

PARECER DA PROCURADORIA ESPECIAL

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO – EXERCÍCIO 2023



SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	3
2.	RELATÓRIO	5
3.	METODOLOGIA	7
4.	CONJUNTURA ECONÔMICA E SOCIAL	8
5.	BALANÇOS GERAIS	13
5.1.	<i>Balanço Patrimonial.....</i>	<i>13</i>
5.2.	<i>Balanço Orçamentário</i>	<i>14</i>
5.3.	<i>Balanço Financeiro.....</i>	<i>15</i>
5.4.	<i>Dívida Ativa</i>	<i>16</i>
6.	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E FISCAL	18
6.1.	<i>Gestão Orçamentária.....</i>	<i>18</i>
6.2.	<i>Educação</i>	<i>35</i>
6.3.	<i>Saúde.....</i>	<i>40</i>
6.4.	<i>Previdência.....</i>	<i>43</i>
6.5.	<i>Endividamento</i>	<i>47</i>
6.6.	<i>Gestão Fiscal</i>	<i>52</i>
7.	RESULTADO DO DESEMPENHO DO GOVERNO	56
7.1.	<i>Considerações Iniciais</i>	<i>56</i>
7.2.	<i>PPA 2022-2025 e PE 2021-2024.....</i>	<i>57</i>
7.3.	<i>Escopo e metodologia</i>	<i>61</i>
7.4.	<i>Funções de Governo Finalísticas.....</i>	<i>63</i>
7.5.	<i>Transparência.....</i>	<i>86</i>
8.	MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES NOS PARECERES PRÉVIOS ANTERIORES	87
9.	CONCLUSÃO	89
9.1.	<i>Planejamento e leis orçamentárias</i>	<i>90</i>
9.2.	<i>Equilíbrio e Outras Diretrizes da LRF.....</i>	<i>92</i>
9.3.	<i>Controle Qualitativo.....</i>	<i>95</i>
9.4.	<i>Controle Preventivo da Dívida Pública</i>	<i>97</i>
9.5.	<i>Opinamento</i>	<i>99</i>

1. INTRODUÇÃO

O dever de prestar contas governamentais tem origem no art. 84, XXIV¹, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), norma de repetição obrigatória reproduzida no art. 107, XII² da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, e o seu conteúdo é delimitado pelo art. 58³ da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como pelo art. 184, §2º⁴, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Além de retratar o nível de transparência e de responsabilidade do Município, a prestação de contas de governo tem por intuito revelar a situação fiscal, o cumprimento dos planos de governo e do orçamento, demonstrar o atendimento dos limites máximo e mínimo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação e despesas com pessoal, bem como expressar os níveis de endividamento⁵.

Portanto, as informações do documento sob exame devem apontar para a observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento, para o cumprimento dos programas previstos, para os reflexos da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento do Município e para o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela LRF, de modo a exprimir a posição orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, bem como evidenciar o compromisso com o bom desempenho das intervenções públicas.

¹ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

² Art. 107 - Compete privativamente ao Prefeito:

XII - prestar, anualmente, à Câmara Municipal, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior, enviando-as dentro do mesmo prazo ao Tribunal de Contas para emissão do parecer prévio;

³ Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

⁴ Art. 184. O Tribunal apreciará as Contas do Governo do Município mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias úteis a contar de seu recebimento.

§ 2º O Tribunal estabelecerá em ato normativo específico a forma de apresentação das contas prestadas pelo Prefeito, que conterão, ao menos, as demonstrações contábeis e quadros demonstrativos exigidos pela legislação pertinente e o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 3º do art. 254 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro.

⁵ Assim define a Portaria ATRICON nº 17/2019 da Comissão Interinstitucional Atricon/Audicon/Abracon/IRB, que sistematiza a apreciação do parecer prévio nas contas do Chefe do Poder Executivo e monitoramento das deliberações dele decorrentes.

Nesse sentido, os Tribunais de Contas têm o importante papel de tutelar o cumprimento do direito/dever fundamental à boa administração⁶, com destaque para a missão institucional de fiscalização das diversas dimensões da sustentabilidade, e para o fomento e viabilização da possibilidade de participação da sociedade no planejamento e implementação das políticas públicas, além da fiscalização da dívida pública como forma de inibir a insustentabilidade fiscal⁷.

Recorda-se que a construção de compromisso em favor de um regime capaz de assegurar o equilíbrio intertemporal das contas públicas e a estabilidade fiscal intergeracional, entendidos como bens coletivos, de interesse geral da sociedade brasileira, constam na exposição de motivos que acompanhou o Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal, por serem condições necessárias à consolidação da estabilidade de preços e a retomada do desenvolvimento sustentável.⁸

Assim, conferindo concretude ao teor do art. 37, §16⁹, da Carta Política de 1988, cabe aos Tribunais de Contas, no controle da eficiência das políticas públicas, buscar não só a análise da legalidade dos atos, mas também a melhoria dos resultados dos programas públicos implantados, tendo em vista que integra a sua competência aferir não só se os programas sociais estão em conformidade com o previsto na legislação, mas também buscar otimizar seus resultados, em prol do bem-estar coletivo¹⁰.

⁶ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais pelos Tribunais de Contas: direito/dever fundamental à boa administração pública (e derivações) e direitos fundamentais à saúde e à educação. Dissertação de Mestrado, PUC/RS, 2011, pp. 110 e ss.

⁷ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Sustentabilidade Fiscal sob a ótica da solidariedade e os direitos sociais em xeque. Revista do Instituto do Direito Brasileiro, ano 2, n.3, p 1911-1967, 2013, p. 1944

⁸ Projeto de Lei Complementar nº 18, de 1999.

⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

¹⁰ MACIEL, Moises. Tribunais de Contas e o Direito Fundamental ao Bom Governo. Belo Horizonte, Fórum, 2020. P. 214.

2. RELATÓRIO

O presente processo trata da Prestação de Contas de Governo atinente ao exercício de 2023, apresentada pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Eduardo da Costa Paes, e submetida a esta Corte de Contas para apreciação e emissão de parecer prévio com o fito de auxiliar no julgamento a ser realizado pelo Poder Legislativo.

Integram o processo eletrônico: o Ofício nº GAB-OFI-2024/01303 de 15 de abril de 2024 (P003); Prestação de Contas 2023 (P004); Certificado de Auditoria nº 002/2024, emitido na modalidade pleno, pela Auditoria Geral da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro (P005); Relatório de Gestão e Avaliação do Exercício 2023 (P006); Relatório do Controle Interno (fls. 7-42 da P004); Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro – TCMRio sobre as Contas de Governo do Exercício Anterior (fls. 43-51 da P004); Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar Federal nº 101, de 04/05/2000 (fls. 52-97 da P004); Relatórios Consolidados e Demonstrações Contábeis da Administração Direta (fls. 98-473 da P004); Relação dos Órgãos e Entidades Municipais (fls. 474-480 da P004); Relatório da Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento/SGCE (P007); Apêndices CAD/SGCE (P008 e P009); e manifestação da Secretaria Geral de Controle Externo (P011).

O conteúdo da Prestação de Contas foi objeto de percuciente exame pela Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento (CAD) e pela Secretaria Geral de Controle Externo (SGCE), às peças P007 e P011, respectivamente, em que abordaram de forma concludente todos os pontos dignos de análise técnica. Em conclusão, o Corpo Instrutivo emitiu opinião na modalidade com ressalva no pertinente ao Monitoramento das Deliberações constantes nos pareceres prévios anteriores e à Execução Orçamentária, Financeira e Fiscal, bem como proposta de parecer prévio favorável à aprovação das contas, sem prejuízo da emissão de 8 (oito) determinações, 1 (um) alerta e 10 (dez) recomendações.

Os autos foram, então, encaminhados a esta Procuradoria Especial, que atua no feito por força do disposto no art. 56¹¹ c/c 188, III¹², ambos do Regimento Interno desta Corte de Contas (RITCMRio), e, segundo Resolução nº 1/2021 da ATRICON, funciona como fiscal da lei anteriormente à submissão da proposta de parecer prévio ao órgão Colegiado¹³.

¹¹ Art. 56. É obrigatória a audiência prévia da Procuradoria Especial, em forma de parecer, nos casos submetidos ao Tribunal, antes de decisão definitiva ou terminativa ou a qualquer momento quando solicitado pelo Relator, tendo os mesmos prazos concedidos ao Relator, ressalvados os fixados em procedimentos especiais.

¹² Art. 188. O prazo máximo de sessenta dias úteis para a emissão do Parecer Prévio conclusivo sobre as Contas de Governo, apresentadas pelo Prefeito, determinados pela Lei nº 289, de 1981, observará a seguinte distribuição:

III – até 5 (cinco) dias úteis para pronunciamento da Procuradoria Especial;

¹³ 37 No que se refere às regras processuais

37.4 Oportunizar a manifestação do Ministério Público de Contas, para que atue no exercício do seu múnus público de fiscal da lei, no prazo determinado em ato próprio do Tribunal de Contas e antes da submissão da proposta de parecer prévio ao órgão Colegiado;

3. METODOLOGIA

O presente parecer foi segmentado em nove tópicos. Os cinco primeiros consideram os eixos definidos pela ATRICON no item 38.1¹⁴ da sua Resolução nº 1/2021 e, com acréscimos oriundos desta Procuradoria Especial, contêm seleção das informações indispensáveis do Relatório Técnico da CAD/SGCE (P007) e da manifestação da SGCE (P011), a fim de subsidiar o tópico 9, de caráter conclusivo.

¹⁴ 38 No que se refere ao conteúdo mínimo de informações e metodologia de apreciação do parecer prévio:

38.1 Estruturar o conteúdo do relatório técnico de apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo, pelo menos nos seguintes eixos:

- I. conjuntura econômica e social;
- II. apreciação dos balanços gerais;
- III. apreciação da execução orçamentária, financeira e fiscal;
- IV. resultado do desempenho do governo; e
- V. monitoramento das deliberações constantes nos pareceres prévios anteriores;

4. CONJUNTURA ECONÔMICA E SOCIAL

Sobre o cenário socioeconômico, observa-se que o **Produto Interno Bruto - PIB** brasileiro apresentou um crescimento de 2,9%, com um aumento de 2,1% no quarto trimestre em comparação com o mesmo trimestre do ano anterior¹⁵.

A **taxa de inflação**, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial - IPCA-E, caiu em comparação com o apurado em 2022: 4,72% em 2023 contra 5,90% em 2022. O valor ficou dentro da meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), que era entre 1,75% e 4,75%. Em relação à taxa básica de juros (SELIC), definida pelo Banco Central do Brasil e principal instrumento de controle da inflação, observou-se uma redução no decorrer do ano de 2023: 13,65% no início do ano e 11,65% ao final¹⁶.

Quanto à **abertura e fechamento de empresas**, segundo o Governo Federal, em 2023, foram abertas 133.394 empresas no Município do Rio de Janeiro e 75.018 extintas. Em 2022, foram abertas 135.992 empresas e 56.931 fechadas¹⁷. Vale pontuar que o ano da baixa do CNPJ pode não corresponder ao exercício no qual na prática deixou de operar.

No que concerne ao **desemprego** no Brasil, a taxa calculada pelo IBGE fechou o ano em 7,8%. É o menor patamar registrado desde 2014, além de representar uma queda de 1,8 ponto percentual em relação a 2022¹⁸. De igual modo, em 2023, o Município do Rio de Janeiro apresentou a menor taxa de desemprego em seis anos¹⁹. Dados da prefeitura apontam que o Município gerou 71,8 mil novos empregos formais no ano em análise, o que corresponde a 44,7% do total de novos postos de trabalho do Estado do Rio de Janeiro²⁰.

A **cidade do Rio de Janeiro é a segunda maior do país**, concentrando aproximadamente 39% da **população** do Estado e cerca de 51,4% da população da Região Metropolitana. O Instituto Brasileiro

¹⁵ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/39303-pib-cresce-2-9-em-2023-e-fecha-o-ano-em-r-10-9-trilhoes>. Acesso em 21 de maio e 2024.

¹⁶ <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasiuros>. Acesso em: 21 de maio de 2024.

¹⁷ <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas/painel-mapa-de-empresas>. Acesso em 21 de maio de 2024.

¹⁸ [Taxa de desemprego fecha 2023 em 7,8%, menor desde 2014 — Secretaria de Comunicação Social \(www.gov.br\)](#). Acesso em: 21 de maio de 2024.

¹⁹ <https://prefeitura.rio/desenvolvimento-economico-inovacao-simplificacao/cidade-do-rio-tem-a-menor-taxa-de-desemprego-em-seis-anos/>. Acesso em: 21 de maio de 2024.

²⁰ <https://prefeitura.rio/desenvolvimento-urbano-e-economico/cidade-do-rio-gerou-718-mil-novos-postos-de-trabalho-formais-em-2023-e-2583-mil-nos-ultimos-tres-anos/>. Acesso em: 21 de maio de 2024.

de Geografia e Estatística - IBGE estimou a população do Município do Rio de Janeiro em 6.625.849 pessoas em 2022²¹, o que representa uma queda em relação ao ano anterior. Especificamente acerca dos **nascidos vivos**, foram notificados 62.808 em 2023, o que representa uma variação negativa em comparação com 2022 (64.978 nascidos vivos)²². A densidade média demográfica na cidade apresenta-se em torno de 5.600 habitantes por km², o que a posiciona entre as 20 cidades mais densas do país²³.

Segundo informa a CAD/SGCE (P007, fl. 53), pelos critérios do Banco Mundial, em 2022 foram consideradas extremamente pobres as famílias que dispunham de menos de US\$ 2,15 por dia para viver. O Corpo Técnico evidencia que, em 2022, o Rio de Janeiro exibiu uma redução de 24,9% em relação a 2021 na população em extrema pobreza.

No que concerne à **saúde**, relativamente à pandemia de Covid-19, dados do Painel Rio COVID-19²⁴ evidenciam uma queda vertiginosa no número de óbitos em relação aos anos anteriores: 366 óbitos ocorridos em 2023, contra 2.876 e 16.356, em 2022 e 2021, respectivamente. A taxa de mortalidade caiu de 43,2 por 100 mil habitantes em 2022 para 5,5 em 2023, como consequência provável do avanço da vacinação, que alcançou 20.787.759 doses aplicadas até 20 de maio de 2024. Houve queda também no número de casos totais, com o registro de 84.764 ocorrências, mantendo-se a taxa de letalidade em 0,4%.

A taxa de **mortalidade infantil** - relação entre o número de óbitos de crianças menores de 1 ano e o número de nascidos vivos por grupo de 1.000 - foi de 11,80 em 2022. Apesar de ter apresentado uma redução de 3,28% em relação a 2021, o resultado não foi suficiente para atingir a meta proposta no PPA 2022-2025, que é de 9,9.

Em relação à **mortalidade materna**, o município do Rio de Janeiro passou por uma queda substancial em relação ao ano de 2021, de 155,4 para 76,95 (relação entre número de óbitos maternos e quantidade de nascidos vivos, multiplicado por 100 mil), entretanto, a redução não foi suficiente para

²¹ <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=35938&t=resultados> Acesso em: 21 de maio de 2024.

²² <http://plataforma.saude.gov.br/natalidade/nascidos-vivos/> Acesso em: 21 de maio de 2024.

²³ <https://www.data.rio/pages/rio-em-sntese-2> Acesso em: 21 de maio de 2024.

²⁴ <https://www.data.rio/apps/painel-rio-covid-19/explore> Acesso em: 05 de junho de 2024.

atingir a meta estabelecida no PPA 2022-2025 (70), conforme exposto pela CAD/SGCE à fl. 37 da P007.

Acerca da **educação**, o Corpo Técnico sublinha que a taxa de atendimento de creche, constituída pela razão entre as crianças matriculadas em creches na rede de ensino e a população estimada de 0 a 3 anos, ficou em 38,06% em 2022 no Município do Rio de Janeiro, aquém, portanto, da meta estabelecida no PNE (mínimo 50,00%). Apresentou um crescimento de 12,9% em relação a 2021, e, comparando-se o índice com o percentual atingido em 2017, houve um incremento de apenas 2,09%.

Quanto à taxa de atendimento à pré-escola, razão entre a população de 4 a 5 anos matriculada na rede de ensino e a população estimada de 4 a 5 anos, em 2022 a cidade do Rio de Janeiro atingiu a taxa de 83,58%, e apesar do crescimento de 1,31% em relação a 2021, analisando-se o período de 2017 a 2022, a cidade apresentou uma queda de 6,30%.

Em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)²⁵, desde 2017 a meta prevista pela cidade do Rio de Janeiro para os anos iniciais do Ensino Fundamental não é alcançada, com a distância entre o resultado e a meta se ampliando a cada biênio. O Rio de Janeiro, embora com nota crescente, só conseguiu atingir a meta estabelecida no ano de 2011, consoante demonstrado pela CAD/SGCE à fl. 46 da P007. O Corpo Técnico ressalta ainda que, como a meta cresceu mais que o resultado obtido, a disparidade aumentou, o que torna mais desafiador o alcance da meta.

Sobre **saneamento**, apesar dos avanços na cobertura do abastecimento de água, as capitais brasileiras ainda enfrentam desafios significativos na área, como a falta de infraestrutura adequada, a escassez de água em determinadas regiões, a falta de recursos financeiros e a falta de planejamento adequado, expõe o Corpo Instrutivo.

Em 2022, a cidade do Rio de Janeiro apresentou uma queda de 6,18% na taxa de cobertura do abastecimento de água, apesar de ter atingido 100% por dois anos consecutivos (2020 e 2021). A

²⁵ Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é um indicador de qualidade que combina informações de desempenho em exames padronizados obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio), com informações sobre rendimento escolar.

O IDEB é sempre realizado nos anos ímpares - por exemplo, 2023. O resultado dessa última avaliação tem previsão para ser divulgado apenas no segundo semestre de 2024. Por isso, serão apresentados os resultados até 2021.

cobertura atingida (93,82%) ficou abaixo de 2017 (99,16%) e aquém da meta definida pelo novo marco regulatório do saneamento básico (99,00%).

Como demonstrado pela CAD/SGCE, em relação à cobertura da **coleta de esgoto**, apesar de não alcançar 100%, o Rio de Janeiro evoluiu notadamente entre 2017 e 2022, chegando a 95,8% e superando a meta do novo marco legal do saneamento (90%). Destaca-se que, no que tange à cobertura do **tratamento de esgoto**, o Rio de Janeiro tem melhorado sua cobertura desde 2018 e atingiu a cobertura de 85,11% em 2022, com um aumento de 15,07% em relação ao ano anterior. A cobertura do tratamento de esgoto é um indicador importante para a qualidade do saneamento básico e para a saúde pública.

No que concerne ao **meio ambiente**, as informações do IBGE²⁶ apontam que o Município do Rio de Janeiro apresenta 94,4% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 70,5% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 78,4% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio).

Em relação à **mobilidade urbana**, de acordo com o Decreto nº 45.781/2019 que institui o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável do Município do Rio de Janeiro – PMUS-Rio, o sistema de transporte público em operação na cidade do Rio de Janeiro se subdivide entre Rede Estrutural de Transporte (RET), Rede Complementar de Transporte (RCT) e Rede Suplementar de Transporte (RST). A RET e a RCT formam a Rede Básica de Transporte (RBT) e são destinadas ao transporte público e coletivo remunerado de passageiros, sendo planejadas e operadas sob a ótica do direito social, como previsto na Constituição Federal²⁷.

Quanto à taxa de mortalidade nos transportes, que é a razão entre o número de óbitos provocados por acidentes de transporte (por local de ocorrência) e o número de habitantes (por grupo de 100 mil), vislumbra-se que o Rio de Janeiro vem mantendo nos últimos exercícios a taxa em torno

²⁶ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/panorama> Acesso em: 29 de maio de 2024.

²⁷ A Rede de Transporte de Passageiros neste município obedecerá a seguinte hierarquização, conforme definições previstas no Anexo I:

I - Rede Estrutural de Transportes - RET;

II - Rede Complementar de Transportes - RCT;

III - Rede Suplementar de Transportes - RST;

§ 1º As redes supramencionadas são compostas por sistemas e subsistemas de transportes, com classificação funcional prevista em regulamentação específica.

§ 2º A Rede Estrutural de Transportes e a Rede Complementar de Transportes formam a Rede Básica de Transportes - RBT e são destinadas ao transporte público e coletivo remunerado de passageiros, sendo planejadas e operadas sob a ótica do direito social, como previsto na Constituição Federal.

de 9 mortes por 100 mil habitantes, com pequenas variações ao longo do período. Em comparativo com outras capitais, o Rio é a única que apresentou certa estabilidade nos anos analisados, conforme dados apresentados pela CAD/SGCE à fl. 52 da P007.

Por fim, sublinha-se o resultado do Índice de Progresso Social²⁸ (IPS) 2022 da Cidade do Rio de Janeiro. O IPS é uma abordagem direta de mensuração multidimensional do desenvolvimento urbano a partir de indicadores selecionados em três²⁹ dimensões e doze³⁰ componentes definidos globalmente. O Índice foi originalmente concebido em escala global com países como unidades de análise. De acordo com a PCRJ, a versão do IPS para a cidade do Rio de Janeiro (IPS Rio) é calculada a cada dois anos e mensurado em uma escala de 0 a 100, na qual 100 representa o nível mais alto de progresso social.

A razão principal do IPS Rio é ser um instrumento que lança luz sobre as diferenças entre os territórios e auxilia na definição de políticas públicas baseadas nas demandas de cada região, fornecendo dados de atualização mais frequentes do que os dos censos demográficos decenais, baseado em séries de registros administrativos e a utilização de indicadores que possibilitam analisar as regiões administrativas.

A partir da comparação das últimas quatro edições, nota-se que a pontuação geral do IPS apresentou uma melhora, passando de 60,77 em 2016 para 61,3 em 2022. A dimensão que apresentou o melhor resultado foi “Necessidades Humanas Básicas” com 74,4. Por outro lado, a dimensão “Fundamentos do Bem-Estar” aparece com o menor resultado (57,2), muito embora a pontuação tenha subido 5,6 pontos em relação a 2020 (51,63).

²⁸ <https://ips-rio-pcrj.hub.arcgis.com/> Acesso em: 21 de maio de 2024.

²⁹ Necessidades Humanas Básicas; Fundamentos do Bem-Estar; e Oportunidades.

³⁰ Nutrição e Cuidados; Água e Saneamento; Moradia; Segurança Pessoal; Educação Básica; Acesso à Informação; Saúde e Bem-Estar; Meio-Ambiente; Direitos Individuais; Liberdades Individuais; Tolerância e Inclusão; e Educação Superior.

Na análise dos componentes, destacam-se, principalmente, “Segurança Pessoal”³¹, que subiu de 67,1 em 2020 para 78,9 em 2022; “Saúde e Bem-Estar”³², que passou de 53,1 para 73,7; e “Direitos Individuais”³³, que passou de 54,3 para 81,3.

5. BALANÇOS GERAIS

5.1. Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial estruturado em Ativo, Passivo e Patrimônio Líquido revela qualitativa e quantitativamente a situação patrimonial da entidade pública³⁴. À fl. 102 da Prestação de Contas (P004) consta o Balanço Patrimonial Consolidado.

A CAD/SGCE evidencia à P007 que o Ativo Não Circulante corresponde a 74,98% do Ativo Total no exercício de 2023, constatando-se, nesse grupo, acréscimo de R\$ 1,54 bilhão em relação ao exercício anterior. Essa variação, completa, decorre dos aumentos de R\$ 3,15 bilhões no Ativo

³¹ Esse componente é determinado a partir de duas variáveis: Taxa de Homicídios e Roubos de Rua.

- **Taxa de Homicídios:** número de óbitos por homicídio, latrocínio e lesão corporal seguida de morte por 100.000 habitantes. O número de óbitos foi obtido por meio dos boletins de divulgação mensal do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP), enquanto o número de habitantes foi obtido dos resultados do Censo Demográfico 2010.

- **Roubos de Rua:** taxas de ocorrências de roubo a transeunte, roubo de aparelho celular e roubo em coletivo por 1.000 habitantes. O número de ocorrências foi obtido por meio dos boletins de divulgação mensal do ISP, enquanto o número de habitantes foi obtido dos resultados do Censo Demográfico 2010.

³² Esse componente é determinado a partir de três variáveis: Mortalidade por Doenças Crônicas, Incidência de Dengue e Mortalidade por Tuberculose e HIV.

- **Mortalidade por Doenças Crônicas:** taxa de mortalidade por doenças crônicas não transmissíveis antes dos 70 anos por 100.000 habitantes. O número de mortes foi obtido por meio do Sistema de Informações sobre Mortalidade do Sistema de Informações em Saúde da SMS-RJ, enquanto o número de habitantes com menos de 70 anos foi obtido nos resultados do Censo Demográfico 2010.

- **Incidência de Dengue:** taxa de incidência de dengue por 100.000 habitantes. O número de casos notificados de dengue foi obtido no Sistema Nacional de Agravos Notificáveis do Sistema de Informações em Saúde da SMS-RJ, enquanto o número de habitantes foi obtido dos resultados do Censo Demográfico 2010.

