

SUMÁRIO

1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS	1026
1.1 – DO DEVER DE PRESTAR CONTAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	1027
1.1.1 – DO EXAME SUMÁRIO	1029
1.1.2 – APRECIÇÃO E JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO NOS ÚLTIMOS 5 (CINCO) ANOS	1029
1.2 – DA COMPETÊNCIA EM FACE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	1031
1.3 – SUBSÍDIOS PARA A ANÁLISE DAS CONTAS DE GOVERNO	1031
1.4 – PREMISSAS FÁTICAS E METODOLÓGICAS QUE ORIENTAM A ANÁLISE DAS CONTAS	1032
2 – SÍNTESE	1036
3 – PANORAMA ECONÔMICO DO BRASIL E DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	1060
3.1 COMENTÁRIOS SOBRE A CONJUNTURA ECONÔMICA EM 2014	1060
3.1.1. O DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA	1060
3.1.2. O DESEMPENHO DA ECONOMIA FLUMINENSE	1083
4 – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL	1092
4.1 – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	1096
4.1.1 – INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO	1096
4.1.2. DEMONSTRAÇÃO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO	1129
4.1.3. EXECUÇÃO DA RECEITA	1140
4.1.4 – GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA	1172
4.1.5 – EXECUÇÃO DA DESPESA	1189
4.2 – GESTÃO FINANCEIRA	1215
4.2.1. CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	1216
4.2.2 – DÍVIDA FLUTUANTE	1223
4.2.3. – RESULTADO FINANCEIRO E FLUXO DE CAIXA	1233
4.3 – GESTÃO PATRIMONIAL	1236
4.3.1 – BENS E DIREITOS	1241
4.3.2 – OBRIGAÇÕES	1258
4.3.3 – SALDO PATRIMONIAL E RESULTADO DO EXERCÍCIO	1267
4.3.4 – CONTAS DE COMPENSAÇÃO	1272
4.3.5 – INDICADORES DA GESTÃO PATRIMONIAL	1274
4.4. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DO PODER EXECUTIVO	1274
4.4.1 – BALANÇO ORÇAMENTÁRIO DO PODER EXECUTIVO	1275
4.4.2 – BALANÇO FINANCEIRO DO PODER EXECUTIVO	1280
4.4.3 – BALANÇO PATRIMONIAL DO PODER EXECUTIVO	1283

4.4.4 – DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DO PODER EXECUTIVO	1289
5 – ASPECTOS RELACIONADOS À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	1291
5.1 – PUBLICAÇÃO DOS RELATÓRIOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	1291
5.2 – RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)	1292
5.2.1 – CÁLCULO DA RCL.....	1292
5.2.2 – EVOLUÇÃO DA RCL.....	1296
5.3 – DESPESAS COM PESSOAL	1298
5.3.1 – CONSOLIDADO	1299
5.3.2 – PODER EXECUTIVO	1303
5.4 – ENDIVIDAMENTO PÚBLICO E CONCESSÃO DE GARANTIA.....	1310
5.4.1 - DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA - DC.....	1310
5.4.2 – OPERAÇÕES DE CRÉDITO	1328
5.4.3 - PRECATÓRIOS E SENTENÇAS JUDICIAIS.....	1341
5.4.4 – GARANTIAS CONCEDIDAS E CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS	1352
5.5 - DOS RESULTADOS NOMINAL E PRIMÁRIO	1354
5.5.1 - RESULTADO NOMINAL	1354
5.5.2 - RESULTADO PRIMÁRIO	1359
5.6 – ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÕES DE RECURSOS.....	1364
5.6.1 – DEMONSTRATIVO DA RECEITA DE ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DE RECURSOS (ANEXO XI DO RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - RREO).....	1364
5.6.2 – CONTROLE DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO.....	1367
5.7 – PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	1372
5.7.1 - REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA.....	1372
5.7.2 - REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR	1400
5.8 – EQUILÍBRIO FISCAL.....	1403
5.8.1 – ATENDIMENTO À DETERMINAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO DE 2010.....	1404
5.8.2 – CONSIDERAÇÕES SOBRE O ARTIGO 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	1404
5.8.3 – METODOLOGIA DE APLICAÇÃO DO ARTIGO 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	1406
5.8.4 – OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS.....	1407
5.8.5 – AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LRF.....	1414
6 – VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS	1429
6.1 – APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO ...	1429
6.1.1 - BASE DE CÁLCULO	1430
6.1.2 – EXECUÇÃO DAS DESPESAS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	1432

6.1.3 – CÁLCULO DO ÍNDICE CONSTITUCIONAL PARA APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	1436
6.2 – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB).....	1438
6.2.1 – COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	1438
6.2.2 – REPASSE AO FUNDEB	1439
6.2.3 – REGISTRO DAS CONTRIBUIÇÕES.....	1441
6.2.4 – DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	1443
6.2.5 – APLICAÇÃO DOS RECURSOS.....	1445
6.2.6 – DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL	1448
6.3 – FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS FILHO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FAPERJ)	1450
6.3.1 – RECURSOS	1451
6.3.2 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	1451
6.3.3 – CÁLCULO DO LIMITE CONSTITUCIONAL	1455
6.3.4 – DAS DISPONIBILIDADES A RECEBER	1457
6.4 – APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (ASPS)	1459
6.4.1 – RECEITAS INCLUÍDAS NA BASE DE CÁLCULO	1461
6.4.2 – DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE.....	1463
6.4.3 – APURAÇÃO DO LIMITE CONSTITUCIONAL.....	1472
6.4.4 – METODOLOGIA PARA APRESENTAÇÃO DO DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE.....	1474
6.4.5 – FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO DA SAÚDE.....	1478
6.5 – FUNDO DE COMBATE À POBREZA E ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS (FECF).....	1481
6.5.1 – RECURSOS	1482
6.5.2 - APLICAÇÃO DOS RECURSOS	1483
6.5.3 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	1484
6.5.4 – DOS LIMITES ESTABELECIDOS NA LEI ESTADUAL Nº 4.056/02	1490
6.6 - FUNDO ESTADUAL DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO URBANO (FECAM)	1496
6.6.1 – OBJETIVO	1497
6.6.2 – RECURSOS	1497
6.6.3 – BASE DE CÁLCULO.....	1498
6.6.4 – DESPESAS REALIZADAS COM RECURSOS DO FECAM	1500
6.6.5 – RESTOS A PAGAR.....	1503
6.6.6 – DEDUÇÕES NAS DESPESAS DO FECAM.....	1504
6.6.7 – ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DO LIMITE CONSTITUCIONAL	1504
6.6.8 – TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC)	1505
7 – TEMAS EM DESTAQUE	1509

7.1 – EDUCAÇÃO	1509
7.1.1 – INDICADORES DE DESEMPENHO	1509
7.1.2 – RECURSOS E POLÍTICAS PÚBLICAS	1515
7.1.3 – PROGRAMA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	1526
7.1.4 – PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO	1528
7.2 – SAÚDE	1529
7.3 – SEGURANÇA PÚBLICA	1542
7.4 – GESTÃO AMBIENTAL	1553
7.4.1 – MEIO AMBIENTE E ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL	1553
7.4.2 – ANÁLISE DO RELATÓRIO DE PASSIVO AMBIENTAL APRESENTADO PELA SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE - SEA	1557
7.5 – TRANSPORTE	1559
7.5.1 – MOBILIDADE URBANA	1560
7.5.2 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	1573
7.6 – COPA DO MUNDO DE FUTEBOL DE 2014 E JOGOS OLÍMPICOS/PARAOLÍMPICOS DE 2016	1576
7.6.1 – COPA DO MUNDO 2014	1576
7.6.2 – JOGOS OLÍMPICOS E PARAOLÍMPICOS DE VERÃO 2016 - RIO 2016	1578
7.7 – TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI)	1585
7.7.1 – CENTRO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (PRODERJ)	1586
7.7.2 – SECRETARIA DE ESTADO DE AÇÃO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS (SEASDH)	1587
7.7.3 – NORMATIZAÇÃO SOBRE A CONTRATAÇÃO EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI) E SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO (SI)	1588
8 – DETERMINAÇÕES DAS CONTAS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2013	1589
8.1 – SISTEMA DE CONTROLE INTERNO	1589
8.1.1 – DA ATUAÇÃO DA AGE NO EXERCÍCIO DE 2014	1591
8.2 - VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES DAS CONTAS DE GOVERNO DE 2013	1598
9 – PROJETO DE PARECER PRÉVIO	1609
10 – AGRADECIMENTOS	1645
LISTA DE TABELAS	1649
LISTA DE GRÁFICOS	1659
LISTA DE SIGLAS	1663

1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No dia 06 de abril de 2015 ingressaram, neste Tribunal, as Contas de Governo (CG) do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro¹, referentes ao exercício de 2014, sob a responsabilidade dos Exmos. Srs. Governadores Sérgio Cabral Filho e Luiz Fernando de Souza, que foram encaminhadas por intermédio do Ofício GG Nº 161 de 01.04.15 (fl. 02), constituindo o presente processo e seus anexos.

Apesar de o art. 56, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal prever que “as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público”, seus efeitos foram suspensos em face de liminar concedida em 09.08.07 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2238-5². Dessa forma, o presente relatório trata apenas sobre as Contas do Governador, uma vez que as contas dos Chefes dos demais Poderes e do Ministério Público são julgadas por esta Corte em processos específicos.

Na prestação de contas de governo, o Governador de Estado demonstra a atuação governamental e seus resultados em determinado exercício financeiro, evidenciando a realização do orçamento, dos planos e programas de governo, o cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais relacionados aos gastos com saúde, educação, pessoal, e endividamento, dentre outros.

São contas globais que objetivam demonstrar o retrato da situação das finanças do Estado e submetem-se a parecer prévio não vinculante dos tribunais de contas, e a julgamento definitivo, político e posterior, do parlamento (art. 71, I c/c 49, IX, da CF), que poderá ou não seguir as recomendações das cortes de contas.

Assim, em razão de sua natureza e da competência dos tribunais de contas, a análise técnica destas Contas de Gestão é uma apreciação prévia, que servirá como subsídio para que o

¹ As Contas de Governo serão denominadas doravante simplesmente como CG.

² Funda-se, a referida decisão, no art. 71 da CF, que trata da competência do TCU e estabelece, por intermédio de seu inciso I, que o parecer prévio será emitido somente para as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, não se estendendo aos demais poderes, uma vez que, em relação às contas dos demais responsáveis, o Tribunal de Contas julgará (art. 71, inciso II). Nos fundamentos de seu voto-vista, o Ministro Sepúlveda Pertence sustentou, contra os dispositivos legais em voga, ofensas (i) ao princípio da separação dos poderes; (ii) ao art. 71, I e II da CF, que dispõe de maneira diversa sobre a competência do TCU; (iii) ao artigo 70 da CF, que fixa a competência do Congresso na fiscalização das contas públicas e, por fim, (iv) ao art. 75 da Carta Magna, que estende a aplicação dos dispositivos constitucionais que tratam da fiscalização contábil, financeira e orçamentária aos tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, aplicando-se, em cada caso, o princípio da simetria constitucional, com vistas à adequação jurídica da norma. Em consulta ao sítio eletrônico do STF, em 06.04.15, verificou-se que a questão ainda não foi submetida à decisão definitiva de mérito, permanecendo em vigor a medida cautelar para suspender a eficácia dos artigos 56, *caput*, e 57 da LRF, pronunciada em 08.08.07.

parlamento proceda ao posterior julgamento, de caráter político e definitivo³, sem a pretensão de proceder à revisão exaustiva da atuação das unidades orçamentárias e gestoras, autarquias, fundos, fundações e demais entidades da administração indireta do Estado do Rio de Janeiro⁴.

Deste modo, a elaboração deste relatório e a emissão do parecer prévio sobre as Contas de Gestão do Estado do Rio de Janeiro (ERJ) constituem uma das mais importantes ações dentre todas as atribuições deste Tribunal de Contas, instituição fundamental para a afirmação do Estado Democrático de Direito, devendo proporcionar, à sociedade, uma visão fundamentada, adequada e objetiva da gestão dos recursos públicos no exercício financeiro em análise.

Nessa esteira, cumpre destacar que o papel do Tribunal de Contas é mais amplo do que a mera verificação formal da atividade administrativa a padrões legais ou regulamentares, já que a atuação do Tribunal de Contas assegura que os valores consagrados no texto constitucional, devidamente irradiados no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais, sejam implementados e respeitados pelos agentes incumbidos da aplicação de recursos orçamentários⁵.

1.1 – DO DEVER DE PRESTAR CONTAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Em consonância com o previsto no artigo 145, inciso XIII, da Constituição Estadual⁶, a Lei Complementar Estadual (LCE) nº 63/90 estabelece que as Contas de Gestão devem ser apresentadas, concomitantemente, à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) e a este Tribunal, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa (art. 36, §1º)⁷.

³ O julgamento das contas de governo dos Chefes do Executivo é um ato administrativo composto, pois resulta da manifestação de dois órgãos: a manifestação do tribunal de contas, expressa no parecer prévio, é instrumental em relação à da casa legislativa, que edita o ato principal. A decisão da corte de contas é condição necessária para o julgamento feito pelo Legislativo, não podendo este julgar sem que tenha havido a prévia apreciação da casa de contas.

⁴ Segundo José de Ribamar Caldas Furtado, "(...) não se pode macular, ressaltar, manifestar-se de forma reprovativa sobre contas governamentais, tendo como base exclusivamente atos de gestão, isolados, praticados por servidores públicos com responsabilidades específicas, a não ser que reste comprovada a sua materialidade e relevância em relação aos grandes números do Estado, aos orçamentos, aos limites legais e constitucionais, às demonstrações contábeis tomadas em conjunto ou em relação aos resultados das ações governamentais" (in "Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão", artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas da União, maio/agosto 2007, fls. 61/89. O autor, Conselheiro do TCE-MA, é Mestre em Direito pela UFPE, pós-graduado em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela Escola Nacional de Administração Pública –Enap).

⁵ Júlio César Manhães de Araújo. *Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988*. Ed. Juruá: Curitiba: 2010. pp. 181-182. No mesmo sentido Ricardo Lobo Torres expõe que "a legitimidade do Estado Democrático de Direito depende de um efetivo controle sobre a atividade financeira" (*A legitimidade democrática e o tribunal de contas*. Rio de Janeiro: RDA 194/31-45, out./dez. 1993).

⁶ Art. 145 - Compete privativamente ao Governador do Estado: [...] XIII - prestar, anualmente, à Assembleia Legislativa, dentro de sessenta dias após a abertura da Sessão Legislativa, as contas referentes ao exercício anterior.

⁷ Dispositivo idêntico consta do art.199 da LE nº 287/79.

Ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) cabe apreciá-las mediante parecer prévio, a ser elaborado em até sessenta dias a contar de seu recebimento⁸, produzindo elementos técnicos e informativos imprescindíveis para o julgamento definitivo que será proferido pela Casa Legislativa, conforme determina a Constituição do Estado do Rio de Janeiro (art. 99, inciso VIII). O parecer prévio pode ser favorável, favorável com ressalvas ou contrário à aprovação das Contas de Gestão, podendo haver, em todos os casos, determinações e recomendações.

Figura 1 – Fluxo da análise das contas de governo estaduais



⁸ Art. 123, I, da CE.

1.1.1 – DO EXAME SUMÁRIO

Em cumprimento ao art. 37, §2º, do Regimento Interno deste Tribunal, o Corpo Instrutivo procedeu ao exame sumário dos documentos integrantes do presente processo e de seus anexos, não sendo verificadas falhas de natureza formal em relação à documentação regularmente encaminhada, motivo pelo qual expediu o memorando CGE nº 08, de 06.04.15, dando origem ao processo TCE-RJ nº 101.888-3/15.

Representado pelo Exmo. Sr. Procurador Horácio Machado Medeiros, o Ministério Público Especial (MPE), que atua junto ao TCE-RJ, concluiu, também, que as Contas de Governo em exame foram apresentadas sem falhas formais e dentro do prazo constitucional de remessa.

Fui sorteado para a relatoria do presente processo⁹ na sessão plenária de 14.01.14. Em 06.04.15 cientifiquei o Presidente e demais Conselheiros da tempestiva apresentação das Contas de Governo relativas a 2014 e, em sessão de 07.04.15, foi apresentado o exame sumário, declarando sua compatibilidade formal com a legislação correlata, tendo seu recebimento sido aprovado pelo Corpo Deliberativo, nos termos da ata da referida sessão.

1.1.2 – APRECIÇÃO E JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO NOS ÚLTIMOS 5 (CINCO) ANOS

Apresenta-se, a seguir, quadro em que são demonstradas informações relativas à apreciação e julgamento das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro nos últimos 5 (cinco) anos:

⁹ De acordo com a Deliberação TCE-RJ nº 253/09, na primeira sessão ordinária de cada ano será designado, mediante sorteio eletrônico e em sistema de rodízio, o relator das Contas de Gestão do Governador do ERJ referentes ao exercício em curso, o qual ficará responsável pela relatoria dos respectivos relatórios previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, encaminhados ao TCE-RJ ao longo do exercício a que se refiram as contas.

Apreciação e julgamento das Contas de Governo do ERJ

Exercício 2009 - Governo Sérgio Cabral Filho

TCE-RJ

Processo nº 105.901-9/10 (Relator José Gomes Graciosa).
Sessão plenária: 20.05.10.

ALERJ

Decreto Legislativo nº 01/11, de 22.02.11.

Exercício 2010 - Governo Sérgio Cabral Filho

TCE-RJ

Processo nº 105.080-3/11 (Relator Julio Lambertson Rabello).
Sessão plenária: 26.05.11.

ALERJ

Decreto Legislativo nº 04/11, de 06.09.11.

Exercício 2011 - Governo Sérgio Cabral Filho

TCE-RJ

Processo nº 103.535-6/12 (Relator Aluísio Gama de Souza).
Sessão plenária: 22.05.12.

ALERJ

Decreto Legislativo nº 06/12, de 30.10.12.

Exercício 2012 - Governo Sérgio Cabral Filho

TCE-RJ

Processo nº 105.033-4/13 (Relator Marco Antônio Barbosa de Alencar).

Sessão plenária: 28.05.13.

ALERJ

Decreto Legislativo nº 8/13, de 04.09.13.

Exercício 2013 - Governo Sérgio Cabral Filho

TCE-RJ

Processo nº 105.879-8/14 (Relator José Maurício de Lima Nolasco).

Sessão plenária: 29.05.14.

ALERJ

Decreto Legislativo nº 10/14, de 07.10.14.

Fonte: SCAP e sítio eletrônico da ALERJ.

1.2 – DA COMPETÊNCIA EM FACE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A competência desta Corte para analisar o cumprimento das normas constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal está expressa no *caput* do art. 59 do referido diploma legal, o qual estabelece que o Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, fiscalizará o cumprimento das normas legais, com ênfase nos seguintes aspectos:

- I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
- IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
- VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas e orçamentação pautadas na ação planejada, transparência e equilíbrio. Em consequência, além da verificação da observância dos requisitos constitucionais e legais, a função fiscalizadora desta Corte na análise das Contas de Governo abrange a avaliação do atendimento aos pressupostos de uma gestão fiscal responsável e do equilíbrio das contas públicas, sobretudo levando em conta o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, a observância de limites e condições, a renúncia de receitas, o controle da dívida e dos gastos com pessoal, seguridade social, serviços de terceiros e restos a pagar.

Assim, além dos capítulos que tratam da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (capítulo 4), e das vinculações constitucionais (capítulo 6), o capítulo 5 deste parecer será integralmente dedicado aos aspectos relacionados à responsabilidade na gestão fiscal.

1.3 – SUBSÍDIOS PARA A ANÁLISE DAS CONTAS DE GOVERNO

Na forma da legislação em vigor, integram as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro diversos elementos, destacando-se o relatório do órgão central de contabilidade (art. 196, I, Lei Estadual nº 287/79); o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, de que trata o art. 209, §5º, da Lei Estadual nº 287/79 e o art. 36, §2º da Lei Complementar Estadual nº 63/90; balanços e demais relatórios

gerenciais exigidos pela Lei Federal nº 4.320/64; e demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O exame da atuação governamental, entretanto, não se esgota no exame da documentação enviada, recebendo subsídios dos diversos produtos da atuação deste Tribunal. É um trabalho realizado ao longo do exercício sob exame, seja por intermédio da análise de processos, tais como os relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, seja por meio das auditorias governamentais a cargo da Secretaria Geral de Controle Externo (SGE) e, ainda, através de consultas ao Sistema de Informações Gerenciais (SIG) e ao Sistema Informatizado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM) da administração estadual.

Desta forma, a fim de destacar aspectos relativos à gestão em áreas de grande importância para o dia-a-dia dos cidadãos fluminenses, bem como a programas que estejam recebendo investimentos prioritários por parte do governo estadual e que estejam sendo avaliados em auditorias desta Corte, no capítulo 7, denominado Temas em Destaque, será objeto de análise a ação do Governo do Estado nas áreas de Educação, Saúde, Segurança, Gestão Ambiental, Transporte, Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e Tecnologia da Informação, sob a ótica dos aspectos qualitativos do gasto e dos principais indicadores de cada área.

Por sua vez, o capítulo 3 trará um estudo sobre o panorama econômico do Brasil e do Estado do Rio de Janeiro, uma vez que as finanças estaduais sofrem os impactos decorrentes do desempenho da economia, e sua análise não pode ser descolada desse contexto.

Tendo em vista, ainda, que 2014 encerra um mandato de 4 anos de governo, em todos os principais tópicos serão feitos comentários não só do exercício em exame, mas do período de 2010-2014, de forma a avaliar a evolução das contas governamentais.

1.4 – PREMISSAS FÁTICAS E METODOLÓGICAS QUE ORIENTAM A ANÁLISE DAS CONTAS

O exercício de 2014 – que constitui o objeto de análise por parte dessa Corte de Contas – encerra, conforme já antecipado, o mandato de 4 (quatro) anos de governo do período compreendido entre os exercícios de 2011 a 2014.

Nesse período - compreendido entre os exercícios de 2011 a 2014 – observou-se no Brasil um ciclo econômico que provocou, dentre outras modificações nas finanças públicas, o incremento das receitas tributárias. Esse ciclo econômico também produziu efeitos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, onde se observou a elevação da arrecadação tributária nos últimos anos.

Os dados extraídos dos processos¹⁰ em que foram examinadas, por essa Corte, as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo ao longo desse período, evidenciam a transformação nas finanças do Estado durante esse período, revelando, por um lado, o significativo incremento das receitas tributárias, e, por outro, a elevação de despesas para a realização de obras estruturais, especialmente em virtude da escolha do Rio de Janeiro para realização de eventos esportivos de grande porte (Copa do Mundo FIFA e Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016).

Nas Contas de Governo de 2011, verificou-se que a receita arrecadada naquele ano foi de R\$ 55.402.803.577. Já no presente exercício, conforme *item 4.1.3* deste parecer, nota-se que o Poder Executivo teve uma receita consolidada de R\$ 78.094.363.296. No que se refere à principal receita tributária do Estado do Rio de Janeiro – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) -, houve a elevação da arrecadação de 2011 de R\$ 24.802.484.760 para R\$ 31.573.743.594 em 2014, conforme *item 4.1.3.1* deste parecer.

Noutro giro, constata-se uma expressiva modificação do perfil da despesa pública, elevando-se significativamente os gastos com segurança pública e com obras estruturais, a exemplo dos recursos despendidos com a expansão da Linha 4 do Metrô.

Na segurança pública, as despesas apresentaram aumento real de 53,41% desde 2010. No exercício de 2014, observa-se que o total das despesas liquidadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro na função foi de R\$9.008.676.599, representando 11,96% do total liquidado no referido exercício, conforme reproduzido no *item 7.3* do presente parecer.

As despesas com segurança pública suplantaram aquelas associadas às áreas de saúde e educação, áreas essas tradicionalmente relacionadas aos maiores dispêndios de recursos públicos. Esse aumento substancial se deve, em grande medida, à criação no Estado do programa de segurança pública denominado Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), programa esse criado no ano de 2008 e ampliado significativamente ao longo dos últimos anos.

Os pressupostos fáticos que possibilitaram o crescimento econômico no Estado e, por conseguinte, a alteração significativa do perfil da gestão fiscal nesse período, no entanto, não mais subsistem. Um necessário planejamento fiscal deve ser imediatamente iniciado para remediar um quadro aterrorizador que se instala, com a queda da atividade econômica, elevação significativa da inflação, pressionada pelo aumento dos preços de tarifas públicas,

¹⁰ Destacadamente os dados oriundos das Contas de Gestão de 2011 (Proc. 104.728-1/08) e 2014.

combustíveis e alimentos, alta volatilidade do dólar e estimativa de redução da renda média dos trabalhadores.

Em 2014, o Produto Interno Bruto brasileiro (0,1%) foi inferior à taxa média mundial (3,3%), o que demonstra que a economia brasileira vive um momento de estagnação¹¹. Da mesma maneira, a baixa do valor do petróleo no mercado internacional cria um contexto no qual se estima a redução de 30,47% em relação à arrecadação de *royalties*, que hoje consiste na segunda maior fonte de arrecadação do Estado do Rio de Janeiro (11,15% do total) e corresponde a 84,55% das receitas patrimoniais de 2014.

Diante da crise enfrentada pelo país e da possibilidade real de redução das receitas tributárias¹² e daquelas oriundas dos *royalties* do petróleo, o que impactará de maneira grave nas finanças não só do Estado, como também dos Municípios fluminenses, esta Corte de Contas se vê desafiada a fomentar o planejamento fiscal pelo Poder Executivo.

Conforme se demonstrará nos tópicos seguintes, o exame das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo referentes ao exercício de 2014 evidencia o equilíbrio fiscal e o cumprimento dos preceitos constitucionais e legais aplicáveis, destacadamente a observância ao preceito estabelecido no art.42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar Federal n.º 101/2000 – que veda ao titular de Poder, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

A análise empreendida embasa a sugestão de Parecer Prévio Favorável à aprovação das Contas do exercício de 2014. Esse parecer – dada a sua extensão - também possui a finalidade de servir como diagnóstico da situação atual das contas Estado, devendo auxiliar o administrador na fixação de objetivos a longo prazo, de maneira que os meios e os recursos existentes permitam a realização desses objetivos.

¹¹ Segundo as estimativas da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ), o Estado do Rio de Janeiro, segunda unidade da federação em termos de Produto Interno Bruto, foi responsável por 10,5% do PIB do país, com uma variação de 0,9% em 2014.

¹² No exercício de 2014 já se observa incipiente o processo de redução da receita tributária. Essa receita, principal origem dentre as correntes, apresentou oscilação negativa de 0,72% quando comparada com o exercício de 2013.

Dentre esses objetivos, há a premência de que a Administração Pública intensifique seus esforços no planejamento a longo prazo, com ênfase numa política de austeridade, com o escopo de criar as condições ideais para o enfrentamento do panorama de crise na economia.

Contribuirá em particular para esse desiderato o efetivo cumprimento, pelo Chefe do Poder Executivo, das inúmeras determinações de racionalização do planejamento fiscal lançadas ao final desse parecer.

2 – SÍNTESE

As Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, referentes ao exercício de 2014, sob a responsabilidade do Exm^{os}. Srs. Governadores Sérgio Cabral Filho e Luiz Fernando de Souza, foram encaminhadas a esta Corte em 6 de abril de 2015, dentro do prazo constitucional.

O Tribunal de Contas, ao apreciar as Contas de Governo, além de apurar a observância dos preceitos constitucionais e legais pertinentes – verificando o cumprimento do orçamento, dos planos e programas de governo, apurando níveis de endividamento, constatando o atendimento às vinculações de gastos mínimos e máximos com saúde, educação, pessoal, entre outros índices –, se baseia em informações dos diversos produtos decorrentes de sua atuação (processos analisados, relatórios exigidos pela LRF, auditorias governamentais etc.), e dos sistemas gerenciais disponíveis, que contribuem para elucidar o comportamento das contas governamentais.

Adicionalmente, foi objeto de análise a ação do Governo do Estado do Rio de Janeiro (GERJ) nas áreas de educação, saúde, segurança pública, gestão ambiental, transportes, tecnologia da informação e na realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, sob a ótica dos aspectos qualitativos do gasto e dos principais indicadores de cada área, tendo em vista a grande relevância, a alta materialidade das despesas e o forte impacto das ações na qualidade de vida da sociedade fluminense.

Foi examinado ainda o panorama econômico do Brasil e do Estado do Rio de Janeiro, em que ficou evidenciado um crescimento do PIB do Estado do Rio de Janeiro de 0,9% em 2014 na comparação com 2013, configurando o mais fraco resultado observado nos últimos anos, embora superior ao PIB nacional, que mostrou estagnação nessa comparação (0,1%). A despeito desse crescimento, os principais indicadores da economia fluminense apontaram para a desaceleração do nível de atividade e desaquecimento do mercado de trabalho fluminense, movimento similar ao observado na economia brasileira em 2014.

Gestão Orçamentária

- **Planejamento governamental**

Os instrumentos integrantes do sistema de planejamento governamental referentes ao exercício de 2014 compreendem o Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2012-2015, instituído pela Lei Estadual nº 6.126/11 e revisado pela Lei Estadual nº 6.669/13, e as diretrizes orçamentárias, estabelecidas na Lei Estadual nº 6.485/13. Com base nessas

diretrizes, o orçamento geral do Estado do Rio de Janeiro para o exercício de 2014, aprovado pela Lei Estadual nº 6.668/14, previu uma receita bruta de R\$82.899,62 milhões, que após as deduções do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), estimou a receita e fixou a despesa em R\$77.088,94 milhões, incluídas receitas e despesas intraorçamentárias. Quando da publicação das metas bimestrais, foi prevista uma arrecadação de R\$72.159,01 milhões.

Ao longo do exercício, foram efetuadas alterações no orçamento inicial, decorrentes da abertura de créditos adicionais e cancelamentos de dotação, resultando num orçamento final de R\$81.856,86 milhões, destacando-se que em 2014 houve contingenciamento orçamentário de R\$1.134,99 milhões, equivalentes a 1,39% do total do orçamento final.

A análise dos procedimentos adotados pela administração estadual, que redundaram na abertura de créditos adicionais, embora respeitando o limite global fixado legalmente, mas com aplicação das exceções ao limite previsto no art. 6º desse da Lei Orçamentária Anual (LOA), implicando a abertura de créditos ilimitados, em desacordo com as disposições contidas no art. 167, inciso VII, da CF, bem como no art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64, contrariando entendimento desta Corte de Contas já manifestado em pareceres emitidos em contas de governo de exercícios anteriores.

