
Gabinete do Conselheiro Ivan Moreira dos Santos

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2022. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PARECER PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO DO PREFEITO DA CIDADE, SENHOR EDUARDO DA COSTA PAES. DECLARAÇÃO DE VOTO.

DETERMINAÇÕES. OPORTUNIDADES DE MELHORIA.

DECLARAÇÃO DE VOTO Nº 324/2023

Processo nº 040/100.753/2023

Assunto: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2022 DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, SENHOR EDUARDO DA COSTA PAES.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Conselheiros-Substitutos e Senhor Procurador-Chefe:

Mais uma vez, estamos reunidos para cumprir a nobre missão de examinar e emitir Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Prefeito desta Cidade.

Neste momento, cabe a esta Corte alertar o governo municipal a respeito de deficiências estruturais ou práticas da gestão orçamentária e financeira que devem ser corrigidas com urgência, de modo a evitar que os efeitos se tornem prejudiciais à sociedade e aos cidadãos

Gabinete do Conselheiro Ivan Moreira dos Santos

Gostaria de deixar registrado o reconhecimento ao trabalho e o esforço apresentados pelo Corpo Técnico, pela Procuradoria Especial e, especialmente, pelo Gabinete do Exmo. Conselheiro Relator, Nestor Guimarães Martins da Rocha, em expor de forma clara e técnica a situação fiscal e orçamentária do Município do Rio de Janeiro no exercício de 2022.

O Relatório das Contas apresenta uma análise detalhada da execução orçamentária, financeira e fiscal do Município no exercício de 2022. O valor arrecadado foi de R\$ 37,82 bilhões, 5,09% inferior ao montante previsto, apresentando um desempenho inferior ao do exercício anterior. A despesa realizada somou R\$ 38,76 bilhões, correspondendo a 88,40% da dotação final do exercício, resultando em um déficit na execução orçamentária de R\$ 932,91 milhões.

A concessão de renúncias fiscais, que resultou em um impacto de R\$ 2,42 bilhões na arrecadação, sendo que a maioria dessas renúncias provém de isenções do IPTU e de serviços de saúde e administração de fundos.

A arrecadação de impostos e taxas apresentou um recuo de 3,03% em relação ao exercício anterior. No entanto, a Receita Patrimonial apresentou arrecadação de R\$ 3,05 bilhões, com uma participação de 8,05% na receita total arrecadada no exercício.

Gabinete do Conselheiro Ivan Moreira dos Santos

O relatório também menciona a queda na arrecadação dos impostos municipais IPTU (4,42%), ISS (1,54%) e ITBI (16,69%) e nas transferências do ICMS (26,22%), do FUNDEB (8,35%) e do SUS (9,10%).

Por fim, nos é revelado um cenário de desafios financeiros para o Município no exercício de 2022: a arrecadação foi inferior ao previsto e a despesa realizada resultou em um déficit orçamentário significativo; a concessão de renúncias fiscais impactou a arrecadação e queda na arrecadação de impostos municipais e transferências. A gestão do FUNDEB é destacada como um elemento crucial para a educação. A transparência nas informações e o controle da dívida pública são enfatizados como fundamentais para a gestão fiscal responsável. Este cenário requer medidas estratégicas para equilibrar as finanças municipais e garantir a sustentabilidade fiscal a longo prazo.

Neste cenário, gostaria de destacar dois fatos que entendo serem relevantes, a situação das creches na Cidade e o uso de espaço publicitário nas bancas de jornais, parabenizando o esforço, dedicação e desempenho dos servidores da 3ª e 1ª Inspetorias, que com afinco e dedicação, desenvolveram um brilhante trabalho.

