responsabilidade de cada ordenador de despesa pelos atos de administração praticados; e o estudo que será elaborado pela CGM e pela SMFP para normatizar, em 2021, todo o processo de apuração de responsabilidade dos agentes causadores das despesas realizadas sem passar pela execução orçamentária para atendimento das Determinações 3 e 4.

D6 - Que as estimativas para previsão da receita sejam realizadas de maneira a refletir com maior fidedignidade os valores a serem efetivamente arrecadados em cada bimestre, observando as normas técnicas e legais, os efeitos das alterações na legislação, a variação do índice de preços, o crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante conforme disposto no art. 12 da LRF (subitem 10.5);

Situação: Pendente de análise futura.

O Sr. Superintendente Executivo do Orçamento Municipal apresentou ao Secretário da pasta, através do Ofício FP/SUPOR nº 59, de 22/03/2021, suas considerações a respeito da determinação em tela, discorrendo sobre as medidas mais utilizadas com

o objetivo de impedir a frustração de receitas ocasionada por períodos de instabilidade ou recessão econômica.

A SMFP afirmou que busca o aprimoramento nos mecanismos de previsão de receitas por meio da utilização de ferramentas que possibilitem a realização de processos ágeis e eficientes na obtenção de informações, buscando subsidiar a elaboração de estimativas que virão a compor as leis orçamentárias e que sirvam ao propósito de acompanhamento da arrecadação

Com o objetivo de anular os efeitos de eventuais frustrações de receitas, a Secretaria deu destaque à indisponibilização de despesas autorizadas na lei orçamentária mediante o contingenciamento ou bloqueio de dotações que tornam parte dos recursos autorizados na LOA indisponíveis para execução, constituindo-se de ferramenta de prudência, visando ao cumprimento das metas de arrecadação.

Informou ainda que se encontra em estudo a introdução, em futuras leis orçamentárias, de mecanismo que possa vincular receitas ainda não asseguradas à sua efetiva arrecadação, como aquelas derivadas de esforço de arrecadação, de alterações na legislação ou mesmo extraordinárias, acrescentando nova ferramenta para concorrer para o equilíbrio fiscal.

D7 - Que a CGM faça constar, nas próximas prestações de contas, a metodologia de cálculo e premissas utilizadas para as projeções de receita bimestral e anual conforme disposto nos artigos 12 e 13 da LRF, com a justificativa para possíveis discrepâncias apresentadas entre a previsão e a efetiva arrecadação (subitem 10.5);

Situação: Atendida.

O Sr. Superintendente Executivo do Orçamento Municipal, em resposta ao Ofício CGM nº 114, de 01/03/2021, apresentou suas considerações sobre os mecanismos de previsão da receita, acompanhamento de meta de arrecadação e de controle das despesas orçamentárias. Posteriormente, discorreu sobre a efetiva arrecadação de receita discriminando os fatores que levaram ao não atingimento das metas.

Na presente Prestação de Contas, em seu subitem 2.3 (Relatório de Metas Bimestrais de Arrecadação e Cronograma de Desembolso dos Recursos do Orçamento 2020), foi apresentado o relatório da Superintendência Executiva do Orçamento Municipal da SMFP, com informações sobre a metodologia de cálculo e premissas utilizadas para as projeções de receita e justificativas para possíveis discrepâncias apresentadas entre a previsão e a efetiva arrecadação.

D8 - Reavaliar e aprimorar o sistema de planejamento orçamentário e financeiro de forma a evitar a ocorrência sistemática de insuficiência de caixa durante o exercício e possibilitar a correção tempestiva de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme disposto no §1º do art. 1º da LRF (subitens 10.5 e 10.7),

promovendo, inclusive, ao longo do ano, os ajustes necessários na projeção da receita bimestral e anual;

Situação: Pendente de análise futura.

O Sr. Superintendente Executivo do Orçamento Municipal apresentou ao Secretário da pasta, através do Ofício FP/SUPOR nº 59, de 22/03/2021, suas considerações sobre a determinação em tela. Informou que a SMFP encaminhou ao Poder Legislativo o Projeto de Lei Complementar nº 04/2021, voltado para responsabilidade na gestão fiscal, com visão de longo prazo, no qual se definem os mecanismos de controle, estabilização e preservação do equilíbrio das contas públicas.

Com isso, a SMFP propõe a reformulação do sistema de planejamento orçamentário e financeiro, visando dotar a administração de mecanismos para enfrentar os desafios na busca do reequilíbrio das contas públicas, bem como sua preservação ao longo dos exercícios futuros.

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;

Situação: Atendida.

Na presente Prestação de Contas de Governo de 2020, em seu item 9, foi apresentado o Demonstrativo das Receitas e Despesas Vinculadas à pandemia do novo coronavírus (Covid-19) (págs. 958 a 960, P004).

D10 - Que a CGM faça constar nas próximas prestações de contas, conforme determinado no art. 40, inc. III, da Lei Orgânica deste Tribunal, relatório e certificado de auditoria, que deverão consignar qualquer irregularidade ou ilegalidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigir as faltas encontradas (subitem 10.9);

Situação: Pendente de análise futura.

A CGM solicitou maiores esclarecimentos a esta Corte de Contas quanto à aplicação da presente determinação, informando que irá propor reunião com o corpo técnico do TCMRJ. A Controladoria ressaltou ainda que as Prestações de Contas de Gestão dos Ordenadores de Despesas, certificadas pela CGM, são instruídas com todos os elementos especificados no art. 40, incisos I a V da Lei Orgânica do TCMRJ.

D11 - Considerando a situação deficitária do FUNPREVI, tanto atuarial quanto financeira, que seja enviada ao Poder Legislativo proposta de revisão do Plano de Capitalização do FUNPREVI, aprovado pela Lei Municipal n.º 5.300/2011, observando

os novos regramentos previstos na Portaria MPS n.º 464/2018 e sendo precedido pelas devidas alterações na Legislação Municipal visando a adequação aos ditames da Reforma da Previdência - EC n.º 103/2019 (subitem 10.12);

Situação: Não atendida no exercício de 2020.

O PREVI-RIO informou que já estão tramitando os seguintes Projetos de Lei:

- a) Projeto de Emenda à Lei Orgânica n.º 002/2021 (propõe estabelecer regras para aposentadoria dos servidores públicos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, que ingressarem no serviço público após sua respectiva promulgação);
- b) Projeto de Lei n.º 0060/21 (propõe instituir o Regime de Previdência Complementar dos ocupantes de cargos efetivos do Poder Executivo, Legislativo e TCMRJ); e
- c) Projeto de Lei n.º 0061/21 (propõe a alteração da Lei Municipal n.º 3.344/2001, visando à majoração de alíquotas previdenciárias, à extensão do prazo de pagamento da contribuição suplementar e à definitiva incorporação dos royalties previstos no art. 33-A da Lei n.º 3.344/2001 às receitas permanentes do FUNPREVI).

A autarquia informou também que diversas outras ações objetivando o reforço do caixa da previdência municipal se encontram, neste momento, em fase de estudos pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria PREVI-RIO “P” n.º 055/2021, que em breve formulará outras sugestões ao Poder Executivo.

D12 - Que a CGM proceda aos registros mensais da provisão de férias a fim de que seja cumprido integralmente o regime de competência determinado no art. 50 da LRF (subitem 10.11).

Situação: Pendente de análise futura.

A CGM informou que a sua Subcontroladoria de Contabilidade aperfeiçoou rotina junto à Subsecretaria de Serviços Compartilhados da SMFP para o registro mensal das provisões de férias e 13º salário no exercício de 2021.

D13 - Que a CGM faça constar nas próximas prestações de contas relatório detalhado das despesas realizadas sem prévio empenho, especificando a classificação econômica, com a respectiva identificação em primária ou não primária, para futura regularização orçamentária, de forma a possibilitar a verificação do seu impacto nos resultados orçamentário e fiscal (subitem 10.2);

Situação: Atendida parcialmente.

A CGM esclareceu que, tendo em vista a emissão do Parecer Prévio das Contas do

Governo de 2019 ter ocorrido somente em 16/12/2020, incluirá na Prestação de Contas de Governo do exercício 2021 o demonstrativo das despesas realizadas sem prévio empenho pelos órgãos da Administração Direta e pelas entidades da Administração Indireta.

No entanto, com o objetivo de atender parcialmente esta determinação, houve a inclusão, na presente Prestação de Contas, do Demonstrativo das Despesas sem Execução Orçamentária da Administração Direta, no montante de R\$ 1.608.728.734,46, composto em sua totalidade por despesas primárias (pág. 957, P004).

D14 - Que os demonstrativos fiscais exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal sejam publicados contemplando as notas explicativas exigidas pela Secretaria do Tesouro Nacional e as informações determinadas pelo art. 53, §2º e art. 55, inc. II, da LRF (subitem 10.8);

Situação: Atendida.

A CGM informou que consta da Prestação de Contas de Governo, no item 2 (Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal), o subitem 2.4 – Resultados Alcançados pelas Medidas Adotadas na forma do art. 13 da LRF.

Além disso, conforme informado na D7, a CGM já solicitou à SMFP, responsável pela elaboração das metas bimestrais de arrecadação, por meio do Ofício CGM n.º 114/2021, o envio da metodologia de cálculo e premissas utilizadas para as projeções de receita bimestral e anual, de acordo com o estabelecido nos arts. 12 e 13 da LRF, com a justificativa para possíveis discrepâncias apresentadas entre a previsão e a efetiva arrecadação, para fins de inclusão na Prestação de Contas de Governo de 2020.

Quanto ao art. 55, inciso II, a CGM informou que incluirá no Anexo 1 (Demonstrativo das Despesas com Pessoal) relativo ao Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2020, a ser divulgado na Prestação de Contas de Governo, as medidas adotadas para a recondução da despesa ao limite definido em lei, da mesma forma como foi incluído no referido demonstrativo relativo ao 2º Quadrimestre de 2020.

Segundo apontado pela CAD, foi constatado na presente Prestação de Contas de Governo a existência dos subitens: 2.2.1 (Demonstrativo das Despesas com Pessoal – Consolidado), 2.2.2 (Demonstrativo das Despesas com Pessoal – Poder Executivo) (págs. 43 e 44) e 2.4 (Resultados alcançados pelas medidas adotadas na forma do artigo 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal) – (págs. 56 a 60) nos quais foram identificados o atendimento ao inciso II, do art. 55, e ao art. 13, ambos da LRF.

D15 - Que as demonstrações contábeis e suas respectivas notas explicativas sejam elaboradas observando todas as características qualitativas estabelecidas pela Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP – Estrutura Conceitual), de forma a produzir informações úteis e fidedignas para fins de

prestação de contas, responsabilização (accountability) e tomada de decisão (subitem 10.3);

Situação: Pendente de análise futura.

A CGM informou que para a Prestação de Contas de Governo do exercício de 2020 foi estabelecido novo modelo de Notas Explicativas e elaborada orientação destinada aos contadores da Administração Indireta visando o aperfeiçoamento e adequação ao disposto nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público editado pela STN.

D16 - Que a PGM, na qualidade de órgão responsável pela cobrança dos créditos inscritos em Dívida Ativa, adote medidas visando maior agilidade nas providências necessárias junto ao Poder Judiciário, a fim de que sejam minimizadas as perdas provenientes da prescrição de tais créditos (subitem 10.16);

Situação: Pendente de análise futura.

A PGM informou que, de acordo com a Procuradoria da Dívida Ativa, há dificuldades históricas relacionadas à prescrição de créditos tributários. Não obstante, foram tomadas as seguintes iniciativas:

- d) incremento de campanhas de agenciamento com envio de cartas aos devedores, utilização organizada do protesto extrajudicial a partir do exercício 2018 (através da integração dos sistemas DAM x Sistema de Cartórios de Protesto) e o estabelecimento de valor mínimo de ajuizamento adequado, separado por natureza de crédito, nos termos da Resolução PGM n.º 873/2018;
- e) criação de programas de pagamento e parcelamento incentivado, bem como de conciliação, a fim de atrair o devedor a regularizar sua situação fiscal, gerando arrecadação e impedindo-se a ocorrência de prescrição: PPI Carioca (Lei n.º 5.546/2012), CONCILIA RIO (Leis n.º 5.854/2015, 6.156/2017, 6.365/2018, 6.640/2019 e 6.740/2020) e Tipologia Especial (Lei n.º 5.965/2015);
- f) criação de Posto Avançado da PDA ao lado das instalações do Cartório e do Gabinete do Juízo da 12ª Vara da Fazenda Pública, com a presença de procuradores, servidores, residentes jurídicos e estagiários para tratamento de processos físicos de execuções fiscais, com atendimento ao contribuinte, facilitação do fluxo de processos e dinamização dos trabalhos de remessa e despacho judicial;
- g) disponibilização de estagiários junto à 12ª VFP para agilizar a tramitação processual e a realização de medidas constritivas (penhoras judiciais online de recursos financeiros, por exemplo);

- h) estabelecimento e aprimoramento frequente de rotinas junto à 12ª VFP, particularmente entre os exercícios de 2017 a 2019, para racionalização das remessas dos processos físicos à PGM e sua devolução ao Cartório com eliminação de gargalos e de acúmulo de processos na PDA (escalonando o envio das execuções fiscais físicas, semanalmente, em lotes, de forma a ter melhor controle das remessas);
- i) recriação de “posto de ajuizamento” (segregação administrativa de atividades no âmbito da PDA, com servidores especialmente dedicados ao “Posto”) para aperfeiçoamento da distribuição de executivos fiscais, com ênfase em processos de valor relevante e na completude dos dados integrantes das Certidões de Dívida Ativa, permitindo que as medidas judiciais sejam mais rápidas, diretas e efetivas;
- j) celebração de convênios com o Ofício de Registro Civil de Pessoa Jurídica e a Junta Comercial do Rio de Janeiro, de modo a aperfeiçoar a localização, identidade e denominação de devedores e permitir ajustes em CDAs antes da ocorrência do prazo prescricional;
- k) Realização de Prova de Conceito (POC) com a 12ª VFP, para efetivação massiva de penhora online no exercício de 2018 tendo sido bloqueados bens em cerca de 7.000 execuções fiscais que propiciaram aumento de arrecadação ao longo do exercício de 2019 e seguintes;
- l) efetivação de medidas de “limpeza” do acervo, com o cancelamento de CDAs resultantes de lançamentos equivocados à luz da legislação, da jurisprudência ou de falhas de cadastro;
- m) elaboração e adoção, entre os exercícios de 2016 e 2018, com reflexos nos exercícios seguintes, de enunciados jurídicos para dispensa genérica de recursos em situações nas quais a jurisprudência se consolidou em desfavor do Município, com redução do acervo e melhoria das posições recursais da Prefeitura, de modo a levar ao Tribunal somente processos com chances reais de vitória, inclusive quanto a equivocadas sentenças aplicadoras de prescrição;
- n) incremento da equipe da PDA que acompanha falências e recuperações judiciais, a partir da criação de grupo liderado por um procurador, com dois residentes e dois estagiários para apresentação de pedidos de suspensão das execuções de modo a evitar prescrição intercorrente; e
- o) estabelecimento de rotinas junto à 12ª VFP com a entrega (bimestral, a partir do exercício de 2017) de mídia digital (CDs) contendo relação das execuções fiscais pagas, parceladas ou canceladas, permitindo, quanto às demais execuções fiscais com CDAs suspensas, a emissão de decisão judicial

padrão de suspensão do processo antes de configurada paralisação do processo conducente da prescrição. Informações registradas no Processo Administrativo 11/510.032/2017 (P021, págs. 01 a 03).

Em que pese as informações prestadas pela PGM, em auditoria realizada em março do presente exercício, a CAD constatou que, no exercício de 2020, o montante de cancelamentos de créditos em decorrência de prescrição totalizou R\$ 269,42 milhões. Já o saldo atualizado das certidões não ajuizadas, com data de prazo prescricional até 31/12/2020, representou um montante de R\$ 11,65 bilhões, dos quais R\$ 1,63 bilhão com exigibilidade suspensa (subitem 7.6.3).

D17 - Que a Secretaria Municipal de Fazenda e a Procuradoria Geral do Município continuem envidando esforços no sentido de efetuar a cobrança dos repasses constitucionais devidos relativos ao ICMS, uma vez que o Governo do Estado do Rio de Janeiro não vem cumprindo o determinado no art. 158, III e IV, da Constituição Federal, mesmo sendo considerado inconstitucional pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal o critério de rateio estabelecido pela Lei Estadual n.º 2.664/1996, configurando lesão ao erário municipal. (Subitem 2.4.5.2 do Relatório CAD);

Situação: Não atendida.

Com relação à determinação em tela, a PGM comunicou que a Procuradoria Tributária ajuizou uma ação, que gerou o Processo 0087684-96.2016.8.19.0001, no qual postula que o Estado do Rio de Janeiro, com relação ao ICMS e IPVA registre como receita os valores objeto de compensação com precatórios concedidos pelas Leis Estaduais n.º 5.647/2010 e n.º 6.136/2011, para eliminar o impacto negativo das receitas destes impostos nos repasses devidos ao MRJ; e corrija o repasse, a menos, dos valores referentes às multas e juros da Dívida Ativa de ICMS e IPVA, em virtude da indevida dedução da base de cálculo do valor relativo ao Fundo Especial de Administração Fazendária.

A PGM também informou que há decisão em tutela de urgência no agravo de instrumento 0032054-53.2019.8.19.0000 para que toda compensação acolhida pelo Estado, dos tributos objeto desta informação, seja seguida de imediato repasse das parcelas do Município de Rio de Janeiro, nestas incluídos todos os acréscimos incidentes sobre o crédito original (Processo principal ainda sem sentença). Essa medida foi antecedida do protesto judicial 0473079-17.2015.8.19.0001 para interrupção da prescrição relativa às irregularidades cometidas pelo Estado do Rio de Janeiro no exercício 2010.

A PTR ajuizou também o Processo 0109286-13.1997.8.19.0001 para cobrança dos repasses de ICMS referente ao art. 158, caput, inciso IV e parágrafo único, inciso II da Constituição Federal, com decisão favorável transitada em julgado. A referida decisão,

todavia, reputa necessária edição de lei estadual para regularização dos repasses. Está em curso definição de estratégia processual para constituição do ERJ em mora e cobrança de multa até regularização.

Com relação a este mesmo tema, foi impetrado, em maio/2020, mandado de segurança – Proc. 0035980-08.2020.8.19.0000 para garantir as entregas futuras dos respectivos valores. De acordo com a PGM, a liminar não foi deferida. Neste particular, a SMFP informou que o Sr. Procurador Chefe da Procuradoria Tributária do MRJ pediu desistência do Mandado de Segurança em questão, tendo em vista que o MRJ prosseguirá executando integralmente a decisão transitada em julgado que o beneficia, nos autos da ação originária de n.º 0109286- 13.1997.8.19.0001, restando prejudicado o mandado de segurança.

Em que pese as informações prestadas pela PGM e SMFP, cabe ressaltar, conforme consta no subitem 2.4.5.2, que, com relação à distribuição da parcela do ICMS prevista no inciso IV do art. 158 da CF/88, os procedimentos adotados ainda não garantem a recuperação dos valores devidos pelo ERJ. Já com relação à compensação de precatórios e ao repasse a menor dos juros e multas, entende-se que a adoção das providências cabíveis poderá ser acompanhada em futuras auditorias a serem realizadas pela CAD.

D18 - Que a CGM promova os ajustes necessários no cálculo da dívida consolidada líquida, visando evidenciar o correto valor dos precatórios não pagos, e avalie a possibilidade de enquadramento das despesas incorridas sem execução orçamentária no montante da dívida consolidada, por se tratar de obrigações financeiras sem prazo definido para pagamento, conforme disposto no art. 29 c/c o art. 37 da LRF (subitem 10.15);

Situação: Atendida.

A CGM esclareceu que a Subcontroladoria de Contabilidade incluiu contas contábeis no grupo Passivo Circulante que serão utilizadas especificamente para fins de registro e controle de precatórios vencidos e não pagos, bem como para as despesas incorridas sem execução orçamentária. Ambas serão consideradas no Demonstrativo de Dívida Consolidada Líquida (Anexo 2 do RGF).

Ressalta-se que, conforme consta no subitem 8.9 do presente relatório, a dívida consolidada foi acrescida do montante de precatórios vencidos e não pagos, em R\$ 279,07 milhões, bem como das despesas sem execução orçamentária (não consideradas em 2019), no montante de R\$ 1,76 bilhão, excluídas as transações intra-orçamentárias.

D19 - Que a SMF recomponha o montante de R\$ 38,13 milhões às contas vinculadas a fundos que sofreram sequestro em função da ordem judicial emitida pelo TRT no processo n.º 010239205.2019.5.01.0000 (subitem 10.17);

Situação: Atendida Parcialmente

Por meio do Ofício SMFP nº 247, de 16/04/2021, a Sra. Superintendente Executiva do Tesouro Municipal informou que não compete à SMFP a recomposição do montante em questão, mas que a responsabilidade exigida cabe à Secretaria Municipal de Saúde - SMS, que deverá fazê-lo por meio da liquidação da despesa e posterior envio à FP/SUBEX/SUPTM, com indicação da transferência entre contas.

Em que pese a justificativa da SMFP, a determinação trata somente da recomposição financeira dos valores indevidamente subtraídos das contas correntes vinculadas a fundos criados por lei específica, não se referindo à execução orçamentária de tais despesas, que, de fato, cabe à SMS. Conforme consta no subitem 6.2, o montante de R\$ 13,97 milhões ainda não foi recomposto aos fundos de origem.

D20 - Que a SMS proceda à execução orçamentária do valor de R\$ 390,46 milhões referente aos sequestros efetuados nas contas do Município, em função da ordem judicial emitida pelo TRT no processo n.º 0102392- 05.2019.5.01.0000 (subitem 10.17);

Situação: Atendida parcialmente.

A SMS informou que até março de 2021 levantou que em 2020 foram executados orçamentariamente o montante de R\$ 20.089.659,10 para a regularização do sequestro judicial em comento, conforme planilha extraída do Sistema de Informações Gerenciais – SIG e acompanhamento da liquidação dos empenhos enviados em anexo.

A SMS ponderou ainda que, considerando a recente transição de governo e as dificuldades encontradas quanto à organização e ao histórico de dados da gestão passada, está realizando o levantamento das informações necessárias para verificar se outros valores foram usados na execução orçamentária para a regularização do sequestro judicial emitido pelo TRT. Informou ainda que tão logo sejam apurados os valores, estes serão repassados à Corte de Contas.

Em que pese o informado, cabe ressaltar que no Balancete da Administração Direta referente a dezembro de 2020 consta evidenciado o montante de R\$ 160,36 milhões a título de valores sequestrados judicialmente pendentes de regularização orçamentária.

D21 - Não obstante eventuais desequilíbrios orçamentários e financeiros do Município, que seja cumprido o disposto no § 5º do art. 100 da Constituição Federal, no que se refere ao pagamento dos precatórios extraídos até 1º de julho do exercício anterior (subitem 10.14);

Situação: Pendente de análise futura.

Conforme consta no subitem 8.11.1 do relatório da CAD, os precatórios extraídos

até 01/07/2019 não foram quitados no exercício de 2020. Contudo, importa destacar, em relação ao descumprimento do prazo fixado na norma constitucional, que a Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em decisão datada de 25/03/2020, deferiu, em atendimento a pleito impetrado pela Prefeitura em 19/03/2020, a suspensão dos pagamentos de precatórios do Município do Rio de Janeiro enquanto perdurar o estado de calamidade pública.

D22 - Que a CGM faça constar, nas próximas prestações de contas, a composição detalhada dos valores registrados a título de Créditos Tributários a Receber (Ativo Circulante) ao final de cada exercício, contemplando, por tributo, a competência dos créditos, o montante dos créditos parcelados, bem como informando se há relação dos mesmos com programas de parcelamento promovidos pelo Município;

Situação: Atendida Parcialmente.

A CGM informou que incluirá em Notas Explicativas da Administração Direta o detalhamento dos Créditos Tributários a Receber.

Na presente Prestação de Contas de Governo, em seu subitem 5.1.6 (Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis), verificou-se que a CGM informou os tributos que compõem os créditos tributários a receber, porém sem o detalhamento requerido na determinação (pág. 348, P004).

D23 - Que a SMF efetue o repasse dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para a SME, conforme disposto no art. 69, § 5º, da Lei n.º 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;

Situação: Não atendida

A Sra. Superintendente Executiva do Tesouro Municipal asseverou caber à F/SUBEX/SUPTM realizar tão somente a fase do repasse dos recursos destinados à MDE. Informou que antes do repasse é necessário o cálculo do valor a ser repassado, cujo montante é apurado pela CGM.

Acrescentou ainda que a Prefeitura adota o controle dos montantes relativos ao MDE utilizando-se do orçamento e dos lançamentos contábeis, sugerindo a oitiva da CGM e do F/SUBEX/SUPOR para tratar desse assunto.

Por fim, destacou a indisponibilidade de sistemas integrados que permitam o controle automático dos repasses pela Prefeitura.

Em que pese as respostas apresentadas, verificou-se que o disposto no art. 69, § 5º, da Lei n.º 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, não está sendo cumprido (subitem 3.1.7 do relatório da CAD).

D24 - Que a CGM, a SMF e a SME criem, em conjunto, procedimentos de execução orçamentária necessários, a fim de que a elaboração do Anexo 8 do RREO considere

apenas as despesas efetivamente relacionadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, não computando despesas como aquelas descritas nos subitens 3.1.1 a 3.1.5 do Relatório CAD;

Situação: Não atendida.

A SMFP informou, por meio de Ofício FP/SUPOR n.º 59/2021, que, para atender a D24 já com relação a 2020, a Prefeitura vem adotando a segregação das despesas em duas Fontes de Recursos distintas, uma para cômputo no MDE Constitucional e outra para o expurgo apontado pelo TCMRJ. Estes pontos, entre outros, visam a criação, em conjunto, pela CGM, SMFP e SME, de procedimentos de execução orçamentária necessários, com o objetivo de constar no Anexo 8 do RREO apenas despesas efetivamente relacionadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), excluindo despesas como aquelas descritas no Relatório CAD.

No entanto, em auditoria realizada pela CAD no mês de março do presente exercício, foi verificado que em 2020 foram incluídas, no cálculo do percentual aplicado em MDE, despesas que com ela não se relacionam, conforme subitens 3.1.1 a 3.1.4 de seu relatório.

D25 - Que os recursos advindos do FUNDEB sejam aplicados somente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos termos do art. 21, caput, da Lei Federal n.º 11.494/2007 c/c com o art. 70, caput e incisos I a VIII, da Lei Federal n.º 9.394/1996, devendo ser observadas para o exercício de 2021 as novas regras introduzidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020;

Situação: Não atendida.

A SME informou que já reiterou a todos os ordenadores de despesas no âmbito da Secretaria que a legislação vigente acerca do tema seja observada e que não fossem realizados pagamentos de despesas com recursos do FUNDEB em desacordo com o previsto no art. 70 da LDB. Esclareceu que vem acompanhando de forma ativa a utilização dos recursos do FUNDEB para que não mais aconteçam falhas dessa natureza.

A SME também ressaltou que está atenta, para o exercício 2021, da necessidade de cumprimento das novas regras introduzidas pela EC n.º 108/2020. Contudo, em auditoria realizada pela CAD no mês de março do presente exercício, foi verificado que em 2020 ocorreu o uso indevido de recursos do FUNDEB conforme os apontamentos contidos nos subitens 3.2.3.1 e 3.2.3.2 de seu relatório.

D26 - Que sejam estabelecidos referenciais técnicos mais precisos para os elementos mínimos que devem compor os projetos básicos, tanto em licitações de obras públicas, quanto em concessões de serviços públicos precedidos de obras públicas, de forma que se garanta o pleno cumprimento dos elementos mínimos

impostos pela Lei Geral de Licitações, bem como pela Deliberação TCMRJ n.º 235/2017;

Situação: Atendida parcialmente.

A SMI esclareceu que enviou o Ofício Circular SMI n.º 03/2021 à sua Subsecretaria de Infraestrutura (I/SUBI), à Companhia Municipal de Energia e Iluminação (RIOLUZ), à Empresa Municipal de Urbanização (RIO-URBE) e à Fundação Instituto de Geotécnica (GEO-RIO), para conhecimento do Parecer Prévio do TCMRJ sobre as Contas de Governo do exercício de 2019 e implementação das ações necessárias para cumprimento das determinações.

A 7ª IGE informou 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 determinação deve figurar também no Parecer Prévio a ser exarado quanto às Contas relativas ao exercício de 2020, tendo em vista a necessidade de melhoria contínua deste aspecto.

D27 - Que os ordenadores de despesas atentem para que os procedimentos licitatórios sejam planejados e executados com a devida antecedência, de maneira a evitar a ocorrência de sucessivas contratações emergenciais;

Situação: Não atendida.

A Gerência de Infraestrutura e Logística da SMFP, no âmbito da Subgerência de Contratos e da Subgerência de Compras e Licitações, afirma que não ocorreu em 2020 nenhuma contratação emergencial, e que esse fato se justifica justamente porque os procedimentos licitatórios do setor têm sido efetivamente planejados e executados com a devida antecedência.

A Secretaria Municipal de Educação - SME informou que tem buscado planejar e executar os procedimentos licitatórios com a antecedência necessária objetivando que todos os procedimentos administrativos aconteçam antes do prazo de execução contratual. No entanto, foi surpreendida com decisões de suspensão e intercorrências durante os processos licitatórios que incidiram em alterações de prazos. A Secretaria comunicou que está atenta quanto à necessidade de evitar contratações emergenciais por falta de planejamento prévio.

A Secretaria Municipal de Assistência Social - SMAS informou que os ordenadores de despesa da Secretaria estão atentos para que os procedimentos licitatórios sejam planejados e executados com a devida antecedência, no sentido de se evitar contratações emergenciais.

A Secretaria Municipal do Envelhecimento Saudável e Qualidade de Vida - SEMESQV comunicou que está realizando a fase de planejamento dos procedimentos

licitatórios, quando cabível, dentro da antecedência razoável. Entretanto, como é um órgão de tamanho modesto, não dispõe de comissão de licitação na estrutura. Por isso, conta com auxílio de outros órgãos na realização de procedimentos licitatórios.

A CGM comunicou que em 2019 não realizou contratação emergencial.

A Secretaria Municipal de Transportes - SMTR informou que os procedimentos licitatórios da Subsecretaria de Gestão da SMTR estão sendo planejados com um período de no mínimo 6 (seis) meses de antecedência, a fim de evitar possíveis interrupções em um serviço ou aquisições de bens de consumo, como também elidir a ocorrência de contratações emergenciais. A Secretaria ressaltou que até o momento desta resposta não possui contrato emergencial.

A COMLURB informou que, na Reunião de Diretoria ocorrida na data de 11/03/2021, 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 sucessivas contratações emergenciais.

A RIOSAÚDE comunicou que, após a posse da nova Gestão Municipal em 01/01/2021, identificou que a realização de procedimentos emergenciais era uma prática costumeira na empresa. Assim, visando a implementação de melhores práticas de gestão, implementou diversas medidas internas, envidando esforços com o fito de identificar e sanar as fragilidades nos procedimentos licitatórios. Neste contexto, criou um grupo de trabalho interno por intermédio da Portaria RS/PRE n.º 005/2021, que visa a elaboração de fluxos internos de contratação de serviços, aquisições e convênios, cujo resultado propiciará o aprimoramento das ações administrativas da empresa, com o planejamento e execução das medidas necessárias, praticadas de forma tempestiva, evitando-se a ocorrência de contratações emergenciais.

A Procuradoria Geral do Município - PGM informou que não houve contratação emergencial no exercício 2019 e que os órgãos responsáveis pelo planejamento e pela realização das licitações no órgão aplicam esforços contínuos e integrados aos setores responsáveis pelos respectivos acompanhamentos e fiscalizações de contratos, com a finalidade de evitar contratações emergenciais por inércia e falta de programação por parte dos agentes públicos.

A CET-RIO esclareceu que sempre evitou ao máximo a celebração de contratação emergencial, fato que não ocorreu pelo menos de janeiro/2009 a fevereiro/2020, quando foi compelida a celebrar o primeiro contrato em caráter emergencial. Informou ainda que essa contratação ocorreu em função de litígio, ainda em curso no TJRJ, após decisão do Egrégio TCMRJ, com a qual uma das licitantes não concordou. Ressaltou que a sessão do Pregão Eletrônico CET-RIO n.º 540/2018 realizado visando tal contratação foi aberta

no dia 04/12/2018, dois meses antes do término do contrato então vigente. Trata-se da prestação de serviços de manutenção em aproximadamente 1.300 equipamentos semafóricos eletrônicos, bem como no sistema centralizado que controla esses equipamentos. A CET-RIO alegou que não poderia deixar a cidade desguarnecida do controle semafórico, o que poderia trazer graves prejuízos e riscos à segurança viária dos usuários.

A SMS informou que a Subsecretaria de Promoção, Atenção Primária e Vigilância (SUBPAV), o Instituto Municipal de Vigilância Sanitária, Vigilância de Zoonoses e de Inspeção Agropecuária e a Subsecretaria de Gestão (SUBG) tomaram ciência da Determinação D27.

A SUBPAV esclareceu que está buscando aprimorar os mecanismos de planejamento e execução para que as futuras aquisições e contratações sejam precedidas de processo licitatório.

A Subsecretaria de Atenção Hospitalar, Urgência e Emergência (SUBHUE) informou o envio de Circular às unidades descentralizadas para ciência da Determinação D27.

A RIOLUZ informou que não efetuou contratação emergencial de nenhuma natureza.

A SMFP respondeu que, no caso da então Gerência de Infraestrutura e Logística da SMF, mais especificamente, no âmbito da Subgerência de Contratos e da Subgerência de Compras e Licitações, não ocorreu, no ano de 2020, nenhuma contratação emergencial. A Secretaria informou que isso se explica pelo fato de os procedimentos licitatórios do setor terem sido efetivamente planejados e executados com a devida antecedência.

A GEO-RIO informou que se compromete a manter controles que permitam o planejamento de suas despesas, tanto de custeio quanto de investimentos, segundo as disponibilidades orçamentárias, de modo que não sejam necessárias contratações emergenciais.

A 1ª IGE informou que, considerando a crise de emergência sanitária decorrente da pandemia da Covid-19, no exercício de 2020 não foram realizados trabalhos específicos pela Inspeção que abordassem a ocorrência de sucessivas contratações emergenciais por parte do Poder Público. As contratações emergenciais analisadas no ano de 2020 foram aquelas oriundas da Lei n.º 13.979/2020 e do Decreto Rio n.º 47.269/2020 (despesas relativas às ações de enfrentamento da pandemia do novo coronavírus). Informou ainda que no Processo TCMRJ n.º 40/100.464/2020 consta o Relatório de Acompanhamento das ações de enfrentamento à pandemia causada pela Covid-19 por parte dos jurisdicionados da Inspeção, no qual não foram relatadas impropriedades.

A 2ª IGE comunicou que em sua área de atuação não foi verificada a ocorrência de sucessivas contratações emergenciais no ano de 2020.

A 3ª IGE informou que continuaram a ocorrer em 2020 contratações emergenciais no âmbito da SME, como, por exemplo, na prestação de serviços de limpeza nas Unidades Escolares, conforme a seguir:

a) Contratações Emergenciais de Prestação de Serviços de Limpeza nas Unidades Escolares – 1º Semestre/2020: R\$ 40.794.030,36; e

b) Contratações Emergenciais de Prestação de Serviços de Limpeza nas Unidades Escolares – 2º Semestre/2020: R\$ 42.415.737,40.

A 3ª IGE informou ainda que houve despesas emergenciais relevantes, tendo como justificativa o momento da pandemia da Covid-19. A Inspeção citou como exemplo o Processo 040/101413/2020, em tramitação nesta Corte de Contas, que trata do Contrato n.º 64/2020, decorrente de dispensa de licitação, cujo objeto refere-se à “Emissão de Cartões Magnéticos com Tarja”, no período de 17/08/2020 a 16/11/2020, no valor de R\$ 104.345.697,75.

A 4ª IGE informou que, em relação ao tema em discussão, o processo 40/100.191/2018, que trata do Relatório de Auditoria sobre o Gerenciamento dos processos de contratações de serviços continuados no âmbito da SMS, obteve recente decisão definitiva nesta Corte de Contas. Contudo, a implementação dos comandos contidos no Voto JMCN n.º 262/2021 (exarado em sessão ordinária de 03/03/2021) ainda estão pendentes de execução e envolvem determinações direcionadas ao Gabinete do Chefe do Poder Executivo, inclusive outras Secretarias.

A Inspeção ressaltou que a ineficiência no gerenciamento dos procedimentos licitatórios é um problema sistêmico, tanto na SMS como em outros órgãos da estrutura da Prefeitura e que depende da implementação de medidas estruturantes para sua solução. Relatou, também, que um fato relevante que contribui para a piora desse cenário é a regulamentação municipal atual acerca da formação de valor orçado e do reequilíbrio econômico-financeiro das contratações. Desta feita, entende restar claro que o art. 2º, do Decreto n.º 43.612/2017 vai de encontro ao que dispõe a Lei n.º 10.192/2001 no que tange ao reajustamento de preços dos contratos firmados pela administração municipal.

Por fim, informou que outro ponto que impacta nas contratações de serviços continuados no âmbito municipal é a ausência de regulamentação acerca da repactuação de preços nos contratos com mão de obra preponderante, o que faz com que essa não possa ser aplicada nos contratos municipais. Em conclusão, noticiou que as irregularidades aqui discutidas permanecem pendentes de solução até que sejam implementados os comandos exarados por esta Corte no âmbito do processo

40/100191/2018.

A 6ª IGE informou que, em 2020, em sua área de atuação, houve a contratação emergencial pelas seguintes entidades:

- p) Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP): R\$ 10.451.187,48;
- q) Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB): R\$ 21.571.208,38;
- r) Fundação Planetário da Cidade do Rio de Janeiro (PLANETÁRIO): R\$ 189.900,00; e
- s) Guarda Municipal do Rio de Janeiro (GM-RIO): R\$ 21.433.116,23.

D28 - Que o painel das Organizações Sociais, a fim de cumprir sua função de instrumento de transparência da execução dos contratos firmados com tais entidades, contenha todos os dados e informações necessários à efetividade do controle social, em especial, aqueles relacionados aos contratos de prestadores de serviços terceirizados (nome do prestador e valor contratado), relação de Recursos Humanos, inventário dos bens públicos adquiridos pelas OSs, repasses realizados pelo Município e detalhamento das notas fiscais;

Situação: Atendida Parcialmente.

A SMS informou que a Coordenadoria Técnica de Convênios e Contratos de Gestão com Organizações Sociais – CTGOS esclareceu que, por força do Decreto Rio n.º 44.836/2018, a estrutura organizacional do Poder Executivo foi alterada, transferindo as competências para a então CVL/SUBEV/NAPS, cabendo asseverar que as Comissões de Avaliações e Acompanhamento – CTAs e a CTGOS promovem inúmeras ações no sentido de orientar e exigir o cumprimento das normas relacionadas à inserção de dados e informações pertinentes no Painel de Gestão.

A 4ª IGE informou que, embora as ações já implementadas tenham propiciado publicização de algumas informações relacionadas aos contratos de gestão vigentes, assegurando o acesso ao público em geral de parte dos dados disponíveis no referido sistema, ficaram excluídas do acesso ao público informações como: contratos de prestadores de serviços terceirizados (nome do prestador e valor contratado), relação de Recursos Humanos, inventário dos bens públicos adquiridos pelas OSs, repasses realizados pela SMS e detalhamento das notas fiscais.

Portanto, verifica-se que as medidas tomadas não atenderam a forma descrita na presente determinação, o que denota uma falta de transparência quanto à totalidade das informações referentes aos contratos de gestão, prejudicando sobremaneira o controle social.

D29 - Que seja implementada ferramenta online consistente em Cadastro Geral de

Obras do Município do Rio de Janeiro, com vistas a fazer cumprir o disposto no art. 45, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 8º, V, da Lei Federal nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação;

Situação: Não atendida.

A SMI esclareceu que enviou o Ofício Circular SMI n.º 03/2021 à sua Subsecretaria de Infraestrutura (I/SUBI), à Companhia Municipal de Energia e Iluminação (RIOLUZ), à Empresa Municipal de Urbanização (RIO-URBE) e à Fundação Instituto de Geotécnica (GEO-RIO), para conhecimento do Parecer Prévio do TCMRJ sobre as Contas de Governo (exercício de 2019), e implementação das ações necessárias para cumprimento das determinações.

Em consulta à 2ª IGE, obteve-se a informação de que o Cadastro Geral de Obras não foi implementado.

D30 – Que a Secretaria Municipal de Educação - mesmo havendo substancial aumento do gasto total com a função Educação ao longo dos últimos 10 anos, mesmo havendo substancial aumento dos vencimentos dos profissionais da educação e mesmo havendo substancial aumento do custo por aluno da rede pública chegando a ultrapassar diversos estabelecimentos da rede privada - explique de forma detalhada a razão do baixo desempenho evidenciado no IDEB (subitem 7.2). Adicionalmente, apresente um plano de ação que vislumbre a melhoria do rendimento escolar dos alunos da rede pública municipal de ensino.

Situação: Atendida parcialmente.

Em sua resposta, a SME apresentou quadros e citações de pesquisas acadêmicas para demonstrar que não há indicações de que municípios brasileiros que mais investiram no setor educacional obtiveram melhora significativa na qualidade do ensino. Argumentou que o aumento da despesa municipal na área citada contribuiu para o aumento da escolaridade da população local.

A 3ª IGE informou que não foi encaminhado a ela, até o momento, nenhum plano de ação que vislumbresse a melhoria do rendimento escolar dos alunos da rede pública municipal de ensino. Apesar da nota final do IDEB ter apresentado uma variação maior em relação a 2017 (5,7) para 2019 (5,8), o Município teve uma queda na nota referente ao aprendizado de 6,12, em 2017, para 6,02, em 2019.

11. DESEMPENHO FISCAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Para medir e evidenciar o desempenho da gestão fiscal do Município do Rio de Janeiro no exercício em análise e sua evolução durante o mandato, foram selecionados

vinte indicadores divididos em quatro dimensões: Orçamentária e Financeira, Patrimonial, Fiscal e Previdenciária.

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

De acordo com os dados extraídos dos relatórios elaborados pela CAD sobre as contas de governo de 2017 a 2020, o Município do Rio de Janeiro apresentou o seguinte desempenho fiscal consolidado por dimensão.

11.1 DIMENSÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

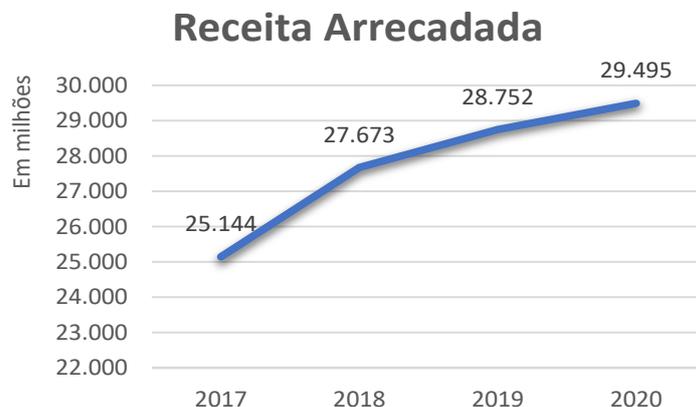
Em relação à Dimensão Orçamentária e Financeira, que evidencia os aspectos relacionados à previsão e execução das receitas e despesas orçamentárias, observa-se o seguinte panorama:

		Em milhões			
DIMENSÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA					
	INDICADOR	2017	2018	2019	2020
1	Receita Arrecadada	25.144	27.673	28.752	29.495
2	Despesa Realizada	26.572	27.842	30.002	30.489
3	Deficit Orçamentário	1.427	168	1.249	994
4	Insuficiência de Arrecadação	4.361	2.600	1.880	3.325
5	Poupança Corrente	-1.195	266	424	581
6	Insuficiência Financeira	2.330	3.240	4.240	5.550

Note-se que, apesar da crise fiscal, a **receita orçamentária arrecadada** apresentou um aumento constante durante todo período do mandato. Comparando a arrecadação de 2017 com a de 2020, houve um incremento na arrecadação de receitas de R\$ 4,35 bilhões.

No que se refere aos efeitos econômicos causados pela pandemia sobre a

arrecadação, observa-se que, em termos nominais, a arrecadação de receitas apresentou um aumento em relação ao exercício anterior de R\$ 740 milhões (R\$ 28,75 bilhões em 2019 para R\$ 29,49 bilhões em 2020). Já em termos correntes, houve uma ínfima queda de 0,57%.

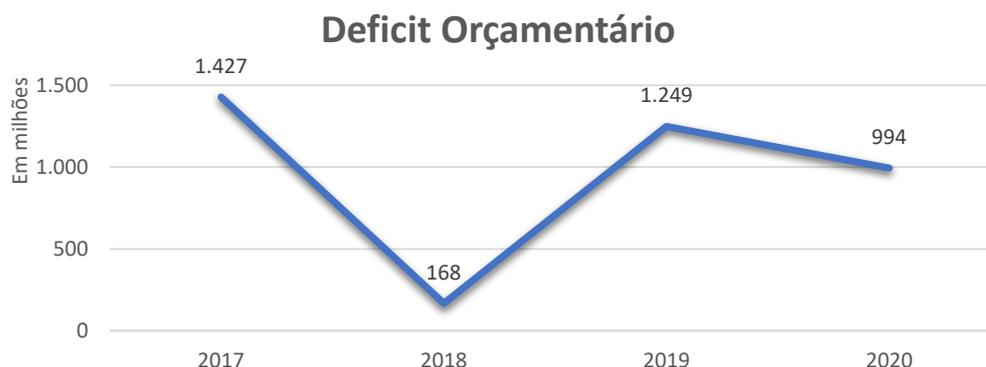


Em relação à **despesa orçamentária empenhada**, verifica-se um aumento constante dos gastos no período. Comparando a despesa empenhada de 2017 com a de 2020, observa-se um incremento de R\$ 3,92 bilhões.