- **Resultado da execução orçamentária**

Na análise do balanço orçamentário, o resultado da execução orçamentária de 2014, constituído pela diferença entre a receita arrecadada e a despesa empenhada, foi positivo no montante de R\$122,70 milhões. Considerando a despesa liquidada como parâmetro para esse cálculo, o resultado passa a ser superavitário em R\$488,67 milhões.

A Coordenadoria competente advertiu sobre obrigações contraídas pretensamente sem amparo orçamentário. Nesta hipótese, o resultado da execução orçamentária se desprezasse as operações intraorçamentárias, representaria um *deficit* de R\$878,16 milhões, para as despesas empenhadas e um *deficit* de R\$512,20 para as despesas liquidadas. Contudo, este aspecto foi remetido ao subitem 5.8.1 deste relatório em que acolheu-se o posicionamento da Secretaria Geral de Controle Externo, o qual demonstrou que os efeitos desta inobservância não podem macular as Contas de Governo, devendo ser verificados nas contas de gestão dos Ordenadores de Despesa.

Execução da receita

A arrecadação em 2014 apresentou crescimento real de 1,03% em relação a 2013, totalizando R\$78,1 bilhões e extrapolando a meta estabelecida no início do ano em 4,81% (R\$3.586,1 milhões).

Com relação às receitas correntes, a arrecadação das receitas patrimoniais e de outras receitas correntes foi decisiva para a superação da meta do governo, compensando a expressiva frustração de receita tributária (-R\$2.500,9 milhões, que refletiu o fraco desempenho da economia em 2014) e contribuindo com mais de R\$2,8 bilhões para o excesso de arrecadação verificado em 2014.

A receita do ICMS, principal fonte de recursos do estado, totalizou R\$31.573,7 milhões, valor equivalente a 74,33% das receitas tributárias. Sua arrecadação foi R\$2.496,9 milhões inferior à meta (-7,33%) e apresentou queda real de 2,47% em relação a 2013, reduzindo sua participação na receita total do estado de 41,88% no ano anterior para 40,43% em 2014, associada ainda à expansão de outras fontes de receita, como operações de crédito e alienação de bens.

As receitas de *royalties* e participações especiais do petróleo totalizaram R\$8.710,5 milhões em 2014, constituindo-se na segunda maior fonte de arrecadação do Estado do Rio de Janeiro (11,15% do total), tendo registrado variação real positiva de 0,50% no exercício.

Quanto às receitas de capital, totalizaram R\$13.634,7 milhões em 2014, registrando um crescimento real de 30,61% em relação a 2013, o que proporcionou uma superação da meta do ano em R\$3.305,2 milhões, sobretudo pelo excesso de arrecadação registrado em alienação de bens (+R\$2.391,9 milhões) e operações de crédito (+R\$1.296,5 milhões).

A receita de operações de crédito apresentou expressiva variação real (43,50%) em 2014 em relação ao ano anterior, estando a maior parte comprometida com a expansão e consolidação das linhas de metrô. Já a receita de alienação de bens, a exemplo do que ocorrera em 2013, recebeu expressivos ingressos decorrentes da antecipação de *royalties* para composição do ativo do Rioprevidência, no valor de R\$5.353,7 milhões, o que representou 6,86% do total das receitas do Estado do Rio de Janeiro no ano.

Foram apontadas as seguintes inconsistências no tocante ao registro de receitas do estado: o não registro de ingressos de receita relativos à dívida ativa compensada com precatórios na base de cálculo dos repasses constitucionais aos municípios e dos limites mínimos de gastos com educação e saúde, que vem ocorrendo desde 2010; o repasse a menor aos municípios fluminenses dos valores referentes às multas e juros de mora de dívida ativa de ICMS e IPVA

devido à dedução incorreta de valores relativos ao Fundo Especial de Administração Fazendária (FAF); e a não comprovação de que os repasses de taxas de trânsito do DETRAN para outros órgãos foram utilizados para custear despesas afetas ao controle de trânsito.

- **Dívida Ativa**

Segundo dados encaminhados pelo órgão jurídico, o Governo do Estado do Rio de Janeiro encerrou o exercício de 2014 com um saldo equivalente a R\$59.366 milhões (23.305.556.154 Ufirs-RJ) em dívida ativa, apresentando um crescimento de cerca de R\$4 bilhões em relação a 2013.

Em 2014, a arrecadação de valores inscritos em dívida ativa teve razoável queda em relação ao exercício anterior, em termos absolutos (R\$468 milhões em 2014 e R\$832 milhões em 2013), aumentando, entretanto, sua participação relativa no total dos ingressos de receitas de 55,86% para 66,16%, com a diminuição do registro de compensações de precatórios com dívida ativa no exercício, que teve sua participação reduzida de 42,99% para 32,28% do total.

Nesse cenário, em 2014, a receita arrecadada correspondeu a apenas 15,56% do total de deduções efetuadas no estoque da dívida ativa, abaixo dos cancelamentos de créditos (incluindo remissões), que representaram 76,48% das baixas no estoque.

Como nos anos anteriores, foram encontradas divergências não justificadas quando da comparação do montante de arrecadação da dívida ativa constante do quadro demonstrativo de estoque da PG-5 com o valor registrado nas rubricas contábeis de receita arrecadada com dívida ativa.

Verifica-se uma diferença de 12% entre o valor da receita arrecadada apresentada no demonstrativo da PG-5 (R\$467.545.862) e o valor da dívida ativa registrada no Sistema de Informação Gerencial (SIG) (R\$534.105.982),

Nesse cenário, em 2014, a receita arrecadada correspondeu a apenas 15,56% do total de deduções efetuadas no estoque da dívida ativa, conforme se depreende do demonstrativo de estoque (primeira tabela deste tópico). Comparando-se com as demais formas de dedução, a arrecadação esteve bem abaixo dos cancelamentos (62,53%), e em percentual equivalente ao de remissões (13,93%).

Execução da despesa

A despesa autorizada total do Estado do Rio de Janeiro para o exercício de 2014, excluídas as despesas intraorçamentárias e as provenientes de empresas públicas consideradas não dependentes (Cedae, Imprensa Oficial e Agerio), totalizou R\$76,16 bilhões. Deste montante, 93,03% (R\$70,85 bilhões) foram liquidados no exercício corrente.

As funções Educação, Segurança Pública, Saúde e Transporte representaram 59,70% da despesa liquidada no exercício, excluídas dessa análise as despesas liquidadas com Encargos Especiais e Previdência Social. No que concerne a estas últimas, deve-se destacar que, historicamente, mantêm-se próximas respectivamente a 30% e 20% do total (46,64% em 2014), podendo-se concluir que pouco mais de 50% das despesas liquidadas são utilizadas para geração de bens ou serviços para a população fluminense.

Em relação a 2010, as despesas com Segurança Pública apresentaram aumento real de 53,41%. As despesas com Transporte mantiveram comportamento positivo entre 2010 e 2014, acumulando crescimento real de 70,87%, atrelado ao aumento observado na subfunção Transportes Coletivos Urbanos (Expansão e Consolidação das Linhas de Metrô), em função da realização da Copa do Mundo 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos 2016.

Destaque-se que, ao se avaliar a execução da despesa em comparação com a previsão do PPA 2012-2015 (em que se insere a gestão governamental de 2014), alguns programas apresentaram execução inferior a 50% e outros sequer foram executados nos três primeiros exercícios do PPA. Em vista do prazo restante de apenas um exercício, muitos dos programas previstos no Plano Plurianual dificilmente serão implantados nos moldes concebidos nos instrumentos de planejamento. Programas como “Urbanização das Comunidades” (liquidação 88,45% aquém do previsto), “Gestão da Segurança Pública” (60,18%) e “Sistema Rodoviário Estadual” (53,32%) possivelmente terão as metas revistas até o fim do quadriênio.

As despesas correntes consumiram 84,26% do orçamento total, distribuídas nos seguintes grupos de despesa: pessoal e encargos sociais (R\$18,17 bilhões), outras despesas correntes (R\$38,30 bilhões) e juros e encargos da dívida (R\$3,23 bilhões), que apresentaram, em valores atualizados, as respectivas variações: -7,28%, -0,47%, e +4,67%.

As despesas de capital responderam por 15,74% dos gastos do orçamento total, abrangendo os grupos de despesa investimentos (68,27%), amortização da dívida (30,93%) e inversões financeiras (0,80%), que apresentaram, em valores atualizados, as variações de +8,22%, +15,61% e -61,21%, respectivamente. As funções Transporte e Urbanismo foram

responsáveis por aproximadamente 70% dos investimentos realizados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro em 2014.

As fontes que compõem os recursos não vinculados financiaram 72,50% das despesas liquidadas no exercício de 2014, sendo que 60% das fontes de recursos não vinculados foram executados por recursos ordinários provenientes de impostos.

Quanto às fontes de recursos vinculados, observou-se que 33,96% foram executados por operações de crédito através do Tesouro (FR 11). No período 2010-2014, a participação dessa fonte de recursos no total de despesas custeadas com recursos vinculados saltou de 11,85% (2010) para o atual percentual, tornando-se a terceira principal fonte de custeio das despesas estatais. Das despesas custeadas com os recursos de operações de crédito, a maior parte foi dirigida às funções Transporte e Urbanismo (72,67%), em especial para a execução de obras e instalações.

Gestão Financeira

A análise do balanço financeiro consolidado evidenciou que a receita orçamentária superou a despesa orçamentária, resultando em um *superávit* de R\$86,69 milhões, enquanto os pagamentos extraorçamentários superaram os recebimentos extraorçamentários, gerando valor deficitário de R\$738,13 milhões.

No fluxo de caixa, verificou-se uma redução de caixa no total de R\$651,44 milhões em relação a 2013, que se deveu, principalmente, ao aumento dos desembolsos com pessoal e outras despesas correntes, amortização, juros e encargos da dívida, aquisição de bens móveis e imóveis.

Foi evidenciado, ainda que caso o estado não recorresse às linhas de operações de crédito não seria possível alcançar o *superavit* financeiro apurado no exercício.

Ressalta-se o aumento de 1788,00% referente à Conta Única do Tesouro do Estado do Rio de Janeiro decorrente, principalmente, da centralização dos recursos financeiros estaduais, iniciadas no exercício de 2014, conforme notas explicativas (Doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15).

Em 2014, foram inscritos em restos a pagar R\$3.295,70 milhões, sendo que R\$2.921,62 milhões referem-se a restos a pagar processados e R\$374,08 milhões a restos a pagar não processados.

Gestão Patrimonial

O Balanço Patrimonial consolidado referente ao exercício de 2014 foi elaborado de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), aprovado pela Portaria STN nº 437/12.

O exame do balanço patrimonial evidencia um passivo a descoberto de R\$164,3 bilhões, que comparado ao saldo negativo de 2013, de R\$129,7 bilhões, indica um acréscimo deficitário do passivo real a descoberto em 26,65%, explicado principalmente pelo aumento no passivo não circulante de 15,54%, devido, dentre outros fatores, ao aumento da dívida consolidada, no montante de R\$10,5 bilhões e ao aumento das provisões matemáticas previdenciárias em R\$25,3 bilhões.

No tocante à diferença positiva entre o ativo e o passivo financeiros apurada no balanço patrimonial, verifica-se um resultado financeiro superavitário em R\$3,9 bilhões, o qual, comparado ao resultado financeiro do exercício anterior, superavitário em R\$3,3 bilhões, indica um aumento do *superávit* financeiro de 17%.

Em relação ao resultado patrimonial do exercício, evidenciado na demonstração das variações patrimoniais, apurou-se um *deficit* de cerca de R\$33,5 bilhões, evidenciado pela diferença negativa entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas.

Aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal

- **Receita corrente líquida (RCL)**

O valor da Receita Corrente Líquida (RCL), que fornece parâmetros para se calcular os limites da despesa total com pessoal, da dívida pública consolidada, das operações de crédito, das concessões de garantias e contragarantias, bem como o montante da reserva de contingência a ser consignado na Lei Orçamentária Anual (LOA), foi calculada em R\$47.250,6 milhões em 2014, apresentando uma queda real de 4,71% em relação ao exercício anterior.

Observou-se que o valor da RCL apurado pela Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ) foi R\$1.205,1 milhões menor, totalizando R\$46.045,5 milhões, devido à exclusão indevida das subalíneas dedutoras da Receita Patrimonial - relativa aos *royalties*, participações especiais e Fundo Especial do Petróleo (FEP) - do cômputo da Receita Corrente. Tais subalíneas registraram o fluxo de *royalties* dados em contrapartida pela cessão definitiva de crédito realizada pelo Rioprevidência em 2013 e 2014. Desta forma, foi utilizada neste relatório a

RCL de R\$47.250,6 milhões para fins de cálculo dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

- **Despesas com pessoal**

Os limites das despesas com pessoal, fixados nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foram atendidos, uma vez que a despesa total com pessoal do Estado do Rio de Janeiro no exercício alcançou R\$19.936,48 milhões, equivalentes a 42,19% da RCL; e a despesa total com pessoal do Poder Executivo, para fins de apuração do limite, foi de R\$15.339,77 milhões, alcançando o percentual de 32,46% da RCL.

- **Dívida consolidada**

O total da dívida consolidada (DC) do GERJ, que atingiu R\$90.331,89 milhões ao final de 2014, apresentou variação nominal positiva de 13,34% em relação ao saldo observado ao final de 2013, com um acréscimo em termos absolutos de R\$10.635,42 milhões. Verifica-se que a diminuição no saldo de precatórios posteriores a 05.05.00, no montante de R\$100,82 milhões (-13,66%), contribuiu para uma menor variação nominal da dívida, cujo resultado se apresentaria em 13,60%.

O refinanciamento da dívida com a União respondeu por 71,39% do total da dívida estadual. O montante proveniente de operações de crédito, por sua vez, foi responsável por 27,01% do total, tendo crescido 61,38% em relação a 2013.

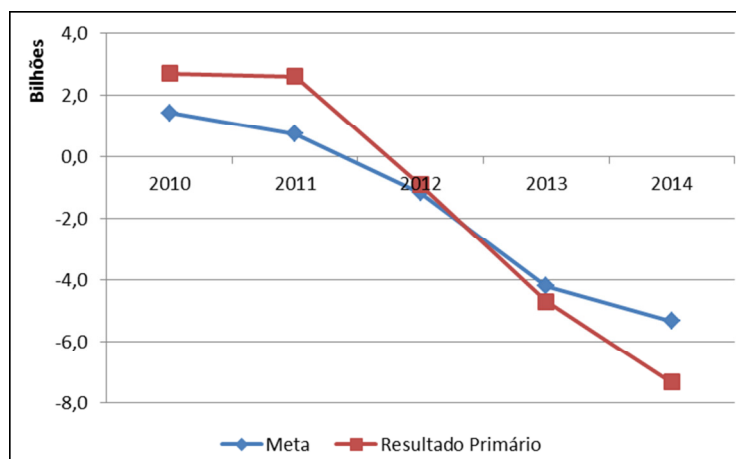
Em virtude da sua magnitude, somente o reajustamento da dívida com a União remontou a R\$4.196,73 milhões, representando 67,10% do reajustamento total. Assim, em que pese o resgate de R\$2.778,66 milhões efetuado no decorrer do exercício, seu saldo foi majorado em R\$1.418,07 milhões, evidenciando a dificuldade de seu gerenciamento para o fisco estadual.

Da mesma forma que a dívida consolidada, após as deduções previstas em lei, também se observou o crescimento nominal de 11,79% da dívida consolidada líquida (DCL), que, atingindo o montante de R\$82.055 milhões ao final de 2014, representou 173,66% da RCL, estando dentro do limite de 200% estabelecido pela RSF nº 40/01.

A evolução da dívida estadual no período 2010-2014 demonstrou que houve um aumento expressivo da DC em R\$30,67 bilhões, representando um aumento nominal de 51,80%, que decorreu, principalmente, da elevação da dívida contratual interna e externa, de R\$57,82 bilhões em 2010 para R\$89,27 bilhões em 2014.

Fator relevante que se relaciona diretamente com o aumento da dívida pública se traduz na não obtenção de *superavit* primário suficiente para estabilizá-la. Observa-se que o GERJ não cumpriu as metas definidas nos anos de 2013 e 2014. Ressalta-se que as metas vêm sendo constantemente reduzidas, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

Evolução da meta e do resultado primário



Fonte: RREO referente ao 6º bimestre dos exercícios de 2010 a 2014

- **Operações de crédito**

O Governo do Estado do Rio de Janeiro realizou operações de crédito que montaram a R\$7.925,29 milhões, dos quais R\$7.605,49 milhões referem-se a operações de crédito decorrentes de abertura de crédito (contratação de empréstimos), e R\$319,80 milhões, a operações de crédito decorrentes de parcelamento de dívidas.

A receita de operações de crédito registrou um aumento de 51,2% em relação ao acumulado de 2013, resultante das operações de crédito internas, sendo os mais expressivos: Pró-Cidades, Pró-Cidades II e Metrô linha 4, 70,48% do total de recursos liberados por meio de operações de crédito se originaram desses contratos.

Neste exercício, manteve-se o alto volume de recursos captados via operações de crédito, que, comparado ao volume arrecadado no exercício de 2010, apresentou um aumento nominal de 487,19%.

Destaca-se que o valor considerado para fins de apuração do cumprimento do limite de 16% definido pela RSF nº 43/01 não corresponde ao total de operações de crédito realizadas no exercício. Tal fato se deve a algumas operações consideradas não sujeitas a tal limite.

Assim, as receitas provenientes de operações de crédito alcançaram o percentual de 11,33% da RCL, mantendo-se dentro do limite de 16% definido na RSF nº 43/01. E ainda, este montante foi inferior às despesas de capital liquidadas no exercício, atendendo-se à “regra de ouro”, estabelecida no art. 167, inciso III, da CF.

Verificou-se que recursos que deveriam ser investidos em infraestrutura e na melhoria dos serviços públicos foram alocados para o pagamento da dívida. Aproximadamente 13,63% (15,34%) das receitas de operações de crédito (R\$1,04 bilhão) foram utilizados para pagamento da dívida, em desacordo com as restrições impostas à aplicação dos recursos pelas leis que autorizaram a contratação dos empréstimos.

- **Garantias**

O total do saldo das garantias concedidas pelo Estado do Rio de Janeiro até 2014 foi de R\$44,94 milhões, o que corresponde a 0,10% da RCL, dentro do limite fixado no artigo 9º da RSF nº 43/01, que é de 22% da RCL. Não foram exigidas contragarantias pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro (GERJ) no período em análise. O saldo das garantias concedidas pelo GERJ em 2014 apresentou uma variação negativa de 32,69% em comparação com o saldo de 2013, reduzindo o seu comprometimento em relação à RCL, de 0,14% para 0,10%. Esta redução aconteceu apesar do aumento dos contratos de financiamento celebrados, já que na maioria dos contratos a garantia é concedida pela União.

Precatórios e sentenças judiciais

A Emenda Constitucional nº 62/09 criou o regime especial para pagamento de precatórios.

De acordo com as regras introduzidas pela referida emenda, o Estado do Rio de Janeiro aderiu ao regime especial de pagamento de precatórios nos moldes do artigo 97, § 1º, inciso II, do ADCT, por meio do Decreto nº 42.315, de 25 de fevereiro de 2010.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal (STF), em 14 de março de 2013, julgou parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4357, contra a EC nº 62/09.

Em análise quanto à modulação dos efeitos da decisão da ADI 4357¹³, o STF decidiu estender o regime especial de pagamento de precatórios por cinco anos a contar de janeiro de 2016,

¹³ ADI proposta em face da EC nº 62/09. No mérito, o STF entendeu que, ao criarem regime especial para pagamento de precatórios para estados, Distrito Federal e municípios, veiculariam nova moratória na quitação dos débitos judiciais da Fazenda Pública e imporiam contingenciamento de recurso para esse fim, a violar a cláusula constitucional do estado de direito, o princípio da separação de poderes, o postulado da isonomia, a garantia do acesso à justiça, a efetividade da tutela judicial, o direito adquirido e a coisa julgada — v. Informativo STF nº 725.

assinaland o prazo para que os entes federativos liquidem o estoque existente, período findo o qual voltará a prevalecer a sistemática de pagamentos em ordem cronológica, na forma prevista no art. 100 da CF/88¹⁴.

Através da Lei Complementar Estadual nº 147, de 27.06.13, o GERJ previu a possibilidade de utilização dos depósitos judiciais e extrajudiciais, limitada a 25% do saldo dos recursos disponível, para pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor.

Em 2014, foram disponibilizados R\$797 milhões dos depósitos judiciais, mas também foram repassados ao TJRJ R\$114,89 milhões a título de ressarcimento deste acordo.

Foram dispendidos R\$773,93 milhões em pagamentos de precatórios, que ao final do exercício apresentava um saldo de R\$977,06 milhões-

Observa-se que, a despeito da medida, o estoque em dezembro de 2014 manteve-se no mesmo patamar observado no exercício passado – apresentou redução de 6,89% em termos reais.

Uma análise comparativa entre estoque e pagamentos de precatórios desde 2010 demonstra que o pagamento de precatórios manteve-se em patamares modestos (representando entre 5,50% e 8,08% a relação “pagamentos x estoque final” nos três primeiros exercícios). O quadro se altera apenas após a entrada em vigor da LCE nº 147/13, que fez o total de pagamentos subir mais de 600% em relação a 2012.

Apesar da grande redução do estoque registrada em 2012 e 2013, as atualizações monetárias incorporadas ao saldo em 2014 permanecem em patamar elevado (R\$145 milhões), sugerindo que tenha ocorrido atualização de precatórios já quitados, acarretando superavaliação do passivo do estado.

- **Resultados nominal e primário**

O resultado nominal apurado em 2014, de R\$9.149,04 milhões, excedeu em 20,3% (R\$1.544,17 milhões) a meta estabelecida na LDO (mantida por ocasião da publicação da LOA), de R\$7.604,87 milhões.

Entretanto, o Demonstrativo do Resultado Nominal apresentado no RREO, referente ao 6º bimestre de 2014, não espelha com fidedignidade, em princípio, a situação do Resultado Nominal do ERJ em 31.12.2014, uma vez que a Dívida Consolidada Líquida pode estar subavaliada em R\$1.000.863.681, já que se apurou que o GERJ deixou de empenhar e

¹⁴ Julgamento de questão de ordem na modulação de efeitos da ADI 4357/DF. Informativo STF nº 779.

liquidar despesas neste montante, que, em uma análise preliminar, deveriam estar registradas como restos a pagar processados. Neste caso, o resultado nominal do exercício de 2014 seria de R\$10.149,91 milhões e teria ultrapassado em 33,47% a meta prevista na LDO e na LOA.

O descumprimento da meta prevista em 2014 evidencia um crescimento da dívida pública estadual além do previsto no exercício. A análise da evolução da dívida fiscal líquida desde o último ano da gestão 2007-2010 e durante toda a gestão 2011-2014 demonstra que seu saldo passou de um total de R\$53.388 milhões em 2010 para R\$80.947 milhões em 2014.

Já o resultado primário de 2014, que computa a diferença entre a receita primária total realizada e a despesa primária total executada, foi deficitário em R\$7.339,44 milhões, evidenciando que o estado dependeu de recursos de terceiros para cobertura de suas despesas no exercício de 2014, ou seja, que as receitas não financeiras não foram capazes de suportar as despesas não financeiras. Em comparação com 2013 (que registrou um *deficit* de R\$4.704,25 milhões), houve um aumento no *deficit* de 56,02% em termos nominais, indicando que os gastos orçamentários do ERJ vêm superando a sua arrecadação de forma crescente.

Esse resultado primário em 2014 foi bem inferior ao valor projetado pelo executivo estadual na LDO (*deficit* de R\$5.386 milhões), ficando ainda 37,66% acima da meta alterada por ocasião da publicação da LOA (*deficit* de R\$5.332 milhões).

Esta piora do resultado primário, em virtude de uma estratégia de endividamento empreendida pelo GERJ como consequência de uma política de investimentos em infraestrutura, se refletiu no aumento das despesas com investimentos em 2014, que cresceram 8,22% em termos reais em comparação com o exercício de 2013 (que por sua vez já haviam crescido 19,66% em relação a 2012), destacando-se as funções Transporte e Urbanismo que concentraram aproximadamente 70% das despesas liquidadas no grupo, conforme apontado no tópico 4.1.5 do presente relatório.

Da mesma forma que o resultado nominal, o Demonstrativo do Resultado Primário apresentado no RREO referente ao 6º bimestre de 2014 pode não espelhar com fidedignidade a situação do Resultado Primário do ERJ em 31.12.2014, uma vez que as despesas primárias poderão estar subavaliadas em R\$1.000.863.681. Em consequência, o resultado primário no exercício de 2014 seria deficitário em R\$8.340,30 milhões e teria ultrapassado em 56,43% a meta revista na LOA.

A análise histórica revela que os resultados primários (que representam o esforço fiscal do governo para pagamento da dívida) têm decrescido desde 2008 (à exceção de 2011),

culminando com o resultado deficitário em 2012, que se acentua consideravelmente em 2013 e 2014 (sendo o resultado de 2014 o pior da série histórica).

- **Receita de alienação de ativos/aplicação de recursos e controle do patrimônio imobiliário**

A receita de alienação de bens arrecadada em 2014, foi de R\$5.411,95 milhões. Comparando-se a receita de alienação de bens prevista para o exercício de 2014 com a realizada, apura-se um *superávit* na execução de 408,92%. No que tange à execução do exercício, verifica-se que 98,93% referem-se à alienação de bens móveis e 1,07% referem-se à alienação de bens imóveis.

Um dos fatores que mais impactaram tal resultado advém da entrada de recursos proveniente da cessão de recebíveis do Rioprevidência, a título de *Royalties* e participações especiais, no valor total de R\$5.353,73 milhões.

Quanto à aplicação dos recursos oriundos da alienação de ativos em 2014, observa-se que 0,66% (R\$35,83 milhões) foram utilizados para investimentos no Estado do Rio de Janeiro e 99,34% (R\$5.376,12 milhões) foram utilizados para manutenção do Rioprevidência.

Assim, constata-se que o Estado do Rio de Janeiro cumpriu o determinado no art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao aplicar as receitas oriundas da alienação de ativos em investimentos e em despesas correntes do regime próprio de previdência social (RPPS).

Quanto ao controle do patrimônio imobiliário, embora se perceba interesse da administração estadual em identificar e avaliar os seus bens imóveis, com destaque para os programas "Modernização da Gestão Pública Estadual" e "Qualidade da Gestão Previdenciária", terá que envidar esforços no sentido de dar cumprimento às metas estabelecidas no PPA 2012-2015.

- **RIOPREVIDÊNCIA**

O resultado previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA em 2014 foi positivo em R\$63,70 milhões. Esse *superávit* financeiro se deve à operação de antecipação de receitas de *royalties e participações especiais* realizada mediante cessão definitiva de parte dos referidos créditos no exercício de 2014, no valor total de R\$5,3 bilhões, para cobrir a diminuição em mais de R\$1,2 bilhão das receitas de compensação financeira devido ao abatimento da dívida com a Caixa Econômica Federal referente à mesma espécie de antecipação feita em 2013; e ao aumento das despesas previdenciárias na ordem de R\$ 1,3 bilhão, decorrente das políticas de concessão de reajustes salariais para diversas categorias que possuem grande contingente de servidores aposentados.

O artigo 18 da portaria MPS 403/08 determina que em caso de a avaliação indicar *déficit* atuarial deve ser apresentado no parecer um plano de amortização para seu equacionamento em um prazo máximo de 35 anos. Contudo, a conclusão do relatório atuarial do RIOPREVIDÊNCIA, de dezembro de 2014, encaminhado ao Ministério da Previdência Social (MPS), apurou um déficit atuarial de R\$116,3 bilhões e, ainda assim, não contemplou a elaboração do referido plano, mas apenas a previsão de complementação do *déficit* financeiro corrente.

Os significativos aumentos do *deficit* atuarial após a implantação do plano de segregação de massas (+83,74% em 2013 e +74,00% em 2014), decorrente da diminuição do ativo líquido da autarquia em contraste com o crescimento das reservas matemáticas, reforçam a necessidade de uma imediata política voltada ao seu equacionamento, por meio de um plano de amortização, nos moldes previstos pela legislação previdenciária em vigor.

A planificação e formalização das medidas de longo prazo para equacionamento do *deficit* atuarial, além de atenderem à legislação geral da previdência, servem para conferir planejamento, transparência, prevenção de riscos e possibilidade de correção de desvios às políticas governamentais em relação ao fundo.

Esta Corte de Contas vem se pronunciando sobre esse fato desde as Contas de Gestão de 2008, não havendo motivo razoável para que o plano de amortização do *deficit* atuarial ainda não tenha sido elaborado.

Destaca-se ainda que em um cenário de *deficit* atuarial, ações ou omissões de um Governo podem inviabilizar governos futuros, pois chegará o momento em que a questão do *deficit* atuarial não poderá mais ser adiada. Estudo apresentado no presente relatório aponta que a partir do exercício de 2024 o *deficit* financeiro não mais poderá ser coberto com recursos do ativo do fundo, necessitando que o Governo do Estado do Rio de Janeiro aporte recursos próprios da ordem de R\$10 bilhões ao ano, o que corresponde a aproximadamente 12% da receita total do estado em 2014, comprometendo, sobremaneira, o orçamento do Estado do Rio de Janeiro, com reflexos sobre os investimentos em áreas prioritárias como saúde, educação, segurança e infraestrutura.

PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

A Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro – RJPREV, sem fins lucrativos, estruturada na forma de Fundação Pública de Direito Privado, dotada de autonomia administrativa, financeira e gerencial, tem a finalidade de administrar e executar plano de

benefícios de caráter previdenciário complementar, e teve seu funcionamento a partir de 04.09.2013.

Dessa forma, o regime de previdência complementar do Estado do Rio de Janeiro, de caráter facultativo, é destinado ao custeio da aposentadoria dos servidores que ingressarem no serviço público estadual a partir desta data, ou para aqueles que vierem a optar pelo regime.

- **Equilíbrio Fiscal**

Em 04 de maio de 2000 foi editada a Lei Complementar Federal n.º 101, que ficou nacionalmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), representando um instrumento para auxiliar os governantes a gerirem os recursos públicos, com os objetivos primordiais de diminuir o déficit fiscal e o endividamento público dos entes federados brasileiros. Historicamente, os governantes brasileiros que assumiam mandatos eletivos herdavam uma série de despesas contraídas no governo anterior que venciam em curto prazo, sem, contudo, receberem o caixa com cobertura financeira suficiente para seu pagamento.