- **Mortalidade por Tuberculose e HIV:** taxa de mortalidade por tuberculose ou causas associadas ao HIV por 100.000 habitantes. O número de óbitos por tuberculose ou causas associadas ao HIV foi obtido por meio do Sistema de Informações sobre Mortalidade do Sistema de Informações em Saúde da SMS-RJ, enquanto o número de habitantes foi obtido dos resultados do Censo Demográfico 2010.

³³ Esse componente é determinado a partir de quatro variáveis: Mobilidade Urbana, Homicídios por Ação Policial, Tempo Médio de Deslocamento e Participação Política.

- **Mobilidade Urbana:** proporção da população que vive em um raio de 1 km de uma estação de acesso a um meio de transporte de massa (metrô, trem, BRT e VLT). O índice foi calculado pelo Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP) com base nas estimativas populacionais do Censo Demográfico de 2010 e da geolocalização das estações dos meios de transporte de massa do Instituto Pereira Passos.

- **Homicídios por Ação Policial:** taxa de homicídios por intervenção policial por 100.000 habitantes. O número de óbitos foi obtido por meio dos boletins de divulgação mensal do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP), enquanto o número de habitantes foi obtido nos resultados do Censo Demográfico 2010.

- **Tempo Médio de Deslocamento:** tempo médio, em minutos, gasto no deslocamento entre residência e atividade principal. A estimativa foi feita com base nos dados do Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU) de 2012 do governo do estado do Rio de Janeiro.

- **Participação Política:** taxa de abstenção nas eleições federais (2018) e municipais (2016). O número de votantes, por zona eleitoral, nas duas eleições e o número de eleitores aptos para votar foram fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

³⁴ COSTA, Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da. *Contabilidade Pública 3D*. 3ª Edição Rev. E Atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

Realizável a Longo Prazo, no qual se insere a Dívida Ativa Tributária e Não Tributária do Município, e uma redução de R\$ 1,26 bilhão no Imobilizado.

E, quanto ao Passivo Total, observa que aumentou R\$ 49,75 bilhões (73,60%), em referência ao exercício anterior, especialmente em função do acréscimo das Provisões a Longo Prazo no montante de R\$ 48,56 bilhões, decorrente da diminuição nas Provisões para Riscos Cíveis (de R\$ 6,31 bilhões em 2022 para R\$ 2,54 bilhões em 2023) e do aumento do passivo atuarial do FUNPREVI (de R\$ 37,67 bilhões em 2022 para R\$ 89,74 bilhões em 2023).

O Corpo Instrutivo ressalta, ainda, que 8,46% das obrigações totais do Município (R\$ 9,93 bilhões de R\$ 117,35 bilhões) vencem no presente exercício, e constata que o Município apresentou um índice de liquidez imediata de 0,65, abaixo dos 0,78 em 2022 e 0,83 em 2021, indicando uma piora em relação aos anos anteriores.

O índice de liquidez corrente foi de 1,66, ligeiramente inferior aos 1,76 de 2022 e 1,68 de 2021, mas ainda suficiente para cobrir as obrigações de curto prazo. No entanto, o índice de liquidez geral caiu para 0,42, comparado a 0,68 em 2022 e 0,56 em 2021, indicando que os recursos do ativo circulante e realizável a longo prazo não eram suficientes para cobrir o passivo total, agravado pelo aumento substancial das provisões a longo prazo.

5.2. Balanço Orçamentário

Na forma do art. 102 da Lei nº 4.320/64, o Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas. Por sua vez, ensina Pacelli³⁵, a NBC T 16.6 afirma que o Balanço Orçamentário aponta as receitas e as despesas orçamentárias, detalhadas em níveis relevantes de análise, confrontando o orçamento inicial e as suas alterações com a execução, demonstrando o resultado orçamentário.

À P007, a CAD/SGCE evidencia que o quadro principal do Balanço Orçamentário apresenta um déficit na ordem de R\$ 1,70 bilhão, face as receitas arrecadadas de R\$ 35,26 bilhões e despesas empenhadas de R\$ 36,95 bilhões. Adiciona que a arrecadação foi inferior à previsão constante da LOA

³⁵ COSTA, Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da. *Contabilidade Pública 3D*. 3ª Edição Rev. E Atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

em R\$ 2,01 bilhões, assim como as despesas empenhadas foram inferiores às fixadas em R\$ 4,79 bilhões.

Observa que a execução de despesas por meio da utilização do superávit financeiro apurado em Balanço Patrimonial de 2022 foi no valor de R\$ 2,44 bilhões (excluídas as transações intraorçamentárias), com abertura de crédito suplementar, nos termos previstos no art. 43, §1º, inciso I, da Lei Federal nº 4.320/1964³⁶, e no art. 112, inciso I, da Lei Municipal nº 207/1980³⁷. Excluindo-se do cálculo as despesas executadas com tais créditos, apura-se um resultado orçamentário consolidado superavitário na ordem de R\$ 743,39 milhões.

Sublinha também que, em 2023, o Município pagou restos a pagar (excluídos os provenientes de despesas intraorçamentárias) na ordem de R\$ 3,38 bilhões, tendo sido cancelado o montante de R\$ 309,41 milhões. O saldo a pagar referente a despesas orçamentárias incorridas até o exercício de 2022 era, ao final do exercício de 2023, na faixa de R\$ 157,83 milhões.

5.3. Balanço Financeiro

A Lei nº 4.320/64 disciplina em seu art. 103 que o Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentária bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte.

No exercício de 2023, os ingressos financeiros do Município somaram R\$ 55,48 bilhões, sendo R\$ 41,88 bilhões provenientes de receitas orçamentárias (incluídas as operações intraorçamentárias) e R\$ 13,60 bilhões de operações extraorçamentárias, enquanto os dispêndios corresponderam a R\$ 56,45 bilhões, sendo R\$ 43,24 bilhões decorrentes do empenho de despesas orçamentárias (incluídas as operações intraorçamentárias), e R\$ 13,21 bilhões de operações extraorçamentárias, abrangido o montante de R\$ 3,83 bilhões relativo ao pagamento de restos a pagar de exercícios anteriores.

³⁶ 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

³⁷ 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;

Nesse sentido, assinala o Corpo Instrutivo, à fl. 87 da P007, que o resultado financeiro de 2023 correspondeu a um déficit de R\$ 968,51 milhões, fazendo com que as disponibilidades financeiras passassem de R\$ 7,39 bilhões em 2022 para R\$ 6,42 bilhões em 2023.

5.4. Dívida Ativa

O §2º do art. 39 da Lei nº 4.320/64 define a dívida ativa, e a subdivide em tributária e não tributária, nos seguintes termos:

"§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais."

O estoque da Dívida Ativa do Município integrou o Balanço Patrimonial da Administração Direta no montante de R\$ 66,66 bilhões, sendo R\$ 62,11 bilhões referentes à Dívida Ativa Tributária e R\$ 4,55 bilhões à Dívida Ativa Não Tributária, como evidencia a CAD/SGCE à fl. 87 da P007.

Em auditoria realizada em março deste ano, o Corpo Técnico constatou a existência de créditos concernentes ao IPTU inscritos em Dívida Ativa, relativos a imóveis de titularidade da própria Municipalidade, na monta de R\$ 70,18 milhões. Apesar da redução de 2,84% nos valores inscritos em relação ao saldo do exercício anterior (R\$ 72,24 milhões), como demonstra a CAD/SGCE, a falta de exclusão no Balanço Consolidado de créditos indevidamente lançados e inscritos em Dívida Ativa que tenham como sujeito passivo órgãos e entidades integrantes da Administração Direta ou Indireta Municipal resulta em superavaliação do Ativo do Município.

O tema foi objeto de recomendação (R2) no Parecer Prévio referente ao exercício de 2022, a fim de que a Procuradoria Geral do Município (PGM), em conjunto com a Subsecretaria de Patrimônio da Secretaria Municipal de Fazenda, procedesse aos ajustes no Sistema da Dívida Ativa, especialmente

na base cadastral do IPTU, para 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 importe informado à Controladoria Geral do Município (CGM), a fim de que não constem no Balanço Consolidado.

A CAD/SGCE informa que, no curso de auditoria, apesar de ter constatado algum avanço na alteração do cadastro do IPTU e no sistema da PGM em relação ao exercício anterior, verificou que ainda persistem os problemas na base cadastral que impedem a adequada apuração das dívidas relacionadas aos imóveis de propriedade do Município do Rio de Janeiro, sugerindo a reiteração da Recomendação (R.2) constante do último Parecer Prévio - exercício 2022.

Sobre a gestão da dívida ativa, a Coordenadoria observa que em 2023 a arrecadação alcançou R\$ 1,30 bilhão, ultrapassando em 61,98% a previsão orçamentária (R\$ 800,06 milhões), o que representa uma alta em relação ao exercício anterior, quando o desempenho superou o previsto em 15,88%. Adiciona que houve um acréscimo real da arrecadação de 57,19% em relação ao exercício de 2022. No que concerne às baixas da dívida ativa, o Corpo Instrutivo revela o percentual de 79,22% relativo aos cancelamentos efetuados no exercício de 2023.

Por meio de auditoria, a Coordenadoria constatou que no exercício de 2023 os cancelamentos efetuados em função da prescrição totalizaram R\$ 168,91 milhões, contra R\$ 313,13 milhões em 2022 (decréscimo de 46,06%). Já no que tange ao saldo atualizado das certidões não ajuizadas com prazo prescricional até 31/12/2023, revelou-se um importe de R\$ 10,99 bilhões, caracterizando uma estabilização em relação ao exercício anterior (R\$ 10,94 bilhões), cabendo ainda ressaltar uma redução de 21,46% no montante das certidões com exigibilidade suspensa, de R\$ 2,19 bilhões em 2022 para R\$ 1,72 bilhão em 2023.

Enfatiza, ainda, que essa questão foi objeto de recomendação (R.3) no Parecer Prévio de 2022, a fim de que a PGM adotasse medidas que possibilitassem maior controle dos prazos prescricionais e maior agilidade nas providências necessárias junto ao Poder Judiciário, com o objetivo de minimizar os riscos de cancelamentos decretados no curso das execuções fiscais, sugerindo a reiteração da recomendação.

Por fim, a CAD/SGCE propõe recomendação para que a CGM efetue, mensalmente, o registro dos lançamentos contábeis referentes a provisão de férias.

6. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E FISCAL

6.1. Gestão Orçamentária

6.1.1. Previsão de Receita e Fixação da Despesa

A Lei Orçamentária Anual de 2023, Lei nº 7.759, de 10 de janeiro de 2023, estimou as receitas e fixou as despesas do Município do Rio de Janeiro em R\$ 43.939.172.652,00.

6.1.2. Créditos Adicionais Abertos

Segundo aponta a CAD/SGCE à P007, no exercício de 2023, foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 23,90 bilhões e efetuados cancelamentos no valor de R\$ 19,58 bilhões, obtendo-se uma despesa autorizada final de R\$ 48,26 bilhões. As incorporações ao Orçamento 2023, complementa, somaram R\$ 4,32 bilhões, o equivalente a 9,82% do inicialmente aprovado.

Observa também que os créditos adicionais abertos tiveram as seguintes fundamentações previstas na Lei Orçamentária:

	R\$ mil
Créditos Adicionais Abertos	2023
Fundamentação Lei n.º 7.759/2023:	
Art. 7º	591.267
Art. 8º	5.557.234
Art. 9º (extra limite)	17.696.969
Art. 11	52.303
Total	23.897.773

Fonte: Contas de Governo 2023

E, além disso, que o Município atingiu o percentual de 14,64% do total da despesa fixada para transposição, remanejamento ou transferências de recursos, cumprindo, assim, o limite máximo de 30% fixado no art. 8º³⁸ da LOA de 2023.

³⁸ Art. 8º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, até o limite de trinta 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,

6.1.3. Resultado Orçamentário

O Princípio do Equilíbrio norteia toda a Administração Financeira e Orçamentária, mormente após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, considerando que se tornou regra a elaboração de um orçamento equilibrado, vide art. 1º, §1º³⁹, da citada norma, e art. 167, I e II⁴⁰, da Constituição Federal. Deve ele ser um parâmetro com vistas a atrair a responsabilidade no gasto público e, com isso, evitar políticas desastrosas e sem compromisso com a sua sustentabilidade⁴¹.

Sobre o resultado orçamentário do Município do Rio de Janeiro no exercício de 2023, na peça P007, às fls. 104 e seguintes, sobreleva o Corpo Instrutivo que o valor arrecadado (R\$ 41,88 bilhões) foi 4,68% (R\$ 2,06 bilhões) inferior ao previsto, apresentando um desempenho superior ao obtido no exercício anterior, quando se verificou uma insuficiência de arrecadação de 5,09%.

Acrescenta que a despesa realizada (R\$ 43,24 bilhões) correspondeu a 89,61% da dotação final do exercício de 2023, demonstrando uma execução superior ao ano de 2022, cujo índice apurado correspondeu a 88,40%. Assim, o resultado da diferença entre a receita arrecadada e a despesa executada no exercício de 2023 foi um déficit na execução orçamentária na ordem de R\$ 1,36 bilhão.

De acordo com a CAD/SGCE, o déficit foi influenciado pela utilização do superávit financeiro apurado em Balanço Patrimonial de 2022 no valor de R\$ 2,45 bilhões. Assim como ocorrido no exercício anterior, esclarece o Corpo Instrutivo, obteve-se um resultado superavitário real de R\$ 1,09 bilhão, decorrente, notadamente, do impacto positivo do resultado orçamentário das fontes dos recursos ordinários não vinculados do Tesouro

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.

³⁹ § 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 consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

⁴⁰ Art. 167. São vedados:

I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

⁴¹ LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 8. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2019, pp. 127-129.

6.1.4.Arrecadação da Receita

A Lei Orçamentária estimou as receitas correntes em R\$ 39,76 bilhões e as receitas de capital em R\$ 4,18 bilhões para o exercício de 2023. Segundo o averiguado pela CAD/SGCE, sob a ótica das categorias econômicas, a arrecadação das Receitas Correntes (R\$ 39,68 bilhões) atingiu 99,78% dos R\$ 39,76 bilhões previstos. Já a realização das Receitas de Capital (R\$ 2,21 milhões) correspondeu a 52,81% do almejado.

No que diz respeito aos maiores valores de arrecadação do Município, merece destaque o seguinte:

- Receita de contribuição previdenciária do servidor e patronal, totalizando R\$ 3,21 bilhões;
- Transferências de recursos do SUS, na ordem de R\$ 2,82 bilhões;
- Receita da contribuição previdenciária suplementar, instituída pela Lei nº 5.300/2011, no montante de R\$ 2,35 bilhões;
- Receitas tributárias com IRRF, somando R\$ 1,91 bilhão, e com o ITBI, no valor de R\$ 1,17 bilhão;
- Receita com operações de crédito interna (R\$ 1,35 bilhão) e externa (R\$ 703,36 milhões);
- Transferências de convênios correntes, no montante de R\$ 1,21 bilhão, resultado quase que exclusivamente relacionado às receitas intraorçamentárias da RIOSAÚDE relativas aos convênios de gestão de unidades de saúde e para contratação de recursos humanos;
- Cota-parte do IPVA, líquido da parcela do FUNDEB, na monta de R\$ 941,66 milhões;
- Transferências de *royalties* do petróleo, no valor de R\$ 859,68 milhões;
- Receitas de aplicações financeiras da Administração Direta, somando R\$ 854,71 milhões, sendo R\$ 507,58 milhões relativos aos rendimentos da Fonte de Recursos 1.501.100 – Outros Recursos Não Vinculados; e
- Receita tributária com taxas, equivalente a R\$ 781,23 milhões.

Comparada a arrecadação de 2023 com a auferida no exercício anterior, as receitas correntes apresentaram um incremento de 0,88% em termos reais.

Deve-se destacar, entretanto, que no exercício de 2022 ocorreu o ingresso de R\$ 975,63 milhões (R\$ 1,02 bilhão em valores atualizados), relativo à participação do Município na concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, decorrente do leilão da CEDAE, e de R\$ 710,10 milhões (R\$ 742,89 milhões em valores atualizados), referentes à cessão de direitos sobre a folha de pagamentos. Assim, desconsiderando tais ingressos, bem como as receitas obtidas em 2023 provenientes da concessão da CEDAE (R\$ 155,05 milhões), bem como da cessão de direitos sobre a folha de pagamentos (R\$ 101,27 mil), apura-se um acréscimo, em termos reais, de 5,20%.

No acumulado dos últimos 5 anos, nota-se um crescimento das Receitas Correntes de 9,18%, em termos reais.

Já as Receitas de Capital, aponta o Corpo Instrutivo, apresentam comportamento irregular ao longo dos anos. Em 2023, a arrecadação das receitas de capital foi 821,82% superior ao exercício anterior, em função de novas liberações de financiamentos.

A arrecadação de impostos (IPTU, ITBI, IRRF, ISS e IVVC) e taxas apresentou um incremento de 7,53% em relação ao exercício anterior, descontada a inflação média do período. No período de 2019 a 2023, essa origem de receita cresceu 2,84% em termos reais.

No que concerne à Receita Patrimonial, o Município apresentou arrecadação de R\$ 1,36 bilhão, com participação de 3,26% na receita total arrecadada no exercício em análise.

Especificamente quanto à exploração de recursos naturais, ressalta-se que, no ano de 2023, o Município do Rio de Janeiro auferiu o importe de R\$ 155,05 milhões, decorrentes da sua participação na outorga da concessão dos serviços públicos de fornecimento de água e de esgotamento sanitário, em função do leilão da CEDAE, promovido pelo governo do Estado do Rio de Janeiro. Somados aos R\$ 3,99 bilhões arrecadados em 2021 e aos R\$ 975,63 milhões em 2022, os ingressos totalizam R\$ 5,12 bilhões.

Em auditoria realizada em março deste ano, a Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento - SMFP informou à CAD que está previsto, ainda, o ingresso de R\$ 2,13 bilhões até o exercício de 2026, sendo R\$ 1,70 bilhão em 2024, totalizando uma receita de R\$ 7,25 bilhões.

Consoante observa o Corpo Técnico, relativamente ao desempenho da arrecadação, a previsão contida na LOA 2023 para essa receita era de R\$ 232,15 milhões, o que importa em uma quebra de receita na ordem de R\$ 77,10 milhões.

As transferências correntes somaram R\$ 13,34 bilhões no exercício de 2023 e tiveram uma participação de 31,85% sobre a receita total arrecada no período. Houve um incremento de 1,64% em relação ao exercício anterior, descontada a inflação média do período.

A receita de transferência de recursos do FUNDEB, destaca a CAD/SGCE, atingiu o montante de R\$ 4,31 bilhões, o que representa um incremento de 15,93% em relação ao ano anterior. O aumento é reflexo do recebimento de repasses relativos à Complementação da União - VAAF (Valor Anual por Aluno) e VAAR (Valor Anual por Aluno Resultado/Rendimento), somando R\$ 619,86 milhões.

Ainda, de acordo com informações prestadas pela Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento em auditoria realizada pela CAD, estima-se em R\$ 209,67 milhões o impacto negativo nas transferências de recursos do FUNDEB relativas à parcela do ICMS, em função da vigência da Lei Complementar nº 194/2022⁴², já considerando o efeito da compensação financeira da União, recebida pelo Estado do Rio de Janeiro, de que trata a Lei Complementar nº 201/2023.

A participação da cota-parte do ICMS na receita orçamentária total do Município foi de 4,08% em 2023, assinala o Corpo Instrutivo, percentual inferior aos 5,09% verificados em 2022.

Sobre a arrecadação estadual, a CAD/SGCE chama a atenção para a publicação da Lei Complementar nº 194, de 23/06/2022, que reduziu as alíquotas do ICMS sobre combustíveis, gás natural, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo, ao considerá-los bens e serviços essenciais e indispensáveis. O Estado do Rio de Janeiro publicou, em 01/07/2022, o Decreto nº 48.145/2022, fixando em 18% a alíquota máxima do ICMS para tais operações, que continuou vigorando ao longo de 2023. Em resposta à solicitação efetuada pela CAD em auditoria realizada em março, a SMFP estimou em R\$ 314,35 milhões o impacto desfavorável na arrecadação municipal da cota-parte do ICMS no ano de 2023 decorrente da vigência da LC nº 194/2022.

⁴² Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para considerar bens e serviços essenciais os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo, e as Leis Complementares nºs 192, de 11 de março de 2022, e 159, de 19 de maio de 2017.

No entanto, sublinha o Corpo Técnico, em função do Acordo cancelado pelo Supremo Tribunal Federal e, posteriormente, da edição da LC nº 201/2023, o Município recebeu R\$ 107,86 milhões a título de compensação financeira pelas perdas na arrecadação do ICMS, ocasionadas pela LC nº 194/2022, relativa ao exercício de 2023 e à antecipação da parcela de 2024. Conclui a CAD/SGCE que as perdas líquidas com a cota-parte do ICMS somaram R\$ 206,50 milhões no exercício de 2023. Acrescenta que a quantia de R\$ 107,86 milhões recebida a título de compensação financeira pelas perdas na arrecadação do ICMS foi registrada, conforme estabelecido pelas Portarias nºs 710/2021 e 831/2021 da Secretaria do Tesouro Nacional, em uma fonte de recursos e codificação de receita próprias, diferentes da cota-parte do ICMS.

A CAD/SGCE explana que, em auditoria realizada na Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento no último mês de março, certificou-se, por meio da análise do Decreto Estadual nº 48.193/2022⁴³ e dos Decretos posteriores que o alteraram, que o Município do Rio de Janeiro, em relação à parcela repartida com base no disposto na Lei Estadual (1/4), foi creditado apenas da parte correspondente ao critério de conservação ambiental.

No âmbito da mesma auditoria, foi informado pela Assessoria de Acompanhamento de Receitas/SMFP que o valor estimado do impacto desfavorável na arrecadação da cota-parte do ICMS em face da aplicação inconstitucional da Lei Estadual nº 2.664/1996 foi de R\$ 246,56 milhões para o ano de 2023, bem como que a estimativa das parcelas pretéritas de janeiro de 1997 a dezembro de 2023, atualizadas, totaliza o montante de R\$ 7,15 bilhões.

Portanto, conclui o Corpo Técnico que, mesmo após o trânsito em julgado do RE 401.953, em 2019, o Estado do Rio de Janeiro não vem cumprindo a decisão do STF. Nesse contexto, sugere que seja reiterada a recomendação R.4, exarada por esta Corte quando da emissão do parecer prévio referente ao exercício de 2023.

As Outras Receitas Correntes somaram R\$ 1,49 bilhão em 2023, o que equivale a 3,55% da receita orçamentária total, com destaque nesse montante para os repasses do Tesouro ao FUNPREVI relativos aos Royalties do Petróleo (R\$ 405,85 milhões), a receita de contrapartida de regularização de obras (R\$ 342,16 milhões), as multas por infração à legislação do trânsito (R\$ 221,12 milhões) e a

⁴³ Fixa os índices definitivos de participação dos Municípios no produto da arrecadação do ICMS – IPM para o exercício de 2023 e dá outras providências.

receita proveniente de compensação previdenciária entre os regimes de previdência social (R\$ 84,28 milhões).

Acerca da Receita Corrente Líquida (RCL), a CAD/SGCE acentua que houve um incremento de 0,34% em relação ao exercício anterior, com o alcance da monta de R\$ 31,84 bilhões no exercício de 2023. Registra, ainda, que no acumulado dos últimos 5 exercícios, a RCL cresceu 10,20% em termos reais.

Deve-se sublinhar que, no comparativo com a RCL do exercício anterior, houve um ganho real na arrecadação dos impostos municipais IPTU (8,05%, R\$ 363,02 milhões), ISS (6,83%, R\$ 518,18 milhões) e IRRF (14,01%, R\$ 234,64 milhões), nas transferências de recursos do FUNDEB (15,93%, R\$ 591,96 milhões) e na cota-parte do IPVA (12,36%, R\$ 129,45 milhões).

Contrariamente, observa-se um recuo de 15,04% na cota-parte do ICMS (R\$ 378,53 milhões) e de 58,27% na origem Receita Patrimonial (R\$ 1,82 bilhão), reflexo, notadamente, do decréscimo dos ingressos relativos à participação do Município na concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, decorrente do leilão da CEDAE, e da cessão de direitos sobre a folha de pagamentos, já comentado anteriormente.

6.1.5. Renúncias de Receita

O §1º do art. 14 da LRF estabelece que a renúncia de receita 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.

No exercício de 2023, foram concedidas renúncias fiscais, em decorrência de leis que conferiram benefícios e tratamentos diferenciados que se afastam do estabelecido como caráter geral na legislação tributária municipal, resultando em um impacto na ordem de R\$ 2,76 bilhões na arrecadação. Em auditoria realizada, a CAD apurou, junto à SMFP, que, em relação ao total efetivamente concedido a título de renúncia de receita em 2023, 68,72% (R\$ 1,90 bilhão) provêm de cinco fundamentações:

Fundamentação para renúncia de receita		
IPTU/TCL	• Lei nº 691/1984 e Lei nº 2.687/1998 (isenção valor venal / isenção valor de tributos igual ou inferior a 30 UFIR)	R\$ 556,96 milhões
	• Lei nº 691/1984 (em sua maioria isenções do art. 61)	R\$ 221,37 milhões
ISS	• Serviços prestados por profissionais autônomos e por sociedades profissionais	R\$ 409,39 milhões
	• Serviços de saúde com internações	R\$ 396,27 milhões
	• Serviços de administração de fundos	R\$ 311,78 milhões

O Corpo Técnico pontua que o total das receitas renunciadas no período em exame corresponde a 16,38% da arrecadação das receitas tributárias, no valor de R\$ 16,84 bilhões. No exercício anterior foi verificado um percentual de 16,19% em relação à receita tributária total.