É possível notar que no exercício de 2020 a despesa empenhada sofreu um pequeno aumento de 1,62% (R\$ 487 milhões), em termos nominais, quando comparada ao exercício de 2019.



No que tange ao desempenho **orçamentário**, observa-se que o município executou despesas em montantes superiores às receitas arrecadadas nos quatro exercícios, apresentando ao final do mandato um **deficit orçamentário** acumulado de R\$ 3,83 bilhões.



Cabe ressaltar que, conforme evidenciado no Balanço Patrimonial da administração direta e dos órgãos da administração indireta do município, houve a ocorrência de despesas sem cobertura orçamentária que atingiram o montante de R\$ 2,03 bilhões. Nesse sentido, pode-se concluir que os valores da despesa empenhada e do deficit orçamentário podem ser superiores ao apurado, caso fossem obedecidas as regras de execução orçamentária (fixação, empenho, liquidação e pagamento) determinadas pela Lei nº 4.320/1964.

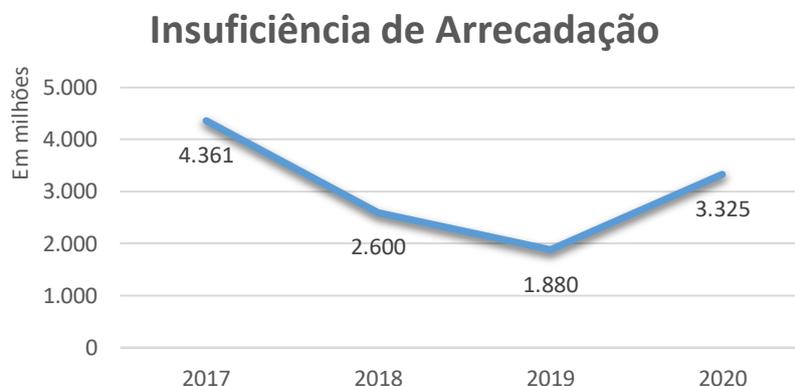
A **poupança corrente** (receita corrente – despesa corrente) acumulada no período (2017 a 2020) foi negativa em R\$ 505 milhões.

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

Em relação ao desempenho da arrecadação, a gestão orçamentária apresentou uma insuficiência de arrecadação (receita arrecadada menor que a receita prevista) em todos os exercícios do período examinado.



A insuficiência de arrecadação acumulada no período (2017 a 2020) totalizou o montante de R\$ 12,16 bilhões.



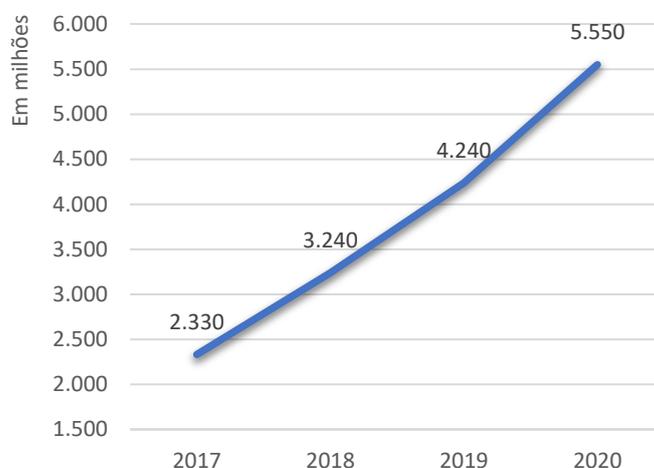
Conforme vem sendo reiteradamente apontado por esta Corte de Contas, as discrepâncias entre a previsão e a efetiva arrecadação de receitas revelam uma prática danosa ao equilíbrio das contas públicas, pois inviabilizam a limitação de empenho e movimentação financeira em caso de risco de não cumprimento das metas fiscais, prevista no art. 9 da LRF⁹⁶.

Importante frisar que tal artifício fiscal contribuiu de forma relevante para a diferença de mais de R\$ 12 bilhões entre a previsão e a arrecadação ocorrida entre 2017 e 2020, impactando diretamente na insuficiência de caixa apurada ao final do exercício de 2020, tendo em vista que possibilitou a realização de diversas despesas sem cobertura financeira.

No tocante ao **desempenho financeiro**, a gestão do fluxo de caixa apresentou **insuficiência financeira** (obtida pela diferença entre as disponibilidades financeiras e as despesas vencidas) em todos os exercícios do mandato, atingindo o montante de R\$ 5,55 bilhões ao final de 2020.

⁹⁶ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Insuficiência Financeira



Ressalta-se que, apesar de vários alertas proferidos por este Tribunal desde 2017, o valor do rombo financeiro só aumentou. Comparando a insuficiência financeira de 2017 com a de 2020, observa-se um incremento de R\$ 3,22 bilhões.

A prática de empenhar despesas em valor superior à arrecadação (R\$ 3,22 bilhões), somada à prática de realizar despesas sem passar pela execução orçamentária (R\$ 2,03 bilhões), explica a insuficiência financeira de R\$ 5,55 bilhões apontada na prestação de contas de governo.

11.2 DIMENSÃO PATRIMONIAL

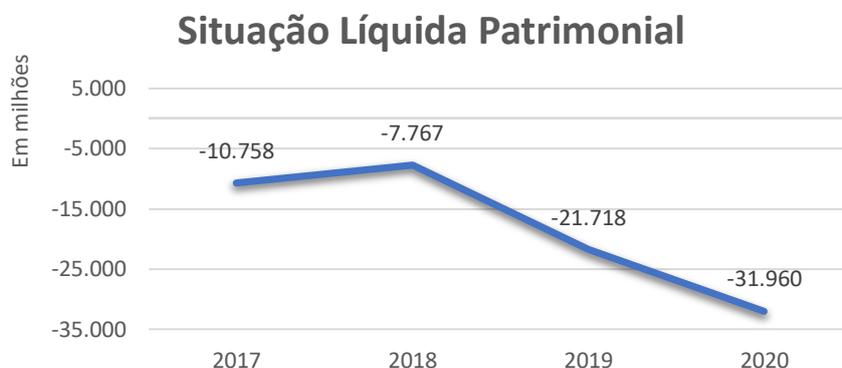
Em relação à Dimensão Patrimonial, que evidencia os aspectos relacionados à gestão dos ativos e passivos governamentais, observa-se o seguinte panorama:

DIMENSÃO PATRIMONIAL					Em milhões
INDICADOR	2017	2018	2019	2020	
Resultado Patrimonial	-24.941	2.731	-13.951	-10.242	
Situação Líquida Patrimonial	-10.758	-7.767	-21.718	-31.960	
Fornecedor (Curto prazo)	2.195	3.085	3.635	3.295	
Endividamento Total	52.786	58.961	70.408	81.550	
INDICADOR DE LIQUIDEZ					
Liquidez Corrente	0,73	1	0,92	0,75	
Liquidez Imediata	0,36	0,26	0,15	0,17	

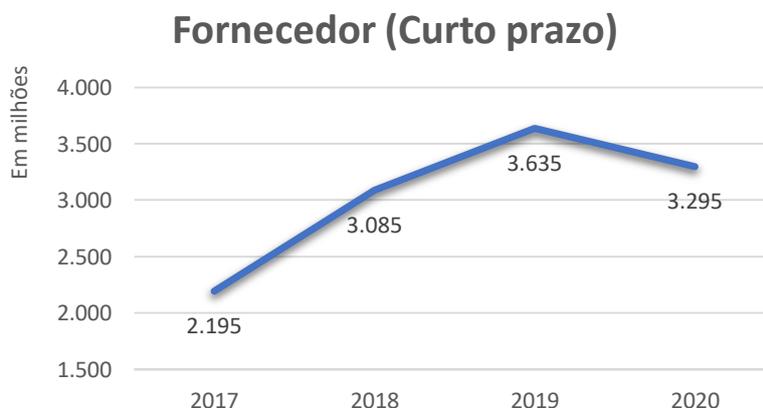
O **resultado patrimonial** (variação do patrimônio líquido inicial e final) do exercício apresentou um deficit de R\$ 10,24 bilhões, revelando uma redução no patrimônio do município, assim como ocorrido no exercício anterior.

Já a **situação líquida patrimonial** evidenciou um patrimônio líquido negativo de R\$ 31,96 bilhões, revelando que as obrigações de curto e longo prazo superaram os

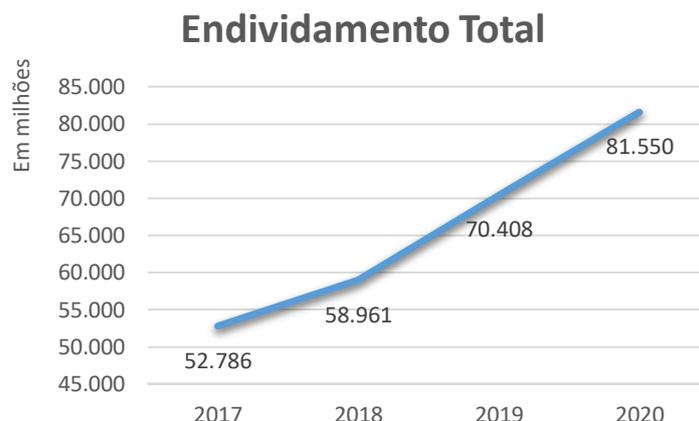
ativos totais do MRJ. Comparando o valor de 2019 com o de 2020, verifica-se um implemento de 47,16% no passivo a descoberto, passando de R\$ 21,72 bilhões para R\$ 31,96 bilhões.



A conta “**Fornecedores**” evidenciou dívidas a pagar com fornecimento de bens e serviços já realizados no montante de R\$ 3,29 bilhões, apresentando uma queda em relação ao exercício anterior em R\$ 340 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. Comparando o montante de 2017 com o de 2020, observa-se um crescimento de R\$ 28,76 bilhões no endividamento do município.



Na seara dos indicadores de liquidez, o **Índice de Liquidez Corrente** foi de 0,75 em 2020, evidenciando que os recursos disponíveis no Ativo Circulante não são suficientes para honrar, em sua totalidade, os compromissos de curto prazo.

O **Índice de Liquidez Imediata** de 0,17, 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. A disponibilidade financeira apurada representa menos de 1/6 do valor necessário para quitar as dívidas de curto prazo.

11.3 DIMENSÃO FISCAL

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

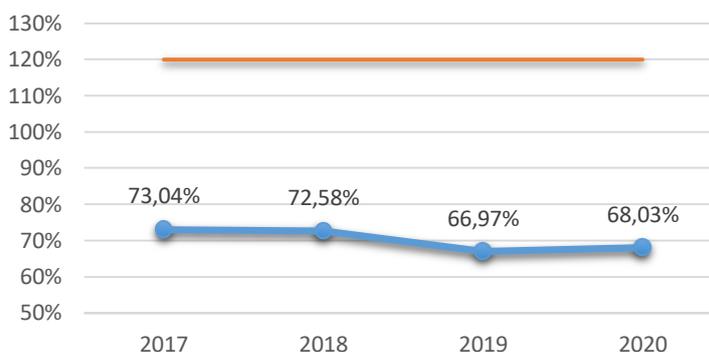
		Em milhões				
DIMENSÃO FISCAL						
INDICADOR (R\$ milhões)		2017	2018	2019	2020	
1	Receita Corrente Líquida – RCL	19.555	21.203	22.623	23.426	
2	Dívida Consolidada Líquida	14.284	15.388	15.150	15.929	
INDICADOR (% RCL)		LIMITE	2017	2018	2019	2020
3	Despesa de Pessoal Total	60%	56,29%	53,14%	57,27%	59,20%
4	Despesa de Pessoal do PE	54%	52,88%	50,12%	54,32%	56,24%
5	Dívida Consolidada Líquida	120%	73,04%	72,58%	66,97%	68,03%
6	Operações de Crédito	16%	5,07%	4,75%	0,79%	0,20%
7	Amortização, Juros e Encargos da Dívida	11,50%	8,63%	8,67%	8,22%	8,57%

A **dívida consolidada líquida (DCL)** corresponde ao saldo da dívida consolidada⁹⁷,

⁹⁷ Conforme estabelece a LRF, a dívida pública consolidada ou fundada corresponde ao montante total, apurado

deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, líquidos dos Restos a Pagar Processados. Comparando o valor de 2017 com o de 2020, verifica-se um incremento de R\$ 1,65 bilhão na dívida consolidada municipal.

Dívida Consolidada Líquida



Importante ressaltar que a insuficiência financeira de R\$ 5,55 bilhões não entrou no cômputo do montante da dívida consolidada líquida estipulado pela STN.

Em relação aos **limites fiscais estabelecidos pela LRF**, observa-se que foram cumpridos todos os limites de endividamento (dívida consolidada líquida, operações de créditos e amortização de juros e encargos da dívida).

No entanto, o total da despesa de pessoal do Poder Executivo atingiu o montante de 56,24% da receita corrente líquida, superando o limite máximo de 54% pelo segundo ano consecutivo. Tal afronta às regras fiscais pode trazer sérias consequências à sociedade carioca, como a impossibilidade de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e obter garantias.

Despesa com Pessoal do Poder Executivo



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

Despesa de Pessoal Total



11.4 DIMENSÃO PREVIDENCIÁRIA, SAÚDE E EDUCAÇÃO

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

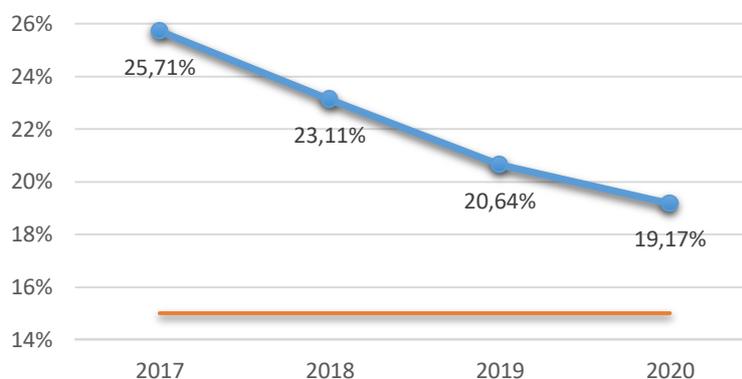
Em milhões

DIMENSÃO PREVIDENCIÁRIA, SAÚDE E EDUCAÇÃO						
INDICADOR (R\$ milhões)		2017	2018	2019	2020	
1	Deficit Orçamentário Previdenciário	340	19	665	964	
2	Deficit Atuarial Previdenciário	31.324	30.824	34.656	37.579	
INDICADOR (%)		Limite Mínimo	2017	2018	2019	2020
3	Saúde	15%	25,71	23,11	20,64	19,17
4	Educação	25%	29,82	26,92	28,58	28,80

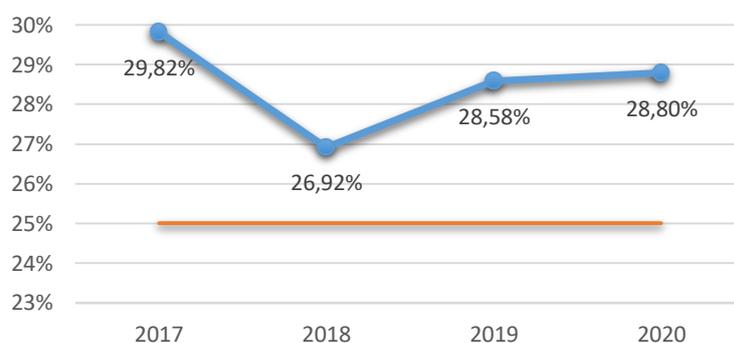
As **despesas com Saúde** foram de 19,17% superando, portanto, o mínimo constitucional exigido para as referidas despesas que é de 15%. No entanto, cabe ressaltar que mesmo com a pandemia, os gastos com saúde sofreram uma queda em relação ao exercício anterior.

Já as **despesas com Educação** atingiram 28,80% superando, portanto, o mínimo constitucional exigido para as respectivas despesas, que é de 25%.

Saúde



Educação



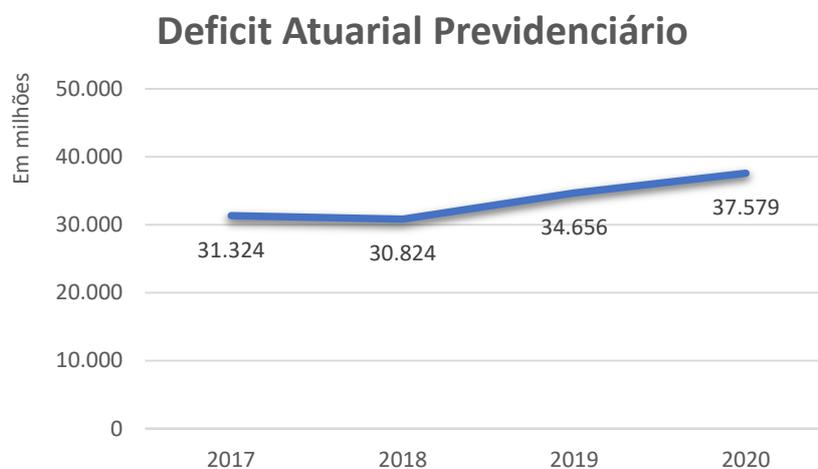
Em relação ao **resultado previdenciário** (receita previdenciária – despesa previdenciária), observa-se a ocorrência de **deficits orçamentários consecutivos**, atingindo, no exercício em 2020, o montante de R\$ 964 milhões.

Deficit Orçamentário Previdenciário



No que se refere ao **deficit atuarial previdenciário** (diferença entre os “compromissos líquidos” e os ativos financeiros garantidores do sistema de previdência já capitalizados), foi apurado o montante de R\$ 37,58 bilhões em 2020, superando o do

ano anterior em R\$ 2,92 bilhões.

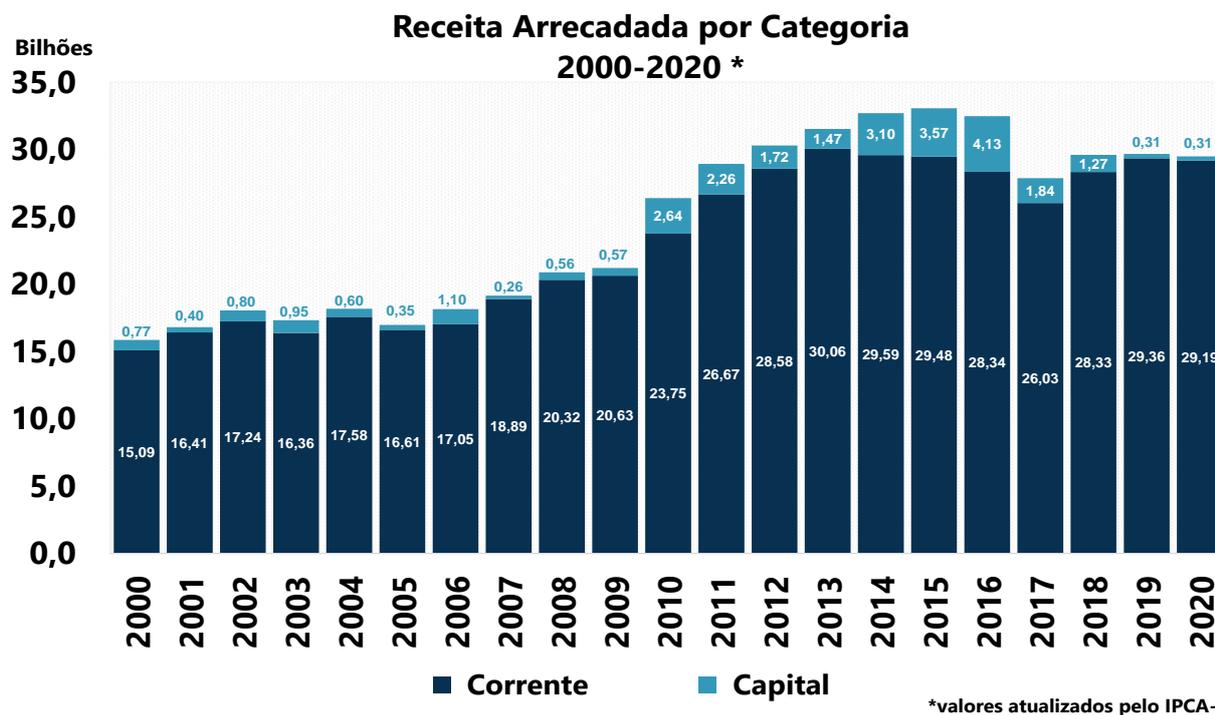


12. EVOLUÇÃO FISCAL DO MRJ (2000 – 2020)

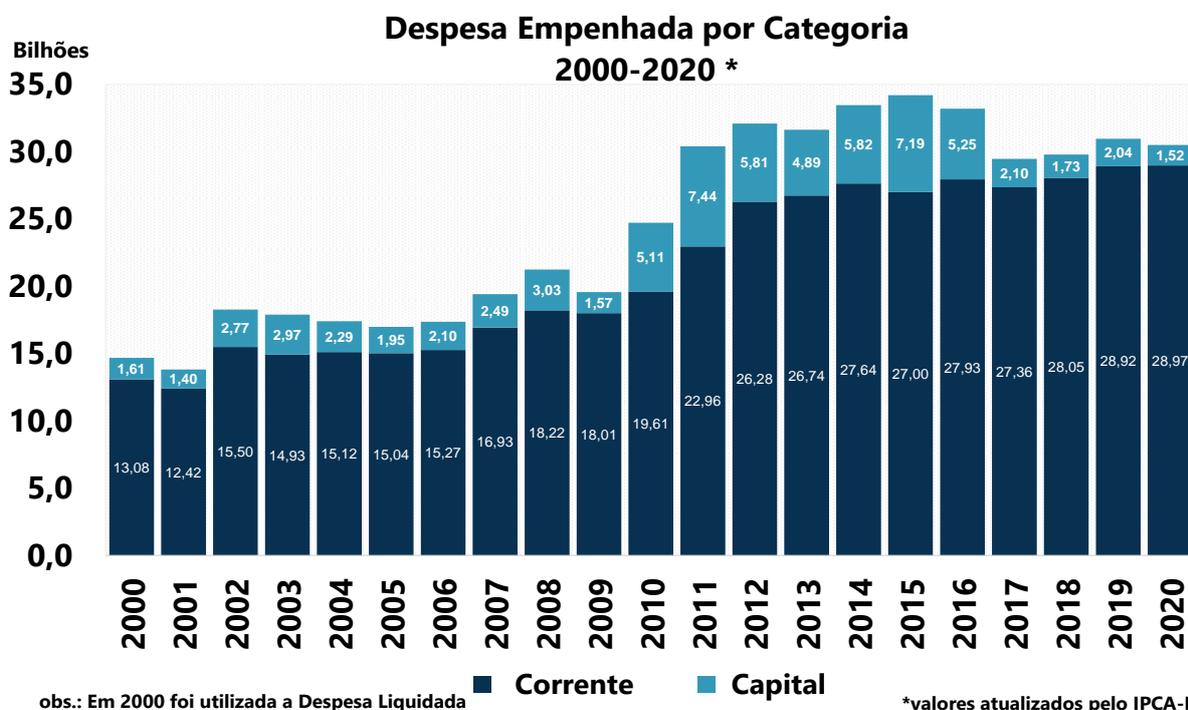
Objetivando evidenciar a evolução do desempenho fiscal do Município do Rio de Janeiro desde 2000 (ano da entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal), foram solicitadas informações adicionais à CAD (P055), que evidenciam o seguinte panorama histórico das contas municipais.

12.1 DIMENSÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

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

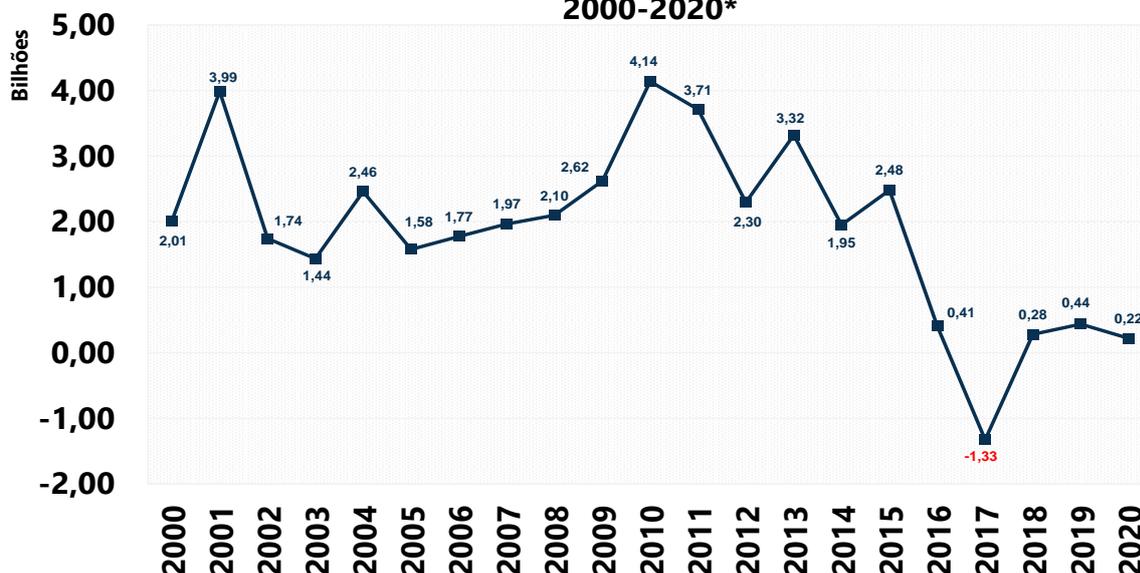


No tocante à despesa empenhada por categoria econômica, observa-se um sensível aumento durante o período de 2010 a 2016, com uma queda acentuada em 2017. No entanto, a partir de 2018 a despesa empenhada voltou a crescer.



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

Resultado Orçamentário Corrente 2000-2020*

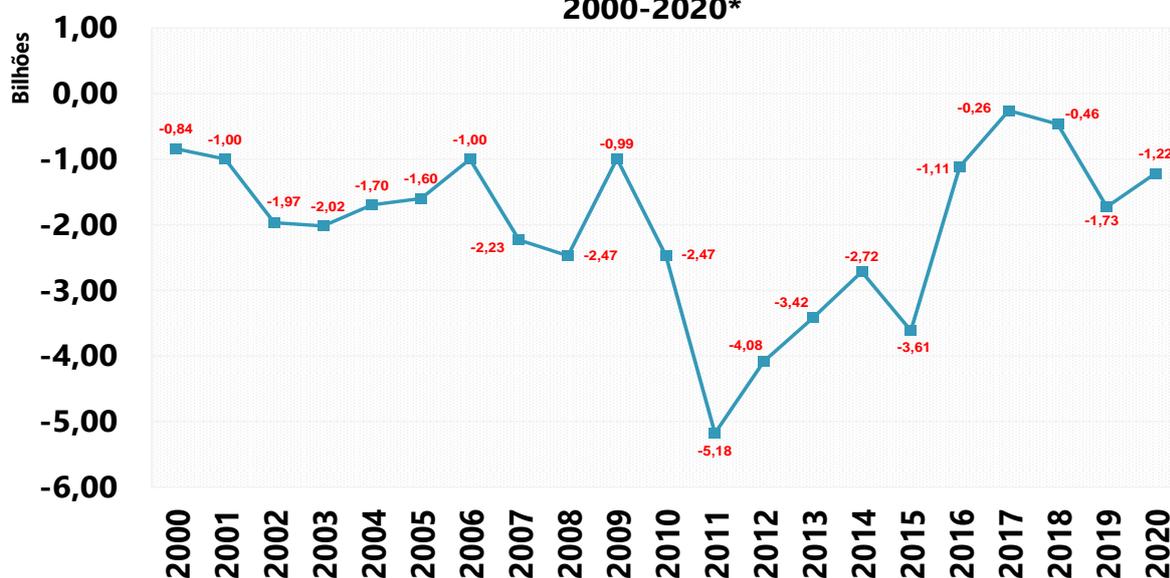


obs.:Em 2000 foi utilizada a Despesa Liquidada

*valores atualizados pelo IPCA-E

Por outro lado, o resultado orçamentário de capital (receita de capital – despesa de capital) apresentou a ocorrência de deficit em todos os exercícios.

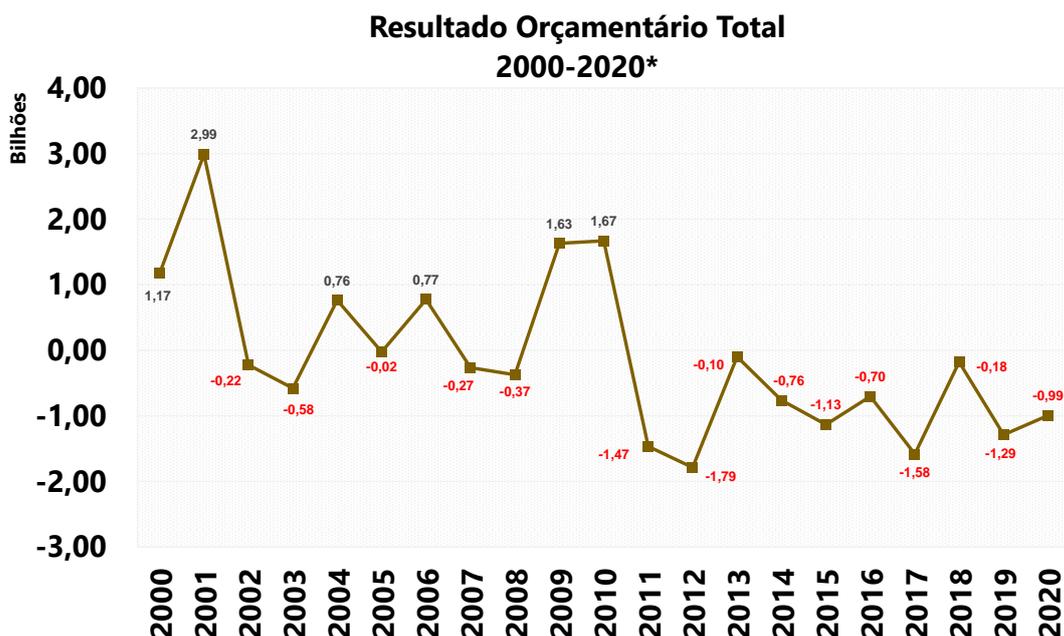
Resultado Orçamentário Capital 2000-2020*



obs.:Em 2000 foi utilizada a Despesa Liquidada

*valores atualizados pelo IPCA-E

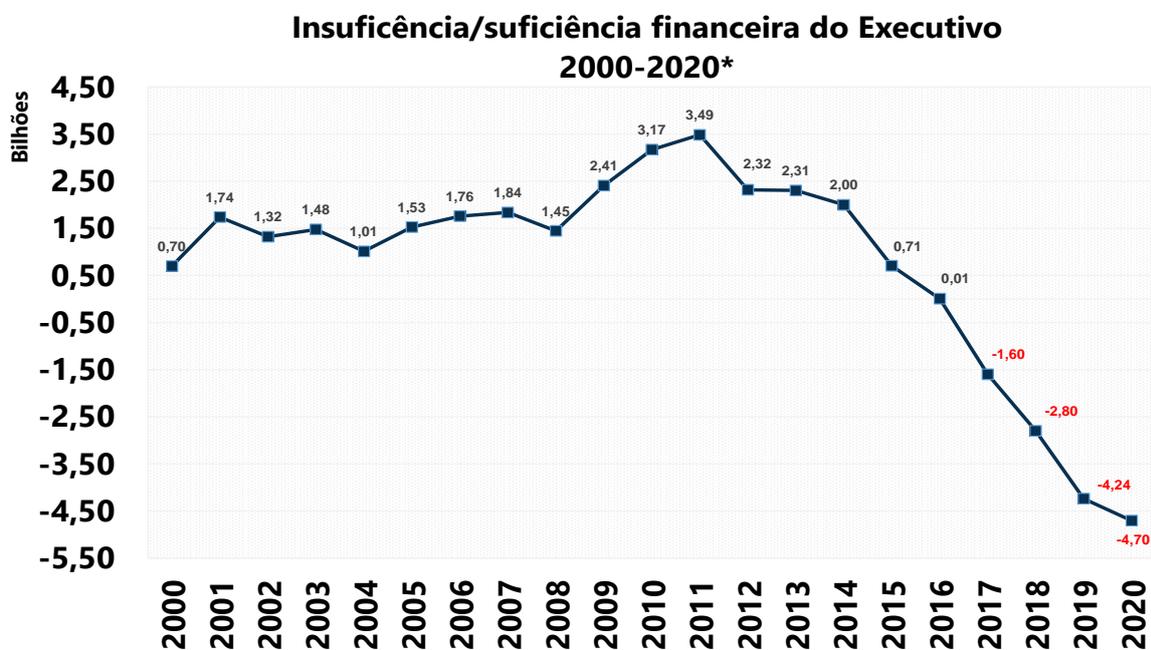
Em relação ao resultado orçamentário total (receita orçamentária – despesa orçamentária), observa-se a ocorrência de deficits consecutivos desde 2011.



obs.:Em 2000 foi utilizada a Despesa Liquidada

*valores atualizados pelo IPCA-E

No que se refere à gestão financeira, observa-se que o MRJ começou a apresentar insuficiência de caixa a partir de 2017. Nos exercícios de 2018, 2019 e 2020, houve um acentuado agravamento do deficit.

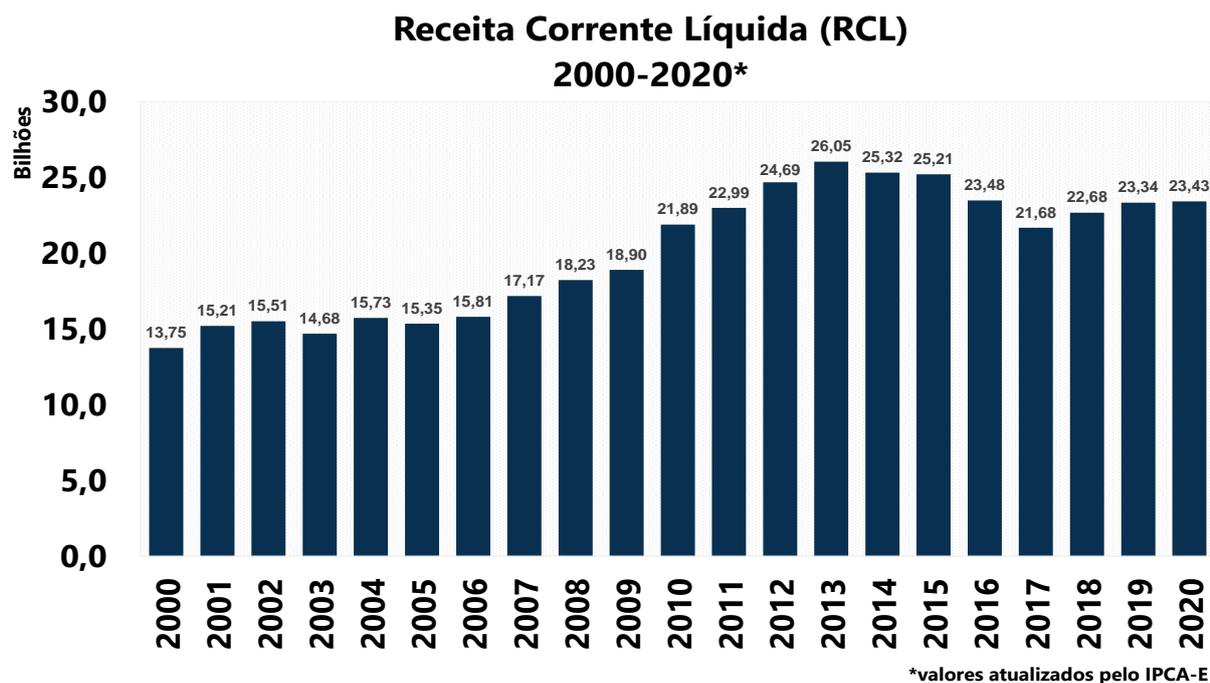


*valores nominais

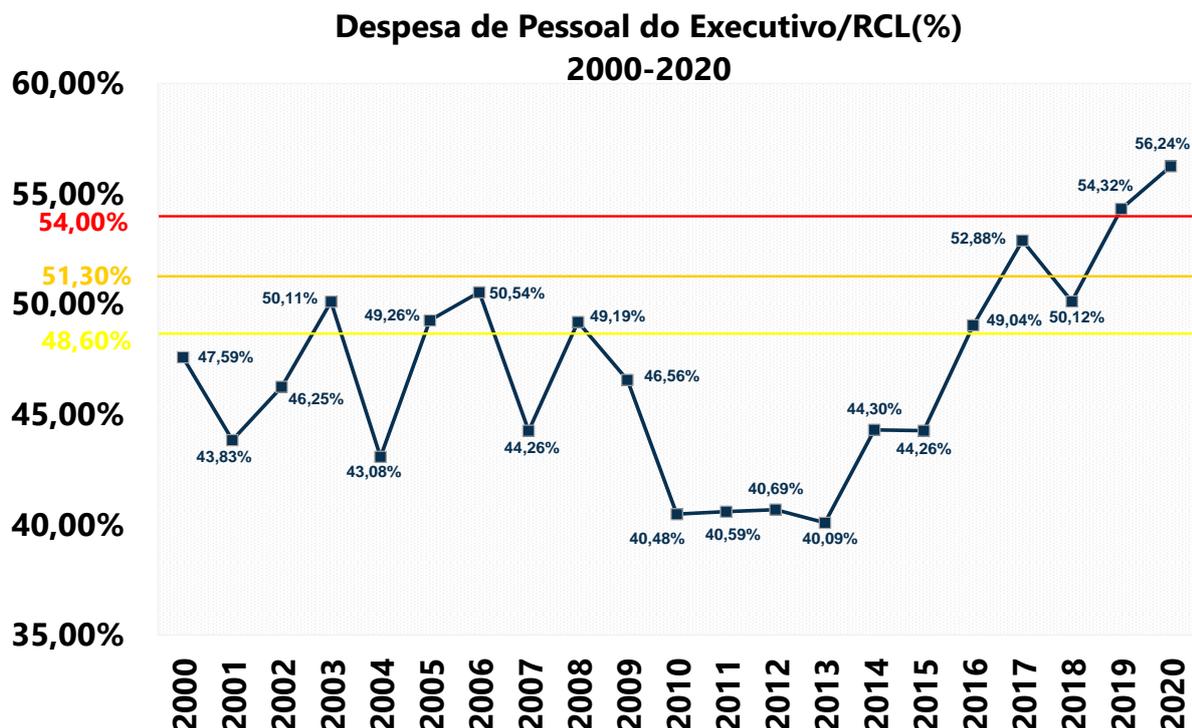
*O valor da insuficiência financeira de 2020 foi considerado sem os gastos referentes à pandemia da COVID-19

12.2 DIMENSÃO FISCAL

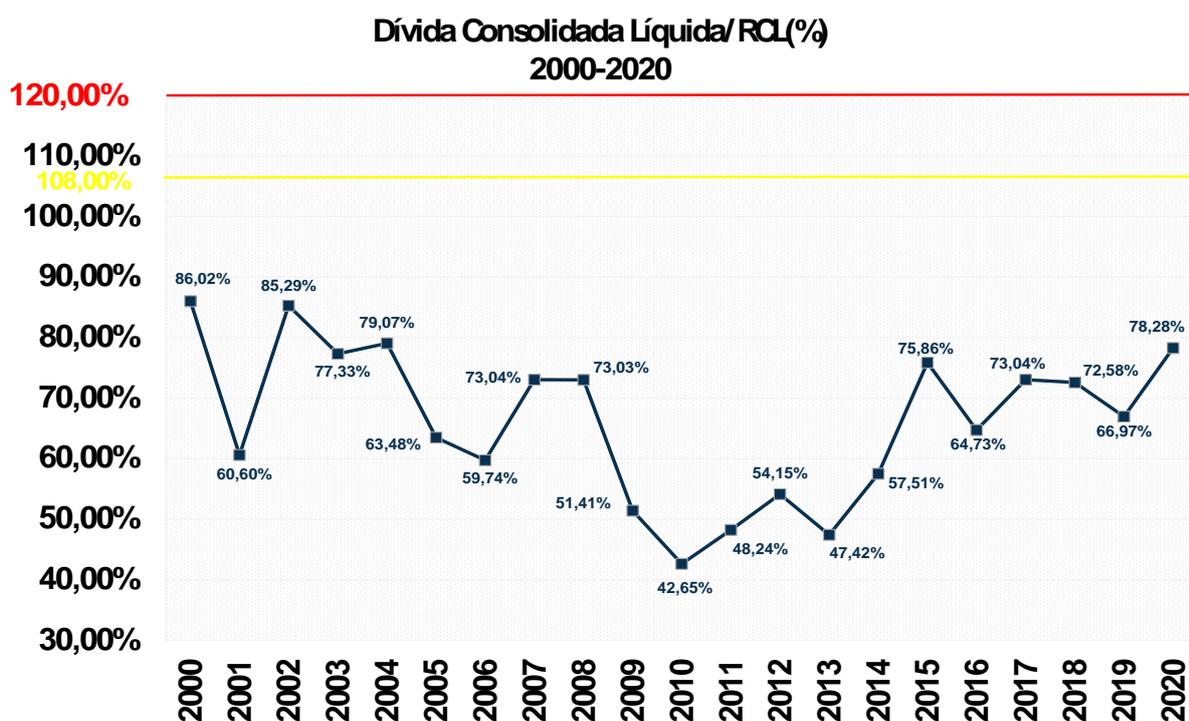
Em relação à Receita Corrente Líquida, observa-se um crescimento contínuo entre 2010 a 2013, seguido por um período de redução contínua no período de 2014 a 2017. A partir de 2018 a receita corrente líquida voltou a crescer, permanecendo em 2020 no mesmo patamar de 2019.



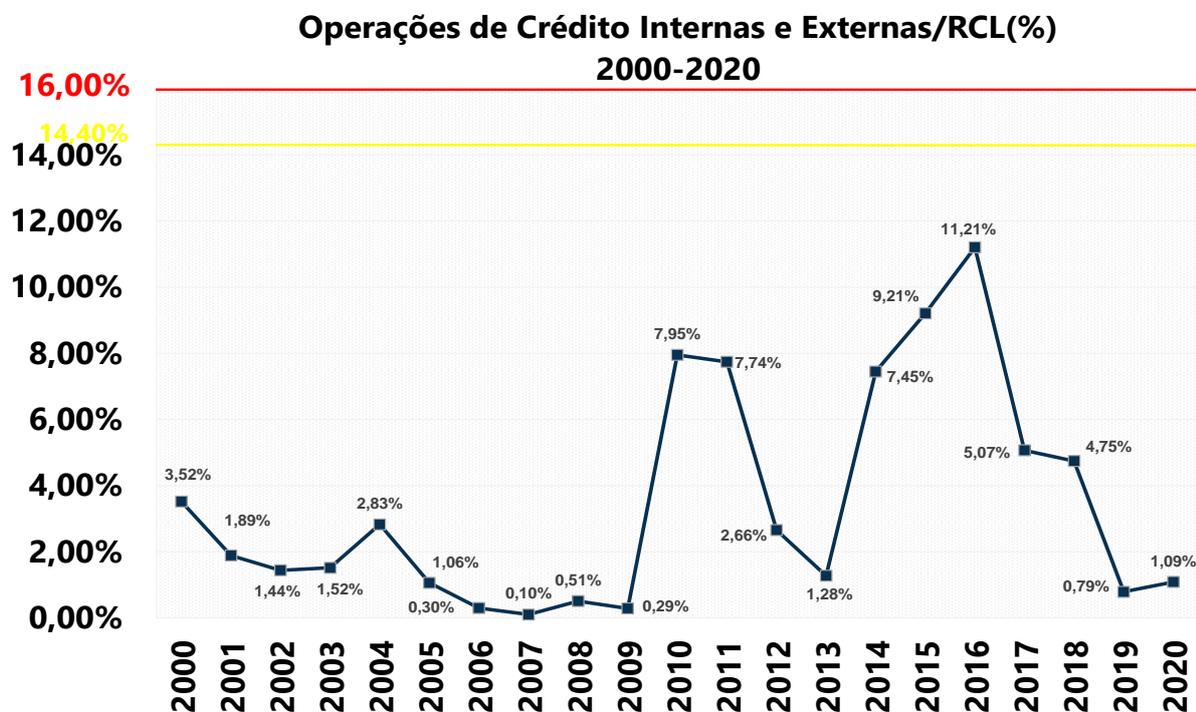
No tocante ao limite com despesa de pessoal do Poder Executivo, observa-se que o limite prudencial foi extrapolado em 2017 e o limite legal, em 2019 e 2020.



Quanto à Dívida Consolidada Líquida, observa-se uma acentuada redução em 2010, com um crescente aumento até 2015, seguido por uma sensível redução até 2019. Em 2020, a dívida consolidada líquida voltou a crescer alcançando um percentual que não era verificado desde o exercício de 2004.