Em recente auditoria¹ realizada pela 3ª IGE junto às creches municipais e parceiras do Município, foi possível fiscalizar:

¹ 040/101.445/2022

Gabinete do Conselheiro Ivan Moreira dos Santos

a) Análise do acesso às vagas em creches, uma vez que a demanda por vagas supera a oferta neste Município, requerendo critérios objetivos para o atendimento educacional a apenas uma parte da população. Em relação a essa questão, constatou-se que há pré-requisitos e critérios objetivos, na legislação municipal, para matrícula e seleção dos alunos que objetivam uma vaga em creches municipais ou parceiras, sendo que o sistema de matrículas do Município disponibiliza o número de crianças em fila de espera de creches, havendo uma oportunidade de melhoria quanto à respectiva metodologia de cálculo. Quanto às unidades particulares credenciadas pelo Programa de Ampliação do Atendimento em Creches, verificaram-se algumas fragilidades: concessão de algumas vagas sem o cumprimento dos pré-requisitos mínimos estabelecidos na legislação; falta de critérios objetivos para classificação e seleção de crianças a serem beneficiadas; e ausência de publicidade do Programa na página eletrônica da Prefeitura ou da SME;

b) Verificação das creches municipais e parceiras (antigas creches “conveniadas”) quanto à infraestrutura, quantitativo de professores e serviços prestados. Procurou-se atestar tais itens, principalmente nas creches parceiras, em vista da importância que tal modelo de parceria possui atualmente nas políticas públicas desse segmento da educação no Município do Rio de Janeiro, sendo a principal fonte de crescimento da oferta de vagas em

Gabinete do Conselheiro Ivan Moreira dos Santos

creches nesta cidade. Foi verificado que, na maioria dos casos, havia atendimento satisfatório às crianças quanto aos aspectos analisados. Tal conclusão se reveste de especial relevância em vista do objetivo da Prefeitura do Rio de Janeiro de utilizar o modelo de parceria para aumentar a oferta de vagas em creches nos próximos anos;

c) Comparação do valor por aluno pago pelo Município do Rio de Janeiro às creches parceiras com os parâmetros nacionais e com o custo-aluno das creches municipais. Neste aspecto, foi observado que o valor per capita mensal pago às creches parceiras pelo Município do Rio de Janeiro em 2022 (R\$ 704,16) é:

- 9,3% inferior ao valor mínimo de referência divulgado pela União na legislação do FUNDEB para tal segmento em 2022 (Valor Anual por Aluno Total - VAAT), destacando-se que o VAAT se constitui em valor referencial médio definido pela União para fins de complementação de recursos e não obrigações específicas quanto a tais segmentos por parte dos entes federativos;

- 19% inferior às despesas diretas por aluno em creches municipais em 2021 (R\$ 869,95) e aproximadamente 28% inferior em 2022, enquanto a União define essa diferença entre os custos dos dois modelos de creches, para fins de complementação do FUNDEB, em 15% (a menos nos custos das creches parceiras), uma diferença menor que a observada neste Município.

Gabinete do Conselheiro Ivan Moreira dos Santos

d) Necessidade de implantação de uma "cota berçário" e de um "adicional de difícil acesso", bem como um aumento na remuneração *per capita*. O berçário é uma modalidade que exige mais cuidados e estrutura, tanto de pessoal quanto física, impactando o valor investido por essas instituições. A discrepância de acesso a serviços, produtos e até mesmo pessoal para unidades em locais com acesso somente por vielas é evidente.

O valor per capita atualmente pago é de R\$ 650,00 mensais por criança matriculada. Os últimos reajustes foram realizados nos anos de 2017 e 2019. No entanto, a inflação acumulada medida pelo IPCA de setembro de 2019 a dezembro de 2022 alcançou 23,8%. Se essa correção fosse aplicada ao valor atual per capita, resultaria em R\$ 805,00.

É importante destacar a fragilidade no cálculo do número de crianças em fila de espera nas creches parceiras. Isso se deve ao fato de que a inscrição pode ser feita em diversas creches, sem a obrigatoriedade de apresentação de documentação que permita individualizar a criança no ato da inscrição.

Além disso, há a necessidade de melhorias na relação entre as creches parceiras e a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e de enfatizar a importância da transparência e da conformidade na gestão dessas creches.