Relativamente à **transparência das informações**, a CAD, em conformidade com a Nota Recomendatória nº 01/2023⁴⁴ da Atricon, pontua que questionou à SMFP se o Município oferece publicidade, em linguagem didática e em local de fácil acesso no seu sítio eletrônico, de informações acerca das renúncias de receitas concedidas. Diante da resposta negativa da Secretaria, o Corpo Instrutivo sugere a manutenção da recomendação (R.5) do Parecer Prévio de 2022, para que os dados referentes às renúncias de receita concedidas pelo Município do Rio de Janeiro sejam objeto de disponibilização em local de fácil acesso e de forma gratuita, sobretudo no seu portal eletrônico, devendo constar, no mínimo, informações referentes à identificação das espécies de desonerações e aos dados quantitativos sobre os gastos tributários já realizados e em andamento, com a observação dos seguintes requisitos: linguagem didática, dados legíveis por máquina, possibilidade de download, dados atualizados e série histórica.

No que concerne ao **incentivo à cultura**, a LOA de 2023 determinou, em seu art. 14, que o Poder Executivo deveria conceder como incentivo fiscal a projetos culturais, no exercício de 2023, no mínimo 1% da receita efetivamente arrecadada do ISS do exercício de 2021, ano anterior à elaboração da Lei Orçamentária, em conformidade com a Lei Municipal nº 5.553/2013⁴⁵. De acordo com o que

⁴⁴ A ATRICON (...) RECOMENDA aos Tribunais de Contas brasileiros que:

1. fiscalizem, regularmente, a disponibilização de informações sobre os gastos tributários nos sítios institucionais dos Poderes Executivos;

2. orientem os gestores dos entes federados no sentido de deem publicidade, no mínimo, às seguintes informações:

(...)

2.2.4. valor renunciado ou valor agregado na arrecadação;

2.2.5. previsão do montante a ser renunciado de acordo com as leis orçamentárias;

⁴⁵ Art. 1º. Fica instituído, no âmbito do Município do Rio de Janeiro, incentivo fiscal em benefício do apoio à realização de projetos culturais, a ser concedido a pessoas jurídicas, contribuintes do Imposto sobre Serviços - ISS do Município, denominadas Contribuintes Incentivadores.

§ 5º Anualmente, a Lei Orçamentária fixará o montante, que deverá ser no mínimo correspondente a um por cento da receita de ISS no ano anterior do referido tributo, a ser adotado para a concessão do incentivo fiscal de que trata esta Lei.

consta na Prestação de Contas (P004), o total de incentivo para o exercício de 2023 foi de R\$ 64.118.278,56, tomando por base a arrecadação do exercício de 2021, no importe de R\$ 6.411.827.855,74.

A CAD/SGCE realça, entretanto, que assim como nos exercícios anteriores, o montante considerado para fins de atendimento da LOA correspondeu somente à arrecadação do principal do ISS no exercício de 2021 (R\$ 6,41 bilhões), sem o cômputo dos valores arrecadados provenientes da Dívida Ativa, bem como de Multa e Juros, não sendo observados os termos da classificação orçamentária introduzida pela Portaria STN/SOF nº 5/2015. Adiciona que o tema está sendo tratado no Processo TCMRio nº 040/102.559/2023.

6.1.6. Despesas por Categoria Econômica

A CAD/SGCE observa que, no exercício de 2023, os gastos correntes somaram R\$ 37,46 bilhões, enquanto os de capital atingiram R\$ 5,78 bilhões, o que representou, respectivamente, 86,63% e 13,37% do total das despesas empenhadas.

As despesas com Pessoal e Encargos Sociais corresponderam a 59,20% do total das Despesas Correntes (59,03% em 2022), enquanto os Juros e Encargos da Dívida representaram 2,27% (2,32% em 2022), e Outras Despesas Correntes responderam por 38,53% (38,65% em 2022).

Relativamente às despesas com pessoal, a Lei de Responsabilidade Fiscal traçou os limites percentuais para os gastos, envolvendo todos os Poderes e as três esferas de governo, e utilizou como referência o total da Receita Corrente Líquida, sendo 60% para os Municípios (art. 19, III⁴⁶), distribuídos em 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, e 54% para o Executivo (art. 20, III, b⁴⁷).

Para tanto, devem ser considerados: o limite alerta, previsto no art. 59, §1º, II⁴⁸, da LRF; e os limites prudencial e máximo, que, quando ultrapassados, sujeitam o Município às vedações constantes

⁴⁶ Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: (...)

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

⁴⁷ Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: (...)

III - na esfera municipal: (...)

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

⁴⁸ Art. 59. § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

no art. 22⁴⁹, parágrafo único, da LRF e à adoção das medidas dispostas no art. 23⁵⁰ do mesmo diploma, respectivamente.

A despesa consolidada com pessoal do Município em 2023 correspondeu a 50,97% da RCL (fl. 152 da P007), o que sinaliza o cumprimento do teor do art. 19, III, da LRF, além de não ultrapassar o limite alerta, previsto no art. 59, §1º, inciso II, da mesma Lei, conforme quadro a seguir:

Despesa com pessoal	Executivo	Câmara	TCMRio	Consolidado
% DO TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL SOBRE A RCL	47,67%	2,22%	1,08%	50,97%
LIMITE ALERTA	48,60%	4,10%	1,31%	54,00%
LIMITE PRUDENCIAL	51,30%	4,32%	1,38%	57,00%
LIMITE MÁXIMO	54,00%	4,55%	1,45%	60,00%

Fonte: Relatório da Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento (P007).

Sublinha-se que a Despesa Total com Pessoal do exercício de 2023 apresentou uma variação positiva de 10,37% em relação ao exercício anterior, e a RCL ajustada aumentou 3,88%, o que acarretou aumento em termos percentuais na relação Despesa Total de Pessoal/RCL, como evidenciado pela CAD/SGCE no quadro abaixo:

	Exercício		Variação	
	2022	2023	R\$	%
RCL	30.309.627	31.485.684	1.176.057	3,88%
Des. Total Pessoal	14.541.136	16.049.344	1.508.208	10,37%
Desp. Pessoal / RCL	47,98%	50,97%		

⁴⁹ Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

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

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

⁵⁰ 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.

6.1.7.Despesas por Órgãos de Governo

Consoante dados que constam às fls. 160 e ss. do Relatório da CAD/SGCE, as Secretarias Municipais de Educação, Saúde, Fazenda e Planejamento, Conservação, Transportes, além dos Encargos Gerais do Município, executaram o maior volume de recursos (R\$ 35,86 bilhões), correspondendo a 82,93% de toda a despesa empenhada pelo Município no exercício de 2023.

O Corpo Técnico destaca, ainda, que:

- As despesas da Secretaria Municipal de Educação foram financiadas em sua maior parte por Recursos Não Vinculados (R\$ 4,42 bilhões – 46,84%) e pelas Transferências do FUNDEB (R\$ 4,40 bilhões – 46,63%);
- A maior parte da despesa executada da Secretaria Municipal de Saúde se refere ao grupo Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 2,76 bilhões – 31,90%) e aos elementos Contratos de Gestão (R\$ 3,00 bilhões – 34,63%) e Serviços de Pessoa Jurídica (R\$ 2,18 bilhões – 25,15%);
- 84,53% (R\$ 6,23 bilhões) da despesa executada pela Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento refere-se ao pagamento dos benefícios concedidos pelo FUNPREVI (aposentadorias/pensões), enquanto 78,91% (R\$ 2,57 bilhões) dos gastos da Secretaria Municipal de Conservação foram executados pela Comlurb;
- As despesas do Órgão Encargos Gerais do Município foram compostas em sua maioria por amortização/encargos da dívida (R\$ 2,15 bilhões – 44,97%), obrigações patronais (R\$ 1,24 bilhão – 26,02%) e transferência de recursos de royalties ao FUNPREVI (R\$ 405,85 milhões – 8,50%), além de despesas com pessoal, outros benefícios previdenciários e assistenciais e outras; e
- As despesas da Secretaria Municipal de Transportes foram custeadas, notadamente, por Recursos Não Vinculados (R\$ 1,19 bilhão - 50,77%), Recursos de Operações de Crédito (R\$ 1,02 bilhão – 43,23%) e Recursos Vinculados ao Trânsito (R\$ 97,13 milhões – 4,13%).

6.1.8. Funções de Governo

O Corpo Instrutivo assinala que as funções Educação, Saúde, Previdência Social, Urbanismo, Encargos Especiais e Administração foram responsáveis por 81,47% do montante da despesa executada pelo Município do Rio de Janeiro em 2023.

Sintetiza-se as principais informações extraídas do Relatório da CAD/SGCE, relativas às funções citadas acima, no quadro a seguir:

Função de Governo	Evolução das funções 2022-2023	Período 2019-2023	Principais variações na função
Função Educação	Acréscimo de R\$ 627,93 milhões nos valores empenhados em 2023, representando um aumento de 7,13% em relação a 2022.	Crescimento de 5,09% na execução (R\$ 457,10 milhões)	Programa “Gestão Administrativa – Igualdade e Equidade” com incremento de R\$ 606,85 milhões.
Função Saúde	Decréscimo de R\$ 271,92 milhões nos valores empenhados em 2023, equivalente a 3,05% em relação a 2022.	Aumento na execução de 26,37% (R\$ 1,80 bilhão)	- Programa “Regulação e Gestão do SUS” - redução de R\$ 230,16 milhões; - Programa “Reorganização da Rede de Média Complexidade” - redução de R\$ 144,36 milhões; - Programa “Gestão Administrativa – Longevidade, Bem-estar e Território Conectado” - acréscimo de R\$ 120,74 milhões; e - Programa “Saúde Mental” - acréscimo de R\$ 70,70 milhões.
Função Previdência Social	Acréscimo de R\$ 161,70 milhões nos valores empenhados em 2023, equivalente a um aumento de 2,52%, em relação a 2022.	Recuo de 7,39% na execução (R\$ 524,60 milhões).	As obrigações com aposentadorias e pensões são as despesas com maior representatividade nesta função, respondendo por 90,18% dos empenhos do exercício de 2023.
Função Urbanismo	Incremento de R\$ 524,24 milhões nos valores empenhados em 2023, correspondente a 14,28% em relação a 2022.	Acréscimo na ordem de 26,98% nos empenhos (R\$ 891,78 milhões).	- Programa “Rio Obras Viárias” - aumento de R\$ 274,47 milhões; e - Programa “Intervenções de Revitalização e Reestruturação Urbana” - incremento de R\$ 271,16 milhões.
Função Encargos Especiais	Decréscimo de R\$ 67,24 milhões nas despesas empenhadas em 2023, equivalente a 2,01%, em relação a 2022.	Redução de 17,55% nas despesas empenhadas (R\$ 698,54 milhões).	- Ação “Precatórios Judiciais” - redução de R\$ 204,29 milhões; - Ação “Reestruturação da Dívida Renegociada” - redução de R\$ 40,03 milhões; - Ação “Restituição de Depósitos Judiciais” - acréscimo de R\$ 77,32 milhões; e - Ação “Restituição de Indébitos e Outros Ressarcimentos” - acréscimo de R\$ 33,12 milhões.

Função
Administração
 o

Recuo de R\$ 208,68 milhões nos valores empenhados em 2023, o que corresponde a 6,33%, em relação a 2022.

Queda 5,80% na execução (R\$ 190,15 milhões)

- Ação "Parceria Público-Privada do VLT do Centro" - redução de R\$ 168,85 milhões;
- Participação no Capital de Empresas/Companhias - sem empenho em 2023, ao passo que no exercício de 2022 foram empenhados R\$ 83,80 milhões;
- Ação "Aquisição, Desapropriação de Imóveis e Reformas em Próprios Municipais" - R\$ 77,33 milhões empenhados em 2022, sem que tenha ocorrido execução em 2023;
- Ação "Iluminação Pública da Cidade" - redução de R\$ 59,30 milhões; e
- Ação "Publicidade, Propaganda e Comunicação Social" - acréscimo de R\$ 109,55 milhões.

6.1.9.Despesas por Fonte de Recursos

Às fls. 165 e seguintes da P007, o Corpo Técnico revela que 94,33% da despesa executada foi financiada com receitas arrecadadas no exercício, ao passo que apenas 5,67% tiveram como fonte de recursos superávit financeiro apurado no exercício anterior, por meio da abertura de créditos suplementares, na forma do art. 43, §1º, inciso I, da Lei nº 4.320/64⁵¹.

Sobre as principais despesas por fonte de recursos em 2023, grifa-se as seguintes informações extraídas do Relatório da CAD/SGCE:

- **Multas de trânsito (Subitem 4.1.9.1)**

A Lei nº 14.440/2022 conferiu, a partir de 05/09/2022, nova redação ao art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro, que passou a dispor que "a receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, em engenharia de tráfego, em engenharia de campo, em policiamento, em fiscalização, em renovação de frota circulante e em educação de trânsito". Foi suprimida, portanto, a possibilidade de aplicação da referida receita em ações de melhoria das condições de trabalho dos profissionais do segmento de transporte rodoviário e da segurança, e do desempenho ambiental da frota circulante.

⁵¹ 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;

A CAD/SGCE anota que o Município empenhou o valor de R\$ 229,96 milhões em 2023 relativo a Recursos Vinculados ao Trânsito - Multas por Infração à Legislação do Trânsito (FR's 1.752.109 e 2.752.109), sendo 68,19% no grupo Outras Despesas Correntes e 31,81% em Investimentos. Observa, também, que as despesas se deram, principalmente, nas ações Asfalto Liso e Conservação de Logradouros, no âmbito do programa "Conserva Rio", e Sinalização Gráfica e Semafórica e Equipamentos e Sistemas Inteligentes, pertencentes ao programa "Segurança Viária".

Em relação ao percentual mínimo de 5% do valor arrecadado das multas de trânsito em campanhas educativas de prevenção de acidentes, contido na Lei nº 4.644/2007, alterada pela Lei nº 6.517/2019⁵², o Corpo Técnico evidencia que o valor empenhado nestas campanhas foi de R\$ 9,45 milhões, correspondendo a 5,20% do total arrecadado com multas de trânsito no exercício, cumprindo, portanto, o dispositivo legal.

- **Royalties de Petróleo (Subitem 4.1.9.2)**

Nos termos das Leis nº 7.990/1989 e nº 9.478/97 é vedada a aplicação dos royalties de petróleo no pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal, exceto para pagamento de dívidas com a União e suas entidades e ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública (art. 8º, *caput*, e §1º da Lei 7.990/1989⁵³).

O Corpo Instrutivo observa que do total empenhado em 2023 (R\$ 1,01 bilhão), 57,44% (R\$ 581,40 milhões) foi aplicado no programa "Saneamento Básico e Gestão de Resíduos Sólidos", 35,74% (R\$ 361,77 milhões) no programa "Conserva Rio", 2,89% (R\$ 29,21 milhões) no programa "Áreas

⁵² Art. 1º Fica o Poder Executivo obrigado a aplicar o percentual mínimo de cinco por cento do valor arrecadado das multas sob responsabilidade da Prefeitura em campanhas educativas de prevenção de acidentes.

⁵³ Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

§ 1º As vedações constantes do caput não se aplicam:

I - ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades;

II - ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

Verdes”, 1,12% (R\$ 11,30 milhões) no programa “Rio Obras Viárias”, e 2,82% (R\$ 28,50 milhões) em outros programas.

- **COSIP (Subitem 4.1.9.3)**

Os valores arrecadados com a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública - COSIP são destinados ao Fundo Especial de Iluminação Pública - FEIP, vinculados exclusivamente ao custeio do serviço de iluminação pública.

A CAD/SGCE revela que do total empenhado (R\$ 317,09 milhões), quase a totalidade, 96,85% (R\$ 307,09 milhões) foi aplicado no programa Energia, sendo R\$ 164,14 milhões no pagamento da iluminação pública da cidade e R\$ 135,05 milhões em gastos relacionados à Parceria Público-Privada com a empresa Smart RJ Concessionária.

- **Transferência Especial da União (Subitem 4.1.9.4)**

O art. 166-A da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 12/12/2019, preceitua que as emendas individuais impositivas ao projeto de lei orçamentária anual da União poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de transferência especial (inciso I) ou transferência com finalidade definida (inciso II).

O §5º do mencionado dispositivo dispõe que "pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º⁵⁴".

A CAD/SGCE expõe que o Município do Rio de Janeiro recebeu, no exercício de 2023, o montante de R\$ 29.308.024,50 a título de transferências da União relativas a emendas individuais impositivas ao projeto de lei orçamentária anual, na modalidade transferência especial, e sublinha:

- Foram empenhados R\$ 4,60 milhões na Fonte de Recursos 1.706.124 – Transferência Especial da União e outros R\$ 3,13 milhões com recursos de superávit financeiro apurado no exercício anterior (Fonte de Recursos 2.706.124), totalizando R\$ 7,73 milhões, não se

⁵⁴ Art. 166-A. (...)

§ 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:

(...)

II - encargos referentes ao serviço da dívida.

verificando aplicação em despesas com pessoal e encargos sociais e com encargos referentes ao serviço da dívida, respeitando a vedação contida no art. 166-A, § 1.º, incisos I e II, da Constituição Federal;

- 89,40% de tais recursos foram aplicados em despesas de capital, no grupo de Investimentos, respeitando assim o percentual mínimo de 70% previsto no § 5.º do art. 166-A da Constituição Federal, bem como a restrição contida no inciso II do § 1.º do mesmo artigo; e
- Os recursos provenientes das Transferências Especiais da União foram aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do Município, conforme estipula o inciso III do § 2.º do art. 166-A da Constituição Federal.

6.1.10. Projetos, Atividades e Operações Especiais

De acordo com o delineado pela CAD/SGCE às fls. 175 e seguintes da P007, as ações com maior incidência monetária referem-se, em geral, a despesas com educação, saúde, previdência e pessoal. Relativamente aos demais temas, destaca-se os seguintes pontos abordados pelo Corpo Técnico:

- **Publicidade, Propaganda e Comunicação Social (Subitem 4.1.10.1):**

Após uma queda acentuada em 2021, a despesa empenhada em 2022 voltou ao patamar próximo do exercício de 2020 e, no exercício em análise, quase triplicou em relação ao ano anterior, com crescimento de 198,55%. A análise da série histórica sinaliza um aumento de 77,49% de 2019 para 2023.

- **Emendas Legislativas (Subitem 4.1.10.2):**

A LOA fixou, para o exercício sob exame, despesas decorrentes de 100 ações distintas, fruto de Emendas Legislativas apresentadas pelos Vereadores da Câmara Municipal, no montante de R\$ 117,23 milhões, sendo 2 no total de R\$ 100,50 milhões no grupo de Pessoal e Encargos Sociais, 45 delas (R\$ 7,96 milhões) em Outras Despesas Correntes e 53 (R\$ 8,77 milhões) em Investimentos. No entanto, não houve execução de qualquer despesa decorrente de tais Emendas no exercício.

- **Orçamento Participativo (Subitem 4.1.10.3):**

A Lei nº 7.475/2022, que dispôs sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2023, estabeleceu, em seu art. 9º, §2º, VIII, que o demonstrativo dos projetos selecionados mediante o processo de orçamento participativo deveria acompanhar a Mensagem de encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Os projetos selecionados mediante participação popular são apresentados no subitem 4.11 da Prestação de Contas (P004).

6.1.11. Parcerias Público-Privadas

O *caput* art. 28 da Lei nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública, prevê que a União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Em complemento, seu §2º determina que na aplicação do limite previsto no *caput*, serão computadas as despesas derivadas de contratos de parceria celebrados pela administração pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo respectivo ente, excluídas as empresas estatais não dependentes.

Consoante observa a CAD/SGCE às fls. 178 e seguintes da P007, atualmente, há quatro PPPs com previsão de pagamento de despesas por parte do Município: VLT Carioca S.A, Smart RJ Concessionária de Iluminação Pública SPE S.A, Smart Hospital S.A. - Complexo Hospitalar Souza Aguiar e Solário Carioca (a ser contratada em 2024).

Os valores das despesas empenhadas até 2023, bem como a projeção de gastos no período de 2024/2032 com as PPPs firmadas com as Concessionárias VLT Carioca S.A., Smart RJ e Smart Hospital S.A., e da parceria a contratar referente ao Solário Carioca, não resultam, em nenhum exercício objeto

do demonstrativo, em proporção superior a 5% da RCL, cumprindo assim o limite estabelecido no art. 28 da Lei nº 11.079/2004.

6.1.12. Despesa Total do Poder Legislativo

A Constituição Federal define em seu art. 29-A os limites máximos da despesa total do Poder Legislativo Municipal, a ser apurada sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

Às fls. 181-182 da P007, o Corpo Instrutivo constata, por meio de consultas ao FINCON e ao site da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, que o total repassado pelo Município em 2023 à Câmara Municipal correspondeu a R\$ 823,29 milhões, tendo sido efetuado em parcelas mensais até o dia 20, cumprindo assim o mandamento constitucional.

6.2. Educação

6.2.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

O *caput* do art. 212⁵⁵ da Constituição Federal prescreve que os Municípios devem aplicar, anualmente, no mínimo 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE.

⁵⁵ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

As despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino estão enumeradas no art. 70⁵⁶ da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) e são, nos termos do *caput* do dispositivo, aquelas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis.

Os cálculos realizados pela CAD/SGCE, após ajustes necessários, revelam o percentual de 25,16%, o que evidencia que o Município cumpriu o estabelecido no art. 212, *caput*, da Constituição Federal.

No que se refere ao repasse das receitas à SME destinadas à MDE, o Corpo Técnico assinala que o contido no art. 69, §5º da Lei nº 9.394/1996⁵⁷, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, ainda não está sendo cumprido pelo Município do Rio de Janeiro, motivo pelo qual sugere reiteração da determinação D2 constante do Parecer Prévio referente ao exercício de 2022.

6.2.2.Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb é um Fundo Especial, composto com recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação, nos termos do disposto nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal⁵⁸.

⁵⁶ Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

⁵⁷ 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 trigésimo dia;
III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

⁵⁸ Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020) Regulamento

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

II - os fundos referidos no inciso I do **caput** deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do **caput** do art. 155, o inciso II do **caput** do art. 157, os incisos II, III e IV do **caput** do art. 158 e as alíneas "a" e "b" do inciso I e o inciso II do **caput** do art. 159 desta Constituição; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

III - os recursos referidos no inciso II do **caput** deste artigo serão distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 desta Constituição, observadas as ponderações referidas na alínea "a" do inciso X do **caput** e no § 2º deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

IV - a União complementará os recursos dos fundos a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo, distribuída da seguinte forma: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

a) 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos do inciso III do **caput** deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

b) no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI do **caput** deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

VI - o VAAT será calculado, na forma da lei de que trata o inciso X do **caput** deste artigo, com base nos recursos a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo, acrescidos de outras receitas e de transferências vinculadas à educação, observado o disposto no § 1º e consideradas as matrículas nos termos do inciso III do **caput** deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

VII - os recursos de que tratam os incisos II e IV do **caput** deste artigo serão aplicados pelos Estados e pelos Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 desta Constituição; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 desta Constituição suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerados para os fins deste inciso os valores previstos no inciso V do **caput** deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

IX - o disposto no **caput** do art. 160 desta Constituição aplica-se aos recursos referidos nos incisos II e IV do **caput** deste artigo, e seu descumprimento pela autoridade competente importará em crime de responsabilidade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

X - a lei disporá, observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do **caput** e no § 1º do art. 208 e as metas pertinentes do plano nacional de educação, nos termos previstos no art. 214 desta Constituição, sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

a) a organização dos fundos referidos no inciso I do **caput** deste artigo e a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, observados as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

b) a forma de cálculo do VAAF decorrente do inciso III do **caput** deste artigo e do VAAT referido no inciso VI do **caput** deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

c) a forma de cálculo para distribuição prevista na alínea "c" do inciso V do **caput** deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

d) a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos fundos referidos no inciso I do **caput** deste artigo, assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

e) o conteúdo e a periodicidade da avaliação, por parte do órgão responsável, dos efeitos redistributivos, da melhoria dos indicadores educacionais e da ampliação do atendimento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do **caput** deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do **caput** deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do **caput** deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

XII - lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

XIII - a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 desta Constituição para a complementação da União ao Fundeb, referida no inciso V do **caput** deste artigo, é vedada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

§ 1º O cálculo do VAAT, referido no inciso VI do **caput** deste artigo, deverá considerar, além dos recursos previstos no inciso II do **caput** deste artigo, pelo menos, as seguintes disponibilidades: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

I - receitas de Estados, do Distrito Federal e de Municípios vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino não integrantes dos fundos referidos no inciso I do **caput** deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

II - cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação de que trata o § 6º do art. 212 desta Constituição; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

III - complementação da União transferida a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios nos termos da alínea "a" do inciso V do **caput** deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

O Fundo foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, e encontra-se atualmente regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, que revogou a Lei nº 11.494/2007 a partir de 1º de janeiro de 2021.