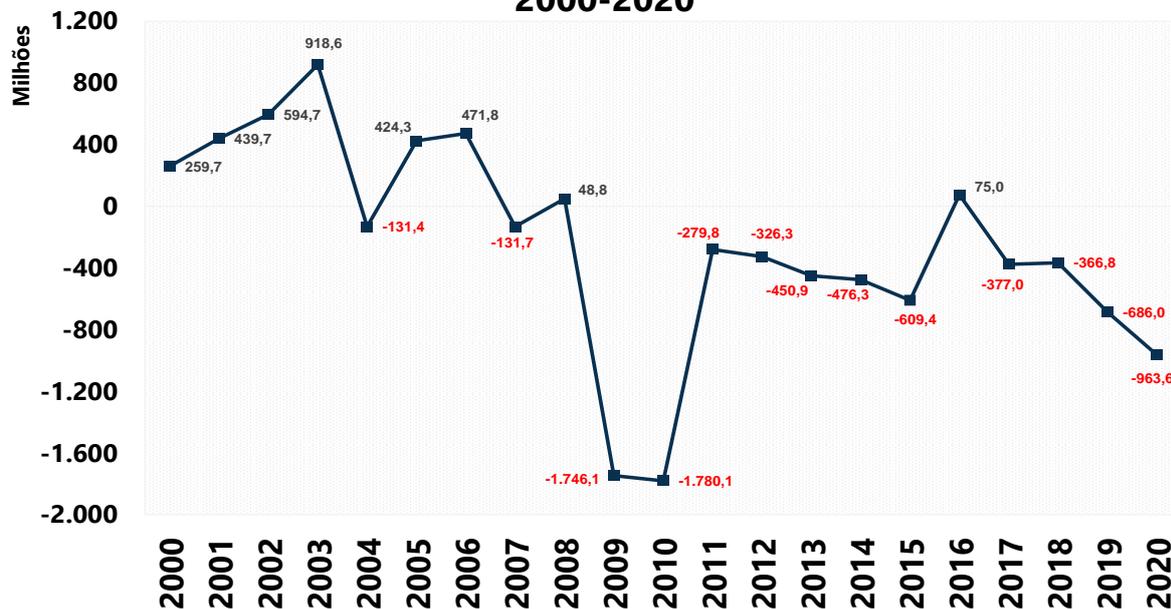
Em relação às operações de crédito, observa-se que o maior patamar ocorreu em 2016, com um período de queda acentuada a partir de 2017.



12.3 DIMENSÃO PREVIDENCIÁRIA

No que se refere ao resultado previdenciário (receita previdenciária arrecadada – despesa previdenciária empenhada), observa-se que, desde 2009, o único exercício que apresentou superavit foi o de 2016.

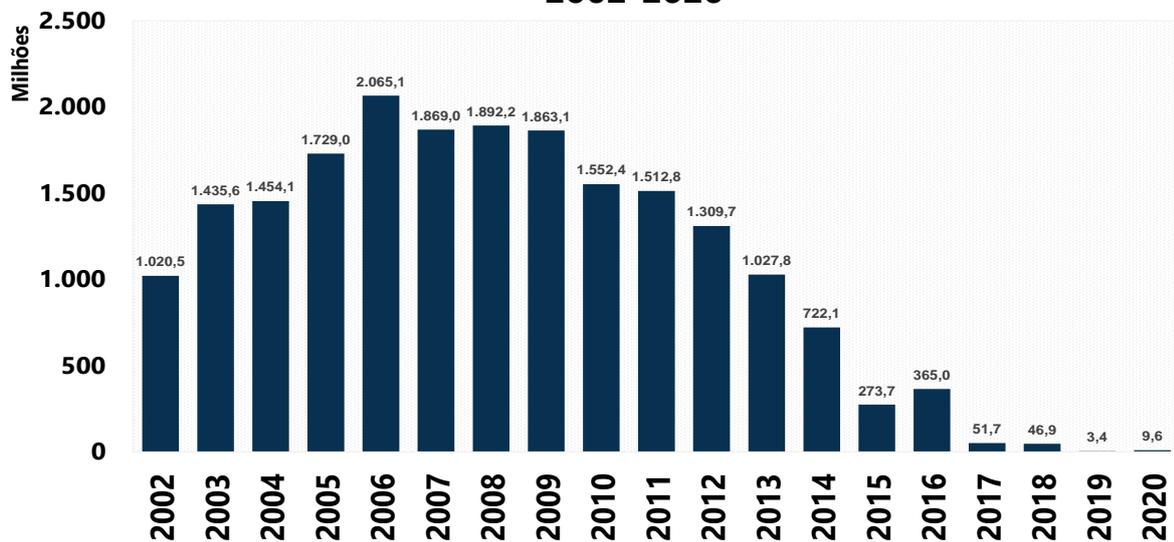
Resultado Previdenciário 2000-2020*



*valores atualizados pelo IPCA-E

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

Reserva do RPPS 2002-2020*



*valores nominais

13. ANÁLISE DE DESEMPENHO: PROGRAMAS DO PLANO PLURIANUAL

O Plano Plurianual é uma peça governamental de planejamento de médio prazo, representando o plano do governo municipal pactuado com a sociedade, ao listar os compromissos assumidos pelo Poder Executivo.

Nesse contexto, este capítulo tem por objetivo evidenciar os resultados da atuação do governo municipal no exercício de 2020 no que se refere à execução dos programas de governo. Essa abordagem tem o propósito de fornecer, no escopo do processo de apreciação das contas do Prefeito, uma opinião acerca das informações de desempenho das principais políticas públicas, conforme apresentado no Plano Plurianual.

Alinhada a esse objetivo, a SGCE apresentou relatório sobre a atuação do Município do Rio de Janeiro por meio de seus principais programas de governo, sendo um complemento ao exame das finanças públicas municipais realizado pela CAD. Trata-se do relatório titulado ‘Análise das Principais Funções e Programas Finalísticos – Exercício 2020 – PPA 2018-2021’ (P017), que se tornou a principal base para os apontamentos presentes neste capítulo, além do relatório da CAD (P016) e do Boletim Estatístico de Pessoal do Poder Executivo (P018).

Em sua manifestação (P019), a SGCE asseverou que os apontamentos contidos na ‘Análise das Principais Funções e Programas Finalísticos’ (P017) são uma fotografia das ações governamentais do ano de 2020, servindo como suporte técnico para elaboração do Parecer Prévio desta Corte e como mecanismo para aumentar a transparência do destino dos gastos públicos para a sociedade. Essa finalidade vai ao encontro do Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer que o Parecer Prévio juntamente com a Prestação de Contas são instrumentos de transparência da gestão fiscal.

13.1 PLANO PLURIANUAL: PPA 2018 - 2021

O advento da Constituição Federal de 1988 representou um dos maiores avanços a respeito do orçamento público brasileiro ao sedimentar a ideia de que seria inconcebível a elaboração de um orçamento desvinculado de um sistema de planejamento.

Nesse sentido, estabeleceu em seu art. 165⁹⁸ os instrumentos legais de planejamento que devem balizar o funcionamento da Administração Pública e

⁹⁸ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

caminhar em estrita consonância entre si: o Plano Plurianual – PPA; a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; e a Lei de Orçamento Anual – LOA.

O texto constitucional atribuiu ao PPA a função de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, tornando-o um direcionador estratégico do orçamento. Nele constam, detalhadamente, os atributos das políticas públicas a serem executadas, de forma a combater os problemas enfrentados pela sociedade em um ambiente nos quais os recursos (financeiros, organizacionais, informacionais e tecnológicos) são limitados⁹⁹.

Com o PPA pretende-se assegurar a viabilidade orçamentária dos investimentos programados e, ao mesmo tempo, priorizar os investimentos de acordo com os grandes objetivos do governo.

O Plano Plurianual abrange o período de quatro anos, iniciando sua vigência no segundo ano do mandato do Chefe do Poder Executivo e encerrando no primeiro ano do mandato do próximo dirigente eleito. Esta conformação deve, de forma efetiva, auxiliar, orientar e dar continuidade ao funcionamento das ações governamentais. O Plano Plurianual também deve manter compatibilidade com o plano diretor da cidade.

O PPA elaborado para o quadriênio 2018-2021 foi instituído pela Lei nº 6.317, de 16/01/2018, estabelecendo a organização da ação governamental em programas, ações e metas, voltados para o cumprimento das diretrizes estratégicas e dos objetivos de governo para o seu período de vigência. Posteriormente, essa Lei foi alterada pelo Decreto Rio nº 45.944, de 7 de maio de 2019, que atualizou para o período de 2019 a 2021; e pelo Decreto Rio nº 47.425, de 12 de maio de 2020, que atualizou para os anos de 2020 e 2021. Essas mudanças por decreto utilizaram como fundamento os incisos I e II do art. 10 da Lei nº 6.317/2018¹⁰⁰, que determinou a divulgação pela internet da atualização anual do Plano Plurianual 2018-2021.

A estrutura do PPA 2018-2021 foi organizada em torno de 8 anexos, conforme resumido a seguir.

O Anexo I apresentou nove objetivos centrais e seis princípios da atuação da municipalidade carioca. Vale citar a amplitude desses objetivos já que alguns não dependem exclusivamente da ação do governo municipal, pois necessitam da ação integrada com políticas públicas de outros entes federativos, como “combater a pobreza

⁹⁹ O Plano Plurianual - PPA — Ministério da Justiça e Segurança Pública (justica.gov.br)

¹⁰⁰ Art. 10. O Poder Executivo divulgará o Plano Plurianual 2018/2021 pela internet com atualização anual, contendo:

I - texto atualizado da Lei;

II - Anexos I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII, com informações referentes ao ano da atualização e aos exercícios subsequentes do Plano Plurianual;

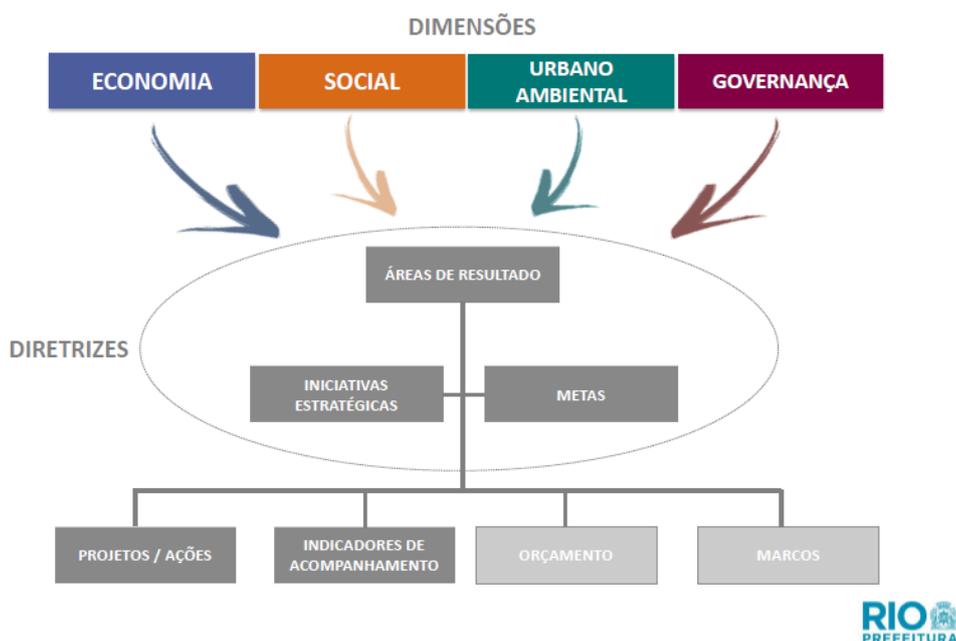
Estrutura do PPA 2018-2021	
Anexo I	Objetivos Centrais e Princípios de Atuação do Governo
Anexo II	Diretrizes e Metas por Área de Resultado
Anexo III	Programas Estratégicos por Área de Resultado
Anexo IV	Áreas de Resultado
Anexo V	Programas por Fonte de Recurso
Anexo VI	Programas por Categoria Econômica
Anexo VII	Programas por Área de Resultado
Anexo VIII	Programas e Ações por Área de Resultado

e reduzir as desigualdades sociais e espaciais da cidade”; e outros exigem esforço de integração de diversos órgãos municipais como “melhorar a qualidade dos serviços públicos de atendimento ao cidadão”.

As diretrizes e metas presentes no Anexo II foram divididas em quatro dimensões (Economia, Social, Urbano Ambiental e Governança) e desdobradas em sete áreas de resultados. Segundo explicações do Chefe do Poder Executivo¹⁰¹, a apresentação do PPA por dimensões e áreas de resultado consiste no ponto de ligação com o Plano Estratégico, pois toda iniciativa estratégica corresponde a um Programa do PPA equivalente.

A próxima figura ilustra a estrutura do Planejamento Estratégico 2017-2020 da cidade do Rio de Janeiro.

¹⁰¹ Relativa à mensagem do dia 31/08/2017, na qual o Chefe do Poder Executivo ressaltou que o Projeto de Lei do PPA 2018/2021 encaminhado à Câmara Municipal do Rio de Janeiro tinha por arcabouço o Plano Estratégico 2017/2020 – Rio 2020: Mais Solidário e Mais Humano.



Fonte: Planejamento Estratégico 2017-2020 da cidade do Rio de Janeiro.

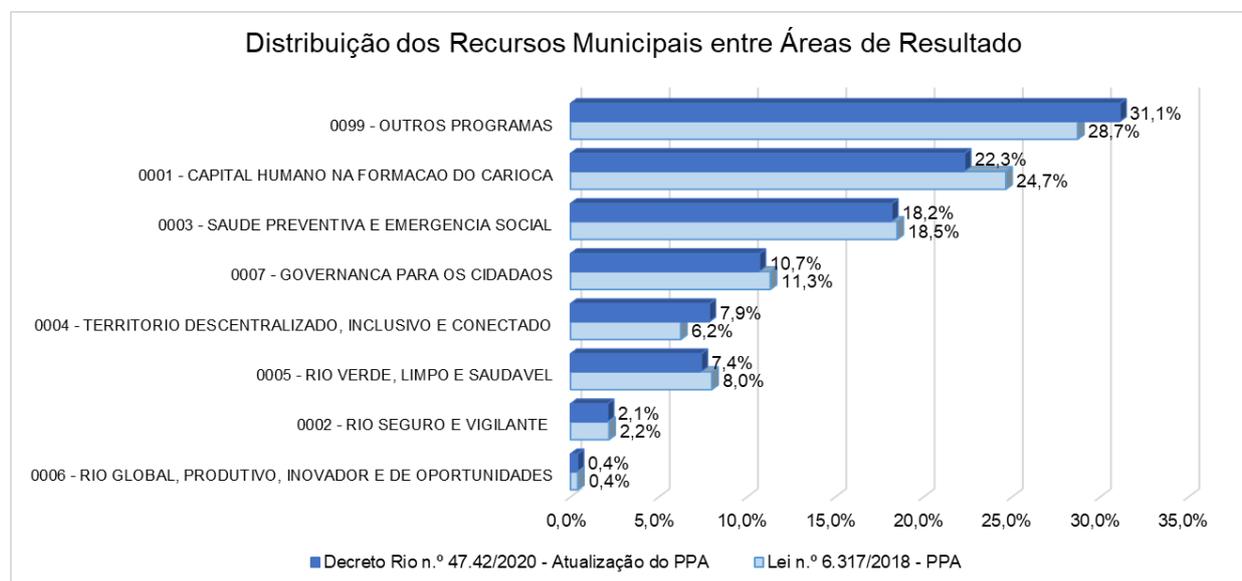
No PPA 2018-2021 foram estabelecidos 62 (sessenta e dois) programas estratégicos e 46 (quarenta e seis) complementares. Embora não haja definição do que seria estratégico ou complementar na Lei do PPA, o Planejamento Estratégico 2017-2020 explicou que as iniciativas estratégicas eram conjuntos de ações e/ou projetos que, uma vez executados, possibilitariam o atingimento das metas até 2020, garantindo o alinhamento com as diretrizes de longo prazo.

A próxima figura apresenta de forma resumida as dimensões, as áreas de resultado e os respectivos programas estratégicos, que representam “a cesta de prioridades selecionadas pelo coletivo interno de especialistas” da Prefeitura do Rio de Janeiro.

Dimensão	ECONOMIA	SOCIAL	URBANO AMBIENTAL	GOVERNANÇA
Área de Resultado	RIO GLOBAL, PRODUTIVO, INOVADOR E DE OPORTUNIDADES	SAÚDE PREVENTIVA E EMERGÊNCIA SOCIAL	RIO SEGURO E VIGILANTE	GOVERNANÇA PARA OS CIDADÃOS
Iniciativas Estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> ECONOMIA DO FUTURO RIO VOCAÇÃO GLOBAL CAPACITA RIO EMPREENDEDORISMO SOCIAL CARIOCA RIO DE JANEIRO A JANEIRO INNOVA RIO 	<ul style="list-style-type: none"> GOVERNANÇA HOSPITALAR E URGÊNCIA E EMERGÊNCIA CLÍNICA DE ESPECIALIDADES ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE VIGILÂNCIA E CONTROLE DO RISCO SANITÁRIO PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL ATENÇÃO À MULHER PRIMEIRA INFÂNCIA CARIOCA TERRITÓRIOS SOCIAIS RIO INCLUSIVO PELOS DIREITOS HUMANOS CARTÃO FAMÍLIA CARIOCA IDOSO CARIOCA RESTAURANTES POPULARES 	<ul style="list-style-type: none"> PARQUES CARIOCAS GESTÃO SUSTENTÁVEL DE RESÍDUOS SÓLIDOS PIRACAS CARIOCAS EXPANSÃO DO SANEAMENTO ÁGUAS DO RIO RIO + VERDE CONTROLE DE ENCHENTES RIO + SUSTENTÁVEL CIDADE PELO CLIMA 	<ul style="list-style-type: none"> PLANEJA RIO GENTE DE EFETIVIDADE RIO RESPONSÁVEL E TRANSPARENTE CIDADE DIGITAL PREFEITURA & VOCÊ ORÇAMENTO EFICIENTE PREFEITURA MAIS PRÓXIMA RIO METROPOLITANO PREVIDÊNCIA SUSTENTÁVEL PROCESSOS DIGITAIS LICENÇA FÁCIL PARCERIAS RIO

Fonte: Planejamento Estratégico 2017-2020 da cidade do Rio de Janeiro.

O próximo gráfico apresenta a previsão da distribuição dos recursos municipais entre essas áreas de resultados, segundo o Anexo IV.



A maior parcela dos recursos foi destinada à área ‘0099 - Outros Programas’ que inclui, preponderantemente, despesas com o pagamento de aposentadorias, pensões e dívidas. Destaque-se ainda que essa área teve aumento de recursos com a atualização do PPA pelo Decreto nº 47.425/2020. Por outro lado, essa alteração do PPA reduziu recursos para 2 áreas relevantes: ‘0003 - Saúde Preventiva e Emergência Social’ e ‘0001 - Capital Humano na Formação do Carioca’. Essas áreas de resultado abrangem programas de educação, saúde, assistência social e cultura.

Em levantamento dos valores previstos no PPA, apurou-se que o volume de recursos destinado aos programas estratégicos foi menor do que para os programas complementares. Pela Lei nº 6.317/2018 (lei original do PPA) os programas estratégicos equivaliam a 19,5% dos recursos municipais, excluindo os recursos da área ‘0099 - Outros Programas’, e reduziram para 16,9% na atualização do PPA pelo Decreto nº 47.425/2020.

Ressalte-se que o Anexo VIII é uma parte importante da estrutura do Plano Plurianual, pois é onde estão detalhados os programas governamentais com descrição do objetivo, público alvo e indicadores de desempenho, além das ações, produtos e metas físicas.

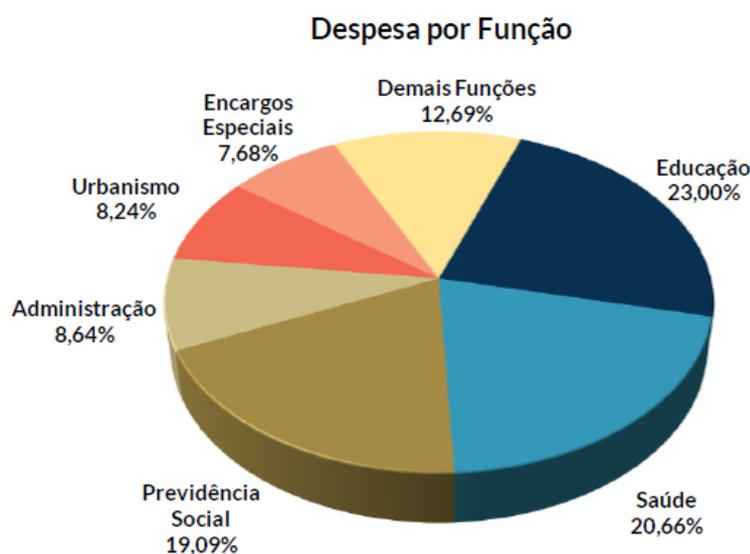
Por fim, vale explicar que, embora o PPA tenha sido apresentado de forma segregada por área de resultado, tanto as análises presentes nesse capítulo quanto as constantes no relatório ‘Análise das Principais Funções e Programas Finalísticos’ (P017) consideraram a classificação das despesas por função de governo, pois essa representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor

público¹⁰².

A classificação da despesa por função de governo reflete diretamente a implementação das políticas públicas nas áreas que geram bens e serviços públicos para atendimento às demandas da sociedade, como saúde, educação, habitação etc.

13.2 ANÁLISE DAS FUNÇÕES DE GOVERNO

De acordo com o relatório apresentado pela CAD (P016), as três principais funções, que representaram 62,75% da despesa executada em 2020, são: Educação, Saúde e Previdência Social. O próximo gráfico apresenta a distribuição das despesas executadas por função de governo.



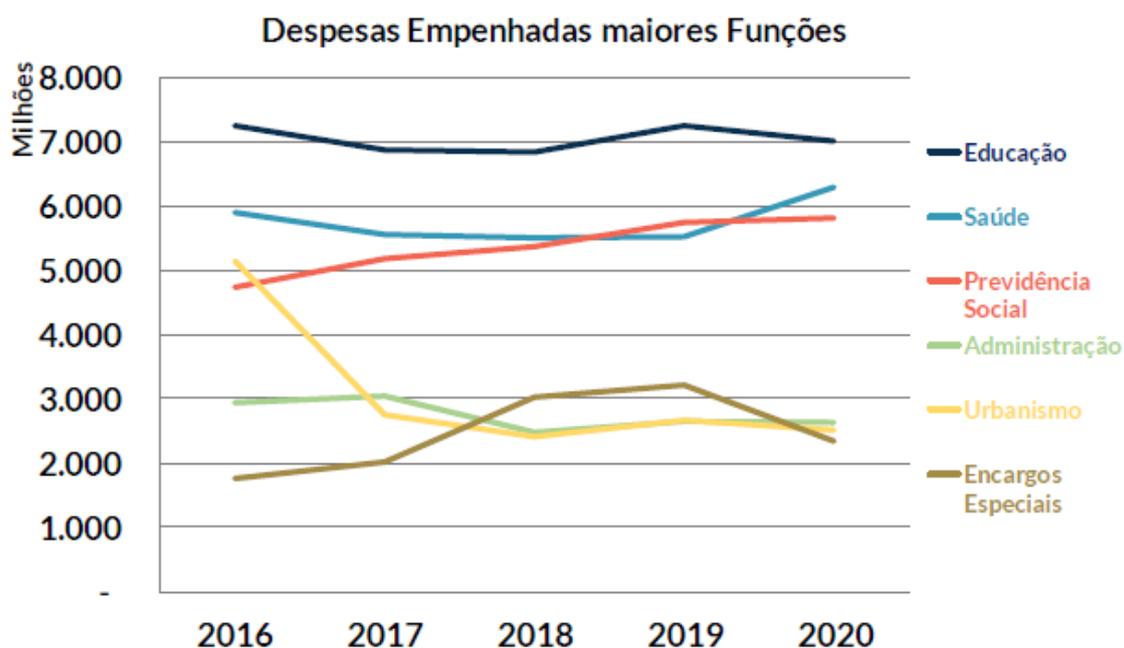
Fonte: Contas de Governo 2020/CAD.

Tendo em vista que o ano de 2020 foi de enfrentamento da pandemia pelo coronavírus, os recursos destinados à Saúde ficaram um pouco acima da função Previdência Social, devido ao incremento de repasses federais e estaduais, que chegaram a R\$ 1,5 bilhão, conforme apontado pela CAD (P016)¹⁰³. Isto é, sem os recursos extraordinários, as despesas executadas da função Saúde teriam ficado abaixo das despesas com o pagamento de aposentados e pensionistas, como ocorreu em 2019 e, provavelmente, ocorrerá em 2021 com a redução ou o fim dessas transferências.

¹⁰² Vide art. 1º, §1º, da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 (atualizada), publicada no D.O.U. de 15/04/1999.

¹⁰³ O aumento das transferências refere-se a: repasses federais do SUS para enfrentamento da Covid-19, no valor de R\$ 404,87 milhões; transferência de recursos do Fundo Estadual de Saúde, no montante de R\$ 445,89 milhões, para cofinanciamento dos Hospitais Rocha Faria e Albert Schweitzer, municipalizados em 2016; e transferências da União no âmbito do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, instituído pela Lei Complementar nº 173/2020, no montante de R\$ 626,28 milhões.

O próximo gráfico apresenta a evolução das principais funções, no qual é possível comprovar o aumento contínuo dos gastos com previdência de 2016 a 2019. Nota-se que a função previdência ultrapassou a função saúde em 2019, mas foi inferior a essa em 2020, devido aos repasses estaduais e federais extraordinários.



Fonte: Contas de Governo 2020/CAD.

Chama atenção a redução do patamar das despesas da função Urbanismo, que passou da ordem de R\$ 5 bilhões, em 2016, para cerca da metade a partir de 2017. Em sentido inverso, as despesas da função Encargos Especiais aumentaram e superaram Urbanismo e Administração, sendo que em 2020 as despesas dessas três funções foram semelhantes.

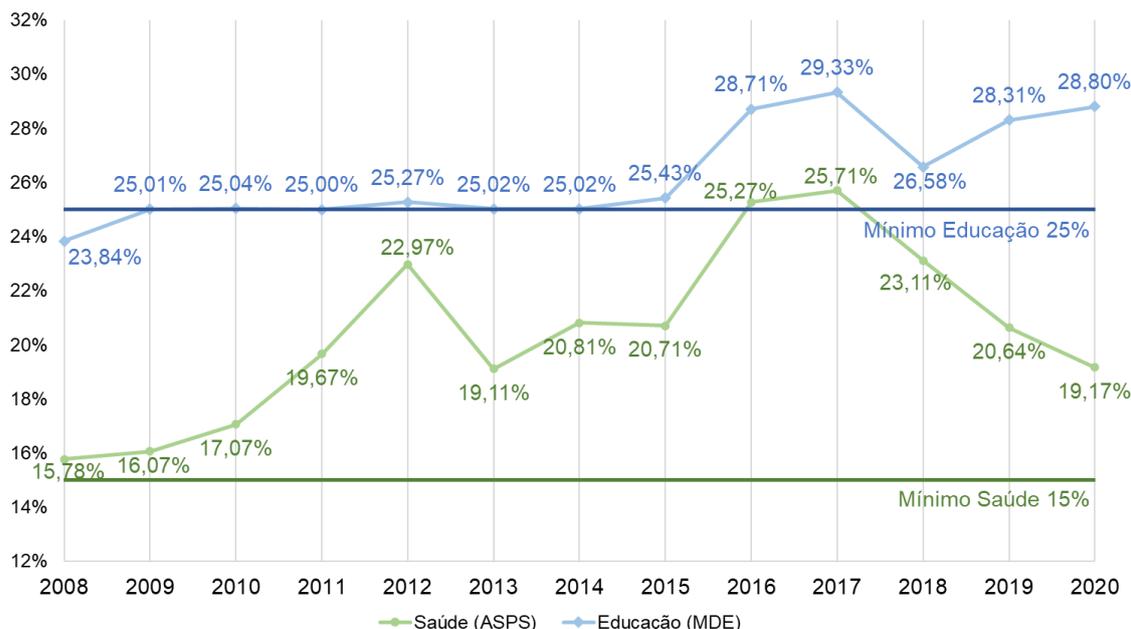
O gráfico anterior apresentou a evolução das seis principais funções de governo, entretanto, três delas não são funções classificadas como finalísticas (Previdência Social, Encargos Especiais e Administração). Consideram-se funções finalísticas aquelas que refletem os bens e serviços públicos para atendimento às demandas da sociedade, excluindo as que não estão diretamente relacionadas à atividade fim da ação governamental.

Ao analisar a distribuição da despesa executada por função, constatou-se que apenas 61,07% da despesa executada em 2020 foram destinadas a funções finalísticas, sendo que as funções Saúde e Educação responderam por 72% dos recursos das funções finalísticas (equivalente a 43,66% da despesa executada em 2020). Isso se deve ao fato de essas funções envolverem receitas vinculadas e despesas obrigatórias, com previsão constitucional e legal para aplicação de percentuais mínimos dos recursos obtidos pela

arrecadação de impostos.

O próximo gráfico apresenta a evolução do resultado do percentual de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).

Evolução do resultado do percentual de aplicação em Educação (MDE) e Saúde (ASPS) - Cálculos CAD



Fonte: Contas de Governo de 2008 a 2020/CAD.

Observação: Percentuais consideraram os cálculos realizados pela CAD/SGCE/TCMRJ.

Com base no gráfico anterior, constatou-se que desde 2008 o percentual de aplicação em ASPS tem superado o percentual mínimo. No entanto, a partir de 2017 esse percentual reduziu de 25,71% (2017) para 19,17% (2020). O percentual de aplicação em ASPS em 2020 (19,17%), apesar do cenário de pandemia, foi menor do que o apurado em 2019 (20,64%), retornando ao patamar de 2013 (19,11%).

Já o percentual de aplicação em MDE (Educação) superou o percentual mínimo a partir do ano de 2016. Embora tenha ocorrido a suspensão das aulas presenciais devido à pandemia, o percentual de aplicação em MDE em 2020 (28,80%) superou o do ano anterior (28,31%).

Visando entender essa discrepância, foram avaliados os componentes de cálculo do percentual de aplicação em MDE e em ASPS, conforme apresentado na sequência. A próxima tabela apresenta as receitas e despesas de 2019 e 2020 com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)	2019	2020	Diferença/Variação	
Receitas Resultantes de Impostos e Transferências [A]	15.799.775.843	15.398.871.475	-400.904.368	-2,5%
Receitas de Impostos	12.184.380.810	11.745.729.716	-438.651.094	-3,6%
Receita de Transferências Constitucionais e Legais	3.615.395.033	3.653.141.759	37.746.726	1,0%
Despesas com Ações Típicas de MDE [B]	6.458.491.974	6.426.749.370	-31.742.604	-0,5%
Despesas com Educação Infantil	588.029.347	606.523.405	18.494.058	3,1%
Despesas com Ensino Fundamental	5.870.462.627	5.820.225.965	-50.236.662	-0,9%
Deduções consideradas para fins de Limite Constitucional [C]	1.943.325.595	1.981.351.438	38.025.843	2,0%
Resultado líquido das transferências do FUNDEB	1.909.348.690	1.936.124.365	26.775.675	1,4%
Despesas Custeadas com a Complementação do FUNDEB no Exercício	29.994.733	41.195.730	11.200.997	37,3%
Cancelamento, no exercício, de RP inscritos com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino	3.982.172	4.031.343	49.171	1,2%
Outras Deduções calculadas pelo TCMRJ/SGCE/CAD [D]	41.843.689	9.985.043	-31.858.647	-76,1%
Despesas com o Ensino Estadual	7.906.616	8.566.633	660.017	8,3%
Despesas com Concessionárias (Juros e Multas)	902.293	57.703	-844.590	-93,6%
Despesas com Assistência Médica (Multirio)	287.006	351.501	64.494	22,5%
Bibliotecas Municipais	39.529	-	-39.529	-100,0%
Contribuição Suplementar	32.708.245	-	-32.708.245	-100,0%
Segurança Pública (GMRIO)	-	1.009.206	1.009.206	N/A
Total das Despesas Para Fins de Limite [E] = [B-C-D]	4.473.322.690	4.435.412.889	-37.909.800	-0,8%
Percentual de Aplicação em MDE Sobre Receita Líquida de Imposto [F] = [E/A]	28,31%	28,80%		

Fonte: Contas de Governo de 2019 e 2020/CAD.

Observações: 1- Valores nominais. 2- Percentuais consideraram os cálculos realizados pela CAD/SGCE/TCMRJ.

Analisando a tabela anterior, constatou-se que as despesas com Educação em 2020 para fins da apuração do percentual reduziram 0,8% em relação a 2019, em termos nominais. Entretanto, o percentual de aplicação em MDE aumentou de 28,31%, em 2019, para 28,80%, em 2020.

A próxima tabela apresenta as receitas e despesas de 2019 e 2020 com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).

Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)	2019	2020	Diferença/Variação	
Receita para Apuração da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde [A]	15.769.508.367	15.368.690.546	-400.817.821	-2,5%
Receita de Impostos Líquida	12.184.380.810	11.745.729.716	-438.651.093	-3,6%
Receita de Transferências Constitucionais e Legais	3.585.127.558	3.622.960.830	37.833.272	1,1%
Despesas com Saúde [B]	5.035.435.254	5.242.954.518	207.519.264	4,1%
Despesas Correntes	4.952.208.341	5.072.543.410	120.335.069	2,4%
Despesas de Capital	83.226.913	170.411.108	87.184.195	104,8%
Despesas com Saúde não computadas para fins de apuração do Percentual Mínimo [C]	1.780.041.285	2.293.970.251	513.928.965	28,9%
Despesas custeadas com outros recursos	1.780.041.285	2.293.970.251	513.928.965	28,9%
Contribuição Suplementar (valor acima do teto do Anexo I da Lei n.º 5.300/2011) [D]	-	2.080.489	2.080.489	
Total das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde [E] = [B-C-D]	3.255.393.969	2.946.903.779	-308.490.190	-9,5%
Percentual de Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde [F] = [E/A]	20,64%	19,17%		

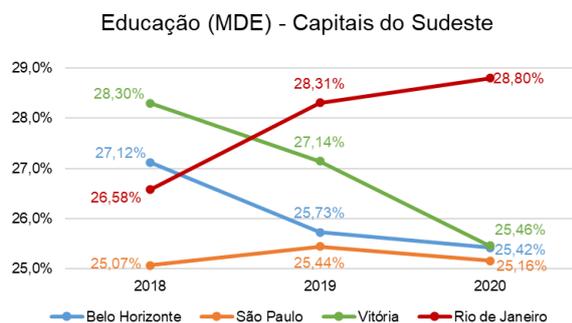
Fonte: Contas de Governo de 2019 e 2020/CAD.

Observações: 1- Valores nominais. 2- Percentuais consideraram os cálculos realizados pela CAD.

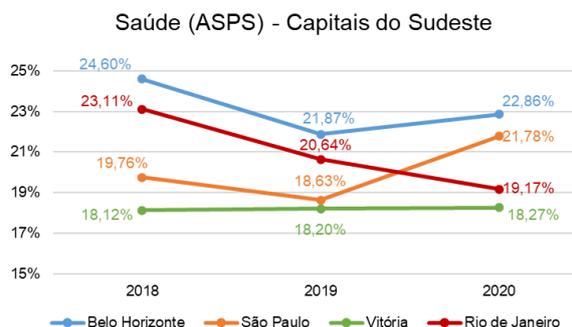
Examinando os dados da tabela, observou-se o aumento de 28,9% (R\$ 513,9 milhões) no repasse de recursos de outros entes para o Município do Rio de Janeiro em 2020, que, como já apontando anteriormente, se refere à transferência de recursos extraordinários considerando o contexto emergencial de pandemia. Por outro lado, os recursos municipais reduziram em 9,5% (R\$ 308,5 milhões), causando a redução do percentual de aplicação em ASPS de 20,64%, em 2019, para 19,17%, em 2020.

Ou seja, apesar da crise sanitária iniciada em março de 2020, o Poder Executivo Municipal decidiu reduzir R\$ 308,5 milhões dos recursos próprios para Saúde. O aumento global das despesas em Saúde para enfrentamento da pandemia em 2020 teve como fonte os recursos repassados pelo Governo Federal.

Como esse comportamento não era esperado (aumento do percentual de aplicação em MDE e redução do percentual de aplicação em ASPS em 2020), tendo em vista a indiscutível necessidade de aumento dos gastos em saúde pública para enfrentamento do coronavírus, foi realizada pesquisa dos recursos aplicados em Educação (MDE) e Saúde (ASPS) nas prefeituras das capitais da Região Sudeste, a título de comparação, como demonstrado nos próximos gráficos.



Fonte: RREO disponibilizado pelas Prefeituras.



Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde (SIOPS) / DATASUS / Ministério da Saúde.

Ao comparar com as capitais do Sudeste, constatou-se que apenas a cidade do Rio de Janeiro reduziu os gastos em saúde e aumentou em educação em 2020. Cabe ainda destacar o nível de aplicação em MDE do município do Rio de Janeiro que está acima das outras capitais desde 2019 (vide gráfico do lado esquerdo).

Tendo em vista a materialidade e a relevância dessas funções, constam no presente documento subitens específicos com exame mais aprofundado dos seus programas e indicadores de desempenho. As observações sobre as demais funções finalísticas constarão no último subitem deste capítulo.

Vale citar que, de forma geral, em relação ao desempenho dos principais programas municipais, a SGCE (P019) apontou que a maioria dos indicadores ficou abaixo da meta estabelecida no PPA e muitos tiveram resultados em 2020 aquém dos obtidos em 2017, indicando possíveis retrocessos quanto aos resultados dos programas de governo.

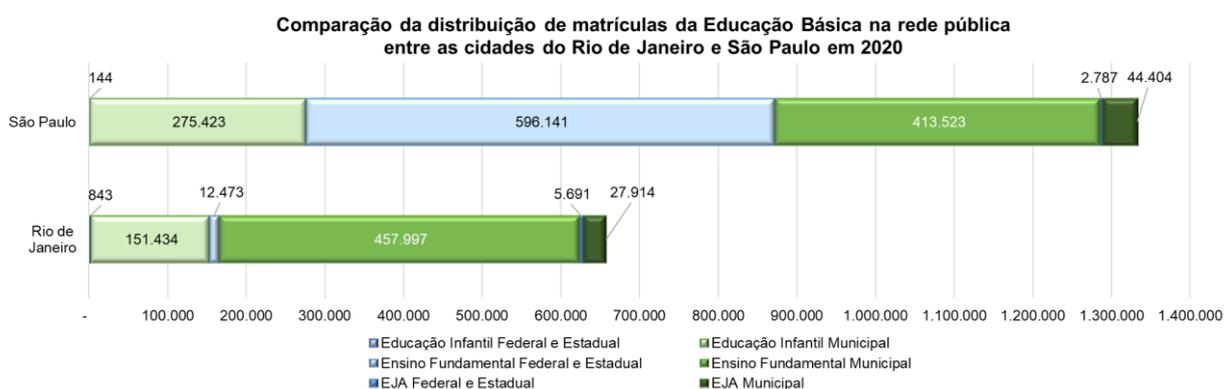
Da análise dos indicadores dos programas de governo, a SGCE (P019) acrescentou que a maior dificuldade encontrada foi a ausência de descrição da sua metodologia de cálculo, o que inviabilizou a avaliação detalhada dos resultados encontrados. E sobre o exame da execução orçamentária e financeira, a SGCE afirmou que ficou demonstrada a inexistência de relação direta entre a variação dessa execução e o atingimento dos indicadores de desempenho.

13.3 FUNÇÃO EDUCAÇÃO

A função Educação é o destino da maior parte dos recursos públicos municipais

(23% da despesa executada em 2020¹⁰⁴). E, segundo dados do Censo Escolar de 2020¹⁰⁵, a rede pública municipal do Ensino Fundamental da cidade do Rio de Janeiro é a maior do país (457.997 matrículas), ultrapassando o município de São Paulo (413.523 matrículas).

Para entender essa diferença com a cidade de São Paulo, a maior capital do país em termos populacionais, o próximo gráfico apresenta a comparação da distribuição de matrículas da Educação Básica na rede pública (escolas federais, estaduais e municipais) entre as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, em 2020.



Fonte: Censo Escolar 2020 INEP/MEC.

Observação: Educação Infantil inclui creche e pré-escola; Ensino Fundamental inclui anos iniciais e finais; e EJA refere-se ao Ensino Fundamental para Jovens e Adultos.

Pelo gráfico anterior é possível comprovar que as matrículas da Educação Básica nas escolas públicas da cidade de São Paulo é o dobro da cidade do Rio de Janeiro devido à quantidade elevada de matrículas na rede estadual (barra em azul) do Ensino Fundamental na cidade de São Paulo (596.141). No município do Rio de Janeiro, a rede pública estadual e federal respondia por 12.473 matrículas em 2020. Cabe mencionar que na cidade de São Paulo não há escolas federais como ocorre na cidade do Rio de Janeiro.

Somando os dados das barras em verde, que representam as matrículas na rede pública municipal, as escolas da Prefeitura do Rio de Janeiro contavam com 637.345 matrículas em 2020. Já na cidade de São Paulo a rede municipal contava com 733.350 no mesmo ano.

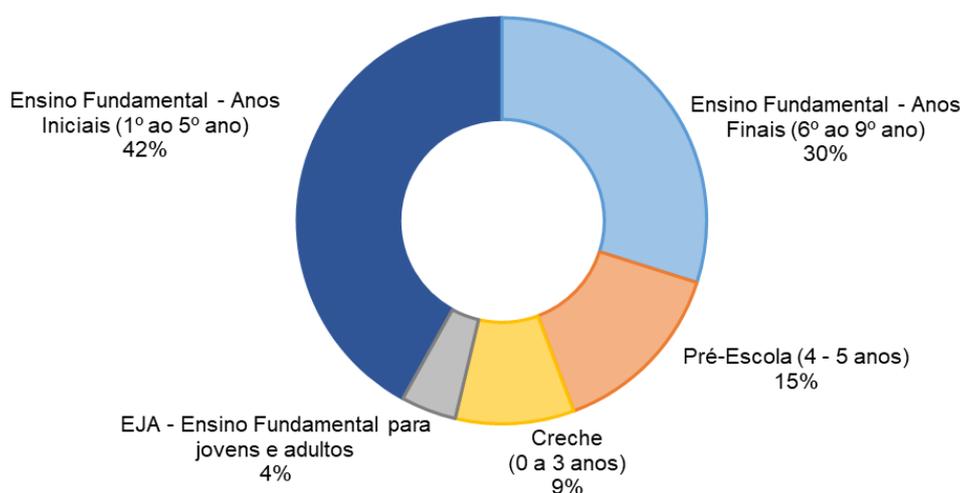
A comparação gráfica é importante para demonstrar a elevada concentração das matrículas da rede pública nas escolas municipais (72%) na cidade do Rio de Janeiro, em comparação com a cidade de São Paulo (43%).

¹⁰⁴ Contas de Governo 2020/CAD.

¹⁰⁵ Dados obtidos na página eletrônica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)/Ministério da Educação.

Avaliando apenas nos dados do Censo Escolar de 2020 das escolas municipais na cidade do Rio de Janeiro, foi apurada a distribuição das matrículas entre as etapas da Educação Básica, como demonstrado no próximo gráfico.

Distribuição das matrículas da rede municipal de ensino em 2020

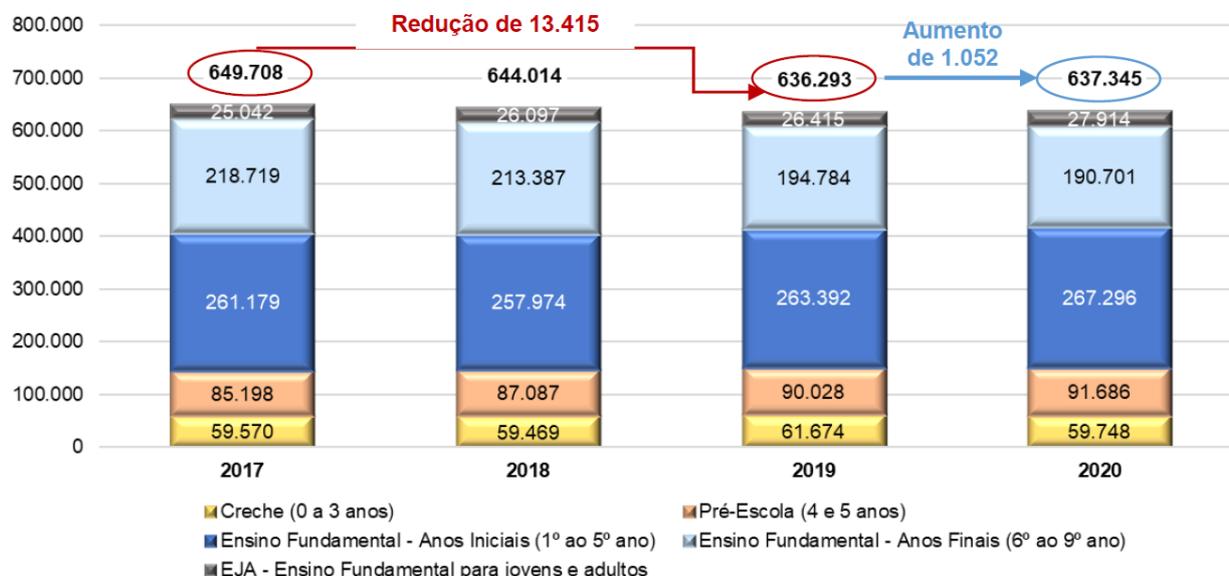


Fonte: Censo Escolar 2020 INEP/MEC.

O gráfico anterior evidenciou que a rede escolar pública do Município do Rio de Janeiro está concentrada no Ensino Fundamental (72%), com maior prevalência dos Anos Iniciais (1º ou 5º ano), que concentra 42% das matrículas da rede municipal.

Considerando o período da gestão governamental de 2017 a 2020, o número de matrículas reduziu entre 2017 e 2019, mas teve incremento discreto de 1.052 matrículas em 2020 (0,16% do total). A evolução do número de matrículas entre 2017 e 2020 pode ser observada no próximo gráfico.