Para evitar esse tipo de prática, pretendeu-se ainda, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, controlar o nível de endividamento de curto prazo, principalmente ao final dos mandatos. Em razão disso, especificamente no art. 42 do referido diploma legal, tornou-se vedado ao titular de poder ou órgão contrair obrigações de despesa nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato, cujo pagamento não possa ser efetuado no mesmo exercício ou que não estejam cobertas com recursos financeiros arrecadados no exercício em que foram contraídas.

A análise realizada pela Coordenadoria de Contas de Governo constatou que, em princípio, podem ter sido contraídas, por parte do Governo do Estado, obrigações sem o correto processamento orçamentário das despesas correspondentes, podendo haver a assunção de obrigações sem emissão de prévio empenho e, também, alguns casos de obrigações contraídas em que as despesas relativas, inicialmente empenhadas, foram posteriormente canceladas.

No entanto, cumpre destacar o entendimento da Secretaria Geral de Controle Externo (SGE), que ressaltou que a apuração da responsabilidade pela realização de despesa sem prévio empenho ou pelo cancelamento de empenhos sem causa justificada, e seus reflexos, não se configura como matéria típica de análise nos processos de Contas de Governo, mas sim nos processos de contas dos Ordenadores de Despesa ou de auditorias, onde é possível proceder a responsabilização adequada, de acordo com os atos cometidos.

A manifestação da SGE foi acolhida no presente parecer, visto que a não observância do regular processamento da despesa pública deva ser tratada em processo apartado, em sede de Prestação de Contas de Ordenador de Despesas e não nas Contas de Governo. Sendo assim, afasta-se a irregularidade apontada pela Coordenadoria de Contas de Governo do Estado.

Ademais, observa-se que houve uma mudança na metodologia para apuração do cumprimento do § 1º do art. 1º c/c art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que levou a Coordenadoria competente a apontar o não atendimento aos citados dispositivos legais.

No entanto, esse posicionamento não merece prosperar pelos motivos expostos a seguir: i) – inovação na metodologia promovida pela Coordenadoria de Contas de Governo do Estado; ii) – não há previsão legal expressa que estabeleça a forma de apuração da análise das contas por fontes de recursos, para fins de apuração do art. 1, § 1º e art. 42 da LRF; iii) – a mudança de metodologia gerou a impossibilidade do gestor público prever e calcular suas ações; iv) – esta Corte de Contas possui precedentes impedindo a aplicação imediata de mudanças de metodologia relacionadas às prestações de contas, sem que haja alerta prévio ao gestor público.

Cumprir destacar, que nas Contas de Governo dos exercícios de 2006 e 2010, o exame para apurar o cumprimento dos dispositivos em comento foi realizado de forma consolidada. Isto porque não há qualquer dispositivo da Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 e da LRF que imponha a metodologia de apuração da análise das contas por fonte de recursos para aferir o equilíbrio fiscal e a disponibilidade financeira.

Assim, reconhece-se que houve uma mudança na metodologia para apuração do cumprimento do § 1º do art. 1º c/c art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal por parte da Coordenadoria de Contas de Governo do Estado, o que levou a conclusão de não atendimento ao citado dispositivo legal. No entanto, com a finalidade de preservar uma gestão fiscal planejada e transparente, deve ser retomada a apuração do resultado segundo os critérios utilizados nos exercícios de 2006 e 2010, constatando, por fim, o atendimento do art. 1º, § 1º e art. 42 da LRF.

Logo, foi acolhido o exame realizado pela Secretaria Geral de Controle Externo para afastar a irregularidade apontada pela Coordenadoria, e verifico o cumprimento do § 1º do art. 1º c/c art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS

- **Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)**

No exercício de 2014, a receita líquida de impostos, base de cálculo para apuração do limite mínimo de gastos com educação, atingiu o montante de R\$33.877 milhões. Portanto, o valor a ser aplicado deveria ser igual ou superior a R\$8.469 milhões, correspondente a 25% da base apurada.

Após deduções e ajustes no total das despesas aplicadas na função Educação, o montante das despesas liquidadas referente à aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, com recursos provenientes de impostos, alcançou o total de R\$8.673 milhões, correspondente a 25,60% da base de cálculo, verificando-se o cumprimento do limite constitucional.

- **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)**

O Governo do Estado cumpriu o mandamento do artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07, o qual dispõe que, no mínimo, 60% dos recursos anuais e totais do FUNDEB devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais de magistério da educação básica, tendo em vista que aplicou 90,71% para esse fim. Da mesma forma, foi cumprido o disposto no art. 21 da referida lei, considerando que foram aplicados 99,38% dos recursos recebidos do FUNDEB.

No cômputo da contribuição do estado e dos municípios para a formação do FUNDEB, relativamente ao montante de 20% da arrecadação, o Estado não transferiu a totalidade das parcelas calculadas tendo por base o produto da arrecadação de impostos que compõem a base de cálculo das referidas contribuições, sendo sugerida, na conclusão, ressalva e determinação à Secretaria Estadual de Fazenda para que, no exercício de 2015, proceda à disponibilização ao FUNDEB de tal montante e, ainda, determinação à Auditoria Geral do Estado, para analisar as causas das divergências verificadas nos últimos três exercícios financeiros.

Verificou-se, ainda, uma insuficiência financeira de R\$15.614.403 na conta FUNDEB em vista do saldo a empenhar de R\$16.219.675 no exercício de 2015, uma vez que se obteve uma disponibilidade financeira líquida (deduzidas as obrigações) de apenas R\$605.272.

- **Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ)**

No exercício de 2014, foram liquidados recursos destinados à FAPERJ no total de R\$409 milhões, correspondendo a 2,02% da receita tributária apurada como base de cálculo no período (R\$20.225 milhões), restando atendido o limite constitucional mínimo de 2%.

Merece ser destacada a necessidade de repasse em favor da FAPERJ dos recursos inscritos na conta contábil “7.9.9.9.12.01 – Créditos a receber”, que permanece com saldo relativo a exercícios anteriores a 2003, o que vem sendo apontado desde as Contas de Governo de 2007. Estes valores se referem na verdade a uma obrigação de investimento na área de ciência e tecnologia que o estado deveria ter promovido no passado e ainda não o fez.

A FAPERJ aplicou 2,07% de seu orçamento em despesas administrativas, encontrando-se dentro do limite imposto (5%) pelo art. 5º da Lei Complementar Estadual 102/02.

- **Ações e serviços públicos de saúde**

A receita líquida de impostos, que serviu de base de cálculo para apuração do limite mínimo a ser aplicado, foi de R\$33.877 milhões, devendo o montante aplicado, no exercício de 2014, ser igual ou superior a R\$4.065 milhões, correspondentes a 12% da base apurada.

Após a exclusão de algumas despesas registradas nesta função de governo, que não podem ser consideradas para efeito do cumprimento do limite constitucional, foi apurado que o Governo do Estado aplicou R\$4.085 milhões nas ações e serviços públicos de saúde, equivalentes a 12,06% da receita de impostos vinculados, cumprindo o disposto no art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12.

Além da inclusão de despesas não compatíveis com o conceito de Ações e Serviços Públicos de Saúde, para fins de cumprimento do limite mínimo estabelecido na Lei Complementar Federal nº 141/12, verificou-se a ocorrência de outras ressalvas, tais como a realização de despesas sem movimentação pelo Fundo Estadual de Saúde (FES), a impossibilidade de verificação da disponibilidade financeira nas fontes de recursos (FR 00 e 22), assim como a não elaboração e apreciação tempestiva dos instrumentos de planejamento do SUS, a cargo da Secretaria de Estado de Saúde (SES) e do Conselho Estadual de Saúde (CES).

- **Fundo de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais (FECP)**

A execução orçamentária da receita do FECP correspondeu a R\$2.939 milhões, sendo 99,34% desse valor representados pelo adicional do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e

Serviços - ICMS, no total de R\$2.919 milhões, e o restante proveniente de multas, juros de mora e dívida ativa relativa ao imposto. Foram liquidados nas funções de governo Saúde, Educação e Transporte, respectivamente, R\$911 milhões, R\$794 milhões e R\$564 milhões, que representaram 30,71%, 26,75% e 19,02% do total de créditos orçamentários vinculados ao FECP, totalizando 76,48% da aplicação desses recursos.

O Governo do Estado liquidou, relativamente a despesas com pessoal nas ações que utilizam recursos do fundo, o percentual de 17,9%, atendendo ao limite legal de 20%.

Não foi observado o parágrafo 6º do artigo 3º da LE nº 4.056/02, que impõe a destinação de um percentual mínimo dos recursos do FECP para prestação de serviços de comunicação referente ao acesso à internet por conectividade em banda larga e serviços de TV por assinatura destinados à população de baixa renda.

De acordo com o art. 3º, §3º, da Lei Estadual nº 4.056/02, no mínimo 10% dos recursos do FECP deveriam ser destinados para o Fundo Estadual de Habitação e Interesse Social (FEHIS) em 2014, tendo sido apurado que o percentual foi atendido, mediante a aplicação de 10,02% dos recursos dessa natureza sem que, contudo, existam meios que permitam correlacionar, orçamentária e financeiramente, os recursos arrecadados pelo FECP que se destinaram ao custeio de ações governamentais a cargo do FEHIS, prejudicando o controle desta vinculação legal.

- **Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM)**

O Governo do Estado, ao aplicar no FECAM (em ações executadas pelo mesmo, a partir da descentralização de créditos e diretamente por outras unidades), o equivalente ao somatório dos 5% dos *royalties* do pós-sal e 10% dos *royalties* do pré-sal, demonstrou ter atendido ao disposto no art. 263, §1º, da Constituição Estadual no exercício de 2014.

Na apuração das receitas consideradas para fins de limites constitucionais, o Governo do Estado deduziu 1% referente ao PASEP da base de cálculo dos valores devidos ao FECAM, que não foi considerado por não haver amparo legal.

TEMAS EM DESTAQUE

- **Educação**

No tocante à educação, segundo os últimos dados disponíveis do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB (2013), ocorreu uma recuperação do Estado no ranking nacional

do indicador, saltando da penúltima posição em 2009 para o quarto lugar no *ranking* nacional com índice 3,6, empatado com os estados de Pernambuco, Minas Gerais e Santa Catarina, considerando-se apenas a rede pública estadual. Tal resultado fez com que o Estado superasse a sua meta de 3,3 e atingisse a meta nacional para os estados (de 3,6), e o objetivo estabelecido no Plano Plurianual (2012-2015) de estar entre os cinco melhores colocados no IDEB em quatro anos.

Por outro lado, observou-se uma queda de 1,50 pontos percentuais na participação da função Educação em relação ao gasto total, de 9,35%, em 2013, para 9,21%, em 2014. Houve ainda um significativo decréscimo de 22,04% em termos reais no investimento realizado pela Secretaria de Educação, na ordem de R\$97,8 milhões, invertendo a tendência observada de incrementos sucessivos nesse grupo de despesa nos exercícios de 2012 e 2013.

Quanto aos principais indicadores da rede pública estadual, os índices de distorção idade-série, evasão escolar e abandono escolar apresentaram reduções, no entanto, ainda se encontram muito acima do desejado se comparados aos outros entes da federação, demonstrando a necessidade de políticas públicas direcionadas para composição de um melhor cenário considerando tais indicadores. Apesar disto, constatou-se melhoria considerável nos desempenhos dos índices IDEB, IDEstado e Nota Brasil.

Em geral, no que tange ao desempenho do Governo do Estado na área de educação, apesar da elevada taxa de distorção idade-série (o Estado apresentou, em 2013, percentual de 45,10% dos alunos com idades superiores às séries cursadas) verifica-se recuperação da rede pública de ensino, em um cenário que conjuga um excelente resultado do IDEB 2013, a expectativa de elevação para o IDEB 2015 e a melhoria dos demais indicadores educacionais.

- **Saúde**

Na área da Saúde, a exposição do tema demonstrou a necessidade de que o Estado aporte maior volume de recursos no primeiro nível de atenção à Saúde – a Atenção Básica que, em 2014, representou apenas 1,16% dos gastos totais da função Saúde. Esta mudança de abordagem se justifica em virtude de a Atenção Básica ter sido desenhada para funcionar como principal porta de entrada do sistema, caracterizada pelo menor custo e que, sendo bem prestada, estaria apta a resolver cerca de 80% dos problemas de saúde de maior frequência e relevância para a população, a maior parte das vezes preveníveis ou passíveis de acompanhamento em estágio inicial.

Com essa mudança de foco, a tendência, a médio e longo prazos, seria a diminuição do encaminhamento dos pacientes para níveis de atenção de maior complexidade que, em geral,

exigem a utilização de recursos de alta tecnologia para o apoio, diagnóstico e tratamento, acarretando elevados custos e a disponibilidade de profissionais especializados por parte da Secretaria Estadual de Saúde e de todo o sistema.

Embora os indicadores da saúde relacionados à Atenção Básica tenham apresentado avanços em 2014, diversos resultados sanitários mostram-se ainda insatisfatórios, sendo incontestável a necessidade de que a Secretaria Estadual de Saúde exerça com maior efetividade seu papel estratégico de coordenar os sistemas de saúde estadual e regionais, cooperando financeira e tecnicamente com as secretarias de saúde municipais, de forma a contribuir para a melhora do cuidado em saúde prestado à população fluminense, mormente nos aspectos que dizem respeito à Atenção Básica.

- **Segurança**

O Governo do Estado do Rio de Janeiro tem atuado no sentido de reduzir os índices de criminalidade do estado, um dos principais desafios dos gestores nos últimos anos, tendo como política pública que se destaca a implantação de Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), iniciada pela Secretaria de Estado de Segurança (SESEG) em 2008, com a primeira unidade implantada na comunidade Dona Marta.

No período 2009-2012, a redução sistemática de alguns indicadores, notadamente de letalidade violenta, e de outros crimes, como total de roubos, associada ao aumento de casos de outras ocorrências criminais, como furtos e roubo de carga, sugeria a migração de modalidades na atividade criminal, possivelmente em função da implantação das UPPs.

Contudo, em 2014, dando prosseguimento à reversão de tendência observada em 2013, houve crescimento de todos os indicadores estratégicos de criminalidade. O indicador “roubo de rua” teve substancial aumento de 32,4% (72.256 ocorrências em 2013 e 95.657 ocorrências em 2014). O indicador “roubo de veículos” apresentou moderado crescimento de 16,7%, passando de 28.002 ocorrências em 2013, para 32.680 ocorrências em 2014. O menor crescimento, de 6,9%, foi do indicador “letalidade violenta” (passou de 5.348 ocorrências em 2013 a 5.715 casos em 2014). Cabe destacar que tal aumento sofreu forte influência do item “auto de resistência”, que teve um incremento de 39,9%, enquanto o conjunto dos outros itens subiu 4%.

A elevação de outros tipos de ocorrências criminais no Estado do Rio de Janeiro em relação a 2013 – “roubo a estabelecimento comercial” (11,5%), “roubo de carga” (66,6%), “roubo a banco” (33,3%) e “extorsão com momentânea privação de liberdade” (43,6%) – contribuiu, também, para o aumento da sensação de insegurança da população.

Por outro lado, alguns indicadores criminais apresentaram queda no exercício de 2014: “roubo a residência” (- 12,5%); “roubo de caixa eletrônico” (-12,0%); “roubo com condução da vítima para saque em instituição financeira” (-24,2%); “extorsão mediante sequestro” (sequestro clássico), com apenas 01 caso em 2014 (- 66,7%), e “estelionato” (-4,5%).

A análise do gasto na função Segurança com os indicadores da área indicou que, não obstante ter havido aumento na despesa com segurança pública em 2014 (11,96% da despesa total liquidada contra 11,37% em 2013), os índices de criminalidade estratégicos continuaram em ascensão, embora em taxas menores que as observadas na comparação 2012/2013, destacando-se, contudo, que o acréscimo percentual da despesa no período 2013/2014 (5,2%) foi menor do que o ocorrido no biênio 2012/2013 (9,0%).

Relativamente a este aspecto, observou-se que a ação “1142 – Polícia Pacificadora”, integrante do programa “0264 – Programa Polícia Pacificadora”, não teve nenhum valor executado no exercício de 2014, apesar de uma dotação de R\$29 milhões. Tampouco a ação “2062 – Atividade de Polícia Pacificadora” teve qualquer valor liquidado, apesar de possuir uma meta prevista de 30 unidades operacionalizadas. Cabe notar, contudo, que a própria página da UPP na internet informa a instalação de 02 unidades em 2014: Mangueirinha e Vila Kennedy.

- **Gestão Ambiental**

Constatou-se que o Estado do Rio de Janeiro enfrentou menos problemas ambientais em 2014 que em 2013. Grandes vazamentos de petróleo, vazamentos de chorume e enchentes de grande porte não foram registrados, embora continue a mortandade de peixes, desta vez na Baía da Guanabara.

Apesar de os fatos acima expostos serem menos graves que os constatados nas Contas de Governo de 2013 e de 2012, uma ação governamental mais eficaz sempre contribuirá para evitar/minimizar os danos ambientais causados por esses e outros tipos de eventos.

No que se refere à atuação dos órgãos estaduais de controle ambiental, o relatório do passivo ambiental do Estado encaminhado pela Secretaria de Estado do Ambiente, apesar de apresentar melhora quantitativa e qualitativa dos dados em comparação a outras Contas de Governo, precisa de aperfeiçoamentos, sendo identificada a necessidade de elaboração de relatório mais substancial, que expresse não só os gastos relacionados aos danos ambientais, mas, também, informações acerca das atividades de gerenciamento ambiental executadas.

- **Transporte**

No tocante à mobilidade urbana, a região metropolitana do Rio de Janeiro (segunda maior concentração urbana do Brasil), impactada por fatores como o crescimento da população residente urbana e o estímulo ao transporte individual e à motorização, atravessa momento crítico, sendo o tempo de deslocamento destaque negativo em estudos e publicações diversas (segundo a PNAD 2012, a região metropolitana do Rio de Janeiro é a região metropolitana no Brasil com maior percentual de trabalhadores com tempo de percurso casa-trabalho superior a 60 minutos).

A despesa realizada na função Transporte no exercício de 2014 sofreu, em valores reais, incremento de 5,43% em relação ao exercício de 2013, tendo representado, em 2014, 5,23% da despesa total liquidada pelo Estado do Rio de Janeiro. Verifica-se o crescimento da proporção de sua participação em relação à despesa total do Estado do Rio de Janeiro no período de 2010 a 2014.

Este crescimento da participação dos gastos da função Transporte sobre a despesa total do Estado nos últimos exercícios evidencia esforços e recursos para melhorar as condições de mobilidade urbana, sendo observada a necessidade de aperfeiçoamento das sistemáticas de fiscalização, coordenação e controle das entidades responsáveis pela regulação dos principais modais utilizados no Estado do Rio de Janeiro (subsistemas metroviário, ferroviário, aquaviário e rodoviário).

- **Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016**

A partir da última atualização ocorrida em dezembro de 2014 da matriz de responsabilidades consolidada da Copa do Mundo FIFA 2014, observa-se que a reforma do Maracanã consumiu 27,11% dos investimentos realizados na cidade do Rio de Janeiro, ressaltando-se que os custos desta obra, orçados inicialmente em R\$600 milhões, passaram a R\$1,05 bilhão.

Com relação aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos em 2016, os gastos previstos até o momento estão na ordem de R\$38,21 bilhões, sendo R\$16,37 bilhões (42,84%) provenientes de recursos públicos e R\$21,84 bilhões (57,16%), da iniciativa privada.

Desse total, R\$24,6 bilhões serão destinados às obras de legado para a cidade, R\$7 bilhões (recursos privados) referem-se a verbas para cobrir custos operacionais e de organização do Comitê Rio 2016 e os R\$6,6 bilhões restantes destinam-se a projetos, exclusivamente associados à organização e realização dos Jogos, já aprovados na matriz olímpica de responsabilidades.

Pela última atualização da Matriz de Responsabilidades dos Jogos Rio 2016, o Governo do Estado do Rio de Janeiro é responsável pelo projeto da Reforma e Adequação do Estádio de Remo da Lagoa Rodrigo de Freitas (Região Copacabana) e ainda, em conjunto com os governos municipais e federais, pelos projetos de instalações complementares dos equipamentos não esportivos.

Dos R\$24,6 bilhões previstos para as obras de legado para a cidade, R\$10 bilhões são de responsabilidade do Governo do Estado do Rio de Janeiro, e englobam o projeto de ampliação do Metrô (linha 4), reformas de estações ferroviárias (responsabilidade da Concessionária SUPERVIA) e programas de despoluição da Baía de Guanabara e das lagoas da Barra e Jacarepaguá.

- **Tecnologia da Informação**

O Governo do Estado do Rio de Janeiro tem atuado no sentido de implementar política de governança de Tecnologia da Informação, com a formulação de normas e definições de prioridades na alocação dos recursos orçamentários em TI através do Conselho Estadual de Tecnologia da Informação (CONSETI).

O TCE-RJ destaca duas auditorias de Tecnologia da Informação (TI) entre as diversas realizadas no ano de 2014, sendo uma junto ao Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro (PRODERJ) e outra na Secretaria de Estado de Ação Social e Direitos Humanos (SEASDH). A primeira com o objetivo de verificar a regularidade das contratações realizadas em TI e a segunda para verificar os controles existentes nos sistemas de informações que dão suporte aos programas sociais de Renda Melhor, Renda Melhor Jovem e Aluguel Social.

Da análise foi apontada a necessidade de criação de normas específicas de TI nos dois órgãos estadual além de um maior detalhamento da Lei Geral de Licitações para a contratação de bens e serviços de Tecnologia da Informação, bem como, o não cumprimento de determinações em contas de governo anteriores.

CONCLUSÃO

Levando em conta que os exames efetuados tiveram por base toda a documentação encaminhada pelo Exmo. Senhor Governador Luiz Fernando de Souza, incluindo os diversos anexos que acompanham o presente processo, destacando-se, em especial, as informações contidas nos relatórios da Contadoria Geral do Estado e da Auditoria Geral do Estado, às fls. 03/206 e 207/621, assim como que as Contas de Governo do Poder Executivo, constituídas dos respectivos balanços e das demonstrações contábeis e fiscais, foram elaboradas com observância às disposições legais pertinentes, exceto quanto às ressalvas apontadas, sugere-se a emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas de Governo dos Chefes do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, Excelentíssimos Srs. Sérgio Cabral Filho e Luiz Fernando de Souza, referentes ao exercício de 2014, com as **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES** lançadas ao final desse parecer.

3 – PANORAMA ECONÔMICO DO BRASIL E DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3.1 COMENTÁRIOS SOBRE A CONJUNTURA ECONÔMICA EM 2014

3.1.1. O DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA

A economia brasileira praticamente não cresceu em 2014 na comparação com o ano anterior; o resultado do Produto Interno Bruto (PIB) a preços de mercado, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aponta para um crescimento de apenas 0,1% em relação a 2013, configurando o pior resultado do PIB nos últimos quatro anos¹⁵.

Esse resultado (0,1%) ficou bem aquém do previsto pelo Governo Federal, que, ao final de 2013, estimou um crescimento anual da ordem de 4,5%¹⁶ para o PIB Brasil em 2014, bem como pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que, em janeiro de 2014, projetou um crescimento da economia brasileira de 2,3%¹⁷.

Examinando-se a evolução do PIB do país no período de 2007 a 2014, período que se segue à eclosão da crise financeira internacional - com seus efeitos negativos sobre as exportações, o crédito e a confiança dos agentes econômicos -, observa-se que essa atingiu mais fortemente a economia brasileira em 2009, quando o PIB caiu 0,2% na comparação com 2008.

Naquela oportunidade o Banco Central (BC) fez uma série de intervenções em termos de política monetária, com o objetivo de prover liquidez à economia, complementadas,

¹⁵ As informações referentes ao PIB do país constam da nova série das Contas Nacionais, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que tem o ano de 2010 como referência e trazem atualizações metodológicas, dentre outras mudanças, consoante recomendações internacionais; as taxas de crescimento do PIB e seus principais componentes, pelas óticas da oferta e da demanda, referem-se às variações em volume. Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contas Nacionais Trimestrais – Indicadores de Volume e Valores Correntes. Rio de Janeiro. Outubro/dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 27.03.15.

¹⁶ O Governo Federal havia embasado suas projeções fiscais para 2014 num cenário de recuperação do crescimento econômico e na manutenção da estabilidade de preços; foi previsto o crescimento do PIB de 4,5% na LDO/2014, 3,8% na LOA/2014, que foi revista para 2,5% no Decreto de Contingenciamento nº 8.197, de 20.02. 14; ao longo do ano houve revisões bimestrais do PIB para menor, no 5º bimestre de 2014 foi previsto 0,5%. Também o relatório FOCUS, de 26.12.13, elaborado pelo Banco Central do Brasil (BCB), apontava, no final de dezembro de 2013, uma variação real do PIB de 2,0% em 2014, reduzido para 0,14% um ano depois, no relatório de 26.12.14. Dados disponíveis em http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/NOTA5_14CONTINGENCIAMENTO.pdf; Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (1º e 5º bimestre de 2014), disponíveis em <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=8&ler=t323>. Acesso em 26.02.15. BANCO CENTRAL DO BRASIL. FOCUS - Relatório de mercado. Brasília. 27.12.13 e 26.12.14. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/?FOCUS>. Acesso em 26.02.15.

¹⁷ INTERNATIONAL MONETARY FUND. World Economic Outlook. January 2014 Update. Washington, D.C. January 2014. Disponível em <http://www.imf.org>. Acesso em 08.04.15.

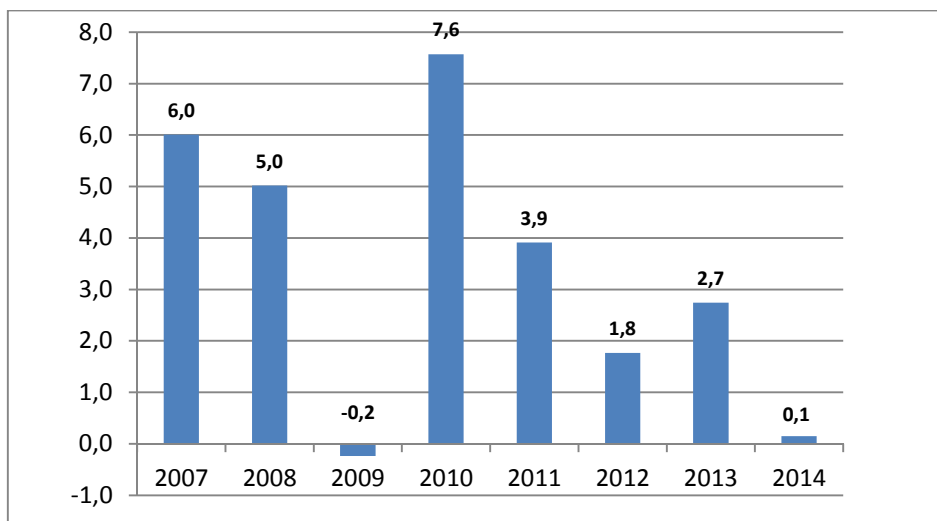
posteriormente, com medidas fiscais implementadas pelo governo federal, visando estimular o consumo e o investimento¹⁸.

A robustez da situação macroeconômica à época e a combinação eficaz de estímulos monetários, creditícios e fiscais contribuíram para a redução dos impactos da crise econômica sobre a demanda e, assim, para a atividade econômica no país¹⁹.

Em 2009, numa conjuntura de crise marcada pela redução da demanda externa, o dinamismo do consumo doméstico, que reagiu positivamente ante as medidas econômicas adotadas pelo governo brasileiro, foi decisivo para o processo de recuperação da economia.

Em decorrência, depois de recuar 0,2% em 2009, o PIB voltou a crescer fortemente em 2010, atingindo 7,6%; mas a partir de então se observa a paulatina desaceleração do crescimento da economia brasileira, com ligeira recuperação em 2013 (2,7%), terminando 2014 com a economia praticamente estagnada em 0,1% na comparação com 2013, como evidenciado no Gráfico a seguir.

Gráfico 1 – PIB a preços de mercado
Taxa de variação anual (%)



Fonte: IBGE

¹⁸ Na área fiscal, houve desoneração tributária, com a redução do imposto sobre produtos industrializados (IPI) de produtos como automóveis e eletrodomésticos, visando a elevar os níveis de demanda por estes produtos. Registra o Ipea que, de forma complementar, foram lançadas linhas de crédito para o mercado de carros usados e preservados os investimentos previstos no âmbito do PAC, e adotadas medidas de cunho social, como os reajustes do salário mínimo e do Bolsa Família, a ampliação do seguro desemprego e o pacote imobiliário, que colaboraram para sustentar a demanda e alguns investimentos domésticos, mesmo em face da crise externa. Cf. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Radar. Rio de Janeiro: IPEA/Diset, nº 5, 12/2009, p. 6. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/091221_radar.pdf. Acesso em 25.01.10. Aliado a isso, em 2009 a política monetária foi menos restritiva; a taxa Selic iniciou 2009 em 13,75% a.a. e fechou o exercício em 8,75% a. a., seu menor patamar histórico.

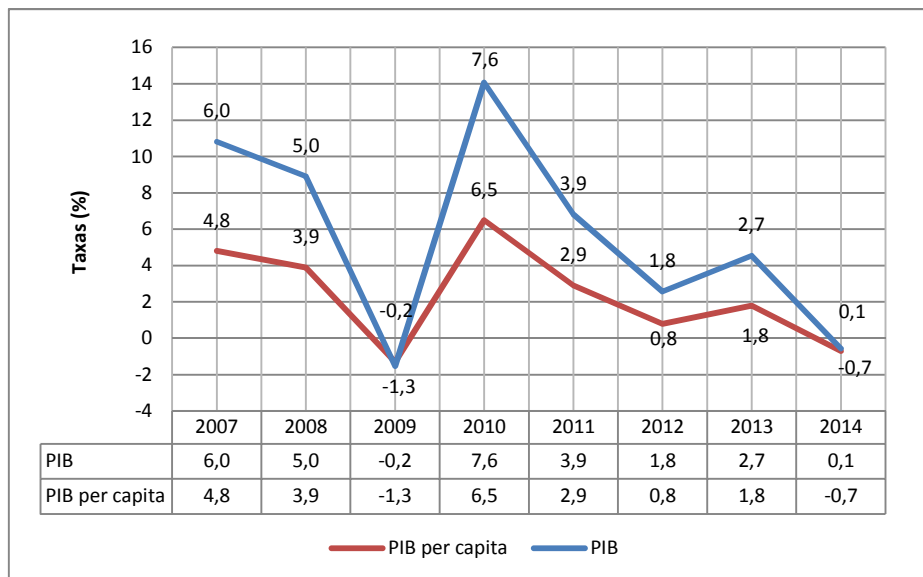
¹⁹ Cf. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Economia Brasileira. São Paulo: CNI, ano 25, nº 04, dez. 2009, p. 1. Disponível em <http://www.cni.org.br/porta1/data/pages/FF80808121B718120121B73FB1CB5BD4.htm>. Acesso em 25.01.10.