Nos termos do art. 25 do mencionado diploma legal, os recursos do Fundeb, inclusive os oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos termos do art. 70 da Lei nº 9.394/1996. Consoante apontado pelo Corpo Instrutivo, às fls. 192 e ss. da P007, o Município arrecadou R\$ 4,37 bilhões no exercício de 2023 na fonte de recursos do FUNDEB.

A Lei nº 14.113/2020 ampliou a complementação da União nos recursos do Fundo de 10% para 23%, percentual este que aumentará progressivamente até o exercício de 2026, nos moldes do art. 5º c/c art. 41 da Lei⁵⁹.

A CAD/SGCE esclarece que o novo FUNDEB começou a impactar o Município do Rio de Janeiro no exercício de 2023, pois foi realizada uma receita de R\$ 528.524.709,33 de Complementação VAAF e uma receita de R\$ 37.340.131,31 de Complementação VAAR.

§ 2º Além das ponderações previstas na alínea "a" do inciso X do **caput** deste artigo, a lei definirá outras relativas ao nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado, bem como seus prazos de implementação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

§ 3º Será destinada à educação infantil a proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere a alínea "b" do inciso V do **caput** deste artigo, nos termos da lei." (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

⁵⁹ Art. 5º A complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o art. 3º desta Lei, nas seguintes modalidades:

I - complementação-VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos da alínea a do inciso I do **caput** do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

II - complementação-VAAT: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), nos termos da alínea a do inciso II do **caput** do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

III - complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei.

Parágrafo único. A complementação da União, nas modalidades especificadas, a ser distribuída em determinado exercício financeiro, será calculada considerando-se as receitas totais dos Fundos do mesmo exercício.

Art. 41. A complementação da União referida no art. 4º desta Lei será implementada progressivamente até alcançar a proporção estabelecida no art. 5º desta Lei, a partir do primeiro ano subsequente ao da vigência desta Lei, nos seguintes valores mínimos:

I - 12% (doze por cento), no primeiro ano;

II - 15% (quinze por cento), no segundo ano;

III - 17% (dezesete por cento), no terceiro ano;

IV - 19% (dezenove por cento), no quarto ano;

V - 21% (vinte e um por cento), no quinto ano;

VI - 23% (vinte e três por cento), no sexto ano.

Ressalta o Corpo Técnico que no exercício de 2023, o ganho do FUNDEB teve um aumento no montante de R\$ 122.996.064, em comparação com o exercício de 2022.

No que concerne à remuneração dos profissionais da educação básica, o art. 212-A, inciso XI, da Constituição Federal⁶⁰, com redação incluída pela Emenda Constitucional nº 108/2020 combinado com o art. 26, *caput* da Lei nº 14.113/2020⁶¹, estabelecem que o Município deverá destinar, no mínimo, 70% dos recursos anuais totais do Fundeb para a remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. De acordo com o informado na Prestação de Contas, fl. 25 da P004, o Município do Rio de Janeiro destinou, em 2023, R\$ 3,32 bilhões, equivalentes a 76,54% dos recursos recebidos do Fundeb à remuneração dos profissionais da educação básica, cumprindo os dispositivos constitucional e legal.

Quanto ao saldo financeiro, o §3º do art. 25 da Lei nº 14.113/2020 prevê que até 10% dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, poderá ser utilizado pelo Município no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional. De acordo com o informado pela CAD/SGCE, o MRJ arrecadou, no exercício de 2023, R\$ 4,37 bilhões com receitas recebidas do Fundeb e empenhou R\$ 4,36 bilhões, restando um valor não aplicado no exercício de R\$ 11,24 milhões, correspondente a 0,26% e, portanto, inferior ao limite legal máximo de 10%.

⁶⁰ Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o **caput** do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do **caput** deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do **caput** deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do **caput** deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital; Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020

⁶¹ Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do **caput** do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

6.3. Saúde

6.3.1. Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)

A Lei Complementar nº 141/2012, que regulamentou o §3º do art. 198⁶² da Constituição Federal, em seu art. 7º⁶³ prevê que os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea *b* do inciso I do *caput* e o §3º do art. 159, todos da Constituição.

O Município do Rio de Janeiro divulgou a aplicação do percentual de 18,42% no exercício de 2023, o mesmo apurado pelo Corpo Técnico à fl. 205 da P007, superior aos 15% exigidos.

No comparativo entre capitais brasileiras, realizado pela CAD/SGCE às fls. 35 e seguintes da P007, acerca do percentual da receita de impostos e transferências constitucionais e legais aplicado em ASPS, nota-se que o Rio de Janeiro foi o município que obteve o menor investimento percentual em ASPS, apresentando uma redução de 16,3% entre 2018 e 2023.

⁶² Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

§ 1º O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. (Parágrafo único renumerado para § 1º pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea *a*, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea *b* e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II - os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

IV - (revogado) . (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

⁶³ Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea "b" do inciso I do *caput* e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

6.3.2. Contribuição Previdenciária Suplementar

No cálculo das despesas com ações e serviços públicos de saúde foi considerado o teto estabelecido no Anexo I da Lei nº 5.300/2011. O valor acumulado do teto que poderia ser considerado para fins de repasse referente à contribuição suplementar era de R\$ 72.325.099,99.

De acordo com o averiguado pela CAD em auditoria realizada em março de 2024, o Município computou o montante de R\$ 72.625.099,99. Assim, **constata-se que o teto estabelecido não foi observado**, devendo ser expurgado o valor de R\$ 300.000,00 do cálculo das ASPS no exercício de 2023.

6.3.3. Restos a Pagar - Lei Complementar nº 141/2012

O Corpo Técnico revela que, até o exercício de 2023, foi cancelado o montante de R\$ 365,91 milhões referente a Restos a Pagar vinculados a ações e serviços públicos de saúde dos exercícios de 2019 a 2022. Assinala também que os cancelamentos não causaram descumprimento dos limites mínimos nos respectivos exercícios, não se configurando, assim, a necessidade de aplicação adicional, prevista nos §§1º e 2º⁶⁴ do art. 24 da Lei Complementar nº 141/2012.

6.3.4. SIOPS - Módulo de Controle Externo

A partir da LC nº 141/2012, os Tribunais de Contas passaram a verificar não só a aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde (art. 25, parágrafo único), mas também a registrar, no módulo específico de controle externo do SIOPS, as informações sobre a aplicação desses recursos para a emissão do parecer prévio (art. 39, § 1º, V). Conforme o Manual de Controle Externo SIOPS, atualizado em 18/05/2021, os Auditores cadastrados têm autonomia para exibir dados auditados, corrigindo possíveis divergências das informações homologadas pelo Gestor da Saúde.

⁶⁴ Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas:

I - as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

II - as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.

§ 1º A disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar, considerados para fins do mínimo na forma do inciso II do caput e posteriormente cancelados ou prescritos, deverá ser, necessariamente, aplicada em ações e serviços públicos de saúde.

§ 2º Na hipótese prevista no § 1º, a disponibilidade deverá ser efetivamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos Restos a Pagar, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente.

Em auditoria realizada pela CAD em março de 2024, as informações do Anexo 12 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde do Relatório Resumido da Execução Orçamentária foram verificadas, não encontrando-se diferenças significativas.

6.3.5.Fundo Municipal de Saúde

O Fundo Municipal de Saúde - FMS, criado pela Lei Municipal nº 1.583/1990 e regulamentado pelos Decretos Municipais nº 9.865/1990, nº 12.030/1993 e nº 13.110/1994, é instrumento de suporte financeiro para o desenvolvimento das ações descentralizadas nas áreas médica, sanitária, hospitalar, de apoio e suprimento executadas e/ou coordenadas pela Secretaria Municipal de Saúde - SMS.

Às fls. 208-209 da P007, a CAD/SGCE aponta que no exercício de 2023 o Fundo Municipal de Saúde arrecadou R\$ 2,96 bilhões, além de R\$ 4,50 bilhões provenientes de repasses do Tesouro Municipal.

Quanto às despesas orçamentárias, essas atingiram o montante empenhado de R\$ 7,35 bilhões, representando 94,19% da dotação atualizada.

6.3.5.1. Sequestro de Valores nas Contas Bancárias por Decisão Judicial

No final de 2019, em decorrência de ordem judicial emitida pelo Tribunal Regional do Trabalho, foi realizado o sequestro de recursos de algumas contas bancárias do Município do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 390.464.584,45, com o fim de realizar o pagamento de obrigações da Secretaria Municipal de Saúde junto a prestadores de serviços.

Em auditoria realizada em março de 2020, a CAD verificou que a importância de R\$ 390,46 milhões, concernente aos sequestros efetuados nas contas do Município, não transitou pela execução orçamentária no exercício de 2019, ocasionando a realização de despesas sem prévio empenho, o que é vedado pelo art. 60 da Lei nº 4.320/64. Além disso, constatou que R\$ 38,13 milhões desse valor foram sequestrados de contas bancárias referentes a diversos fundos municipais que possuem destinação de recursos vinculada, não havendo previsão de sua utilização para o pagamento de prestadores de serviços da SMS, o que viola o comando contido no parágrafo único do art. 8º da Lei de

Responsabilidade Fiscal. Como consequência, esta Corte de Contas emitiu determinações nos Pareceres Prévios de 2019 a 2022.

Após consulta realizada pelo Corpo Técnico ao Balancete de Verificação da Administração Direta em dezembro de 2023, constatou-se que a determinação não foi integralmente cumprida.

Diante do exposto, **sugere a CAD/SGCE que seja determinado à SMS a adoção de providências para a execução orçamentária do valor de R\$ 144,90 milhões**, priorizando despesas que permitam a imediata recomposição dos valores sequestrados das contas correntes vinculadas a fundos especiais, no montante de R\$ 13,93 milhões.

6.4. Previdência

Criado pela Lei Municipal nº 3.344, de 28/12/2001, 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, tem por finalidade 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 aos seus dependentes.

A Emenda Constitucional nº 103/2019, em seu art. 9º, §4º, estabeleceu que os entes federativos não podem estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União quando o RPPS possuir déficit atuarial.

Diante da necessidade de adequação do RPPS do Município às alterações efetuadas pela EC nº 103/2019, a Lei nº 6.852/2021 promoveu, além da alteração da alíquota de contribuição dos servidores, outras medidas visando à redução do déficit atuarial e financeiro. Dentre as quais, cita-se o aumento da alíquota de contribuição mensal dos servidores ativos, inativos e pensionistas de 11% para 14%, o que representa um aumento significativo na contribuição dos servidores. Além disso, houve aumento da alíquota de contribuição patronal do Município, incluindo suas autarquias e fundações, de 22% para 28%.

Outra importante medida diz respeito à incorporação definitiva dos royalties do petróleo às receitas do FUNPREVI, no valor mensal de R\$28,92 milhões, atualizados pelo IPCA-E. Outrossim, o

FUNPREVI poderá receber até 50% sobre o valor das participações especiais da produção de petróleo a que tiver direito, conforme estabelecido no art. 50 da Lei Federal nº 9.478/1997. Foi ainda estendido o prazo da contribuição suplementar até 31 de dezembro de 2055.

É importante ressaltar que as dívidas do Município e do PREVI-RIO com o FUNPREVI e vice-versa foram restabelecidas, uma vez que o §6º, do art. 33, da Lei nº 5.300/2011 foi revogado. Essa medida tem como objetivo garantir a estabilidade financeira do FUNPREVI, bem como a segurança dos recursos que garantem o pagamento da previdência dos servidores públicos municipais do Rio de Janeiro.

A fim de atender às exigências da Constituição Federal, por determinação expressa do §6º, do art. 9º⁶⁵, da EC nº 103/2019, o Município aprovou a Lei nº 6.982, de 29 de junho de 2021, instituindo o Regime de Previdência Complementar, que tem como principais fundamentos:

- Elegibilidade para os servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo ou vitalício de todos os Poderes que tenham ingressado no município a partir do início da vigência do regime e que tenham remuneração mensal superior ao limite máximo pago aos beneficiários do RGPS;
- Adesão facultativa ao servidor e obrigatória para o município na condição de patrocinador;
- Paridade entre as alíquotas de contribuição do patrocinador e do participante que incidirão apenas sobre a parcela remuneratória que exceder o limite máximo dos benefícios pagos pelo RGPS;
- Percentual de contribuição definido pelo participante limitado à alíquota de 10%;
- Obrigatoriedade de separação em contas individualizadas das reservas constituídas em nome do participante, bem como de controle e registro contábil das contribuições deste e do patrocinador;
- Planos de benefícios previdenciários na modalidade de contribuição definida. Nesta modalidade, o valor do benefício que o participante receberá em sua aposentadoria será

⁶⁵ Art. 9º 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 nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

(...)

§ 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

com base no saldo acumulado em conta decorrente de suas contribuições, das contribuições do ente e da rentabilidade dos recursos investidos durante o período de acumulação;

- Possibilidade de os servidores que tenham ingressado no serviço público em data anterior ao início da vigência do Regime de Previdência Complementar, mediante prévia e expressa manifestação, optarem pela adesão ao novo regime.

Assim, em relação aos servidores que ingressarem no Município após o início da vigência do novo regime, ao FUNPREVI caberá apenas o pagamento de suas aposentadorias e pensões até o limite máximo dos benefícios fixados pelo RGPS. A esses servidores será facultada a adesão ao regime de previdência complementar, para que possam majorar seus benefícios.

O Corpo Técnico destaca que o novo regime não altera a situação previdenciária dos servidores que recebem remuneração mensal inferior ao limite máximo dos benefícios pagos pelo RGPS, independente do momento em que tenham ingressado no município. Esses servidores permanecerão vinculados ao Regime Próprio de Previdência do Município do Rio com todos os seus direitos e garantias.

Em fevereiro de 2022, a Previdência Complementar no Município do Rio foi regularmente instituída, conforme publicado no Diário Oficial em 21/02/2022. Em 2023, a contribuição dos servidores ativos totalizou R\$ 908,24 mil e, para a contribuição patrocinada foi empenhado um total de R\$ 841,39 mil.

Sobre o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), destaca-se que o documento é essencial para que o Município possa receber transferências voluntárias de recursos pela União; celebrar acordos, contratos, convênios, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções da União; e ter liberados recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais, nos termos do art. 7º da Lei nº 9.717/1998. O Corpo Instrutivo sublinha que, embora desde 2004, o CRP seja obtido judicialmente, o PREVI-RIO regularizou as pendências administrativas e a Secretaria de Políticas de Previdência Social (SEPREV) do Ministério da Previdência emitiu o CRP ao Município do Rio de Janeiro de forma administrativa.

No que tange ao FUNPREVI, no exercício de 2023, a CAD/SGCE reporta que apresentou um déficit orçamentário de R\$ 156,11 milhões, decorrente da diferença entre receitas arrecadadas, de R\$ 6,20 bilhões, e despesas empenhadas, de R\$ 6,36 bilhões.

As receitas de contribuições (patronal, suplementar, dos servidores ativos e inativos, bem como dos pensionistas) representaram, em 2023, 89,69% do total arrecadado.

Por meio do COMPREV, compensação financeira entre os diversos regimes de previdência social, no exercício de 2023, o Rio recebeu R\$ 84,28 milhões de outros regimes de Previdência Social e pagou R\$ 23,75 milhões, gerando um ganho líquido de R\$ 60,53 milhões para o FUNPREVI, com base em informações extraídas do sistema FINCON pela CAD/SGCE.

Em 2023, o FUNPREVI registrou um superávit financeiro de R\$ 200,89 milhões, após enfrentar déficits consecutivos nos anos anteriores.

A CAD/SGCE enfatiza ainda que o Relatório de Avaliação Atuarial prevê um déficit de R\$ 764,55 milhões para o exercício de 2024, estimativa divergente da contida na LOA de 2024, a qual prevê um equilíbrio financeiro para o FUNPREVI em 2024.

A Avaliação Atuarial de 31/12/2023 apresentou um resultado deficitário de R\$ 32,86 bilhões, o qual é aproximadamente R\$ 2,43 bilhões superior ao déficit atuarial apurado em 31/12/2022.

Segundo o Relatório de Avaliação Atuarial, os principais motivos para a redução do déficit foram: o aumento do percentual estimado de redução do benefício em relação ao último salário; a alteração da premissa “Composição Familiar” com reflexo na reversão de aposentadorias em pensões; a redução do número de segurados; e o aumento da taxa atuarial de juros de 4,59% para 4,76%.

Nota-se que as alterações introduzidas no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), para o exercício de 2023, geraram grandes variações, tanto no Ativo quanto no Passivo.

Outro impacto no Ativo Circulante foi em decorrência da decisão do TCMRio no Processo nº 040/100.893/2019 por meio do Voto nº 317/2021, que gerou uma compensação do Tesouro ao FUNPREVI. Ocorreu uma alteração atuarial por conta da ampliação da jornada dos mais de 700 professores oriundos do concurso de 1992.

No Parecer Prévio das Contas de Governo de 2022, houve determinação para que a SMFP apresentasse um cronograma de desembolso com a finalidade de promover a regularização, junto ao FUNPREVI, do montante de R\$ 1,45 bilhão e da importância de R\$ 117,05 milhões em atendimento aos preceitos do art. 33, §10, da Lei nº 3.344/2001. A Secretaria informou, por meio do Ofício nº SMF-OFI-2024/00896, que não foi possível estabelecer o cronograma.

Considerando o exposto, a CAD/SGCE propõe que seja reiterada a determinação.

6.5. Endividamento

No exercício de 2023, o endividamento total do Município atingiu R\$ 117,35 bilhões, conforme detalhado pela CAD/SGCE à fl. 232 da P007, o que corresponde a um acréscimo de 73,60% em relação a 2022.

O passivo atuarial do Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro - FUNPREVI, responsável pela maior participação no endividamento total do Município (76,47%), apresentou um acréscimo de 138,26% em comparação com o exercício anterior. A dívida contratual aumentou 4,59 % em 2023.

6.5.1. Provisões e Passivos Contingentes

Nos termos do averiguado pela CAD/SGCE, o valor das provisões referentes à Administração Direta e Indireta no ano de 2023, contabilizadas no grupo do Passivo do Balanço Patrimonial Consolidado, correspondeu a R\$ 3,57 bilhões. O Corpo Técnico ressalta que houve uma queda expressiva em relação ao exercício anterior (45,43%).

Merece destaque o suntuoso valor negativo do Patrimônio Líquido das Empresas Estatais Dependentes quando consideradas em conjunto, no importe de R\$ 2,08 bilhões. Das doze empresas, apenas três, Imprensa da Cidade, RIOFILME e MULTIRIO, apresentaram Patrimônio Líquido positivo em 31/12/2023.

Arremata o Corpo Instrutivo que os dados orçamentários atestam a extrema dependência dessas entidades da Administração Indireta dos repasses do Tesouro Municipal, diante da pouca capacidade de geração de receitas próprias. Assim, ilustra que, 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.

6.5.2.Evolução da Dívida Consolidada

Às fls. 237 e seguintes da P007, a CAD/SGCE detalha a evolução do montante e composição da Dívida Consolidada do Município nos últimos 5 exercícios.

O Corpo Técnico observa que as operações de crédito representaram 77,69% do importe total de R\$ 17,23 bilhões da Dívida Consolidada. Comenta, ainda, que após expressivo aumento entre 2019 e 2021 (principalmente em função da suspensão dos pagamentos, determinada pela Lei Complementar nº 173/20), a Dívida Consolidada apresentou leve recuo em 2022 e 2023.

6.5.3.Restos a Pagar

O saldo dos restos a pagar em 31 de dezembro de 2023 alcançou R\$ 3,69 bilhões. Além disso, nota-se que os Restos a Pagar Processados (aqueles até o estágio da liquidação) correspondem a 61,60% do total.

O artigo 23 da Lei Complementar Municipal nº 235/2021 estipulou o parcelamento das obrigações inscritas em Restos a Pagar até 31/12/2020 em dez parcelas anuais, excluindo-se as

obrigações descritas no §5º do mesmo dispositivo⁶⁶. Os Decretos nº 49.831/2021⁶⁷ e nº 50.459/2022⁶⁸, que regulamentaram essa medida, estabeleceram que os valores em questão seriam cancelados e que o pagamento das obrigações ocorreria anualmente em julho, a partir de 2022. De acordo com o subitem 4.3.13 do Livro da Prestação de Contas de 2023, as Contas a Pagar – Parcelamento somavam R\$ 547,65 milhões.

Na estrutura desse passivo, R\$ 193,45 milhões foram classificados no Passivo Circulante e R\$ 354,20 milhões no Passivo Não Circulante.

Adicionalmente, foi identificado um montante de R\$ 1,05 bilhão referente a despesas incorridas e não executadas no orçamento, conforme verificado na auditoria realizada pela CAD em março de 2024.

6.5.4.Composição da Despesa

No que concerne à composição da despesa, a CAD/SGCE atesta que:

⁶⁶ Art. 23. Ficam parceladas as obrigações inadimplidas ou inscritas em restos a pagar até 31 de dezembro de 2020, em dez parcelas anuais.(...)

§ 5º Excluem-se do disposto no *caput* os créditos relativos às seguintes despesas:

I - pessoal e encargos sociais;

II - benefícios a servidores;

III - obrigações tributárias e contributivas;

IV - precatórios judiciais;

V - depósitos compulsórios, sentenças e custas judiciais;

VI - juros, encargos e amortização da dívida;

VII - auxílios financeiros e contribuições;

VIII - desapropriação;

IX - diárias;

X - estagiários e bolsistas;

XI - taxas e tarifas bancárias;

XII - pensões especiais;

XIII - despesas intraorçamentárias;

XIV - projetos culturais;

XV - rede credenciada do Sistema Único de Saúde - SUS;

XVI - restituições e indenizações;

XVII - seguros;

XVIII - despesas financiadas por recursos de convênios externos e operações de crédito e suas respectivas contrapartidas.

⁶⁷ Art. 3º Para fins de elaboração da relação de que trata o art. 2º, os seguintes procedimentos deverão ser adotados: (...)

II - Os órgãos e entidades municipais deverão analisar a relação disponibilizada, visando à identificação dos restos a pagar que serão objeto de parcelamento, providenciando o cancelamento dos mesmos até o dia 30/12/2021.

Art. 4º O pagamento da 1ª (primeira) parcela, em consonância com a relação prevista no art. 2º, será no 16º (décimo sexto) dia útil do mês de julho de 2022 e as demais, no mesmo dia, do mesmo mês, dos exercícios seguintes.

⁶⁸ Art. 1º Os títulos a receber por credor gerados conforme disposto no art. 1º da Resolução SMFP/PGM/CGM nº 22, de 25 de fevereiro de 2022 serão pagos da seguinte forma:

I - Os títulos serão pagos em dez parcelas anuais, observados os §§ 1º e 2º deste artigo.

II - O pagamento das parcelas será realizado no 16º (décimo sexto) dia útil do mês de julho de cada ano, sendo a primeira parcela paga no ano de 2022.

- O percentual de empenho da dívida, comparado com a despesa autorizada, foi equivalente a 95,91% nos Programas de Trabalho das dívidas interna, externa e renegociada;
- Do valor de R\$ 2,15 bilhões pagos no exercício de 2023, R\$ 1,30 bilhão refere-se a amortizações, R\$ 782,64 milhões a juros, e R\$ 69,20 milhões a outros encargos sobre a dívida; e
- Os dispêndios com a dívida em 2023 estão segregados da seguinte forma: 69,83% referem-se à dívida interna, 13,17% à dívida externa e 17,00% à dívida renegociada.

6.5.5. Regra de Ouro

A Regra de Ouro é abrangida no inciso III⁶⁹ do art. 167 da Carta Magna, que veda a realização de operações de créditos que excedam o total das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

A norma constitucional foi respeitada, o que expõe não ter havido incremento do endividamento público através da utilização de receita proveniente de operações de crédito para financiar despesas correntes.

6.5.6. Operações de Crédito em Relação à RCL

As receitas realizadas com operações de crédito somaram, no exercício de 2023, 6,42% da Receita Corrente Líquida. Abaixo, portanto, do limite de 16% previsto no art. 30, inciso I⁷⁰, da LRF combinado com o art. 7º, inciso I⁷¹, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

O Corpo Técnico destaca que embora o Município tenha angariado R\$ 14,52 milhões referente a receitas de operação de crédito destinadas ao Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa

⁶⁹ Art. 167. São vedados:

III - a realização de operações de créditos 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;

⁷⁰ Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

⁷¹ Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:

I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º;

e Fiscal dos Municípios, a receita em questão não onera a apuração do limite, nos termos da Resolução do Senado Federal⁷².

Por fim, o Município não efetuou operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) no exercício de 2023, cujo limite do saldo devedor ao final do exercício é definido em 7% da RCL, nos termos do art. 10 da mesma Resolução do Senado.

6.5.7. Garantia de Valores

O art. 9º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal preceitua que o saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios não poderá exceder a 22% da Receita Corrente Líquida. O Município não concedeu garantias nem recebeu contragarantias no exercício de 2023, conforme item 3.2.4 da Prestação de Contas (P004) e fl. 246 da P007.