Evolução do número de matrículas



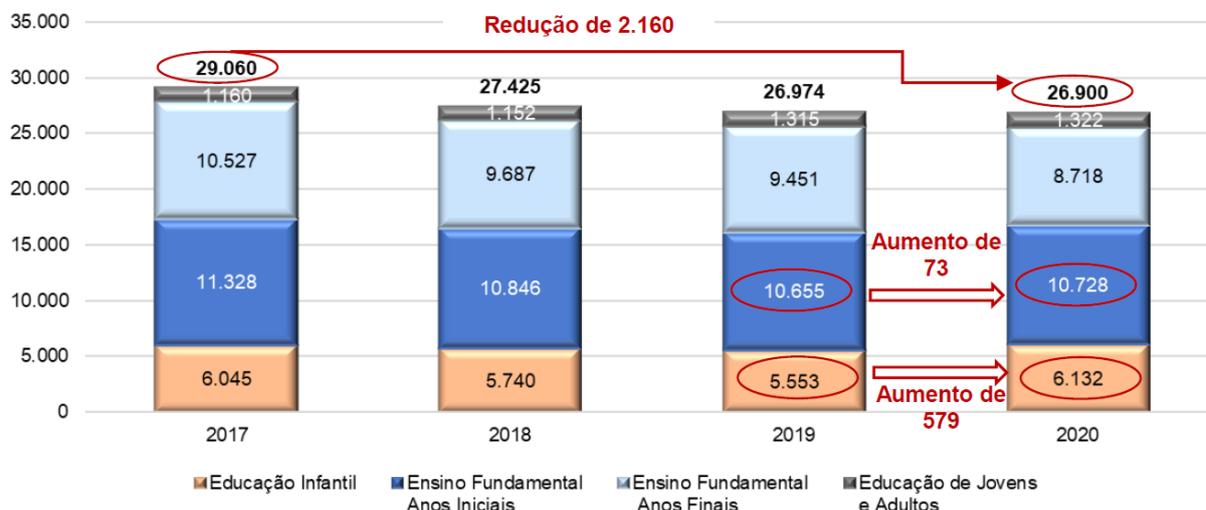
Fonte: Censo Escolar 2020 INEP/MEC.

A redução das matrículas entre 2017 e 2019 foi de 13.415 e teve como causa a queda de 28.018 matrículas dos Anos Finais do Ensino Fundamental (passando de 218.719, em 2017, para 190.701, em 2020), já que nas outras etapas de ensino houve aumento.

Em 2020, a redução do número de matrículas dos Anos Finais do Ensino Fundamental foi de 4.083 e nas Creches foi de 1.926, mas houve aumento na Pré-Escola (1.658), nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (3.904) e EJA (1.499).

Avaliou-se também a evolução do número de docentes (profissionais em efetivo exercício em sala de aula) a partir dos dados do Censo Escolar de 2020, como apresentado no próximo gráfico.

Evolução do número de docentes



Fonte: Censo Escolar 2020 INEP/MEC.

Observações:

- 1 - Os docentes referem-se aos indivíduos que estavam em efetiva regência de classe na data de referência do Censo Escolar da Educação Básica.
- 2 - Não inclui auxiliares da Educação Infantil.
- 3 - Os docentes são contados somente uma vez em cada Etapa de Ensino, independente de atuarem em mais de uma delas.
- 4 - O total da Educação Infantil inclui os docentes que atuam em turmas de Creche, Pré-Escola e unificadas.

De 2017 a 2020, o número de docentes teve redução de 2.160, afetado principalmente pela queda de docentes nos Anos Finais do Ensino Fundamental (coluna azul claro), que acompanhou a redução de matrículas nessa etapa, conforme comentado nos parágrafos anteriores. Contudo, em 2020, apesar da suspensão das aulas presenciais devido à pandemia a partir de março de 2020, o número de docentes na Educação Infantil aumentou em 579 e nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental aumentou em 73.

Importante citar que, em ambas etapas do ensino, esse aumento foi precedido de redução de docentes. Lembrando ainda que em 2020 houve aumento do número de matrículas na Pré-Escola (1.658) e nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (3.904).

Segundo o memorando da 5ª IGE (P051), na Educação atuavam 52.715 profissionais em 2020, que representava 60,51% do total de servidores ativos municipais. A próxima tabela apresenta a evolução do quantitativo de pessoal da Educação de 2017 a 2020.

Ano	Efetivos do Magistério	Demais Efetivos	Estranhos (inclui contratados por tempo determinado)	Total
2017	39.930	14.103	196	54.229
2018	39.153	14.368	206	53.727
2019	39.420	13.244	3.002	55.666
2020	39.564	12.906	245	52.715

Fonte: 5ª IGE.

Em geral, o quantitativo de pessoal da Educação se manteve relativamente estável de 2017 a 2020, exceto pela quantidade elevada de 3.002 estranhos no ano de 2019, que se refere à contratação de estagiários. Verificou-se ainda a contratação de 144 profissionais do magistério no ano de 2020 (considerando 39.564 efetivos do magistério, em 2020, e 39.420, em 2019), apesar da suspensão das aulas devido à pandemia.

Avaliando de forma conjunta os dados dos recursos humanos da Educação, extraídos no Sistema Ergon, com os dados sobre docentes, obtidos no Censo Escolar (INEP/MEC), apurou-se que aproximadamente 70% dos efetivos do magistério estavam em efetivo exercício em sala de aula no período de 2017 a 2020.

Quanto às despesas da função Educação, ao examinar os valores por Subfunção, observou-se que, em 2020, 82,60% da despesa executada foram alocadas no Ensino Fundamental. Lembrando que 71,86% das matrículas da rede municipal estão concentradas nessa etapa da Educação Básica.

A próxima tabela apresenta a evolução da execução das despesas por subfunção.

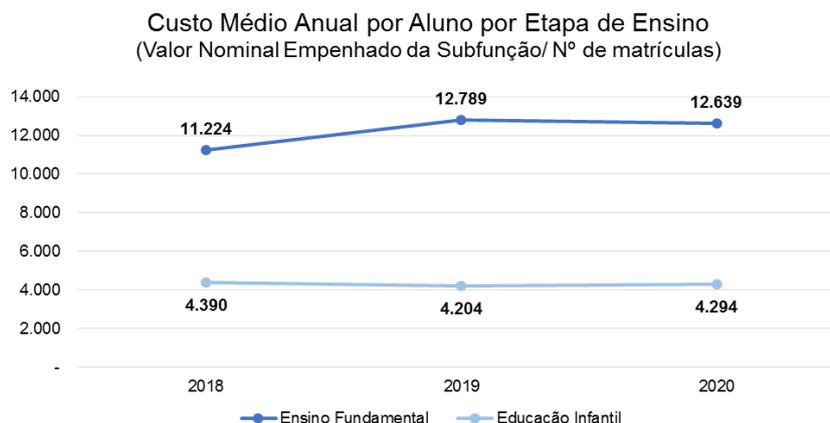
Subfunção	Valor Nominal Empenhado (valor por mil)			Diferença/Varição					
	2018	2019	2020	Entre 2018 e 2019		Entre 2019 e 2020		Entre 2018 e 2020	
361 - ENSINO FUNDAMENTAL	5.583.478,9	6.197.250,8	6.141.392,6	613.771,9	11%	-55.858,2	-1%	557.913,7	10%
365 - EDUCACAO INFANTIL	643.392,1	637.808,7	650.260,1	-5.583,4	-1%	12.451,4	2%	6.868,0	1%
306 - ALIMENTACAO E NUTRICAO	165.632,1	197.633,0	220.107,6	32.001,0	19%	22.474,6	11%	54.475,5	33%
846 - OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	54,0	80,4	501,0	26,4	49%	420,6	523%	447,0	827%
121 - PLANEJAMENTO E ORCAMENTO	0,0	0,0	0,0	0,0	N/A	0,0	N/A	0,0	N/A
367 - EDUCACAO ESPECIAL	418,8	13,8	0,0	-404,9	-97%	-13,8	-100%	-418,8	-100%
122 - ADMINISTRACAO GERAL	0,0	0,0	0,0	0,0	N/A	0,0	N/A	0,0	N/A
128 - FORMACAO DE RECURSOS HUMANOS	0,0	0,0	0,0	0,0	N/A	0,0	N/A	0,0	N/A
Total Geral	6.392.975,9	7.032.786,9	7.012.261,3	639.811,0	10%	-20.525,5	0%	619.285,4	10%

Fonte: Sistema Excel Addin (funcionalidade do MS Excel que permite acesso à base de dados orçamentária da Prefeitura do Rio de Janeiro).

Observação: Valores nominais.

Em 2020, a maior redução nominal na execução das despesas em relação à 2019 ocorreu na subfunção ‘Ensino Fundamental’. Apesar dessa redução, houve aumento nas subfunções de ‘Educação Infantil’ e ‘Alimentação e Nutrição’. Analisando o ano de 2019 em relação ao ano de 2018, observou-se incremento nominal relevante de R\$ 613,8 milhões na subfunção ‘Ensino Fundamental’, equivalente a 11% de aumento.

A partir desses valores e do número de matrículas por etapa de ensino foi possível estimar o custo anual por aluno no período de 2018 a 2020, conforme demonstrado no próximo gráfico.



O custo por aluno na Educação Infantil (Creche e Pré-Escola) reduziu 2% no período de 2018 a 2020 (passando de R\$ 4.390, em 2018, para R\$ 4.294, em 2020) devido ao aumento de 1% na execução da despesa ter sido abaixo do aumento de 3% no número de matrículas (passando de 146.556, em 2018, para 151.434, em 2020).

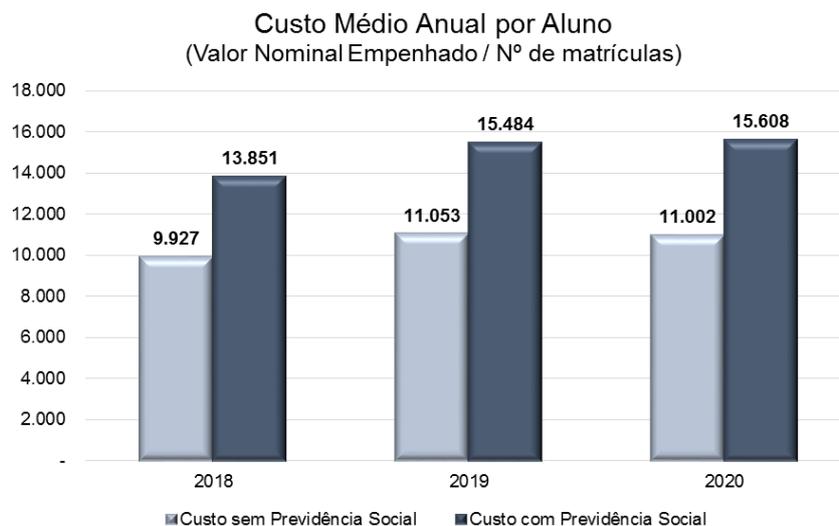
Já o crescimento de 13% do custo por aluno no Ensino Fundamental no período de 2018 a 2020 (aumentando de R\$ 11.224, em 2018, para R\$ 12.639, em 2020) foi decorrente do incremento de 10% na execução da despesa que superou a redução de 2% nas matrículas (passando de 497.458, em 2018, para 485.911, em 2020).

Entretanto, essas estimativas não consideraram a execução das despesas nas outras subfunções da Educação, como ‘Alimentação e Nutrição’, uma vez que não é possível segregar tais despesas entre as etapas de educação. Para resolver essa questão considerou-se o total de matrículas e o valor total das despesas executadas que levou ao custo médio anual por aluno de R\$ 11.002 em 2020 (vide próximo gráfico).

Não obstante essa nova estimativa, o cálculo não incluiu uma parcela relevante decorrente do pagamento dos servidores inativos da rede de ensino municipal. De acordo com relatório da CAD (P016), as despesas orçamentárias do FUNPREVI destinadas ao pagamento desses servidores inativos são expressivas, pois representam 52,11% do total executado em 2020 (cerca de R\$ 2,9 bilhões).

Tendo em vista a materialidade das despesas com Previdência Social, derivadas dos servidores que no passado prestaram serviço na área da educação municipal e hoje estão inativos, a estimativa do custo por aluno foi recalculada de forma a refletir o custo global, com ativos e inativos da educação.

O próximo gráfico apresenta a evolução do custo médio anual por aluno sem e com as despesas da Previdência Social.



Portanto, somando as despesas com os inativos da rede de ensino municipal, o custo médio anual por aluno em 2020 aumentou em 42%, passando de R\$ 11.002 (sem Previdência Social) para R\$ 15.608 (com Previdência Social). Considerando o equivalente mensal desses valores, o custo médio mensal por aluno foi de R\$ 917, sem Previdência Social, e de R\$ 1.301, com Previdência Social.

Estudo publicado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) em 2019¹⁰⁶ estimou que o custo do ensino fundamental por aluno varia de R\$ 233 a R\$ 352. Esse estudo utilizou três métodos diferentes de cálculo¹⁰⁷ a partir do cruzamento de dados obtidos principalmente em pesquisas¹⁰⁸ do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e avaliações do ensino realizadas pelo Ministério da Educação.

Essa pesquisa serve apenas como balizador para discussão, uma vez que não há pretensão de avaliar o mérito do nível de custo do aluno nesse expediente. Seria necessária análise mais profunda e detalhada. Apesar disso, o patamar do custo do aluno na cidade do Rio de Janeiro compõe o cenário no qual os resultados da política educacional municipal estão abaixo do esperado, tendo em vista que a “educação pública e gratuita é um gasto público importante e uma transferência não monetária relevante para as famílias, principalmente as mais pobres” (SOARES, 2019)¹⁰⁹.

De acordo com a Análise das Principais Funções e Programas Finalísticos (P017), o

¹⁰⁶ SOARES, Sergei. O valor de mercado da educação pública. IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2532 Texto para discussão. Dezembro de 2019.

¹⁰⁷ Métodos para valorar o gasto público com ensino: i) método do custo, segundo o qual o ensino público vale o que o Estado gasta para provê-lo; ii) valoração do ensino público, usando mercado de trabalho e os retornos à escolaridade como métrica; e iii) precificação de serviços educacionais privados, vinculado ao ensino público equivalente.

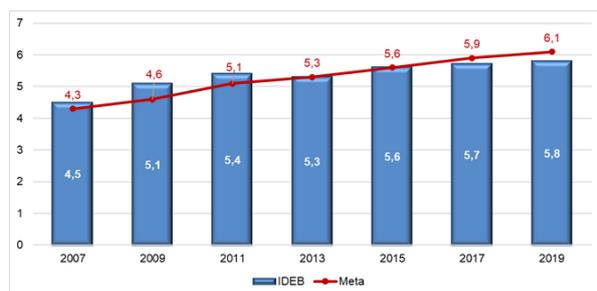
¹⁰⁸ POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares e PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

¹⁰⁹ SOARES, Sergei. O valor de mercado da educação pública. IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2532 Texto para discussão. Dezembro de 2019.

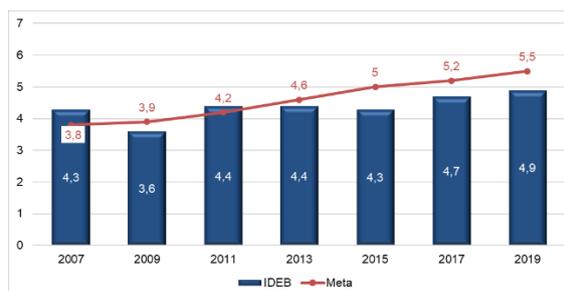
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do município não tem alcançado a meta nas últimas avaliações, sendo mais alarmante a situação para os Anos Finais, cujos resultados estão distantes da meta desde 2013.

Os próximos gráficos apresentam a evolução do IDEB.

Evolução IDEB Anos Iniciais do Ensino Fundamental



Evolução IDEB Anos Finais do Ensino Fundamental

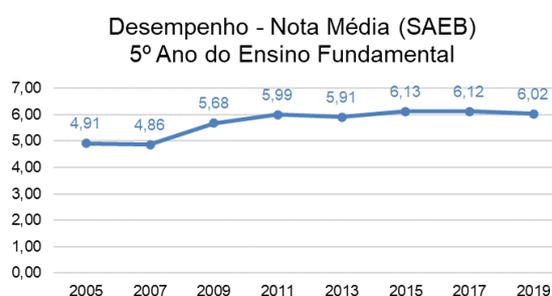
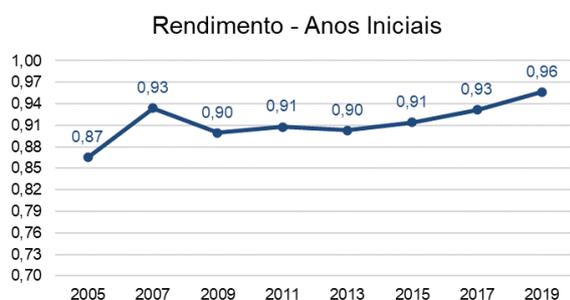


Fonte: MEC/Inep.

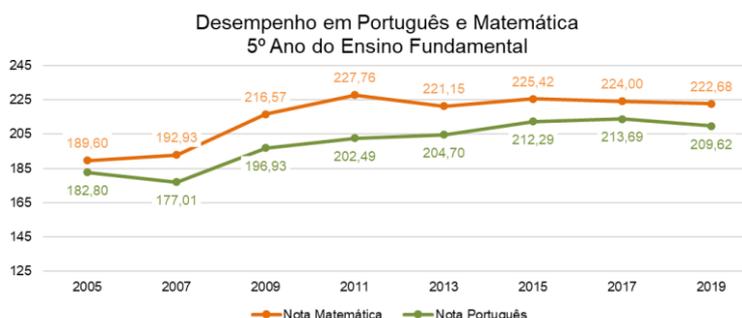
O IDEB é o principal indicador da qualidade da Educação Básica no Brasil e sintetiza informações sobre o rendimento escolar, que retrata as taxas de aprovação apuradas pelo Censo Escolar, e sobre desempenho, apurado a partir da média dos resultados no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), padronizado para um indicador entre 0 e 10. Os exames do SAEB avaliam conhecimentos em língua portuguesa (ênfase em leitura) e matemática (ênfase em resolução de problemas).

Os gráficos a seguir apresentam a evolução desses resultados separadamente entre Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental:

Dimensões do IDEB para Anos Iniciais do Ensino Fundamental



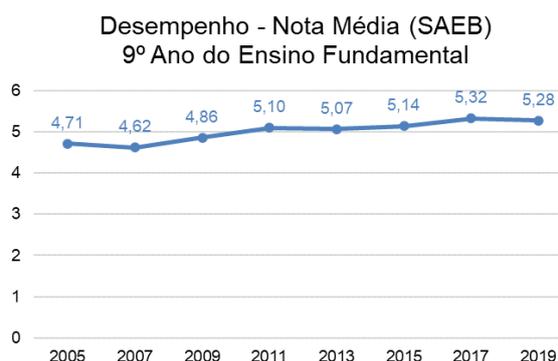
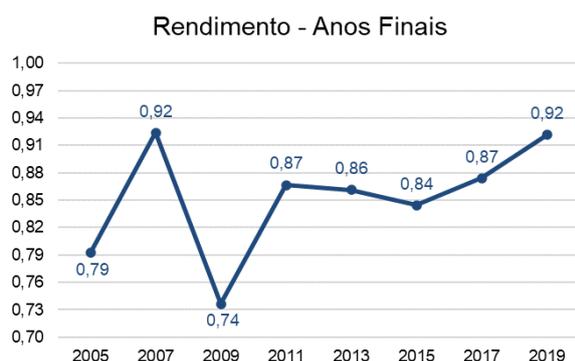
Dimensões do IDEB para Anos Iniciais do Ensino Fundamental

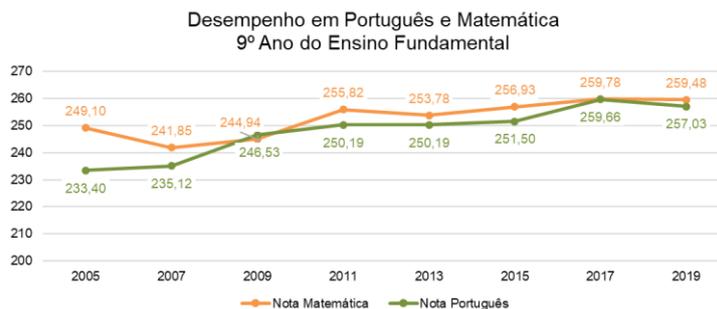


Pelos gráficos anteriores é possível constatar que a nota do SAEB para Anos Iniciais reduziu em 2019 (6,02) em relação a 2017 (6,12), refletindo a redução das notas de matemática (de 224,00, em 2017, para 222,68, em 2019) e em português (de 213,69, em 2017, para 209,62, em 2019). Portanto, o leve aumento do IDEB dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental de 2019 (5,8) em relação a 2017 (5,7) deve-se ao fato de o rendimento (taxa de aprovação) ter aumentado de 0,93 (2017) para 0,96 (2019).

Situação similar foi observada na análise dos resultados dos Anos Finais, como comprovado pelos próximos gráficos. O aumento do IDEB de 2019 (4,9) em relação a 2017 (4,7) deve-se ao aumento do rendimento (passou de 0,87, em 2017, para 0,92, em 2019), já que o SAEB caiu de 5,32 (2017) para 5,28 (2019).

Dimensões do IDEB para Anos Finais do Ensino Fundamental





Em linha com a constatação de redução do desempenho em português e matemática em 2019, apurou-se que 43% das escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental tiveram resultados do IDEB em 2019 inferiores ao de 2017, segundo informações extraídas do relatório ‘Análise das Principais Funções e Programas Finalísticos’ (P017). Para as escolas dos Anos Finais do Ensino Fundamental, esse percentual foi de 29%. Os dados demonstram retrocesso do indicador. É necessário buscar melhorias constantes, mas principalmente evitar piora dos resultados alcançados anteriormente.

Cabe destacar que os apontamentos anteriores sobre o aumento do nível de aprovação não significam que sejam negativos, já que maior nível de repetência muitas vezes é entendido como sinônimo de qualidade e rigor. Diversos estudos acadêmicos inclusive já afirmaram o inverso: alunos reprovados tendem a não melhorar seu desempenho, pois ficam desestimulados, sofrem novas reprovações e, muitas vezes, acabam evadindo do sistema formal de ensino (MACHADO e VASCONCELOS, 2020)¹¹⁰.

O caso exemplar do município de Sobral no Ceará é uma prova de que é possível melhorar o nível de aprendizado aprovando praticamente todos os alunos, pois, desde 2009, a taxa de aprovação é de 100% para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental e o IDEB passou de 6,6, em 2009, para 8,4, em 2019. Dessa forma, o intuito de apresentar os gráficos foi demonstrar a origem da relativa melhora dos resultados do IDEB.

Com o contexto da pandemia do Covid-19 iniciada em março de 2020 que gerou exclusão escolar, espera-se piora dos resultados debatidos anteriormente. O relatório da UNICEF¹¹¹, de abril de 2021, destacou que “com escolas fechadas, quem já estava excluído ficou ainda mais longe de seu direito de aprender. E aqueles que estavam matriculados, mas tinham menos condições de se manter aprendendo em casa – seja por falta de acesso à internet, pelo agravamento da situação de pobreza e outros fatores

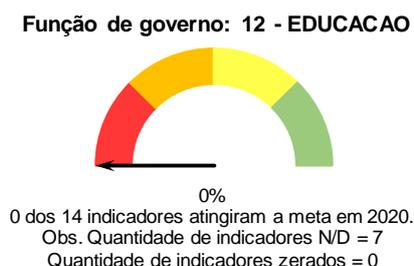
¹¹⁰ MACHADO, M.R.C. e VASCONCELOS, A.M.N. - Políticas de não-repetência na Educação Básica: uma revisão da literatura brasileira. Perspectivas em Diálogo: Revista de Educação e Sociedade – ISSN 358-1840. v.7, n. 15, p. 164-184, jul./dez. 2020.

¹¹¹ UNICEF (Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância) - Cenário da Exclusão Escolar no Brasil - Um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação. Abril de 2021.

– acabaram tendo seu direito à educação negado”.

Esse relatório apontou ainda que em novembro de 2020, ao final do ano letivo, 5.075.294 crianças e adolescentes de 6 a 17 anos estavam fora da escola ou sem atividades escolares, equivalente a 13,9% dessa parcela da população em todo o Brasil. Apesar de o relatório não apresentar dados do Município do Rio de Janeiro, no Estado do Rio de Janeiro esse percentual foi maior, de 17,2%¹¹². Portanto, o risco de regredir no acesso de meninas e meninos à educação é grande e isso, obviamente, afetará os resultados da qualidade do ensino.

Os comentários anteriores ficaram em torno do IDEB, mas esse não é o único indicador dos programas do Município do Rio de Janeiro para a Educação. No PPA 2018-2021 constam catorze indicadores de desempenho, sendo que nenhum atingiu a meta definida e sete não foram disponibilizados pela Prefeitura em 2020, como ilustrado pela figura a seguir.



Quantidade de indicadores que pioraram o desempenho em relação a 2017 = 0

Fonte: Relatório ‘Análise das Principais Funções e Programas Finalísticos’ (P017).

O documento ‘Análise das Principais Funções e Programas Finalísticos’ (P017) apresentou exame dos indicadores de desempenho dos programas de governo, correlacionando-os com a execução orçamentária e financeira das despesas. Na sequência serão reproduzidos alguns dos diversos achados referentes à Educação constantes nesse relatório.

A maior parte dos indicadores não disponibilizados refere-se ao programa ‘0502 - Alfabetização’¹¹³, que não teve valor empenhado em 2020, e ao programa ‘0501 - Rio escola integral’¹¹⁴, cuja execução foi muito baixa em relação aos anos anteriores.

¹¹² Fonte: IBGE. Pnad-Covid, nov. 2020. Nota: Considerou-se não frequentando a escola crianças e adolescentes de 6 a 17 anos que declararam não frequentar a escola ou que frequentavam a escola, mas não tiveram atividades escolares disponibilizadas na semana anterior à entrevista.

¹¹³ No PPA 2018-2021, o programa ‘Alfabetização’ tem como objetivo garantir um nível adequado de aprendizagem aos alunos durante o processo de alfabetização, para que todos concluem o 2º Ano do Ensino Fundamental plenamente alfabetizados.

¹¹⁴ No PPA 2018-2021, o programa ‘Rio escola integral’ tem como objetivo expandir o Ensino em Tempo Integral para 45% dos alunos da Rede Municipal, garantindo um currículo e aprendizagem adequados, atrativos e inovadores para cada etapa de seu desenvolvimento.

Lembrando que o exame detalhado dos indicadores de desempenho dos programas da Educação consta no relatório ‘Análise das Principais Funções e Programas Finalísticos’ (P017).

Quanto à execução orçamentária dos programas de governo da Educação, o documento (P017) apontou que os programas que tiveram as maiores reduções orçamentárias no período de 2018 a 2020 foram: ‘0501 - Rio escola integral’ (-85%); ‘0500 - Carioquinhas nas creches e pré-escolas’¹¹⁵ (-60%); e ‘0503 - Formação de professores’¹¹⁶ (-44%).

Os programas ‘0501 - Rio escola integral’ e ‘0503 - Formação de professores’ também tiveram redução nominal expressiva na execução da despesa em 2020, comparando com 2019: R\$ 2,6 milhões e R\$ 1,0 milhão, respectivamente. Importante destacar que os programas citados anteriormente foram considerados estratégicos no PPA 2018-2021.

A respeito dos programas da Educação com maior materialidade, vale salientar que a representatividade dos recursos humanos da Educação apontada anteriormente¹¹⁷ repercute nos recursos financeiros dessa função, ou seja, a maior parte dos recursos financeiros da Educação é destinada ao pagamento de pessoal e despesas correlatas. Isso pode ser comprovado pelos recursos previstos no programa ‘Gestão Administrativa’, onde foram alocados 83,5% do orçamento final da função Educação em 2020 (equivalente a cerca de R\$ 6,2 bilhões).

Em 2020, mesmo no contexto de pandemia e consequente suspensão das aulas presenciais, as despesas executadas desse programa tiveram aumento nominal de 2% em relação a 2019, equivalente ao incremento de R\$ 149,6 milhões. Esse achado pode ser comprovado na próxima tabela, que também apresenta o resultado do levantamento realizado sobre o desdobramento da execução das despesas.

¹¹⁵ No PPA 2018-2021, o programa ‘Carioquinhas nas Creches e Pré-Escolas’ prevê a criação de 40 mil novas vagas em creche e 15 mil novas vagas em pré-escola, por meio de parceria público-privada e otimização da infraestrutura existente, tendo como objetivos universalizar o atendimento da pré-escola e atender à demanda por creche

¹¹⁶ No PPA 2018-2021, o programa ‘Formação de professores’ tem como objetivo avançar no delineamento de soluções inovadoras, possíveis e necessárias para qualificar cada vez mais a carreira do magistério na Rede Pública Municipal de Educação, valorizando em especial a equipe gestora das escolas. Esse programa contempla as seguintes linhas de ação:

Articulação com as universidades para potencializar a integração da formação acadêmica com a prática docente no período de estágio;

Implantação de programa de formação para professores durante o estágio probatório;

Implantação de programa de pós-graduação para os professores da Rede em parceria com Universidades; e
Aperfeiçoamento do programa de formação continuada, valorizando os talentos da Rede e as metodologias de ensino desenvolvidas.

¹¹⁷ Os servidores da Educação representam 60,51% do total de servidores ativos municipais.

Desdobramento da Despesa do Programa 'Gestão Administrativa - Capital Humano na Formação do Carioca'	Valor Nominal Empenhado (valor por mil)			Diferença/Varição					
	2018	2019	2020	2018 e 2019		2019 e 2020		2018 e 2020	
31901101 - VENCIMENTOS DE CARGO EFETIVO	1.797.774	2.005.477	2.133.368	207.703	12%	127.891	6%	335.594	19%
31911303 - CONTRIBUICAO PATRONAL FUNPREVI - SUPLEMENTAR	1.203.301	1.319.868	1.362.664	116.567	10%	42.796	3%	159.363	13%
31911304 - CONTRIBUICAO PATRONAL FUNPREVI	605.851	685.573	717.052	79.722	13%	31.479	5%	111.201	18%
31901108 - ADICIONAL POR TEMPO DE SERVICIO	428.033	484.945	503.615	56.912	13%	18.670	4%	75.582	18%
31901138 - GRATIFICACAO DE DUPLA REGENCIA	264.578	317.419	349.108	52.841	20%	31.689	10%	84.530	32%
31901121 - 13 VENCIMENTO DE FUNCIONARIO ESTATUTARIO	241.344	269.598	268.190	28.254	12%	-1.407	-1%	26.847	11%
33903923 - VALE REFEICAO VALE ALIMENTACAO E FORNECIMENTO DE CAFE DA MANHA	98.147	103.387	104.978	5.240	5%	1.592	2%	6.832	7%
31901611 - GRATIFICACAO DE ENCARGOS ESPECIAIS	165.872	173.189	72.439	7.318	4%	-100.751	-58%	-93.433	-56%
33903902 - SERVICOS DE LUZ E FORCA MOTRIZ	82.993	65.607	71.842	-17.386	-21%	6.235	10%	-11.151	-13%
31901122 - REMUNERACAO DE FERIAS AOS FUNCIONARIOS ESTATUTARIOS	19.061	22.501	71.015	3.440	18%	48.514	216%	51.954	273%
31909201 - DESPESAS COMPESSOAL ATIVO	47.227	48.251	62.053	1.024	2%	13.802	29%	14.826	31%
31904901 - AUXILIO-TRANSPORTE	91.395	97.570	54.094	6.174	7%	-43.476	-45%	-37.301	-41%
31901619 - BONUS CULTURA	-	-	50.181	0	N/A	50.181	N/A	50.181	N/A
DEMAIS DESPESAS	308.345	397.564	319.996	89.220	29%	-77.568	-20%	11.652	4%
Total	5.353.919	5.990.949	6.140.595	637.030	12%	149.646	2%	786.676	15%

Fonte: Sistema Excel Addin (funcionalidade do MS Excel que permite acesso à base de dados orçamentária da Prefeitura do Rio de Janeiro).
Observação: Valores nominais.

Tendo em vista que as aulas estavam suspensas desde março de 2020 devido à pandemia, as seguintes despesas de 2020 chamaram atenção:

- Gratificação de dupla regência: aumento de 10% em relação a 2019 (R\$ 31,7 milhões);
- Remuneração de férias para estatutários: aumento de 216% em relação a 2019 (R\$ 48,5 milhões);
- Auxílio-Transporte: redução de apenas 45% em relação a 2019 (R\$ 43,5 milhões); e
- Bônus Cultura: pagamento de R\$ 50,2 milhões em 2020, sendo que não houve pagamento em 2019 e 2018.

Ademais, segundo divulgado pela Prefeitura no dia 22 de maio de 2020 em sua página oficial¹¹⁸, seriam adotadas algumas medidas de redução dos gastos visando concentrar esforços para combater a pandemia do novo coronavírus. Esses ajustes incluíam redução do salário do prefeito, do seu secretariado e dos presidentes das

¹¹⁸ <https://prefeitura.rio/cidade/prefeitura-anuncia-cortes-nos-vencimentos-de-secretarios-municipais/>

empresas públicas; corte de 25% no valor de contratos; e suspensão temporária de benefícios até então pagos a projetos obrigatoriamente interrompidos, como os de Dupla Regência e de Difícil Acesso, da Secretaria Municipal de Educação, como comprovado pelo extrato da publicação reproduzida a seguir.

Cortar na própria carne

O secretário municipal da Casa Civil, Ailton Cardoso, destacou o empenho da gestão para enfrentar a crise econômica, incluindo os cortes nos salários do primeiro escalão e detalhou alguns pontos da economia momentânea:

– Somente com a suspensão do pagamento do auxílio transporte aos profissionais da Educação que estão trabalhando em casa, a economia prevista é de R\$ 11 milhões. Com a suspensão da gratificação de cerca de seis mil profissionais do projeto Áreas de Difícil Acesso, e de cerca de 880 servidores que atuam em projetos extracurriculares do programa Dupla Regência, a economia estimada é de R\$ 7 milhões. No caso do programa Dupla Regência, o corte não vai atingir os mais de 12 mil professores que trabalham efetivamente com as turmas, esses continuam recebendo normalmente.

Ailton Cardoso afirmou que todos os cortes têm o acompanhamento e aval da Procuradoria Geral do Município para que estejam de acordo com a lei.

Secretária de Fazenda diz que cortes serão feitos caso a caso

Durante a coletiva, a secretária municipal de Fazenda, Rosemary Macedo, explicou que o percentual linear de 25% de corte nos contratos é uma meta estabelecida para todas as secretarias, mas garantiu que haverá cautela, com a análise de cada contrato, uma vez que muitos se referem a serviços de despesas continuadas (obrigatórias por estarem previstas em lei).

Dessa forma, os aumentos nas despesas com pessoal destacados na tabela anterior são inconsistentes com o publicado pela Prefeitura.

Os outros dois principais programas da função Educação ('0315 - Modernização da gestão e melhoria da infraestrutura na educação' e '0316 - Melhoria da qualidade da Educação Carioca') tiveram reduções consideráveis no valor empenhado em 2020 (cerca de R\$ 166,3 milhões, considerando valores nominais). No entanto não se pode afirmar que essa queda tenha sido na proporção que poderia ou deveria ter ocorrido, tendo em vista a não prestação de diversos serviços e entrega de bens diretamente nas unidades escolares que estavam fechadas em decorrência da pandemia.

O programa 'Modernização da Gestão e Melhoria da Infraestrutura na Educação'¹¹⁹ teve redução de R\$ 163,4 milhões do valor empenhado em 2020, em termos nominais, conforme demonstrado na tabela a seguir.

¹¹⁹ Segundo o PPA 2018-2020, trata-se de programa complementar, cujo objetivo é ampliar a capacidade de atendimento à população na idade escolar, mantendo atualizada a infraestrutura física, organizacional e tecnologia adequada a um ensino de qualidade. As ações mais relevantes deste programa referem-se a obras, manutenção e revitalização das escolas, bem como aquisição de material didático e de merenda escolar.

Ações do Programa 'Modernização da gestão e melhoria da infraestrutura na Educação'	Valor Nominal Empenhado (valor por mil)			Diferença/Variação					
	2018	2019	2020	2018 e 2019		2019 e 2020		2018 e 2020	
2081 - MANUTENCAO E REVITALIZACAO DAS UNIDADES ESCOLARES DA REDE DE ENSINO	402.616,7	389.008,9	230.657,0	-13.607,8	-3%	-158.352,0	-41%	-171.959,7	-43%
2136 - MERENDA ESCOLAR	162.125,8	194.176,4	216.339,2	32.050,6	20%	22.162,8	11%	54.213,4	33%
2213 - AQUISICAO DE MATERIAL DIDATICO	13.135,5	25.615,2	61.666,2	12.479,7	95%	36.050,9	141%	48.530,6	369%
2181 - DESCENTRALIZACAO DA GESTAO PARTICIPATIVA	59.518,7	70.662,4	18.916,9	11.143,7	19%	-51.745,5	-73%	-40.601,8	-68%
1112 - OBRAS PARA A REDE DE ENSINO FUNDAMENTAL	35.366,8	23.298,8	15.086,1	-12.068,0	-34%	-8.212,7	-35%	-20.280,6	-57%
1113 - OBRAS EM UNIDADES DE EDUCACAO INFANTIL	2.613,7	3.319,9	-	706,2	27%	-3.319,9	-100%	-2.613,7	-100%
Total	675.377,2	706.081,7	542.665,4	30.704,5	5%	-163.416,3	-23%	-132.711,8	-20%

Fonte: Sistema Excel Addin (funcionalidade do MS Excel que permite acesso à base de dados orçamentária da Prefeitura do Rio de Janeiro).
Observação: Valores nominais.

Em 2020, a maior redução em termos absolutos (R\$ 158,3 milhões) ocorreu na ação '2081 – Manutenção e revitalização das unidades escolares da rede de ensino'. As ações que tiveram aumento foram: '2136 - Merenda escolar' e '2213 – Aquisição de material didático'.

Quanto à ação de distribuição de merenda escolar, a SME substituiu por fornecimento de cestas básicas e cartão alimentação, após o fechamento das unidades escolares em 2020. Pode-se citar como exemplo a contratação da Empresa Companhia Brasileira de Soluções, para o fornecimento de cartão alimentação, cujo custo representou aproximadamente 68% do valor realizado na ação '2136 – Merenda Escolar'.

O aumento de 141% (R\$ 36,0 milhões) na ação '2213 – Aquisição de material didático' parece estar relacionado à celebração de vários contratos de aquisição de cestas básicas e prestação de serviços de administração de cartões alimentação alocados incorretamente nessa ação. Essa inconsistência foi objeto de representação¹²⁰ da Sra. Vereadora Teresa Bergher, nesta Corte, para verificar a legalidade do uso indevido da ação que poderia ensejar distorções na prestação de contas anual da Prefeitura.

Em decisão final desta Corte a respeito desse processo, foi determinado o arquivamento destes autos, considerando o reconhecimento do equívoco pela Secretaria Municipal de Educação (SME) quanto ao empenho e liquidação na ação incorreta e o compromisso de reclassificar devidamente a despesa¹²¹.

Visando verificar se a Prefeitura havia realizado os acertos necessários na execução das despesas, foi realizado levantamento dos tipos de despesas executadas na

¹²⁰ Processo TCMRJ nº 40/100.873/2020.

¹²¹ SME informou que havia solicitado à Controladoria Geral do Município – CGM a reclassificação da despesa através do Ofício E/SUBPEO Nº 128/2020, processo nº 07/004.780/2020.

ação ‘2213 – Aquisição de material didático’ no período de 2018 a 2020, conforme resumido na próxima tabela.

Desdobramento da Despesa da Ação '2213 – Aquisição de material didático'	Valor Nominal Empenhado (valor por mil)			Diferença/Variação					
	2018	2019	2020	2018 e 2019		2019 e 2020		2018 e 2020	
33903004 - MATERIAIS DE VESTUÁRIO, UNIFORMES, FARDAMENTOS, TECIDOS E AVIAMENTOS	10.499	5.794	29.337	-4.705	-45%	23.543	406%	18.838	179%
33903006 - MATERIAIS PARA USO ESCOLAR, DIDÁTICO, CULTURAL, CÍMICO E TÉCNICO	1.386	14.726	17.350	13.340	962%	2.623	18%	15.963	1151%
33903002 - MATERIAIS PARA LIMPEZA, E HIGIENE	347	4.022	9.042	3.675	1060%	5.020	125%	8.695	2507%
33903024 - GÊNEROS ALIMENTÍCIOS, INCLUSIVE BEBIDAS	-	-	4.875	0	N/A	4.875	N/A	4.875	N/A
DEMAIS DESPESAS	903	1.073	1.063	170	19%	-10	-1%	159	18%
Total	13.136	25.615	61.666	12.480	95%	36.051	141%	48.531	369%

Fonte: Sistema Excel Addin (funcionalidade do MS Excel que permite acesso à base de dados orçamentária da Prefeitura do Rio de Janeiro).

Observação: Valores nominais.

A tabela anterior comprova que foram empenhados R\$ 4,9 milhões, em 2020, na ação de material didático para aquisição de alimentos, sendo, portanto, um indício de que a correção prometida pela SME não ocorreu de fato. Além disso, apesar da suspensão das aulas presenciais, foram significativos os aumentos nas despesas de 2020 com uniformes (R\$ 23,5 milhões, equivalente a 406%) e com materiais de limpeza (R\$ 5,0 milhões, equivalente a 125%).

Em relação à redução de R\$ 51,7 milhões da despesa realizada na ação ‘2181 - Descentralização da Gestão Participativa’ (passou de R\$ 70,7 milhões, em 2019, para R\$ 18,9 milhões, em 2020), constatou-se que está relacionada ao corte de 97% dos recursos municipais para o Sistema Descentralizado de Pagamento (SDP), que é considerado um dos principais recursos para manutenção das unidades escolares.

O único indicador do programa ‘0315 - Modernização da gestão e melhoria da infraestrutura na educação’ é a taxa de unidades escolares com infraestrutura adequada, que não foi disponibilizada no ano de 2020. Em 2019, o resultado auferido para essa taxa foi de 87%, sendo que a meta do PPA 2018-2021 era de 93%.

A diminuição de R\$ 2,9 milhões do valor empenhado em 2020 de outro programa importante da função Educação, o programa ‘Melhoria da Qualidade da Educação Carioca’, não foi tão elevado quanto o corte de R\$ 163,4 milhões observado no programa ‘Modernização da gestão e melhoria da infraestrutura na educação’, já analisado nos parágrafos anteriores. A próxima tabela relaciona as principais ações daquele programa e a execução das despesas no período de 2018 a 2020.

Ações do Programa 'Melhoria da Qualidade da Educação Carioca'	Valor Nominal Empenhado (valor por mil)			Diferença/Varição					
	2018	2019	2020	2018 e 2019		2019 e 2020		2018 e 2020	
2133 - MANUTENCAO E REVITALIZACAO DA EDUCACAO INFANTIL	259.564,9	226.902,5	232.333,8	-32.662,4	-13%	5.431,3	2%	-27.231,1	-10%
2117 - PROMOCAO DE ATIMDADE FISICA PARA ALUNOS MATRICULADOS NO ENSINO FUNDAMENTAL DA REDE MUNICI	38.792,5	39.867,6	42.006,0	1.075,0	3%	2.138,5	5%	3.213,5	8%
2307 - MANUTENCAO E REVITALIZACAO DO ENSINO FUNDAMENTAL	19.894,4	25.355,7	26.251,6	5.461,3	27%	895,9	4%	6.357,3	32%
2030 - ATENDIMENTO ESCOLAR ESPECIALIZADO - EDUCACAO ESPECIAL NA EDUCACAO BASICA	7.031,6	8.403,6	6.970,9	1.372,0	20%	-1.432,8	-17%	-60,8	-1%
2222 - PROGRAMA DE ESTAGIO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCACAO - SME	9.465,9	16.641,7	4.952,0	7.175,7	76%	-11.689,7	-70%	-4.513,9	-48%
2225 - FORMACAO CONTINUADA DE PROFESSORES	-	-	1.009,6	0,0	N/A	1.009,6	N/A	1.009,6	N/A
2511 - ACAO PREVENTIVA ORIENTADA PARA SEGURANCA	-	-	1.009,2	0,0	N/A	1.009,2	N/A	1.009,2	N/A
2514 - PROGRAMA DE ATENDIMENTO A JOVENS E ADULTOS NO ENSINO FUNDAMENTAL	337,1	444,4	276,5	107,3	32%	-167,9	-38%	-60,6	-18%
1776 - FORMACAO DO PROFESSOR CARIOCA - PROJETO RIO DE EXCELENCIA	6.535,9	-	-	-6.535,9	-100%	-	N/A	-6.535,9	-100%
1790 - NUCLEO DE INFORMACOES EDUCACIONAIS ESTRATEGICAS - PROJETO RIO DE EXCELENCIA	784,1	-	-	-784,1	-100%	-	N/A	-784,1	-100%
1811 - EDUCACAO INFANTIL - PROJETO RIO DE EXCELENCIA	1.396,0	-	-	-1.396,0	-100%	-	N/A	-1.396,0	-100%
1301 - ENSINO FUNDAMENTAL - PROJETO RIO DE EXCELENCIA	2.795,8	-	-	-2.795,8	-100%	-	N/A	-2.795,8	-100%
2024 - MANUTENCAO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCACAO	-	66,7	-	66,7	N/A	-66,7	-100%	-	N/A
Total	346.598,2	317.682,2	314.809,7	-28.916,1	-8%	-2.872,5	-1%	-31.788,5	-9%

Fonte: Sistema Excel Addin (funcionalidade do MS Excel que permite acesso à base de dados orçamentária da Prefeitura do Rio de Janeiro).
Observação: Valores nominais.

Em 2020, as despesas executadas na ação '2133 - Manutenção e Revitalização da Educação Infantil' representaram 64,6% do total desse programa, sendo, portanto, a ação mais relevante materialmente. As despesas dessa ação estão relacionadas, principalmente, ao atendimento educacional e nutricional a crianças matriculadas em instituições privadas sem fins lucrativos (creches fomentadas).