Assim, a média de crescimento do PIB no período de 2010 a 2014 - primeiro Governo da Presidenta Dilma - foi de 2,1%, ante 4,6% entre 2007 a 2010 - segundo Governo do Presidente Lula.

O PIB no ano de 2014 totalizou R\$5.521,3 bilhões, sendo R\$4.718,9 bilhões referentes ao Valor Adicionado a preços básicos e R\$802,4 bilhões aos Impostos sobre Produtos líquidos de Subsídios²⁰.

Considerando esse resultado, o PIB per capita alcançou R\$27.229 em 2014, em valores correntes, com um recuo de 0,7%, em termos reais, em relação a 2013, configurando a primeira queda desde 2009 (-1,3%), como evidenciado no gráfico a seguir.

Gráfico 2 – PIB e PIB *per capita*
Taxa de variação anual (%)



Fonte: IBGE

²⁰ Conforme o IBGE, o valor adicionado refere-se ao valor que a atividade agrega aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo. É a contribuição ao produto interno bruto pelas diversas atividades econômicas, obtida pela diferença entre o valor de produção e o consumo intermediário absorvido por essas atividades. Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contas Nacionais Trimestrais – Indicadores de Volume e Valores Correntes. Rio de Janeiro. Outubro/dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 27.03.15.

Esse resultado do PIB em 2014 (0,1%) foi inferior à taxa média mundial (3,3%), das economias avançadas (1,8%) e dos países emergentes e em desenvolvimento (4,4%), nesses compreendidos a América Latina e Caribe (1,2%) e a China (7,4%), conforme divulgado no relatório do Fundo Monetário Internacional (FMI) sobre a economia global.

As taxas de crescimento das principais regiões e países da economia mundial de 2009 a 2014 são apresentadas na tabela a seguir.

Tabela 1 – Desempenho das economias – 2009 a 2014

PIB real Taxa anual (%)	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ^{1/}
Total mundial	0,0	5,4	4,1	3,4	3,3	3,3
Economias avançadas	-3,4	3,1	1,7	1,2	1,3	1,8
EUA	-2,8	2,5	1,6	2,3	2,2	2,4
Japão	-5,5	4,7	-0,5	1,5	1,6	0,1
Área do Euro	-4,5	2,0	1,6	-0,7	-0,5	0,8
Países emergentes e em desenvolvimento	3,1	7,5	6,2	5,1	4,7	4,4
América Latina e Caribe ^{2/}	-1,3	6,0	4,5	2,9	2,8	1,2
China	9,2	10,4	9,3	7,7	7,8	7,4
Brasil	-0,2	7,6	3,9	1,8	2,7	0,1

Fonte: BCB, IBGE (Brasil) e FMI (World Economic Outlook - WEO: Out. 2014 e, Update, Jan. 2015).²¹

Notas:

1/ 2014: Estimativa/previsão, exceto Brasil.

2/ Exceto Cuba.

Observa-se que, em 2014, a conjuntura internacional foi marcada pela consolidação da recuperação da economia americana (PIB de 2,4%, ante -2,8% em 2009), pela lenta recuperação da economia europeia (PIB de 0,8% ante -0,7% em 2012), pela debilidade da economia do Japão (0,1%), pela desaceleração de importantes economias emergentes, com destaque para a continuidade da perda de vigor do crescimento na China (PIB de 7,4% ante 10,4% em 2010), fatos que impactaram a economia brasileira, ainda que em graus diferenciados.

Ademais, conforme observa o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o dólar norte-americano apresentou forte valorização a partir de julho de 2014, refletindo as expectativas com relação à normalização da política monetária nos Estados Unidos, que,

²¹ Cf. BCB, IBGE e FMI. Disponíveis, respectivamente, em www.ibge.gov.br, <http://www.bcb.gov.br> e <http://www.imf.org>. Acesso em 08.04.15.

aliadas à perspectiva de desaceleração do crescimento na China, têm afetado negativamente os preços de *commodities*, resultando, para os países emergentes, que dependem de exportações de *commodities* em geral e de petróleo em particular, perspectivas pouco favoráveis²².

Ressalta a CNI que, no âmbito externo, o movimento global de valorização do dólar e o aumento da aversão ao risco associado a países emergentes ao longo de 2014, aliado ao menor crescimento dos principais parceiros comerciais do Brasil (importadores de *commodities*, como a China, e de industrializados, como a Argentina) e ao *deficit* na balança de petróleo e derivados, contribuíram para o agravamento do *deficit* comercial observado na economia brasileira em 2014²³.

Para a Confederação Nacional da Indústria (CNI), além das dificuldades do cenário externo, na raiz dessa perda de dinamismo da economia brasileira em 2014, que se manifesta na desaceleração do consumo das famílias, encontram-se a perda de competitividade, a deterioração dos fundamentos domésticos e as incertezas²⁴.

De fato, no exame das causas desse fraco desempenho em 2014, há indicações de que fatores de ordem interna, tais como a política econômica, a intervenção na economia, a limitação na oferta de mão de obra, a elevação contínua dos gastos sociais, e o aumento das incertezas associadas ao processo eleitoral, contribuíram para essa desaceleração da atividade da economia no ano passado, embora não se possa determinar o papel que tiveram nesse fraco resultado²⁵.

²² Cf. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Carta de Conjuntura. Rio de Janeiro. Dezembro de 2014, p.91. Disponível em www.ipea.gov.br/. Acesso em 03.02.15.

²³ Avalia a CNI, ainda, que os efeitos do menor crescimento dos principais parceiros comerciais do Brasil suplantaram os fatores que provocaram queda nas importações em 2014: menor atividade da indústria brasileira (que reduziu as compras de intermediários e aquisições de bens de capital) e desaceleração do consumo das famílias (que impactou na importação de bens de consumo duráveis, sobretudo). Cf. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Economia Brasileira. São Paulo. Dezembro de 2014, p.1 e 23 (Edição especial do Informe Conjuntural). Disponível em:

http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_24/2014/12/16/195/EconomiaBrasileiraDezembro2014.pdf. Acesso em 06.03.15.

²⁴ Idem, p.1.

²⁵ Conforme a Carta da Conjuntura do IBRE/FGV, não é possível determinar se a desaceleração da economia brasileira foi causada principalmente por fatores internos ou externos, e que há indicações de que ambos os elementos foram importantes. SCHYMURA, Luiz Guilherme. "O complexo mapeamento das causas da desaceleração do governo Dilma". Conjuntura Econômica, Vol. 69, nº 2 fev. 2015, p. 09.

Sobre a conjuntura econômica em 2014, sintetiza o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA):

O ano de 2014 se encerra com um quadro complexo, em que a virtual estagnação da atividade econômica se combina com a persistência de pressões inflacionárias, com a elevação, ainda que gradual, do déficit externo e com sensível piora das contas públicas.

O mercado de trabalho permanece sendo a nota positiva nesse quadro, com a manutenção da taxa de desemprego em níveis historicamente baixos e a sustentação de ganhos reais de salário cumprindo um papel importante em mitigar o custo social da desaceleração da atividade econômica. Mas mesmo este já apresenta sinais de fraqueza, com importante desaceleração da criação de novos postos, até o momento compensada pela redução da população economicamente ativa.²⁶

Conforme o IBGE, essa variação do PIB em 2014 (0,1%) foi resultante do aumento de apenas 0,2% do Valor Adicionado a preços básicos e do recuo de 0,3% nos Impostos sobre Produtos Líquidos de Subsídios, que reflete, principalmente, a redução em volume de 4,7% do Imposto de Importação e de 1,7% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), decorrente, em grande parte, do desempenho negativo Indústria de Transformação no ano (-3,8%), como evidenciado na tabela a seguir.

Tabela 2 – PIB Brasil – 2007 a 2014

PIB – Subsetores e componentes			Taxa de variação anual (%) ¹							
			2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ótica da oferta	Agropecuária	Total	3,2	5,5	-3,8	6,8	5,6	-2,5	7,9	0,4
	Indústria	Extrativa mineral	2,9	4,0	-2,3	14,8	3,3	-0,8	-2,5	8,7
		Transformação	5,8	3,8	-9,4	9,5	2,2	-0,9	2,0	-3,8
		Construção civil	9,1	4,8	7,5	13,1	8,3	2,8	4,7	-2,6
		Produção e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana	6,0	2,6	0,1	6,5	5,6	0,4	0,4	-2,6
		Total	6,0	3,9	-4,8	10,4	4,1	0,1	1,8	-1,2
	Serviços	Comércio	8,2	5,4	-2,4	11,1	2,3	1,6	3,5	-1,8
		Transporte, armazenagem e correio	4,7	7,3	-4,9	11,4	4,3	1,2	5,8	2,0
		Serviços de informação	6,3	9,9	-0,4	5,6	6,5	5,4	6,5	4,6
		Intermediação financeira, seguros, previdência complementar e serviços relacionados	15,0	13,2	8,4	9,4	5,3	2,2	1,7	0,4
		Outros serviços	3,7	4,6	2,8	3,3	4,7	3,1	0,0	0,1

²⁶ Cf. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, op. cit., p.7. Disponível em www.ipea.gov.br/. Acesso em 03.02.15.

	Serviços imobiliários e aluguel	6,0	1,4	2,9	4,9	1,8	4,4	4,5	3,3
	Administração, educação, saúde públicas	2,1	0,6	3,4	2,2	1,9	1,0	1,8	0,5
	Total	5,8	4,8	1,9	5,8	3,4	2,4	2,5	0,7
Valor adicionado a preços básicos		5,7	4,6	-0,2	7,0	3,7	1,5	2,6	0,2
Impostos líquidos sobre produtos		7,6	7,5	-0,3	10,8	5,3	3,2	3,4	-0,3
PIB a preços de mercado		6,0	5,0	-0,2	7,6	3,9	1,8	2,7	0,1
Ótica da demanda	Despesa de consumo das famílias	6,3	6,4	4,2	6,4	4,8	3,9	2,9	0,9
	Despesa de consumo da administração pública	4,1	2,1	2,9	3,9	2,2	3,2	2,2	1,3
	Formação bruta de capital fixo (FBCF)	12,0	12,7	-1,9	17,8	6,6	-0,6	6,1	-4,4
	Exportação de bens e serviços	6,2	0,4	-9,2	11,7	4,8	0,5	2,1	-1,1
	Importação de bens e serviços	19,6	17,0	-7,6	33,6	9,4	0,7	7,6	-1,0

Fonte: IBGE

Nota:

1/ Taxa acumulada ao longo do ano/mesmo período do ano anterior (%) apurada no 4º trimestre de 2007 a 2014.

Examinando esse resultado do PIB em 2014 (0,1%), observa-se que o fraco desempenho da economia brasileira decorreu da redução da contribuição de componentes significativos tanto da demanda quanto da oferta na comparação com 2013, alguns, inclusive, com resultados negativos, como os subsetores da indústria, exceto extrativa mineral, comércio, Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) e demanda externa, conforme o evidenciado na tabela anterior e examinado a seguir²⁷.

Sob a ótica da oferta, o resultado do Valor Adicionado em 2014 (0,2%) é decorrente do crescimento observado na Agropecuária (0,4%) e Serviços (0,7%), uma vez que a Indústria apresentou retração (-1,2%).

Com exceção da Indústria Extrativa Mineral, que cresceu (8,7%), todos os demais subsetores da Indústria registraram queda em volume do Valor Adicionado: Construção civil (-2,6%), Produção e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana (-2,6%) e Transformação (-3,8%).

Conforme o IBGE, o desempenho negativo de Eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana (-2,6%) foi influenciado pelo maior uso das termelétricas na geração de energia, sobretudo a partir do segundo trimestre do ano passado.

²⁷ O comércio é um dos indicadores do nível de atividade da economia, que, normalmente sente primeiro e com mais intensidade as mudanças do ciclo econômico. Cf. Economia & Conjuntura, dezembro de 2008. Rio de Janeiro: Grupo de Conjuntura do IE/UFRJ, dezembro de 2008, ano 8, nº 87, p.11.

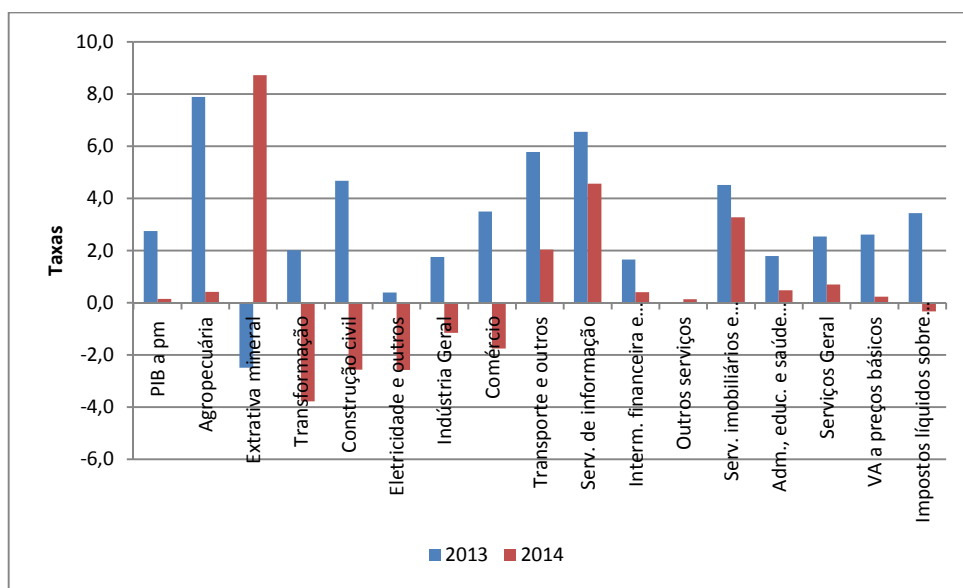
Quanto à queda expressiva da indústria de Transformação (-3,8%), esta decorre, principalmente, segundo o IBGE, pela redução, em volume, do Valor Adicionado da indústria automotiva (incluindo peças e acessórios) e da fabricação de máquinas e equipamentos, aparelhos elétricos e produtos de metal; esse resultado foi parcialmente contrabalançado pelo desempenho positivo de outras atividades da indústria de Transformação no ano, destacando-se a indústria farmacêutica, a fabricação de produtos de limpeza e perfumaria e a fabricação de bebidas.

Segundo o IBGE, o resultado positivo da Extrativa Mineral (8,7%) foi decorrente tanto do aumento da extração de petróleo e gás natural quanto do crescimento da extração de minérios ferrosos.

Por fim, no que se refere ao setor Agropecuária, segundo o IBGE, a variação em volume do Valor Adicionado no ano de 2014 (0,4%) decorreu, principalmente, do desempenho da agricultura²⁸.

O desempenho dos subsetores do PIB sob a ótica da oferta em 2013 e 2014 (resultados em bases anuais) é evidenciado no gráfico a seguir.

Gráfico 3– PIB e subsetores
Taxa de variação anual (%)

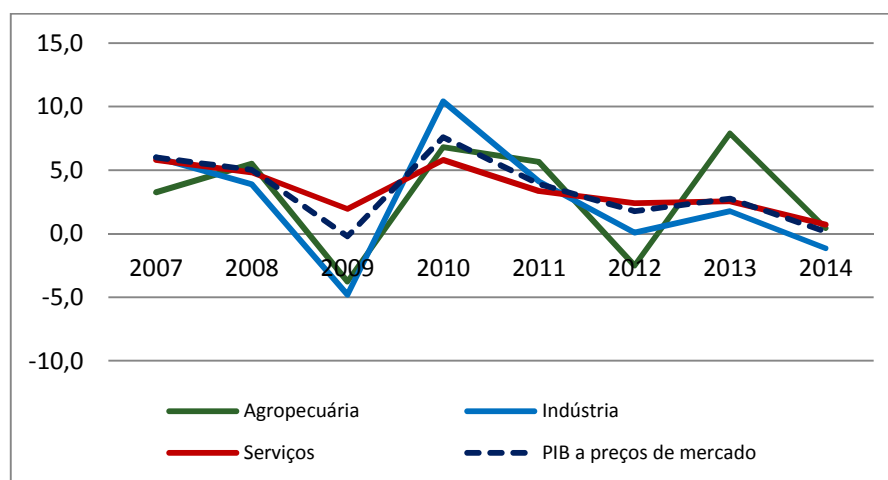


Fonte: IBGE

²⁸ Segundo o Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA/IBGE), divulgado em fevereiro de 2015, alguns produtos da lavoura registraram crescimento de produção no ano de 2014, tendo como destaque as seguintes culturas: soja (5,8%), mandioca (8,8%), algodão (26,0%), arroz (3,3%), fumo (0,7%) e trigo (8,0%); essas culturas, com exceção do arroz e do algodão, apontaram estimativa de perda de produtividade, com crescimento menor da produção na safra de 2014 vis-à-vis a variação da área plantada. O IBGE ressalta ainda que algumas culturas tiveram variação negativa na estimativa de produção anual, como, por exemplo, cana-de-açúcar (-6,7%), milho (-2,2%), café (-7,3%) e laranja (-8,8%). Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contas Nacionais Trimestrais – Indicadores de Volume e Valores Correntes. Rio de Janeiro. Outubro/dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 27.03.15.

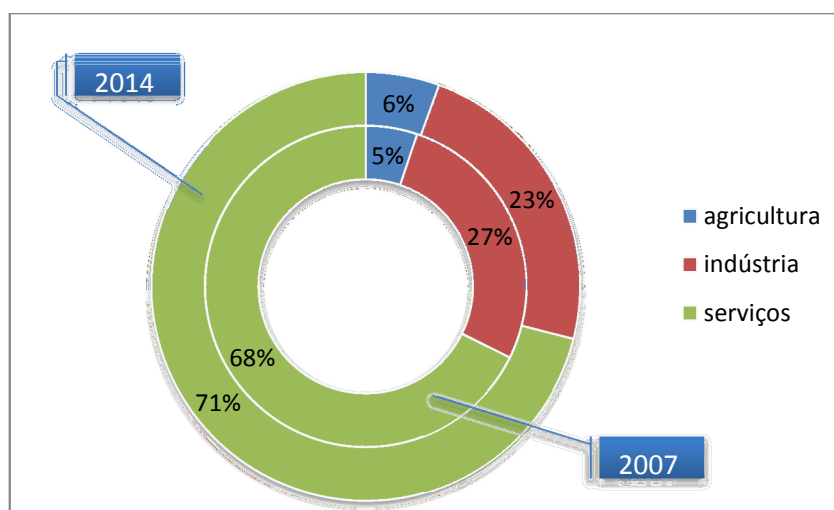
Considerando a evolução do PIB num período mais longo, de 2007 a 2014, observa-se que essa acompanhou a tendência de queda observada na Indústria e do setor de Serviços, notadamente a partir de 2010, a despeito da variação mais pronunciada na Agropecuária, fato explicado pelo peso relativo do Valor Adicionado da Indústria e dos Serviços na economia brasileira, em torno de, respectivamente, 23% e 71% em 2014, contra 6% da Agropecuária, como pode ser observado nos gráficos a seguir.

Gráfico 4– PIB e subsetores
Taxa de variação anual (%)



Fonte: IBGE

Gráfico 5 – Comparativo da contribuição dos setores
para o Valor Adicionado do PIB (%)
2007 e 2014

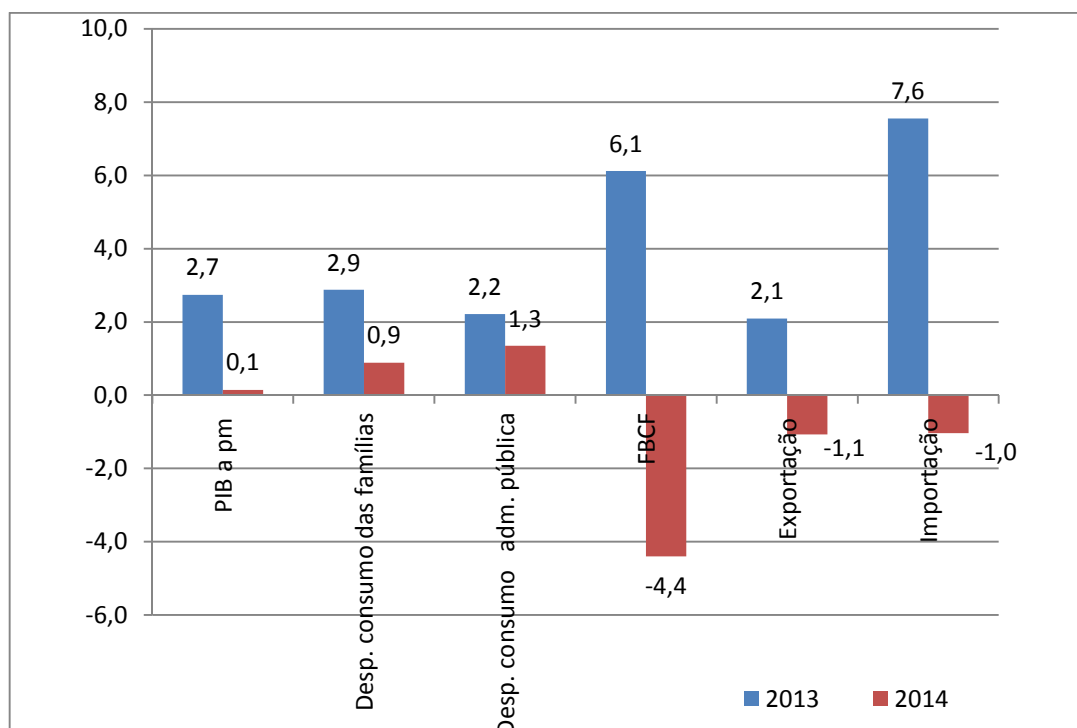


Fonte: IBGE

Por sua vez, sob a ótica da demanda, o resultado do PIB em 2014 (0,1%) mostra, na comparação com 2013, o crescimento das Despesas de consumo das Famílias (0,9%) e da Administração pública (1,3%) e queda dos demais componentes: Formação Bruta de Capital Fixo - FBCF (-4,4%), Exportação (-1,1%) e Importação (-1,0%), conforme evidenciado na Tabela 2.

O desempenho dos componentes do PIB sob a ótica da demanda em 2013 e 2014, na comparação em bases anuais, é evidenciado no gráfico a seguir.

Gráfico 6 - PIB e componentes da demanda
Taxa de variação anual (%)



Fonte: IBGE

O crescimento da Despesa de consumo das famílias (0,9%) em 2014, pelo décimo primeiro ano consecutivo, foi favorecido pelo crescimento da massa salarial dos trabalhadores de 4,1%, em termos reais, entre 2013 e 2014.

Em contraposição, o crédito com recursos livres para as pessoas físicas não cresceu em termos reais²⁹, o que, juntamente com a inflação elevada e o aumento da taxa de juros, afetou negativamente o consumo das famílias.

As operações de crédito do Sistema Financeiro Nacional cresceram apenas 5,8% em 2014, em valores nominais, ante um crescimento de 8,5% no ano anterior³⁰. Se considerado o IPCA de 6,41% em 2014, constata-se a queda, em termos reais, desse tipo de crédito.

Assim, embora o consumo das famílias ainda seja um dos principais sustentáculos da atividade econômica, esse componente vem perdendo fôlego, com crescimento a taxas decrescentes, atingindo em 2014 a menor variação nos últimos anos, conforme se verifica nos dados apresentados na Tabela 2.

Nesse sentido, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) bem qualifica o peso do desempenho do consumo das famílias no resultado do PIB em 2014, alertando para pressões e restrições também do lado da oferta:

Em termos absolutos, porém, o fraco desempenho da demanda em 2014 deve-se principalmente à desaceleração do consumo das famílias, que vinha sendo o grande sustentáculo do crescimento nos últimos anos, mas que em 2014 vem tendo o pior desempenho em mais de uma década. (...) Um elemento fundamental nesse processo relaciona-se às condições menos favoráveis no mercado de crédito, seja do lado da demanda – com o aumento do nível de endividamento das famílias e o comprometimento da renda destas com o serviço das dívidas passadas –, seja da oferta – com o aumento das taxas de juros e a maior seletividade dos bancos. Mas o enfraquecimento do mercado de trabalho e as pressões inflacionárias também podem estar restringindo o ímpeto de consumo, refletindo-se na queda dos índices de confiança do consumidor, que recuaram aos níveis mais baixos desde 2009.

Entretanto, não seria correto atribuir o fraco desempenho econômico no ano exclusivamente a um problema de demanda. Vários outros indicadores apontam para a existência de pressões e restrições agindo pelo lado da oferta: baixa taxa de desemprego, inflação relativamente elevada e disseminada e deterioração da balança comercial. Além disso, a produtividade do trabalho está estagnada há algum tempo, e contrasta com a trajetória de aumento dos salários reais, implicando problemas em termos de custos de produção e de rentabilidade, notadamente no setor industrial.³¹

²⁹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Nota para Imprensa. Política Monetária e Operações de Crédito do Sistema Financeiro - 27.01.15. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/?ECOIMPOM>. Acesso em 11.02.15.

³⁰ Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contas Nacionais Trimestrais – Indicadores de Volume e Valores Correntes. Rio de Janeiro. Outubro/dezembro de 2014, p.23. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 27.03.15.

³¹ Conforme o Ipea, a queda do resultado primário das contas públicas em 2014 é explicada por uma expansão das despesas a um ritmo consistentemente maior do que o das receitas. Cf. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Carta de Conjuntura. Rio de Janeiro. Dezembro de 2014, p.7/8. Disponível em www.ipea.gov.br/. Acesso em 03.02.15.

Também para a Fundação Getúlio Vargas (FGV) a desaceleração da atividade econômica em 2014 vai além de uma simples diminuição da demanda agregada, possivelmente refletindo a continuidade de um processo de diminuição da taxa de crescimento do produto potencial da economia brasileira: há dificuldades em suprir bens de forma eficiente na economia³².

Estudos mencionam a redução do PIB potencial e evidências de que o mercado de trabalho vem operando, até então, em pleno emprego, com consumo crescente, negando a hipótese do fraco desempenho da economia associado à escassez de demanda; assim o baixo crescimento da economia brasileira estaria ligado a um problema de oferta (de produtos e serviços), com as baixas taxas de investimento desacelerando o crescimento³³.

Essa tendência de queda do consumo das famílias também sinaliza para o esgotamento da política econômica que foi progressivamente adotada a partir de 2006, sendo efetivamente implantada em 2011, a denominada “nova matriz econômica”, que consistia numa combinação de políticas fiscal e monetária mais frouxas, expansão do crédito (mais farto e barato, viabilizado por meio de bancos públicos), com base na expansão da demanda agregada, fortemente voltada para o crescimento do mercado interno, que buscou estimular o consumo e aumentar o investimento, com expansão do crédito e da despesa pública³⁴.

³² FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Instituto Brasileiro de Economia. Boletim Macroeconômico. Janeiro de 2015, p.9. Disponível em <http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=4028818B3BDE4A56013C071D0C174AD1>. Acesso em 28.01.15.

³³ No artigo “A armadilha do baixo crescimento” os autores defendem que: “Atualmente o crescimento econômico brasileiro declinou devido à desaceleração no PIB potencial, e não devido à queda da demanda, que tem sido suficiente para manter o mercado de trabalho em pleno emprego. Mas isto não inibe o governo de realizar uma política fiscal expansionista, mesmo diante da clara necessidade de elevar a taxa básica de juros para conter a inflação. Além do óbvio erro de diagnóstico, não há nenhuma coordenação entre as políticas fiscal e monetária. O resultado desta política é a queda dos superávits primários.” Cf. PASTORE, A. C., GAZZANO, M. e PINOTTI, M. C. “A Armadilha do Baixo Crescimento”. ESTUDOS E PESQUISAS Nº 471. XXV Fórum Nacional realizado pelo Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE) em maio de 2013, p.14. Versão Preliminar. Disponível em www.forumnacional.org.br/pub/ep/EP0471.pdf. Acesso em 17.04.15.

Também o trabalho “Observações sobre a política monetária atual”, de Sérgio Ribeiro da Costa Werlang, com a colaboração de Pedro Calmanowitz Carvalho, apresentado no 1º Seminário de Política Monetária, promovido pelo Instituto Brasileiro de Economia (FGV/IBRE), em 12.03.15, no Rio de Janeiro, abordou questões relativas à redução do PIB potencial, estagnação da produtividade e aumento do rendimento, apontando para a necessidade de controle fiscal dos gastos no combate inflacionário. Cf. <http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumPagId=402880811DF9ADC4011E222C7F8275BB&contentId=8A7C82C54ADE6252014B746A4F0713C>. Acesso em 13.03.15.

³⁴ Entende-se que a estratégia adotada pelo Governo para acelerar o crescimento do PIB, via estímulo do consumo interno, na expectativa de que os investimentos produtivos viriam a reboque, aumentando a capacidade produtiva da economia brasileira e suprimindo a forte demanda das famílias, proposta que ficou conhecida como nova matriz econômica, se esgotou; sobre essa política econômica, Barbosa e Souza esclarecem que a visão “desenvolvimentista” do governo Lula, defensora de um papel mais ativo do Estado no desenvolvimento econômico e social, combinava vários argumentos, sem refletir uma escola de pensamento econômico homogênea, contrastando com o chamado consenso neoliberal de política econômica, predominante nas ações de política econômica no governo FHC: “Em contraponto ao caráter teórico e ideologicamente mais coeso da visão liberal, os desenvolvimentistas então adotaram uma postura mais pragmática em torno da defesa de três linhas de atuação para o governo federal. Foram elas: a adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; a aceleração do desenvolvimento social por intermédio do aumento nas transferências de renda e elevação do salário mínimo; e o aumento no investimento público e a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo.” Cf. BARBOSA, N. e SOUZA, J.A.P. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: Sader, E. & Garcia, M.A. (Orgs.): Brasil entre o Passado e o Futuro; Editora Fundação Perseu Abramo e Boitempo Editorial, 2010, p.336/337.

Nesse sentido, também a Despesa de consumo da administração pública cresceu 1,3% em relação a 2013, mas se observa uma desaceleração da taxa de crescimento do consumo do governo desde 2009, estando esse resultado de 2014 associado ao comportamento das receitas públicas, que vem se ressentindo do fraco desempenho da atividade econômica³⁵.