6.5.8. Dívida Consolidada Líquida

Consoante a LRF, a dívida consolidada é definida como o valor total e não duplicado das obrigações financeiras do ente federativo, decorrentes de leis, contratos, convênios ou tratados, e da realização de operações de crédito, com prazo de amortização superior a 12 meses, ou inferior, desde que as receitas estejam inclusas no orçamento.

O total da dívida consolidada líquida em 2023, R\$ 17,23 bilhões, representa um percentual de 43,70% da Receita Corrente Líquida e, portanto, não ultrapassa o limite de 120%, previsto no inciso II⁷³ do art. 3º da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

No exercício de 2023, observou-se um aumento de 6,65% na dívida consolidada, o que corresponde a R\$ 1,07 bilhão em valores nominais, com destaque para a Administração Direta.

⁷² Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites: (...)

§ 3º São excluídas dos limites de que trata o caput as seguintes modalidades de operações de crédito:

I - contratadas pelos Estados e pelos Municípios com a União, organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais federais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal;

⁷³ Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a: (...)

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

6.5.9. Limite de Dispendio da Dívida Pública

O comprometimento com o serviço da dívida alcançou a média de 9,06% da Receita Corrente Líquida para o período de 2023-2027, vide quadro do subitem 1.2.10 da Prestação de Contas (P004), validado por meio de auditoria realizada pela CAD no último mês de março. Não excedeu, por conseguinte, o limite de 11,50% da RCL delimitado pelo art. 7º, inciso II⁷⁴, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

6.5.10. Precatórios Judiciais

Disciplinados pelo art. 100 da Constituição Federal, os precatórios são atos jurisdicionais de cunho mandamental, decorrentes de decisão judicial transitada em julgado contra a Fazenda Pública, e enquadram-se como dívida consolidada do Poder Público correspondente⁷⁵.

As despesas executadas com precatórios e Requisições de Pequeno Valor somaram R\$ 240,70 milhões no exercício de 2027, dos quais R\$ 239,85 milhões foram efetivamente pagos (fl. 250 da P007).

No que concerne ao parcelamento de precatórios, com fundamento na Emenda Constitucional nº 62, de 09 de dezembro 2009, a PGM informou a não existência de precatórios parcelados no âmbito do TJ/TRT/TRF, de responsabilidade do Município.

6.6. Gestão Fiscal

6.6.1. Equilíbrio das Contas Públicas

Relativamente ao cumprimento das metas bimestrais de arrecadação, a CAD/SGCE evidencia que nos 2º, 3º e 4º bimestres a arrecadação superou a meta prevista na LOA. Ao final do exercício de 2023, a arrecadação alcançou 95,32% do previsto.

⁷⁴ Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites: (...)

II - o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida;

⁷⁵ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. Salvador: 8ª ed. rev. ampl. e atual. Juspodivm, 2019.

As Receitas Correntes atingiram 99,78% da meta prevista. A Especializada destaca ainda que a frustração na arrecadação das Transferências do ICMS, no montante de R\$ 907,25 milhões, foi o principal motivo para o distanciamento da meta.

Acerca da execução orçamentária, a CAD/SGCE aponta um déficit de R\$ 1,36 bilhão, e grifa a influência nesse valor da utilização de superávit financeiro apurado no exercício de 2022, por meio da abertura de créditos adicionais. Não obstante, adiciona que excluindo do cálculo as despesas executadas com esses recursos, o resultado orçamentário seria superavitário em R\$ 1,09 bilhão.

No exercício de 2023, houve o ingresso do montante de R\$ 155,05 milhões, proveniente da participação do Município na concessão dos serviços de água e esgoto, decorrente do leilão promovido pelo governo do Estado do RJ. Na auditoria realizada pela CAD, a Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento informou a previsão de novos ingressos até 2026, no que tange à participação do Município na concessão dos serviços de água e esgoto, que totalizam R\$ 2,13 bilhões.

Sem embargo, é importante realçar o valor de R\$ 1,06 bilhão relativo a despesas incorridas e não inscritas em restos a pagar (R\$ 629,53 milhões da Administração Direta e R\$ 427,16 milhões da Administração Indireta), apurado pela CAD em auditoria realizada no último mês de março, conforme fl. 260 e seguintes da P007.

Por fim, quanto à relação entre despesas correntes e receitas correntes e o que preceitua o art. 167-A da Constituição, acrescido pela Emenda Constitucional nº 109/2021⁷⁶, o Corpo Técnico constatou que as despesas correntes do Município corresponderam a 90,47% das receitas correntes.

Nota-se, portanto, que embora não tenha ultrapassado o limite disposto no *caput* ou no §1º do aludido dispositivo, como ultrapassou o limite previsto no §1º do mesmo artigo (85%), as medidas de ajuste fiscal podem ser implementadas pelo Poder Executivo com vigência imediata e, caso assim o faça, deve submeter o ato à apreciação do Poder Legislativo, em regime de urgência.

⁷⁶ Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da:

(...)

1º Apurado que a despesa corrente supera 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente, sem exceder o percentual mencionado no *caput* deste artigo, as medidas nele indicadas podem ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos.

§ 2º O ato de que trata o § 1º deste artigo deve ser submetido, em regime de urgência, à apreciação do Poder Legislativo.

6.6.2. Metas Fiscais

Às fls. 264 e seguintes da P007, a CAD/SGCE aponta que houve déficit primário apurado no exercício de 2023 de R\$ 2,56 bilhões, resultando em uma variação desfavorável em relação à meta de 42,12%. Observa que, apesar de as receitas primárias pagas ficarem 6,35% abaixo do fixado, as despesas primárias também ficaram aquém da meta em 4,26%, resultando, dessa forma, no superávit primário de R\$ 487,26 milhões e em uma variação desfavorável em relação à meta de R\$ 733,51 milhões (-60,09%).

Quanto ao Resultado Nominal, o Corpo Técnico sublinha que o Resultado Nominal obtido pelo critério “abaixo da linha” foi de R\$ 1,64 bilhão negativo e que, como a projeção de aumento da Dívida Consolidada Líquida era de R\$ 5,73 bilhões, concluiu que houve o cumprimento da meta do Resultado Nominal no exercício de 2023.

6.6.3. Disponibilidade de Caixa

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo, inserto ao Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal, estampa que, o Poder Executivo apresentou uma suficiência financeira na ordem de R\$ 355,74 milhões ao final do exercício de 2023.

Antes da inscrição dos RPN, os recursos não vinculados tinham uma suficiência financeira de R\$ 424,08 milhões, mas após essa inscrição, houve uma insuficiência de R\$ 88,38 milhões. No entanto, essa insuficiência não afetou negativamente a Disponibilidade de Caixa Líquida devido ao superávit de R\$ 554,34 milhões nas fontes de recursos vinculados. É importante destacar que, conforme o parágrafo único do art. 8º da LRF, é proibido usar recursos vinculados para obrigações de fontes não vinculadas, e com o fim do mandato do Exmo. Sr. Prefeito Eduardo Paes, o Poder Executivo deve cumprir as exigências do art. 42 da LRF em 2024.

Em resposta, a Corte de Contas emitiu um Alerta no Processo TCMRio nº 040/100.298/2024, enfatizando a necessidade de cautela na contração de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato que não possam ser integralmente cumpridas dentro dele ou que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem disponibilidade suficiente de caixa.

6.6.4. Indicadores da Lei Complementar nº 235/2021 - Capacidade de Pagamento

O art. 13 da Lei Complementar Municipal nº 235/2021, que cria o Novo Regime Fiscal do Município do Rio de Janeiro, estabelece três indicadores fiscais que deverão ser avaliados ao final do exercício (Indicador de Endividamento, Indicador de Poupança Corrente e Indicador de Liquidez), aos quais serão atribuídos conceitos⁷⁷, que, considerados em conjunto ensejarão a adoção das medidas previstas nos arts. 16 a 19 da mesma Lei.

O Corpo Técnico aponta que as informações publicadas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária e no Relatório de Gestão Fiscal, constantes na Prestação de Contas, resultam no conceito "B" ao final de 2023.

Assim sendo, nos termos do art. 17⁷⁸ da Lei Complementar, devem ser adotadas as seguintes medidas e vedações previstas no Anexo III da Lei:

Tipo de ação	Dispositivo	Descrição
Medida	Art. 21, XVI	Exigência de criação por lei específica de benefícios financeiros, tributários ou creditícios para prazo superior a 4 anos;
Vedação	Art. 22, III	Criação ou majoração de vinculação de receitas públicas de qualquer natureza;
Vedação	Art. 22, IV	Vinculação de receitas de impostos em áreas diversas das previstas na Constituição Federal

⁷⁷ Art. 14. A cada indicador estabelecido no art. 13 desta Lei Complementar será atribuído um conceito - A, B, C ou D - que representará a avaliação parcial do Município para aquele indicador, conforme o enquadramento apresentado nas faixas de valores da tabela constante no Anexo I desta Lei Complementar.

⁷⁸ Art. 17. Quando constatado, de acordo com o art. 15 desta Lei Complementar, que à avaliação final do Novo Regime Fiscal do Município foi atribuído o conceito "B", o Poder Executivo, enquanto remanescer a avaliação, adotará as medidas e vedações previstas no Anexo III desta Lei Complementar.

7. RESULTADO DO DESEMPENHO DO GOVERNO

7.1. Considerações Iniciais

O planejamento governamental robusto contribui para a transparência pública, para a prestação de contas à sociedade dos objetivos esperados e para o monitoramento do resultado governamental em face das metas planejadas.

Notabiliza-se aqui as lições de Jorge Ulysses Jacoby Fernandes:

“No novo milênio (...), os Tribunais de Contas analisam a eficiência dos órgãos jurisdicionados. Por esse motivo, no mundo inteiro, as entidades de fiscalização externa caminham por abandonar o controle contábil e buscar o controle gerencial, que não se limita a dizer se a despesa foi realizada de acordo com os critérios de validade da contabilidade, mas define a contabilidade analítica de custos e busca de resultados efetivos. Luz para o princípio da eficiência, colaborando com o processo decisório de políticas públicas, como controle tradicionalmente estabelece o feedback para o sistema administrativo, o redirecionamento das ações programadas.”⁷⁹

Essa competência dos Tribunais de Contas atrela-se ao Direito Fundamental ao Bom Governo, porquanto a atuação da nossa Corte em muito contribui para a funcionalidade da gestão, que deve se preocupar com os resultados e com a eficácia dos interesses sociais⁸⁰.

Nesse sentido, arremata Moises Maciel:

“Compreendemos que o cerne da função social está na superação do controle meramente formal, da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública. Sendo assim, faz-se necessário ir além do controle da legalidade, da legitimidade, da economicidade, da aplicação de subvenções e da renúncia de receitas, analisando e acompanhando o resultado das políticas públicas, avaliando o desempenho da governança pública nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) com objetivo de, por meio do conhecimento técnico

⁷⁹ FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 265.

⁸⁰ JUCÁ, Francisco Pedro. Direito Fundamental a um bom Governo. Revista Pensamento Jurídico, São Paulo, v.11, n. 12, jul./dez, 2017.

produzido nas atividades de auditorias, direcionar os gestores para o caminho da prática de uma gestão de resultados positivos.”⁸¹

Sob esse prisma, como bem destacado no Relatório da CAD/SGCE, recente Emenda Constitucional (EC nº 109/2021) acrescentou o §16 ao art. 37 da Constituição Federal⁸², dispondo expressamente acerca da necessidade de avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, bem como impôs que o PPA, a LOA e a LDO observassem os resultados dessa avaliação⁸³.

7.2. PPA 2022-2025 e PE 2021-2024

O Plano Plurianual – PPA é editado a cada quatro anos, com vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente, conforme determina o art. 35, §2º, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

O PPA está previsto de forma genérica no inciso I do art. 165 da Constituição Federal e detalhado no §1º do mesmo dispositivo. Na forma do texto constitucional, a lei que instituir o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Nas palavras de André Luiz de Matos Gonçalves⁸⁴, "as diretrizes são as balizas norteadoras que resultam no alcance dos objetivos, que, por sua vez, referem ao alvo que se intenciona atingir, ou seja, o que se pretende alcançar. E, por fim, as metas que demonstram os objetivos a serem alcançados de modo quantitativo mensuram aquilo que se pretende realizar".

Dita o §4º do aludido dispositivo que “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados

⁸¹ MACIEL, Moises. Tribunais de Contas e o direito fundamental ao bom governo. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 229.

⁸² § 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

⁸³ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais. (...)

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição.

⁸⁴ GONÇALVES, André Luiz de Matos. *Tribunais de Contas, Políticas Públicas e Unidade Legística: Problemas e Propostas de Atuação Acoplada na Fiscalização Orçamentária para a Segurança Jurídica*. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 82 e ss.

pelo Congresso Nacional”. Essas disposições permitem afirmar que a citada lei orçamentária exerce o papel de padrão do planejamento das ações do Governo pelos próximos quatro anos⁸⁵.

No mesmo sentido, afirma-se que o PPA se constitui no extrato dos esforços de planejamento de toda a Administração Pública e norteia a elaboração dos demais planos e programas de governo, bem como do próprio orçamento anual. O PPA é documento de mais alta hierarquia entre a tríade orçamentária, razão pela qual os demais planos e programas devem integrar e subordinar-se às diretrizes, aos objetivos e às metas nele estabelecidos⁸⁶.

Instrumento norteador do planejamento de médio prazo da administração pública federal, o PPA consiste também em ferramenta de monitoramento das ações empreendidas ao longo dos quatro anos em que tem vigência. A comparação daquilo que foi planejado no PPA com o que é efetivamente alcançado em termos de entregas para a sociedade permite saber em que medida as políticas públicas foram concretizadas e o papel do plano na melhoria da qualidade de vida da sociedade.

O PPA elaborado para o quadriênio 2022-2025 para a cidade do Rio de Janeiro foi instituído pela Lei nº 7.234, de 12 de janeiro de 2022, e sua estrutura foi organizada em torno de oito Anexos, a saber:

- I - Anexo I – Objetivos Centrais e Princípios de Atuação do Governo;
- II - Anexo II – Diretrizes e Metas por Tema Transversal;
- III - Anexo III – Programas Estratégicos por Tema Transversal;
- IV - Anexo IV – Temas Transversais;
- V - Anexo V – Programas por Fonte de Recurso;
- VI - Anexo VI – Programas por Categoria Econômica;
- VII - Anexo VII – Programas por Tema Transversal;
- VIII - Anexo VIII – Programas e Ações por Tema Transversal.

O Anexo I apresentou 17 objetivos centrais e 6 princípios de atuação. Os Anexos II e III dividiram, respectivamente, as diretrizes e metas e as iniciativas estratégicas entre 6 temas transversais, quais sejam: (I) Longevidade, Bem-Estar e Território Conectado; (II) Igualdade e

⁸⁵ PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro*. 8ª ed. Barueri, São Paulo: Atlas, 2022.

⁸⁶ GONÇALVES, André Luiz de Matos. *Tribunais de Contas, Políticas Públicas e Unidade Legística: Problemas e Propostas de Atuação Acoplada na Fiscalização Orçamentária para a Segurança Jurídica*. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 82 e ss.

Equidade; (III) Desenvolvimento Econômico, Competitividade e Inovação; (IV) Mudanças Climáticas e Resiliência; (V) Cooperação e Paz; e (VI) Governança. Foram estabelecidos 54 programas estratégicos e 40 programas complementares.

O detalhamento dos programas governamentais foi incorporado no Anexo VIII, incluindo a definição do objetivo geral de cada programa, seu público-alvo, indicadores de desempenho, além das ações, com descrição dos seus objetivos específicos, produtos e metas físicas. Os programas e ações foram segmentados pelos 6 temas transversais retromencionados.

Ao comparar os objetivos centrais dos Planos Plurianuais (PPAs) do Município do Rio de Janeiro para os períodos 2018-2021 e 2022-2025, é possível observar as diferentes prioridades e enfoques adotados em cada um, apresentando abordagens distintas quanto aos meios e áreas de atuação.

No PPA 2018-2021, os objetivos centrais apresentaram-se de forma mais sucinta e genérica, voltados, em suma, para a economia da cidade, a qualidade dos serviços públicos, o combate à pobreza e à redução das desigualdades sociais e espaciais da cidade, a segurança, a proteção do patrimônio natural, a descentralização da administração por regiões administrativas e a modernização dos procedimentos administrativos.

Por outro lado, o PPA 2022-2025 apresenta objetivos mais específicos, com uma abordagem que inclui o foco na resiliência urbana e na adaptação às mudanças climáticas. Nesse sentido, programas ambientais e de infraestrutura ganham destaque, com ênfase na redução de emissões de gases de efeito estufa e na promoção de energias renováveis. Além disso, o plano busca ampliar os investimentos em tecnologia e inovação, visando modernizar a administração pública e impulsionar a economia local.

Há referência expressa, já nos objetivos centrais, a novas vagas em creches e escolas em tempo integral; valorização dos profissionais da educação; expansão da estratégia de saúde da família; ampliação de programas de transferência de renda e de ações de acolhimento voltadas para a população de rua; políticas públicas voltadas especificamente para as mulheres; o combate ao racismo; integração da pessoa com deficiência; melhoria da qualificação dos guardas municipais; promoção da

mobilidade urbana sustentável; expansão e conservação da infraestrutura verde, e a recuperação da situação financeira do município.

A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro previu também o Plano Estratégico (PE), coincidente com o mandato do prefeito, como instrumento de execução do planejamento municipal, ressaltando a importância do planejamento em congruência com os objetivos do governo. O PE é um instrumento de gestão fundamental que orienta o desenvolvimento municipal do Rio de Janeiro, estabelecendo objetivos do governo, as diretrizes setoriais, as iniciativas estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada uma das áreas de resultado da Administração Pública Municipal⁸⁷.

Nessa linha, o PE volta-se para a formação de estratégias que direcionam as ações municipais e monitoram políticas públicas durante o quadriênio governamental. O Plano em vigência (2021-2024) propõe promover a eficiência da gestão municipal através de inovação, com a intenção de guiar a cidade do Rio de Janeiro na recuperação após a pandemia de Covid-19. As metas foram formuladas levando em consideração o desenvolvimento ambiental, social e econômico sustentável, observando critérios como a inclusão social, a promoção e defesa dos direitos fundamentais individuais e sociais, a promoção de um meio ambiente equilibrado, o atendimento das funções sociais da cidade e a universalização dos serviços públicos.

O Decreto Rio nº 38.377 estabelece os instrumentos do Macroplanejamento a serem executados entre 2021-2024, delimitando seu monitoramento, e a retomada do Acordo de Resultados e do Conselho da Cidade. Além disso, as Leis de Diretrizes Orçamentárias devem incluir as iniciativas estratégicas, os indicadores e as metas quantitativas do Plano Estratégico, além de apresentar diretrizes setoriais em conjunto com o Plano Plurianual (PPA) para apresentação à Câmara Municipal. Finalmente, a Lei nº 6.906, de maio de 2021, adota a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável como diretriz para a promoção de políticas públicas municipais, alinhando-se ao Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS).

⁸⁷ Art. 107 A. O Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Plano Estratégico de sua gestão, até cento e oitenta dias após sua posse, o qual conterá os seguintes objetivos do governo, as diretrizes setoriais, as iniciativas estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada uma das áreas de resultado da Administração Pública Municipal, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e seus objetivos, as diretrizes e as demais normas do Plano Plurianual.

7.3. Escopo e metodologia

A Secretaria Geral de Controle Externo procedeu ao exame de desempenho das 10 principais Funções de Governo, selecionadas a partir do critério volume de recursos na execução orçamentária de 2023, excluindo-se as despesas com previdência social, administração, encargos especiais, além de outras não consideradas finalísticas.

Das 17 funções finalísticas existentes, 97,9% do que foi executado (R\$ 28,38 bilhões) foram alocados nas 10 principais que foram analisadas: saúde, educação, urbanismo, transporte, assistência social, saneamento, segurança pública, cultura, gestão ambiental e habitação.

Sobre o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), indicador que avalia as atividades públicas desenvolvidas pelos gestores municipais, vinculado à Rede Nacional de Indicadores Públicos (REDE INDICON), este é usado pelos Tribunais de Contas brasileiros para avaliar a eficácia das políticas e atividades públicas municipais.

Por fim, a Secretaria ressalta que será também analisado o nível de transparência das ações do Poder Executivo para o efetivo exercício do controle social, em consonância com o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), instituído em 2022 pela ATRICON, cujo objetivo é ampliar a transparência na Administração Pública e contribuir para a prevenção da corrupção e o fortalecimento da participação democrática no país.

7.3.1. Selo de Qualidade

Baseado no conceito de desempenho do Ministério do Planejamento e na metodologia do IPEA para construção de políticas públicas, o TCMRio desenvolveu um indicador sintético chamado Selo de Qualidade, o qual incorpora informações existentes do PPA/LDO/LOA em um único índice para simplificar a interpretação de uma vasta quantidade de dados. O objetivo deste Selo é avaliar de forma mais global o desempenho das políticas públicas municipais por meio de um indicador que sintetiza os componentes de esforço e resultado da implementação dos programas de governo.

A SGCE esclarece que o Selo de Qualidade também tem como objetivos secundários facilitar a análise comparativa entre as funções de governo, auxiliar na tomada de decisões do Poder Executivo, servir como um instrumento de controle social para várias partes interessadas, e transformar o PPA, LDO e LOA em ferramentas efetivas de planejamento e gestão governamental. Internamente, o Selo de Qualidade possibilita a atuação da Corte para além do controle legal, fiscal e de conformidade, sendo útil para ampliar o universo de controle, auxiliar na seleção de objetos de auditoria, e complementar o parecer técnico sobre as Contas de Governo.

Em contrapartida, a SGCE elucida que, apesar dos potenciais benefícios do Selo de Qualidade, deve-se reconhecer suas limitações. Como todo indicador sintético, o cálculo do Selo de Qualidade tem limitações por não abranger toda a complexidade da implementação das políticas públicas. Além disso, o resultado do Selo é influenciado pela qualidade e confiabilidade das informações fornecidas pelas prefeituras sobre os programas. Por fim, pontua que a avaliação de um programa de governo é um processo complexo e elaborado que pode incluir cálculos econométricos sofisticados para avaliação de impacto.

Quanto à metodologia, a Secretaria evidencia que o Selo de Qualidade mede o nível de aderência dos programas aos instrumentos de planejamento e orçamento (PPA/LDO/LOA) de acordo com metas e objetivos estabelecidos pelo governo municipal. A avaliação é orientada para o desempenho e leva em consideração três componentes: nível de execução orçamentária (componente 1), nível de atingimento dos produtos (componente 2) e nível de atingimento dos indicadores (componente 3). Esses componentes visam verificar a ligação do orçamento com a implementação das políticas públicas e avaliar o alcance dos resultados previstos. Dessa forma, o Selo de Qualidade avalia a performance da função de governo, com foco no desempenho ponderado pela materialidade orçamentária do programa/ação na função.

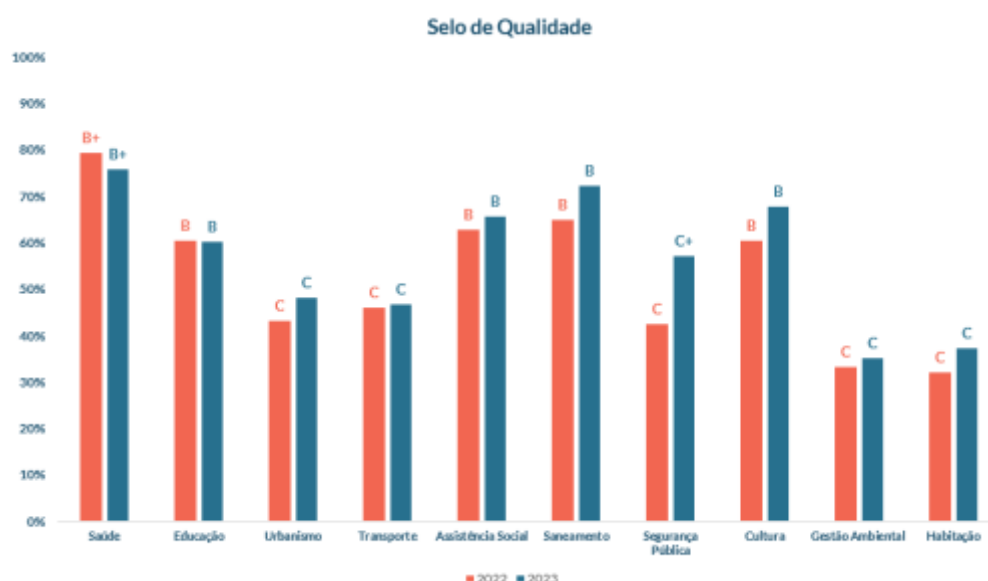
Finalmente, a SGCE reforça que, para que o Selo de Qualidade reflita adequadamente o cumprimento das políticas públicas, é essencial que o TCMRio tenha acesso à base de dados do sistema de monitoramento e de avaliação dos programas do PPA chamado ORCAMENTO, o que não foi efetivado até o fechamento do relatório. No entanto, desde 31/08/2023, a Gerência de Integração do Sistema Municipal de Orçamento (GIS) tem enviado regularmente arquivos por e-mail para a Coordenadoria de Políticas Públicas (CPP).