No Relatório de Acompanhamento das Ações de Enfrentamento à pandemia do coronavírus¹²², foram levantadas questões relevantes sobre esse serviço. Em resposta aos questionamentos realizados pela 3ª IGE nos autos do processo, a SME informou que efetuou pagamento integral do valor per capita firmado nos termos de fomento a todas as instituições. A justificativa para o pagamento, apesar da paralisação dos serviços, foram as seguintes:

¹²² Processo TCMRJ n.º 40/100.950/2020.

- As instituições possuem despesas fixas como luz, água, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), entre outras, e não teriam como organizar as suas despesas, tampouco arcar com o pagamento do seu quadro funcional;
- Se houvesse a suspensão dos repasses, os trabalhadores vinculados a essas instituições, compostos por pessoas humildes e em situação de vulnerabilidade, não receberiam seus salários; e
- Se houvesse suspensão dos repasses, as creches fechariam as suas portas e assim, no momento da retomada das atividades escolares, o município não conseguiria absorver a quantidade de crianças já atendidas.

As justificativas da SME, bem como a avaliação sobre a matéria continuam sendo tratadas nos autos do processo, em tramitação nesta Corte de Contas.

Tendo em vista essa situação, foi realizado levantamento dos tipos de despesas executadas na ação '2133 - Manutenção e Revitalização da Educação Infantil' no período de 2018 a 2020, conforme resumido na próxima tabela.

Desdobramento da Despesa da Ação '2133 - Manutenção e Revitalização da Educação Infantil'	Valor Nominal Empenhado (valor por mil)			Diferença/Variação					
	2018	2019	2020	2018 e 2019		2019 e 2020		2018 e 2020	
33503908 - SERVICOS DE GER., OPERAC. E EXEC. DE ATIVIDADES DIRIGIDAS A EDUCACAO, PRESTADOS POR OSC	-	66.730	150.155	66.730	N/A	83.425	125%	150.155	N/A
33903701 - SERVICOS DE LIMPEZA, CONSERVACAO, HIGIENE E COPA POR PESSOA JURIDICA	78.399	69.726	49.150	-8.674	-11%	-20.575	-30%	-29.249	-37%
33903709 - SERVICOS DE APOIO ADMINISTRATIVO E OPERACIONAL	62.689	15.003	20.518	-47.686	-76%	5.515	37%	-42.170	-67%
33903004 - MATERIAIS DE VESTUARIO, UNIFORMES, FARDAMENTOS, TECIDOS E AVIAMENTOS	2.170	-	7.021	-2.170	-100%	7.021	N/A	4.851	224%
33903006 - MATERIAIS PARA USO ESCOLAR, DIDATICO, CULTURAL, CIMCO E TECNICO	-	1.013	2.140	1.013	N/A	1.128	111%	2.140	N/A
33903002 - MATERIAIS PARA LIMPEZA, E HIGIENE	1.000	363	1.276	-637	-64%	913	252%	276	28%
33903702 - SERVICOS DE VIGILANCIA E POLICIAMENTO POR PESSOA JURIDICA	-	-	1.114	0	N/A	1.114	N/A	1.114	N/A
33903903 - SERVICOS GRAFICOS EM GERAL POR PESSOA JURIDICA	514	-	810	-514	-100%	810	N/A	296	58%
33903937 - SERVICOS DE RECREACAO E ASSISTENCIA SOCIAL	114.659	73.544	150	-41.114	-36%	-73.395	-100%	-114.509	-100%
DEMAIS DESPESAS	135	524	-	389	289%	-524	-100%	-135	-100%
Total	259.565	226.903	232.334	-32.662	-13%	5.431	2%	-27.231	-10%

Fonte: Sistema Excel Addin (funcionalidade do MS Excel que permite acesso à base de dados orçamentária da Prefeitura do Rio de Janeiro).

Observação: Valores nominais.

Da tabela anterior, mostra-se relevante o aumento de R\$ 83,4 milhões nas despesas executadas para serviços prestados por Organizações da Sociedade Civil (OSC) referente

aos termos de fomento das creches.

Outros valores de 2020 nessa ação também se destacaram:

- Aumento de 111% das despesas com material escolar e de 252% com material de limpeza; e
- Despesas em 2020 com vigilância (R\$ 1,1 milhão) e serviços gráficos (R\$ 810 mil).

13.4 FUNÇÃO SAÚDE

A função Saúde é a segunda função finalística mais relevante em volume de recursos no Município do Rio de Janeiro e concentrou as ações do governo em 2020 em decorrência da pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde, em 11/03/2020.

Em 21/03/2020, o Decreto Rio nº 47.282 elencou a adoção de medidas para contenção do Covid-19 pelo Poder Executivo, dentre elas a suspensão das consultas ambulatoriais agendadas através do Sistema Nacional de Regulação - SISREG e a instalação do hospital de campanha.

O início da montagem do Hospital de Campanha no Pavilhão 3 do Riocentro foi anunciado no sítio eletrônico oficial da Prefeitura¹²³ em 27/03/2020, prevendo 500 leitos. Além desse hospital, outras 15 (quinze) unidades municipais¹²⁴ foram preparadas para o atendimento de pacientes com Síndrome Respiratória Aguda - SRAG, causada pelo Covid-19. A primeira a iniciar este trabalho foi o Hospital Municipal Ronaldo Gazolla que, desde 23/03/2020, estava totalmente dedicado ao tratamento deste perfil de paciente¹²⁵.

Após quase três meses da decretação da situação de emergência pelo Município, em 02/06/2020, foi apresentado o Plano de Retomada gradual da atividade econômica e social - Decreto Rio nº 47.488, devido à redução na procura por atendimento nas unidades de urgência e emergência e nas clínicas da família (atenção primária), além da diminuição na demanda por internação, de acordo com as declarações do Subsecretário de Atenção Hospitalar, Urgência e Emergência¹²⁶. Ele ainda explicou que o pico de atendimentos ocorreu em meados do mês de abril de 2020 e, na última semana

¹²³ <http://prefeitura.rio/saude/rede-municipal-tera-quase-mil-leitos-para-tratamento-de-coronavirus/>

¹²⁴ Unidades: Hospital Municipal Ronaldo Gazolla; Souza Aguiar; Evandro Freire; Pedro II; Albert Schweitzer; Rocha Faria; Miguel Couto; Salgado Filho; Jesus; Francisco da Silva Teles; da Piedade; Nossa Senhora do Loreto; Lourenço Jorge; Rocha Maia; e Coordenação de Emergência Regional (CER) Leblon. Fonte: Anexo III do Relatório Técnico do Decreto Rio nº 47.488/2020.

¹²⁵ <https://prefeitura.rio/saude/hospital-ronaldo-gazolla-ja-e-exclusivo-para-tratamento-de-casos-do-coronavirus/>

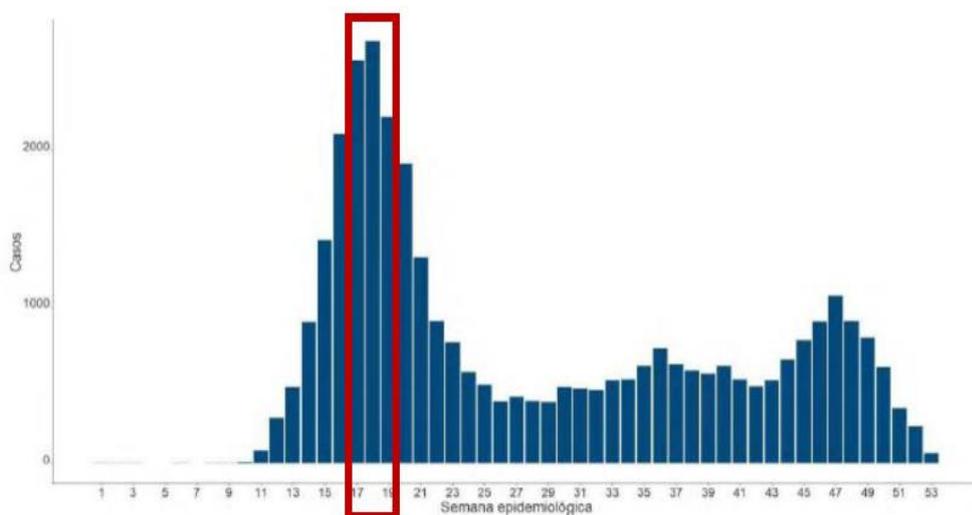
¹²⁶ De acordo com explicações do Subsecretário de Atenção Hospitalar, Urgência e Emergência - Sr. Mário Celso da Gama Lima Júnior, em audiência pública realizada no dia 01/06/2020 na Câmara Municipal. Vide transcrição da Audiência Pública da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira, à página 15 do Diário Oficial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro de 02/06/2020.

de maio, a média diária desta procura havia reduzido praticamente pela metade.

Analisando os próximos gráficos, que apresentam a evolução do número de casos confirmados e número de óbitos durante o ano de 2020, é possível constatar que o pico de casos e óbitos ocorreu entre os dias 19/04/2020 e 16/05/2020 (semanas epidemiológicas 17 a 20). Depois desse período, ambos os gráficos apresentaram queda.

CASOS CONFIRMADOS

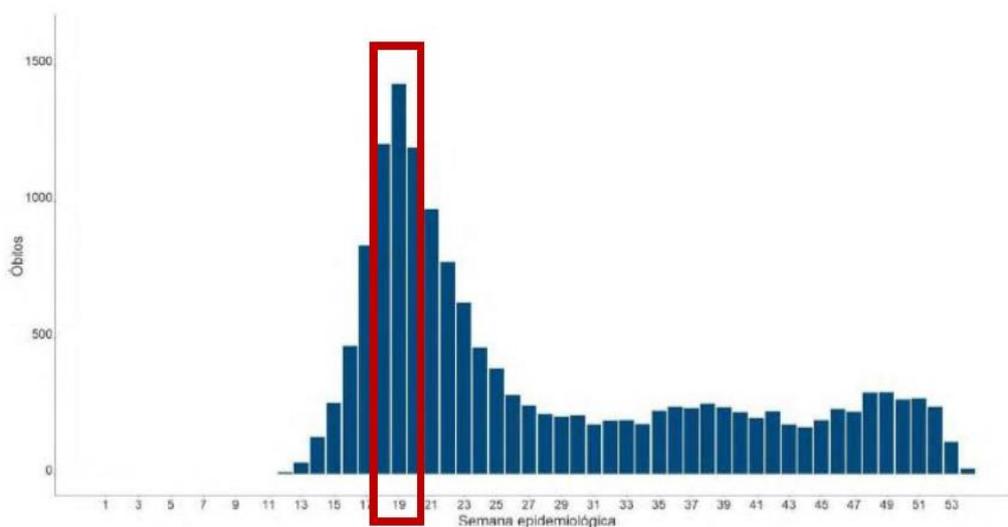
Por semana epidemiológica (data de início dos sintomas)



Fonte: SIVEP

ÓBITOS

Por semana epidemiológica (data do óbito)

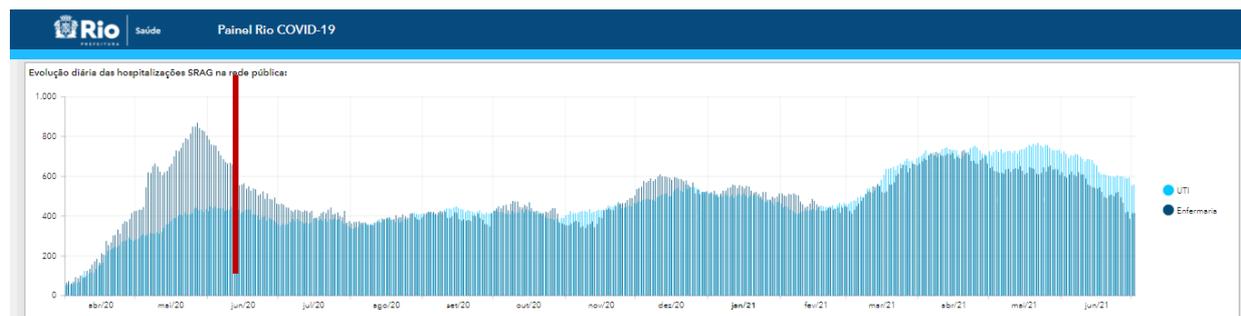


Fonte: SIVEP

Fonte: Apresentação do Boletim Epidemiológico de 08/01/2021 pela Saúde – Prefeitura do Rio de Janeiro.

Observação: Segundo o calendário de notificação para o ano de 2020, a semana 11 teve início em 08/03/2020 e término em 14/03/2020. A última semana – semana 53 – equivale à semana de início em 27/12/2020 e término em 02/01/2021.

A redução na demanda por internação a partir de junho de 2020, citada pelo Subsecretário de Atenção Hospitalar à época, pode ser comprovada pelo próximo gráfico com a evolução diária das hospitalizações por SRAG.



Fonte: Painel Rio COVID-19, extraído em 02/07/2021.

Esses gráficos servem como auxílio para compreender o cenário da pandemia no Município do Rio de Janeiro em 2020, reproduzindo o que ocorreu no passado. Contudo, no período inicial de enfrentamento da pandemia não havia planejamento municipal contendo dados estimados (cenários baseados em estudos científicos) sobre o nível de infecção, número de casos, demanda por leitos, respiradores, etc.

Em maio de 2020, mesmo após diligência determinada por esta Corte¹²⁷, a Prefeitura não apresentou informações acerca da expectativa da demanda por leitos (inclusive sobre o pico da infecção) e do planejamento para atender a essa demanda. A ausência do envio dos estudos na época solicitada impossibilitou a realização de análises sobre demanda e oferta de leitos hospitalares. Tampouco foi possível avaliar o nível de resposta do sistema municipal de saúde à pandemia.

Apenas no Plano de Retomada gradual da atividade econômica e social (Decreto Rio nº 47.488, de 02/06/2020), citado anteriormente, foi apresentado o plano de abertura dos leitos hospitalares estruturado em quatro ondas/fases¹²⁸, conforme detalhado a seguir.

- **1ª ONDA** - previu a conversão e ampliação dos leitos do Hospital Municipal Ronaldo Gazolla, de 269 leitos para 381 leitos no total;
- **2ª ONDA** - ampliação de leitos envolvendo os seguintes hospitais: Hospital

¹²⁷ Processo 40/100.366/2020 - Acompanhamento das ações emergenciais da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), da Empresa Pública de Saúde do Rio de Janeiro (RioSaúde) e da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH) no enfrentamento ao coronavírus. Processo encontra-se em tramitação interna sem decisão definitiva.

¹²⁸ Anexo III do Relatório Técnico do Decreto Rio nº 47.488/2020.

Municipal Jesus, Coordenação de Emergência Regional – CER Leblon, Hospital Municipal Souza Aguiar, Hospital Municipal Pedro II e Hospital Municipal Albert Schweitzer;

- **3ª ONDA** - estabeleceu a abertura do Hospital de Campanha - Riocentro com 400 leitos clínicos e 100 leitos de terapia intensiva de adulto; e
- **4ª ONDA** - definiu a conversão de 60% dos leitos cirúrgicos em leitos clínicos para atendimento de pacientes com Síndrome Respiratória Aguda (SRAG), o que totalizou 300 leitos.

O Hospital de Campanha do Riocentro, previsto na 3ª onda, foi inaugurado no dia 01/05/2020 com 100 leitos (20 UTI e 80 de enfermagem), sendo que os outros 400 leitos seriam ativados progressivamente, conforme a chegada dos respiradores e demais equipamentos de saúde adquiridos pela Prefeitura na China, segundo explicações da Prefeitura¹²⁹. Além desse hospital, foi necessária a reordenação da rede municipal, incluindo a conversão de leitos hospitalares proveniente da suspensão de procedimentos cirúrgicos eletivos, com exceção das cirurgias oncológicas e cardiovasculares¹³⁰.

A disponibilização dos 1.277 leitos nas 16 (dezesesseis) unidades municipais designadas a receber pacientes com coronavírus¹³¹ ocorreu de forma progressiva no período de março a junho de 2020. Segundo o Relatório de Acompanhamento dos Leitos Hospitalares para o enfrentamento à pandemia¹³², em 31/03/2020 foram disponibilizados leitos SRAG em apenas dois hospitais: Jesus (10) e Ronaldo Gazolla (249), sendo este último responsável por 96% dos leitos SRAG. Um mês depois, em 30/04/2020, mais oito unidades passaram a ter leitos SRAG e, em 31/05/2020, as seis unidades restantes, incluindo o Hospital de Campanha.

Em 01/06/2020 a SMS informou¹³³ que já havia executado 77% do planejado pelas 4 ondas, que foram deflagradas simultaneamente, em virtude das dificuldades de equipamentos, equipamentos de proteção individual (EPIs) e recursos humanos.

O Hospital Municipal Ronaldo Gazolla e o Hospital de Campanha do Riocentro foram as unidades com maior quantitativo de leitos SRAG. Em 31/06/2020, os dois juntos

¹²⁹ <https://prefeitura.rio/cidade/crivella-inaugura-hospital-de-campanha-da-prefeitura-no-riocentro-o-maior-da-cidade-e-de-todo-o-estado/>

¹³⁰ Resolução SMS nº 4.385, de 29/04/2020, com efeitos retroativos desde 17/03/2020.

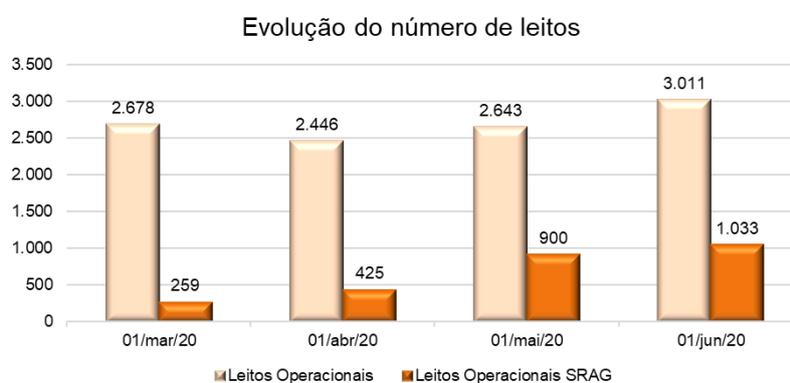
¹³¹ Segundo o Anexo III - Relatório Técnico, do Decreto Rio n.º 47.488/2020 (Plano de Retomada): Hospital Municipal Ronaldo Gazolla; Souza Aguiar; Evandro Freire; Pedro II; Albert Schweitzer; Rocha Faria; Miguel Couto; Salgado Filho; Jesus; Francisco da Silva Teles; da Piedade; Nossa Senhora do Loreto; Lourenço Jorge; Rocha Maia; de Campanha; e Coordenação de Emergência Regional (CER) Leblon.

¹³² Processo 40/100.949/2020 em tramitação em tramitação interna sem decisão definitiva.

¹³³ Anexo III do Relatório Técnico do Decreto Rio n.º 47.488/2020.

possuíam 652 leitos operacionais SRAG, contra 381 dos demais catorze hospitais. Ou seja, as duas unidades eram responsáveis pela oferta de 63% dos leitos municipais operacionais SRAG.

Vale citar que nem todos os leitos operacionais (leitos disponíveis) das dezesseis unidades municipais designadas a receber pacientes com coronavírus tinham codificação específica para esse atendimento. Os leitos denominados SRAG¹³⁴ representavam apenas uma parte dos leitos operacionais totais. O próximo gráfico apresenta a evolução do número de leitos operacionais e SRAG, nos dias 31/03/2020, 30/04/2020, 31/05/2020 e 30/06/2020¹³⁵ nas 16 unidades.



Fonte: Processo 40/100.949/2020.

O gráfico demonstrou que os leitos SRAG tiveram aumento progressivo. O crescimento mais acelerado ocorreu entre março e maio, quando a quantidade de leitos SRAG passou de 259 para 900 (aumento de 247%). Lembrando que a inauguração do Hospital de Campanha do Riocentro ocorreu em 01/05/2020.

Além do acompanhamento da quantidade de leitos disponibilizados (oferta), era necessário analisar a taxa de ocupação dos leitos, de forma a verificar se a quantidade disponibilizada atendeu à demanda no período após decretação da situação emergencial.

Apesar das limitações de acesso e obtenção dos dados históricos e contínuos sobre leitos e nível de ocupação por esta Corte, o Relatório de Acompanhamento dos Leitos Hospitalares para o enfrentamento à pandemia¹³⁶ avaliou dados de quatro datas pontuais: 31/03/2020, 30/04/2020, 31/05/2020 e 30/06/2020¹³⁷. Nessas datas, a taxa de ocupação de leitos SRAG de apenas cinco unidades de saúde (CER Leblon e hospitais

¹³⁴ Códigos: UTI Pediátrica – SRAG, UI Ped. – SRAG, Clínica Médica – SRAG, UTI – SRAG, UI – SRAG e Ped. – SRAG.

¹³⁵ Dados encaminhados pela SMS e gerados pelo Painel SMS Rio (chamados *view*) - Processo 40/100.949/2020.

¹³⁶ Processo 40/100.949/2020 em tramitação interna sem decisão definitiva.

¹³⁷ Dados encaminhados pela SMS e gerados pelo Painel SMS Rio (chamados *view*).

municipais Albert Schweitzer, Evandro Freire, Pedro II e Salgado Filho) atingiu 100%.

A próxima tabela, reproduzida do citado relatório, apresenta a evolução da taxa de ocupação dos leitos operacionais – SRAG por unidade.

Unidade Hospitalar	31/03/2020	30/04/2020	31/05/2020	30/06/2020	Análise
H.M.MIGUEL COUTO	0%	73%	40%	24%	Taxa de ocupação abaixo de 80%
H.M.ROCHA MAIA	0%	0%	50%	14%	
H.M.LOURENCO JORGE	0%	0%	71%	62%	
H.M.FRANCISCO DA SILVA TELLES	0%	0%	75%	13%	
H. DE CAMPANHA RIOCENTRO	0%	0%	88%	14%	Taxa de ocupação acima de 80% em um mês
H.M.SOUZA AGUIAR	0%	92%	67%	58%	
H.M.DA PIEDADE	0%	0%	95%	70%	
H.M.NOSSA SENHORA DO LORETO	0%	0%	10%	100%	
H.M.SALGADO FILHO	0%	100%	58%	78%	Taxa de ocupação acima de 80% em diversas datas
H.M.JESUS	80%	81%	67%	79%	
CER LEBLON	0%	100%	44%	95%	
H.M.EVANDRO FREIRE	0%	100%	86%	82%	
H.M.ROCHA FARIA	0%	96%	89%	90%	
H.M.RONALDO GAZOLLA	17%	94%	89%	80%	
H.M.PEDRO II	0%	100%	95%	87%	
H.M.ALBERT SCHWEITZER	0%	100%	97%	81%	

Fonte: Processo 40/100.949/2020.

Com o auxílio da nuance de cores da tabela anterior, sendo o vermelho para indicar taxas elevadas e o verde para taxas menores, constatou-se que, de forma geral, dentre as dezesseis unidades, a taxa de ocupação dos leitos SRAG esteve alta (acima de 80%, cor vermelha) em nove unidades em 30/04/2020 e em sete unidades nos dias 31/05/2020 e 30/06/2020. Embora seja um exame em datas pontuais, no qual não é possível verificar o nível de ocupação de forma contínua, chama atenção o nível de ocupação do Hospital de Campanha em 30/06/2020, após dois meses da inauguração, de apenas 14%.

Como já explicado anteriormente, a disponibilização de leitos não foi imediata,

ocorreu ao longo do tempo, pois diversos leitos estavam impedidos. A maior quantidade de leitos impedidos estava inicialmente concentrada no Hospital de Campanha do Riocentro. Em 11/05/2020, havia 708 leitos impedidos, sendo que o principal motivo era a falta de médicos. Mais uma vez os hospitais municipais Ronaldo Gazolla e o de Campanha se destacaram com 90% do total de leitos impedidos da rede (639), sendo que 61% estavam no hospital temporário (435).

Devido a essa situação, o Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro e a Defensoria Pública impetraram ação civil pública, à época, requisitando liberação imediata dos leitos impedidos. Em 09/05/2020, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro¹³⁸ determinou que o Município do Rio de Janeiro e a RioSaúde desbloqueassem e colocassem em efetiva operação todos os leitos SRAG do Hospital de Campanha do Riocentro, estruturando-os com todos os recursos materiais e humanos necessários ao seu pleno e imediato funcionamento. Também determinou que os demais leitos ‘livres ociosos’ e ‘bloqueados/impedidos’ fossem colocados em efetiva operação.

À época, a SMS foi questionada por esta Corte sobre a demora para contratação de profissionais e respondeu que foram realizados vários processos seletivos para ocupar todas as vagas disponíveis, contudo, sem grande êxito. O Subsecretário de Atenção Hospitalar, Urgência e Emergência, em audiência pública realizada no dia 01/06/2020 na Câmara Municipal¹³⁹, acrescentou que essa dificuldade permitiu grande economia nos primeiros meses da pandemia no município, visto que as despesas com recursos humanos têm impacto maior nas ações de combate ao Covid-19, correspondendo entre 70 e 75% dos custos totais.

Em acompanhamento realizado pelo TCMRJ¹⁴⁰, observou-se que a quantidade de leitos impedidos reduziu de forma expressiva em dois meses. Além disso, não mais se concentrava no hospital temporário do Riocentro. A quantidade de leitos impedidos passou de 708, em 11/05/2020, para 122, em 31/07/2020, sendo que 81% desses leitos (99) estavam no Hospital Municipal Ronaldo Gazolla. Apenas outras duas unidades tinham leitos impedidos: Hospital de Campanha Riocentro (20) e Hospital Municipal Jesus (3). O principal motivo do impedimento não era mais falta de médicos, mas sim manutenção predial.

Com relação ao Hospital de Campanha, sua adoção foi uma das estratégias da Prefeitura para enfrentamento da pandemia. A obra foi realizada pela Secretaria Municipal de Infraestrutura, Habitação e Conservação e pela Empresa Municipal de

¹³⁸ Processo: 0092893-07.2020.8.19.0001

¹³⁹ Vide transcrição da fala do Sr. Mário Celso da Gama Lima Júnior, durante a Audiência Pública da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira, à página 19 do Diário Oficial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro de 02/06/2020.

¹⁴⁰ Processo 40/100.949/2020 em tramitação interna sem decisão definitiva.

Urbanização (Riourbe) e a gestão ficou sob responsabilidade da Empresa Pública RioSaúde, inclusive para contratação por tempo determinado de profissionais de saúde. Diversos processos no TCMRJ trataram do tema.

O Relatório de Acompanhamento das Obras Emergenciais para Implantação do Hospital¹⁴¹ identificou que o Contrato nº 31/2020, no valor de R\$ 10.019.537,74, continha irregularidades e carecia de publicidade. Em junho de 2020, esta Corte decidiu pela diligência para que a Empresa Municipal de Urbanização (Riourbe) encaminhasse o inteiro teor do processo administrativo de sua construção.

Após mais de um ano da tramitação desse processo, recentemente (17/05/2021), esta Corte decidiu novamente pela diligência a fim de que a Secretaria Municipal de Infraestrutura (SMI) justificasse a autorização de início das obras sem a realização de prévio empenho e esclarecesse os motivos de a contratação ter sido formalizada após a inauguração das obras.

Em consulta ao Sistema de Informações Gerenciais (SIG) no dia 06/07/2021 constatou-se que havia sido pago praticamente a integralidade do Contrato nº 31/2020: R\$ 10.019.399,38 até 19/11/2020.

Os problemas relacionados ao Hospital de Campanha não se limitaram à construção, alcançaram também sua gestão. O convênio para gestão dessa unidade ainda não havia sido celebrado quando de sua inauguração em 01/05/2020. A celebração do Convênio nº 23/2020 ocorreu em 17/07/2020, no valor total de R\$ 245,2 milhões e incluiu outros objetos¹⁴², sendo que a gestão do Hospital de Campanha equivalia a 50,6% do valor total, como demonstrado no próximo quadro.

¹⁴¹ Processo 40/100.435/2020 em tramitação interna sem decisão definitiva.

¹⁴² Processo 09/001.856/2020.

Objeto	Data de início	Valor (R\$)
Enfrentamento da pandemia de coronavírus no Hospital Municipal Ronaldo Gazolla	24/03/2020	100.410.471,23
 Enfrentamento da pandemia de coronavírus no Hospital Municipal de Campanha do Riocentro	01/05/2020	124.111.079,73
Viabilização do serviço de atendimento médico virtual (telemedicina) para o enfrentamento da pandemia de coronavírus	15/06/2020	515.494,70
Suporte à atenção hospitalar (recursos humanos) para o enfrentamento da pandemia de coronavírus	15/04/2020	8.523.763,69
Recursos humanos para apoiar complexo regulador do município do Rio de Janeiro para o enfrentamento da pandemia de coronavírus	27/04/2020	11.222.297,53
Recursos humanos para dar suporte à operação dos sistemas de vigilância em saúde – SIM, SINASC, SINAN e SIEAPV para o enfrentamento da pandemia de coronavírus	11/05/2020	452.214,41

Fonte: Processo 40/100.176/2021.

Após solicitações reiteradas desta Corte¹⁴³ para encaminhamento desse instrumento convenial, o processo deu entrada nesta Corte apenas em 28/09/2020¹⁴⁴. Isto significa que o convênio para a gestão do Hospital de Campanha foi celebrado após mais de dois meses de sua inauguração e encaminhado a esta Corte após cinco meses, situação similar ao ocorrido no contrato para construção desse hospital.

O Relatório de Acompanhamento da execução do Convênio nº 23/2020 (gestão do Hospital de Campanha, dentre outros objetos)¹⁴⁵ apurou que até o dia 14/01/2021, cerca de dez meses após o início da vigência desse instrumento, a RioSaúde prestou contas de apenas 13% (R\$ 15,9 milhões) do valor pago pela Prefeitura (R\$ 122,6 milhões). Ou seja, não houve comprovação de que R\$ 106,7 milhões pagos foram devidamente aplicados no Convênio nº 23/2020. Esse relatório também apontou irregularidades quanto à transparência das informações e ao sistema de controle interno da SMS.

Além disso, consta nesse relatório a identificação de possível prorrogação do Convênio nº 23/2020 devido ao fim do seu prazo de vigência em 23/09/2020 e à existência de ratificação da formalização do termo aditivo no dia 24/09/2020 (prorrogação por mais seis meses no valor de R\$ 277.761.356,70). No entanto, até o dia 14/01/2021 não havia

¹⁴³ Requerimento de Informações n.º 2020/08, de 23/06/2020 (vide Processo 40/100.769/2020); Processo 40/100.769/2020 - Relatório de Acompanhamento Orçamentário das ações de enfrentamento à pandemia do coronavírus em decisão por diligência no dia 20/08/2020; e Processo 40/100.741/2020 – Representação do Deputado Federal Marcelo Calero e Deputado Estadual Renan Ferreirinha sobre supostas irregularidades relacionadas à má gestão de recursos do sistema de saúde, à implantação do Hospital de Campanha no Riocentro e à transparência - em decisão por diligência no dia 12/08/2020.

¹⁴⁴ Processo 40/101.060/2020

¹⁴⁵ Processo 40/100.176/2021 – decisão por diligência em 28/06/2021.

sido localizada publicação do extrato do termo aditivo no D.O. Rio, tampouco houve envio de sua cópia a esta Corte.

A construção e a gestão desse Hospital também foram objeto de acompanhamento por comissão da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj). Em 17/07/2020, deu entrada neste Tribunal¹⁴⁶, representação feita pelo Deputado Federal Marcelo Calero e pelo Deputado Estadual Renan Ferreirinha (relator da comissão da Alerj para acompanhamento das ações relacionadas ao coronavírus) acerca da visita de fiscalização ao Hospital de Campanha do Riocentro realizada no dia 10/07/2020.

Foram apontadas possíveis irregularidades relacionadas à efetividade desse Hospital, bem como à transparência dos gastos com manutenção e operacionalização. O documento descreveu diversos apontamentos a respeito do subaproveitamento da estrutura de leitos existentes e da ausência de diversas informações oficiais com relação aos gastos para: instalação, manutenção, operacionalização diária e de plano de desmobilização do Hospital de Campanha. Na representação foram elencados catorze questionamentos que foram reiterados e repassados à SMS por esta Corte.

Examinando as respostas da SMS presentes nessa representação¹⁴⁷, destacaram-se alguns trechos, relacionados na sequência.

- Decisão sobre a construção do Hospital de Campanha: Devido à necessidade de isolamento do paciente com Covid-19 por ser uma doença infectocontagiosa com alta taxa de contágio, o Hospital Municipal Ronaldo Gazolla foi reconfigurado para atender exclusivamente os pacientes com Covid-19. Entretanto, devido à sua limitação física para expansão de leitos necessários para atendimento da fase de pico da pandemia, foi necessária a disponibilização de outro espaço. Além disso, foram estudadas possibilidades de contratação de leitos em hospitais privados, que se materializou com a publicação do edital de Chamamento Público publicado no DORio de 22/04/2020. Contudo, as unidades privadas também apresentavam alta lotação e pressão de demanda, não havendo capacidade ou interesse econômico na cessão de leitos para o setor público. Foi por essa razão que o citado edital foi fracassado. Esse cenário levou então à decisão para implantação do hospital de campanha com leitos dedicados à pacientes com Covid-19. Resumiram que a decisão pelo hospital temporário tomou como base 3 premissas práticas:
 - Velocidade de implantação e abertura de leitos em ambiente

¹⁴⁶ Processo 40/100.741/2020 – conhecido e arquivado em 29/01/2021.

¹⁴⁷ Processo 40/100.741/2020 – conhecido e arquivado em 29/01/2021. Respostas da SMS principalmente na peça P014.

temporário cuja obra poderia ser modular, portanto mais rápida;

- Possibilidade de abertura ou fechamento parcial de leitos conforme demanda que poderia durar de 6 meses a 1 ano; e
- A efetiva temporalidade, no sentido de pactuação social objetiva de que aqueles leitos não perdurariam após a pandemia já que a capacidade econômica e orçamentária da SMS não suportaria esse aumento permanente.
- Quantidade de leitos (500) do Hospital de Campanha e suas aberturas graduais: As projeções sobre demanda de leitos foram baseadas no plano Estadual de Mobilização e na capacidade operacional e financeira da Prefeitura. A estimativa era da necessidade de cerca de 900 leitos de UTI e de 1800 de clínica médica na capital, conforme estudos próprios da SMS/RJ e do IPP/RJ, além do Núcleo de Operações e Inteligência em Saúde e do Professor Heudson Mirandola do Instituto de Matemática da UFRJ. A cidade do Rio de Janeiro também sofreu consequências devido a não abertura de leitos Estaduais nas cidades vizinhas e problemas de eficiência no Hospital de Campanha Estadual do Maracanã.
- Escolha da aplicação de recursos no Hospital de Campanha ao invés de aplica-los em unidades preexistentes: a estrutura temporária tinha critérios próprios de uso exclusivo da unidade para a patologia contagiosa; maior agilidade na implantação e inauguração; flexibilidade de abertura e fechamento de leitos etc.
- Participação da SMS no processo de decisão para construção do Hospital de Campanha e a escolha do local para a instalação da unidade: A decisão foi do Gabinete de Crise, coordenado pela Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEOP) e com participação da SMS. Coube à SMS a elaboração do planejamento que recebeu o nome de Plano de Ondas e orientou a mobilização e abertura de leitos, incluindo, mas não se atendo, à criação da unidade temporária. A SMS acrescentou que a escolha do Riocentro como local para a instalação do hospital foi devido ao seu distanciamento de áreas de grande circulação, evitando, assim, a proliferação da doença. A abertura gradual ocorreu conforme a disponibilidade de recursos humanos, insumos e medicamentos.
- Motivo pelo qual pacientes com Covid-19 foram redirecionados do Hospital de Campanha para outros hospitais: pacientes em quadros instáveis da doença e, principalmente, os que possuíam outras comorbidades agravantes, ou demandas cirúrgicas, ou de pareceres de especialidades de alto custo, poderiam ser mais bem atendidos em

unidades permanentes que possuam atendimento especializado.

- Quanto ao valor gasto e a fonte dos recursos para sua instalação, manutenção e operacionalização: os recursos empregados foram oriundos do orçamento da Secretaria Municipal de Saúde, sendo majoritariamente recursos originários do Fundo Municipal de Saúde.
- Desmobilização do Hospital de Campanha: foi apresentado o cronograma de desmobilização dos leitos de todos os hospitais envolvidos no enfrentamento do Covid-19 e não exatamente do Hospital de Campanha. Conforme explicação da SMS, os leitos do Hospital de Campanha foram desmobilizados em 16/07/2020. Acrescentaram que os equipamentos desse hospital temporário seriam distribuídos pelas unidades da SMS.

Segundo divulgado pela mídia à época¹⁴⁸, a desmobilização dos leitos da rede de hospitais municipais teve início em 28/06/2020 após a reabertura das atividades econômicas na cidade. Inicialmente foram desmobilizados 121 leitos dos 413 abertos, os quais eram leitos cirúrgicos convertidos para tratamento de pacientes com Covid-19. E a partir de 17/07/2020, 200 leitos do Hospital de Campanha foram desmobilizados, passando de 500 para 300 leitos (100 de UTI e 200 de retaguarda).

Conforme divulgado pela imprensa em 04/01/2021 e com base em informações da SMS¹⁴⁹, em 31/12/2020 havia 42 pacientes internados no Hospital de Campanha do Riocentro. Em 04/01/2021, havia apenas 7 pacientes internados, pois 13 foram transferidos, 17 receberam alta e 5 faleceram.

Em 05/01/2021, o Hospital de Campanha foi completamente desmobilizado pela nova gestão municipal e os pacientes foram transferidos para outras unidades de saúde. A SMS (nova gestão) justificou que especialistas eram contrários ao atendimento de alta complexidade em hospitais temporários e havia leitos inativos por falta de pessoal nas redes municipal e federal da cidade, segundo notícia veiculada na mídia¹⁵⁰. Estimaram ainda que essa decisão economizaria R\$ 250 mil por dia com a abertura dos mesmos leitos no Hospital Municipal Ronaldo Gazolla, pois a diária no Hospital de Campanha do Riocentro custava em torno de R\$ 12.500, bem acima da média até mesmo de hospitais particulares.

Para facilitar o entendimento, o histórico de leitos do Hospital de Campanha foi resumido na próxima tabela, a partir das informações coletadas.

¹⁴⁸ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-07/rio-desmobiliza-200-leitos-voltados-covid-19-na-fase-4-de-reabertura>

¹⁴⁹ <https://diariodorio.com/prefeitura-acelera-desmonte-do-hospital-de-campanha-do-riocentro/>

¹⁵⁰ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-01/prefeitura-do-rio-desmobiliza-hospital-de-campanha-do-riocentro>

Data	Quantidade de Leitos	Observação
01/05/2020	100	Inauguração
30/06/2020	368	Fonte: Relatório de Acompanhamento dos leitos hospitalares ¹⁵¹
17/07/2020	300	200 leitos desmobilizados
05/01/2021	0	Fechamento pela nova gestão

Não foi encontrado registro da data na qual os 500 leitos previstos foram de fato disponibilizados para o público. Tampouco foi possível comprovar que os 500 leitos foram realmente disponibilizados. Pela tabela anterior ficou evidente que esse hospital temporário funcionou por apenas 249 dias (de 01/05/2020 a 05/01/2021), sendo que, na maior parte do tempo, esteve abaixo da sua capacidade inicial planejada de 500 leitos.

As despesas do Hospital de Campanha não foram discriminadas na base de dados orçamentária da Prefeitura do Rio de Janeiro (via sistema Excel Addin), uma vez que essa unidade não está identificada como unidade orçamentária da mesma forma como estão os outros hospitais municipais da rede municipal, conforme já apontado no Relatório de Acompanhamento Orçamentário das ações de enfrentamento à pandemia do coronavírus¹⁵². Tampouco é possível identificar seus custos pela execução do Convênio nº 23/2020 devido à existência de outros objetos além da gestão do Hospital de Campanha pela RioSaúde.

Apesar dessas limitações, foi estimado o custo diário de R\$ 289 mil com esse hospital temporário, considerando que foram gastos cerca de R\$ 72,0 milhões para seu funcionamento por apenas 249 dias, sendo R\$ 10,0 milhões pagos para sua construção e R\$ 62,0 milhões estimados como valor pago para sua gestão, partindo da premissa de que houve pagamento proporcional aos objetos abrangidos no Convênio nº 23/2020¹⁵³.

Devido ao contexto de pandemia iniciada em 2020, as análises anteriores tinham como objetivo fornecer um panorama das unidades hospitalares municipais no que tange ao enfrentamento do Covid-19, com maior ênfase no Hospital de Campanha. Apesar de 2020 ter sido um ano atípico, segundo o PPA 2018-2021, a função Saúde é avaliada a partir de 23 indicadores de desempenho de seus programas.

O relatório ‘Análise das Principais Funções e Programas Finalísticos’ (P017) apontou que, em 2020, apenas três indicadores alcançaram as metas estabelecidas e oito indicadores pioraram em relação aos resultados obtidos em 2017, conforme resumido

¹⁵¹ Processo 40/100.949/2020 em tramitação interna sem decisão definitiva.

¹⁵² Processo 40/100.769/2020 – decisão por diligência em 28/06/2021.

¹⁵³ Valor da gestão do Hospital de Campanha equivale a 50,6% do valor total do Convênio nº 23/2020. Aplicou-se esse percentual sobre o valor pago de R\$ 122.568.482,09.

no próximo gráfico.



Quantidade de indicadores que pioraram o desempenho em relação a 2017 = 8

Fonte: Relatório 'Análise das Principais Funções e Programas Finalísticos' (P017).

O documento 'Análise das Principais Funções e Programas Finalísticos' (P017) apresentou exame dos indicadores de desempenho dos oito principais programas da função Saúde, correlacionando-os com a execução orçamentária e financeira das despesas. Na sequência serão reproduzidos alguns dos diversos achados referentes à Saúde constantes nesse relatório.

A representatividade dos recursos humanos da Saúde não é tão preeminente como na Educação. O programa 'Gestão Administrativa' na função Saúde representou 36% do orçamento final em 2020 (na Educação foram 83,5%). Isso ocorre porque uma parte relevante das despesas com recursos humanos na função Saúde estão alocadas nos contratos de gestão com Organizações Sociais, que atuam principalmente na gestão das unidades e dos programas da Atenção Primária à Saúde.

Sobre as despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim dos entes da Federação, cabe destacar a determinação presente na Portaria do Tesouro Nacional nº 377, de 08/07/2020. Essa Portaria definiu que, até o final do exercício de 2021, os entes da Federação deverão avaliar e adequar os respectivos dispositivos contratuais bem como os procedimentos de prestação de contas para o cumprimento integral das disposições da Portaria. E ainda determinou que, a partir do exercício de 2022, as despesas com pessoal das Organizações da Sociedade Civil que atuam na atividade fim e que recebam recursos financeiros da administração pública deverão ser incluídas nos cálculos dos limites de pessoal determinados na LRF. Portanto, a partir de 2022, as despesas com recursos humanos alocados nos contratos de gestão com Organizações Sociais farão parte dos cálculos dos limites de pessoal determinados na LRF.

Além das despesas expressivas com pessoal, os programas finalísticos da Saúde com maior materialidade são o '0306 - Atenção Hospitalar' e o '0330 - Atenção Primária à Saúde', pois juntos detém 46% do orçamento. Analisando a distribuição dos recursos entre os programas da função Saúde em 2020, o programa que recebeu a maior parte

dos recursos foi o ‘Atenção Hospitalar’. Em contrapartida o programa ‘Atenção Primária à Saúde’ teve a maior redução de recursos em 2020, inclusive precedida por redução também em 2019.

A próxima tabela apresenta a evolução das despesas executadas no período de 2018 a 2020 dos programas da função Saúde.

Programas	Valor Nominal Empenhado (valor por mil)			Diferença/Varição					
	2018	2019	2020	2018 e 2019		2019 e 2020		2018 e 2020	
0380 - GESTAO ADMINISTRATIVA - SAUDE PREVENTIVA E EMERGENCIA SOCIAL	1.710.665,3	1.834.660,6	2.276.068,7	123.995,3	7%	441.408,1	24%	565.403,4	33%
0306 - ATENCAO HOSPITALAR	1.039.734,1	1.285.280,6	1.828.271,8	245.546,4	24%	542.991,2	42%	788.537,7	76%
0330 - ATENCAO PRIMARIA A SAUDE	1.259.304,9	1.142.664,2	1.034.553,4	-116.640,7	-9%	-108.110,8	-9%	-224.751,5	-18%
0331 - GOVERNANCA HOSPITALAR E URGENCIA E EMERGENCIA	421.025,7	435.002,1	414.848,5	13.976,4	3%	-20.153,5	-5%	-6.177,2	-1%
0564 - REGULACAO EM SAUDE	271.395,2	276.004,3	294.198,3	4.609,2	2%	18.193,9	7%	22.803,1	8%
0426 - ATENCAO PSICOSSOCIAL	159.425,1	123.448,5	161.738,5	-35.976,6	-23%	38.290,0	31%	2.313,4	1%
0318 - INFRAESTRUTURA E GESTAO DO SUS	152.354,5	126.447,6	159.309,6	-25.906,8	-17%	32.862,0	26%	6.955,1	5%
0512 - CLINICA DE ESPECIALIDADES	37.522,7	37.443,3	45.697,0	-79,4	0%	8.253,7	22%	8.174,3	22%
0308 - VIGILANCIA EM SAUDE, INFORMACAO EPIDEMIOLOGICA, PREVENCAO E CONTROLE DE DOENCAS	55.150,4	55.285,3	45.231,0	134,9	0%	-10.054,2	-18%	-9.919,4	-18%
0309 - VIGILANCIA E CONTROLE DO RISCO SANITARIO	18.898,9	21.043,8	18.523,9	2.144,9	11%	-2.519,9	-12%	-375,0	-2%
0305 - ACOES E PROGRAMAS DE SAUDE E LINHAS DE CUIDADO	16.936,4	10.912,3	9.529,7	-6.024,1	-36%	-1.382,6	-13%	-7.406,8	-44%
0332 - DESOSPITALIZACAO - PROGRAMA DE ATENCAO DOMICILIAR AO IDOSO (PADI)	9.625,7	9.768,9	9.358,4	143,2	1%	-410,5	-4%	-267,3	-3%
9000 - GESTAO DAS OPERACOES ESPECIAIS	28,4	93,6	1.200,0	65,2	229%	1.106,4	1182%	1.171,6	4121%
Total	5.152.067,3	5.358.055,1	6.298.528,8	205.987,8	4%	940.473,7	18%	1.146.461,5	22%

Fonte Sistema Excel Addin (funcionalidade do MS Excel que permite acesso à base de dados orçamentária da Prefeitura do Rio de Janeiro).