O IBGE aponta a queda de 4,4 % da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) como o destaque do PIB do ano de 2014, justificando esse recuo, principalmente, pela queda da produção interna e da importação de bens de capital, sendo influenciado ainda pelo desempenho negativo da construção civil neste período.

De fato, as variações em volume da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) e seus componentes, divulgados pelo IBGE a partir de 2010, mostram que essa queda (-4,4%) foi decorrente da redução na construção civil (-3,3%) e na produção interna de máquinas e equipamentos (-9,5%), de acordo com o evidenciado na tabela a seguir³⁶.

Tabela 3 – Componentes da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF)

Especifi- cação	2011	2012	2013			2014		
	Varia- ção em volume (%)	Variação em volume (%)	Varia- ção em volume (%)	Valores Correntes (R\$milhões)	Partici- pação. no total (%)	Varia- ção em volume (%)	Valores Correntes (R\$milhões)	Partici- pação no total (%)
FBCF	6,6	-0,6	6,1	1.059.028	100,0%	-4,4	1.090.116	100,0%
Construção civil	7,3	2,8	4,6	544.311	51,4%	-3,3	573.917	52,6%
Máquinas e equipamen- tos	5,4	-5,9	8,3	379.907	35,9%	-9,5	360.481	33,1%
Outros	7,6	2,1	6,3	134.810	12,7%	5,5	155.717	14,3%

Fonte: IBGE

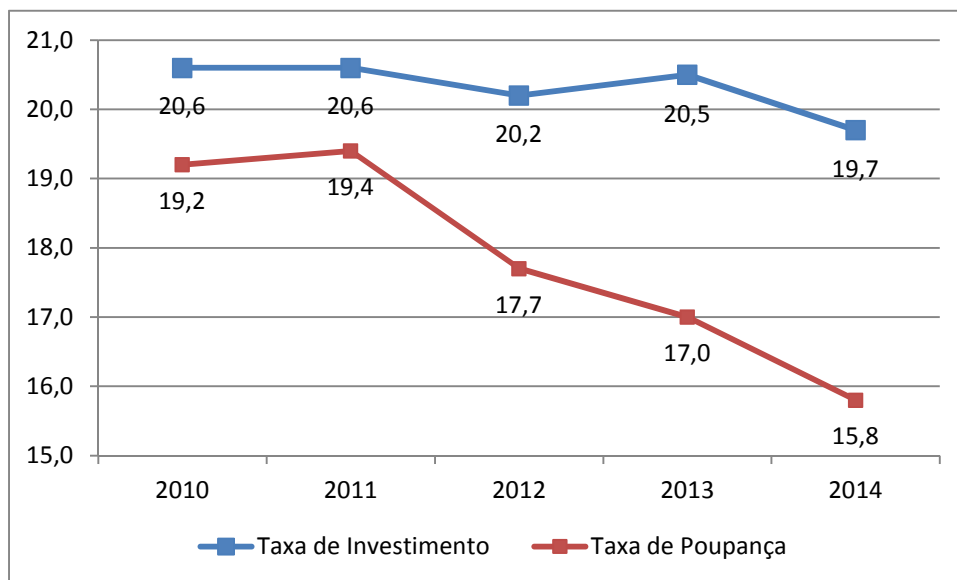
Nota:

Resultados preliminares.

Em 2014 a taxa de investimento ficou em 19,7% do PIB, abaixo do observado em 2013 (20,5%), assim como a taxa de poupança passou de 17,0% em 2013 para 15,8% do PIB em 2014, menores taxas observadas nos últimos anos, como evidencia o gráfico a seguir.

³⁵ Cf. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Carta de Conjuntura. Rio de Janeiro. Dezembro de 2014, p.77. Disponível em www.ipea.gov.br/. Acesso em 03.02.15.

³⁶ Vale lembrar que o crescimento da FBCF é uma condição necessária para um crescimento sustentável no médio e longo prazo. Conforme o IBGE, a formação bruta de capital fixo (FBCF) compreende os acréscimos ao estoque de bens duráveis destinados ao uso das unidades produtivas, realizados em cada ano, visando ao aumento da capacidade produtiva do País. Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contas Nacionais Trimestrais – Indicadores de Volume e Valores Correntes. Rio de Janeiro. Outubro/dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 27.03.15.

Gráfico 7– Taxa de investimento e Taxa de Poupança Bruta (% do PIB)

Fonte: IBGE

Ainda examinando o PIB sob a ótica da demanda, no tocante ao setor externo, tanto as Exportações quanto as Importações de Bens e Serviços tiveram queda: 1,1% e 1,0%, respectivamente, em 2014 em comparação com 2013.

Conforme o IBGE, entre as exportações, os maiores recuos foram observados na indústria automotiva (incluindo caminhões e ônibus), embarcações e estruturas flutuantes, álcool e outros biocombustíveis; essas quedas foram parcialmente contrabalançadas por outros produtos que se destacaram positivamente na pauta, como produtos siderúrgicos, celulose, produtos de madeira, vidros e cerâmicos.

Já entre as importações, a queda foi puxada por máquinas e equipamentos, pela indústria automotiva (incluindo peças e acessórios) e pela gasolina automotiva; entre os destaques de crescimento na pauta importadora, o IBGE relaciona óleo diesel, tecidos, bebidas e produtos da metalurgia de metais não ferrosos.

Em suma, na comparação anual do PIB, pela ótica da demanda e da oferta, verifica-se que o fraco desempenho da atividade econômica em 2014 está refletido, principalmente, nas quedas da indústria e do investimento (FBCF); mas, também, em outros dois resultados: as desacelerações dos serviços e do consumo das famílias.

Os resultados do desempenho da indústria brasileira apurados na Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física (PIM-PF) do IBGE, referente ao índice acumulado em 2014, já evidenciavam a queda da indústria geral (-3,2%) em comparação com 2013, quando registrou crescimento (2,1%)³⁷.

Examinando o desempenho da indústria na Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física (PIM-PF) do IBGE por categorias de uso em 2014, constata-se que essa queda da indústria em 2014 foi disseminada, atingindo-as todas, como evidenciado na tabela a seguir³⁸.

Tabela 4 – Indicadores da Produção Industrial por grandes categorias econômicas - Brasil

Categorias econômicas	Variação (%) Acumulado Jan-Dez 2014
Bens de Capital	-9,6
Bens Intermediários	-2,7
Bens de Consumo	-2,5
Duráveis	-9,2
Semiduráveis e não Duráveis	-0,3
Indústria Geral	-3,2

Fonte: IBGE

Como se observa na tabela anterior, o perfil dos resultados para o índice acumulado nos doze meses de 2014 entre as grandes categorias econômicas mostrou menor dinamismo para bens de capital (-9,6%) e bens de consumo duráveis (-9,2%), pressionadas pela redução na fabricação de bens de capital para equipamentos de transporte (-16,6%) e de automóveis (-14,6%), respectivamente.

Por sua vez, os segmentos de bens intermediários (-2,7%) e de bens de consumo semi e não duráveis (-0,3%) também apresentaram resultados negativos no índice acumulado no ano, mas ambos com queda menos intensa do que a observada na média nacional (-3,2%).

Além desse quadro de desaceleração da economia brasileira nos últimos anos e a estagnação em 2014, na comparação com 2013, evidenciado nos resultados do PIB ora examinados, a

³⁷ Essa pesquisa produz indicadores de produção física com o objetivo de fornecer, mensalmente, uma estimativa do movimento de curto prazo do produto real da indústria, tendo como unidade de coleta os estabelecimentos industriais selecionados. Seus resultados são utilizados na mensuração preliminar da taxa de variação da componente industrial do Produto Interno Bruto.

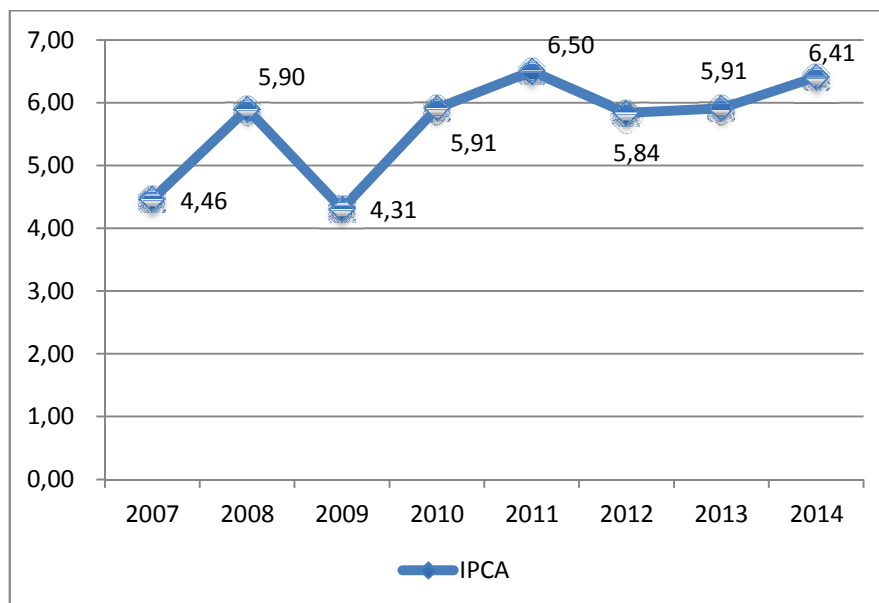
³⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física - Brasil. Rio de Janeiro. Dezembro de 2014, p. 17. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 23.02.2015.

conjuntura econômica nacional no ano passado foi marcada por inflação alta, aumento das taxas de juros, desvalorização do real, balança comercial negativa, *deficit* recorde em transações correntes e deterioração das contas públicas, com os efeitos negativos já se fazendo presentes no mercado de trabalho.

A inflação medida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), acumulada em 2014, atingiu 6,41%, taxa superior à observada em 2013 (5,91%).

Essa taxa de inflação registrada em 2014 é superior ao centro da meta para a inflação, estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) em 4,5%, mas inferior ao limite superior de 6,5%, comportamento observado nos cinco últimos anos, como evidenciado no gráfico a seguir.

Gráfico 8– IPCA - Variação acumulada no ano (% a.a.)



Fonte: BCB

No exame da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA (6,41%) em 2014, o Banco Central do Brasil informa que os preços livres aumentaram 6,72%, ante 7,29% em 2013, e os administrados, 5,32%, ante 1,54% em 2013.

Com relação aos preços administrados, vale lembrar que em 2013, beneficiando-se da expressiva queda dos preços da energia e da revogação dos reajustes das tarifas de transporte público, esses apresentaram pequena alta (apenas 1,54%), contribuindo para o controle da

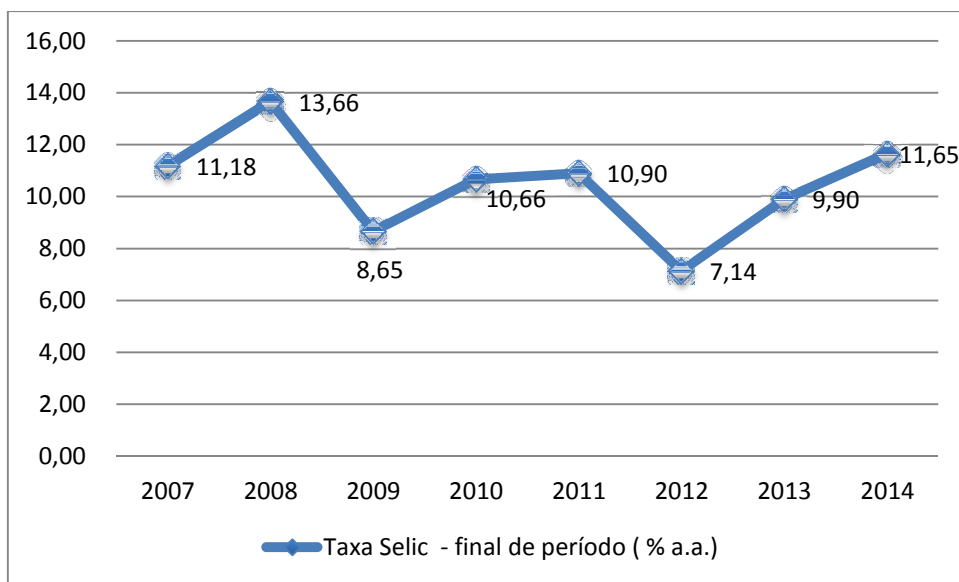
inflação naquele exercício; com a sua recomposição em 2014, a inflação dos itens administrados acelerou (5,32%).

Quanto aos preços livres, os de itens comercializáveis aumentaram 5,95% em 2014 (6,01% em 2013), e os de não comercializáveis, 7,43% (8,43% em 2013); os preços no segmento de alimentos e bebidas aumentaram 8,03% em 2014 (8,48% em 2013), e os dos serviços, 8,33% (8,75% em 2013)³⁹.

Assim, conforme o Comitê de Política Monetária (COPOM), as informações disponíveis sugerem certa persistência da inflação, o que se reflete, em parte, na dinâmica dos preços no segmento de serviços.

Visando conter essas pressões inflacionárias, agravadas pela desvalorização do real em relação ao dólar, foi praticada uma política monetária mais restritiva: no curso do ano passado, o Comitê de Política Monetária (COPOM) deu continuidade ao ciclo de elevação na taxa básica de juros (Selic) da economia, que terminou o ano em 11,65% ante 9,90% no final de 2013, configurando a maior taxa desde 2008, quando fechou o ano em 13,66%, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

Gráfico 9 – Taxa Selic – final de período (% a.a.)



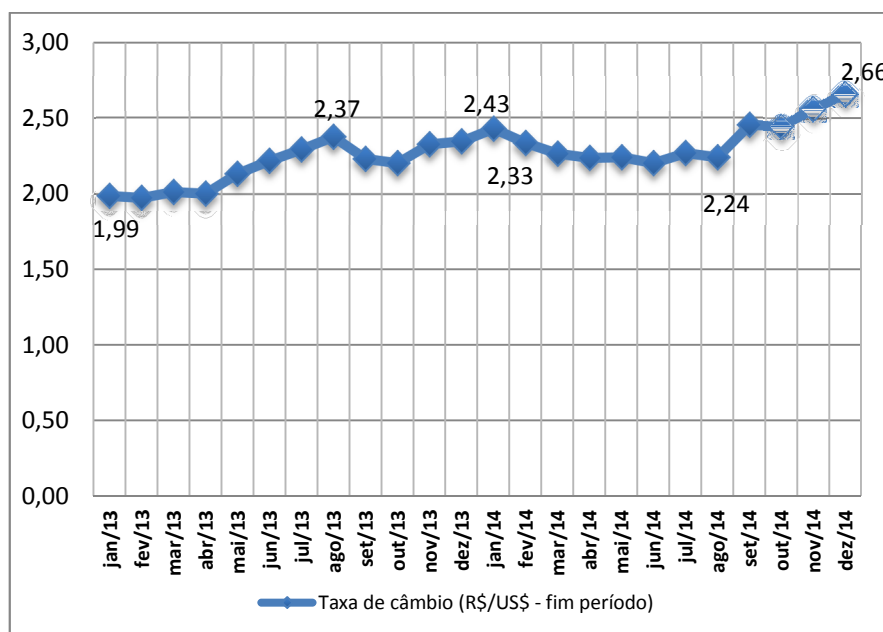
Fonte: BCB

³⁹ Ata da 188ª Reunião do Copom. Brasília. 20 e 24.01.2015. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/?COPOM189>. Acesso em 02.02.2015.

No tocante ao câmbio, observa-se a significativa desvalorização do real no segundo semestre de 2014, com a cotação passando de R\$2,24/US\$ em agosto de 2014 para cerca de R\$2,66/US\$ ao final do ano, com um aumento de 18%.

Essa trajetória ascendente da taxa de câmbio interrompeu período de relativa estabilidade, quando essa taxa oscilou entre R\$2,20/US\$ a R\$2,30/US\$, como evidenciado no gráfico a seguir.

Gráfico 10– Taxa de câmbio nominal (R\$/US\$) - 2014



Fonte: Ipeadata

Nota:

Taxa de câmbio comercial para venda: real (R\$)/dólar americano (US\$) - fim período

Vale lembrar que o real mais fraco favorece as exportações e a geração de excedentes exportáveis, mas conforme a Fundação Getúlio Vargas (FGV), não há sinais de que a economia internacional possa vir a ser um fator de dinamismo para as exportações, num contexto de queda nos preços das *commodities* e baixo crescimento da economia mundial, de modo a alavancar o crescimento da economia⁴⁰.

Para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), esse movimento ascendente da taxa de câmbio não parece resultar de uma eventual escassez de moeda estrangeira, mas de outros

⁴⁰ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Boletim Macroeconômico. Rio de Janeiro. Fevereiro de 2015, p.2. Disponível em <http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=4028818B3BDE4A56013C071D0C174AD1>. Acesso em 28.01.15.

fatores conjunturais relevantes para a formação da taxa, como o aumento das incertezas associadas ao processo eleitoral, a queda adicional dos preços das *commodities*, o movimento global de valorização do dólar e o aumento da aversão ao risco associado a países emergentes⁴¹.

Com relação às contas externas, a divulgação do balanço de pagamentos de 2014 mostrou um *superavit* de US\$10,8 bilhões em 2014, mas com um *deficit* recorde nas transações correntes de US\$90,9 bilhões, equivalentes a 4,17% do PIB, ante um *deficit* de US\$81,1 bilhões (3,62% do PIB) em 2013, mostrando uma trajetória de aumento significativo nos últimos sete anos⁴².

Deficits crescentes nas transações correntes podem sinalizar dificuldades de se obter empréstimos no exterior, que poderiam suprir a fraca poupança interna (15,8% do PIB em 2014) e ser direcionados para investimentos produtivos, sinalizando, ainda, problemas adjacentes, como baixos investimento e produtividade.

Todavia, as entradas de capital cresceram no ano passado e garantiram o financiamento do *deficit* nas transações correntes. Os investimentos estrangeiros diretos (IED) registraram ingressos líquidos de US\$ 62,5 bilhões (redução de 2,3% comparativamente ao resultado do ano anterior), com ingressos líquidos em participação no capital de empresas no País e em empréstimos intercompanhias de, respectivamente, US\$ 47,3 bilhões e US\$15,2 bilhões, em 2014⁴³.

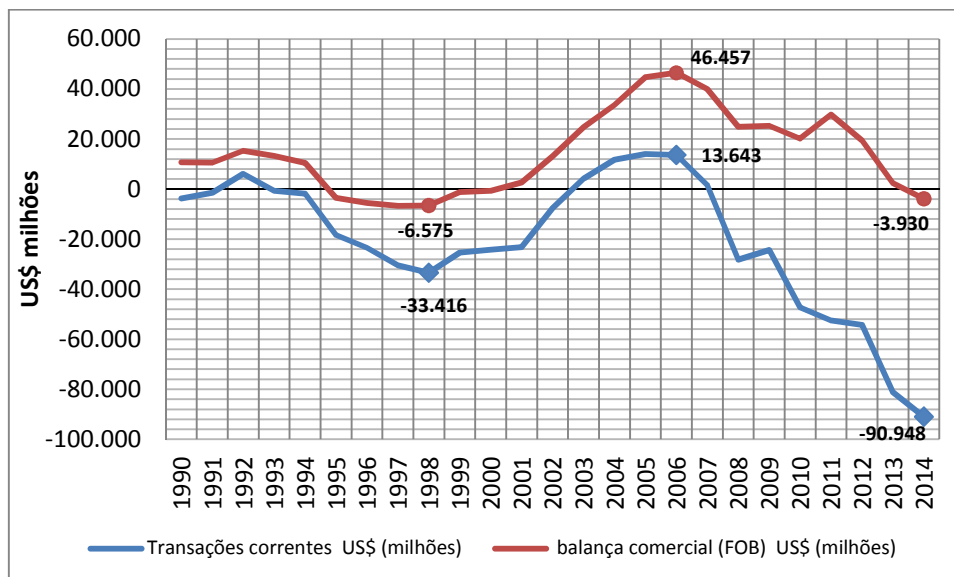
Não obstante esse resultado nas transações correntes, o destaque nas contas externas no ano passado foi a consolidação do *deficit* na balança comercial, o primeiro em base anual desde 2000, no montante de US\$ 3,9 bilhões, configurando o pior resultado desde 1998, quando se registrou um *deficit* de US\$ 6,6 bilhões, como evidenciado na tabela a seguir.

⁴¹ Cf. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Carta de Conjuntura. Rio de Janeiro. Dezembro de 2014, p.55. Disponível em www.ipea.gov.br/. Acesso em 03.02.15.

⁴² BANCO CENTRAL DO BRASIL. Nota para Imprensa. Nota Setor Externo- 23.01.15. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/?ECOIMPOM>. Acesso em 16.03.15.

⁴³ Idem.

**Gráfico 11– Brasil – Balança Comercial e Transações Correntes
Saldo - 1990 a 2014**



Fonte: BCB

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), as exportações permanecem com baixo dinamismo, especialmente nos bens manufaturados, prejudicados pela menor exportação de plataformas de petróleo; poucos produtos apresentaram desempenho positivo no ano, com destaque para petróleo, soja, carnes, café, produtos de ferro e aço; e a queda do saldo comercial foi contida pelo fraco desempenho das importações⁴⁴.

Nesse contexto, o governo federal manteve a política fiscal expansionista em 2014, já observada nos últimos anos, marcada pela manutenção do ritmo de crescimento das despesas e pela redução da taxa de expansão das receitas nos governos regionais e federal, esta última agravada pelo efeito da desaceleração da economia sobre a arrecadação.

Essa diferença entre as receitas e as despesas intensificou a deterioração dos indicadores fiscais em 2014: o resultado primário foi deficitário em R\$32,5 bilhões (0,63% do PIB) em 2014, comparativamente ao *superavit* de R\$91,3 bilhões (1,88% do PIB) em 2013.

Segundo o Banco Central do Brasil, o governo central, os governos regionais e as empresas estatais registraram *deficits* na ordem de, respectivamente, R\$20,5 bilhões, R\$7,8 bilhões e R\$4,3 bilhões em 2014; os juros nominais atingiram R\$311,4 bilhões (6,07% do PIB) em

⁴⁴ Cf. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Carta de Conjuntura. Rio de Janeiro. Dezembro de 2014, p.55.

2014, comparativamente a R\$248,9 bilhões (5,14% do PIB) em 2013. Entre os fatores determinantes dessa trajetória, o Banco Central do Brasil destaca as elevações da taxa Selic e do IPCA no ano, que incidem sobre parcela significativa do endividamento líquido, e o resultado das operações de *swap* cambial no período⁴⁵.

Em decorrência da deterioração do resultado primário e do aumento das despesas com juros, o resultado nominal, que inclui o resultado primário e os juros nominais apropriados por competência, alcançou patamar elevado, R\$343,9 bilhões (6,70% do PIB) em 2014, ante R\$157,6 bilhões (3,25% do PIB) em 2013, apontando para a piora dos resultados das contas públicas⁴⁶.

Houve também o aumento da dívida líquida do setor público (DLSP) em 2014, que alcançou R\$1.883,1 bilhões (36,7% do PIB) em dezembro do ano passado, elevando-se 3,1 p.p. ante o observado em 2013 (33,6% do PIB)⁴⁷.

Os resultados do mercado de trabalho continuam mostrando a taxa de desemprego em patamar baixo e o crescimento do rendimento real dos trabalhadores, mas começam a sofrer os efeitos do arrefecimento do nível de atividade da economia, evidenciado na redução do nível de ocupação⁴⁸ e desaceleração na criação de novos postos de trabalho em 2014.

De fato, a taxa de desocupação manteve-se em patamar baixo no ano passado, atingindo 4,3% em dezembro de 2014, pelo segundo ano consecutivo (taxa idêntica foi observada em dezembro de 2013), configurando a menor taxa da série da pesquisa, para o total das seis regiões pesquisadas.

A população economicamente ativa (PEA), formada pelos contingentes de ocupados e desocupados, foi estimada em dezembro de 2014, para o conjunto das seis regiões pesquisadas, em 24.275 mil pessoas, apresentando variação estatisticamente não significativa na comparação mensal com dezembro de 2013 (24.391 mil), com diminuição de cerca de 0,5%.

Também o contingente de pessoas ocupadas, estimado em 23.224 mil em dezembro de 2014, para o conjunto das seis regiões pesquisadas, mostrou um quadro de estabilidade na comparação com dezembro de 2013 (23.330 mil).

⁴⁵ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Nota para Imprensa. Política Fiscal - 27.01.15. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/?ECOIMPOM>. Acesso em 11.02.15.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Conforme o IBGE, o nível de ocupação refere-se à proporção de pessoas ocupadas em relação às em idade ativa (pessoas de 10 anos ou mais de idade na data de referência); população economicamente ativa (PEA) é formada pelos contingentes de ocupados e desocupados.

Todavia, o nível de ocupação, que é dado pela proporção de pessoas ocupadas em relação às pessoas em idade ativa, foi estimado pelo IBGE para o conjunto das regiões pesquisadas em 53,3% em dezembro de 2014, ante 54,2% em 2013, mostrando redução.

Por sua vez, os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) mostram que o número de empregados - total e com carteira assinada - continuou crescendo em 2014, mas a taxas bem inferiores às observadas nos anos imediatamente anteriores.

Em 2014 foram gerados 396.993 postos de trabalho celetistas, considerando a Série Ajustada, que incorpora as informações declaradas fora do prazo, como resultante, principalmente, do crescimento do emprego nos setores de Serviços (+476.108 postos) e do Comércio (+180.814 postos), cujos saldos positivos superaram a redução do emprego nos setores da Indústria de Transformação (-163.817 postos) e da Construção Civil (-106.476 postos), como evidenciado na tabela a seguir.

Tabela 5 – Brasil – Saldo ajustado do emprego - 2014

Setores de atividade econômica	Saldo Jan a Dez/2014
	Variação absoluta
Extrativa Mineral	-2.348
Indústria de Transformação	-163.817
Serviços Industriais de Utilidade Pública (SIUP)	4.825
Construção Civil	-106.476
Comércio	180.814
Serviços	476.108
Administração Pública	8.257
Agropecuária	-370
Total	396.993

Fonte: Caged

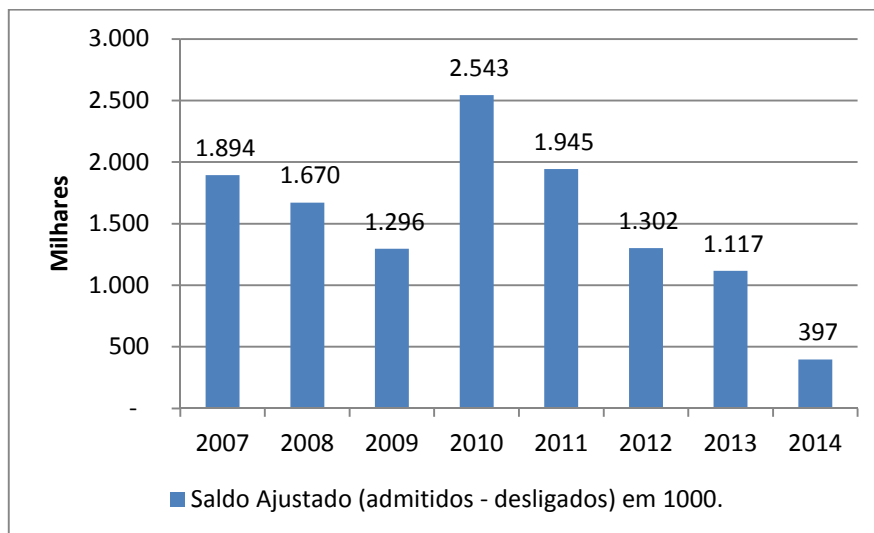
Notas:

1/Saldo de postos de trabalho celetistas = admitidos - desligados.

2/ No cálculo do saldo acumulado de 2014 estão considerados os dados de declarações recebidas fora do prazo, no período de janeiro a novembro de 2014.

Observa-se, no entanto, que essa geração de vagas de empregos formais em 2014 (396.993 novos postos) representa uma queda de 64,4% em relação às vagas abertas em 2013, que somaram 1.117.171, configurando o pior resultado para um ano, considerando a série ajustada, que tem início em 2002 - o recorde foi em 2010, com a criação de 2.543.117 milhões de vagas de empregos formais.

**Gráfico 12 – Brasil – Postos de trabalho celetistas - Saldo ajustado
2007 - 2014**



Fonte: BCB

Como se observa no gráfico anterior, o ritmo de crescimento do emprego formal vem apresentando um arrefecimento desde 2010.

Em que pese o arrefecimento no nível da ocupação e redução no saldo dos novos postos de trabalho, os rendimentos reais continuaram apresentando crescimento no ano passado, ainda que a taxas mais modestas.

O rendimento médio real habitual dos trabalhadores foi estimado em R\$2.122,10, para o conjunto das seis regiões pesquisadas pelo IBGE, no mês de dezembro de 2014, resultado 1,6% superior ao apurado em dezembro de 2013, de R\$2.089,57, movimento que pode ser explicado, em boa medida, pelo avanço do emprego formal, que oferece maiores salários que as demais ocupações – e, como mencionado anteriormente, havia evidências de que o mercado de trabalho teria operado, até então, em pleno emprego.

De toda forma, a despeito da baixa taxa de desemprego observada no país e do crescimento do rendimento, o fraco desempenho da economia começa a afetar o mercado de trabalho em 2014, refletindo na relativa estabilidade da população economicamente ativa e na redução da ocupação e do saldo dos postos de trabalho.

Por fim, entende-se que a estagnação da economia brasileira em 2014, evidenciada na taxa de variação do PIB, com crescimento de 0,1% em relação a 2013, em nítida trajetória de desaceleração desde 2010, com piora dos seus fundamentos, afetou negativamente o

desempenho da economia fluminense e finanças do Governo do Estado do Rio de Janeiro, como examinado a seguir.

3.1.2. O DESEMPENHO DA ECONOMIA FLUMINENSE⁴⁹

Segundo as estimativas da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ), o Estado do Rio de Janeiro, segunda unidade da federação em termos de Produto Interno Bruto, foi responsável por 10,5% do PIB do país, com uma variação de 0,9% em 2014.

Esse crescimento do PIB estadual (0,9%) em 2014 foi inferior ao observado em 2013 (2,1 %), mas superou o nacional (0,1%), totalizando R\$579.433 milhões em 2014, o que resultou num PIB per capita de R\$35.200, superior ao apurado pelo IBGE para o país (R\$27. 229).