7.4. Funções de Governo Finalísticas

Levando em consideração a evolução da distribuição orçamentária - em termos de despesa empenhada por função finalística, vislumbra-se que a função Educação retomou ao topo da participação total, o que resultou na perda de posição hierárquica da função Saúde.

Das 10 funções finalísticas analisadas, quatro apresentaram Nota C no Selo de Qualidade, com resultado abaixo de 49,9%. Outras quatro funções atingiram Nota B e a função melhor avaliada foi a Saúde, a qual alcançou Nota B+.

Em comparação com 2022, com exceção da Educação e Saúde (funções que representam as maiores participações na despesa empenhada), as demais funções aumentaram a nota final. No entanto, apenas a função Segurança Pública ascendeu de nível, passando de C para C+.



A CAD/SGCE destaca que o desempenho das funções, produtos e indicadores não alcançou os resultados esperados, demonstrando uma desconexão entre o planejamento orçamentário e a execução real. Essa lacuna foi evidenciada pela falta de correspondência entre a execução orçamentária eficiente e o cumprimento das metas dos produtos e indicadores.

7.4.1. Função Educação

A função Educação relaciona-se em linha reta com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 - “Educação de Qualidade”, que tem por escopo “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”.

As Cortes de Contas possuem um grande encargo para se efetivar o que a Constituição e a legislação nacional definiram para a educação pública. Embora o TCMRio não integre as instâncias de execução e de monitoramento previstas expressamente no art. 5º do Plano Municipal de Educação - Lei nº 6.362/2018⁸⁸, dadas as suas competências, este Tribunal exerce o controle quanto à implementação dessa política pública, podendo atuar de forma proativa na sua concretização.

Consoante afirma Cezar Miola⁸⁹, Conselheiro do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul e Presidente eleito da ATRICON para o biênio 2022-2023, desencadeou-se uma nova leitura sobre a dimensão do olhar do controle externo em relação à política pública da educação. A atuação dos órgãos de controle não deve se restringir à fiscalização da adequada aplicação dos recursos públicos e da legalidade das ações dos gestores públicos; há a possibilidade de se exercer uma atuação indutora quanto a melhorias nos resultados educacionais.

Uma vez que as escolhas em matéria de gastos públicos, adiciona Miola, não são completamente livres à discricionariedade política, tanto que há previsão de percentuais mínimos de recursos a serem aplicados em educação, abre-se a possibilidade de que os Tribunais de Contas possam exercer controle, inclusive, sobre a omissão do governo quanto à implementação de políticas públicas. As políticas a serem priorizadas devem observar os mandamentos constitucionais.

Assim, se a Lei Fundamental determina que deve ser oferecida educação básica obrigatória à população, de forma gratuita, na forma do art. 208, inciso I⁹⁰, deve ser feita previsão orçamentária

⁸⁸ Art. 5º A execução do PME e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

I - Secretaria Municipal de Educação do Município do Rio de Janeiro - SME;

II - Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Vereadores;

III - Conselho Municipal de Educação - CME;

IV - Fórum Municipal de Educação do Rio de Janeiro – FMERJ.

⁸⁹ ANDRADE, Durval Ângelo; TERRÃO, Cláudio Couto. *Controle Externo no Século XXI: Homenagem à Sebastião Helvecio* - Conselheiro, Educador, Cidadão do Mundo. Belo Horizonte: Fórum, 2022. P. 99 e ss.

⁹⁰ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

consentânea a esse atingimento gradual, com a efetiva alocação de recursos financeiros. Políticas que não desfrutam de prioridade do ponto de vista constitucional deverão aguardar o cumprimento das que são prioritárias.

- **Selo de Qualidade - Educação**

O Selo de Qualidade da função educação alcançou o percentual de 60%, portanto, nota B, e praticamente manteve o resultado de 2022. Afirma a CAD/SGCE que o valor foi influenciado pelo desempenho do programa administrativo '0381 - Gestão administrativa - igualdade e equidade' (gastos principalmente com pessoal), além dos programas finalísticos '0315 - Modernização da gestão e melhoria da infraestrutura na educação' e '0623 - Renovação das escolas cariocas'. Juntos, esses três programas representaram 97% do orçamento total da função.

O componente 1 (execução orçamentária) atingiu 26,89% de um total de 30%, pois, segundo o Corpo Técnico, a maior parte dos programas, incluindo os quatro mais relevantes, teve nível de execução maior ou igual a 75%. Destaca que o programa '0381 - Gestão administrativa - igualdade e equidade' alcançou nível de execução de 89,47%, sendo o de maior peso orçamentário da função (80,16% do total), com orçamento de R\$ 7,8 bilhões em 2023.

Sobre o componente 2 (nível de atingimento dos produtos), nota-se que a função alcançou 22,27%, o que, aponta a CAD/SGCE, foi influenciado pelo desempenho dos programas finalísticos '0315 - Modernização da gestão e melhoria da infraestrutura na educação' e '0623 - Renovação das escolas cariocas', que juntos representaram mais de 85% do peso orçamentário do componente 2. Além disso, a maioria das ações desses programas relacionadas a merenda, transporte escolar e disponibilização de vagas em creches parceiras foi atendida ou superada.

No que concerne ao componente 3 (nível de atingimento dos indicadores), a função educação conseguiu apenas 10,97% do total possível de 40%. O resultado, afirma o Corpo Técnico, se deve ao fato de que dois programas não atingiram nenhuma de suas metas e três dos sete programas finalísticos não possuem indicadores. Outro fator que afetou o desempenho do componente 3 foi o não atingimento das metas de alguns indicadores.

A CAD explica que programas finalísticos sem indicadores equivalem a programas de governo sem orientação para gerar resultados de médio/longo prazos para a sociedade a partir dos produtos entregues pela PCRJ (componente 2 – metas físicas). A ausência de indicadores contraria a esperada relação causal entre insumos (componente 1), produtos (componente 2) e resultados (componente 3) prevista no Selo de Qualidade. Assim, a não previsão de indicadores nos programas finalísticos afeta diretamente o cálculo do Selo de Qualidade, reduzindo o desempenho do componente.

- **Principais Apontamentos das Fiscalizações Realizadas em 2023**

A CAD/SGCE observa que das cinco fiscalizações realizadas em 2023, o Plenário já apreciou a fiscalização nacional coordenada pelo Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB) (Processo TCMRio nº 40/100.844/2023), que verificou a situação da infraestrutura das escolas e avaliou eventuais riscos. Sobre esse trabalho, constatou-se, principalmente, que as escolas da rede municipal estão classificadas nos três melhores níveis de infraestrutura dentre os cinco definidos pelo CTE-IRB e estão em melhores condições que a média do Brasil, da rede estadual e das redes municipais localizadas no estado do Rio de Janeiro.

Outrossim, verificou-se que estão sendo assegurados o fornecimento regular de água potável e as necessárias condições sanitárias, bem como sua manutenção em padrões mínimos de segurança e salubridade. Além disso, os riscos oriundos dos aspectos de infraestrutura que poderiam afetar o desempenho dos alunos foram classificados como baixos ou médios.

As demais fiscalizações⁹¹ realizadas em 2023 ainda se encontram em tramitação interna.

7.4.2. Função Saúde

O direito social à saúde é contemplado expressamente no art. 6º⁹² da Constituição Federal, e, na forma do art. 30 da Lei Maior, compete aos Municípios prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.

⁹¹ Processos TCMRio nº 040/101.166/2023; nº 040/100.626/2024; nº 040/100.854/2023; e nº 040/100.564/2023.

⁹² Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A Portaria nº 4.279/2010, do Ministério da Saúde, estabelece os níveis de atenção e assistência à saúde no Brasil, sendo eles: primário (básico), secundário e terciário. O nível primário é estruturado como primeiro nível de atenção e porta de entrada do sistema de saúde⁹³, é constituído principalmente por Centros Municipais de Saúde e Clínicas da Família e suas ações são voltadas à redução do risco de doenças e à proteção da saúde, tendo caráter preventivo. A atenção secundária é composta pelos serviços especializados encontrados em hospitais e ambulatorios como, por exemplo, unidades de pronto atendimento (UPAs) e policlínicas. Por fim, o nível terciário fornece atendimento de alta complexidade, sendo formado por hospitais de grande porte.

No exercício de 2023, Saúde foi a segunda função com a maior execução orçamentária, com 29,8% da despesa total executada com as funções finalísticas.

- **Selo de Qualidade - Saúde**

A função Saúde alcançou índice de 76%, correspondente à nota B+, que é o melhor resultado dentre as 10 principais funções finalísticas analisadas. Segundo o Corpo Técnico, o resultado foi influenciado pelo desempenho do programa administrativo '0380- Gestão administrativa - Longevidade, bem-estar e território conectado', além dos programas finalísticos '0306 - Atenção hospitalar e maternidade' e '0330 - Atenção primária e saúde presente'. Juntos, esses programas representam 77% do orçamento total da função.

O componente 1 (execução orçamentária) alcançou 26,61% do total possível de 30%, isso porque 8 dentre os 14 programas relacionados à essa função obtiveram 100% de nível de execução orçamentária.

Em relação ao componente 2 (nível de atingimento dos produtos), a função alcançou 22,80% do total possível de 30%, sendo influenciado pelo desempenho de 91,67% do programa finalístico '0306 - Atenção hospitalar e maternidade', que possui o maior peso orçamentário na função.

Destaca-se que o programa '0330 - Atenção Primária e saúde presente' obteve desempenho de apenas 59,38% no componente 2. Dentre os 32 produtos desse programa, 13 ficaram fora da faixa considerada satisfatória (entre 70% e 130%).

⁹³ https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2010/anexos/anexos_prt4279_30_12_2010.pdf Acesso em: 29 de maio de 2024.

Quanto ao componente 3 (nível de atingimento dos indicadores), o resultado foi de 26,29% do total possível de 40%. Esse valor foi influenciado pelos programas de maior peso orçamentário, '0306 - Atenção hospitalar e maternidade' e '0330 - Atenção primária e saúde presente'. O primeiro obteve nível de execução de 75% e o segundo, de 40%.

- **Principais Apontamentos das Fiscalizações Realizadas em 2023**

Segundo o Corpo Técnico, no ano de 2023, foram realizados três levantamentos e uma auditoria operacional:

- **Processo TCMRio nº 040/101.542/2022:** levantamento que tinha como objetivo tomar conhecimento das prioridades, das diretrizes, dos objetivos e das metas presentes no PPA 2022-2025. Foram examinados os atributos dos programas de governo da área de saúde e apontadas algumas inconsistências;
- **Processo TCMRio nº 040/102.044/2023 e nº 040/102.045/2023:** esses trabalhos tiveram como objetivo levantar os principais pontos críticos na governança e no controle da SMS e da RioSaúde que pudessem ser correlacionados com a recorrência de irregularidades e/ou fragilidades críticas. O conteúdo desses levantamentos somado ao diagnóstico proveniente do estudo realizado na função Saúde e às atividades realizadas pelo Grupo de Trabalho Interinstitucional da Saúde (GT-Saúde) colocou em prática um novo formato de fiscalização consensual e deu origem a um Plano de Ação, de Monitoramento e de Avaliação da gestão dos recursos de saúde para o biênio 2023 e 2024. O plano fixou 25 pontos visando à melhoria da governança na gestão e no controle dos recursos; e
- **Processo TCMRio nº 040/102.459/2023:** essa auditoria de âmbito nacional foi coordenada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Rede Integrar. Tinha como objetivo examinar a eficiência na gestão dos leitos do Hospital Municipal Miguel Couto (HMMC) no período de janeiro/2018 a agosto/2023, com ênfase na organização do fluxo dos processos da gestão hospitalar, seus respectivos controles e melhoria contínua. Esse trabalho encontra-se em tramitação nesta Corte.

7.4.3. Função Urbanismo

A Constituição Federal em seu art. 182, inserido no Capítulo II – Da Política Urbana do Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira, disciplina que a política de desenvolvimento urbano, executava pelo Poder Executivo Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Tratando-se de políticas públicas urbanas, atenta-se para o fato de que a cidade é espaço inegável de atuação e integração política, ou seja, é local de grande potencial para a efetivação da democracia, motivo pelo qual se pode falar em uma função social e democrática de cidade como espaço que contribui decisivamente para a construção da vida humana digna. Nesse sentido, o desafio do urbanismo é contribuir para a efetivação da democracia no âmbito do espaço urbano. E, sendo o urbanismo a ciência que informa diretamente as políticas públicas de habitação e urbanísticas propriamente ditas, há necessidade de que tais políticas sejam elaboradas e executadas levando-se em consideração a questão da democratização do espaço urbano⁹⁴.

Como afirmado pela CAD/SGCE, em 2023, Urbanismo foi a terceira função finalística com maior execução orçamentária, com 14,5% da despesa executada total.

- Selo de Qualidade - Urbanismo

Em 2023, a função Urbanismo obteve nota C, com índice de 48,22%. Houve uma melhora no resultado, quando comparado com o ano anterior, em que se obteve 43,17%. Aduz a CAD/SGCE que o resultado foi influenciado pelo desempenho dos quatro programas de maior peso orçamentário, quais

⁹⁴ LEITE, Taylisi de Souza Corrêa; PEREIRA, Luiz Ismael. *Políticas Públicas de Urbanismo, Cidadania e Dignidade da Pessoa Humana*. MPSP, 2006. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-FD-UFU_v.44_n.02.07.pdf>. Acesso em: 29 de maio de 2024.

sejam: '0385 - Gestão administrativa - mudanças climáticas e resiliência'; '0319 - Intervenções de revitalização e reestruturação urbana'; '0200 - Rio obras viárias'; e '0071 - Conserva Rio'.

O componente 1 (execução orçamentária) alcançou 20,16% do máximo de 30%, pois os quatro programas mais relevantes tiveram nível de execução menor que 85%. Ressalta-se que o programa '0319 - Intervenções de revitalização e reestrutura urbana' atingiu o menor nível de execução (50%), uma vez que apenas duas ações alcançaram o patamar mínimo satisfatório de 70%.

A partir de uma análise geral, a CAD/SGCE observa que 13 programas obtiveram nível de execução zerado e que na maioria desses programas sequer houve valor empenhado na função, embora houvesse valor orçado. Por outro lado, 5 programas atingiram 100% de nível de execução orçamentária, mas, apesar do bom desempenho, tais programas tiveram baixa representação orçamentária no cálculo do componente.

Quanto ao componente 2, a função Urbanismo obteve apenas 14,4% do total de 30%. O resultado, aduz a Especializada, foi influenciado, principalmente, pelo desempenho de 33,33% do programa '0319 - Intervenções de revitalização e reestruturação urbana', que possui o maior peso orçamentário nesse componente.

Em relação ao componente 3, verifica-se o atingimento de apenas 13,66%. Esse resultado está relacionado ao fato de que muitos programas finalísticos não possuem indicadores. Dois exemplos são: '0200 - Rio obras viárias' e '0071 - Conserva Rio'.

- **Principais Apontamentos das Fiscalizações Realizadas em 2023**

Em 2023, foram realizados diversos trabalhos relacionados à função. Destacam-se a auditoria de conformidade nos contratos de execução de obras de infraestrutura urbana no "Bairro Maravilha", com o objetivo de verificar a conformidade dos termos contratuais e o cumprimento dos trâmites legais, o acompanhamento das obras de arte especiais na AP-4, que engloba Jacarepaguá e Barra da Tijuca, para avaliar a efetividade da manutenção preventiva e corretiva dessas estruturas, identificando patologias e classificando o grau de deterioração e o acompanhamento dos contratos de pavimentação no âmbito do Programa de Acompanhamento da Qualidade do Asfalto, em parceria com o laboratório de pavimentos da COPPE/UFRJ, para avaliar a execução e desempenho das vias.

Além disso, foram realizadas visitas técnicas a diversas obras, como o BRT Transbrasil, a ligação viária entre a Estrada da Caroba e Estrada da Posse, a conservação da Av. Pres. João Goulart (Linha Vermelha), e a recuperação dos túneis Noel Rosa e Rebouças, visando verificar a conformidade com projetos, orçamentos e cronogramas físicos-financeiros definidos contratualmente, além de monitorar possíveis degradações devido a paralisações ou alterações contratuais.

7.4.4. Função Transporte

O transporte é direito social fundamental garantido pela Constituição Federal⁹⁵ e compete aos municípios organizar e prestar o serviço, cujo caráter é essencial, de transporte coletivo⁹⁶. A Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), Lei Federal nº 12.587/2012, dispõe em seu art. 18 que são atribuições dos municípios: planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano; prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial; e capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município.

Considerando as determinações da PNMU, no âmbito do Município do Rio de Janeiro, foi editado o Decreto nº 45.781/2019 - Plano de Mobilidade Urbana Sustentável do Município do Rio de Janeiro - PMUS-Rio. A sustentabilidade foi intrinsecamente ligada à mobilidade urbana, aparecendo como princípio, diretriz e objetivo do Plano.

Definiu-se que a Secretaria Municipal de Transportes do Rio de Janeiro - SMTR e a Companhia de Engenharia de Tráfego do Rio de Janeiro - CET-Rio são responsáveis pelo desenvolvimento, integração, implementação, controle e fiscalização da política de transporte e mobilidade urbana sustentável do Município.

Foi também instituído o Sistema Municipal de Mobilidade Urbana, o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, serviços, equipamentos, infraestruturas e instalações

⁹⁵ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

⁹⁶ CRFB/88

Art. 30. Compete aos Municípios: (...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

operacionais, necessários à ampla mobilidade de pessoas e deslocamento de cargas pelo território municipal. Os modais de transportes públicos municipais abrangem ônibus convencionais e especiais, táxis, mototáxis, vans do Sistema de Transporte Público Local (STPL) e do Transporte Especial Complementar (TEC), Serviço de Transporte de Passageiro Complementar Comunitário, transporte escolar e fretamento de passageiros.

Nessa conjuntura, a função Transporte envolve a definição de políticas que considerem as necessidades de mobilidade da população, a promoção da integração entre os diferentes modos de transporte, e a implementação de projetos de infraestrutura que sejam eficientes, seguros e sustentáveis, além da regulação e supervisão dos serviços. Como destacado anteriormente, a função apresentou incremento na execução orçamentária em relação ao último exercício, passando de 4,6% a 9,7% da composição orçamentária.

- **Selo de Qualidade - Transporte**

A função Transporte alcançou índice de 47%, ficando na faixa de nota C. Segundo a CAD/SGCE, o resultado foi influenciado pelo desempenho do programa que representou 58,07% do orçamento: '0603 - Qualidade do sistema de transportes'.

No componente 1 (execução orçamentária), cinco programas alcançaram 100% de nível de execução. Por outro lado, o programa '0604 - Avenida Brasil', o segundo de maior representatividade orçamentária, obteve apenas 33,33 % de nível de execução.

Quanto ao componente 2, relativo ao nível de atingimento dos produtos, o desempenho foi de apenas 9,63%, do total possível de 30%. Apenas três dos sete produtos ficaram dentro da faixa considerada satisfatória. Vale mencionar, ainda, que 03 produtos da função não tiveram execução física em 2023.

No componente 3, que considera o nível de atingimento dos indicadores, a função alcançou 15,70% do total possível de 40%, e o baixo desempenho desse componente está relacionado ao fato de que muitos programas finalísticos não possuem indicadores. Embora nenhum dos indicadores tenha atingido a meta do PPA, dois deles superaram a referência.

7.4.5. Função Assistência Social

A função Assistência Social fornece para a sociedade importante combinação de proteções sociais, por meio das quais são ofertados para a população-alvo benefícios, serviços, programas e projetos de forma integrada, que guardam grande complementaridade entre si.

A Assistência Social é um direito do cidadão e dever do Estado, instituído pela Constituição Federal, em seu art. 203⁹⁷. Com a publicação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/1993), passou a ser definida como Política de Seguridade Social, compondo o tripé da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e Previdência Social.

O art. 1º da mencionada Lei conceitua assistência social como "Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas". É a quinta função finalística com maior execução orçamentária: 3,3% da despesa executada total do Município do Rio de Janeiro.

- Selo de Qualidade - Assistência Social

A função Assistência Social obteve 66% de índice, ficando na faixa B. O resultado foi melhor que o obtido em 2022 (62,82%). Segundo aponta a CAD/SGCE, influenciou nesse número, principalmente, o desempenho de dois programas administrativos e dois finalísticos de maior peso orçamentário: '0389 - Gestão administrativa – governança'; '0381 - Gestão administrativa - igualdade

⁹⁷ Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

e equidade'; '0630 - Proteção social especial - acolhimento familiar e institucional'; e '0629 - Proteção social integrada'.

No componente 1 (execução orçamentária), a função atingiu 23,71% do máximo de 30%. O resultado foi impactado pelo nível de execução dos programas supracitados, que juntos representaram 80,88% do orçamento total da função.

No que concerne ao componente 2, observa-se o índice de pouco mais de 13% do total possível de 30%. A CAD/SGCE pontua que o desempenho de três programas finalísticos afetou o resultado da função e, na sequência, chama atenção para as seguintes situações:

- Produto com zero de execução: família pobre/extremamente pobre cadastrada no cadastro único, sendo que a meta era cadastrar 7.200 famílias;
- Dois produtos com execução em torno de 50%: acolhimento realizado - rede privada de Proteção Social Especial - PSE de alta complexidade para crianças e adolescentes (a meta era 260, mas foram realizados 135 acolhimentos) e obra de reforma/ampliação/adequação realizada (a meta era de 6, mas foram executados apenas 3); e
- Oito produtos com execução acima de 130% como, por exemplo, refeição servida nas cozinhas comunitárias, cuja meta era de 504.000 e foram servidas 1.215.990 (atingimento de 241,27%).

O Corpo Técnico reforça que o atingimento acima de 130% demonstra que a meta inicialmente projetada perdeu seu significado e que a meta subestimada pode gerar níveis artificialmente elevados.

Em relação ao componente 3, que avalia o nível de execução dos indicadores, a função Assistência Social obteve 27,96% de 40%, influenciado pelo bom desempenho dos indicadores de três programas finalísticos '0630 - Proteção social especial - acolhimento familiar e institucional'; '0629 - Proteção social integrada'; e '0655 - Envelhecimento ativo e saudável' (o nível de execução nesses três programas foi de 100%).

• Principais Apontamentos das Fiscalizações Realizadas em 2023

Foi realizada uma auditoria operacional focada no programa destinado à população em situação de rua, que previa a criação de 3.000 vagas em novas modalidades de acolhimento institucional. Esse programa, inexistente no PPA anterior (2018-2021), coexiste com outros

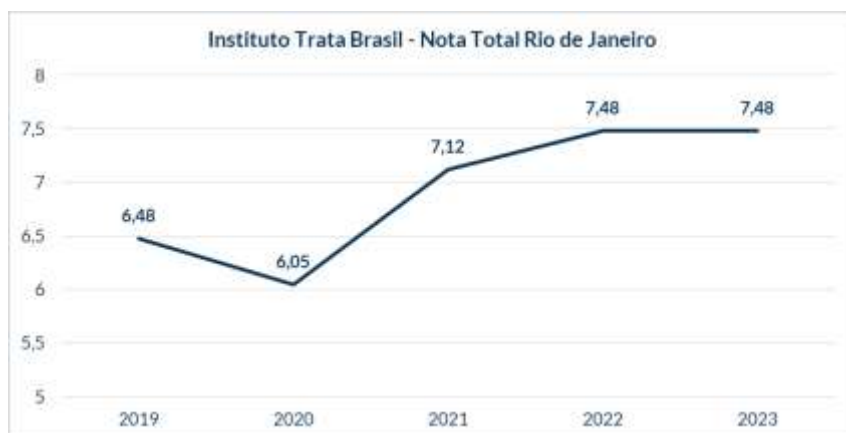
programas da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) voltados ao mesmo grupo populacional. A auditoria teve como objetivo avaliar como o desenho e a implementação dessas novas modalidades impactaram na efetiva saída da situação de rua.

7.4.6. Função Saneamento

A Política Nacional do Saneamento Básico, instituída pela Lei Federal nº 11.445/2007, alterada pela Lei nº 14.026/2020, o define como o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. A atualização do Marco Legal do Saneamento Básico, por meio da Lei Federal nº 14.026/2020, teve como principal objetivo universalizar e qualificar a prestação dos serviços no setor.

O seu art. 2º preceitua que os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base em princípios fundamentais, tais como universalização do acesso e efetiva prestação do serviço; integralidade; eficiência e sustentabilidade econômica; transparência; controle social; segurança, qualidade, regularidade e continuidade, entre outros.

Sublinha-se que, de acordo com o Instituto Trata Brasil, o Município do Rio de Janeiro vem apresentando, a partir do ranking de 2020, aumento na sua Nota Total. Os dados são retirados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento e a Nota Total é calculada com base em indicadores que consideram abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, melhora do atendimento e nível de eficiência.



Fonte: Instituto Trata Brasil⁹⁸. É importante ressaltar que o SNIS possui defasagem de reporte de um ano em relação ao período a que se referem os dados. Isso significa que a edição divulgada, por exemplo, em dezembro de 2021 tem por base os dados referentes ao ano de 2020, sendo, por este motivo, chamado de SNIS 2020.