Observação: Valores nominais.

Ressalte-se que os programas definidos como estratégicos no PPA 2018–2021 tiveram redução das despesas executadas no período de 2018 a 2020: Atenção Primária à Saúde; Governança hospitalar e urgência e emergência; Vigilância e controle do risco sanitário; e ainda o Programa de Atenção Domiciliar ao Idoso (PADI), que foi citado como relevante dentro do Programa de Governança Hospitalar e urgência e emergência.

O programa ‘0305 – Ações e Programas de Saúde e Linhas de Cuidado’ teve a maior redução em percentual do valor empenhado no período de 2018 a 2020. Esse é um programa de atuação conjunta com o programa ‘0330 - Atenção Primária à Saúde’, uma vez que tem como objetivo promover a assistência à saúde e a prevenção aos agravos e as doenças na população, com ênfase na Estratégia da Saúde da Família. É responsável por acompanhar indicadores de doenças como tuberculose e sífilis congênita.

Como demonstrado na tabela anterior, em 2020, no contexto de pandemia, o programa ‘Atenção Hospitalar’ teve incremento de aproximadamente R\$ 543,0 milhões nas despesas executadas, em termos nominais. Lembrando que, para enfrentamento do

Covid-19, o governo federal realizou repasses extraordinários de R\$ 404,87 milhões (não previstos na LOA) e de R\$ 626,28 milhões decorrentes do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, instituído pela Lei Complementar nº 173/2020 (P016). Além disso, R\$ 445,89 milhões foram transferidos do Fundo Estadual de Saúde para cofinanciamento dos Hospitais Rocha Faria e Albert Schweitzer, municipalizados em 2016.

A tabela a seguir apresenta a distribuição dos recursos do programa ‘Atenção Hospitalar’ dentre as diversas ações.

Ações do Programa 0306 - Atenção Hospitalar	Valor Nominal Empenhado (valor por mil)			Diferença/Variação					
	2018	2019	2020	2018 e 2019		2019 e 2020		2018 e 2020	
2009 - MANUTENCAO DO CUSTEIO DA REDE HOSPITALAR	745.514,0	859.223,1	1.081.022,9	113.709,1	15%	221.799,8	26%	335.508,9	45%
4011 - MANUTENCAO DO CUSTEIO DA REDE HOSPITALAR - ADM. INDIRETA	45.763,1	129.023,1	425.079,1	83.259,9	182%	296.056,1	229%	379.316,0	829%
2151 - MANUTENCAO DO CUSTEIO DAS MATERNIDADES	149.006,9	170.841,2	148.515,5	21.834,4	15%	-22.325,8	-13%	-491,4	0%
1884 - RENOVACAO DO PARQUE TECNOLÓGICO DE UNIDADES HOSPITALARES	41.449,3	54.549,4	73.956,4	13.100,1	32%	19.407,0	36%	32.507,1	78%
1063 - CONSTRUCAO, AMPLIACAO E REFORMA DE UNIDADES HOSPITALARES	1.716,4	9.188,9	50.965,5	7.472,5	435%	41.776,6	455%	49.249,0	2869%
2011 - CEGONHA CARIOCA	56.284,4	62.454,8	48.732,4	6.170,5	11%	-13.722,4	-22%	-7.552,0	-13%
Total	1.039.734,1	1.285.280,6	1.828.271,8	245.546,4	24%	542.991,2	42%	788.537,7	76%

Fonte Sistema Excel Addin (funcionalidade do MS Excel que permite acesso à base de dados orçamentária da Prefeitura do Rio de Janeiro).
Observação: Valores nominais.

As despesas da ação ‘1063 - Construção, ampliação e reforma de unidades hospitalares’ tiveram o maior aumento em 2020 com relação a 2019 (R\$ 41,8 milhões, equivalente a 455%) e incluem os gastos com a construção do Hospital de Campanha¹⁵⁴. Já a ação ‘2009 – Manutenção do custeio da rede hospitalar’ incluem os gastos do Convênio nº 23/2020, que englobou, dentre seus objetos, a gestão do Hospital de Campanha¹⁵⁵.

Da tabela anterior, chama atenção a redução das despesas executadas em 2020 com relação a 2019 das ações relacionadas ao custeio das maternidades (ação 2151) e do Cegonha Carioca (ação 2011), que tem como objetivo garantir o transporte da gestante à maternidade, por meio de ambulâncias.

O outro programa finalístico relevante da função Saúde, o programa ‘0330 – Atenção Primária à Saúde’, tem sofrido reduções significativas desde 2018. No período de 2018 a 2020, esse programa teve diminuição de R\$ 224,7 milhões nas despesas executadas, em termos nominais. A tabela a seguir apresenta a distribuição dos recursos

¹⁵⁴ Programa de Trabalho (PT) 18011030203061063.

¹⁵⁵ Programa de Trabalho (PT) 18011030203062009.

desse programa dentre suas diversas ações.

Ações do Programa 0330 - Atenção Primária à Saúde	Valor Nominal Empenhado (valor por mil)			Diferença/Variação					
	2018	2019	2020	2018 e 2019		2019 e 2020		2018 e 2020	
2854 - MANUTENCAO DA REDE DE ATENCAO PRIMARIA A SAUDE	1.118.163,6	998.133,1	891.024,4	-120.030,4	-11%	-107.108,7	-11%	-227.139,1	-20%
2849 - ASSISTENCIA FARMACEUTICA	111.851,3	110.453,0	106.847,1	-1.398,2	-1%	-3.606,0	-3%	-5.004,2	-4%
1887 - CONSTRUCAO, AMPLIACAO E REFORMA DE UNIDADES DE SAUDE DA FAMILIA	3.000,0	11.710,5	20.044,2	8.710,5	290%	8.333,7	71%	17.044,2	568%
2584 - PESSOAL DO PROGRAMA SAUDE DA FAMILIA	20.122,7	16.973,6	13.790,5	-3.149,1	-16%	-3.183,1	-19%	-6.332,2	-31%
2218 - ACOES ESTRATEGICAS DE PROMOCAO DA SAUDE E REDUCAO DE INEQUIDADES	3.093,6	1.977,3	1.385,8	-1.116,3	-36%	-591,5	-30%	-1.707,7	-55%
1115 - IMPLANTACAO DE SISTEMA DE INFORMACAO PADRONIZADO	-	-	1.050,0	-	N/A	1.050,0	N/A	1.050,0	N/A
1885 - RENOVACAO DO PARQUE TECNOLÓGICO EM UNIDADES DE ATENCAO PRIMARIA A SAUDE	3.073,8	3.416,7	373,9	342,9	11%	-3.042,8	-89%	-2.699,9	-88%
2855 - QUALIFICACAO DA ATENCAO PRIMARIA EM SAUDE BUCAL	-	-	37,5	-	N/A	37,5	N/A	37,5	N/A
Total	1.259.304,9	1.142.664,2	1.034.553,4	-116.640,7	-9%	-108.110,8	-9%	-224.751,5	-18%

Fonte Sistema Excel Addin (funcionalidade do MS Excel que permite acesso à base de dados orçamentária da Prefeitura do Rio de Janeiro).

Observação: Valores nominais.

A tabela anterior evidenciou a redução das despesas executadas praticamente em todas as ações do programa '0330 – Atenção Primária à Saúde' (manutenção da rede; assistência farmacêutica; pessoal; ações estratégicas; e renovação do parque tecnológico), com exceção da ação '1887 - Construção, ampliação e reforma de unidades de Saúde da Família', destacada em vermelho.

Quanto à ação '2849 - Assistência Farmacêutica', observou-se queda acentuada nos valores de liquidação e pagamento em 2020, conforme resumido na tabela a seguir.

Ação '2849 - Assistência Farmacêutica'		2018	2019	2020	Variação 2020 / 2019	
Execução da Despesa (valor nominal por mil)	Empenho	111.851,3	110.453,0	106.847,1	-3.606,0	-3%
	Liquidação	93.977,3	95.232,8	57.924,1	-37.308,7	-39%
	Pagamento	75.480,8	72.056,1	54.394,6	-17.661,5	-25%
Nível de Execução da Despesa	Liquidação / Empenho	84,0%	86,2%	54,2%		
	Pagamento / Empenho	67,5%	65,2%	50,9%		

Fonte Sistema Excel Addin (funcionalidade do MS Excel que permite acesso à base de dados orçamentária da Prefeitura do Rio de Janeiro).

Observação: Valores nominais.

De acordo com a tabela anterior, os valores de liquidação e pagamento reduziram significativamente em 2020 em relação a 2019 (-39% e -25%, respectivamente), embora o valor empenhado tenha reduzido apenas 3%. Essa queda pode ser verificada nas

linhas com o nível de execução orçamentária e financeira da despesa. O nível de liquidação em relação ao empenho, passou de 84,0% (2018) para 54,2% (2020) e do pagamento, de 67,5% (2018) para 50,9% (2020).

Considerando que na fase da liquidação da despesa há comprovação da entrega do material adquirido¹⁵⁶, esse nível de execução indica que pode ter ocorrido falta de medicamentos na rede básica da saúde.

Notícia veiculada pela mídia em 26/11/2020¹⁵⁷ divulgou falta de medicamentos com base em documentos que mostravam estoques zerados, sem reposição desde junho de 2020. Na lista faltavam desde remédios como dipirona e paracetamol, até antibiótico como amoxicilina + clavulanato de potássio, além de outros importantes, inclusive para o tratamento do Covid-19. Consta nessa matéria que o Poder Executivo admitiu, na época, a falta de medicamentos e de profissionais para que leitos na rede municipal pudessem ser reabertos no Hospital de Campanha no Riocentro e no Hospital Ronaldo Gazolla.

Por outro lado, a despeito dessa situação de falta de medicamentos e cortes no programa '0330 – Atenção Primária à Saúde' como um todo, foram inauguradas três clínicas da família em junho de 2020: Bangu¹⁵⁸, Campinho¹⁵⁹ e Marechal Hermes¹⁶⁰, conforme apontado no Relatório de Acompanhamento Orçamentário das ações de enfrentamento à pandemia do coronavírus¹⁶¹. Essas inaugurações estão refletidas na ação '1887 - Construção, ampliação e reforma de unidades de Saúde da Família', a única que teve aumento expressivo de 568% nas despesas executadas no período de 2018 a 2020. Analisando o tipo de despesa dessa ação, constatou-se que as despesas com obras foram de R\$ 16,4 milhões em 2020 (código 44905101 - Execução das obras e projetos), equivalente a 82% do total de R\$ 20,0 milhões.

Descrita no PPA como um programa estratégico, a Atenção Primária à Saúde (APS) é conhecida como a porta de entrada dos usuários no Sistema Único de Saúde (SUS). Ou seja, é o atendimento inicial e visa resolver os problemas de saúde mais frequentes e de maior relevância para a população, bem como direcionar para o atendimento especializado quando necessário. Funciona como um filtro capaz de organizar o fluxo

¹⁵⁶ Art.63, § 2º, inciso III da Lei 4.320/1964.

¹⁵⁷ <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2020/11/6035466-rede-municipal-de-saude-do-rio-tem-falta-de-medicamentos.html>

¹⁵⁸ <https://prefeitura.rio/cidade/clinica-da-familia-inaugurada-em-bangu-vai-beneficiar-mais-de-18-mil-moradores-da-regiao/>

¹⁵⁹ <https://prefeitura.rio/cidade/clinica-da-familia-inaugurada-na-regiao-da-praca-seca-em-jacarepagua-vai-beneficiar-15-mil-pessoas/>

¹⁶⁰ <https://prefeitura.rio/cidade/prefeitura-inaugura-clinica-da-familia-em-marechal-hermes-que-vai-beneficiar-16-mil-pessoas/>

¹⁶¹ Processo 40/100.769/2020 - decisão por diligência em 28/06/2021.

dos serviços na rede pública de saúde (BRASIL, 2019)¹⁶².

Além disso, a Atenção Básica inclui uma política pública relevante não apenas no contexto municipal, mas também no contexto nacional, a Estratégia de Saúde da Família (ESF). Embora seja implementada no nível municipal, a ESF é o modelo escolhido pelo governo federal para prover Atenção Primária no Brasil, com financiamento das três esferas da federação: federal, estadual e municipal.

O relatório ‘Análise das Principais Funções e Programas Finalísticos’ (P017) explicou que a ESF atua voltada para ações preventivas e cuidados continuados à família, que vão além dos cuidados com as gestantes e vacinação infantil: incluem programas importantes de controle e acompanhamento das doenças crônicas, como diabetes e hipertensão, filtrando as demandas para o atendimento especializado e reduzindo hospitalizações desnecessárias de alto custo.

Para um exame mais completo do programa ‘Atenção Primária à Saúde’ para além do aspecto da execução orçamentária, na sequência, foram reproduzidas algumas análises a respeito dos indicadores de desempenho constantes no PPA 2018-2020.

A próxima tabela apresenta a evolução dos indicadores de desempenho do programa ‘Atenção Primária à Saúde’ de 2018 a 2020 com base no relatório citado (P017).

Indicador	Unidade de Medida	Sentido Desejável	Referência índice mais recente (2017)	Meta PPA	2018		2019		2020		Melhoria com relação ao índice mais recente (2017)
					Índice Alcançado	% Atingimento da Meta	Índice Alcançado	% Atingimento da Meta	Índice Alcançado	% Atingimento da Meta	
0333 - TAXA DE COBERTURA DO PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA	PERCENTAGEM	aumento ▲	70	72	65,5	91,0%	51,5	71,5%	40	55,6%	▶
0405 - TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL	PERCENTAGEM	redução ▼	12,7	9	11,5	-27,8%	12,3	-36,7%	12,2	-35,6%	▶
0648 - TAXA DE CONTROLE GLICÊMICO EM DIABÉTICOS CADASTRADOS	PERCENTAGEM	aumento ▲	30	50	26,17	52,3%	16,2	32,4%	9,8	19,6%	▶
0649 - NÚMERO DE ÓBITOS MATERNO	UNIDADE	redução ▼	64	47	50	-6,4%	61	-29,8%	84	-78,7%	▶
0650 - TAXA DE INTERNAÇÕES SENSÍVEIS A ATENÇÃO PRIMÁRIA	PERCENTAGEM	redução ▼	18	15	23,4	-56,0%	20,6	-37,3%	11	26,7%	▶

Fonte: Relatório ‘Análise das Principais Funções e Programas Finalísticos’ (P017).

Observação: Os símbolos ▲ e ▼ indicam o sentido desejável do indicador, se a unidade de medida tem como objetivo aumentar ou diminuir ao longo dos quatro anos do PPA. O símbolo ✓ indica que a meta do PPA foi atingida e, caso esta seja ultrapassada. Já os símbolos ▶ e ◀ indicam se os indicadores melhoraram ou pioraram de performance em relação a 2017, não cabendo tal análise para os valores zerados em 2017.

¹⁶² Brasil. Fundação Oswaldo Cruz. Pense SUS. Atenção básica. 2019. disponível em: <https://pensesus.fiocruz.br/atencao-basica>. acesso em: 8 nov 2019.

Dos cinco indicadores do programa Atenção Primária à Saúde, três pioraram em relação à 2017: '0333 - Taxa de Cobertura do Programa de Saúde da Família'; '0648 - Taxa de Controle Glicêmico em Diabéticos Cadastrados'; e '0649 - Número de Óbitos Maternos'. Chamou atenção ainda o fato de o indicador '0648 - Taxa de controle glicêmico em diabéticos cadastrados' ter piorado ao longo do período de 2018 a 2020.

A redução da taxa de cobertura do programa de Saúde da Família ao longo do período analisado é bastante preocupante, pois a cobertura caiu de 70%, em 2017, para somente 40%, em 2020. Essa piora foi acompanhada pelo aumento do número de óbitos maternos (passou de 50, em 2018, para 84, em 2020) e da taxa de mortalidade infantil (passou de 11,5%, em 2018, para 12,2%, em 2020). Ambas ficaram muito aquém das metas estabelecidas no PPA (de 47, para número de óbitos maternos e de 9%, para taxa de mortalidade infantil).

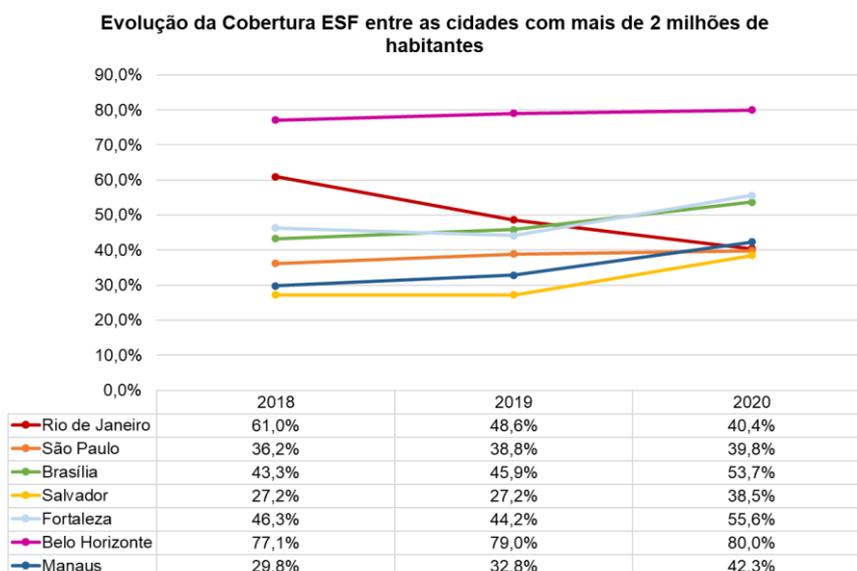
Segundo o Comitê Científico do Núcleo Ciência pela Infância¹⁶³, a discussão em torno da taxa de mortalidade infantil é importante porque essa taxa é um dos principais indicadores de saúde pública, medindo não apenas o nível de saúde das crianças, mas também condições de vida e padrão socioeconômico da população em geral.

A redução da cobertura da ESF é uma consequência do corte de equipes de Saúde da Família (eSF). Essas equipes devem ser compostas por um médico, preferencialmente da especialidade medicina de família e comunidade; enfermeiro, preferencialmente especialista em Saúde da Família; auxiliar e/ou técnico de enfermagem; e agente comunitário de saúde. Em consulta aos dados do 'Histórico de Cobertura da ESF¹⁶⁴', havia 1.278 equipes, em dezembro de 2017, e essa quantidade foi reduzida para 1.003, em dezembro de 2020, representando uma redução de 275 eSF (-21,5%) em três anos.

Como a redução da cobertura da ESF não era esperada, pois é uma importante política pública no nível municipal, buscou-se analisar o comportamento desse programa nas cidades com mais de dois milhões de habitantes, como o caso do Rio de Janeiro. O próximo gráfico apresenta a comparação da cobertura da ESF com base nos dados do Histórico da Cobertura da Atenção Básica nos municípios, disponibilizados pelo Ministério da Saúde.

¹⁶³ Comitê Científico Núcleo Ciência pela Infância. Estudo 5: Impactos da estratégia saúde da família e desafios para o desenvolvimento infantil. São Paulo, 2019.

¹⁶⁴ Extraídos em 16/05/2021 da página da internet da Subsecretaria de Promoção, Atenção Primária e Vigilância em Saúde (SUBPAV) - https://subpav.org/cnes/cnes_eq_cobertura_historico_2016.php.



Fonte: Ministério da Saúde - Histórico da Cobertura da Atenção Básica nos municípios.
Disponível em: <https://egestorab.saude.gov.br/paginas/acesoPublico/relatorios/relHistoricoCoberturaAB.xhtml>.

Observação: O percentual foi calculado da seguinte forma: média anual da quantidade mensal de pessoas cobertas pelo programa Saúde da Família sobre a média anual da quantidade mensal de população.

O gráfico evidenciou que apenas a cidade do Rio de Janeiro reduziu a cobertura da ESF entre 2018 e 2020 (-34%, passando de 61,0% em 2018 para 40,4% em 2020), enquanto as outras cidades tiveram aumento. As cidades de Salvador e Manaus aumentaram a cobertura em 42%. A cidade que teve o menor aumento de cobertura no período analisado foi Belo Horizonte (4%), todavia, é a cidade com a maior cobertura de ESF (80,0% em 2020) dentre as analisadas no gráfico anterior.

13.5 DEMAIS FUNÇÕES FINALÍSTICAS

O relatório ‘Análise das Principais Funções e Programas Finalísticos’ (P017) concentrou as análises nas dez principais funções de governo e nos vinte principais programas finalísticos, excluindo despesas que não estão diretamente relacionadas à atividade fim da ação governamental, no sentido de prover políticas públicas, como, por exemplo, previdência social e encargos especiais.

Em sua manifestação (P019), a SGCE explicou que o orçamento das dez principais funções finalísticas representou 59,6% do orçamento final da Prefeitura em 2020. Analisando a distribuição do orçamento em 2020, as funções não finalísticas representaram cerca de 39,9% do orçamento, incluindo Previdência Social (20,0%), Administração (8,2%) e Encargos Especiais (8,1%), relacionadas basicamente ao pagamento de salários, aposentadorias, pensões e dívida pública.

A próxima tabela apresenta a evolução da execução das despesas das dez

principais funções finalísticas.

Função	Valor Nominal Empenhado (em milhões)			Diferença/Variação					
	2018	2019	2020	2018 e 2019		2019 e 2020		2018 e 2020	
12 - EDUCACAO	6.393,0	7.032,8	7.012,3	640	10%	-21	0%	619	10%
10 - SAUDE	5.152,1	5.358,1	6.298,5	206	4%	940	18%	1.146	22%
15 - URBANISMO	2.259,6	2.587,6	2.511,7	328	15%	-76	-3%	252	11%
08 - ASSISTENCIA SOCIAL	610,2	694,7	810,9	85	14%	116	17%	201	33%
17 - SANEAMENTO	744,3	718,4	649,9	-26	-3%	-68	-10%	-94	-13%
06 - SEGURANCA PUBLICA	531,1	575,1	580,1	44	8%	5	1%	49	9%
26 - TRANSPORTE	312,4	222,2	254,6	-90	-29%	32	15%	-58	-18%
13 - CULTURA	164,1	149,7	168,9	-14	-9%	19	13%	5	3%
16 - HABITACAO	181,0	106,9	77,3	-74	-41%	-30	-28%	-104	-57%
18 - GESTAO AMBIENTAL	98,0	98,7	94,0	1	1%	-5	-5%	-4	-4%
TOTAL	16.445,7	17.544,2	18.458,1	1.098	7%	914	5%	2.012	12%

Fonte: Sistema Excel Addin (funcionalidade do MS Excel que permite acesso à base de dados orçamentária da Prefeitura do Rio de Janeiro).

Observação: Valores nominais.

Devido ao cenário de pandemia declarado pela Organização Mundial de Saúde, em março de 2020, as despesas executadas da função saúde tiveram incremento de R\$ 940 milhões, juntamente com a função Assistência Social que aumentou R\$ 116 milhões. Por outro lado, as funções Urbanismo, Saneamento e Habitação tiveram reduções expressivas em 2020, sendo que Saneamento e Habitação já tinham reduzido suas despesas empenhadas em 2019.

Tendo em vista que as funções Educação e Saúde foram discutidas nos subitens anteriores, o presente subitem reproduzirá destaques do relatório (P017) sobre as demais oito funções. Essa análise é importante para que se possa compreender se a atuação do Município, por meio de suas principais políticas públicas, tem atingido os objetivos esperados a partir dos recursos disponíveis, de acordo com a manifestação da SGCE (P019).

Os velocímetros apresentados a seguir demonstram graficamente a quantidade de indicadores dos programas dessas oito funções de governo que haviam atingido em 2020 as metas previstas no PPA 2018-2021.

Função de governo: 15 - URBANISMO



23%
3 dos 13 indicadores atingiram a meta em 2020.
Obs. Quantidade de indicadores N/D = 1
Quantidade de indicadores zerados = 3

Quantidade de indicadores que pioraram o desempenho em relação a 2017 = 0

Função de governo: 08 - ASSISTENCIA SOCIAL



31%
4 dos 13 indicadores atingiram a meta em 2020.
Obs. Quantidade de indicadores N/D = 0
Quantidade de indicadores zerados = 1

Quantidade de indicadores que pioraram o desempenho em relação a 2017 = 2

Função de governo: 17 - SANEAMENTO



0%
0 dos 4 indicadores atingiram a meta em 2020.
Obs. Quantidade de indicadores N/D = 0
Quantidade de indicadores zerados = 1

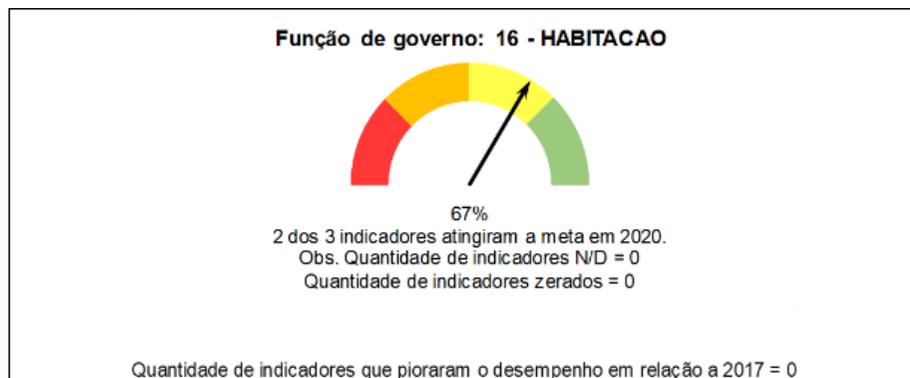
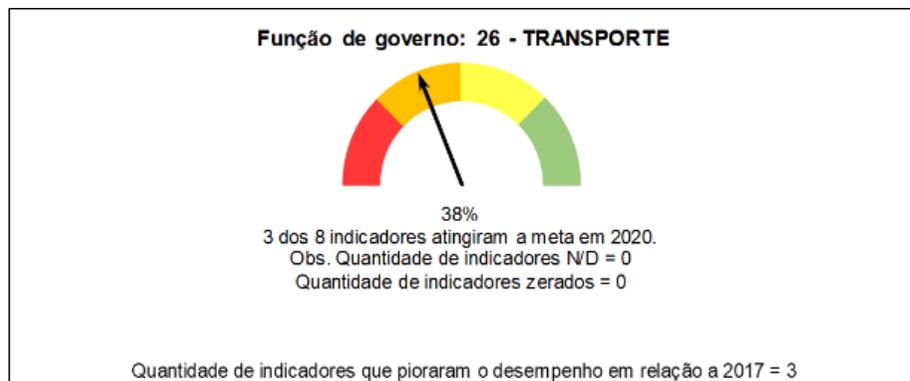
Quantidade de indicadores que pioraram o desempenho em relação a 2017 = 1

Função de governo: 06 - SEGURANCA PUBLICA



33%
1 dos 3 indicadores atingiram a meta em 2020.
Obs. Quantidade de indicadores N/D = 0
Quantidade de indicadores zerados = 0

Quantidade de indicadores que pioraram o desempenho em relação a 2017 = 1



Fonte: Relatório 'Análise das Principais Funções e Programas Finalísticos' (P017).

Analisando essas figuras, observou-se que:

- Na maior parte das funções, poucos indicadores atingiram as metas definidas no PPA (abaixo de 38%). Apenas a função habitação atingiu 67% de seus indicadores devido à pequena quantidade de indicadores relacionada a essa função (atingiu dois de três indicadores);
- A função saneamento não atingiu a meta de nenhum de seus indicadores;
- Em muitas funções (assistência social, saneamento, segurança pública e transporte) os indicadores de 2020 ficaram abaixo do desempenho apurado no ano de 2017 (considerado como referência), ou seja, houve praticamente um retrocesso das políticas públicas; e
- De forma geral, o baixo nível atingido em 2020 trará dificuldades para cumprimento desses indicadores em 2021.

Obviamente o contexto de pandemia em 2020 pode ter gerado dificuldades não apenas para apuração dos indicadores, mas também para seu atingimento. Entretanto, não foi encontrada justificativa formal a respeito do não atingimento das metas, tampouco da não disponibilização de diversos indicadores. Ademais, a dificuldade de entender os motivos para a ausência de disponibilização dos indicadores está relacionada ao fato de a descrição da metodologia de cálculo da maioria dos indicadores não ter sido encontrada nas páginas da Prefeitura do Rio de Janeiro. Isso também passa a ser um problema de transparência, pois prejudica o acompanhamento e controle tanto pelo TCMRJ quanto pela sociedade.

Ao examinar conjuntamente a execução orçamentária e financeira e o atingimento dos indicadores dos programas de governo, constatou-se que o aumento de recursos nem sempre gerou o cumprimento das metas. Afinal políticas públicas não se fazem apenas com recursos financeiros, necessitam de arcabouço institucional consistente (governança) e gestão eficiente.

Um exame mais detalhado das funções e seus programas, com dados nos três últimos anos, consta no relatório (P017). A conclusão desse relatório registrou que as crises fiscal, sanitária e social afetaram diretamente as políticas públicas municipais. Apesar disso, não foi possível extrair conclusões genéricas, pois cada função de governo teve dinâmica distinta e efeitos adversos após a decretação da pandemia em 2020, além de estarem inseridos em contextos diferenciados nos anos anteriores.

O relatório apresentou um resumo, transcrito na sequência, sobre as oito funções finalísticas. Importante destacar que os valores constantes nesse relatório são valores reais e não nominais, isto é, os valores de 2018 e 2019 foram atualizados pelo IPCA-E (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial) até dez/2020.

I - Função Urbanismo: Embora seu orçamento tenha se mantido praticamente estável de 2018 a 2020 (R\$ 3,2 bilhões), a execução da despesa ficou abaixo do valor orçado (em média, 80% do valor orçado). Ademais, apenas 3 dos 13 indicadores relacionados a essa função atingiram, em 2020, a meta do PPA para 2018-2021.

O programa 'Expansão do Sistema de Transportes', o mais relevante materialmente dessa função e relacionado principalmente às obras do Corredor Transbrasil e sua integração ao Centro, apresentou baixo nível de execução orçamentária (em torno de 49% do valor orçado, no período de 2018 a 2020) devido às prorrogações e suspensões das obras.

Já o programa 'Conserva Rio', relativo à manutenção, conservação e revitalização da infraestrutura dos espaços públicos e logradouros da cidade, teve incremento de 70% no valor empenhado de 2020 (R\$ 206,9 milhões) em comparação com o de 2019 (R\$ 121,8 milhões). Pode ser que esse incremento tenha ocorrido devido ao acúmulo de demandas de conservação, fruto dos investimentos reduzidos dos anos de 2018 e 2019, que acabou por exigir um aporte maior de recursos em 2020, mesmo com o intercurso da pandemia.

O que causou maior preocupação nessa função foram as reduções expressivas, tanto em termos orçamentários quanto no valor empenhado, no período de 2018 a 2020, do programa de 'Proteção de Encostas e Áreas de Risco Geotécnico'. Em 2020, o valor empenhado foi de apenas R\$ 28,1 milhões, ante os R\$ 105,4 milhões, em 2019. O maior empenhamento em 2019 ocorreu devido à grande demanda de obras emergenciais após fortes chuvas ocorridas entre fevereiro e abril daquele ano, atingindo diversos pontos da cidade.

De modo geral, observou-se uma atuação muito mais reativa do Poder Executivo no período analisado, com predominância de intervenções emergenciais executadas à medida que os acidentes foram ocorrendo, consequência da redução gradual dos investimentos nesse programa.

II - Função Assistência Social: O orçamento e a execução orçamentária e financeira dessa função têm crescido de forma progressiva desde 2018. O orçamento passou de R\$ 744,9 milhões, em 2018, para R\$ 895,8 milhões, em 2020, e o valor empenhado passou de R\$ 660,8 milhões, em 2018, para R\$ 810,9 milhões, em 2020. Contudo apenas 4 dos 13 indicadores da função assistência social atingiram em 2020 a meta estipulada no PPA 2018-2021, sendo que 2 indicadores pioraram em relação à 2017.

O programa 'Proteção Social Especial', responsável principalmente pelo acolhimento de pessoas em situação de rua e por combater a exploração de crianças nas ruas, teve acréscimo orçamentário de R\$ 72,3 milhões no ano de 2020 em resposta ao aumento da demanda por serviços sociais. A crise social gerada pela pandemia evidentemente elevou a quantidade de pessoas em situação de vulnerabilidade e, por consequência, aumentou o número de atendimentos realizados pela Prefeitura. Por isso, esse indicador, relativo à Proteção Social Especial de Média Complexidade, atingiu 299,4% da meta do PPA 2018-2021, lembrando que essa meta não foi devidamente revisada no contexto de pandemia com a expectativa de aumento da demanda.

Outro programa relevante dessa função é o 'Cartão Família Carioca', um programa municipal de transferência de renda, complementar ao Bolsa Família, do governo federal. Esse programa também teve incremento orçamentário em 2020 (R\$ 3,0 milhões), embora inferior ao incremento de 2019 (R\$ 5,0 milhões). Contudo os resultados dos seus indicadores foram contraditórios. Enquanto a taxa de famílias beneficiadas superou em 2020 a meta de definida no PPA 2018-2021, o número de famílias inseridas no programa reduziu de 109.385, em 2017, para 74.788, em 2020, pois o programa não estaria aberto à entrada de novos beneficiários, de acordo com o sítio eletrônico da Prefeitura.

III - Função Saneamento: Desde 2018, essa função tem sofrido quedas sucessivas tanto do valor orçado (-17%, de 2018 a 2020) quanto da execução orçamentária (-19%, de 2018 a 2020). Os cortes mais significativos ocorreram nos programas de 'Controle de Enchentes' e 'Expansão do Saneamento'. Nenhum de seus 4 indicadores atingiu em 2020 a meta estipulada no PPA 2018-2021.

O programa 'Gestão Sustentável dos Resíduos Sólidos' é o programa mais relevante materialmente dessa função, pois detém 78,7% do orçamento. Em 2020 seu indicador, que mede a quantidade de recebimento de resíduos sólidos urbanos, ficou abaixo do resultado obtido em 2017 e não atingiu a meta prevista no PPA.

IV - Função Segurança Pública: De 2018 a 2020 essa função manteve seu orçamento relativamente estável na ordem de R\$ 605 milhões. A maior parcela de seu orçamento foi para o programa 'Gestão Administrativa' (94,2%), o qual inclui despesas com a Guarda Municipal. Apenas 1 dos seus 3 indicadores atingiu em 2020 a meta do PPA 2018-2021. Trata-se da taxa de guardas municipais em atividade de policiamento comunitário - vigilância ostensiva, que passou de 74%, em 2017, para 85,15%, em 2020.

V - Função Transporte: Essa função também manteve seu orçamento relativamente estável na ordem de R\$ 382 milhões, no período de 2018 a 2020. Porém, a execução orçamentária e financeira decresceu ao longo desse período, se afastando cada vez mais do valor orçado. Em 2020 o valor empenhado foi de 67% do valor orçado, sendo que em 2018 esse percentual foi de 87%. Quanto aos indicadores de desempenho dos seus programas, apenas 3 dos 8 existentes atingiram, em 2020, a meta do PPA 2018-2021.

O programa 'Trânsito Seguro' teve redução de 21% em sua execução orçamentária no período entre 2018 e 2020. Apenas 2 dentre os 5 indicadores desse programa atingiram a meta do PPA 2018-2021. O indicador referente à taxa de qualidade de sinalização gráfica nas vias públicas, passou de 70%, em 2017, para 97,5%, em 2020, atingindo a meta de 93% do PPA. Por outro lado, a taxa de homicídio culposo de trânsito está distante da meta do PPA e os resultados ficaram acima do obtido em 2017, ainda que tenha ocorrido uma queda entre 2018 e 2020. Esses resultados demonstram a necessidade de maiores e melhores investimentos na busca de um efetivo trânsito seguro para todos, motoristas e pedestres.

VI - Função Cultura: Em 2020, essa função teve aumento de 11% de seu orçamento, com relação ao valor de 2019 e o nível de execução orçamentária em 2020 ficou em 90% do valor orçado. Entretanto apenas 1 dos 8 indicadores de desempenho

relacionados a essa função atingiu, em 2020, a meta do PPA 2018-2021.

Seu programa mais relevante, de 'Fomento à Cultura', apresentou variação positiva de R\$ 24,5 milhões no período de 2018 a 2020, que representou 34% a mais de recursos. A maior parcela dos recursos desse programa (95%) está relacionada à ação de apoio e fomento à produção cultural (ação 2739), que busca viabilizar iniciativas culturais com a utilização do Fundo Municipal de Cultura (FMC). Dos R\$ 92,0 milhões de valor empenhado em 2020 para esse programa, R\$ 39,4 milhões foram comprometidos com recursos do FMC oriundos, quase em sua totalidade, de transferência da União por conta da Lei Aldir Blanc, que prevê auxílio financeiro ao setor cultural por conta da pandemia.

VII - Função Habitação: No período de 2018 a 2020, essa função teve a maior perda orçamentária (R\$ 208,1 milhões, equivalente a 60,8%) e o menor nível de execução orçamentária (56%, em média). Esse baixo nível de execução evidencia uma aparente superavaliação quanto à despesa fixada.

Não obstante esse corte substancial, foi a função com maior nível de atingimento de seus indicadores (67%), pois atingiu em 2020 a meta do PPA para 2 dos seus 3 indicadores. Contudo a ausência de memória de cálculo e metodologia de apuração desses indicadores impossibilitou não apenas exames mais detalhados, como também a confirmação dos resultados ditos positivos.

VIII - Função Gestão Ambiental: O orçamento dessa função se manteve relativamente estável durante o período de 2018 a 2020 em torno de R\$ 119 milhões. Entretanto, em 2020, houve reduções expressivas nos valores da execução orçamentária e financeira. O nível de pagamento sobre o orçamento, por exemplo, passou de 76%, em 2019, para 64%, em 2020.

Dentre seus 4 indicadores, apenas 1 atingiu a meta do PPA 2018-2021. O indicador referente à taxa de praças degradadas manteve o mesmo resultado de 2017 (19,7%) durante todo o período de 2018 a 2020, sendo que a meta era zero. Já o indicador sobre conexões de rotas cicloviárias com os sistemas de transporte de alta capacidade, embora tenha mantido em 2018 o resultado de 2017 (32), foi reduzido a zero nos anos seguintes (2019 e 2020), ficando muito distante da meta do PPA de 40.

Consta nas considerações finais do relatório (P017) a explicação de que obter bons resultados das políticas públicas vai muito além dos aspectos orçamentários e financeiros, sendo necessária boa governança (capacidade institucional) e gestão eficiente e focada em gerar resultados para a sociedade. Nesse contexto, é importante que o Poder Executivo tenha mecanismos sistemáticos de monitoramento e avaliação dos resultados imediatos da intervenção governamental, visando promover correções ou ajustes mais tempestivos e centrados no público-alvo beneficiário da política pública. Assim, qualquer alteração orçamentária terá como objetivos principais a busca da qualidade da prestação dos serviços públicos e o alcance da efetividade.

14. CONSIDERAÇÕES FINAIS

14.1 INTRODUÇÃO

No âmbito municipal, o exercício financeiro de 2020 foi um ano bem atípico por englobar três situações extraordinárias: (1) ser último ano de mandato; (2) ser ano eleitoral; e (3) decretação do estado de calamidade que vigorou no Município do Rio de Janeiro até 31/12/2020.

Por consequência, tornou-se imperioso incluir no escopo deste exame, a verificação do efetivo atendimento às regras de contenção de despesas fixadas no art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, de transparência estabelecidas pelo Decreto Legislativo nº 05/2020 e de condutas fixadas pelo art. 73 da Lei nº 9.504/1997. Adicionalmente, por ser tratar do último ano do mandato, fez-se necessário verificar o atendimento às regras previstas no art. 15 e no art. 21, incisos II, III e IV da Resolução do Senado nº 43/2001 e nos arts. 38, inciso IV, alínea “a” e 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Neste diapasão, é importante destacar que a avaliação das contas do chefe do Poder Executivo referentes ao exercício de 2020 exigiu um cuidado especial para verificar o efetivo cumprimento de um vasto arcabouço normativo brasileiro abrangendo uma série de princípios e regras que orientam a atuação dos governantes buscando zelar pela higidez das contas públicas e garantir condições para que a estrutura administrativa do Estado funcione de forma adequada.

Ademais, cabe aqui registrar que o mundo vem enfrentando desde 2020 uma crise sanitária decorrente da pandemia de Covid-19. Esse fato causou, só no Brasil, milhares de mortes, além de efeitos diretos e indiretos em diversas áreas que afetaram a vida da população, na qual muitos trabalhadores perderam seus empregos e várias empresas suspenderam ou encerraram suas atividades.

Como resultado, no contexto socioeconômico, foi observada uma elevada queda de 4,1% no PIB (Produto Interno Bruto) frente a 2019, representando a menor taxa da série histórica, iniciada em 1996. Similarmente, o PIB *per capita* real caiu 4,8% no período.

A carga tributária em percentual do PIB (31,64%), por sua vez, foi a menor desde 2010, resultante da redução real na arrecadação das três esferas governamentais. Além disso, o Município do Rio de Janeiro teve uma perda total de 92.753 empregos formais em 2020, sendo disparada a capital que mais perdeu postos de trabalho no país.

Isto posto, no contexto fiscal, é importante ressaltar que mesmo com a pandemia houve aumento de R\$ 740 milhões na arrecadação da receita total em relação ao exercício anterior (de R\$ 28,75 bilhões em 2019 para R\$ 29,49 bilhões em 2020). No

mesmo sentido, a arrecadação da receita corrente líquida (RCL), em termos nominais, apresentou um aumento em relação ao exercício anterior de R\$ 1,17 bilhão (de R\$ 22,26 bilhões em 2019 para R\$ 23,43 bilhões em 2020), representando um aumento real (já descontados os efeitos da inflação) de 0,37%, conforme cálculos efetuados pela CAD.

De forma geral, o que se observou no exercício de 2020, foi um significativo alívio fiscal estimado em R\$ 2,12 bilhões, sendo R\$1,02 bilhão com a suspensão de dívidas federais e pagamento de precatórios e R\$ 1,10 bilhão proveniente de repasses recebidos do governo federal decorrentes da Lei Complementar n.º 173/2020 (R\$ 626 milhões), Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) – enfrentamento COVID (R\$ 21 milhões), Compensação com perdas do FPM – MP n.º 938/2020 (R\$ 25 milhões), dentre outras.

Em milhões		
SUSPENSÃO DE PAGAMENTO DAS DÍVIDAS FEDERAIS E PRECATÓRIOS		
Suspensão do pagamento das dívidas contratadas entre União (STN – Secretaria do Tesouro Nacional) e Municípios ¹	R\$	34,73
Suspensão do pagamento das dívidas dos contratos do Município do Rio de Janeiro com a CEF e o BNDES ²	R\$	619,68
Precatórios ³ inscritos em restos a pagar não processados	R\$	366,34
Precatórios vencidos e não empenhados	R\$	1,42
TOTAL	R\$	1.022,17

¹ A partir do mês de junho/2020, baseado na Medida Provisória nº 2.185-35, de 24/08/2001, em decorrência do cumprimento do disposto no art. 2.º da Lei Complementar n.º 173, de 27/05/2020

² A partir de junho/2020, conforme aditamentos contratuais autorizados pelo art. 4.º da Lei Complementar n.º 173, de 27/05/2020,

³ Item 8.11.2 do Relatório da CAD

Fonte: Relatório da CAD

RECEITA ARRECADADA PARA ENFRENTAMENTO DA COVID 19		
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL DA UNIÃO E SUAS ENTIDADES		
Transferências de recursos do SUS - Bloco investimentos na Rede de Serviços Públicos de Saúde	R\$	4.463.581,00
Investimentos destinados à Atenção Especializado - Recursos para enfrentamento à pandemia	R\$	509.358,00
Investimento destinados à Atenção Primária - Recursos para enfrentamento à pandemia	R\$	3.954.223,00
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES DA UNIÃO E SUAS ENTIDADES		
Transferências de recursos do SUS - Custeio das Ações Serviços Públicos de Saúde	R\$	404.867.803,76
Enfrentamento à Pandemia - CORONAVÍRUS (COVIS-19)	R\$	205.782.871,35
Enfrentamento à Pandemia - CORONAVÍRUS (COVIS-19)	R\$	197.814.705,41
Enfrentamento à Pandemia - CORONAVÍRUS (COVIS-19) - Emendas parlamentares individuais	R\$	1.270.227,00
Transferências de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social	R\$	21.199.470,00
Transferência do FNAS - COVID 19	R\$	21.199.470,00
Outras Transferências da União	R\$	665.673.313,32
Auxílio emergencial destinado ao setor cultural	R\$	39.392.682,90
Enfrentamento à COVID-19 - LC 173/2020, art. 5, inc II, b	R\$	529.046.174,99
Enfrentamento à COVID-19 - LC 173/2020, art. 5, inc I, b	R\$	97.234.455,43
OUTRAS RECEITAS CORRENTES		
Outras Receitas Correntes	R\$	2.324.984,42
Doações FECC	R\$	2.324.984,42
RENDIMENTOS DE APLICAÇÕES FINANCEIRAS		
Rendimentos de Aplicações Financeiras	R\$	376.637,21
Auxílio emergencial destinado ao Setor Cultural	R\$	141.289,14
Auxílio Federal - COVID	R\$	214.971,96
Doações FECC	R\$	20.376,11
TOTAL	R\$	1.098.905.789,71

Fonte: Item 9 da Prestação de Contas de Governo

No entanto, inesperadamente, apesar de não ter sido constatada queda de receita e do alívio fiscal referido, houve redução dos gastos em ações e serviços públicos de saúde mesmo com a necessidade de ações extraordinárias para enfrentamento da pandemia (de R\$ 3,25 bilhões em 2019 (20,64%) para R\$ 2,95 bilhões em 2020 (19,19%)); e aumento do percentual de recursos aplicados em educação (de 28,58% em 2019 para 28,87% em 2020), mesmo com as escolas fechadas na maior parte do ano em decorrência da pandemia.