Tabela 6 – PIB Brasil e Estado do RJ - 2007-2014

Ano	Rio de Janeiro					Brasil	Relação
	Produto Interno Bruto			População residente (habitantes)	PIB per capita (R\$)	Produto Interno Bruto 1.000.000 R\$	PIB RJ/ PIB Brasil (%)
	1.000.000 R\$	Volume					
		Índice 1995=100	Variação anual (%)				
2007	296.768	125,53	3,62	15.420.450	19.245	2.661.345	11,15
2008	343.182	130,74	4,15	15.872.362	21.621	3.032.203	11,32
2009	353.878	133,3	1,96	16.010.429	22.103	3.239.404	10,92
2010	407.123	139,25	4,46	15.993.583	25.455	3.770.085	10,80
2011	462.376	142,22	2,13	16.112.678	28.696	4.143.013	11,16
2012	504.221	144,96	1,93	16.231.365	31.065	4.392.093	11,48
2013 ¹	576.012	148,02	2,11	16.369.179	35.189	4.837.950	11,91
2014 ¹	579.433	149,31	0,87	16.461.173	35.200	5.521.256	10,49

Fonte: Ceperj/Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas (CEEP).

Nota:

1/2013 e 2014: estimativas preliminares para o PIB regional.

Conforme a Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ), o resultado do PIB estadual (0,9%) por setor

⁴⁹ As informações relativas ao PIB estadual, obtidas junto à Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ), estão disponíveis no banco de dados da SSR/TCE-RJ.

econômico mostra uma queda na Agropecuária e na Indústria de 0,2% e 0,6%, respectivamente, e uma expansão de 1,6% em Serviços no ano passado.

Segundo a Fundação, a variação negativa em volume da Agropecuária decorreu principalmente, do fraco desempenho do cultivo da cana-de açúcar (-3,4%).

Na Indústria, o destaque positivo foi o desempenho da Extrativa Mineral, que acumulou crescimento de 1,7%, influenciado pelo aumento na produção de petróleo e gás natural; as demais atividades industriais registraram queda em volume: Indústria de Transformação (-4,0%), Construção Civil (-1,4%) e Produção de eletricidade, gás e água (-3,4%).

No setor de Serviços, que participa com 66% do PIB Estadual, as atividades que apresentaram crescimento foram: Transporte e armazenagem (9,9%), Atividades imobiliárias (7,1%), Serviço de Informação (6,8%) e Comércio (3,2%).

De fato, os principais indicadores do nível de atividade no Estado do Rio de Janeiro - produção industrial, volume de vendas e receitas do comércio varejista, serviços e emprego e renda - já sinalizavam para um fraco crescimento da economia fluminense em 2014, mas superior ao nacional, ratificando o quadro de desaceleração, quando comparados com os resultados do ano anterior.

No que se refere à produção industrial do Rio de Janeiro, a Pesquisa Mensal da Indústria do IBGE mostrou uma retração de 3,0% em 2014, na comparação anual, resultado ligeiramente melhor que o desempenho médio nacional (-3,2%), como evidenciado na tabela apresentada mais adiante⁵⁰.

Conforme essa pesquisa, foi determinante para esse resultado da Indústria Geral (-3,0%) a queda de 4,7% observada na Indústria de Transformação, uma vez que a Indústria Extrativa apresentou um crescimento de 1,6% em 2014.

Na Indústria de Transformação, o impacto negativo mais significativo ficou com o setor de veículos automotores (-24,4%), pressionado, especialmente, pela menor fabricação de caminhões, automóveis e chassis com motor para ônibus ou para caminhões.

O IBGE ainda destaca os recuos decorrentes da produção de coque, produtos derivados do petróleo e biocombustíveis (-2,3%), de metalurgia (-4,6%) e de outros produtos químicos (-8,3%),

⁵⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física - Regional. Rio de Janeiro. Dezembro de 2014, p.28. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/industria/pimpfregional/default.shtm>. Acesso em 03.02.14.

explicados principalmente pela queda na produção de óleo diesel; de bobinas grossas de aço ao carbono, folhas-de-flandres e ligas de alumínio em formas brutas; e de aditivos para óleos lubrificantes, tintas e vernizes para impressão e inseticidas para uso na agricultura, respectivamente.

Em sentido oposto, a pesquisa registra o crescimento na produção dos setores extrativos (1,6%) e de manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos (6,4%), que exerceram as contribuições positivas mais relevantes sobre o total da indústria, impulsionados, sobretudo, pela maior extração de óleos brutos de petróleo e gás natural, no primeiro ramo; e na maior quantidade de serviços prestados de manutenção e reparação de aeronaves, turbinas e motores de aviação, de máquinas motrizes não elétricas, de navios ou outras embarcações e de máquinas e equipamentos para usos industriais, no segundo.

Segundo o IBGE, em termos regionais, esse resultado da Indústria Geral fluminense (-3,0%) ficou aquém de dez dos quatorze locais pesquisados, que apontaram crescimento na produção, e próximo ao observado para o país (-3,2%). Na tabela a seguir são apresentados os resultados de alguns dos resultados regionais.

Tabela 7 – Indústria Geral - Indicadores da Produção Física
Resultados Regionais — 2014 - Variação (%)

Locais	Acumulado Jan - Dez 2014
Amazonas	-3,9
Pará	8,1
Região Nordeste	-0,2
Ceará	-2,9
Pernambuco	0,1
Bahia	-2,8
Minas Gerais	-2,9
Espírito Santo	5,6
Rio de Janeiro	-3,0
São Paulo	-6,2
Paraná	-5,5
Santa Catarina	-2,2
Rio Grande do Sul	-4,3
Mato Grosso	3,0
Goiás	1,7
Brasil	-3,2

Fonte: IBGE

Como se observa na tabela anterior, a retração observada na indústria fluminense (-3,0%) em 2014 não é um resultado isolado, mas similar ao obtido em outros estados brasileiros, refletindo as dificuldades observadas na indústria e na economia brasileira em 2014.

Quanto aos indicadores do comércio, segundo a Pesquisa Mensal do IBGE, o comércio varejista ampliado do Estado do Rio de Janeiro apresentou taxas positivas em 2014, tanto para o volume de vendas (1,7%), quanto para a receita nominal de vendas (7,5%), com relação a 2013⁵¹.

Essa pesquisa ampliada mostra que o aumento no volume das vendas do comércio ampliado no Estado do Rio de Janeiro em 2014 (1,7%) foi resultante do desempenho positivo das atividades combustíveis e lubrificantes (3,3%), hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo (3,5%), artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, de perfumes e cosméticos (5,6%), materiais de construção (0,7%) e outros artigos de uso pessoal (9,6%), uma vez que as demais atividades apresentaram redução, a saber: tecidos, vestuários e calçados (-0,3%), móveis e eletrodomésticos (-3,8%), livros, jornais, papéis e revistas (-7,0%), equipamentos e materiais para informática e de comunicação (-9,3%), e veículos e motocicletas, partes e peças (-1,1%).

Essas taxas observadas no comércio varejista ampliado no Estado do Rio de Janeiro (sem ajustamento sazonal) foram positivas e superiores àquelas observadas para o país, referentes ao volume de vendas (-1,7%) e à receita nominal de vendas (3,9%), como evidenciado na tabela a seguir, que apresenta alguns dos resultados regionais.

⁵¹ Optou-se por demonstrar a variação do comércio varejista ampliado, que compreende as atividades Veículos e motos, partes e peças e Material de construção, além de todas as outras computadas no comércio varejista, em razão da importância relativa dessas atividades no Estado do Rio de Janeiro. As atividades do comércio varejista são: Combustíveis e lubrificantes, Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo, Tecidos, vestuário e calçados, Móveis e eletrodomésticos, Artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos e de perfumaria, Equipamentos e material para escritório informática e comunicação, Livros, jornais, revistas e papelaria, Outros artigos de uso pessoal e doméstico. Também o comércio varejista no Estado do Rio de Janeiro apresentou resultado positivo, superior ao ampliado, em 2014 na comparação com 2013, assinalando variação de 3,2% no volume de vendas e de 10,2% da receita nominal, ambas acima da média nacional, de 2,2% e 8,5%, respectivamente. Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Mensal do Comércio. Rio de Janeiro. Dezembro de 2014.

Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/comercio/pmc/default.shtm>. Acesso em 31.03.15.

**Tabela 8 Comércio Varejista Ampliado – Receita Nominal e Volume de Vendas
– Resultados Regionais – 2014 - Variação (%)**

Locais	Acumulado 2014	Jan - Dez
	Receita Nominal	Volume de Vendas
Amazonas	6,1	2,0
Ceará	8,9	4,0
Pernambuco	6,3	1,4
Bahia	6,5	1,1
Minas Gerais	4,4	-0,2
Espírito Santo	0,9	-3,9
Rio de Janeiro	7,5	1,7
São Paulo	0,2	-6,2
Paraná	2,6	-3,0
Santa Catarina	6,8	1,4
Rio Grande do Sul	5,3	0,3
Mato Grosso	5,9	0,4
Goiás	2,7	-2,3
Brasil	3,9	-1,7

Fonte: IBGE

Com relação aos serviços, a Pesquisa Mensal do IBGE apontou para o crescimento de 7,5% em 2014 na comparação com o ano anterior, superior à média nacional (6,0%), destacando as atividades Serviços prestados às famílias (6,8%), Serviço de Informação e Comunicação (6,0%), de Transportes (9,9%), Serviços profissionais, administrativos e complementares (7,0%) e Outros Serviços (7,2%)⁵².

⁵² Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Mensal de Serviços. Rio de Janeiro. Dezembro de 2014. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/servicos/pms/default.shtm>. Acesso em 23.02.2015.

Tabela 9 – Serviços – Receita Nominal
Resultados Regionais - 2014 - Variação (%)

Locais	Acumulado Jan - Dez 2014
Amazonas	7,3
Ceará	8,0
Pernambuco	3,9
Bahia	7,0
Minas Gerais	2,4
Espírito Santo	2,6
Rio de Janeiro	7,5
São Paulo	5,7
Paraná	5,8
Santa Catarina	9,0
Rio Grande do Sul	4,3
Mato Grosso	6,2
Goiás	9,0
Distrito Federal	15,8
Brasil	6,0

Fonte: IBGE

No que se refere ao comércio exterior, segundo o Banco Central do Brasil, a balança comercial do Estado acumulou *superavit* de US\$1.041 milhões, ante um déficit de US\$320 milhões em 2013. As exportações elevaram-se 6,3% e as importações diminuíram 0,1%, totalizando US\$22,6 bilhões e US\$21,6 bilhões, respectivamente⁵³.

Segundo o Banco Central do Brasil, as vendas e as compras externas de óleos brutos de petróleo, que representaram 57,2% e 17,1% dos respectivos totais, cresceram 10,5% e 24,6% em 2014, gerando ainda um *superavit* de US\$ 2 bilhões no ano⁵⁴.

O aumento das exportações refletiu reduções de 6,0% nos preços e aumento de 13,1% no *quantum*, destacando-se o crescimento nas vendas de produtos básicos (de 11,4%, sendo de óleos brutos de petróleo, 10,5%) e de semimanufaturados (16%). Já a queda das importações, por sua vez, resultou da redução de 0,1% nos preços e de aumento de 0,1% no *quantum*, ressaltando-se as quedas nas compras de bens de consumo (-14,7%) e de bens de capitais

⁵³ Cf. BANCO CENTRAL DO BRASIL. Boletim Regional. Rio de Janeiro. Janeiro de 2015, p. 56. Disponível em www.bcb.gov.br. Acesso em 25.03.15.

⁵⁴ Idem.

(-5,4%) e elevação nas aquisições de matérias-primas e produtos intermediários (3,9%) e combustíveis e lubrificantes (6,6%)⁵⁵.

No tocante à variação do nível geral de preços, a inflação na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), medida pelo IPCA, apresentou um aumento de 7,60% em 2014, ante 6,16% em 2013, situando-se acima da média nacional (6,41%) como a mais elevada entre as regiões pesquisadas⁵⁶.

Segundo o Banco Central do Brasil, todos os grupos desse índice, à exceção de saúde e cuidados pessoais, variaram mais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) do que na média do país (p. ex., alimentação e bebidas, 10,02%; habitação, 8,84%; transportes, 6,04%)⁵⁷.

Tabela 10 – IPCA – Variação acumulada no ano (% a.a.)

Locais	IPCA	
	Peso Regional (%)	Variação acumulada no ano (%)
Rio de Janeiro	12,06	7,60
Brasília	2,80	6,29
Goiânia	3,59	7,20
Campo Grande	1,51	6,77
Belém	4,65	6,59
Vitória	1,78	6,17
Curitiba	7,79	6,66
Porto Alegre	8,40	6,77
Salvador	7,35	5,76
Fortaleza	3,49	6,03
São Paulo	30,67	6,10
Belo Horizonte	10,86	5,83
Recife	5,05	6,32
Brasil	100,00	6,41

Fonte: IBGE

⁵⁵ Cf. BANCO CENTRAL DO BRASIL. Boletim Regional. Rio de Janeiro. Janeiro de 2015, p.55. Disponível em www.bcb.gov.br. Acesso em 25.03.15.

⁵⁶ O IPCA, calculado pelo IBGE desde 1980, se refere às famílias com rendimento monetário de 01 a 40 salários mínimos, qualquer que seja a fonte, e abrange dez regiões metropolitanas do país, além dos municípios de Goiânia, Campo Grande e de Brasília. Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Indicadores IBGE – Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - IPCA INPC. Rio de Janeiro. Dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 16.04.15.

⁵⁷ Cf. BANCO CENTRAL DO BRASIL. Boletim Regional. Rio de Janeiro. Janeiro de 2015, p. 57. Disponível em www.bcb.gov.br. Acesso em 25.03.15.

Os preços dos itens monitorados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) aumentaram 6,66% (energia elétrica, 9,95%; planos de saúde, 9,47%; ônibus urbano, 9,09%; gasolina, 5,60%) e os preços dos itens livres cresceram ainda mais 7,95% (alimentação fora do domicílio, 11,97%; empregado doméstico, 13,78%; aluguel, 11,08%)⁵⁸.

No que se refere ao emprego e à renda fluminenses, a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE registrou no fechamento do ano de 2014 números positivos para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ)⁵⁹.

A taxa de desemprego na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), que teve uma trajetória declinante a partir do segundo semestre de 2013, registrou 3,5% em dezembro de 2014, com redução de 0,2 p.p. ante a registrada em dezembro de 2013 (3,7%), configurando a menor taxa na série histórica do IBGE para a região e para um mês de dezembro.

Todavia, conforme essa pesquisa do IBGE, o nível de ocupação recuou na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), passando de 52,5% em dezembro de 2013 para 51,3% em dezembro de 2014, com queda de 1,2 p.p., com movimento similar ao observado no total das seis regiões pesquisadas.

Quanto ao rendimento médio real habitualmente recebido pelos trabalhadores, essa pesquisa estimou o valor de R\$2.378,60 no mês de dezembro de 2014 para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) - superior ao verificado no país (R\$2.122,10) -, apurado com base no conjunto das seis regiões metropolitanas pesquisadas, mostrando um aumento de 2,5% ante o computado em dezembro de 2013 para a região (R\$2.318,77), evidenciando crescimento na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), a despeito da inflação observada no Estado do Rio de Janeiro no ano (7,6%).

Com relação ao emprego formal, foram gerados apenas 34,7 mil novos postos de trabalho no período, ante 63,7 mil em 2013. Segundo dados da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ), esse resultado se deve, sobretudo, aos saldos positivos no emprego no setor de Serviços (35.747 postos) e Comércio (7.217 postos), com crescimentos mais significativos, em contraponto à redução

⁵⁸ Cf. BANCO CENTRAL DO BRASIL. Boletim Regional. Rio de Janeiro. Janeiro de 2014, p. 57.

⁵⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Mensal do Emprego. Rio de Janeiro. Dezembro de 2014.

observada na Construção Civil (-4.162 postos), Indústria de Transformação (-3.765 postos) e Extrativa Mineral (-593 postos), como evidenciado na tabela a seguir⁶⁰.

Tabela 11 – Geração de Empregos diretos – setor formal – ERJ - 2014

Empregos diretos	Acumulado 2013	Acumulado 2014
Agropecuária, extrativa vegetal, caça e pesca	32	115
Extrativa mineral	-413	-593
Indústria de transformação	8.271	-3.765
Construção civil	8.071	-4.162
Serviços Industriais de Utilidade Pública	-2.556	186
Comércio	14.622	7.217
Serviços	35.144	35.747
Administração Pública	508	-1
Total	63.679	34.744

Fonte: Ceperj

Nesse contexto, a arrecadação estadual em 2014 mostrou um fraco crescimento na comparação com o ano anterior (+1,03%), totalizando R\$78,1 bilhões em 2014, mas a arrecadação do ICMS⁶¹, um indicador do ritmo da atividade econômica no Estado, caiu 2,47% nessa mesma comparação anual, acompanhando a tendência de queda do ritmo das atividades já analisadas. O exame detalhado da arrecadação estadual e do ICMS consta do tópico 4.1.3 do presente relatório.

Em suma, observa-se que importantes indicadores da economia fluminense apontam para a desaceleração do nível de atividade no Estado do Rio de Janeiro e desaquecimento do mercado de trabalho fluminense no ano passado, fato confirmado pelo fraco crescimento do PIB estadual em 2014 (0,9%), consoante o estimado pela Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ). Embora esse resultado do PIB estadual seja superior ao nacional (0,1%), configura a menor taxa de crescimento do PIB observada nos últimos anos.

⁶⁰ FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO. Boletim de Conjuntura Econômica Fluminense, Ano VI, número 12, p. 5. Disponível em http://www.ceperj.rj.gov.br/Bolcon/boletim_mar%C3%A7o_2015.pdf. Acesso em 18.03.2015.

⁶¹ Neste total não está incluído o valor referente ao Adicional do ICMS, referente a Lei nº 4.056/02.

4 – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

Este capítulo tem por objetivo analisar a gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado do Rio de Janeiro, comparando o desempenho alcançado no exercício de 2014 com o do exercício anterior, no que concerne às questões mais relevantes.

A análise transcorrerá sob a nova ótica da ciência contábil trazida pelo processo de padronização, tendo em vista os aspectos orçamentário, patrimonial e fiscal, podendo os diversos atos e fatos registrados pela contabilidade estadual alcançar apenas um, dois ou todos os aspectos citados.

O aspecto orçamentário compreende o registro e a evidenciação quanto à aprovação e execução do orçamento público. Tais registros são base para elaboração do Balanço Orçamentário e Financeiro, bem como para o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO).

Já o aspecto patrimonial compreende o registro da composição patrimonial do ente público, observando-se os princípios e as normas contábeis voltadas para o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos ativos e passivos e de suas variações patrimoniais. Este aspecto se reflete principalmente no Balanço Patrimonial (BP) e na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP).

Por último, o aspecto fiscal compreende a apuração e evidenciação, por meio da contabilidade, dos indicadores estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tais como despesas com pessoal, operações de crédito e dívida consolidada. Ainda, verifica-se o equilíbrio das contas públicas através da apuração da disponibilidade de caixa e dos resultados primário e nominal, dentre outros, evidenciados principalmente através do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Em que pese o exame da Coordenadoria competente apontar “que os valores apresentados neste tópico não apresentam com fidedignidade a real situação orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, uma vez que não foram registradas variações passivas diminutivas no montante de R\$1.000.863.681”, em decorrência da assunção de obrigações sem o regular processo de despesa, remete-se ao subitem 5.8.1 deste Parecer em que foi acolhido o posicionamento da Secretaria Geral de Controle Externo, que demonstrou que os efeitos desta inobservância não podem macular as Contas de Governo, devendo ser verificados nas contas de gestão dos Ordenadores de Despesa.

Mudanças na Contabilidade Aplicada ao Setor Público

A contabilidade no país atravessa significativas transformações rumo à convergência aos padrões internacionais, causadas pelas constantes mudanças no cenário econômico mundial em que a economia globalizada, o desenvolvimento do mercado internacional de capitais e o aumento dos investimentos estrangeiros geram a necessidade de utilização de normas e procedimentos que contribuam para reduzir as diferenças das informações contábeis entre os países.

No âmbito do processo de adequação da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP) às IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*), normas internacionais da área contábil, o objetivo principal é o resgate da contabilidade patrimonial, fazendo despertar para a Administração Pública o entendimento de que o objeto da CASP é o patrimônio público, e não somente o controle do orçamento.

Ademais, a Contabilidade Aplicada ao Setor Público é um ramo da ciência contábil que auxilia a instrumentalização do controle social, tendo como finalidade fornecer informações sobre resultados econômicos, financeiros e patrimoniais aos usuários, no sentido de contribuir para a tomada de decisões e adequada prestação de contas, sendo peça fundamental na busca da transparência, um dos pressupostos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A administração pública tem a finalidade de atender às demandas da sociedade, já que o titular do patrimônio público é o povo, razão pela qual o Estado se sujeita em toda a sua atuação ao princípio da indisponibilidade do interesse público.

Portanto, a busca da sociedade por transparência nas contas públicas exige informações confiáveis que reflitam a real situação patrimonial, com base na utilização das melhores práticas, possibilitando apurar os custos da prestação de serviços públicos, para a comparabilidade dos processos entre diferentes gestões.

Após amplo processo participativo iniciado em 2004, o Conselho Federal de Contabilidade aprovou, a partir de 2008, o conjunto de 11 Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas Aplicadas ao Setor Público, as NBCT SP. Com isso, objetivou modernizar práticas, estabelecer parâmetros, uniformizar conceitos, reconhecer os ativos e passivos públicos, contribuir para a transparência, proporcionar a qualidade das informações, permitir a comparabilidade, aprimorar controles, possibilitar a correta apuração dos custos dos serviços públicos e a elaboração de demonstrações contábeis com enfoque patrimonial.

A Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do sistema de contabilidade, no intuito de consolidar as contas dos entes da Federação e em busca de promover a convergência das normas contábeis, criou grupos com caráter técnico e consultivo para a adequação das normas e procedimentos, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Além disso, instituiu o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), definindo a utilização de um plano de contas único, o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), assim como a elaboração de novas Demonstrações Contábeis (DCASP) adequadas aos padrões internacionais, sob os enfoques orçamentário e patrimonial, estabelecendo uma única linguagem contábil para a Federação brasileira.

A padronização permitirá à sociedade comparar as Demonstrações Contábeis de todos os entes, fato que, juntamente com o processo de transparência das contas públicas, possibilitará ao cidadão melhor avaliar a gestão governamental.

Esses procedimentos inicialmente deveriam ser adotados de forma facultativa a partir de 2010 e obrigatória a partir de 2012, para a União, Estados e Distrito Federal e, a partir de 2013, para os Municípios, conforme disposto nas portarias STN nº 664/10 e nº 665/10. Tais prazos foram alterados por portarias da Secretaria do Tesouro Nacional que aprovaram as edições posteriores do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, sendo atualmente definidos pela portaria STN nº 634/13.

Nesse contexto, o Plano de Contas e as Demonstrações Contábeis Aplicados ao Setor Público deverão ser adotados por todos os entes da Federação até o término do exercício de 2014. Quanto aos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PCP), definidos no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público e de observância igualmente obrigatória para todos os entes federados, terão prazos finais de implantação estabelecidos de forma gradual por meio de atos normativos da Secretaria do Tesouro Nacional.

A Contadoria Geral do Estado do Rio de Janeiro implantou o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público no início do exercício de 2013, tornando-se o primeiro ente da Federação que utiliza o SIAFEM a implantar o novo plano de contas, trazendo como consequência a atualização das rotinas contábeis e a elaboração das Demonstrações Contábeis pelos modelos definidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (5ª edição)⁶².

⁶² Conforme doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15 (vol. 2).

Os demonstrativos apresentados nas Contas de Governo de 2014 contemplam os saldos contábeis consolidados da administração direta e indireta dos três poderes do Estado - excluindo-se os das empresas estatais independentes (CEDAE, Imprensa Oficial e AGERIO)-, expressos por meio do SIAFEM/RJ.

Tais valores são revelados por meio do Balanço Orçamentário (BO), do Balanço Financeiro (BF), da Demonstração do Fluxo de Caixa (DFC), do Balanço Patrimonial (BP), da Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), bem como das Notas Explicativas (NE), que são partes integrantes das demonstrações contábeis. Também foi apresentada voluntariamente a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL).

Em 2014, também iniciou-se no Estado a implantação do novo Sistema de Administração Financeira e Orçamentária do Estado do Rio de Janeiro – SIAFE-Rio, objetivando contribuir para a adoção integral dos novos procedimentos.

Além disso, a Contadoria Geral do Estado elaborou, em 2014 e 2015, relatórios gerais dos procedimentos previstos no cronograma de ações com o objetivo de posicionar sobre o processo de implementação da contabilidade aplicada ao Setor Público ao TCE-RJ, fazendo parte da composição da prestação de contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro⁶³.

Ressalta-se que uma mudança tão significativa como esta na administração pública não se realiza repentinamente, sendo necessários períodos de transição para adequação às normas, de modo que os profissionais possam internalizá-las e que passem a fazer parte do cotidiano do setor público.

Outros projetos ainda estão em desenvolvimento, como a contabilização da receita sob o enfoque contábil pelo regime de competência, a adoção de nova metodologia para reconhecimento dos bens patrimoniais, o controle contábil do planejamento e a implantação do sistema de custos. Portanto, a consolidação das novas práticas contábeis ocorrerá gradativamente.

Em síntese, a aplicação gradual das novas regras da Contabilidade Aplicada ao Setor Público trará benefícios para a sociedade, apresentando informações confiáveis para o cidadão, de forma a propiciar maior transparência e controle do patrimônio público.

⁶³ Doc. TCE-RJ nº 7.016-1/15

4.1 – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

4.1.1 – INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o planejamento orçamentário de longo prazo para a Administração Pública por meio de seu artigo 165. Com efeito, o planejamento passou a ser considerado instrumento fundamental para definir as ações governamentais, estando diretamente vinculado à transparência e ao controle da gestão fiscal, consoante art. 1º, § 1º e 48 da Lei Complementar n.º 101/00⁶⁴.

A norma constitucional prevê que os instrumentos de planejamento orçamentário e controle serão estabelecidos por lei de iniciativa do Poder Executivo, os quais devem integrar-se harmoniosamente e estar compatibilizados com o planejamento global (econômico e social), consoante art. 165, § 4º da CF, sendo eles:

- Plano Plurianual (PPA): evidencia as diretrizes e estratégias para um período de quatro anos; procura ordenar as ações governamentais que levem ao atingimento dos objetivos e metas nele fixados.
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): deve ser compatível com o PPA. Compreende as metas e prioridades do governo, orienta a elaboração da LOA do ano subsequente, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Conterá, ainda, os anexos de metas fiscais e riscos fiscais, estabelecidos pela LRF.
- Lei Orçamentária Anual (LOA): prevê as receitas a serem arrecadadas no exercício e fixa as despesas que devem ser realizadas com os referidos recursos. Consiste no planejamento de execução das ações de governo dispostas na LDO, compatíveis com o PPA. Nela são demonstrados os projetos e/ou atividades que serão executados no período de um ano e quais receitas irão financiá-los, sempre em estrita atenção aos princípios orçamentários.

⁶⁴ BRASIL. PLANALTO. Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. “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.” [...] “Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acessado abril 2015. Grifei.

4.1.1.1 – Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015, instituído pela Lei Estadual nº 6.126, de 28.12.11, foi concebido em um modelo de planejamento estruturado em três dimensões: estratégica, tática e operacional, sendo construído em torno de macro-objetivos de Governo e de objetivos setoriais, definidos pelas Secretarias de Estado.

O artigo 8º do referido diploma legal determina que a programação do Plano Plurianual 2012-2015 será revista anualmente, baseada no processo de monitoramento e avaliação da execução dos programas, bem como nas metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício.

Tal revisão permite a adequação do Plano Plurianual às eventuais modificações ocorridas no cenário político, institucional ou econômico do Estado ou da federação.

Assim, para o exercício de 2014, a revisão do Plano Plurianual foi realizada por meio da Lei Estadual nº 6.669, de 13.01.14, estabelecendo 25 macro-objetivos, associados a 182 objetivos setoriais, organizados em 6 eixos temáticos, os quais agrupam as Secretarias de Estados e respectivos órgãos e entidades vinculadas, constituindo as denominadas macroáreas⁶⁵.

A seguir apresentam-se os macro-objetivos por macroáreas de atuação⁶⁶.

a) Capital Humano

- posicionar o Estado do Rio de Janeiro (ERJ) entre os cinco primeiros colocados no índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB), tornando-se referência de bons resultados educacionais no cenário nacional;
- promover o desenvolvimento científico, a inovação tecnológica e a capacitação profissional do cidadão, visando ao desenvolvimento econômico e tendo como meta a redução das diferenças sociais, através da ação articulada entre o governo, a academia e o setor produtivo;
- formular políticas públicas com a participação da sociedade, valorizando a diversidade cultural, democratizando o acesso à cultura, estimulando a criação artística e a economia criativa, fomentando a preservação do patrimônio material e imaterial e a modernização da gestão;

⁶⁵ Organização adotada pela equipe de planejamento do Gerj para evidenciar os macro-objetivos. PPA 2012-2015, Revisão 2014-2015, anexo I, pág. 09.

⁶⁶ Conforme análise efetuada no PPA 2012-2015, revisão 2014-2015, anexos I e II.