Gabinete do Conselheiro Ivan Moreira dos Santos

Com base nesses dados, gostaria de apresentar recomendações, sempre objetivando a melhoria qualitativa da metodologia de ensino atual do Município e também um aumento na quantidade de vagas que poderão ser oferecidas nas creches municipais e parceiras:

RECOMENDAÇÕES para:

- 1) Que, doravante, os Certificados de Habilitação à Vaga no Programa de Ampliação do Atendimento em Creches sejam emitidos para crianças com comprovada e efetiva participação no processo de matrículas, na forma da Resolução de Matrícula publicada anualmente pela Secretaria Municipal de Educação, e que não tenham assegurado vaga em uma das creches da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino.
- 2) Que, doravante, seja observado o prazo de um ano para a validade do Certificado de Habilitação à Vaga e/ou que o mesmo seja prorrogado pela Coordenadoria Regional de Educação (CRE), por até três vezes, por igual período, nas situações em que a criança não seja integrada pela CRE nas creches de Rede Pública Municipal de Ensino.
- 3) Que seja cumprido, em todas as creches parceiras, o quantitativo de profissionais (professores/auxiliares) previsto na Deliberação E/CME n.º 38/2020.

Gabinete do Conselheiro Ivan Moreira dos Santos

- 4) Que seja cumprida, em todas as creches parceiras, a formação mínima para docência na Educação Infantil prevista na Deliberação E/CME n.º 38/2020.
- 5) Que seja cumprido, em todas as creches parceiras, o compromisso de preencher anualmente o Censo Escolar.
- 6) Que sejam realizadas visitas regulares às creches parceiras para verificação da execução da parceria, conforme periodicidade definida no Edital do Processo Seletivo Interno n.º 53/2022.
- 7) Que seja realizada a fiscalização, nas creches parceiras: da ausência ou validade dos extintores de incêndio; da validade dos gêneros alimentícios que compõem a alimentação das crianças, bem como do local de seu armazenamento; e das instalações dos botijões de gás, bem como, condições de uso do ambiente frequentado pelas crianças.
- 8) Que seja garantida a fiscalização dos contratos de prestação de serviços de limpeza em todas as creches municipais, conforme previsão contratual, além de mecanismos para o acompanhamento e controle.
- 9) Que sejam estabelecidos critérios objetivos para a seleção das crianças beneficiadas pelo Programa de Ampliação do Atendimento em Creches.
- 10) Que haja publicidade na página eletrônica da Prefeitura da Cidade.

Gabinete do Conselheiro Ivan Moreira dos Santos

- 11) Que sejam estabelecidos critérios que permitam a individualização da criança no ato da inscrição nas creches parceiras, a fim de evitar falhas na confiabilidade de dados relativos ao quantitativo da demanda manifesta por vagas.
- 12) Que a prestação de contas das creches parceiras, relativo aos Indicadores de Qualidade da Educação Infantil fixados pela SME contenha campo para a identificação da creche parceira e do mês a que o mesmo se refere.
- 13) Que a SME avalie a possibilidade de inclusão de item que estipule o fornecimento de materiais necessários e suficientes para a execução dos serviços, nos futuros Termos de Referência dos contratos, para a prestação de serviços de agente manipulador de alimentos.
- 14) Que a SME avalie a oportunidade e conveniência de que seja instalada, nas creches parceiras, uma placa de identificação em local visível com a indicação do nome da creche, da instituição mantenedora e da parceria com o Município do Rio de Janeiro, informando a oferta de vagas gratuitas na modalidade creche e o período de atendimento.
- 15) Implementação de um Sistema de Monitoramento e Avaliação: A Prefeitura deve implementar um sistema de monitoramento e avaliação para as creches parceiras. Este sistema poderia incluir indicadores de desempenho, revisões periódicas e auditorias. Além disso, a Prefeitura poderia

Gabinete do Conselheiro Ivan Moreira dos Santos

considerar a realização de consultas públicas ou pesquisas de satisfação para obter feedback dos cidadãos sobre esses serviços.