No exercício de 2023, a execução orçamentária da função Saneamento foi de 3,0% da despesa total executada com as funções finalísticas.

• Selo de Qualidade - Saneamento

A função Saneamento obteve nota B, com índice de 72%. O resultado, superior ao alcançado no ano de 2022 (64,81%), foi influenciado diretamente pelo desempenho do programa '0616 - Saneamento básico e gestão de resíduos sólidos', responsável por 98,75% do orçamento, consoante aponta a CAD/SGCE. Expõe, ainda, que todos os produtos e indicadores da função estão ligados a esse programa, cujo objetivo é aprimorar as condições de saneamento básico e gestão de resíduos sólidos na cidade do Rio de Janeiro.

O componente 1 (execução orçamentária) atingiu 23,94% do total possível de 30%. O programa acima mencionado alcançou nível de execução de 80%, com 8 de 11 ações alcançando execução orçamentária de 70% ou mais.

Quanto ao componente 2, a função conseguiu 15%. O programa '0616 - Saneamento básico e gestão de resíduos sólidos' atingiu 50% de nível de execução, pois 6 de 12 produtos atingiram o nível satisfatório. Em adição, o Corpo Técnico chama atenção para a presença de dois produtos com zero de execução ('4362 - Sistema de esgoto implantado - OP' e '5048 - Resíduo de construção civil disposto');

⁹⁸ <https://tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento/> Acesso em: 29 de maio de 2024.

um produto com execução física de apenas 2,83% ('4648 – Sistema de esgoto implantado'); e um produto com execução de 166,67% ('4011 – Rede de drenagem mantida/ operada'). Em relação aos últimos dois produtos citados, a CAD/SGCE sublinha que parece ter havido falha no planejamento.

Em relação ao componente 3, verifica-se o índice de 33,33% do máximo de 40% e destaca-se que o nível de execução do programa '0616 - Saneamento básico e gestão de resíduos sólidos' para esse componente ficou em 83,33%.

- Principais Apontamentos das Fiscalizações Realizadas em 2023

Em 2023, foi realizada a visita técnica às obras remanescentes para a implantação de interceptor e coletores da rede de esgotamento sanitário do Rio Cação em maio, com o objetivo de acompanhar a execução e verificar a conformidade com os projetos e cronograma físico-financeiro. Além disso, houve o acompanhamento dos aterros de Gramacho, Seropédica e Gericinó, focado na redução do envio de chorume para tratamento externo, na implementação da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE), no tratamento do passivo ambiental conforme o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) da concessionária anterior, e na ampliação da capacidade de tratamento do chorume produzido nos aterros.

7.4.7. Função Segurança Pública

O art. 144 da Constituição Federal⁹⁹ preceitua que a segurança pública é dever do Estado. As Guardas Municipais, previstas no §8º do mesmo artigo¹⁰⁰, cumprem, portanto, papel nas atividades estatais de segurança pública, desempenhando função pública essencial à manutenção da ordem pública, da paz social e da incolumidade das pessoas e do patrimônio público, em especial de bens, serviços e instalações do Município.

A Lei nº 13.675/2018, editada com base no §7º do supracitado artigo¹⁰¹, afirma, no art. 2º, que "a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, compreendendo a União, os

⁹⁹ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: (...)

¹⁰⁰ § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

¹⁰¹ § 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito das competências e atribuições legais de cada um”.

Também para o Supremo Tribunal Federal não restam dúvidas de que as Guardas Municipais executam atividade de segurança e de que a competência, no que tange à segurança pública, é partilhada por União, Estados e Municípios. Confira-se:

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. DIREITOS SOCIAIS. COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO DA LEGALIDADE DE GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS CELETISTAS. JUSTIÇA COMUM. FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL. [...] 2. As Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, CF), pelo que se submetem às restrições firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 654.432 (RE 846.854/SP. Rel. Min. LUIZ FUX, redator para acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2017).

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ORGANIZAÇÃO POLÍTICA. FEDERAÇÃO. SEGURANÇA PÚBLICA. COMPETÊNCIA COMUM. EXIGÊNCIA POR ESTADO DA FEDERAÇÃO DE DISPOSITIVO DE SEGURANÇA EM ESTABELECIMENTO BANCÁRIO. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INEXISTÊNCIA. 1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria. 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior. 3. A Lei federal 7.102, de 20 de junho de 1983, não suprime a possibilidade de estados e municípios complementem as exigências de segurança, que, nos seus respectivos âmbitos de interesse, são impostas aos estabelecimentos financeiros. Assim, por se tratar de tema afeto à segurança pública, tanto a União, quanto Estados e Municípios, detêm competência legislativa para disciplinar a matéria. Precedentes. (ADI 3.921. Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 28/09/2020)."

Dessa forma, é inegável que o município é ator constitucional essencial no que diz respeito à segurança pública brasileira.

No âmbito do Município do Rio de Janeiro, a Secretaria Municipal de Ordem Pública – SEOP originou-se da Secretaria Especial da Ordem Pública, órgão instituído com a finalidade de formular e implementar Políticas Públicas que garantissem a manutenção da ordem urbana e a integração da Prefeitura com as forças de Segurança Pública do Estado. Encontram-se sob seu escopo, a Guarda Municipal e os programas Conjunto de Estratégias de Prevenção, Rio Mais Seguro, Ronda Maria da Penha e BRT Seguro.

- **Selo de Qualidade - Segurança Pública**

A função Segurança Pública está diretamente relacionada com o ODS 16 - “Paz, Justiça e Instituições Eficazes” e alcançou índice de 57%, ficando na faixa de nota C+. O resultado representa uma melhora em relação ao exercício de 2022, em que se obteve nota C e, segundo a CAD/SGCE, foi influenciado pelo desempenho dos programas ‘0382 –Gestão administrativa –cooperação e paz’; ‘0645 –Segurança, prevenção e harmonia’; e ‘0601 –Proximidade e bem-estar’, devido ao peso que esses programas apresentaram no orçamento.

O componente 1 (execução orçamentária) obteve 25,61% do total possível de 30%. O nível de execução do programa ‘0645 – Segurança, prevenção e harmonia’ foi de 100%.

No que tange ao componente 2 (nível de atingimento dos produtos), o índice alcançado foi de apenas 11,44% do máximo de 30%. O programa ‘0601 – Proximidade e bem-estar’ alcançou zero de nível de execução.

Quanto ao componente 3 (nível de atingimento dos indicadores), a função atingiu 20% de 40% possível. Os indicadores dos dois programas mais relevantes não alcançaram a meta.

7.4.8.Função Cultura

A cultura consagra-se como direito social na Constituição Federal¹⁰², que assegura o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura. A função Cultura, no âmbito municipal, refere-se ao papel das autoridades locais na promoção, fomento e preservação desse direito. Isso

¹⁰² Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

envolve o desenvolvimento e implementação de políticas culturais, programas e projetos que visam estimular e valorizar a diversidade cultural, a criação artística, a memória coletiva, a identidade local e o acesso à cultura por parte da população, incluindo a promoção de ações de conservação, restauração e proteção do patrimônio cultural.

Nesse cenário, a concessão de subsídios e editais de financiamento são ferramentas utilizadas pelo poder público a fim de financiar projetos culturais, como é o caso da Lei Aldir Blanc – Lei nº 14.017/2020. Sobre o tema, no que diz respeito aos municípios, assim já se manifestou o Tribunal de Contas da União:

"ENUNCIADO. Cabe aos estados, Distrito Federal e municípios, na publicação de seus editais, que devem conter preceitos mínimos a serem observados, realizar o procedimento seletivo aplicável à Lei 14.017/2020 (Lei Aldir Blanc) utilizando-se de critérios de seleção ou de avaliação com a observância dos princípios da transparência, da moralidade e da impessoalidade e vedada a aplicação da inexigibilidade de licitação de que trata o art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993, bem como evitando-se situações irregulares de direcionamento ou de concentração de recursos nos mesmos beneficiários, na mesma região geográfica ou em número restrito de trabalhadores da cultura ou de instituições culturais (art. 9º, § 1º, do Decreto 10.464/2020). (Acórdão 252/2022-Plenário. Ministro Relator Augusto Sherman. Data da sessão: 09/02/2022)."

Além disso, no Rio de Janeiro, a Lei do ISS (Lei nº 5.553/2013) visa fomentar a cultura na cidade, por meio de dois editais anuais: o edital do Produtor Cultural, para inscrição dos projetos culturais, e o edital do Contribuinte Incentivador, para habilitação das empresas que irão patrocinar os projetos. O valor total destinado para a realização dos projetos culturais corresponde a 1% do Imposto Sobre Serviço (ISS) pago.

Isso exposto, importa destacar que, como pontuado no item 6.1.5 do presente parecer, a CAD/SGCE enfatizou (fl. 140 da P007) que, a exemplo do ocorrido no exercício de 2021, o montante considerado para efeitos de cumprimento da Lei Orçamentária Anual de 2022 correspondeu exclusivamente à arrecadação principal do Imposto Sobre Serviços no exercício de 2020 (R\$ 5,49 bilhões), sem a inclusão dos valores arrecadados oriundos da Dívida Ativa, bem como de Multa e Juros.

Assim, propôs ratificação da Recomendação R6, no sentido de que a Secretaria Municipal de Cultura, ao elaborar os editais referentes ao cumprimento da Lei nº 5.553/2013, considere, para o exercício de referência indicado nas próximas Leis Orçamentárias Anuais, a arrecadação do ISS nos termos da classificação orçamentária introduzida pela Portaria STN/SOF nº 5/2015.

- Selo de Qualidade - Cultura

A função Cultura alcançou índice de 68%, ficando na faixa de nota B. Segundo a CAD/SGCE, o resultado foi influenciado pelo desempenho dos quatro programas de maior peso orçamentário, quais sejam: '0631 – Rio – cidade de cultura', '0381 – Gestão administrativa – igualdade e equidade', '0154 – Valorização da rede de cultura' e '0608 – Soluções de excelência para o audiovisual'.

No componente 1 (execução orçamentária), a função alcançou 26,72% do total possível de 30%. Os programas '0631 - Rio – cidade de cultura' e '0608 – Soluções de excelência para o audiovisual' tiveram as suas ações atingindo um nível de execução de 100%.

Em relação ao componente 2, que considera o nível de atingimento dos produtos, a função Cultura obteve 14,45% de 30%.

O componente 3 (nível de atingimento dos indicadores) registrou 26,45% do máximo de 40%. Novamente, os programas '0631 – Rio – cidade de cultura' e '0154 – Valorização da rede de cultura' foram os que mais contribuíram para este resultado.

7.4.9. Função Gestão Ambiental

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito assegurado pela Constituição Federal em seu art. 225¹⁰³. Antes mesmo da CRFB/88, o Brasil já havia instituído a Política Nacional do Meio Ambiente, por meio da Lei nº 6.938/81. Como instrumento para implementar a política, foi criado o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), composto pelas instituições dos três níveis de governo responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

À vista disso, a função de governo Gestão Ambiental refere-se ao papel das autoridades na proteção, preservação e gestão dos recursos naturais e do meio ambiente, o que envolve a implementação de políticas, programas e projetos que visam promover a sustentabilidade ambiental, a conservação dos ecossistemas locais, a mitigação dos impactos ambientais negativos e a promoção do desenvolvimento sustentável.

¹⁰³ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Dada a importância da função, o STF já decidiu que assiste ao município competência constitucional para formular regras e legislar sobre proteção e defesa do meio ambiente, que representa encargo irrenunciável que incide sobre todos e cada um dos entes que integram o Estado Federal brasileiro¹⁰⁴. Dessa forma, a preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente, densificada nos seus deveres fundamentais de proteção, impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir legislativo e administrativo.

Nesse diapasão, é essencial a elaboração e implementação de políticas e regulamentações ambientais locais, incluindo a regulamentação de atividades potencialmente poluidoras, controle de emissões, gestão de recursos hídricos, resíduos sólidos e de áreas verdes, e a criação de áreas de proteção ambiental, tendo em vista que a cidade do Rio de Janeiro possui importantes fragmentos de vegetação do bioma Mata Atlântica e seus ecossistemas associados, como restingas e manguezais, além da promoção da educação ambiental e conscientização da população local.

Por fim, é importante ressaltar que a preocupação com um meio ambiente ecologicamente equilibrado não pode se restringir somente às políticas e programas contidos na função Gestão Ambiental. A influência sobre e pelo meio ambiente perpassa diversos setores governamentais, o que requer uma visão ambiental estratégica para alcançar um padrão de desenvolvimento efetivamente sustentável.

- **Selo de Qualidade - Gestão Ambiental**

A função Gestão Ambiental alcançou índice de 35%, ficando na faixa de nota C do Selo de Qualidade. De acordo com a CAD/SGCE, o resultado foi influenciado pelo desempenho dos programas com maior peso orçamentário: '0617 - Parques urbanos', '0615 - Áreas verdes', '0616 - Saneamento básico e gestão de resíduos sólidos', '0385 - Gestão administrativa - mudanças climáticas e resiliência' e '0202 - Defesa do meio ambiente'.

O componente 1 atingiu 12,83% do total de 30%, o pior resultado de todas as funções analisadas. A Coordenadoria destaca a quantidade elevada de ações dessa função que sequer tiveram valor empenhado, embora tivessem orçamento.

¹⁰⁴ RE 729726 AgR. Ministro Relator Dias Toffoli. Data de Julgamento 06/10/2017.

Enquanto o componente 2 alcançou 19,62% do 30% possível, o componente 3, o qual mede o nível de atingimento dos indicadores, registrou apenas 2,60% do máximo possível de 40%, também o menor desempenho entre as 10 principais funções finalísticas.

Isso decorreu do fato de que o programa finalístico de maior peso orçamentário, '0617 – Parques urbanos', não possui indicadores e do programa '0615 – Áreas verdes', com grande relevância orçamentária na função, ter zero de nível de execução.

- **Principais Apontamentos das Fiscalizações Realizadas em 2023**

Em 2023, foi realizada uma auditoria operacional no programa Guardiões dos Rios. A proposta do programa é selecionar pessoas de comunidades de baixa renda próximas a cursos d'água para remover rejeitos e promover a conscientização ambiental. A auditoria visou avaliar a capacidade do programa de entregar produtos e serviços conforme as metas estabelecidas, de gerar os efeitos pretendidos sobre a população-alvo e o meio ambiente, de alcançar todos os objetivos estipulados e de aperfeiçoar a ação estatal para melhorar processos, resultados e gestão, alinhando-se ao Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS) e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

7.4.10. Função Habitação

A Função de governo Habitação refere-se ao papel do governo na criação e implementação de políticas relacionadas, com o objetivo de garantir acesso adequado a moradias dignas, seguras e acessíveis para a população, envolvendo também a implementação de políticas de planejamento urbano e ordenamento territorial, visando a promoção de um desenvolvimento urbano sustentável e equitativo.

O enfrentamento do déficit habitacional brasileiro é um desafio a ser enfrentado pelo Poder Público, a exigir esforços e recursos a serem empreendidos pelos gestores municipais, de modo a dar concretude ao direito social à moradia, consagrado no art. 6º da CRFB/88¹⁰⁵. Ademais, é responsabilidade constitucional municipal a política de desenvolvimento urbano, a qual tem objetivo

¹⁰⁵ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes¹⁰⁶.

Assim sendo, mostra-se necessário fortalecer o planejamento estratégico das políticas públicas de habitação, com o objetivo de nortear a atuação da Administração Municipal, com vistas a subsidiar os programas e ações voltados a melhoria da condição de moradia.

- **Selo de Qualidade - Habitação**

A função Habitação alcançou índice de 37%, ficando na faixa de nota C do Selo de Qualidade. De acordo com a CAD/SGCE, os programas '0605 - Habita Rio' e '0657 - Favelas e comunidades'; foram os que mais influenciaram o resultado da função, pois possuem maior materialidade orçamentária.

O componente 1, referente à execução orçamentária, teve um desempenho de 15,04% do total possível de 30%. O programa com maior orçamento, '0605 - Habita Rio', apresentou apenas 33,33% de nível de execução.

Quanto ao segundo componente, relativo ao nível de atingimento dos produtos, foi registrado um resultado de 11,98% do total possível de 30%. O programa '0657 - Favelas e comunidades' teve um desempenho de 99,14% de execução no seu único produto.

Em relação ao terceiro componente (nível de atingimento de indicadores), a performance foi de apenas de 10,30% do total possível de 40%. Novamente, o programa '0605 - Habita Rio' foi o que mais impactou o resultado devido à sua significância orçamentária.

7.5. Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) é um indicador desenvolvido pela Rede Nacional de Indicadores Públicos – REDE INDICON, no intuito de manter um indicador nacionalmente uniforme e anual para monitorar a efetividade da gestão pública municipal.

¹⁰⁶ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A Instrução Normativa TCMRio nº 03/2022 estabeleceu normas para o envio de informações necessárias à apuração do IEGM, determinando que seus resultados comporão o relatório técnico que subsidia o Parecer Prévio das Contas de Governo. Em 2023, o questionário do IEGM foi reformulado pelo Comitê Técnico de Avaliação de Indicadores de Gestão Pública do Instituto Rui Barbosa (IRB), que revisou os questionários e padronizou a coleta e disponibilização dos dados pelo sistema Inspect-IRB e Infosite no Portal do IRB.

Devido às mudanças, não foi possível aplicar e apurar o IEGM em 2023 (para o exercício de 2022). Em 2024, o novo questionário foi aplicado com a participação ativa da Controladoria Geral do Município (CGM), que desenvolveu a Resolução CGM-Rio nº 1.959/2024 para orientar os órgãos municipais na formulação de respostas e envio das evidências.

O IEGM mede a aderência da gestão municipal a procedimentos e controles nas áreas de educação, saúde, gestão fiscal, planejamento, meio ambiente, cidades protegidas e governança em TI. A nota final do IEGM resulta da aplicação de pesos para cada uma dessas dimensões.

O resultado da fórmula é então avaliado considerando cinco faixas: altamente efetiva (A: pelo menos 90%); muito efetiva (B+: entre 75,0 e 89,9%); Efetiva (B: entre 60,0 e 74,9%); em fase de adequação (C+: entre 50,0 e 59,9%) e baixo nível de adequação (igual ou menor a 49,9%).

O processo de apuração do IEGM envolve o preenchimento anual de questionários por diversos órgãos da PCRJ, cada um correspondente a uma dimensão do índice. **O IEGM de 2023 obteve uma nota geral de 50 pontos, classificando-se na faixa C+ ("em fase de adequação").** As dimensões i-Cidade e i-Amb tiveram as maiores notas, enquanto a dimensão i-Educação, com maior peso, recebeu a nota mais baixa, afetando negativamente a pontuação final.

Desde 2017, a nota do IEGM permaneceu na faixa B, exceto em 2020, quando caiu para C+. Em 2023, a nota atingiu a pior pontuação da série histórica, com 50 pontos.

A dimensão i-Cidade manteve-se na faixa B+ tanto em 2021 quanto em 2023. Em contraste, a dimensão i-Gov TI, em 2023, obteve sua nota mais baixa desde 2017, passando para a faixa B (efetiva) pela primeira vez. Já a dimensão i-Amb, após dois anos na faixa C+ (adequada) em 2020 e 2021, recuperou-se em 2023 com uma nota de 79, voltando à faixa B+ (muito efetiva), embora ainda inferior ao resultado de 2019 (A).

A dimensão i-Saúde apresentou grandes variações ao longo dos anos, chegando à faixa A (altamente efetiva) em 2018, oscilando entre as faixas B+ e B de 2017 a 2021, e, em 2023, caiu para 49 pontos, situando-se na faixa C (baixo nível de adequação). Da mesma forma, a dimensão i-Educação teve grandes oscilações, com um aumento de 40 pontos em 2021 (nota 73) em comparação a 2020 (nota 33), mas caiu em 2023, retornando ao patamar de 2020 com 34 pontos, movendo-se da faixa B para a faixa C. Finalmente, a dimensão i-Planejamento apenas em 2017 alcançou a faixa B+, permanecendo na faixa C desde 2018.

7.6. Transparência

A transparência das ações governamentais, garantida pela Constituição¹⁰⁷ e regulamentada pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011¹⁰⁸), é fundamental para a avaliação do desempenho governamental e a promoção do controle social. A mencionada Lei prevê ainda que a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral é dever dos órgãos e entidades públicas, independentemente de solicitações¹⁰⁹.

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla) propôs uma metodologia de avaliação para medir a adesão dos portais dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Acesso à Informação (LAI).

Em 2022, o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) foi estabelecido com o objetivo de ampliar a transparência na Administração Pública, contribuir para a prevenção da corrupção e fortalecer a participação democrática no país. O programa inclui projetos para diagnóstico, avaliação, recomendação e monitoramento da implementação de medidas de transparência, bem como a divulgação de resultados e facilitação do acesso do cidadão às informações.

¹⁰⁷ XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

¹⁰⁸ Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

¹⁰⁹ Art. 8º 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.

Em 2023, o PNTP foi reformulado para incorporar diretrizes da Resolução ATRICON nº 01/2023, que revogou as Resoluções ATRICON nº 09/2018 e nº 01/2022. A nova metodologia de cálculo do índice de transparência atribuiu pesos aos critérios com base em sua classificação como itens essenciais (peso 2), obrigatórios (peso 1,5) e recomendados (peso 1).

Os portais avaliados foram classificados com índices de 0% a 100%, definindo níveis de transparência para cada faixa de índices. De acordo com a pontuação obtida, é atribuído um nível de transparência: Diamante, Ouro, Prata, Elevado, Intermediário, Básico, Inicial ou Inexistente.

O portal da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ) alcançou o nível de transparência "Ouro"¹¹⁰, cumprindo 100% dos critérios essenciais e alcançando um índice total de 88,8%. No entanto, alguns itens apresentaram um grau de transparência abaixo da média dos demais, indicando oportunidades de melhoria, como os itens referentes a publicação da íntegra dos contratos no Portal da Transparência Rio e divulgação da ordem cronológica de pagamentos.

Os resultados da PCRJ foram comparados com outras capitais brasileiras que atingiram 100% dos critérios essenciais, demonstrando que a PCRJ está entre as dez prefeituras de capitais que cumpriram todos os critérios essenciais.

8. MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES NOS PARECERES PRÉVIOS ANTERIORES

A Resolução Atricon nº 1/2021, subitem 38.4.6¹¹¹, prevê que o Relatório Técnico deve conter o monitoramento das deliberações exaradas em pareceres prévios pretéritos, com indicadores que avaliem o grau de cumprimento, constando, ainda, uma análise comparativa dos percentuais atendidos nos últimos quatro anos.

Às fls. 365-392 da P007, com o objetivo de avaliar o empenho da Administração em sanar as deficiências reveladas no exame de exercícios anteriores, a CAD/SGCE, de forma minuciosa, analisou

¹¹⁰ Processo TCMRio nº 40/100.422/2023

¹¹¹ 38.4.6 Constar resultado do monitoramento das deliberações exaradas nas prestações de contas anteriores, com indicadores que avaliem o grau de cumprimento e apresente análise comparativa dos percentuais atendidos nos últimos quatro anos, pelo menos.

a observância das determinações, recomendações e oportunidades de melhorias emitidas no Parecer Prévio referente ao exercício de 2022.

Para tanto, considerou os dados obtidos durante as auditorias realizadas pela CAD, as informações recebidas das Inspetorias Gerais e os esclarecimentos prestados pelas jurisdicionadas, que formaram nesta Corte o Processo nº 040/100.465/2024.

Constatou-se que: 3 recomendações foram atendidas; 1 determinação e 3 recomendações tiveram parte de seus itens atendidos; 6 determinações e 6 recomendações não foram atendidas; 20 recomendações demandam análise futura das providências adotadas; e 2 determinações tiveram perda de objeto.

Por meio da tabela que segue, o Corpo Técnico delimitou a análise comparativa dos últimos quatro anos:

CONTAS DE GOVERNO DO PREFEITO		PRESTAÇÃO DE CONTAS - MONITORAMENTO							
		2020		2021		2022		2023	
DETERMINAÇÕES		Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%
PARECER PRÉVIO DO EXERCÍCIO ANTERIOR									
AA - determinação atendida ou argumentos acatados		5	16,67%	1	6,25%	6	26,09%	0	0,00%
AP - determinação com parte dos itens atendida		8	26,67%	2	12,50%	1	4,35%	1	11,11%
AF / PO - determinação demanda análise futura / com perda de objeto		9	30,00%	4	25,00%	8	34,78%	2	22,22%
NA - determinação não atendida		8	26,67%	9	56,25%	8	34,78%	6	66,67%
TOTAL		30	100%	16	100%	23	100%	9	100%

CONTAS DE GOVERNO DO PREFEITO		PRESTAÇÃO DE CONTAS - MONITORAMENTO							
		2020		2021		2022		2023	
RECOMENDAÇÕES		Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%
PARECER PRÉVIO DO EXERCÍCIO ANTERIOR									
AA - recomendação atendida ou argumentos acatados		0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	3	9,38%
AP - recomendação com parte dos itens atendida		0	0,00%	3	37,50%	1	10,00%	3	9,38%
AF - recomendação demanda análise futura		2	40,00%	2	25,00%	4	40,00%	20	62,50%
NA - recomendação não atendida		3	60,00%	3	37,50%	5	50,00%	6	18,75%
TOTAL		5	100%	8	100%	10	100%	32	100%

A CAD/SGCE pontua, ainda, que no monitoramento efetuado nas deliberações constantes no Parecer Prévio das Contas referente ao exercício de 2022, 8 (oito) determinações exaradas no Parecer Prévio de 2021 não foram atendidas, motivo pelo qual foram reiteradas em 2022 e, desse total, 5 (cinco) permanecem como não atendidas, correspondendo a um percentual de 62,5%.