- dotar o Estado do Rio de Janeiro de condições de infraestrutura e serviços para o êxito dos megaeventos já programados, maximizando oportunidades para torná-lo referência nacional e destino mundial do esporte, assim como formular e desenvolver políticas públicas, ações e parcerias voltadas para o incremento de atividades em todas as regiões do Estado, com ênfase na interiorização, e para a continuidade do fomento ao esporte e ao lazer em todas as suas potencialidades e perspectivas;
- promover o desenvolvimento sustentável e integrado do turismo no Estado do Rio de Janeiro.

b) Qualidade de Vida

- melhorar a situação de saúde da população do Estado do Rio de Janeiro;
- promover a redução de desastres no Estado do Rio de Janeiro;
- implementar as políticas ambientais que concorrem para a promoção do desenvolvimento sustentável por meio da consolidação das agendas azul, verde e marrom;
- Diminuir a vulnerabilidade social causada pelo consumo abusivo de substâncias psicoativas, lícitas e ilícitas.
- Atender a política do idoso com ênfase no envelhecimento saudável.

c) Cidadania

- pacificar as comunidades, otimizar as atividades policiais, reduzir os índices de criminalidade, aumentar a sensação de segurança, promover a modernização tecnológica e a segurança dos grandes eventos;
- renovar o sistema penitenciário e ressocializar os apenados com inclusão positiva;
- integrar as políticas sociais, erradicar a pobreza extrema e promover a defesa dos direitos humanos;
- promover a inclusão produtiva com intermediação de empregos, atender e qualificar o trabalhador para inserção e reinserção no mercado de trabalho.

d) Infraestrutura

- ampliar a infraestrutura com inclusão social e econômica;

- melhorar a mobilidade de passageiros e a logística de cargas, por meio da requalificação dos sistemas de transportes públicos, com foco nos corredores estruturais;
- reduzir o *deficit* habitacional através da melhoria das condições de moradia, infraestrutura e regularização fundiária;
- promover a gestão e a função social do território e da economia, por meio de políticas públicas de estímulo e fomento ao desenvolvimento regional de forma integrada e sustentável, estabelecer arranjos racionais para a distribuição de alimentos e melhoria das condições de produção e comercialização de pescado.

e) Economia e Gestão

- prover e gerir os recursos financeiros do Estado com excelência, maximizando o cumprimento de obrigações tributárias, garantindo o aumento sustentável da arrecadação e promovendo a gestão fiscal responsável;
- modernizar e promover a eficiência da administração pública estadual, melhorando a qualidade do gasto e tornando mais transparente a prestação de contas à sociedade;
- promover condições adequadas ao desenvolvimento das relações de consumo no Estado do Rio de Janeiro.
- promover a articulação institucional e política e o apoio logístico às demais políticas de governo;
- gerir e articular as ações de governo para suporte às decisões do Chefe do Poder Executivo;
- criar ambiente de negócios favorável ao desenvolvimento da atividade produtiva no Estado do Rio de Janeiro;
- consolidar a estrutura de produção agropecuária, com sustentabilidade e produtos de qualidade;

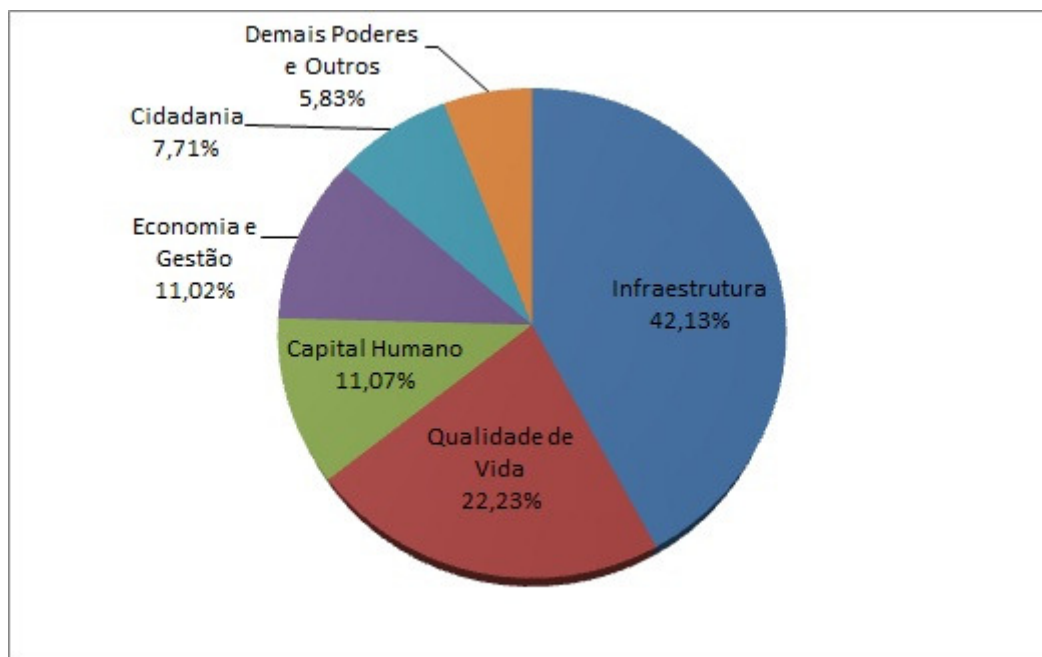
Demonstra-se, a seguir, a alocação de recursos nas respectivas macroáreas para o quadriênio 2012-2015, conforme a revisão do Plano Plurianual.

Tabela 12 – Recursos por macroáreas para o quadriênio 2012-2015

R\$1

Macroáreas	Recursos totais para o quadriênio
Infraestrutura	45.389.810.316
Qualidade de Vida	23.952.201.173
Capital Humano	11.921.413.433
Economia e Gestão	11.871.280.099
Cidadania	8.309.118.137
Demais Poderes e Outros	6.283.970.286
Total Geral	107.727.793.444

Fonte: PPA 2012-2015 Revisão 2014-2015



Observa-se que o Estado do Rio de Janeiro priorizou a macroárea Infraestrutura, consignando 42,13% dos recursos neste eixo temático, contemplando, entre outros, os macro-objetivos “melhoria da mobilidade de passageiros e a logística de cargas, por meio da requalificação dos sistemas de transportes públicos, com foco nos corredores estruturais” e “ampliação da infraestrutura com inclusão social e econômica”, os quais obtiveram a maior parcela de

recursos para o quadriênio, sendo, respectivamente, R\$20.624,63 milhões e R\$20.162,19 milhões, seguidos do macro-objetivo “melhoria da situação de saúde da população do Estado do Rio de Janeiro”, pertencente à macroárea Qualidade de Vida⁶⁷, que consignou R\$18.439,26 milhões.

A seguir, demonstram-se os novos projetos do Poder Executivo para os exercícios de 2014 e 2015, inseridos no Plano Plurianual – PPA, conforme revisão de 2014, levada a efeito por intermédio da Lei Estadual nº 6.669, de 13.01.14.

Tabela 13 – Projetos novos do Poder Executivo inseridos na revisão do PPA

R\$1		
Macroárea	Novos projetos	Recursos para o biênio 2014-2015
Qualidade de Vida	Construção do Hospital Regional de Queimados / Construção do Hospital de Oncologia da Região Serrana	10.363.475.512
Infraestrutura	Execução de Obras em Vias Urbanas - Asfalto na Porta e Bairro Novo / Recuperação, Modernização e Implantação de Obras nos Municípios do ERJ	4.234.131.793
Infraestrutura	Urbanização do Jardim Batam - PAC - RJ	3.112.316.279
Infraestrutura	Construção e Reforma dos Subistemas de Transporte Ferroviário	1.236.155.275
Capital Humano	Realização do Projeto Segundo Tempo	654.578.206
Capital Humano	Implantação de Campus Avançado em QUEIMADOS	633.629.723
Qualidade de Vida	Ampliação da Frota do CBMERJ	601.729.556
Infraestrutura	Construção de Unidades Habitacionais em Polos de Desenvolvimento Econômico	561.599.877
Qualidade de Vida	Desenvolvimento do Programa de Reaproveitamento de Óleo Vegetal - PROVE	522.940.906
Qualidade de Vida	Controle e Qualidade Ambiental	270.010.018
Cidadania	Qualificação e Aperfeiçoamento da Rede de Atendimento à Juventude	259.302.940
Infraestrutura	Ações de Apoio a Infraestrutura Local e ao Desenvolvimento Regional - SEH	166.371.440
Cidadania	Programa SuperVia e Teleférico Lilás	137.244.950

⁶⁷ Conforme análise efetuada no PPA 2012-2015, revisão 2014-2015, anexos I e II.

Qualidade de Vida	Ampliação do Sistema de Alerta e Alarme / Ampliação da Frota da Defesa Civil Estadual / Reequipamento da Defesa Civil / Implantação de Unidade de Defesa Civil / 8020 Preparação para Emergências/Desastres	112.716.000
Economia e Gestão	Acordo de Resultados da SEPLAG / Capacitação da Rede de Gestão	111.234.445
Capital Humano	Implantação da Biblioteca Central / Implantação do Espaço da Ciência / Implantação da Fazenda Experimental	80.037.179
Economia e Gestão	Nova Sede do Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro	60.793.001
Infraestrutura	Ações de Apoio a Infraestrutura Local e ao Desenvolvimento Regional - SEDRAP / Promoção de Políticas Públicas em Geotecnologias	57.377.385
Economia e Gestão	Operação Lei Seca / Operação Barreira Fiscal	47.685.143
Qualidade de Vida	Implantação da Academia da Terceira Idade	40.600.000
Infraestrutura	Acordo de Cooperação Técnico-Financeira BNDES/ITERJ	31.120.908
Infraestrutura	Elaboração de Projetos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 e Copa do Mundo 2014	29.290.000
Qualidade de Vida	Realização de Operações de Apoio aos Grandes Eventos	18.002.000
Infraestrutura	Censo Pesqueiro e Aquícola	16.427.225
Economia e Gestão	Implantação da Secretaria / Implementação das Ações do FEPROCON / Implantação de Sistema de Avaliação de Resultados	13.408.113
Infraestrutura	Sistema Integrado de Informações Cadastrais	9.093.200
Economia e Gestão	Melhorias no Sistema SIPLAG / Apoio à Gestão Municipal	7.582.795
Economia e Gestão	Modernização do Sistema de Atendimento ao Público	2.763.536
Economia e Gestão	Adequação das Instalações do DRM-RJ	2.202.599
Total geral		23.393.820.004

Fonte: PPA 2012-2015, revisão 2014-2015.

4.1.1.2 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

As diretrizes orçamentárias para o exercício de 2014 foram estabelecidas por meio da Lei Estadual nº 6.485, de 09.07.13, publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ) em 10.07.13, integrada pelos anexos de metas e riscos fiscais.

O Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), 5ª edição, estabelece regras a serem observadas pelos entes da federação para a elaboração dos Anexos de Metas Fiscais (AMF) e de Riscos Fiscais (ARF) para os exercícios de 2013 e 2014. A seguir será realizada a análise dos referidos anexos.

4.1.1.2.1 - Anexo de Metas Fiscais

a) Metas anuais (art. 4º, § 1º, LRF)

As metas anuais para os exercícios de 2014, 2015 e 2016, o resultado primário, o montante da dívida e resultado nominal, a metodologia e memória de cálculo da receita e a metodologia da despesa constam da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Da análise realizada, observou-se que as informações publicadas estão de acordo com aquelas preconizadas no Anexo de Metas Fiscais (AMF), Demonstrativo 1 do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) (5ª edição).

Entretanto, na análise das metas e apuração dos resultados primário e nominal, efetuada no tópico 5.5 deste relatório, foi apontada uma inconsistência na metodologia da previsão da meta do resultado nominal, que não levou em consideração os passivos reconhecidos, fato que compromete o resultado da meta prevista.

b) Avaliação do cumprimento das metas fiscais relativas a 2012 (art. 4º, § 2º, I, LRF)

O demonstrativo da avaliação dos resultados primário e nominal de 2012 aponta que o resultado primário realizado no exercício de 2012 representou um *deficit*, a preços correntes, de R\$908,72 milhões, estando 22,47% abaixo da meta fixada. Já o resultado nominal do mesmo exercício alcançou, a preços correntes, R\$9.500,35 milhões, estando R\$3.365,84 milhões acima da meta fixada para o exercício. A elaboração do demonstrativo se coaduna com o determinado no Anexo de Metas Fiscais (AMF), Demonstrativo 2 do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) (5ª edição).

c) Demonstrativo das metas fiscais atuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores (art. 4º, § 2º, II, LRF)

Este demonstrativo tem a finalidade de comparar a trajetória das metas de resultado primário e nominal estimadas para o triênio 2014-2016 com aquelas fixadas para os três exercícios anteriores (2011 a 2013).

A demonstração evidenciada na Lei de Diretrizes Orçamentárias não está de acordo com o previsto no Anexo de Metas Fiscais (AMF), Demonstrativo 3 do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) (5ª edição), uma vez que os resultados foram apresentados pelos seus totais, não sendo evidenciadas as respectivas especificações e, ainda, foram apresentados a preços médios de 2013 e não a preços correntes e constantes, como preconizado no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

d) Evolução do patrimônio líquido (art. 4º, § 2º, III, LRF)

Este demonstrativo tem como objetivo evidenciar a evolução do patrimônio líquido (PL) do Estado do Rio de Janeiro nos três últimos exercícios, identificando as causas de suas variações.

Entretanto, a forma apresentada na Lei de Diretrizes Orçamentárias não está de acordo com o Anexo de Metas Fiscais (AMF), Demonstrativo 4 do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) (5ª edição), deixando de ser evidenciada a composição do patrimônio líquido.

e) Origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos (art. 4º, § 2º, III, LRF)

Foi apresentado demonstrativo da alienação de ativos no período de 2010 a 2012 em conjunto com informações quanto à aplicação daqueles recursos.

Entretanto, o referido demonstrativo não foi elaborado de acordo com o padrão previsto no Anexo de Metas Fiscais (AMF), Demonstrativo 5 do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) (5ª edição).

f) Avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência dos servidores (art. 4º, §2º, IV, LRF)

O Relatório Atuarial do Rioprevidência de janeiro 2013 (data-base julho de 2012) constituiu o anexo I do Anexo de Metas Fiscais (AMF). Entretanto, embora tenha sido apresentada a projeção atuarial, não foi evidenciada a demonstração das receitas e despesas do regime

próprio de previdência dos servidores (RPPS) dos últimos três exercícios. Tal fato evidencia que o demonstrativo não foi elaborado de acordo com o padrão previsto no Anexo de Metas Fiscais (AMF), Demonstrativo 6 do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) (5ª edição).

Destaca-se que a análise do regime próprio de previdência dos servidores (RPPS) está sendo efetuada no tópico 5.7 deste relatório.

g) Estimativa e compensação da renúncia de receita (art. 4º, § 2º, V, LRF)

Consta da Lei de Diretrizes Orçamentárias a projeção da renúncia de receitas para os próximos três exercícios. Entretanto, não foram evidenciadas as medidas de compensação.

Não obstante o Governo do Estado do Rio de Janeiro vir adotando medidas para melhorar a mensuração do custo fiscal, aprimorando seus mecanismos de previsão e controle dos benefícios fiscais, auditoria de acompanhamento realizada por este Tribunal verificou, entre outros problemas, a existência de fruição de benefícios fiscais de ICMS que não constam do sistema adotado pela Subsecretaria de Fazenda para mensurar e controlar os benefícios fiscais do Estado do Rio de Janeiro, prejudicando a devida estimativa da renúncia de receita apresentada no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (processo TCE-RJ nº 113.423-3/14).

No âmbito daquela auditoria, foi determinado ao Secretário de Fazenda que implemente procedimento de controle e gestão das informações obtidas via DUB-ICMS⁶⁸, NF-e e/ou Sped⁶⁹, em conjunto ou separadamente, desde que permita: identificar os contribuintes de ICMS do Estado do Rio de Janeiro que estejam fruindo benefícios fiscais, quantificar os benefícios fruídos por contribuinte e informar corretamente as peças orçamentárias (Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), bem como o anexo VI da Deliberação TCE-RJ nº 246/08.

Acerca da fragilidade na estimativa da renúncia de receita apresentada no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, esta Corte fez constar ressalva e determinação nas Contas de Governo anteriores para que a base de dados utilizada na elaboração do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias fosse reavaliada permitindo a obtenção de estimativas que refletissem a real situação fiscal do Estado do Rio de Janeiro. Entretanto, verifica-se que a referida determinação não foi atendida.

⁶⁸ O DUB-ICMS é uma declaração instituída pela Resolução Sefaz nº 180, de 05.12.08, concebida especificamente para coligar as informações relativas aos benefícios fiscais, a partir da declaração dos contribuintes.

⁶⁹ Sistema Público de Escrituração Digital (Sped).

A não fidedignidade das informações contidas no demonstrativo de estimativa da renúncia de receita compromete a transparência da gestão fiscal e não atende o disposto no artigo 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Este fato será objeto da **Observação nº 1, Ressalva nº 1 e Determinação nº 1.**

h) Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 4º, § 2º, V, LRF)

Foram estimados acréscimos, em relação às despesas previstas para 2013, no montante de R\$2.549,25 milhões, parte para o crescimento vegetativo das despesas de pessoal (R\$1.557,98 milhões) e parte para as transferências constitucionais (R\$991,27 milhões), tendo sido registrado, ainda, que essa expansão deverá absorver parte do crescimento previsto para a receita.

Observa-se que não foi encaminhada a demonstração prevista no Anexo de Metas Fiscais (AMF), Demonstrativo 8 do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) (5ª edição).

4.1.1.2.2 - Anexo de Riscos Fiscais (art. 4º, §3º, LRF)

Este anexo tem por objetivo a identificação de possíveis ocorrências de eventos que impactem negativamente nas contas públicas, além de informar sobre as opções escolhidas para enfrentá-los.

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias, os riscos fiscais foram classificados em duas categorias: riscos orçamentários e da dívida pública. Os riscos orçamentários dizem respeito à possibilidade das receitas e despesas projetadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias não se realizarem no exercício. A avaliação dos fatores que poderiam frustrar a arrecadação, a programação da despesa e os riscos decorrentes de parcerias público-privadas constam dos itens III.1, III.2 e III.3 do Anexo de Riscos Fiscais (ARF).

Os riscos da dívida pública decorrem de eventuais variações nos indicadores econômicos, constando do item IV do anexo a avaliação dos fatores que poderiam concretizar referidos riscos.

Os passivos contingentes são novas obrigações causadas por evento que pode vir ou não a acontecer, classificados como: demandas judiciais contra o Estado (administração direta, autarquias e fundações); demandas judiciais contra estatais dependentes do Estado, que fazem parte do orçamento fiscal; demandas judiciais pertinentes à administração do Estado, tais

como privatizações, liquidação ou extinção de órgãos ou de empresas e atos que afetam a administração de pessoal.

Quanto à avaliação dos passivos contingentes, foi informado no item V do anexo que somente parte deles poderia representar risco fiscal para o exercício de 2014; contudo, toda sua dimensão foi apresentada por natureza das demandas (trabalhista, previdenciária, tributária e cível), de forma a atender os preceitos legais.

Foi apresentado demonstrativo contendo os 83 principais passivos contingentes, segregados por assunto, valores em reais, probabilidade de perda e forma de pagamento. Desses passivos, aproximadamente 72 (86,75%) apresentam probabilidade de perda provável ou possível, sendo que, destes, 44,44% serão pagos por meio de precatórios, 25,00% são de pagamento imediato, 9,72% serão pagos parte por precatórios e parte de imediato e 20,83% têm hipótese de eventual cancelamento de crédito e/ou não se aplica.

Quanto aos repasses ao Estado dos recursos referentes aos depósitos judiciais de natureza tributária, foi informado no Anexo de Riscos Fiscais (ARF) que esses não representam risco excepcional, especialmente no horizonte de até três anos, no entanto, ficou consignado que o Estado aumentou sua exposição aos referidos depósitos judiciais, uma vez que, entre 2006 e 2012, foram repassados ao Estado recursos na ordem de R\$346,50 milhões, com amparo da Lei Federal nº 11.429, de 26.12.2006, constituindo um risco fiscal, haja vista que nem todas as causas originárias dos depósitos judiciais serão ganhas pelo Estado.

O art. 9º da Lei de Diretrizes Orçamentárias dispõe que a Lei Orçamentária Anual conterá reserva de contingência em montante equivalente ao limite máximo de 1% da Receita Corrente Líquida, que será destinada a atender os passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, inclusive as calamidades públicas e situações de emergência.

Entretanto, a Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2014 contempla uma previsão de reserva de contingência de R\$300 mil, montante que pode ser considerado insignificante diante da magnitude dos valores dos passivos contingentes informados, visto que somente a Ação Civil Originária 720, referente ao Fundo de Combate à Pobreza – Pagamento de Dívida com a União, cujo pagamento deverá ser feito de imediato, tem valor de R\$598,54 milhões, além de outra série de processos que totalizam valor superior a R\$1.358,10 milhões, cuja forma de pagamento é imediata.

Não consta da Lei de Diretrizes Orçamentárias o demonstrativo de riscos fiscais e providências no padrão estabelecido no Anexo de Riscos Fiscais (ARF) do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) (5ª edição).

4.1.1.2.3 – Considerações finais sobre a LDO

Embora o Governo do Estado do Rio de Janeiro venha aprimorando este instrumento de planejamento, diversos demonstrativos apresentados nos anexos de riscos e metas fiscais não vêm sendo evidenciados conforme o padrão estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) (5ª edição).

Ademais, em auditoria realizada por este Tribunal, constatou-se que os dados referentes à estimativa de renúncia da receita não apresentam fidedignidade em relação à situação real do Estado do Rio de Janeiro.

A inobservância dos padrões estabelecidos no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), bem como a não fidedignidade de informações, além de comprometerem a responsabilidade na gestão fiscal, inviabilizam a comparabilidade da situação fiscal do Estado do Rio de Janeiro com a situação dos outros entes da federação.

Este fato será objeto da **Observação nº5 e Determinação nº 5**.

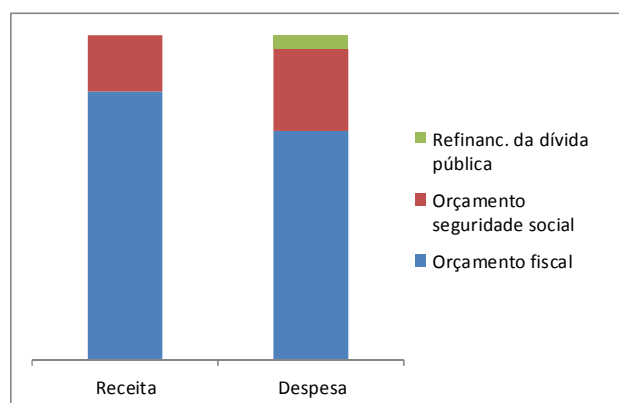
4.1.1.3 – Lei Orçamentária Anual (LOA)

O orçamento geral do Estado do Rio de Janeiro para o exercício de 2014, aprovado pela Lei Estadual nº 6.668, de 13.01.2014, previu uma receita bruta correspondente a R\$82.899,62 milhões. Após a diminuição da estimativa das deduções para a formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), no montante de R\$5.810,68 milhões, estimou-se a receita e fixou-se a despesa em R\$77.088,94 milhões, contemplando todos os poderes do Estado e seus fundos, órgãos e entidades vinculadas à administração direta e indireta, excetuando-se a Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE), a Imprensa Oficial e a Agência de Fomento (AGERIO), por se tratarem de empresas não dependentes, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal. A receita estimada e a despesa fixada são desdobradas da seguinte forma:

Tabela 14 – Orçamento fiscal e de seguridade social

R\$1

Receita	
Orçamento fiscal	63.500.653.744
Orçamento seguridade social	13.588.287.406
Total	77.088.941.150
Despesa	
Orçamento fiscal	54.318.186.334
Orçamento seguridade social	19.449.662.972
Refinanc. da dívida pública	3.321.091.844
Total	77.088.941.150



Fonte: LOA 2014.

Do montante de R\$77.088,94 milhões, referente ao total do orçamento, R\$3.563,86 milhões referem-se à receita e à despesa intraorçamentárias, conforme dispõem os artigos 2º e 4º da Lei Orçamentária Anual.

O orçamento de investimentos das empresas foi fixado pelo art. 9º da Lei Orçamentária Anual em R\$92.132.476 milhões, destacados do orçamento fiscal e da seguridade social, cujas fontes de financiamento para sua cobertura decorrerão de geração de recursos das próprias empresas e de operações de crédito.

4.1.1.3.1 - Receita prevista

O art. 3º da Lei Orçamentária Anual dispõe que a receita por categoria econômica, segundo a origem dos recursos, será realizada mediante a arrecadação de tributos, contribuições, transferências e outras receitas correntes e de capital, na forma do art. 6º da Lei Federal nº 4.320/64.

A seguir, demonstram-se as receitas segundo as categorias econômicas constantes da Lei Orçamentária Anual:

Tabela 15 – Receitas previstas na LOA por categoria econômica

R\$1

Categoria econômica	Recursos do tesouro	Recursos de outras fontes	Total
Receitas correntes	44.621.806.867	14.427.724.270	59.049.531.137
Receitas intra correntes	97.957.518	3.464.305.383	3.562.262.901
Total das receitas correntes	44.719.764.385	17.892.029.653	62.611.794.038
Receitas de capital	7.868.427.369	6.607.119.743	14.475.547.112
Receitas intra de capital	-	1.600.000	1.600.000
Total das receitas de capital	7.868.427.369	6.608.719.743	14.477.147.112
Total	52.588.191.754	24.500.749.396	77.088.941.150

Fonte: LOA 2014.

Verifica-se que 81,22% do orçamento referem-se à previsão de arrecadação de receitas correntes, sendo que destas 5,69% são receitas intraorçamentárias. Observa-se, também, que 68,22% do orçamento têm previsão de arrecadação de recursos do tesouro, restando 31,78% de recursos advindos de outras fontes.

O art. 16 da Lei Orçamentária Anual atualizou as metas fiscais publicadas na Lei de Diretrizes Orçamentária⁷⁰ para o exercício de 2014. A divulgação das metas bimestrais de arrecadação ocorreu por meio da Resolução da Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ) nº 723, de 12.02.14, publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ) de 02.04.14.

A comparação da receita prevista na Lei Orçamentária Anual com as metas bimestrais de arrecadação é apresentada a seguir:

⁷⁰ LE nº 6.485/13.

Tabela 16 – Receita prevista na LOA X metas bimestrais

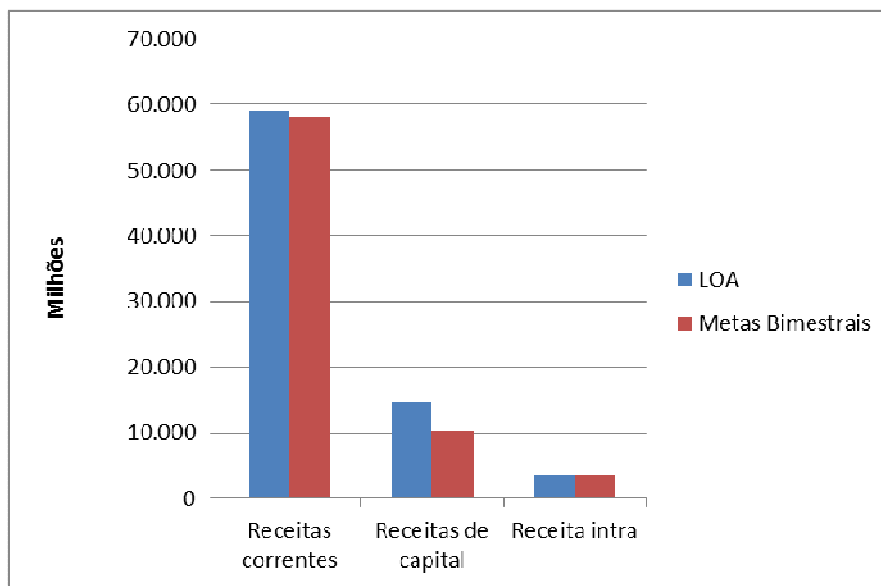
R\$1

Especificação	LOA	Metas bimestrais	Diferença
Receitas correntes	59.049.531.137	58.265.630.003	(783.901.134)
Receita tributária	44.111.279.155	44.980.386.557	869.107.402
(-) ded. da receita tributária	(5.356.283.748)	(5.454.485.621)	(98.201.873)
Receita de contribuições	1.452.698.906	1.452.698.906	-
Receita patrimonial	9.600.998.750	8.553.026.014	(1.047.972.736)
Receita agropecuária	478.643	478.643	-
Receita industrial	196.989.576	196.989.576	-
Receita de serviços	475.297.396	475.297.396	-
Transferências correntes	6.467.668.722	6.349.518.822	(118.149.900)
(-) Ded. de transf. correntes	(374.410.844)	(378.211.114)	(3.800.270)
Outras receitas correntes	2.554.798.981	2.170.316.080	(384.482.901)
(-) Ded. de outras receitas correntes	(79.984.400)	(80.385.256)	(400.856)
Receitas de capital	14.475.547.112	10.329.520.549	(4.146.026.563)
Operações de crédito	7.866.223.000	6.308.992.437	(1.557.230.563)
Alienação de bens	3.020.080.662	3.020.080.662	-
Amortização de empréstimos	238.396.157	238.396.157	-
Transferências de capital	3.350.647.293	761.851.293	(2.588.796.000)
Outras receitas de capital	200.000	200.000	-
Total das receitas sem intra	73.525.078.249	68.595.150.552	(4.929.927.697)
Receitas intra correntes	3.562.262.901	3.562.262.901	-
Receita intra contribuições	2.447.152.132	2.447.152.132	-
Receita intra patrimonial	4.728.201	4.728.201	-
Receita intra serviços	330.114.837	330.114.837	-
Receita intra transf. correntes	626.317.233	626.317.233	-
Outras receitas intra correntes	153.950.498	153.950.498	-
Receitas intra de capital	1.600.000	1.600.000	-
Receita intra transf. capital	1.600.000	1.600.000	-
Total das receitas intra	3.563.862.901	3.563.862.901	-
Total geral	77.088.941.150	72.159.013.453	(4.929.927.697)

Fonte: LOA 2014 e Resolução Sefaz nº 723, de 12.02.14.

Observa-se que as metas bimestrais representam um decréscimo sobre a previsão da receita constante da Lei Orçamentária Anual de R\$4.929,93 milhões.

Gráfico 13 – Variação apresentada nas metas bimestrais



Fonte: LOA 2014 e Resolução Sefaz nº 723, de 12.02.14.

Observa-se que, ao atualizar as metas, as receitas de operações de crédito e transferências de capital, notadamente as referentes a convênios da União destinados ao Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal e outros convênios com a União, foram as que sofreram maior redução.

A comparação das metas bimestrais com a receita arrecadada no exercício está sendo efetuada no tópico 4.1.3 deste relatório.

4.1.1.3.2 - Despesa fixada

A despesa total fixada para os orçamentos fiscal e da seguridade social pela Lei Orçamentária Anual foi discriminada por categoria econômica, função de governo e por poderes e órgãos, estando especificada a parcela relativa ao refinanciamento da dívida pública, em observância ao disposto no art. 5º, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tabela 17 – Despesa fixada na LOA por categoria econômica

			R\$1
Especificação	Recursos do tesouro	Recursos de outras fontes	Total
Despesas correntes	41.161.746.445	20.610.391.520	61.772.137.965
Pessoal e encargos sociais	15.226.258.476	3.184.341.025	18.410.599.501
Pessoal e encargos sociais intra	2.043.442.976	441.666.674	2.485.109.650
Juros e encargos da dívida	3.156.963.819	656.000	3.157.619.819
Outras desp. correntes	20.302.430.500	4.187.708.277	24.490.138.777
Outras desp. corr. inativos e pens.	-	12.149.916.967	12.149.916.967
Outras desp. corr. intra	432.650.674	646.102.577	1.078.753.251
Despesas de capital	11.426.145.309	3.890.357.876	15.316.503.185
Investimentos	8.480.727.308	3.813.943.942	12.294.671.250
Inversões financeiras	75.158.712	75.213.934	150.372.646
Amortização da dívida	2.870.259.289	1.200.000	2.871.459.289
Reserva de contingência	300.000	-	300.000
Total geral	52.588.191.754	24.500.749.396	77.088.941.150

Fonte: LOA 2014.