Aplicadas tais medidas, espera-se que haja:

- Maior fiscalização e acompanhamento da execução dos Termos de Colaboração celebrados com as creches parceiras, beneficiando em torno de 7 mil alunos.
- Melhoria no controle e armazenamento dos gêneros alimentícios nas creches parceiras, beneficiando em torno de 5 mil alunos.
- Melhoria das condições de segurança nas creches parceiras, com a instalação dos botijões de gás dentro das especificações legais, beneficiando em torno de 4 mil alunos.
- Melhoria nas condições de higiene e limpeza nas creches municipais, beneficiando em torno de 23 mil alunos.
- Aumento da isonomia, impessoalidade e transparência quanto à oferta de vagas por meio do Programa de Ampliação do Atendimento em Creches.
- Aumento da confiabilidade quanto à metodologia de cálculo do número total de crianças em fila de espera em creches parceiras.

Gabinete do Conselheiro Ivan Moreira dos Santos

Quanto a questão das bancas de jornais no Município do Rio de Janeiro: recente auditoria², promovida pela 1ª IGE, detalha vários aspectos da matéria, incluindo a exibição de publicidade sem a devida autorização, o descumprimento do período mínimo de funcionamento ou do horário especial fixado, o posicionamento irregular das bancas de jornais, o aumento de utilização de área pública sem a devida autorização ou pagamento da TUAP (Taxa de Uso de Área Pública), e a perda de receita do Município referente à ausência de participação no faturamento bruto das bancas de jornais advindo da exibição de publicidade.

A auditoria destaca os esforços do Município, por meio dos Decretos nºs 36.108/2012³, 45.613/2019⁴, 47.417/2020⁵, 47.780/2020⁶ e 50.786/2022⁷, para regular a atividade de publicidade, o posicionamento e a

² 040/101.457/2022

³ Decreto Rio n.º 36.108, dispõe sobre a criação da Zona de Preservação Paisagística e Ambiental – ZPPA-2 da Cidade do Rio de Janeiro para valorização da paisagem urbana e de ordenamento da exibição de publicidade.

⁴ Suspende a instalação (outorga) de novas bancas, por prazo indeterminado. Decreto Rio n.º 45.613/2019, art. 1º: Fica revogado o Decreto Rio n.º 45.125, de 1º de outubro de 2018, e, nos termos do § 3º do art. 2º do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942, Lei de introdução às normas de Direito Brasileiro, declara a repristinação dos efeitos do art. 10 do Decreto Rio n.º 42.688, de 21 de dezembro de 2016.

⁵ Decreto Rio n.º 47.417/2020, que dispõe sobre a veiculação de publicidade por meio de painéis eletrônicos que utilizem diodos emissores de luz - LED ou tecnologia similar no Município do Rio de Janeiro.

⁶ Decreto Rio n.º 47.780/2020:

Art. 4º: Fica vedada a transferência de bancas de jornais e revistas para quaisquer logradouros integrantes dos bairros do Leme, Copacabana, Ipanema, Leblon, Lagoa, Gávea, Jardim Botânico, Humaitá, Botafogo, Urca, Flamengo, Laranjeiras, Cosme Velho, Catete, Glória e Centro da Cidade, inclusive na hipótese de se tratar de equipamento que já se encontre autorizado em qualquer desses bairros.

Art. 5º: Fica mantida a suspensão de outorga de autorizações para novas bancas de jornais e revistas em toda o Município, nos termos do art. 10 do Decreto Rio n.º 42.688, de 21 de dezembro de 2016, que dispõe sobre o uso do Sistema Integrado de Licenciamento e Fiscalização das Atividades Econômicas (SILFAE) - Bancas, meio digital projetado para tornar mais simples e eficientes os procedimentos administrativos relativos a bancas de jornais e revistas, e dá outras providências, e do art. 1º do Decreto Rio n.º 45.613, de 7 de janeiro de 2019, que revoga o Decreto Rio n.º 45.125, de 1º de outubro de 2018, e declara a repristinação dos efeitos do art. 10 do Decreto Rio n.º 42.688, de 21 de dezembro de 2016, e dá outras providências.

⁷ Dispõe sobre o posicionamento de bancas de jornal e revistas em logradouros públicos.

Gabinete do Conselheiro Ivan Moreira dos Santos

outorga das bancas de jornais na Cidade. No entanto, devido a diversas decisões judiciais⁸, estaria o Município impedido de agir até que se julgue o mérito.