2021		2022	
Determinação	Status	Determinação	Status
D3	NA	D2	NA
D5	NA	D4	NA
D7	NA	D5	PO
D8	NA	D6	NA
D9	NA	D7	AP
D12	NA	D8	NA
D21	NA	D3	NA
D23	NA	D9	PO

9. CONCLUSÃO

Para estruturação deste tópico, parte-se da definição de Controle de Sustentabilidade Fiscal, que, segundo Doris de Miranda Coutinho¹¹², possui como principais objetos: o controle das leis orçamentárias; as diretrizes normatizadas da Lei de Responsabilidade Fiscal; o controle qualitativo dos gastos, mensurando-se a efetividade gerada aos direitos fundamentais financiados; e o controle preventivo da dívida pública e da maquiagem fiscal.

Explorado por Daniela Zago Gonçalves da Cunda¹¹³, o conceito tem como premissa o Princípio Constitucional da Sustentabilidade, que, segundo Juarez Freitas¹¹⁴, determina a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente, de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.

Essencial, para tanto, a compreensão da abrangência da Sustentabilidade Multidimensional, abraçada por este Tribunal por meio da Resolução TCMRio nº 046/2022, e ligada à perspectiva de longo prazo das políticas públicas e à definição de solidariedade intergeracional. O vínculo engloba a dimensão fiscal, extrapolando as questões atinentes apenas ao meio ambiente e aos recursos naturais, pois os recursos financeiros, também finitos, demandam compromisso com uma gestão racional, em que o planejamento de gastos admita como variável a equidade intergeracional¹¹⁵.

¹¹² COUTINHO, Doris de Miranda. Prestação de Contas de Governo. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 162

¹¹³ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Sustentabilidade Fiscal sob a ótica da solidariedade e os direitos sociais em xeque. Revista do Instituto do Direito Brasileiro, ano 2, n.3, p. 1911-1967, 2013, p. 1954.

¹¹⁴ (NOTA DE RODAPÉ - FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 45.)

¹¹⁵ COUTINHO, Doris de Miranda. Prestação de Contas de Governo. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 159.

Nesse diapasão, ressalta-se a conexão entre a dimensão fiscal da sustentabilidade e a resiliência fiscal¹¹⁶, que reúnem as características do planejamento e da antecipação, além da solidariedade intra e intergeracional, que qualificam os atos como passíveis de sustentação ao longo do tempo.

“No Brasil, de maneira idêntica, não há previsão constitucional específica para situações de crise econômico-financeira; todavia, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe de inúmeras ferramentas a tutelar a sustentabilidade fiscal. Um dos princípios básicos da gestão fiscal é a prevenção de *déficit* fiscal (que objetiva estabelecer o equilíbrio dentre os anseios sociais e os gastos desembolsados) e o princípio da transparência da gestão fiscal, que tem por finalidade viabilizar o controle social das finanças públicas. Conjuntamente, o art. 14 da Lei Complementar nº 101/00 traz regras quanto às renúncias de receita; os artigos 18 e seguintes normas sobre despesas com pessoal (a incluir seguridade social); o art. 27 determina requisitos para a concessão de crédito; o art. 28 trata de limitações quanto à utilização de recursos públicos para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional; os arts. 29 e seguintes tratam da dívida pública, operações de créditos, limites e proibições, a atuação das instituições financeiras e do Banco Central; no art. 48 (com os acréscimos inseridos no art. 48-A e prazos estabelecidos no art. 73-B) há importantes diretrizes a tutelar a transparência da gestão fiscal, mediante ampla divulgação dos planos orçamentários-financeiros, participação popular e audiências públicas; nos artigos 62 e seguintes normas destinadas ao orçamento dos Municípios; no art. 69 a Lei de Responsabilidade Fiscal traz diretrizes quanto à crise da previdência social e o necessário equilíbrio financeiro e atuarial.”¹¹⁷ (Grifo nosso)

Sob esse enfoque, o segmento conclusivo deste parecer segmenta-se nos itens Planejamento e leis orçamentárias; Equilíbrio e outras diretrizes da LRF; Controle qualitativo; e Controle preventivo da dívida pública, dos quais constam os principais pontos acerca de cada um dos temas.

9.1. Planejamento e leis orçamentárias

No planejamento do governo, as decisões são previamente concebidas nas leis orçamentárias: LOA, LDO e PPA (planejamentos de curto, médio e longo prazo, respectivamente) e, com o avanço do sistema de *accountability*, exige-se que o exame das contas públicas não se atenha à análise das

¹¹⁶ A Carta de João Pessoa, firmada por esta Corte no II Congresso Internacional de Tribunais de Contas, prevê, no Eixo Promoção do Desenvolvimento Sustentável, a responsabilidade do Tribunais de Contas, por meio da Diretriz 2, de “acompanhar a resiliência fiscal das entidades fiscalizadas, cuja crise tende a se aprofundar nos próximos anos, o que engloba as capacidades institucionais de antecipar, absorver e reagir aos choques que impactam nas finanças públicas, levando em consideração os aspectos relacionados ao controle tanto da despesa quanto da receita. Isso posto paralelamente ao regular processo de verificação do cumprimento dos dispositivos legais relacionados à responsabilidade fiscal.”

¹¹⁷ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Sustentabilidade Fiscal sob a ótica da solidariedade e os direitos sociais em xeque. Revista do Instituto do Direito Brasileiro, ano 2, n.3, p 1911-1967, 2013, p. 1932.

dotações orçamentárias relativas a despesas e receitas, mas que contribua de modo real com o planejamento e a execução de políticas públicas, esclarecendo aos cidadãos como os recursos públicos foram utilizados no atendimento do interesse comum.

Tornam-se, assim, instrumentos não apenas de controle, mas de planejamento e de auxílio para a tomada de decisão governamental.

Seguindo esse fluxo, cabe às Cortes de Contas reforçar o exame do planejamento orçamentário real ao promover o exame do plano plurianual a partir do percentual efetivamente executado, além de comparar o orçamento inicialmente planejado e o efetivamente executado¹¹⁸.

Nesse sentido, sobre planejamento e leis orçamentárias, aponta-se:

- - As receitas arrecadadas no exercício sob análise estão na ordem de R\$ 41,88 bilhões e despesas empenhadas no montante de R\$ 43,24 bilhões, caracterizando déficit na execução orçamentária na ordem de 1,36 bilhão;
- - Houve proximidade entre as cifras atribuídas para as metas bimestrais e a efetiva arrecadação, com superação das metas nos 2º, 3º e 4º bimestres, com percentual acumulado até o 6º bimestre de 95,32%;
- - O Resultado Primário apurado de R\$ 2,56 bilhões negativos foi inferior à meta fiscal de déficit de R\$ 1,80 bilhão, fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 7.475/2022) e atualizada pela Lei Orçamentária Anual (Lei nº 7.759/2023, alterada pela Lei nº 8.216/2023);
- - No valor de R\$ 4,58 bilhões das Obrigações Financeiras, constam R\$ 1,05 bilhão, referente às despesas incorridas que não transitaram pela execução orçamentária e, conseqüentemente, não foram inscritas em restos a pagar;
- - Adentrando o exame efetuado por meio do Selo de Qualidade TCMRio, verifica-se que, apesar do desempenho satisfatório no componente 1, referente à execução orçamentária, para a maioria das dez funções submetidas à avaliação, não houve correspondência nos componentes 2 e 3, quais sejam, atingimento de metas dos produtos e dos indicadores;

¹¹⁸ Políticas Públicas e os ODS da Agenda 2030/Ana Cristina Moraes Warpechowski, Heloísa Helena Antonácio Monteiro Godinho, Sabrina Nunes Iocken (Coord.) - Belo Horizonte: Fórum, 2021. P. 91 e 92.

- - Embora metade das funções analisadas (cinco dentre 10) tenha obtido nota B+ ou B, o cenário é de baixa implementação dos programas de governo, uma vez que diversos indicadores e produtos não alcançaram as metas previstas; e
- - Alguns programas finalísticos não possuem indicadores.

As despesas incorridas que não transitam pelo orçamento, conquanto não possam ser atribuídas ao Chefe do Poder Executivo, obscurecem a contabilidade pública, uma vez que a inexistência de empenho acarreta o não registro de uma obrigação a pagar, que produziria uma redução no patrimônio líquido representada pela despesa orçamentária, e, por força do art. 36¹¹⁹ da Lei nº 4.320/64, o empenho é condição para inscrição em restos a pagar.

Especificamente no que atine à competência para autorizar despesas, há ainda a ofensa à Separação dos Poderes, inserida no art. 2º¹²⁰ da Lei Maior, e cláusula pétrea por força do art. 60, §4º, II¹²¹, da CRFB, além da incompatibilidade com o teor das normas contidas no art. 167, I e II, e 48, II¹²², da CRFB; nos arts. 15 e 16 da LRF, e nos arts. 35, II, e 60 da Lei nº 4.320/64.

Assim, em uma averiguação objetiva, apesar da ocorrência de execução orçamentária satisfatória, a associação entre tal prática, a ausência de indicadores para alguns programas finalísticos e a baixa implementação dos programas de governo, sinaliza planejamento deficiente e consequente falta de aderência entre os instrumentos e os resultados entregues.

9.2. Equilíbrio e outras diretrizes da LRF

O Princípio do Equilíbrio se aplica à fase de planejamento, na elaboração do orçamento público, e à execução do orçamento aprovado. A norma se densifica em diversos dispositivos legais e supralegais, dentre eles o art. 167, II da Carta Magna, que veda a realização de despesas ou a assunção

¹¹⁹ Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

¹²⁰ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

¹²¹ Art. 60. § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

III - a separação dos Poderes;

¹²² Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Abrange diversas dimensões, dentre elas a fiscal, a patrimonial e a orçamentária:

- **Equilíbrio Orçamentário** → compreende o registro e a evidenciação do orçamento público, sua aprovação e sua execução, que são base para a elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e dos Balanços Orçamentário e Financeiro, principais instrumentos para refletir esse aspecto.
- **Equilíbrio Patrimonial** → compreende o registro e a evidenciação da composição patrimonial. Devem ser atendidos os princípios e as normas contábeis voltadas para o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos ativos e passivos e de suas variações patrimoniais.
- **Equilíbrio Fiscal** → compreende a apuração e evidenciação dos indicadores estabelecidos pela LRF, dentre os quais se destacam os da despesa com pessoal, das operações de crédito e da dívida consolidada, além da apuração da disponibilidade de caixa, do resultado primário e do resultado nominal.

Superado o equilíbrio formal receita-despesa, o que aqui se pondera é a proporção das obrigações em relação à arrecadação do Município, de modo a gerar um estado de solvência, o que se conecta ao tópico 9.4, relativo ao controle preventivo da dívida pública.

Quanto ao equilíbrio orçamentário, remete-se ao início do tópico 9.1, bem como sobreleva-se:

- Em relação à receita, o valor arrecadado (R\$ 41,88 bilhões) foi 4,68% (R\$ 2,06 bilhões) inferior ao montante previsto, apresentando um desempenho superior ao obtido no exercício anterior, quando se verificou uma insuficiência de arrecadação de 5,09%;
- A despesa realizada, que somou R\$ 43,24 bilhões, correspondeu a 89,61% da dotação final do exercício de 2023, demonstrando uma execução superior ao ano de 2022, cujo índice apurado correspondeu a 88,40%;
- O resultado da diferença entre a receita arrecadada e a despesa executada no exercício de 2023 foi um déficit na execução orçamentária na ordem de R\$ 1,36 bilhão;

- Obteve-se um resultado superavitário real de R\$ 1,09 bilhão, decorrente, notadamente, do impacto positivo do resultado orçamentário das fontes dos recursos ordinários não vinculados do Tesouro;
- As Receitas Correntes apresentaram um incremento de 0,88%, em termos reais, quando comparada a arrecadação de 2023 com a auferida no exercício anterior;
- As Receitas de Capital apresentaram comportamento irregular ao longo dos anos. Em 2023, a arrecadação das receitas de capital foi 821,82% superior ao exercício anterior, em função de novas liberações de financiamentos;
- A arrecadação de impostos (IPTU, ITBI, IRRF, ISS e IVVC) e taxas apresentou um incremento de 7,53% em relação ao exercício anterior, descontada a inflação média do período; e
- A Receita Patrimonial, composta por receitas imobiliárias, de aplicações financeiras, de concessões e permissões, de cessão de direitos e outras, apresentou arrecadação de R\$ 1,36 bilhão, com participação de 3,26% na receita total arrecadada em 2023.

No que concerne aos equilíbrios patrimonial e fiscal:

- Da análise do Balanço Patrimonial Consolidado extrai-se um incremento de 73,60% no passivo total em relação a 2022 (de R\$ 67,60 bilhões para R\$ 117,35), bem como de 3,02% no ativo total (de R\$ 64,05 para R\$ 65,98 bilhões);
- O Município, que vinha apresentando crescente insuficiência financeira do exercício de 2017 a 2020, à semelhança do exercício anterior, apresentou suficiência financeira na ordem de R\$ 355,74 milhões;
- A Despesa Total com Pessoal, de 50,97% em 2023, alcançou um percentual abaixo do limite de alerta estabelecido no art. 59, § 1º, II, da LRF;
- No Poder Executivo, a Despesa Total com Pessoal no exercício sob análise (R\$ 15,01 bilhões) correspondeu a 47,67% da RCL, cumprindo o limite estabelecido no art. 20, inciso III, alínea "b" da LRF;
- Comparativamente ao exercício de 2022, o Passivo Total aumentou R\$ 49,75 bilhões (73,60%), dos quais R\$ 48,56 bilhões (97,60%) são atinentes às Provisões a Longo Prazo;
- Foi observada a Regra de Ouro, prevista no art. 167, III da CRFB e art. 12, §2º, da LRF;

- As receitas realizadas com operações de crédito somaram, no exercício de 2023, 6,42% da Receita Corrente Líquida. Abaixo, portanto, do limite de 16% previsto no art. 30, I, da LRF combinado com o art. 7º, I, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal;
- O Município não efetuou operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) no exercício de 2023;
- O Município não concedeu garantias nem recebeu contragarantias no exercício de 2023;
- O total da dívida consolidada líquida, R\$ 13,90 bilhões, não ultrapassou o limite de 120% da Receita Corrente Líquida (corresponde a 43,70% da RCL), em conformidade com o art. 30, I, da LRF combinado com o art. 3º, II, da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal;
- O comprometimento com o serviço da dívida alcançou 6,91% da Receita Corrente Líquida em 2023, não excedeu, por conseguinte, o limite de 11,50% da RCL delimitado pelo art. 7º, II da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal;
- O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF) revela que a Disponibilidade de Caixa Líquida após a inscrição dos Restos a Pagar Não Processados foi de R\$ 355,74 milhões ao final do exercício de 2023;
- O Resultado Primário apurado (negativo em R\$ 2,56 bilhões) não atingiu a meta de déficit de R\$ 1,80 bilhão, fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 7.475/2022) e atualizada pela Lei Orçamentária Anual (Lei nº 7.759/2023, alterada pela Lei nº 8.216/2023); e
- O Resultado Nominal foi de R\$ 1,64 bilhão negativo, diante do aumento da Dívida Consolidada Líquida- DCL em relação ao exercício de 2022. Como a projeção de aumento da DCL era de R\$ 5,73 bilhões, a CAD/SGCE concluiu que houve o cumprimento da meta do Resultado Nominal no exercício de 2023.

Delimita-se, portanto, cenário preponderantemente equilibrado.

9.3 Controle qualitativo

Leciona Doris de Miranda que:

“(...) o apontamento referente à responsabilidade intergeracional das finanças públicas possui o mérito de resgatar a relevância da dimensão financeira do Estado para a efetivação dos direitos fundamentais a que lhe compete garantir. (...) Nesse cenário, as tarefas públicas,

e por consequência também as finanças a elas correlatas, voltam-se à 'rentabilidade, efetividade e eficiência dos resultados'.

(...) a avaliação deve extrapolar a mera análise quantitativa do gasto (se se atendeu a índices constitucionais mínimos existentes em áreas específicas, como saúde e educação ou apenas se houve uma adequada conformação legal, avaliando-se sua mera eficácia). Necessário se mostra também o exame dos índices de desempenho durante o período em questão, mensurando o resultado alcançado.

(...) Nesse contexto, redimensiona-se o papel do controle, em especial o controle técnico, que deve não apenas coibir governos descompromissados com a elevação sobejante da dívida pública, como também orientar sua atuação para aumentar a qualidade do gasto público, possibilitando um aperfeiçoamento do custo-benefício e dos resultados alcançados com uma mesma despesa."

Nessa linha, e a partir dos apontamentos da CAD/SGCE quanto ao Resultado do Desempenho segundo o Selo de Qualidade TCMRio, destaca-se o que segue:

- Os melhores resultados foram das funções Saúde (75,69%; B+), Saneamento (72,27%; B), Cultura (67,62%; B), Assistência Social (65,61%; B) e Educação (60,13%; B);
- De forma geral, embora metade das funções analisadas tenha obtido nota B+ ou B, o cenário é de baixa implementação dos programas de governo, uma vez que diversos indicadores e produtos não alcançaram as metas previstas;
- Saúde e Educação foram as funções com a maior relevância orçamentária em 2023, concentrando 41,83% (pouco mais de R\$ 18 bilhões) de todo valor empenhado pelo Município do Rio de Janeiro;
- As funções Urbanismo, Transporte, Gestão Ambiental e Habitação tiveram resultado abaixo de 50%, com nota C;
- A função Segurança Pública apresentou uma melhora em relação a 2022 e alcançou nota C+;
- A função Habitação teve o segundo pior desempenho. Embora tenha obtido a mesma nota que as funções Urbanismo e Transporte, sua situação é pior porque o desempenho dos 3 componentes foi considerado insuficiente; e
- A função Gestão Ambiental teve o pior desempenho no Selo de Qualidade (35,05%), além de também ter apresentado os piores resultados nos Componentes 1 e 3, com apenas 12,83% (do total de 30%) e 2,60% (de 40%).

A partir dos resultados apurados segundo o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), sobreleva-se:

- As maiores notas foram das dimensões i-Cidade e i-Amb, com pesos de 5% e 10%, respectivamente;
- Considerando as três dimensões com maiores pesos, de 20% (saúde, educação e fiscal), o resultado do i-Educação foi o que mais afetou negativamente a pontuação final do IEGM, com a menor nota (C – 34 pontos); e
- Apesar de a dimensão meio ambiente (i-Amb) ter obtido o segundo melhor desempenho no IEGM, atrás apenas do i-Cidade, o resultado não reflete a realidade da Gestão Ambiental, uma vez que foi impactado pelos critérios utilizados, que abrangem a função Saneamento. Tal fato pode ser apurado por meio da comparação com os resultados do Selo de Qualidade, em que a função Saneamento obteve a segunda melhor avaliação e a função Gestão ambiental a pior avaliação.

9.4 Controle preventivo da dívida pública

Por promoção do Desenvolvimento Sustentável, em conformidade com o anteriormente exposto, compreende-se também o endividamento sustentável.

Segundo Doris de Miranda Coutinho, o princípio clássico do equilíbrio orçamentário vem sendo redimensionado, “passando a compreender em seu âmbito uma perspectiva de endividamento sustentável no médio e no longo prazo. Correlatamente, advém um novo rigor com a responsabilidade fiscal, que exige um compromisso com a redução de despesas públicas com vistas ao fortalecimento das forças da economia de mercado e sua consequente geração de riqueza tributável e o aumento do controle das finanças públicas, sobretudo com relação aos resultados, orientado a inibir a má administração pública¹²³.” (Grifo nosso).

Sobre o tema, do relatório técnico da CAD/SGCE extrai-se:

- O endividamento total do Município atingiu o montante de R\$ 117,35 bilhões, o que corresponde a um acréscimo de R\$ 49,75 bilhões em relação a 2022, ou 73,60%;

¹²³ COUTINHO, Doris de Miranda. Prestação de Contas de Governo. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 162.

- O passivo atuarial do Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro (FUNPREVI), que representa a maior participação no endividamento total do Município (76,47%), apresentou acréscimo de 138,26% quando comparado ao exercício de 2022;
- A dívida contratual (com participação de 12,23% no endividamento total) apresentou um aumento de 4,59% em relação a 2022, o que equivale a R\$ 630,54 milhões;
- Houve decréscimo expressivo em provisões de R\$ 2,97 bilhões (ou 45,43%), sobretudo naquelas de longo prazo vinculadas a Riscos Cíveis, segundo se verifica nas Notas Explicativas ao Balanço Patrimonial Consolidado, passando de R\$ 6,54 bilhões para R\$ 3,57 bilhões;
- O Município, que vinha apresentando crescente insuficiência financeira do exercício de 2017 a 2020, à semelhança do exercício anterior, apresentou suficiência financeira na ordem de R\$ 355,74 milhões;
- Comparativamente ao exercício de 2022, o Passivo Total aumentou R\$ 49,75 bilhões (73,60%), dos quais R\$ 48,56 bilhões (97,60%) são atinentes às Provisões a Longo Prazo;
- O índice de liquidez corrente apresentou o indicador de 1,66 em 2023 (1,76 em 2022 e 1,68 em 2021), demonstrando que os recursos disponíveis no Ativo Circulante, na data-base de 31/12/2023, eram suficientes para honrar, em sua totalidade, os compromissos de curto prazo;
- Foi observada a Regra de Ouro, prevista no art. 167, III da CRFB e art. 12, §2º, da LRF;
- As receitas realizadas com operações de crédito somaram, no exercício de 2023, 6,42% da Receita Corrente Líquida. Abaixo, portanto, do limite de 16% previsto no art. 30, I, da LRF combinado com o art. 7º, I, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal;
- O Município não efetuou operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) no exercício de 2023;
- O Município não concedeu garantias nem recebeu contragarantias no exercício de 2023;
- O total da dívida consolidada líquida, R\$ 13,90 bilhões, não ultrapassou o limite de 120% da Receita Corrente Líquida (corresponde a 43,70% da RCL), em conformidade com o art. 30, I, da LRF combinado com o art. 3º, II, da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal;
- O comprometimento com o serviço da dívida alcançou 6,91% da Receita Corrente Líquida em 2023, não excedeu, por conseguinte, o limite de 11,50% da RCL delimitado pelo art. 7º, II da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal;

- Os passivos contingentes, divulgados nas Notas Explicativas do Balanço Patrimonial Consolidado e não contabilizados, somaram R\$ 37,42 bilhões em 2023, ocasionando uma redução de R\$ 101,33 bilhões em relação a 2022 (73,03%);
- As operações de crédito representam a grande maioria da dívida consolidada municipal, com participação de 76,96% do montante de R\$ 17,23 bilhões;
- Considerando os dados consolidados (sem as transações intraorçamentárias), verifica-se que o saldo dos restos a pagar em 31 de dezembro de 2023 (exercícios anteriores e inscritos em 2023) alcança R\$ 3,69 bilhões;
- Em 2023, foram empenhados R\$ 53,26 milhões e pagos R\$ 47,59 milhões nas Naturezas de Despesas - NDs 3.3.90.92.67 e 4.4.90.92.22, relacionadas à Lei Complementar n.º 235/2021 (Renegociação de Dívidas);
- Além dos restos a pagar de R\$ 3,69 bilhões, foi identificado R\$ 1,05 bilhão de despesas incorridas e não executadas no orçamento; e
- As despesas executadas com precatórios e RPVs corresponderam a R\$ 240,70 milhões no exercício de 2023, tendo sido pagos R\$ 239,85 milhões e inscritos em restos a pagar R\$ 847 mil.

9.5 Opinarmento

Diante do exposto, verifica-se que o quadro fático preponderantemente se aproxima da essência da Lei de Responsabilidade Fiscal, exposta por meio do trecho em grifo do seu art. 1º, §1º:

“A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o **equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de **metas de resultados entre receitas e despesas** e a **obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.**”

Assim, considerando o balanço positivo apurado a partir do exame da observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução do orçamento; do cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela LRF, de modo a exprimir a posição orçamentária, financeira, contábil e patrimonial; bem como da evidenciação do compromisso com o bom desempenho das intervenções

públicas e com o endividamento sustentável, com fulcro no art. 29 da Lei Municipal nº 289/1981, combinado com o art. 188, III, da Deliberação TCMRio nº 266/2019, opina-se:

- Em consonância com o Corpo Técnico:
 - (1) Pela emissão de parecer prévio pela **aprovação** das Contas de Governo concernentes ao exercício de 2023, apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito em exercício, Eduardo da Costa Paes; e
 - (2) Pela incorporação das determinações, recomendações e alertas sugeridos pela CAD/SGCE, que constam das peças P007 e P011.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 10 de junho de 2024.

Carlos Henrique Amorim Costa

Procurador-Chefe