Outrossim, vale ressaltar que, pelo quarto ano consecutivo (2017 a 2020), o montante da realização de despesa superou o valor efetivamente arrecadado, resultando em um déficit orçamentário no exercício de R\$ 994 milhões, totalizando um montante acumulado de R\$ 3,84 bilhões no período do mandato.

Outro ponto que contribuiu decisivamente para a crise financeira existente nesta municipalidade foi a prática sistemática de realizar despesas sem prévio empenho, que apresentou no final do exercício um estoque de R\$ 2,03 bilhões de despesas realizadas a margem do orçamento e conseqüentemente sem cobertura financeira.

Por conseguinte, pelo quarto ano consecutivo (2017 a 2020), houve incremento no montante da insuficiência financeira (despesas vencidas sem cobertura financeira) que passou de R\$ 4,24 bilhões em 2019 para R\$ 5,55 bilhões em 2020, representando um aumento de R\$ 1,31 bilhão no exercício e de R\$ 3,22 bilhões durante todo o mandato (de R\$ 2,33 bilhões em 2017 para R\$ 5,55 bilhões em 2020).

Ademais, insta salientar a situação deficitária do sistema de previdência do Município do Rio de Janeiro que, nos quatro anos de governo, apresentou sucessivos déficits orçamentários. O déficit financeiro do exercício atingiu o montante de R\$ 1,01 bilhão, aumentando 197% em relação ao apurado no exercício de 2017 (de R\$ 340,91 milhões em 2017 para R\$ 1,01 bilhão em 2020). Já o déficit atuarial totalizou o montante de R\$ 37,58 bilhões (de R\$ 31,32 bilhões em 2017 para R\$ 37,58 bilhões em 2020).

De forma consolidada, toda essa conjuntura negativa das contas públicas apresenta-se refletida no Balanço Patrimonial do Município do Rio de Janeiro, que revelou um aumento do patrimônio líquido negativo de 197,12%, evoluindo de R\$ 10,76 bilhões em 2017 para R\$ 31,97 bilhões em 2020. Por conseguinte, os índices de liquidez corrente e imediata foram os piores já observados na Cidade, atingindo os patamares de 0,75 e 0,17 respectivamente.

14.2 RITO PROCESSUAL

Após esta breve contextualização do panorama econômico, fiscal e financeiro da cidade, cabe registrar que o rito processual estabelecido no Regimento Interno e demais normas pertinentes a este complexo processo de contas de governo foram atendidos.

A presente prestação de contas deu entrada nesta Egrégia Corte de Contas em 15/04/2021, cumprindo o prazo fixado no § 1º do art. 29¹⁶⁵ da Lei Orgânica deste Município. Em atendimento ao § 2º do mesmo artigo, a Controladoria Geral do Município proferiu sua manifestação sobre as contas através da emissão do Certificado de Auditoria nº 002/2021 (P006), na modalidade com ressalvas contemplando as seguintes observações:

- c) O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo indica a insuficiência financeira de disponibilidades líquida de R\$ 5,42 bilhões;
- d) O percentual da despesa com pessoal, do Poder Executivo, apurado pela CGM, com base na execução orçamentaria de 2020, chegou a 56,12% da receita corrente líquida, ultrapassando o limite máximo de 54% previsto no inciso II do art. 20 da LRF.

Em sequência, atendendo ao disposto no art. 188 do Regimento Interno deste Tribunal, a CAD emitiu o Relatório (P016) com análise minuciosa da presente prestação de contas concluindo pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação da presente Prestação de Contas, tendo em vista o descumprimento do art. 42 da LRF. Adicionalmente, foi sugerida a emissão de 3 alertas, 13 determinações e 9 recomendações.

Por sua vez, a SGCE (P019) concluiu sua manifestação corroborando com a instrução da CAD, sugerindo a adição de três recomendações, e destacando as seguintes impropriedades, irregularidades e ilegalidades:

- I. Insuficiência financeira no montante de R\$ 5,55 bilhões, em desacordo com o art. 1º, §1º, da LRF;
- II. Assunção de obrigações de despesa nos últimos dois quadrimestres do mandato sem que houvesse disponibilidade financeira suficiente para seu cumprimento, em desconformidade com o art. 42, da LRF;
- III. Realização de despesas à margem dos procedimentos orçamentários em descumprimento ao art. 60, da Lei nº 4.320/1964;
- IV. Despesas com pessoal do Poder Executivo equivalente a 56,24% da receita corrente líquida, contrariando o disposto no art. 20, inciso III, alínea "b", da LRF;
- V. Não pagamento do 13º salário de servidores do Poder Executivo municipal, em descumprimento ao art. 177, inciso IV, da LOMRJ;
- VI. Superestimava da previsão da receita relativa ao último bimestre de 2020, correspondente à 20,99% da previsão total do exercício, em violação ao art. 12, da LRF;

¹⁶⁵ 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.

VII. Não aplicação do percentual mínimo de 5% do valor arrecadado com multas de trânsito em campanhas educativas de prevenção de acidentes, em desacordo com o art. 1 da Lei n.º 4.644/2007; e

VIII. Baixo desempenho na execução dos programas municipais estabelecidos no PPA, caracterizado pelo não atingimento de grande parte das metas previstas para 2020, inclusive com resultados aquém dos índices de referência de 2017, indicando retrocessos na realização de políticas públicas, em contraposição ao elevado dispêndio de recursos que concorreram para o desequilíbrio fiscal do Município, o que revela a inobservância dos princípios da eficiência e da eficácia.

Posteriormente, em face da proposta de conclusão proferida pelo corpo técnico deste Tribunal, foi oportunizado o contraditório aos responsáveis pelas contas municipais de 2020, conforme questionamentos formulados através dos ofícios TCM/GPA/SCP/00134/2021 (P025) e TCM/GPA/SCP/00135/2021 (P026), de 02/06/2021, e TCM/GPA/SCP/00155/2021 (P069), de 17/06/2021.

Superado o prazo para atendimento ao pedido de esclarecimentos e ao exercício do contraditório, foram recepcionadas nesta Corte de Contas as justificativas prestadas pelo Poder Executivo (P028 a 047) e pelo Sr. Vereador Jorge Miguel Felipe (P080). Ressalta-se que não houve manifestação formalizada e subscrita pelo Exmo. Sr. Marcelo Bezerra Crivella no prazo concedido de forma impreterível, cujo termo final se deu em 15/07/2021. Após o esgotamento do prazo, em 29/07/2021 houve novo pedido de prorrogação por parte do Exmo. Sr. Marcelo Bezerra Crivella (P092) que foi indeferido na sessão plenária realizada em 04/08/2021.

Depois da análise dos esclarecimentos, a CAD (P086) entendeu que procedem os argumentos trazidos pelo Sr. Vereador Jorge Miguel Felipe, sugerindo que o Parecer emitido alcance tão somente o responsável Sr. Marcelo Bezerra Crivella. Ademais, reformulou sua proposta de encaminhamento com supressão da Determinação D1 e da Recomendação R9, mantendo o posicionamento pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das Contas de Governo referentes ao exercício de 2020.

Em seguida, a SGCE (P007) manifestou-se em concordância com o posicionamento da CAD, reiterando a adição das três recomendações sugeridas em sua instrução anterior, e suprimiu o item VII das impropriedades, irregularidades e ilegalidades apontadas.

Adicionalmente, a douta Procuradoria Especial emitiu parecer constante na P089 propondo a emissão de Parecer Prévio pela não aprovação das Contas do Senhor Marcelo Bezerra Crivella, baseado no conjunto de irregularidades destacadas a seguir.

- Contração de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato sem a correspondente disponibilidade de caixa, em afronta ao teor do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

- Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo alcançou 56,24% da Receita Corrente Líquida apurada no período, não atendendo, assim, ao limite máximo de 54% disposto no art. 20, inciso III, alínea b, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Déficit na execução orçamentária de R\$ 1,25 bilhão, em afronta ao Princípio do Equilíbrio Orçamentário; aos arts. 1º, §1º, e 9º, §§1º ao 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal; ao art. 48 da Lei nº 4.320/64; e ao art. 167, inciso II, da Carta Magna;
- Insuficiência das disponibilidades financeiras para cumprimento de suas obrigações no montante de R\$ 5,55 bilhões, em desacordo com o art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Realização de despesas sem a devida execução orçamentária, violando os arts. 2º, 48, II, 60, §4º, III, e 167, I e II, da Constituição Federal; os arts. 35, II, e 60 da Lei nº 4.320/64; o art. 114 do RGCAF; os arts. 15 e 16, §1º, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal; e o Princípio da Transparência Orçamentária;
- Aplicação dos recursos vinculados do Fundeb em ações que não são consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, em
- Ofensa ao prescrito no art. 21, caput, da Lei Federal nº 11.494/2007 combinado com o art. 70, caput e I a VIII, da Lei Federal nº 9.394/1996; e no art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Reiterada inclusão de despesas indevidas para fins de cálculo do mínimo aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, em infringência aos arts. 70 e 72 da Lei Federal nº 9.394/1996;
- Distorção e não cumprimento das metas bimestrais de arrecadação, em descompasso com o art. 13, combinado com os arts. 9º e 12, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 48, b, da Lei nº 4.320/64;
- Inobservância da prioridade estabelecida no art. 55 da Lei de Diretrizes Orçamentárias - Lei nº 6.623/2019;
- Inexistência de adoção de medidas destinadas a retomar o equilíbrio financeiro e atuarial do Funprevi, resultando em agravamento da situação deficitária do Fundo, e inobservância do prazo para implementação das medidas exigidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, da Lei nº 9.717/98 e da Portaria NPS 204;
- Ausência de recomposição financeira dos valores subtraídos das contas vinculadas a fundos que sofreram sequestros judiciais e de regularização

orçamentária do valor de R\$ 390,46 milhões referente aos sequestros efetuados nas contas do Município;

- Não pagamento do décimo-terceiro salário dos servidores municipais, em transgressão ao art. 177, IV, da LOMRJ.

A douta Procuradoria Especial também sugeriu a expedição de ofício ao Ministério Público, com fulcro no art. 60, inciso X¹⁶⁶, do Regimento Interno desta Corte de Contas, para ciência e adoção das medidas que entender cabíveis no âmbito das suas atribuições.

Por fim, cabe mencionar que, para melhor análise dos autos desse processo, no uso da competência prevista pelo art. 186, *caput*, do RITCMRJ¹⁶⁷, foi constituído um Grupo de Trabalho para assessoramento no exame das Contas de Governo do ano de 2020, por meio da Resolução nº 1.152, de 02 de junho de 2021, composto pelos seguintes servidores:

- I - Alexandre de Azevedo Teshima;
- II - Filipe Nascimento e Silva;
- III - Daniela Moreira Henriques;
- IV - Ana Carolina de Almeida Cavalcanti; e
- V - Danielle Chiaretti dos Santos.

15. CONCLUSÃO

Transcorrida essa breve síntese das principais informações integrantes deste complexo processo de contas de governo e da conjuntura socioeconômica observada em 2020, faz-se necessário discorrermos a respeito da Resolução ATRICON n.º 01/2021 que aprovou as Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática “sistematização da apreciação do parecer prévio nas contas do Chefe do Poder Executivo e monitoramento das deliberações dele decorrentes”.

Dentre as diretrizes apontadas pela resolução, foram apresentadas três formas de classificar as discrepâncias encontradas nas contas de governo: impropriedade, irregularidade e distorção. As respectivas definições podem ser verificadas a seguir:

¹⁶⁶ Art. 60. Compete ao Procurador-Chefe: (...)

X – comunicar ao Ministério Público qualquer crime de que vier a ter notícia em razão de seu ofício, podendo, extrair cópias dos autos para esse fim;

¹⁶⁷ Art. 186. O Relator, em contato com os órgãos da Secretaria Geral de Controle Externo encarregados de assessorá-lo no exame das contas, poderá propor à Presidência ou ao Plenário as medidas necessárias ao desempenho de suas atribuições, inclusive a criação de um Grupo de Trabalho.

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.

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.

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.

Ademais, também se mostra relevante separarmos as irregularidades em duas classes: a primária e a secundária. Considera-se irregularidade primária aquela que, por si só, enseja a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas. Por outro lado, entende-se como irregularidade secundária a que, observada isoladamente, não ensejaria a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, mas que, associada a irregularidades primárias, demonstra a gravidade da situação e reforça a convicção para emissão de parecer prévio negativo.

Dessa forma, passo a apresentar minhas considerações finais sobre o conjunto de irregularidades, impropriedades e distorções que balizaram a proposta de conclusão para as contas em análise.

15.1 IRREGULARIDADE 1 (PRIMÁRIA): DESCUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Desde a emissão do parecer prévio referente às contas de 2017, esta Corte vem alertando que o cenário de insuficiência financeira para o pagamento das obrigações contraídas pelo Município poderia resultar no descumprimento do disposto no art. 42 da LRF ao final do mandato.

A referida advertência foi contemplada também nos pareceres prévios referentes aos exercícios de 2018 e 2019, indicando a necessidade da adoção de medidas estruturantes e preventivas junto aos Gestores (Secretários e Dirigentes de Entidades da Administração Indireta), visando à adequação da contratação de despesas aos limites dos créditos orçamentários e financeiros disponíveis.

Já em 2020, conforme destacado no voto proferido nos autos do processo

40/101.086/2020¹⁶⁸, este Tribunal advertiu que, por se tratar do último ano de mandato do chefe do Poder Executivo, estaria vedado contrair obrigação de despesas que não pudessem ser cumpridas integralmente dentro dele, ou que tivessem parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Ademais, através do processo 40/100.619/2020¹⁶⁹, foi determinado à Secretaria Municipal de Fazenda que promovesse os contingenciamentos necessários para que as despesas fossem realizadas (empenhadas) dentro do limite do real ingresso financeiro previsto para o exercício, de forma a atender os princípios do equilíbrio financeiro, da gestão fiscal responsável e cumprir o determinado no art. 42 da LRF¹⁷⁰. Adicionalmente, deveria ser informado a cada unidade orçamentária o limite de desembolso financeiro disponível para que os respectivos ordenadores de despesas promovessem os ajustes necessários para assegurar o cumprimento do dispositivo supracitado.

No mesmo feito, foi proferido também um alerta ao ex-prefeito e a todos os ordenadores de despesa que ao ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, sem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa poderia haver a tipificação do crime contra as finanças públicas denominado assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura, conforme previsto no art. 359-C do Código Penal¹⁷¹.

Em relação a este tema, através do processo administrativo n.º 40/100.358/2020¹⁷², foi decidido por este Tribunal o cumprimento da seguinte determinação:

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

¹⁶⁸ Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 4º bimestre de 2020

¹⁶⁹ Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira de janeiro a maio de 2020

¹⁷⁰ 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.

¹⁷¹ Código Penal (DECRETO-LEI Nº 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940).

Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: (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)

¹⁷² Acompanhamento da execução orçamentária e financeira do 1º trimestre de 2020

descumprimento do citado artigo.

Por fim, no parecer prévio referente ao exercício de 2019, foi determinado ao Poder Executivo que apresentasse um plano de ação exequível com a discriminação quantitativa e qualitativa das medidas implementadas e a implementar visando eliminar a insuficiência financeira até o final do mandato, de forma a atender a regra fiscal estabelecida no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No entanto, mesmo com os referidos alertas e determinações proferidos por este Tribunal, como já destacado neste relatório, o montante da insuficiência financeira passou de R\$ 4,24 bilhões em 2019 para R\$5,55 bilhões em 2020, apresentando a seguinte evolução durante o mandato:

INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA	
Ano	Valores
2017	R\$2,33 bilhões
2018	R\$3,24 bilhões
2019	R\$4,24 bilhões
2020	R\$5,55 bilhões

Fonte: Prestações de Contas de Governo/CAD

Cabe ressaltar que em decorrência da alteração promovida no art. 65 da LRF pela Lei Complementar nº 173/2020, a regra prevista no art. 42 da LRF poderia ser excepcionalmente afastada em caso de calamidade reconhecida pelo Congresso Nacional, desde que os recursos arrecadados fossem destinados ao combate à calamidade pública.

Com a decretação da calamidade proferida por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, pelo Parlamento Federal, tornou-se imperioso quantificar o montante da insuficiência financeira que foi gerada pelas ações de enfrentamento à pandemia do coronavírus.

Neste diapasão, conforme cálculos efetuados pela CAD, após a subtração do valor destinado ao combate à Covid 19, o montante do desprovimento de caixa totalizou a quantia de R\$ 4,70 bilhões, tipificando assim o descumprimento do artigo 42 da LRF, conforme discriminado na tabela a seguir:

	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA	DES P ES AS LIQUIDADAS VINCULADAS À PANDEMIA DA COVID-19	DISPONIBILIDADE E DE CAIXA LÍQUIDA AJUSTADA	RPN INSCRITO TOTAL	RPN DAS DES P ES AS VINCULADAS À COVID-19	RPN SEM DES P ES AS VINCULADAS À COVID-19	DISPONIB. CAIXA LÍQUIDA AJUSTADA APÓS INSCRIÇÃO EM RPN (EXCETO RPN VINCULADOS À COVID-19)
	(a)	(b)	(c) = (a + b)	(d)	(e)	(f) = (d) - (e)	(c - f)
Recursos Vinculados (I)	-386.166.555	559.847.896	173.681.342	1.094.154.026	115.366.855	978.787.171	-805.105.829
Receitas de Impostos e Transf. de Impostos - Educação	40.475.551		40.475.551	42.490.856		42.490.856	-2.015.305
Transferências do FUNDEB	61.203.284	6.954.941	68.158.226	86.201.915	2.745.297	83.456.618	-15.298.393
Outros Recursos Vinculados à Educação	29.413.889	86.805.526	116.219.415	24.754.210	603.321	24.150.889	92.068.526
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	81.861.419	87.897.146	169.758.565	238.369.045	10.759.812	227.609.233	-57.850.668
Outros Recursos Vinculados à Saúde	125.716.567	248.468.799	374.185.366	179.668.308	30.527.330	149.140.978	225.044.389
Recursos Vinculados à Assistência Social	28.888.719	8.418.460	37.307.179	9.681.095	60	9.681.035	27.626.143
Recursos Vinculados ao RPPS - Plano Previdenciário	-774.587.571		-774.587.571	72.567.569		72.567.569	-847.155.140
Rec. Operações Crédito (exceto vinculados Educação e Saúde)	1.071.314		1.071.314	25.645.317		25.645.317	-24.574.003
Recursos de Alienação de Bens/Ativos	12.487.102		12.487.102	1.517.251		1.517.251	10.969.852
FAS S	10.412.486		10.412.486	20.521.396		20.521.396	-10.108.910
Multas de Trânsito	-19.007.745		-19.007.745	25.168.439		25.168.439	-44.176.184
Licenc. de Grupam. de Edificações	-2.553.568		-2.553.568	53.513		53.513	-2.607.082
CIDE	84.956		84.956	968.421		968.421	-883.465
Contrap. Regularização de Obras	10.110.174	13.924.876	24.035.050	24.490.589	92	24.490.497	-455.447
Outros Recursos Vinculados	8.256.867	107.378.149	115.635.017	342.056.102	70.730.943	271.325.158	-155.690.142
Recursos não Vinculados (II)	-3.068.434.165	156.517.198	-2.911.916.967	1.005.722.789	19.491.222	986.231.568	-3.898.148.534
Recursos Ordinários	-3.068.434.165	156.517.198	-2.911.916.967	1.005.722.789	19.491.222	986.231.568	-3.898.148.534
Total (I + II)	-3.454.600.720	716.365.095	-2.738.235.625	2.099.876.815	134.858.077	1.965.018.738	-4.703.254.363

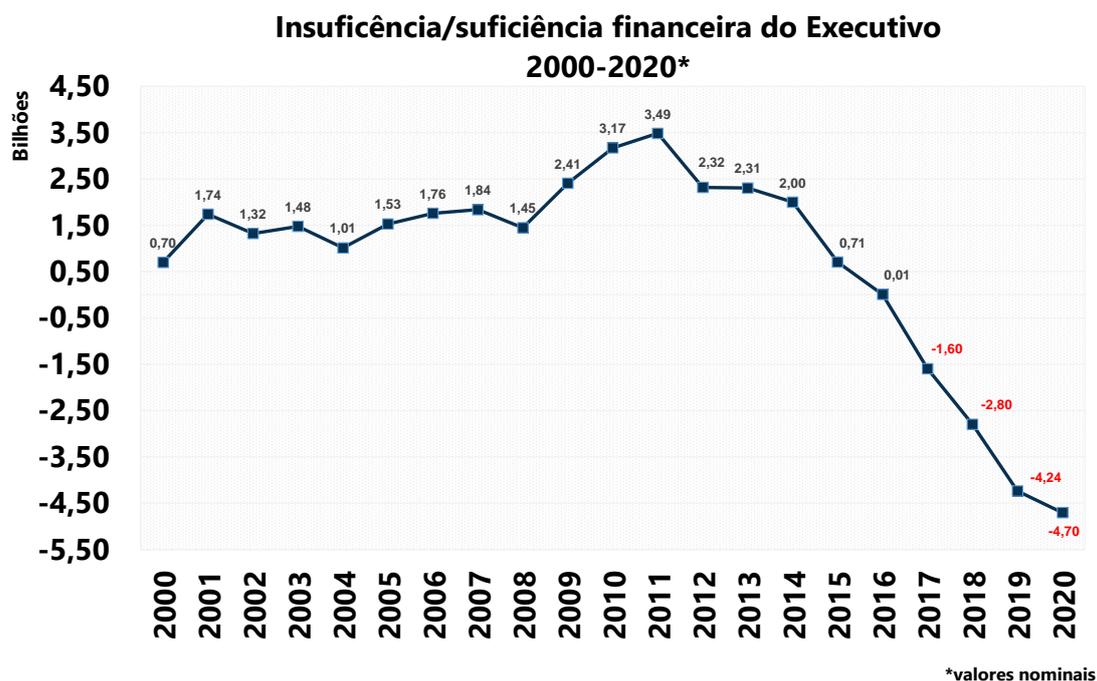
Fonte: Excel Addin, RGF e Planilha "Detalhamento da Disponibilidade de Caixa Bruta do Exercício de 2020", elaborada pela CGM

Isto posto, ressalta-se que, entre os exercícios de 2017 e 2020, houve um aumento de 138,2% na insuficiência financeira do MRJ, atingindo no exercício em exame o montante de R\$ 5,55 bilhões. Adverte-se que não se trata de obrigações com vencimento no presente exercício, tais como parcelas de operações de crédito, mas sim de valores com exigibilidade imediata, que podem ser reclamados pelos seus titulares a qualquer momento, inclusive pela via judicial.

A magnitude do referido desprovimento nas contas públicas fica mais perceptível quando comparado a outros dados orçamentários do exercício. O montante de insuficiência é equivalente, por exemplo, a 45% da receita tributária arrecadada, ou 6,14 folhas de pagamento do Poder Executivo¹⁷³ ou 7,9 vezes o valor gasto com investimento.

Importante salientar que desde a promulgação da lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, o Município do Rio de Janeiro nunca havia apresentado insuficiência financeira ao final do exercício. Na atual gestão, todos os anos apresentaram esse tipo de distorção conforme evidenciado no gráfico a seguir:

¹⁷³ Despesa de Pessoal do Poder Executivo anual R\$11,756 bilhões /13 = R\$904,34 milhões (despesa de pessoal mensal). Insuficiência Financeira R\$5,55 bilhões / despesa mensal R\$904,34 = 6,14



*O valor da insuficiência financeira de 2020 foi considerado sem os gastos referentes à pandemia da COVID-19

Com tal cenário financeiro, a possibilidade de atraso de pagamentos se torna mais provável, proporcionando uma insegurança a todos os credores (fornecedores e servidores) que dependem do fluxo de caixa do Tesouro Municipal.

Além disso, o elevado desequilíbrio financeiro contribui para o encarecimento dos insumos e do custo de financiamentos, tornando a cidade menos atrativa para os investidores internos e externos devido ao aumento do risco fiscal. Consequentemente, dificulta-se o crescimento da atividade econômica deste município.

Em face de todo o exposto, considerando o elevado aumento da insuficiência financeira e a falta de medidas estruturantes pelo Chefe do Poder Executivo para equilibrar as finanças municipais, mesmo diante de sucessivos alertas e ressalvas proferidos por este Tribunal desde 2017, resta tipificada conduta contrária ao princípio da gestão fiscal responsável, que pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme previsto no §1º do art. 1º da LRF.

15.2 IRREGULARIDADE 2 (PRIMÁRIA): OCORRÊNCIA SISTÊMICA DE DESPESAS SEM PASSAR PELA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA CONTRARIANDO O ART. 60 DA LEI Nº 4.320/1964.

O Demonstrativo Sintético da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo relativo ao exercício de 2020 evidencia a existência de obrigações

financeiras no montante de R\$ 2,10 bilhões¹⁷⁴, sendo R\$ 75 milhões decorrentes de depósitos e consignações sem o valor correspondente nas contas de ativo e R\$ 2,03 bilhões de obrigações incorridas, que não foram registradas orçamentariamente ou que tiveram o empenho cancelado.

Sobre o caso em tela, este Tribunal vem alertando o Exmo. Sr. Prefeito reiteradamente sobre a gravidade das irregularidades cometidas.

Nas Contas de 2017, este Tribunal proferiu alerta específico para a necessidade de atender o art. 60 da Lei 4320/64 e executar despesas devidamente autorizadas pela Lei Orçamentária Anual, assim dispondo:

Alerta 2.9 De que se abstenha da realização de despesas sem prévio empenho, vedadas pelo art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964, bem como daquelas que não sejam suportadas pelo orçamento.

Nas Contas de 2018, esta Corte reiterou o alerta sobre a ocorrência sistemática de despesas sem a devida execução orçamentária e acrescentou a necessidade de se adotar medidas estruturantes junto aos Gestores (Secretários e Dirigentes de Entidades da Administração Indireta), visando à adequação da contratação de despesas aos limites dos créditos orçamentários disponíveis.

Alerta 1 – O cenário de insuficiência financeira para o pagamento das obrigações contraídas pelo Município, constatado nos exercícios de 2017 e 2018, poderá resultar no descumprimento do disposto no art. 42 da LRF ao final do atual mandato, **razão pela qual merece especial atenção do chefe do Poder Executivo a ocorrência sistemática de despesas sem a devida execução orçamentária, indicando a necessidade de que sejam adotadas medidas estruturantes e preventivas junto aos Gestores (Secretários e Dirigentes de Entidades da Administração Indireta), visando à adequação da contratação de despesas aos limites dos créditos orçamentários disponíveis (subitem 9.4).**

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 realizar despesas sem o devido processamento orçamentário, de forma a atender as 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

¹⁷⁴ Segundo informado pela CGM, esse total se refere às obrigações financeiras que deveriam ter sido executadas orçamentariamente, mas não transitaram por essa execução e, conseqüentemente não foram inscritas em restos a pagar, no montante de R\$ 2.029.338.352,79 e os passivos referentes a valores restituíveis (depósitos e consignações), no montante de R\$ 75.332.876,37

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 alertando¹⁷⁵ 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 públicas¹⁷⁶ denominado ordenação de despesa não autorizada, além de configurar ato de improbidade administrativa¹⁷⁷.

Apesar dos vários alertas e ressalvas proferidos por este Tribunal, o montante de despesas sem a devida execução orçamentária só aumentou, o que evidencia a falta de promoção de medidas estruturantes e sistêmicas efetivas pelo comando do Poder Executivo para coibir tal prática danosa às finanças municipais, conforme evidenciado na tabela a seguir:

DESPESAS SEM EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	
Ano	Valores
2017	1,51 bilhão
2018	2,11 bilhões
2019	1,81 bilhão
2020	2,03 bilhões

Fonte: Relatório da CAD

Insta salientar que, só no exercício de 2020, de acordo com informações

¹⁷⁵ Processo 40/100.619/2020

¹⁷⁶ 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)

¹⁷⁷ LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

disponibilizadas nos autos, foram realizadas só pela Administração Direta despesas sem a devida execução orçamentária no montante de R\$ 580,61 milhões.

Sobre o assunto, cabe ainda ressaltar a falta de efetividade do sistema de controle interno das unidades administrativas na prevenção, detecção e apuração das ilegalidades reiteradamente cometidas. Apesar da materialidade e impacto dos atos irregulares para o MRJ, não foram tomadas as ações de controle adequadas e compatíveis com o tamanho do problema identificado e alertado por esta Corte de Contas.

Ademais, é importante advertir que o montante elevado de despesas realizadas sem passar pela execução orçamentária e, portanto, não empenhadas, liquidadas e pagas, distorceu de forma relevante o cálculo dos resultados orçamentário, primário e nominal apresentados, tornando as referidas informações sem utilidade para avaliação da presente prestação de contas.

Outrossim, a referida irregularidade possibilitou a realização de despesa em montante superior a arrecadação, sendo fator decisivo para o elevado montante de insuficiência financeira verificada no exercício (R\$ 5,55 bilhões).

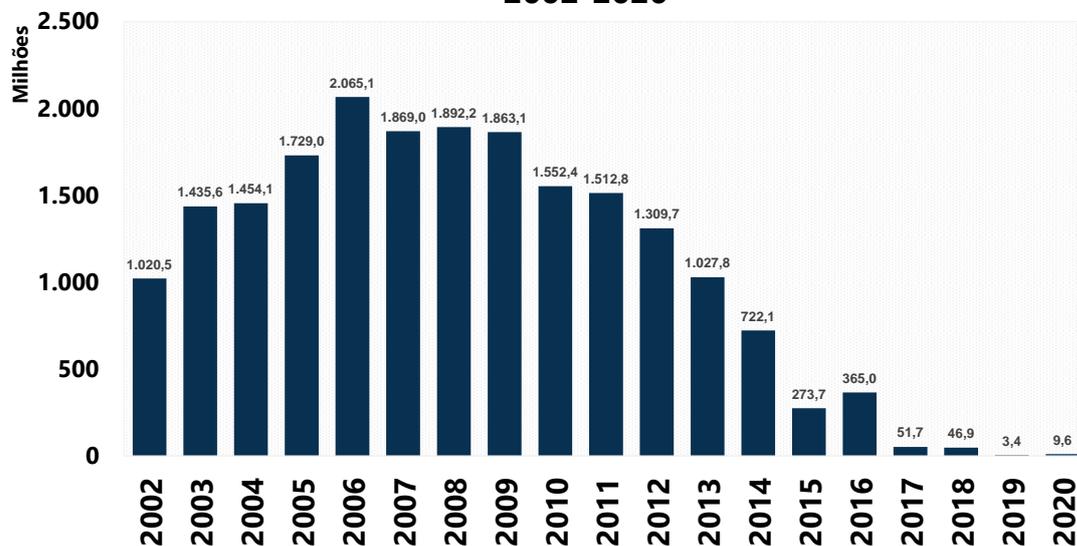
Em face de todo o exposto, fica evidente que a falta de medidas estruturantes e sistêmicas contribuiu decisivamente para a ocorrência recorrente das irregularidades apontadas, mesmo havendo reiterados alertas por este Tribunal desde 2017.

15.3 IRREGULARIDADE 3 (PRIMÁRIA): DESCUMPRIMENTO DE NORMAS PREVIDENCIÁRIAS E FALTA DE MEDIDAS ESTRUTURANTES PARA COMBATER O DÉFICIT DO FUNPREVI.

Como já exposto nas Prestações de Contas de Governo de exercícios anteriores, a situação do FUNPREVI é de desequilíbrio financeiro. O Fundo vem registrando sucessivos déficits orçamentários, resultando no consumo integral das disponibilidades financeiras do Fundo, que se esgotaram a partir do exercício de 2015.

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

Reserva do RPPS 2002-2020*



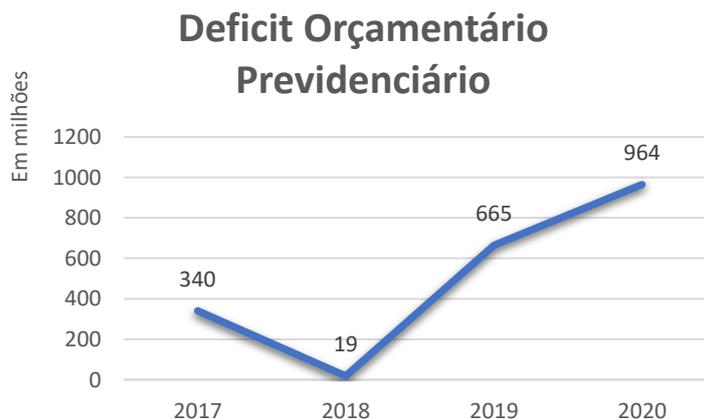
*valores nominais

A Avaliação Atuarial de 31/12/2020 apresentou um resultado deficitário de R\$ 37,58 bilhões, correspondendo a um acréscimo de R\$ 2,92 bilhões (8,43%) ao deficit atuarial apurado em 31/12/2019.

Deficit Atuarial Previdenciário



Já a o deficit orçamentário do exercício foi de R\$ 964 milhões, representado um acréscimo de 45% em relação ao deficit apurado em 2019.



Além disto, a situação deverá se agravar ainda mais nos próximos anos, com o número de assistidos superando o de ativos e, portanto, com a tendência de que as despesas com o pagamento de benefícios cresçam em termos percentuais maiores do que das receitas de contribuições.

Destarte, a CAD, no relatório sobre as contas de 2019, advertiu que não vem sendo observada a legislação vigente, que prevê a necessidade de existência do equilíbrio financeiro e atuarial, mesmo diante de Determinações/Recomendações referentes à revisão do Plano de Custeio aprovado pela Lei n.º 5.300/2011, emitidas por este Tribunal nos Pareceres Prévios das Contas de Governo nos últimos exercícios.

Adicionalmente, foi ressaltado que a postergação na tomada de decisão para proposição de medidas para o reequilíbrio do Fundo tornará as possíveis soluções cada vez mais duras para os diretamente envolvidos (Tesouro Municipal, Servidores e Assistidos - aposentados e pensionistas), uma vez que, quanto maior o número de assistidos, maior a maturidade do plano de benefícios e, conseqüentemente, maiores serão as previsões de desembolso financeiro do plano.

Isto posto, diante da necessidade de adoção de medidas estruturantes e sustentáveis visando a retomada do equilíbrio financeiro de curto e longo prazo do Fundo e da compulsoriedade de promover as devidas alterações na legislação municipal à adequação aos ditames da Reforma da Previdência (EC n.º 103/2019), foi proferida a seguinte determinação no parecer prévio referente as contas do exercício de 2019:

D11. Considerando a situação deficitária do FUNPREVI, tanto atuarial quanto financeira, que seja enviada ao Poder Legislativo proposta de revisão do Plano de Capitalização do FUNPREVI, aprovado pela Lei Municipal n.º 5.300/2011, observando os novos regramentos previstos na Portaria MPS n.º 464/2018 e sendo precedido pelas devidas alterações na Legislação Municipal visando a adequação aos ditames da Reforma da Previdência - EC n.º 103/2019 (subitem 10.12);

Ademais, no mesmo parecer foi promovido o seguinte alerta ao chefe do Poder

Executivo:

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);

No entanto, até o término da sessão legislativa referente ao exercício 2020 na CMRJ, nenhum projeto de lei foi apresentado pelo ex-prefeito buscando promover a adequação das alíquotas de contribuição devidas aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), descumprindo assim o prazo para implementação das medidas exigidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 (Reforma da Previdência), Lei nº 9.717/98 e Portaria MPS nº 204). Tal fato ensejou o entendimento de que esta irregularidade deva ser classificada como primária.

Contatou-se também que não foi observada nenhuma 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 findo em 31/12/2020.

15.4 IRREGULARIDADE 4 (PRIMÁRIA): DESCUMPRIMENTO DO ARTIGO 177, INCISO IV, DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL (13º SALÁRIO)

Conforme evidenciado no subitem 2.6.1.1 do Relatório da CAD, o total com despesa de pessoal do Poder Executivo no exercício atingiu o montante de R\$ 13,17 bilhões, que correspondeu a 56,24% da Receita Corrente Líquida apurada e ajustada no período (R\$ 23,42 bilhões).

Sobre o tema, cabe ressaltar que, em auditoria realizada pela Especializada, no último mês de março, foi constatado que apenas os servidores com remuneração de até R\$ 4 mil reais receberam efetivamente o pagamento do décimo terceiro salário referente ao exercício de 2020.

Sendo assim, não foi observado o prazo para pagamento do décimo-terceiro salário fixado no art. 177 da LOMRJ, *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, relativamente ao mês de dezembro, pago até o dia 20 de dezembro do respectivo ano;

15.5 IRREGULARIDADE 5 (SECUNDÁRIA): DESCUMPRIMENTO DO LIMITE COM DESPESA DE PESSOAL

Desde 2017, este Tribunal vem alertando o Poder Executivo sobre o crescimento dos gastos com pessoal, inclusive sobre o atingimento do limite prudencial ocorrido no exercício de 2018.

Alerta 4 – A Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo superou, em 2018, o limite prudencial estabelecido no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, se aplicando, desta forma, as vedações contidas no parágrafo único do mesmo dispositivo (subitem 2.6.1.1.2).

No entanto, mesmo com os diversos alertas proferidos por esta Corte de Contas no exercício de 2019, conforme decisão proferida no processo 40/000.123/2020, que versa sobre o Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2019, a despesa total com pessoal do Poder Executivo correspondeu a 54,32% da receita corrente líquida, ultrapassando assim o limite de 54% estabelecido na alínea b, do inciso III, do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Já no exercício de 2020, foi proferido alerta por este Tribunal, nos autos do processo 40/100.308/2020, que versa sobre o Relatório de Resumido da Execução Orçamentária do 1º bimestre, de que o reconhecimento da calamidade pública não dispensou o Poder Executivo do cumprimento do limite com despesa de pessoal, apenas suspendeu a contagem do prazo de reenquadramento previsto no art. 23 da LRF. Ou seja, os esforços buscando o cumprimento do limite devem continuar, ainda que o prazo tenha sido diferido.

Adicionalmente, no parecer prévio referente às contas de 2019, o Poder Executivo foi novamente advertido, não obstante a suspensão do prazo de recondução em virtude do disposto no art. 65 da LRF, por conta do estado de calamidade pública declarado através do Decreto n.º 47.355/2020, de que atentasse para o comprometimento de significativa parcela da RCL com as despesas de pessoal.

Ademais, no mesmo parecer, foi determinado ao Poder Executivo que apresentasse um plano de ação exequível com a discriminação quantitativa e qualitativa das medidas implementadas e a implementar visando eliminar o excesso da despesa de pessoal apurado no 3º quadrimestre de 2019, de forma a atender a regra fiscal estabelecida no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, mesmo com a determinação e os diversos alertas citados anteriormente, o total da despesa de pessoal do Poder Executivo

atingiu ao final de 2020 o montante de 56,24% da receita corrente líquida, superando o limite máximo de 54%.

Importante destacar que é a segunda vez que o Poder Executivo do MRJ supera o limite estabelecido para as referidas despesas desde a sua instituição, em 2000, pela Lei de Responsabilidade Fiscal conforme evidenciado na tabela a seguir:

DESPESA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO	
2017	52,88%
2018	50,12%
2019	54,32%
2020	56,24%
Limite: 54%	

Fonte: Relatório da CAD

Ressalta-se também que a extrapolação do limite legal com despesa de pessoal representa um forte indicador de desequilíbrio fiscal e poderá condenar o MRJ a restrições extremamente danosas à economia carioca, tais como: proibição de receber transferências, de contratar operações de crédito e de obter garantia conforme previsto no § 3º do art. 23 da LRF.

Deve-se mencionar que deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medidas para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo é considerado infração administrativa conforme previsto no art. 5º, inc. IV, da Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/00)¹⁷⁸.

Por fim, cabe citar que esta irregularidade foi considerada como secundária, somente pelo fato de ter ocorrido a suspensão do prazo para reenquadramento do montante de despesas com pessoal ao limite legal.

¹⁷⁸ Lei 10.028/00 Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:(..)

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

15.6 IRREGULARIDADE 6 (SECUNDÁRIA): PREVISÃO DE RECEITA SUPERESTIMADA PROVOCANDO DESEQUILÍBRIO NAS CONTAS PÚBLICAS

Conforme já evidenciado neste Relatório, a diferença média anual entre a receita prevista e a arrecadada foi de R\$ 3,04 bilhões, totalizando o montante de R\$ 12,16 bilhões durante os quatro anos de mandato.

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
Deficit de arrecadação médio de 2017 a 2020 - R\$ 3,04 bilhões			

Sobre o tema, no parecer prévio referente às contas de 2019, foi constatado que o Poder Executivo utilizou o artifício fiscal de superestimar a receita no último bimestre, impossibilitando a detecção de implementos de contingenciamentos orçamentários durante a execução da despesa, mesmo sendo orientado por este Tribunal nas Contas de 2018.

No mesmo parecer, em face da ocorrência sistemática da referida prática nociva às finanças municipais, foi determinado que as estimativas para previsão da receita fossem realizadas de maneira a refletir com maior fidedignidade os valores a serem efetivamente arrecadados em cada bimestre, observando as normas técnicas e legais, os efeitos das alterações na legislação, a variação do índice de preços, o crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante conforme disposto no art. 12 da LRF.

Adicionalmente, também foi determinada a reavaliação e o aprimoramento do sistema de planejamento orçamentário e financeiro, de forma a evitar a ocorrência sistemática de insuficiência de caixa durante o exercício, possibilitando a correção tempestiva de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme disposto no § 1º do art. 1º da LRF, promovendo, inclusive, ao longo do ano, os ajustes necessários na projeção da receita bimestral e anual.

Ademais, esta corte de contas, na decisão proferida no processo 40/100.308/20, que tratou do exame do Relatório de Gestão Fiscal referente ao primeiro quadrimestre de 2020, proferiu a seguinte determinação:

DETERMINAR que seja feita uma reavaliação de todo o planejamento orçamentário,

inclusive contemplando a revisão das metas bimestrais de arrecadação e a programação mensal de desembolso, de forma a adequá-lo ao novo cenário macroeconômico decorrente da Pandemia do Coronavírus, conforme preconizado no art. 12 da LRF e no art. 55 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 6.623/19), possibilitando assim a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Adicionalmente, que seja apresentado um plano de contingenciamento orçamentário compatibilizado com a nova projeção de fluxo de caixa para o exercício financeiro;

Com o mesmo intuito, através do processo 40/100.619/20, que tratou do Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira referente aos meses de janeiro a maio de 2020, foram proferidas as seguintes determinações:

DETERMINAR à Secretaria Municipal de Fazenda que promova os contingenciamentos necessários para que as despesas sejam realizadas (empenhadas) dentro do limite do real ingresso financeiro previsto para o exercício, de forma a atender os princípios do equilíbrio financeiro e da gestão fiscal responsável e cumprir o determinado no art. 42 da LRF179. Adicionalmente, que seja informado a cada unidade orçamentária o limite de desembolso financeiro disponível para que os respectivos ordenadores de despesas promovam os ajustes necessários atinentes a assegurar o cumprimento do dispositivo supracitado;

DETERMINAR à Comissão de Programação Financeira e Gestão Fiscal que promova as alterações necessárias na projeção de receitas bimestrais de arrecadação e no cronograma mensal de desembolso fixados pela Deliberação CPFGEF N.º 726/2020, para que as receitas previstas reflitam com maior fidedignidade o efetivo ingresso de recursos em face do atual cenário econômico recessivo causado pela Pandemia do Coronavírus, de forma a atender o comando do art. 12 da LRF180 e evitar o agravamento da insuficiência financeira;

Entretanto, apesar de todos os alertas e determinações proferidos durante o exercício de 2020 por este Tribunal visando evitar o agravamento da situação fiscal do Município do Rio de Janeiro, faltaram recursos financeiros para quitar integralmente obrigações prioritárias como, por exemplo, o décimo terceiro salário e a folha de pagamento de pessoal de dezembro.

Importante ressaltar que a correta projeção das metas bimestrais de arrecadação é fundamental para verificação das necessidades de correção dos desvios capazes de

¹⁷⁹ 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.

¹⁸⁰ Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

afetar o equilíbrio das contas públicas. Além disso, proporciona a aplicação da regra prevista no art. 9º da LRF, que impõe a realização de limitação de empenho e movimentação financeira caso seja verificado, ao final de um bimestre, o risco de não cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais.

Neste diapasão, insta salientar que, com o estado de calamidade pública reconhecido pelo ex-prefeito através do Decreto nº 47.355, de 08 de abril de 2020, e declarado pela Assembleia Legislativa por meio do Decreto Legislativo nº 05, de 16 de abril de 2020, o Município do Rio de Janeiro ficou dispensando de cumprir as metas fiscais em face do disposto no art. 65 da LRF.

Porém, por ser tratar do último ano de mandato, em face da necessidade do cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, havia a obrigação preeminente de efetivar os contingenciamentos necessários para evitar que a realização de despesa superasse o montante arrecadado.