O documento também aponta para a necessidade de revisão do próprio modelo de “Banca de Jornal”. Verificou-se que, da amostra de 32 bancas fiscalizadas, pelo menos 10 se encontravam “fechadas”; 09 se encontravam com o posicionamento irregular, com o intuito de dar maior destaque à publicidade anunciada; 15 apresentavam publicidade sem autorização e 09 exibiam maior quantidade de mensagens que aquelas declaradas nas guias da Taxa de Autorização de Publicidade (TAP). A auditoria identificou que os espaços ocupados por boa parte das bancas servem principalmente à publicidade. Dependendo do tipo de mobiliário urbano que ocupar o lugar da banca de jornal, poderiam existir meios mais eficazes e eficientes para realizar esta atividade.

A receita anual do Município poderia ser, em média, de R\$ 21.076,15, por banca de jornal, caso optasse por um abrigo de ônibus ou um relógio eletrônico e, se fosse um totem informativo, a receita seria de R\$ 10.976,15. Além de eliminar as infinitas disputas judiciais, ao desrespeito à postura e a publicidade desordenada.

⁸ Processos judiciais n.º 0308189-90.2017.9.19.0001 e n.º 0065374-89.2022.8.19.0000, cujas decisões liminares suspenderam, respectivamente, os efeitos dos Decretos Municipais n.º 49.290/2021 e n.º 50.786/2022. Os processos judiciais n.º 0105749-32.2022.8.19.0001 e n.º 0158817-91.2022.8.19.0001, que determinaram, em fase liminar, que o MRJ se abstinhasse de praticar demolição ou intervenção nas bancas dos autores e nos respectivos painéis de publicidade. Mandado de Segurança n.º 0244260-44.2021.8.19.0001 contra o ato de cancelamento da inscrição. Mandado de Segurança n.º 0063380-60.2021.8.19.0000 (Sétima Câmara Cível): impetrado por permissionários de bancas de jornal e revistas, contra ato ilegal do Exmo. Senhor Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, consubstanciado na edição do Decreto Rio n.º 49.290, de 20 de agosto de 2021.

Gabinete do Conselheiro Ivan Moreira dos Santos

O relatório também destaca que, a depender do tipo de mobiliário urbano, é possível que a área de publicidade comercializada possa ser maior do que a estabelecida atualmente, uma vez que o mobiliário pode funcionar de modo dinâmico, com diferentes anunciantes exibindo suas propagandas ao mesmo tempo, com o uso da tecnologia LED. Se lembrarmos que há mais de 2.000 bancas espalhadas pela Cidade⁹, em sua maioria em locais de alta visibilidade, entenderemos o impacto que isto causa.

Quero ressaltar ainda, a questão da publicidade em painéis e empenas.

O que vemos hoje ao circularmos, principalmente pela Zona Sul, Barra da Tijuca e Centro da Cidade, é que algumas empresas simplesmente ignoram a legislação vigente, inclusive, com conivência de síndicos e proprietários de imóveis.

Entendo, que são necessárias ações mais efetivas, por parte da municipalidade, no combate a aquela prática irregular, que é clara diante de qualquer cidadão.

Os ganhos auferidos pelas empresas infratoras, são, provavelmente, milionários, em detrimento a arrecadação municipal, que no ano passado, por exemplo, reduziu.

Não se pode fechar os olhos a prática ilegal da publicidade.

Parece senhores, que na cidade não tem fiscalização da matéria, há painéis e empenas, de grande porte, em corredores altamente movimentados,

⁹ Fl. 26.

Gabinete do Conselheiro Ivan Moreira dos Santos

que mesmo com a proibição, não são retiradas. Ora, como pode isto? A Prefeitura vai continuar inerte? A PGM não vai envidar esforços para tramitar os processos judiciais? Não vai pleitear medidas judiciais de cumprimento imediato para restaurar a ordem?

Por fim, há a importância da transparência e da conformidade na gestão das bancas de jornais. A falta de autorização adequada ou a ausência de documentos que compõem a prestação de contas das bancas de jornais são apontadas como áreas de melhoria. A transparência é fundamental para garantir a responsabilidade e a eficácia na gestão dessas instituições.

Assim, com base no aprimorado trabalho do Corpo Técnico e considerando a necessidade do Município de gerir com economicidade as suas receitas, apresento as seguintes RECOMENDAÇÕES:

- 1) Revisão da Taxa de Autorização de Publicidade (TAP) e da Taxa de Uso de Área Pública (TUAP): A Prefeitura deve revisar o modelo de publicidade e o valor das taxas, considerando o tipo de mobiliário urbano mais adequado à REAL ATIVIDADE ECONÔMICA desempenhada no espaço ocupado pela banca de jornal e a área de publicidade comercializada.
- 2) Posicionamento das Bancas de Jornais: A Prefeitura deve buscar meios para solucionar a questão acerca do

Gabinete do Conselheiro Ivan Moreira dos Santos

posicionamento irregular das bancas de jornal, respeitando as decisões judiciais.

- 3) Participação no Faturamento Bruto das Bancas de Jornais: Caso a Prefeitura continue com o atual modelo, deve considerar a participação no faturamento bruto das bancas de jornais advindo da exibição de publicidade, para aumentar a receita do Município.

Além dos pontos já mencionados, destaca-se a necessidade de uma atuação mais vigorosa da Procuradoria Geral do Município (PGM), da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento - SMFP e Secretaria Especial de Ordem Pública - SEOP. A auditoria realizada pelo TCMRio aponta que estas tem um papel crucial na gestão fiscal e operacional do Município, especialmente no que diz respeito ao cumprimento das normas fiscais e à implementação de medidas de controle interno.

A Procuradoria Geral do Município é responsável por garantir a legalidade dos atos administrativos e a defesa dos interesses do Município. No entanto, há espaço para melhorias na sua atuação, especialmente no que diz respeito à eficiência na recuperação de créditos tributários e na defesa da Cidade em processos judiciais.

Gabinete do Conselheiro Ivan Moreira dos Santos

Assim, a PGM deve intensificar seus esforços para recuperar créditos tributários, melhorando significativamente a situação fiscal do Município. Além disso, perseguir meios para agilizar a tramitação dos processos judiciais onde o Município é parte, em particular nos que envolvem a questão das bancas de jornais, painéis e empenas publicitárias na defesa efetiva dos seus interesses, evitando que a Cidade fique inerte frente a atuação daqueles que se locupletam e desrespeitam às Normas Legais.

Em suma, as RECOMENDAÇÕES, supracitadas, visam a aprimorar a gestão fiscal e operacional do Município do Rio de Janeiro, com foco especial na oferta de creches, na gestão das bancas de jornais e demais publicidades, notadamente em painéis e empenas de LED. A implementação dessas ações é crucial para garantir a sustentabilidade fiscal a longo prazo, melhorar a qualidade dos serviços prestados à população e aumentar a transparência e a responsabilidade na gestão municipal. Este Tribunal tem o dever de garantir que esses princípios sejam mantidos e que o Município continue a servir da melhor maneira possível aos seus cidadãos.

Devemos, Sr. Presidente, Senhores Conselheiros e Procurador Chefe, monitorar de perto às RECOMENDAÇÕES apresentadas, a fim de aferir se foram aproveitadas, bem como, permanecer trabalhando, para garantir que o Município esteja sempre buscando a excelência em suas operações e serviços.

Por fim, creio eu, que sua Excelência, o Senhor Prefeito, a título de recomendação poderia aproveitar o momento de revisão do Plano Diretor da

Gabinete do Conselheiro Ivan Moreira dos Santos

Cidade, a ser elaborado pela Augusta Câmara Municipal, para oferecer emendas de autoria do Poder Executivo ou através de sua liderança junto ao Legislativo Municipal no sentido de adequar e melhorar a Legislação vigente, de forma a coibir abusos que a cidade vem sofrendo por parte de empresas de publicidade, o que causa, além do impacto paisagístico, a perda de receita para a municipalidade.

Louvo o eminente Conselheiro Nestor Rocha, pelo Parecer apresentado, trazido a este Plenário e registro, desde já, minha concordância com a proposta de encaminhamento apresentada.

Sala das Sessões de de 2023.

IVAN MOREIRA
Conselheiro-Relator