No entanto, o que se verificou no exercício foi a repetição de práticas realizadas em exercícios anteriores como a inclusão de recursos não assegurados na previsão da receita constante da LOA, contrariando o art. 12 da LRF e aumentando assim o limite de gastos no exercício, o que contribuiu decisivamente para o montante da insuficiência financeira de R\$ 5,55 bilhões apurada no exercício.

Ademais, contrariando as determinações deste Tribunal, não foram proferidos os ajustes necessários na projeção das metas de arrecadação e na programação da despesa, culminando no déficit orçamentário e na insuficiência financeira apurados no exercício, desequilibrando ainda mais as contas municipais e impedindo a implementação da regra prevista no art. 42 da LRF.

Em face de todo o exposto, considerando o elevado aumento da insuficiência financeira e a falta de medidas estruturantes pelo Chefe do Poder Executivo para equilibrar as finanças municipais, mesmo diante de sucessivos alertas e ressalvas proferidos por este Tribunal desde 2017, resta tipificada conduta contrária ao princípio da gestão fiscal responsável que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme previsto no § 1º do art. 1º da LRF.

15.7 IRREGULARIDADE 7 (SECUNDÁRIA): DESCUMPRIMENTO DO ART. 55 DA LEI Nº 6.623/2019 (LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS 2020)

Ao analisar a execução orçamentária e financeira das despesas realizadas em 2020, foi constatada a realização de R\$ 35 milhões com despesas não prioritárias, tal como a construção e reforma de praças públicas (Função 15: Urbanismo; Programa 0319:

Intervenções de Revitalização e Reestruturação Urbana; Ação 3015: Urbanização e Reurbanização de praças, áreas de lazer, logradouros, áreas e parques urbanos).

Por outro lado, ao final do exercício financeiro de 2020, constatou-se a falta de recursos para despesas prioritárias, tal como aquelas relacionadas à folha de pagamento de pessoal de dezembro e ao décimo terceiro salário.

Sendo assim, fica tipificado o descumprimento da ordem de prioridade exigida pelo art. 55 da Lei nº 6.623/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020), *in verbis*:

Art. 55. A execução orçamentária de 2020 será baseada no fluxo de ingressos de recursos, devendo os Órgãos e Entidades do Poder Executivo obedecer dentro da programação financeira estabelecida, a ordem de prioridade a seguir:

I - despesas com pessoal, encargos sociais e outros benefícios a servidores;

II - dívida pública;

III - precatórios e sentenças judiciais;

IV - obrigações tributárias e contributivas;

V - concessionárias de serviços públicos; e

VI - compromissos decorrentes de contratos plurianuais cuja nota de autorização de despesa já tenha sido emitida, pelo seu valor integral, no ato da assinatura do respectivo contrato.

15.8 IRREGULARIDADE 8 (SECUNDÁRIA): APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEB EM DESPESAS NÃO PERMITIDAS

Em auditoria realizada pela CAD no mês de março de 2021, foram identificados pagamentos de despesas com recursos do FUNDEB que não se enquadram como de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino no montante de R\$ 704.802,50.

Este procedimento tem ensejado, por parte desta Corte de Contas, reiteradas determinações e recomendação quando das análises das Prestações de Contas de Governo desde o exercício de 2016:

[Parecer Prévio - exercício 2016](#)

Recomendação 12. Que os recursos advindos do FUNDEB sejam aplicados pelo Município somente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos termos do art. 21, caput, da Lei n.º 11.494/2007 c/c o art. 70, caput e incisos I a VIII, da Lei n.º 9.394/1996 (subitem 3.2.3);

[Parecer Prévio - exercício 2017](#)

Determinação 3.14 Que os recursos advindos do FUNDEB sejam aplicados pelo

Município somente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos termos do art. 21, caput, da Lei Federal no 11.494/2007 c/c com o art. 70, caput e incisos I a VIII, da Lei Federal nº 9.394/1996;

Parecer Prévio - exercício 2018

Determinação 05. Que os recursos advindos do FUNDEB sejam aplicados pelo Município somente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos termos do art. 21, caput, da Lei Federal n.º 11.494/2007 c/c com o art. 70, caput e incisos I a VIII, da Lei Federal n.º 9.394/1996 (subitens 3.2.3 e 11-D14).

Parecer Prévio – exercício 2019

Determinação 25. Que os recursos advindos do FUNDEB sejam aplicados somente em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos termos do art. 21, caput, da Lei Federal n.º 11.494/2007 c/c com o art. 70, caput e incisos I a VIII, da Lei Federal n.º 9.394/1996, devendo ser observadas para o exercício de 2021 as novas regras introduzidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020.

Sendo assim, resta tipificado o descumprimento de determinações desse Tribunal de Contas, assim como dos art. 21, caput, da Lei n.º 11.494/2007 c/c o art. 70, caput, da Lei n.º 9.394/1996 (LDB).

15.9 IMPROPRIEDADE 1: NÃO REGULARIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO VALOR SEQUESTRADO DE RECURSOS DE CONTAS BANCÁRIAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, NO VALOR DE R\$ 390.464.584,45.

A CAD informou que, no final do exercício de 2019, em decorrência da ordem judicial emitida pelo Tribunal Regional do Trabalho no processo 0102392-05.2019.5.01.0000, foi realizado o sequestro de recursos de algumas contas bancárias do Município do Rio de Janeiro no valor de R\$ 390.464.584,45, para fins de pagamento de obrigações da Secretaria Municipal de Saúde junto a prestadores de serviços, conforme mencionado no subitem 4.3.2, fls. 342 do Livro de Prestação de Contas de Governo, referentes ao exercício de 2019.

Em auditoria realizada pela Especializada desta Corte de Contas em março de 2020, foi constatado que o valor de R\$ 390,46 milhões não transitou pela execução orçamentária em 2019, **não observando o estágio de empenho da despesa, preconizado no artigo 58 da Lei nº 4.320/1964, ocasionando a realização de despesas sem prévio empenho, fato proibido pelo artigo 60 da citada Lei.**

Adicionalmente, a auditoria constatou que “R\$ 38,13 milhões de parte dos R\$ 390,46 milhões foram sequestrados de contas bancárias referentes a diversos fundos municipais que possuem destinação de seus recursos vinculados em Lei, não sendo previsto na Lei de

criação desses fundos a utilização de recursos para o pagamento de prestadores de serviços da Secretaria Municipal de Saúde”.

Em face do exposto, foram proferidas as seguintes determinações no parecer prévio referente às contas de 2019:

D19. Que a SMF recomponha o montante de R\$ 38,13 milhões às contas vinculadas a fundos que sofreram sequestro em função da ordem judicial emitida pelo TRT no processo n.º 010239205.2019.5.01.0000 (subitem 10.17);

D20. Que a SMS proceda à execução orçamentária do valor de R\$ 390,46 milhões referente aos sequestros efetuados nas contas do Município, em função da ordem judicial emitida pelo TRT no processo n.º 0102392-05.2019.5.01.0000 (subitem 10.17);

A CAD também apontou que, em consulta ao balancete de dezembro de 2020 da administração direta, parte dos valores sequestrados dos fundos com destinação específica ainda não haviam sido recompostos, demonstrando que a Determinação D19 não foi integralmente cumprida, conforme informado no item 6.2 do relatório:

Em consulta ao Balancete de Verificação da Administração Direta em Dezembro de 2020, constata-se que os valores abaixo ainda não foram recompostos aos fundos vinculados de origem, concluindo-se, portanto, que a referida determinação não foi integralmente cumprida.

Sequestros	Valor
SEQUESTROS JUDICIAISEM CONTAS BANCÁRIAS - FMHIS - FR 108	103.799
SEQUESTROS JUDICIAISEM CONTAS BANCÁRIAS - FMH - FR 108	38.854
SEQUESTROS JUDICIAISEM CONTAS BANCÁRIAS FCA FR 113	6.289.632
SEQUESTROS JUDICIAISEM CONTAS BANCÁRIAS FMI - FR 113	100.693
SEQUESTROS JUDICIAISEM CONTAS BANCÁRIAS FMAD - FR 113	158.597
SEQUESTROS JUDICIAISEM CONTAS BANCÁRIAS FMDC - FR 113	7.274.446
Total	13.966.020

Além disso, a especializada informou que no Balancete da Administração Direta referente a dezembro de 2020 foi evidenciado que o montante de R\$ 160,36 milhões a título de valores sequestrados judicialmente permanece pendente de regularização orçamentária, concluindo que a Determinação D20 também não foi integralmente cumprida.

Portanto, ficou caracterizado o descumprimento das regras previstas no Capítulo III (Da Despesa) do Título VI (Da Execução do Orçamento) da Lei nº 4.320/1964 que exige o processamento orçamentário das despesas custeadas com recursos públicos. Ademais, a não recomposição dos recursos vinculados atentou contra o disposto no § único do art. 8º da LRF, *in verbis*:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que

dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

15.10 IMPROPRIEDADE 2: FALTA DE MEDIDAS ESTRUTURANTES E EFICAZES PARA COMBATER A PERDA DE ATIVOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA

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

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

Por consequência, no parecer prévio referente às contas de 2019 foi proferida a seguinte determinação:

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;

Em relação às Contas de 2020, consta no Relatório da CAD que, em auditoria realizada em março do ano corrente, foi verificado que o montante de cancelamentos de créditos em decorrência de prescrição totalizou R\$ 269,42 milhões (R\$ 261,59 milhões em 2019). Já o saldo atualizado das certidões não ajuizadas, com data de prazo prescricional até 31/12/2020, apresentou o montante de R\$ 11,65 bilhões (R\$ 2,09 bilhões em 2019), dos quais R\$ 1,63 bilhão com exigibilidade suspensa (subitem 7.6.3). Desta forma, com base nos dados levantados é possível notar que, tanto os cancelamentos por prescrição, quanto os créditos não ajuizados com data de prazo prescricional ao final do exercício aumentaram em relação ao ano anterior.

Em face do exposto, fica evidenciada a falta de efetividade das medidas tomadas

pelo Poder Executivo para evitar a perda patrimonial decorrente de créditos inscritos em dívida ativa, contrariando os Princípios da Eficiência (art. 37 da CF) e da Gestão Fiscal Responsável (§ 1º do art. 1º da LRF) e contribuindo ainda mais para o desequilíbrio das contas públicas, mesmo sendo advertido nos Pareceres Prévios referentes aos exercícios de 2017, 2018 e 2019.

15.11 IMPROPRIEDADE 3: INCLUSÃO DE DESPESAS INDEVIDAS NO CÁLCULO DA MDE

As ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins de limite constitucional, são aquelas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais em todos os níveis e estão elencadas no art. 70 da Lei n.º 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB).

O Poder Executivo apresentou o Anexo 8 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE, em atendimento ao art. 165, §3º, da CF c/c o art. 72 da LDB, no subitem 2.1.7 da Prestação de Contas de Governo de 2020. No entanto, a CAD identificou diversas despesas computadas como MDE que não se enquadram como de manutenção e desenvolvimento do ensino no total de R\$ 9.985.042,53, realizando o ajuste do percentual aplicado em MDE no exercício, conforme quadro abaixo:

		R\$
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE/2020		
I - Base de Cálculo do Anexo 8 - RREO		
[A] - Receita de Impostos e Transferências		15.398.871.475,08
[B] - Despesas para Fins de MDE		4.445.397.930,72
II - Exame TCM/SGCE/CAD		
(-) Deduções		
1) Despesas com o Ensino Estadual		8.566.633,00
2) Segurança Pública (GMRIO)		1.009.206,00
3) Despesas com Assistência Médica (Multirio)		351.500,52
4) Despesas com Concessionárias (Juros e Multas)		57.703,01
[C] - Total das Deduções (itens 1 a 4)		9.985.042,53
[D] - Despesas para Fins de Limite [B-C]		4.435.412.888,19
[E] - Percentual Aplicado em 2020:	CGM = [B/A]	28,87%
	TCM = [D/A]	28,80%

Ressalta-se que no Parecer Prévio referente ao exercício de 2019, esta Corte fez constar a Determinação D24, no sentido de que a CGM, a SMF e a SME criassem, 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.

Ademais, esta Corte vem promovendo cálculos de ajuste na apuração do

percentual com MDE com a dedução de despesas indevidas desde o exercício de 2004.

Conclui-se que resta configurado o descumprimento da Determinação D24 do Parecer Prévio referente às Contas de 2019, assim como art. 70, caput, e I a VIII, da Lei n.º 9.394/1996 (LDB).

Entretanto, fazendo-se a exclusão dos valores indevidos no cálculo da MDE, ainda assim o limite mínimo legal seria atingido. Por tal razão, este item não foi considerado uma irregularidade, mas sim uma impropriedade.

15.12 DISTORÇÃO 1: RESULTADO ORÇAMENTÁRIO NÃO FIDEDIGNO

O Balanço Orçamentário revela que o Município arrecadou o montante de R\$ 29,49 bilhões e realizou despesas no valor de 30,49, bilhões gerando um deficit orçamentário de R\$ 994 milhões.

De acordo com o art. 35 da Lei n.º 4.320/1964 e as regras estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, o Balanço Orçamentário deve evidenciar como receitas realizadas aquelas que foram efetivamente arrecadadas e, como despesas realizadas, aquelas que passaram pelo estágio do empenho.

No entanto, a CAD (subitem 9.2.2 do seu Relatório) informou que o valor de R\$ 580,61 milhões não transitou pela execução orçamentária no exercício, não observando o estágio de empenho da despesa, preconizado no artigo 58 da Lei n.º 4.320/1964, e ocasionando a realização de despesas sem prévio empenho, que é vedado pelo artigo 60 da citada Lei.

Destarte, o resultado orçamentário informado ao não contemplar despesas que, obrigatoriamente, deveriam ser empenhadas, comprometeu a sua utilidade por não representar com fidedignidade os fenômenos econômicos.

Em face do exposto, o Balanço Orçamentário apresentado, apesar de contemplar despesas efetivamente empenhadas, não refletiu, com fidedignidade, a essência econômica das transações. Por conseguinte, o resultado orçamentário, apesar de apurado conforme as regras da Lei n.º 4.320/1964, não pode ser considerado como informação útil para avaliação da gestão, tendo em vista a materialidade das despesas realizadas sem prévio empenho.

Portanto, considerando que o Balanço Orçamentário é peça integrante dos instrumentos de transparência previstos no art. 48 da LRF, deveria ter sido incluída nota explicativa evidenciando o total das despesas realizadas sem execução orçamentária relativas ao exercício no referido demonstrativo, de forma a atender às regras estabelecidas pelo Conselho Federal de Contabilidade, principalmente a NBC TSP

– Estrutura Conceitual¹⁸¹, a dar fidedignidade aos dados e a não prejudicar os diversos usuários da informação contábil.

Por fim, é importante ressaltar que tal evidenciação não exime os responsáveis pelas irregularidades cometidas, em especial, pela prática rotineira de realizar despesas sem prévio empenho (art. 60 da Lei nº 4.320/1964).

15.13 DISTORÇÃO 2: NÃO CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS E RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL NÃO FIDEDIGNOS

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional¹⁸², 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:

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:

¹⁸¹ Norma Brasileira De Contabilidade, NBC TSP Estrutura Conceitual, de 23 de setembro de 2016
Representação fidedigna

3.10 Para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. A informação que representa fielmente um fenômeno econômico ou outro fenômeno retrata a substância da transação, a qual pode não corresponder, necessariamente, à sua forma jurídica.

(...)

3.12 A omissão de algumas informações pode fazer com que a representação do fenômeno econômico ou outro qualquer seja falsa ou enganosa, não sendo útil para os usuários dos RCPGs. (...)

1.4 Os RCPGs são os componentes centrais da transparência da informação contábil dos governos e de outras entidades do setor público, aprimorando-a e favorecendo-a.

(...)

2.1 Os objetivos da elaboração e divulgação da informação contábil estão relacionados ao fornecimento de informações sobre a entidade do setor público que são úteis aos usuários dos RCPGs para a prestação de contas e responsabilização (accountability) e tomada de decisão.

(...)

2.31 Os RCPGs têm papel significativo em fornecer a informação necessária para dar suporte ao cumprimento da obrigação do governo ou de outra entidade do setor público em prestar contas, assim como o de fornecer informação útil para a tomada de decisão...

¹⁸² Manual de Demonstrativos Fiscais – 9ª Edição – pag. 56

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Em 17/04/2020, com o reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Legislativo Estadual, por meio do Decreto Legislativo nº 05/2020, o Município ficou dispensado de cumprir as metas fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF.

No exercício de 2020, de acordo com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre, publicado no Diário Oficial de 28 de janeiro de 2021, o resultado primário foi de R\$ 1,74 bilhão, frente à meta de R\$ 1,96 bilhão, e o resultado nominal foi de R\$ 440 milhões negativos, face à meta de R\$ 1,13 bilhão positivos.

A STN¹⁸³ explica que o resultado primário, por meio da metodologia “acima da linha” (usada na apuração dos resultados supramencionados), representa a diferença entre as receitas primárias totais realizadas e as despesas primárias totais pagas. O resultado positivo corresponde a um superavit de fluxo de caixa primário e o negativo, a um deficit de fluxo de caixa primário. O cálculo do resultado primário é feito considerando-se as despesas que efetivamente saíram do caixa do governo.

No entanto, conforme informado pela CAD, foram realizadas despesas sem passar pela execução orçamentária no montante de R\$ 2,03 bilhões, que conseqüentemente não passaram pelos estágios do empenho, liquidação e pagamento e não integraram o montante das despesas primárias utilizadas no cálculo do resultado primário. Ademais só no exercício de 2020, o montante de despesas sem prévio empenho da administração direta totalizou o montante de R\$ 580,61 milhões.

Neste diapasão, é importante ressaltar que todos os entes devem observar as regras de execução orçamentária estabelecidas na Lei nº 4.320/1964, que determina que o processamento da despesa orçamentária contemple obrigatoriamente as seguintes etapas: empenho, liquidação e pagamento (arts. 58 a 65). Logo, a STN, ao fixar as regras para apuração do resultado primário e nominal, através do Manual de Demonstrativos Fiscais, não desobriga o cumprimento do padrão de execução da despesa fixado pela referida norma geral. Portanto, atender o referido Manual sem observar as regras gerais do Direito Financeiro possibilita a ocorrência de distorções relevantes nas informações e nos resultados apurados.

Portanto, a prática de realizar despesas sem a devida execução orçamentária acabou distorcendo os resultados fiscais, ademais, as despesas incorridas só serão

¹⁸³ Manual de Demonstrativos Fiscais – 9ª Edição – pag. 234

computadas no cálculo das metas fiscais quando forem empenhadas, liquidadas e pagas. Nesse sentido, a Administração que realizou a despesa irregular acaba apresentando resultados fiscais majorados no exercício, já que a despesa só será computada no ano da sua regularização, que poderá acontecer, inclusive, em outro mandato.

15.14 DESCUMPRIMENTO DO LIMITE PARA APLICAÇÃO DE RECURSOS ORIUNDOS DE MULTAS DE TRÂNSITO EM CAMPANHAS EDUCATIVAS DE PREVENÇÃO DE ACIDENTES

De acordo com os cálculos efetuados pela CAD, o valor empenhado em campanhas educativas de prevenção de acidentes foi de R\$ 1,12 milhão, correspondendo a menos de 1% do total arrecadado com multas de trânsito no exercício.

Sendo assim, fica tipificado o descumprimento da Lei Municipal n.º 4.644/2007, alterada pela Lei n.º 6.517/2019, que determina ao Poder Executivo a obrigação de aplicar o percentual mínimo de cinco por cento (5%) do valor arrecadado das multas de trânsito em campanhas educativas de prevenção de acidentes. Segundo a Lei, as campanhas deverão alcançar prioritariamente os jovens, os motoristas de carteiras recém-emitidas e aqueles que, envolvidos em qualquer tipo de infração, estejam obrigados a cursos de reciclagem e direção defensiva.

No entanto, a Secretaria Municipal de Transporte, a através do Ofício SMTR n.º 704, de 09/06/2021, informou que, com o agravamento da situação econômica, foram editadas normas¹⁸⁴ que desvincularam as receitas do Executivo Municipal, desobrigando o cumprimento do percentual previsto na Lei Municipal n.º 4.644/2017, alterada pela Lei n.º 6517/2019. Dessa forma, a questão não foi considerada uma irregularidade.

15.15 AUSÊNCIA DE MEDIDAS ESTRUTURANTES E EFICAZES PARA REVERTER O CENÁRIO FISCAL DE DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO, ORÇAMENTÁRIO E PATRIMONIAL

No parecer prévio referente às contas de 2019 foi proferido por este Tribunal os seguintes alertas relacionados à situação fiscal, contábil e patrimonial do Município do Rio de Janeiro:

A1. Risco de colapso nas finanças do MRJ caso não sejam tomadas as medidas estruturantes para reverter o cenário fiscal de desequilíbrio financeiro, orçamentário e patrimonial (Item 8);

A10. Alertar que a situação patrimonial do MRJ evidencia um patrimônio líquido

¹⁸⁴ Lei municipal n.º 6737/2020 e Decreto n.º 47393/2020

negativo de R\$ 21,71 bilhões. Comparando o valor de 2018 com o de 2019, verifica-se um incremento de 180% no passivo a descoberto, passando de R\$ 7,76 bilhões para R\$ 21,71 bilhões, proveniente de um resultado patrimonial negativo (deficit patrimonial) de R\$ 13,95 bilhões;

A11. Alertar que as dívidas com fornecedores e o endividamento total do Município somam R\$ 3,63 bilhões e R\$ 70,41 bilhões respectivamente. Comparando os dados de 2017 com os de 2019, observa-se um incremento de R\$ 1,44 bilhão nas dívidas com fornecedores e R\$ 17,62 bilhões no endividamento total;

A12. Alertar que a poupança corrente (receita corrente – despesa corrente) acumulada no período (2017 a 2019) foi negativa em R\$ 505 milhões. Ressalta-se que, de acordo com a análise da capacidade de pagamento realizada em 2020 pelo Tesouro Nacional (CAPAG), o Município do Rio de Janeiro foi classificado com nota C e, portanto, sem rating para empréstimos com garantia da União. A STN destacou que, para a Cidade do Rio de Janeiro, a solução do problema de caixa não será suficiente, pois o indicador de poupança corrente aponta para um elevado comprometimento das suas receitas com despesas correntes;

A13. Alertar que os índices de liquidez corrente e imediata de 2019 foram 0,92% e 0,15% respectivamente, representando o pior cenário verificado no período;

A14. Alertar que, baseado em informações divulgadas pela Secretaria do Tesouro Nacional sobre a situação fiscal das capitais dos estados referente a 2019 (P008), foi constatado que o MRJ é a 2ª Capital mais endividada do país, a 1ª Capital com maior risco de insolvência, a 1ª Capital com maior comprometimento da sua receita corrente líquida com despesa bruta de pessoal, a 1ª Capital em comprometimento da RCL para pagamento de juros e amortizações de dívidas, a 1ª Capital com maior rigidez financeira (pouca flexibilidade fiscal), a 1ª Capital em falta de caixa para bancar suas despesas mensais, a 1ª Capital em transferência de despesa do exercício para o seguinte, mesmo sendo a 2ª capital em autonomia fiscal, com 64,40% de sua receita total advinda de arrecadação própria.

Entretanto, apesar dos referidos alertas evidenciando a contínua degradação das contas públicas, não foram identificadas a adoção de medidas estruturantes e sistêmicas pelo Poder Executivo para mitigar o cenário de risco de colapso financeiro e possível paralisação de serviços públicos essenciais.

Ademais, o que se observou no exercício foi um agravamento do cenário que culminou na falta de recursos financeiros para pagamento de despesas prioritárias como as folhas de pagamento de dezembro e do décimo terceiro referentes ao exercício de 2020.

Em sentido contrário, foram apresentados nos últimos meses de mandato de quatro projetos de lei¹⁸⁵ relacionados à renúncia de receitas que poderiam provocar queda na arrecadação da receita do Município do Rio de Janeiro (MRJ) sem prever

¹⁸⁵ Projetos de Lei nº 1986/2020, 1991/2020, nº 1992/2020 e nº 1993/2020.

medidas de compensação como contrapartidas exigidas nos termos do art. 14, inciso II, da LRF.

Vale acrescentar que, conforme acórdão do Tribunal Superior Eleitoral - TSE, a inércia do gestor público em reduzir o déficit público, apesar de emitido alerta pelo Tribunal de Contas, assim como a existência de contratos assinados e despesas decorrentes de empenhos emitidos nos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor público, sem suficiente disponibilidade de caixa e o descumprimento dos arts. 1º, § 1º e 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal são fatos motivadores da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990¹⁸⁶, por representarem irregularidades insanáveis que configurem ato doloso de improbidade administrativa. A referida decisão foi emitida pelo TSE, nos termos do voto proferido pelo Ministro Edson Fachin, que negou provimento do agravo regimental referente a negativa de registro de candidatura de deputado estadual que teve suas contas rejeitadas pelo TCE-RJ.

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO Nº 0600769-92.2018.6.19.0000 – RIO DE JANEIRO – RIO DE JANEIRO

(...)

2 - O art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990 exige, para a sua configuração, a presença dos seguintes requisitos: exercício de cargos ou funções públicas; rejeição das contas pelo órgão competente; insanabilidade da irregularidade verificada; ato doloso de improbidade administrativa; irrecurribilidade do pronunciamento de desaprovação das contas e inexistência de suspensão ou anulação judicial do aresto de rejeição das contas.

3- A inércia do gestor público em reduzir o déficit público, apesar de emitido alerta pelo Tribunal de Contas, evidencia o descumprimento deliberado das obrigações constitucionais e legais que lhes eram impostas e consubstancia irregularidade insanável em suas contas que caracteriza ato doloso de improbidade administrativa.

4- A existência de contratos assinados e despesas decorrentes de empenhos emitidos nos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor público, sem suficiente disponibilidade de caixa, indica a existência de irregularidade insanável em suas contas que caracteriza ato doloso de improbidade administrativa.

5- O descumprimento dos arts. 1º, § 1º e 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal

¹⁸⁶ g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; (Redação dada pela Lei Complementar n.º 135, de 2010)

constitui irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, que, juntamente com os demais requisitos identificados, atrai a causa de inelegibilidade do art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990.

15.16 ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

Ressalta-se que o alto valor constatado de insuficiência financeira suportado pelo MRJ contribui para o aumento dos valores contabilizados como obrigações a pagar ao final do exercício financeiro. E, parte deles, compõe o valor da dívida flutuante, nos termos do art. 92, inciso I, da Lei nº 4.320/1964¹⁸⁷.

Cabe destacar outro ponto importante relacionado à observância da ordem cronológica de pagamentos. Diversas normas possuem o objetivo de preservar os princípios da isonomia, da impessoalidade, da segurança jurídica, da economicidade e da moralidade, evitando a concessão indevida de tratamento diferenciado no pagamento dos fornecedores. Dessa forma, o art. 1º, inciso XII, do Decreto-Lei nº 201/67¹⁸⁸ prevê que a inversão da ordem de pagamentos caracterizaria crime de responsabilidade. O instituto da Ordem Cronológica de Pagamentos também foi inserido no art. 5º da Lei nº 8.666/1993¹⁸⁹. Existe, inclusive, tipificação penal pelo seu descumprimento no art. 337-H da Lei nº 14.133/2021¹⁹⁰, que revogou o art. 92 da Lei nº 8.666/1993¹⁹¹.

¹⁸⁷ Art. 92. A dívida flutuante compreende:

- I - os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida;
- II - os serviços da dívida a pagar;
- III - os depósitos;
- IV - os débitos de tesouraria.

Parágrafo único. O registro dos restos a pagar far-se-á por exercício e por credor distinguindo-se as despesas processadas das não processadas.

¹⁸⁸ 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;

¹⁸⁹ Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

¹⁹⁰ 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.

¹⁹¹ 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.

Ademais, faz-se necessário que os valores representativos de obrigações a pagar sejam divulgados para que a sociedade possa acompanhar o correto cumprimento da ordem cronológica de pagamentos. Nessa seara, reproduzo trecho do livro Controle Interno Municipal publicado pelo TCE-RS cuja organização coube à Eda Regina Doederlein Schwartz¹⁹².

Visando minimizar as demandas do controle social quanto à “fila de pagamento” dos credores, faz-se imprescindível o atendimento à Lei de Transparência (Lei Federal nº 12.527/2011, art. 8º), tornando pública a relação dos beneficiários e possibilitando o acompanhamento, por parte dos usuários, da informação, na página eletrônica do Órgão.

A Lei Federal nº 12.527/2011 é conhecida como Lei de Acesso à informação (LAI) e dispõe em seu art. 8º que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Confirmando o princípio da transparência, a LRF trata do tema em, no mínimo, dois momentos. O primeiro¹⁹³ trata do aspecto principiológico consubstanciado no art. 1º, § 1º e o segundo¹⁹⁴ busca elencar os instrumentos de transparência da gestão fiscal por meio do art. 48, em especial, o inciso II do § 1º.

Por fim, a recente Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) atribui de forma expressa, em seu art. 141, § 1º, um papel fundamental dos Tribunais de Contas na fiscalização da ordem cronológica de pagamentos. Vejamos:

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.

¹⁹² Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - Controle interno municipal: estudos e casos práticos / Eda Regina Doederlein Schwartz, organizadora – 2. ed. – Porto Alegre, 2021.

¹⁹³ Art. 1º, § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

¹⁹⁴ Art. 48, § 1º A transparência será assegurada também mediante:

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

§ 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;

(...).

§ 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. (grifos nossos)

Diante do arcabouço normativo apresentado, tendo em vista o papel fiscalizador desta Corte de Contas e o controle social, torna-se extremamente necessário que, em cumprimento ao preconizado no art. 141, § 3º da Lei nº 14.133/2021, seja disponibilizado pelo Poder Executivo Municipal, em seu sítio eletrônico (Portal da Transparência Rio), as listas contendo a ordem cronológica de exigibilidade de todos os créditos contabilizados em obrigações a pagar, tais como os restos a pagar, separadamente para cada fonte diferenciada de recurso.

Tendo em vista 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 2020 a seguir.

16. PROJETO DE PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, com base no art. 71 da Constituição Federal, no art. 124, § 3º da Constituição Estadual, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 04 de 1991, no art. 88, inciso I da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro e no art. 29 da Lei nº 289, de 25 de novembro de 1981, alterada pela Lei Complementar nº 82, de 16 de janeiro de 2007; e

Considerando que a análise realizada por este Tribunal subsidia, com elementos técnicos, o órgão de cúpula do Poder Legislativo para que este emita seu julgamento e, assim, atenda a sociedade em seu justo anseio por transparência e correção na gestão dos recursos públicos;

Considerando que o Tribunal de Contas, ao apreciar as Contas de Governo, além de apurar a observância aos preceitos constitucionais e 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 em vigor, o parecer prévio do Tribunal de Contas e o subsequente julgamento pela Câmara dos Vereadores não exige a responsabilidade dos ordenadores e ratificadores de despesa, bem como das pessoas que arrecadaram e geriram dinheiro, valores e bens municipais, ou pelos quais seja o Município responsável cujos processos pendem 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 a magnitude do estoque de despesas realizadas à margem dos procedimentos orçamentários não regularizados que totalizou o montante de R\$ 2,03 bilhões até o fim do exercício (subitem 15.2);

Considerando o elevado montante de despesas realizadas sem prévio empenho no exercício de 2020 que totalizou R\$ 580,61 milhões só na Administração Direta (subitem 15.2);

Considerando que o montante de despesas realizadas sem passar pela execução orçamentária e, portanto, não empenhadas, liquidadas e pagas, distorceu de forma relevante o cálculo dos resultados orçamentário, primário e nominal apresentados (subitens 15.2, 15.12 e 15.13);

Considerando que, apesar de vários alertas e ressalvas proferidos por este Tribunal, o montante de despesas sem a devida execução orçamentária só aumentou, o que evidencia a falta de promoção de medidas estruturantes e sistêmicas efetivas pelo comando do Poder Executivo para coibir tal prática danosa às finanças municipais (subitem 15.2);

Considerando que o Poder Executivo voltou a utilizar o artifício fiscal de superestimar a receita do último bimestre, impossibilitando a detecção de implementos de contingenciamentos orçamentários e financeiros necessários ao equilíbrio contas públicas (subitem 15.6);

Considerando que a discrepância entre a receita prevista e a realizada no montante de R\$ 3,32 bilhões, contribuiu decisivamente para o desequilíbrio das contas públicas, mesmo sendo orientado por este Tribunal, nas Contas de 2018 que as estimativas para previsão da receita fossem realizadas de maneira a refletir com maior fidedignidade os valores a serem efetivamente arrecadados em cada bimestre, em cumprimento ao art. 12 da LRF (subitem 15.6);

Considerando que a despesa total com pessoal do Poder Executivo no exercício de 2020 correspondeu a 56,24% da receita corrente líquida, ultrapassando assim o limite de 54% estabelecido na alínea b) do inciso III do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, mesmo sendo alertado por este Tribunal desde 2017 sobre o crescimento dos referidos gastos, inclusive sobre o atingimento do limite prudencial ocorrido no exercício de 2018 (subitem 15.5);

Considerando que a insuficiência financeira para satisfazer as obrigações já assumidas com fornecedores e prestadores de serviços atingiu o montante de R\$ 5,55 bilhões no exercício (quase 18,80% da receita arrecadada em 2020) (subitem 15.1);

Considerando a magnitude do referido desprovimento nas contas públicas, que é equivalente, por exemplo, a 45% da receita tributária arrecadada, ou 6,14 folhas de pagamento do Poder Executivo ou 7,9 vezes o valor gasto com investimento (subitem 15.1);

Considerando que, desde 2017, este Tribunal vem alertando e ressaltando as Contas de Governo em face da insuficiência financeira apresentada nas contas municipais e, mesmo assim, houve um aumento de 138,20 % no deficit do período (subitem 15.1);

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 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);

Considerando que, em relação à Previdência, a avaliação atuarial de 31/12/2020 apresentou um resultado deficitário de R\$ 37,58 bilhões, correspondendo a um acréscimo de R\$ 2,92 bilhões (8,43%) no deficit atuarial apurado em 31/12/2019 (subitem 15.3);

Considerando que o resultado orçamentário previdenciário de 31/12/2020 foi deficitário em R\$ 1,01 bilhão, correspondendo a um acréscimo de R\$ 349,58 milhões em relação ao apurado em 31/12/2019 (subitem 15.3);

Considerando que o agravamento da situação deficitária do FUNPREVI, tanto atuarial quanto financeira, decorre da não adoção de medidas estruturantes e sustentáveis mesmo diante de Determinações/Recomendações proferidas por este Tribunal visando à retomada do equilíbrio financeiro de curto e longo prazo do Fundo

(subitem 15.3);

Considerando a ausência de justificativas plausíveis para o pedido de esclarecimentos encaminhado por esta Corte de Contas, bem como para o exercício do contraditório e da ampla defesa, oportunizado ao Exmo. Sr. Marcelo Bezerra Crivella, diante das irregularidades identificadas, que poderiam, em tese, ensejar eventual e futura reprovação das contas;

Considerando as justificativas apresentadas para o pedido de esclarecimentos encaminhado por esta Corte de Contas, bem como para o exercício do contraditório e da ampla defesa, oportunizado ao Exmo. Sr. Vereador Jorge Miguel Felipe, diante das irregularidades identificadas, que poderiam, em tese, ensejar eventual e futura reprovação das contas;

Considerando que o conjunto de dados orçamentários, financeiros e patrimoniais revela o agravamento das finanças municipais, mesmo com o incremento de R\$ 2,92 bilhões na receita arrecadada e R\$ 3,87 bilhões na RCL ocorrido entre 2017 e 2020, contrariando assim o princípio da responsabilidade na gestão fiscal fixado no § 1º do art. 1º da LRF, que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (subitem 15.15);

Considerando que o agravamento do cenário orçamentário, financeiro e patrimonial das contas do MRJ foi provocado por um conjunto de omissões do comando do Poder Executivo, como a não correção das estimativas de receita durante o exercício, não adequação das despesas ao fluxo de caixa, não realização de limitação de empenho e contingenciamentos necessários ao equilíbrio orçamentário e financeiro, não adoção de medidas estruturantes e sistêmicas efetivas para coibir a realização de despesas sem autorização legislativa e prévio empenho mesmo sendo alertado por este Tribunal desde 2017 (subitem 15.15);

Considerando, como fator essencial, o descumprimento da regra prevista no art. 42¹⁹⁵ da Lei de Responsabilidade Fiscal (subitem 15.1);

Considerando o descumprimento da regra de prioridade fixada no art. 55¹⁹⁶ da Lei

¹⁹⁵ 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.

¹⁹⁶ Art. 55 A execução orçamentária de 2020 será baseada no fluxo de ingressos de recursos, devendo os Órgãos e Entidades do Poder Executivo obedecer dentro da programação financeira estabelecida, a ordem de prioridade a seguir:

- I - despesas com pessoal, encargos sociais e outros benefícios a servidores;
- II - dívida pública;
- III - precatórios e sentenças judiciais;
- IV - obrigações tributárias e contributivas;

de Diretrizes Orçamentárias (subitem 15.7);

Considerando o descumprimento do prazo previsto art. 177, inciso IV¹⁹⁷, da Lei Orgânica do município do Rio de Janeiro (subitem 15.4);

Considerando o conjunto de irregularidades tipificadas no Parecer da Procuradoria Especial deste Tribunal que concluiu pela emissão de parecer prévio pela não aprovação da presente Prestação de Contas de Governo (subitem 14.2);

Considerando o descumprimento do prazo fixado pela Portaria nº 1.348, de 3 de dezembro de 2019, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, para comprovação da vigência de lei que evidencie a adequação das alíquotas de contribuição ordinária devida ao RPPS, em atendimento ao disposto no § 4º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103.

RESOLVE:

I – Pela emissão de Parecer Prévio **FAVORÁVEL** à aprovação das Contas de Governo da Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, atinentes ao exercício de 2020, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Jorge Miguel Felipe, no período de 22/12/2020 a 31/12/2020.

II – Pela emissão de Parecer Prévio **CONTRÁRIO** à aprovação das Contas de Governo da Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, atinentes ao exercício de 2020, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Marcelo Bezerra Crivella, no período de 01/01/2020 a 21/12/2020, com os seguintes alertas, determinações e recomendações:

ALERTAS

A.1 – Não obstante a suspensão do prazo de recondução em virtude do disposto no § 3.º do art. 15 da Lei Complementar n.º 178, de 13 de janeiro de 2021, que o Poder Executivo atente para o comprometimento de significativa parcela da RCL com as despesas de pessoal (subitem 15.5);

A.2 - De acordo com o disposto na Portaria STN n.º 377, de 08/07/2020, a partir do exercício de 2022, as despesas com mão de obra decorrentes de contratos de gestão firmados com entidades sem fins lucrativos serão consideradas Despesas com Pessoal dos entes contratantes para fins de apuração do limite estabelecido no art. 19 da LRF

V - concessionárias de serviços públicos; e

VI - compromissos decorrentes de contratos plurianuais cuja nota de autorização de despesa já tenha sido emitida, pelo seu valor integral, no ato da assinatura do respectivo contrato.

¹⁹⁷ 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, relativamente ao mês de dezembro, pago até o dia 20 de dezembro do respectivo ano;

(subitem 8.1);

A.3 - O presente cenário orçamentário e fiscal do Município se revela extremamente preocupante e projeta um quadro que requer da nova administração municipal a adoção de esforços fiscais severos para sanear a insuficiência financeira total apurada ao final do exercício (R\$ 5,55 bilhões) que corresponde a 17,76% da dotação do Município para o exercício de 2021 (R\$ 31,27 bilhões) (subitem 15.1).

A.4 - Que o Poder Executivo promova um maior controle dos gastos correntes, de forma a evitar a necessidade de adoção das medidas de ajuste fiscal previstas no art. 167-A da Constituição Federal e de possível aplicação das restrições previstas no respectivo dispositivo caso a relação entre despesas correntes e receitas correntes supere 95% (noventa e cinco por cento).

A.5 - Que o Poder Executivo promova a avaliação de suas políticas públicas e divulgue os resultados alcançados, conforme previsto no § 16 do art. 37 da Constituição Federal, atentando para a restrição quanto à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, prevista na Lei Complementar nº 173/2020, com observância às exigências fixadas nos art. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

DETERMINAÇÕES

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);

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;

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;

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;

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;

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;

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;

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;

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;

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;

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;

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;

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;

D.14 – Que o Executivo Municipal disponibilize no sitio 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);

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.

D.16 - Considerando os sucessivos *deficits* 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;

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;

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;

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;

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;

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;

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;

R.7 - Que o GBP adote, o quanto antes, os procedimentos necessários à efetivação da liquidação da RIOCOP, 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;

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.

Considerando também que, na análise dos indicadores de desempenho dos programas de governo das dez principais funções finalísticas (Educação; Saúde; Urbanismo; Assistência Social; Saneamento; Segurança Pública; Transporte; Cultura; Habitação; e Gestão Ambiental) destacaram-se os seguintes apontamentos:

- Verificou-se que 81% das metas estabelecidas no PPA 2018-2021 não foram atingidas em 2020;
- Dos 93 indicadores avaliados, apenas dezoito atingiram em 2020 a meta prevista no PPA 2018-2021, sendo que oito não foram disponibilizados e dez estavam com valor zero;
- Os programas das funções Educação e Saneamento não atingiram a meta de nenhum de seus indicadores;
- Apenas três dos 23 indicadores de desempenho dos programas da função Saúde alcançaram as metas estabelecidas no PPA, sendo que oito indicadores pioraram em relação aos resultados obtidos em 2017;
- Identificou-se que quinze indicadores pioraram em relação aos resultados alcançados em 2017 (utilizado como referência no PPA), revelando

possíveis retrocessos na implementação das políticas públicas municipais;

- A falta de justificativa formal a respeito do não atingimento das metas, tampouco sobre a não disponibilização de diversos indicadores;
- O aumento do percentual de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) de 28,31% (2019) para 28,80% (2020), mesmo com as escolhas fechadas na maior parte do ano;
- O aumento do patamar do custo mensal estimado por aluno da rede municipal foi de R\$ 827 (2018) para R\$ 917 (2020) e, incluindo as despesas com os inativos da rede de ensino municipal, de R\$ 1.154 (2018) para R\$ 1.301 (2020);
- O não atingimento das metas do indicador da qualidade da Educação Básica (IDEB) nas últimas avaliações, tanto para os Anos Iniciais quanto para os Anos Finais do Ensino Fundamental;
- A redução de R\$ 308,5 milhões dos recursos próprios municipais que levou à diminuição do percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) de 20,64% (2019) para 19,17% (2020), apesar da crise sanitária decorrente da pandemia;
- O custo diário estimado do Hospital de Campanha do Riocentro de R\$ 289 mil, considerando que essa unidade funcionou por apenas 249 dias (de 01/05/2020 a 05/01/2021) e que na maior parte do tempo disponibilizou em torno de 300 leitos (abaixo da sua capacidade inicial planejada de 500 leitos);
- As reduções significativas das despesas com o programa ‘Atenção Primária à Saúde’ (- R\$ 224,7 milhões no valor nominal do empenho entre 2018 e 2020) e redução da cobertura do programa de Saúde da Família, de 70% (2017) para 40% (2020), tendo em vista que essas diminuições afetam o desempenho de todo o sistema de saúde municipal, transferindo o foco dos cuidados preventivos próprios da ‘Atenção Primária’ para os cuidados de maior custo da ‘Atenção Hospitalar’;
- O aumento do número de óbitos maternos (passou de 50, em 2018, para 84, em 2020) e da taxa de mortalidade infantil (passou de 11,5%, em 2018, para 12,2%, em 2020), aquém das metas estabelecidas no PPA;
- Os programas das funções Educação e Saúde definidos como estratégicos no PPA 2018-2021 tiveram redução expressiva da execução da despesa em 2020, alguns até com empenho zerado. São os programas: ‘Alfabetização’; ‘Rio escola integral’; ‘Carioquinhas nas creches e pré-escolas’; ‘Formação de professores’; ‘Atenção Primária à Saúde’; ‘Governança hospitalar e

urgência e emergência'; 'Vigilância e controle do risco sanitário'; e ainda o 'Programa de Atenção Domiciliar ao Idoso', que foi citado como relevante dentro do Programa de Governança Hospitalar e urgência e emergência;

- As reduções expressivas da despesa executada no programa de 'Proteção de Encostas e Áreas de Risco Geotécnico' da função Urbanismo, predominando intervenções emergenciais executadas à medida que os acidentes ocorreram, como por exemplo a execução de obras emergenciais após fortes chuvas ocorridas entre fevereiro e abril em 2019;
- O aumento expressivo tanto em termos orçamentários quanto da execução das despesas dos programas da função Assistência Social, embora apenas 4 dos 13 indicadores dessa função terem atingido em 2020 a meta estipulada no PPA 2018-2021;
- Os Cortes significativos nos programas de 'Controle de Enchentes' e 'Expansão do Saneamento' da função Saneamento e não atingimento em 2020 de nenhum dos quatro indicadores dos programas dessa função;
- O resultado do indicador do programa 'Gestão Sustentável dos Resíduos Sólidos' em 2020, o mais relevante materialmente da função Saneamento, ficou abaixo do resultado obtido em 2017 e não atingiu a meta prevista no PPA; e
- A Função Habitação ser responsável pela maior perda orçamentária e pelo menor nível de execução orçamentária no período de 2018 a 2020, além de não ter sido possível avaliar o nível de atingimento de seus indicadores devido à ausência de memória de cálculo e metodologia de apuração.

Sugere-se as seguintes oportunidades de melhoria:

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 nos 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 realistas, 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 nº 109/2021).

Por fim, sugere-se ainda a expedição de ofício ao Ministério Público, com fulcro no parecer da douta Procuradoria Especial, combinado com o inciso X do art. 60 do Regimento Interno desta Corte de Contas, para ciência e adoção das medidas que entender cabíveis no âmbito de suas atribuições.

DICLER FORESTIERI FERREIRA

Conselheiro Substituto
(em substituição)