Verifica-se que 80,13% do orçamento referem-se à estimativa de despesas correntes, com destaque para o grupo “Outras Despesas Correntes”, que absorve 61,06% destas despesas.

Tabela 18 – Despesa fixada na LOA por função de governo

R\$1

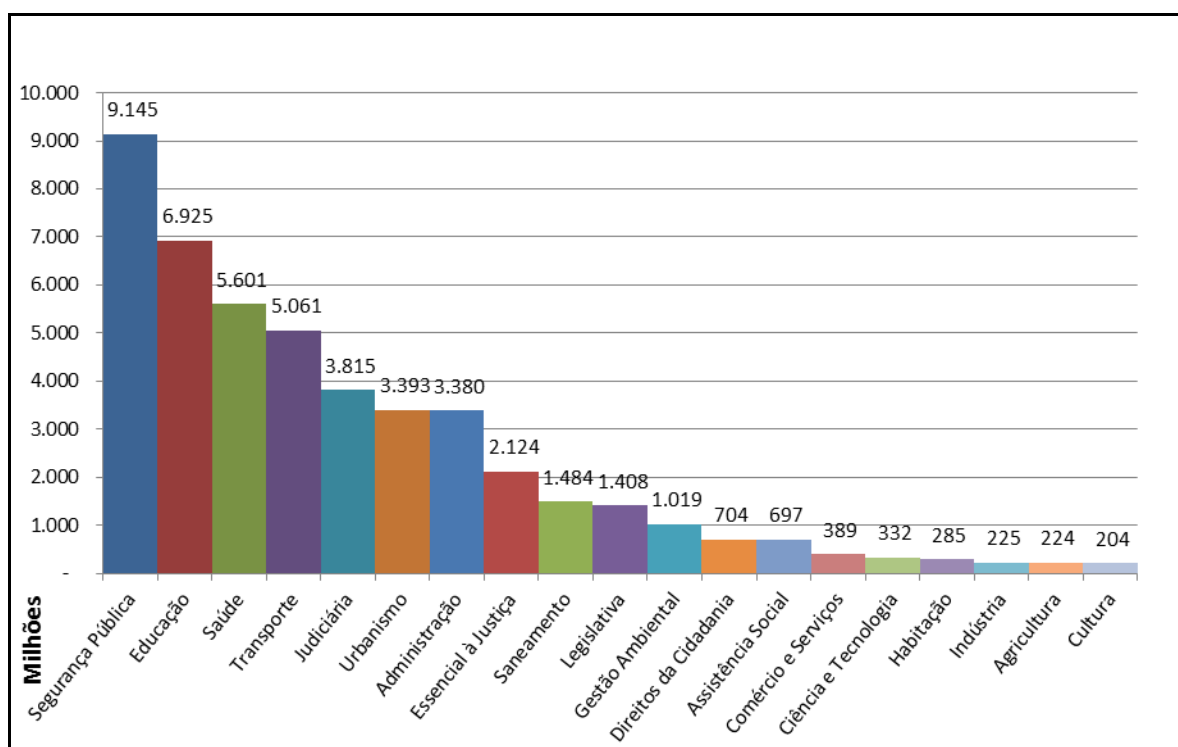
Código	Função	Recursos do tesouro	Recursos de outras fontes	Total	AV %
28	Encargos Especiais	18.097.254.630	-	18.097.254.630	23,48%
09	Previdência Social	-	12.253.154.201	12.253.154.201	15,89%
06	Segurança Pública	6.949.587.498	2.194.937.238	9.144.524.736	11,86%
12	Educação	3.813.257.877	3.112.199.211	6.925.457.088	8,98%
10	Saúde	4.285.912.216	1.314.850.622	5.600.762.838	7,27%
26	Transporte	4.285.831.386	775.292.200	5.061.123.586	6,57%
02	Judiciária	2.656.983.015	1.158.364.310	3.815.347.325	4,95%
15	Urbanismo	2.094.124.720	1.298.754.186	3.392.878.906	4,40%
04	Administração	3.098.301.791	281.628.187	3.379.929.978	4,38%
03	Essencial à Justiça	1.803.149.797	320.590.663	2.123.740.460	2,75%
17	Saneamento	888.128.845	595.720.963	1.483.849.808	1,92%
01	Legislativa	1.390.698.115	17.747.580	1.408.445.695	1,83%
18	Gestão Ambiental	485.484.650	533.106.197	1.018.590.847	1,32%
14	Direitos da Cidadania	674.483.060	29.337.214	703.820.274	0,91%
08	Assistência Social	683.024.831	14.029.900	697.054.731	0,90%
23	Comércio e Serviços	37.450.335	351.050.329	388.500.664	0,50%
19	Ciência e Tecnologia	305.325.983	26.391.029	331.717.012	0,43%
16	Habitação	278.696.254	6.156.143	284.852.397	0,37%
22	Indústria	99.883.533	124.752.098	224.635.631	0,29%
20	Agricultura	193.988.565	30.117.482	224.106.047	0,29%
13	Cultura	197.545.143	6.141.080	203.686.223	0,26%
27	Desporto e Lazer	99.268.301	19.933.403	119.201.704	0,15%
24	Comunicações	89.345.804	-	89.345.804	0,12%
11	Trabalho	48.651.836	28.275.560	76.927.396	0,11%
21	Organização Agrária	31.513.569	8.219.600	39.733.169	0,06%
99	Reserva de Contingência	300.000	-	300.000	0,01%
Total geral		52.588.191.754	24.500.749.396	77.088.941.150	100,00%

Fonte: LOA 2014.

Observa-se que a função de governo Encargos Especiais obteve a maior representatividade no orçamento inicial, seguida da função Previdência Social, correspondendo, respectivamente, a

23,48% e 15,89 % das despesas fixadas. No entanto, as respectivas funções de governo não podem ser associadas à geração de bens ou prestação de serviço a sociedade, sendo gastos isentos de discricionariedade por parte da administração estadual, razão pela qual, a seguir, demonstra-se a alocação de recursos orçamentários por função de governo, excluindo-se as funções Encargos Especiais e Previdência Social, por possuírem as características mencionadas.

Gráfico 14 – Despesa fixada na LOA por função de governo – exceto encargos especiais e previdência social



Observa-se que o orçamento do Estado do Rio de Janeiro privilegiou as funções de governos Segurança Pública, Educação e Saúde, seguidas da função de governo Transporte, indicando as áreas em que o governo estadual prioriza suas ações de políticas públicas.

4.1.1.3.3 - Autorizações para abertura de créditos adicionais

Durante a execução, o orçamento pode ser retificado visando a atender a situações não previstas quando de sua elaboração, como erros orçamentários ou de planejamento. Para tal retificação é utilizado o crédito adicional que, por definição legal, é a autorização de despesa não computada ou insuficientemente dotada na Lei Orçamentária Anual.

A Lei Orçamentária Anual, por intermédio de seus artigos 5º e 6º, autoriza o Poder Executivo a abrir créditos suplementares, tendo por limite a utilização dos seguintes recursos:

- cancelamento de recursos fixados nesta lei até o limite de 20% (vinte por cento) do total da despesa, por transposição, remanejamento ou transferência integral ou parcial de dotações, inclusive entre unidades orçamentárias distintas, criando, se necessário, os grupos de despesa relativos a "Outras Despesas Correntes", "Investimentos" e "Inversões Financeiras", respeitadas as disposições constitucionais e os termos da LF nº 4.320/64;
- excesso de arrecadação, eventualmente apurado durante o exercício financeiro;
- *superavit* financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- operações de crédito autorizadas e/ou contratadas durante o exercício;
- dotações consignadas à reserva de contingência; e
- recursos colocados à disposição do Estado pela União ou outras entidades nacionais ou estrangeiras, observada a destinação prevista no instrumento respectivo.

O artigo 6º da Lei Orçamentária Anual dispõe que o limite de 20% não será onerado quando o crédito se destinar a suprir a insuficiência das dotações de pessoal e encargos sociais, inativos e pensionistas, dívida pública estadual, débitos constantes de precatórios judiciais, despesas de exercícios anteriores, despesas à conta de receitas vinculadas e transferências constitucionais aos Municípios.

Desta forma, se está permitindo a abertura ilimitada de créditos suplementares, podendo o orçamento inicial aprovado ser totalmente alterado sem que haja necessidade de nova autorização legislativa. Tal fato contraria o inciso VII do art. 167 da Constituição Federal, que veda “a concessão ou utilização de créditos ilimitados”.

Sobre este dispositivo da Lei Orçamentária Anual, deve ser destacado que esta Corte fez constar ressalva e determinação nas Contas de Governo anteriores para que, quando da elaboração dos projetos de lei orçamentária futuros, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) suprimisse dispositivos contrários à norma contida no art. 167 da CF.

Entretanto, verificou-se que a determinação não foi atendida para o exercício de 2014, tendo em vista que da Lei Orçamentária Anual (Lei nº 6.668/14) constou dispositivo com o mesmo teor, ou seja, a previsão de abertura de créditos suplementares ilimitados.

Este fato será objeto da **Observação nº 2, Ressalva nº 2 e Determinação nº 2.**

4.1.1.3.3.1 - Alterações orçamentárias (art. 167, V, CF)

No exercício de 2014, foram abertos créditos adicionais resultando em um orçamento final no montante de R\$81.856,86 milhões, representando um acréscimo de 6,18% em relação ao orçamento inicial, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 19 – Orçamento final

R\$1

	77.088.941.150
<u>Dotação inicial</u>	
(+) Créditos suplementares	21.392.199.263
(+) Créditos especiais	52.500.000
(-) Dotação cancelada	16.676.775.726
	81.856.864.687
<u>Despesa Atualizada</u>	

Fonte: SIG.

Para a verificação do cumprimento dos limites definidos na Lei Orçamentária Anual quanto à abertura de créditos suplementares, efetuou-se o cálculo do valor máximo permitido para suplementação com recursos provenientes de anulação parcial ou total, na forma a seguir demonstrada:

Tabela 20 – Créditos suplementares por anulação X limite LOA

R\$1

Descrição	Total
Orçamento inicial	77.088.941.150
Limite LOA (art. 5º, a) - 20%	15.417.788.230
Total dos créditos suplementares abertos por anulação parcial ou total de dotações	16.676.775.726

Fonte: LOA 2014 e SIG.

Constata-se que a abertura de créditos adicionais suplementares com recursos decorrentes da anulação parcial ou total de dotações, no montante de R\$16.676,77 milhões, correspondeu a

21,63% da despesa inicial fixada. Considerando-se, contudo, as exceções previstas no art. 6º da Lei Orçamentária Anual, obtém-se o seguinte cenário.

Tabela 21 – Exceções previstas no art. 6º da LOA – por grupo de despesa

R\$1

Grupo de despesa	Total crédito adicional (a)	Crédito por superávit (b)	Crédito por excesso (c)	Crédito por anulação (a-b-c)
Pessoal e encargos sociais	3.232.897.930	61.792.459	12.794.200	3.158.311.271
Juros e encargos da dívida	1.066.473.230	218.335.357	-	848.137.873
Amortização da dívida	1.696.185.410	39.881.870	-	1.656.303.540
Total geral	5.995.556.570	320.009.686	12.794.200	5.662.752.684

Fonte: SIG.

A abertura de créditos adicionais suplementares com recursos decorrentes da anulação parcial ou total de dotações referentes aos grupos de despesa pessoal e encargos, juros e encargos da dívida e amortização da dívida, consideradas como exceções ao limite previstas no artigo 6º da Lei Orçamentária Anual, atingiu o montante de R\$5.662,75 milhões.

Cumprir registrar que a consulta aos demais itens previstos como exceções ao limite da Lei Orçamentária Anual (débitos constantes de precatórios judiciais, despesas de exercícios anteriores, despesas à conta de receitas vinculadas e transferências constitucionais aos Municípios) ficou prejudicada, uma vez que o Sistema de Informações Gerenciais (SIG) não disponibiliza o valor das alterações orçamentárias por elemento de despesa e por fonte de recursos.

Assim, o valor apurado neste relatório está divergente daquele apresentado na fl. 30 do relatório da Contadoria Geral do Estado – CGE (R\$6.742,78 milhões).

Desta forma, considerando o valor apurado pelo Sistema de Informações Gerenciais (SIG), verifica-se que o total dos créditos suplementares abertos por anulação parcial ou total das dotações, excluindo as dotações previstas no artigo 6º da Lei Orçamentária Anual, atingiu o montante de R\$11.014.023.042, dentro, portanto, do limite de 20% previsto no artigo 5º, “a”, da Lei Orçamentária Anual.

Destaque-se que houve abertura de créditos especiais no montante de R\$52,50 milhões, referente à restituição previdenciária em decorrência da Lei Estadual nº 6.768/14.

4.1.1.3.3.2 - Abertura de créditos adicionais por *superavit* financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior

O *superavit* financeiro é a diferença positiva apurada no balanço patrimonial entre o ativo e o passivo financeiros. No exercício de 2013, o *superavit* apurado foi de R\$8.090,73 milhões, sendo que, desse total, os montantes de R\$1.028,27 milhões (remanejado conforme autorização) e R\$2.689,20 milhões foram utilizados para abertura de créditos adicionais, restando uma suficiência de R\$5.401,53 milhões.

Analisando o demonstrativo de créditos adicionais por *superavit* financeiro⁷¹, apurou-se a seguinte situação:

Tabela 22 – Créditos adicionais por *superavit* financeiro

R\$1

<i>Superavit</i> financeiro apurado no balanço financeiro por UG	8.090.730.567
Remanejamento autorizado por meio de processo administrativo	1.028.271.689
Total de créditos adicionais abertos	2.689.197.937
Saldo remanescente de <i>superavit</i> financeiro após abertura de crédito	5.401.532.630

Fonte: quadro 4.09.28 (doc. TCE-RJ nº 006.973-6/15, fls. 140/143).

Entretanto, analisando o demonstrativo dos créditos abertos por unidade gestora e fonte⁷², verificou-se que a Auditoria Geral do Estado autorizou a abertura de créditos adicionais para unidades gestoras que não apresentaram *superavit* financeiro apurado no balanço patrimonial de 2013 ou apresentaram *superavit* menor que os créditos adicionais abertos.

Conforme Notas Explicativas apresentadas no quadro 4.09.28 (Créditos adicionais por *superavit* financeiro – exercício 2014), as aberturas de crédito foram autorizadas com base na apuração das disponibilidades financeiras por fonte de recursos, sendo considerados, ainda, em alguns casos, valores constantes dentro da mesma unidade orçamentária, bem como na UGE 999900 – Tesouro do Estado, pertencentes aos órgãos/entidades do Estado.

No documento em questão, foram apresentados os detalhamentos da apuração das disponibilidades financeiras por Unidade Gestora e fonte de recursos, ratificando a existência de *superavit* por Fonte de Recurso para a abertura dos referidos créditos adicionais com os respectivos processos administrativos autorizativos.

⁷¹ Quadro 4.09.28 – créditos adicionais por *superavit* financeiro (volume 4, doc. TCE-RJ nº 006.973-6/15, fls. 140/143).

⁷² Quadro 4.09.28 – créditos adicionais por *superavit* financeiro (volume 4, doc. TCE-RJ nº 006.973-6/15, fls. 140/143).

4.1.1.3.3.3 - Abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação

De acordo com a Lei Federal nº 4.320/64, considera-se excesso de arrecadação, para abertura de créditos adicionais, “o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada”⁷³.

A execução orçamentária da receita, ao final de 2014, apresentou um *deficit* de arrecadação de R\$1.297,95 milhões, a seguir demonstrado, resumidamente:

Tabela 23 – Execução orçamentária da receita

R\$1

Fonte de recursos	Previsão	Receita	<i>Deficit</i> (B-A)
	inicial (A)	Arrecadada (B)	
Recursos do Tesouro	51.931.351.099	51.459.981.564	-471.369.534
Outras fontes	25.157.590.051	24.331.006.340	-826.583.711
Total	77.088.941.150	75.790.987.905	-1.297.953.245

Fonte: SIG.

Nota: 1 - incluídas as receitas intraorçamentárias;

2 – excluídas as deduções da receita arrecadada, no total de R\$6.750.760.298;

Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais com recursos de excesso de arrecadação no montante de R\$1.843,08 milhões, utilizando as Fontes de Recursos do Tesouro 20 e 26 e de Outras Fontes (10, 12, 13, 25, 97 e 99), conforme a seguir:

⁷³ LF nº 4.320/64 (art. 43, §3º).

Tabela 24 – Créditos adicionais por excesso de arrecadação

R\$1

Fonte de recursos	Créditos adicionais
Recursos do tesouro	11.940.432
20 Ressarcimento de Pessoal - Área de Segurança	6.040.814
26 Cide	5.899.618
Outras fontes	1.831.136.961
10 Arrecadação própria–adm. indireta	1.821.568.311
12 Convênios–adm. direta	2.983.395
13 Convênios intra– Adm. Indireta	3.652.268
25 Sistema Único de Saúde	903.268
97 Conservação ambiental	800.977
99 Outras rec. da adm. direta	1.228.741
Total geral	1.843.077.393

Fonte: SIG e quadro 4.09.26 (doc TCE-RJ nº 006.973-6/15, fl. 133)

Confrontando o resultado da execução orçamentária da receita nas Fontes de Recursos do Tesouro 20 e 26 com os respectivos créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação⁷⁴, verificou-se o excesso de arrecadação suficiente para cobertura dos créditos adicionais, conforme demonstrado a seguir:

⁷⁴ Quadro “4.09.26 - Detalhamento dos créditos suplementares abertos por excesso de arrecadação no exercício de 2014” (volume 4, doc. TCE-RJ nº 006.973-6/15, fl. 133).

Tabela 25 – Créditos adicionais por excesso de arrecadação – Fonte Tesouro

R\$1

Recursos do tesouro	Créditos adicionais (A)	Excesso ou <i>déficit</i> de arrecadação (B)	Créditos abertos sem cobertura
20 Ressarcimento de Pessoal - Área de Segurança	6.040.814	20.547.281	-
26 Cide	5.899.618	6.109.880	-
Total	11.940.432	26.657.161	-

Fonte: SIG e quadro 4.09.26 (doc TCE-RJ nº 006.973-6/15, fl. 133)

Em relação aos créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação nas outras fontes de recursos que não pertencem ao Tesouro, efetuou-se a verificação individual dos créditos adicionais abertos, por Unidade Gestora e Fonte de Recursos, por se tratarem de arrecadação própria do ente, apurando-se o seguinte:

Tabela 26 – Créditos adicionais abertos x resultado da execução da receita

R\$1

F.R.	Unidade gestora	Crédito adicional aberto	Excesso ou deficit de arrecadação	Crédito aberto sem cobertura
10 016100	Fundo Especial da Alerj	53.539	13.615.551	-
10 036300	Fundo de Apoio Reg. Civis Pes Nat ERJ	10.000.000	31.854.289	-
10 123400	Rioprevidência	1.757.361.233	1.880.706.082	-
10 137200	Ceasa	6.816.552	10.280.874	-
10 154300	Fundação Teatro Municipal do RJ	866.621	1.325.841	-
10 173100	Suderj	360.657	600.948	-
10 203100	Loterj	6.721.635	(150.411)	6.721.635
10 227100	Codin	22.383.031	5.301.681	17.081.351
10 243200	INEA	2.447.328	3.698.109	-
10 254100	Fundação Santa Cabrini	1.428.109	1.490.733	-
10 313300	Detro	13.129.606	21.361.051	-
12 160100	Secretaria de Estado de Defesa Civil	604.075	751.258	-
12 170100	Sec. de Turismo, Esporte e Lazer	1.653.355	(5.539.102)	1.653.355
12 260100	Sec. de Segurança	544.813	(49.209.307)	544.813
12 450100	Sec. de Des.Reg.Abast. e Pesca	181.152	418.644	-

13	266500	Fundo Especial da PMERJ	3.652.268	3.656.031	-
25	294200	Fundação Saúde do ERJ	903.268	962.181	-
97	240100	Secretaria do Ambiente	800.977	1.281.454	-
99	150100	Secretaria de Cultura	31.873	32.379	-
99	170100	Sec. de Turismo, Esporte e Lazer	1.187.152	1.197.613	-
99	210100	Secretaria da Casa Civil	9.716	(27.500)	9.716
Total geral			1.831.136.961	1.923.608.401	26.010.870

Fonte: SIG e quadro 4.09.26 (doc. TCE-RJ nº 006.973-6/15, fl. 133).

Observa-se que nas Fontes de Recursos (FR) 10 (UG 203100 e 227100), 12 (UG 170100, 260100) e 99 (UG 210100) houve abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação em montante superior ao excesso apurado no final do exercício.

Entretanto, ao se apurar o resultado da execução orçamentária da despesa⁷⁵, por fonte de recursos, nas referidas unidades gestoras, verifica-se que essas apresentam economia orçamentária.

A seguir apresenta-se a comparação dos valores dos créditos adicionais abertos sem cobertura com o valor da economia orçamentária apurada.

Tabela 27 – Créditos abertos por excesso X economia orçamentária

					R\$1
FR	Unidade gestora	Créditos adicionais abertos	Valor sem cobertura	Economia Orçamentária	Créditos abertos sem cobertura
10	203100 Loterj	6.721.635	6.721.635	14.860.719	-
10	227100 Codin	22.383.031	17.081.351	27.288.249	-
12	170100 Sec. Turismo, Esporte e Lazer	1.653.355	1.653.355	8.841.418	-
12	260100 Secretaria de Segurança	544.813	544.813	84.075.421	-
99	210100 Secretaria da Casa Civil	9.716	9.716	42.883	-
Total geral		31.312.550	26.010.870	135.108.689	-

Fonte: SIG e quadro 4.09.26 (doc. TCE-RJ nº 006.973-6/15, fl. 133).

⁷⁵ Dotação atualizada – despesa empenhada.

Observa-se que há indícios de que os créditos abertos por excesso de arrecadação, em montante superior ao do excesso efetivamente apurado, não foram utilizados para a execução de despesas no exercício de 2014.

4.1.1.3.4 - Da autorização para contratação de operações de crédito

A autorização para a contratação de operações de crédito no país e no exterior consta do artigo 11 da Lei Orçamentária Anual, que autoriza o Poder Executivo a contratar até o limite de R\$7.866,23 milhões.

O total das receitas de operações de créditos no exercício foi de R\$7.605,49 milhões. Conforme análise efetuada no tópico 5.4.2, todas as operações de créditos contratadas foram autorizadas por lei específica.

4.1.1.3.5 – Orçamento final

Com a abertura de créditos adicionais, as dotações finais para execução das despesas, por poder e órgão, alcançaram os seguintes valores:

Tabela 28 – Orçamento final da despesa por poder/órgão

Poder/órgão	Dotação inicial	Dotação final	R\$1
			AH %
Executivo	70.558.846.122	74.721.875.211	5,90%
TJERJ	3.940.073.983	4.459.805.983	13,19%
MPERJ	1.180.050.000	1.173.555.486	-0,55%
Alerj	762.625.082	857.282.043	12,41%
TCE-RJ	647.345.963	644.345.963	-0,46%
Total	77.088.941.150	81.856.864.686	6,18%

Fonte: SIG.

As alterações mais expressivas ocorridas no Poder Judiciário foram registradas nos projetos “Operacionalização da Prestação Jurisdicional” e “Operacionalização do Processamento Jurídico”; e, no Poder Legislativo, nos projetos “Transferências ao Estado e aos Municípios Fluminenses” e “Pessoal e Encargos Sociais da Alerj”.

A seguir apresenta-se a comparação das dotações iniciais e finais por órgão do Poder Executivo:

Tabela 29 – Orçamento final da despesa do poder executivo por órgão

			R\$1
Órgãos	Dotação inicial	Dotação final	AH %
Encargos Gerais	19.881.542.161	21.352.770.196	7,40%
Seplag	12.394.974.769	14.197.177.875	14,54%
Seseg	5.796.923.667	6.123.899.056	5,64%
SES	5.547.120.722	5.702.546.464	2,80%
Seobras	6.100.617.801	5.530.346.984	-9,35%
Seeduc	4.851.203.275	4.944.177.146	1,92%
Setrans	3.796.094.612	3.873.402.587	2,04%
Sect	2.306.332.250	2.543.708.762	10,29%
Casa Civil	1.991.604.407	2.030.018.019	1,93%
Demais Órgãos	7.892.432.458	8.423.828.122	6,73%
Total	70.558.846.122	74.721.875.211	5,90%

Fonte : SIG

As principais alterações nos Encargos Gerais do Estado ocorreram nos projetos “Restituições de Recursos de Terceiros”, “Gestão da Dívida Interna-Refinanciada”, na Secretaria de Saúde, nos projetos “Operacionalização e Integralização de Unidades Próprias por Gestão Compartilhada” e “Operacionalização de UPAS 24H Próprias por Gestão compartilhada”, na Secretaria de Obras, nos projetos “Implantação do Arco Metropolitano”, “Execução de Obras em Vias Urbanas” e “Implantação de Programas de Infraestrutura”; na Secretaria de Educação, no projeto “Apoio aos Serviços Educacionais”, na Secretaria de Transportes, nos projetos “Operação do Teleférico do Alemão” e “Melhoria dos Transportes para Copa 2014 e Olimpíadas 2016” e na Secretaria de Ciência e Tecnologia, nos projetos “Apoio ao Desenvolvimento Regional” e “Desenvolvimento de Centros Vocacionais Tecnológicos – CVTs”. Por sua vez, os aumentos nas dotações finais das Secretarias de Segurança e Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) ocorreram, sobretudo, no grupo Pessoal e Encargos.

As dotações finais para execução das despesas, por função de governo, alcançaram os seguintes valores:

Tabela 30 – Orçamento final da despesa por função de governo

R\$1

Código	Função	Dotação inicial	Dotação final	AH %
24	Comunicações	89.345.804	194.196.137	117,35%
20	Agricultura	224.106.047	314.653.921	40,40%
22	Indústria	224.635.631	298.304.747	32,79%
13	Cultura	203.686.223	261.574.913	28,42%
02	Judiciária	3.815.347.325	4.397.079.325	15,25%
09	Previdência Social	12.253.154.201	14.010.515.434	14,34%
23	Comércio e Serviços	388.500.664	425.781.660	9,60%
15	Urbanismo	3.392.878.906	3.713.323.271	9,44%
18	Gestão Ambiental	1.018.590.847	1.110.478.678	9,02%
03	Essencial à Justiça	2.123.740.460	2.315.053.958	9,01%
28	Encargos Especiais	18.097.254.630	19.583.332.303	8,21%
01	Legislativa	1.408.445.695	1.500.102.656	6,51%
12	Educação	6.925.457.088	7.267.068.728	4,93%
06	Segurança Pública	9.144.524.736	9.571.063.737	4,66%
19	Ciência e Tecnologia	331.717.012	341.826.091	3,05%
10	Saúde	5.600.762.838	5.771.092.531	3,04%
27	Desporto e Lazer	119.201.704	121.505.408	1,93%
14	Direitos da Cidadania	703.820.274	709.839.514	0,86%
99	Res.de Contingência	300.000	300.000	0,00%
08	Assistência Social	697.054.731	686.249.762	-1,55%
04	Administração	3.379.929.978	3.185.889.433	-5,74%
26	Transporte	5.061.123.586	4.759.988.237	-5,95%

21	Organização Agrária	39.733.169	33.184.359	-16,48%
11	Trabalho	76.927.396	57.774.177	-24,90%
17	Saneamento	1.483.849.808	1.040.923.068	-29,85%
16	Habitação	284.852.397	185.762.639	-34,79%
Total Geral		77.088.941.150	81.856.864.686	6,18%

Fonte: SIG.

Observa-se que a alteração mais acentuada em termos percentuais ocorreu na função de governo Comunicações, cuja dotação final teve um incremento de 117,35% em relação à dotação inicial, seguida das funções de governo Agricultura (40,40%) e Indústria (32,79%). Verifica-se, ainda, que as dotações iniciais das funções de governo Educação, Segurança Pública e Saúde não sofreram alterações relevantes, perfazendo, respectivamente, 4,93%, 4,66% e 3,04%. As maiores reduções em relação à dotação inicial ocorreram nas funções de governo Saneamento (-29,85%) e Habitação (-34,79%).

4.1.1.3.6 - Normas para execução orçamentária no exercício de 2014

O Decreto Estadual nº 44.567, de 16.01.14, disciplinou as programações para a execução orçamentária e financeira do Poder Executivo em 2014. A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) foi designada como órgão responsável pela execução das ações necessárias para a manutenção do equilíbrio orçamentário.

Assim, a liberação dos limites para empenho e movimentação passou a ser efetuada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), sendo evidenciados nos demonstrativos de execução, na conta despesa autorizada, os valores das dotações liberadas para execução de cada órgão integrante do orçamento fiscal e de seguridade social.

A despesa autorizada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), por função de governo, ao término do exercício, é evidenciada a seguir:

Tabela 31 – Comparativo da dotação final com a despesa autorizada - função de governo

R\$1			
Função	Dotação final	Despesa autorizada	AH %
Indústria	298.304.747	223.518.078	-25,07%
Ciência e Tecnologia	341.826.091	306.578.605	-10,31%
Transporte	4.759.988.237	4.436.346.805	-6,80%
Comércio e Serviços	425.781.660	403.251.294	-5,29%
Essencial à Justiça	2.315.053.958	2.234.546.793	-3,48%
Saúde	5.771.092.531	5.659.194.665	-1,94%
Habitação	185.762.639	182.188.756	-1,92%
Segurança Pública	9.571.063.737	9.397.424.193	-1,81%
Educação	7.267.068.728	7.160.994.746	-1,46%
Agricultura	314.653.921	311.685.237	-0,94%
Encargos Especiais	19.583.332.303	19.416.259.492	-0,85%
Gestão Ambiental	1.110.478.678	1.102.393.184	-0,73%
Demais funções	29.912.457.457	29.887.492.241	-0,08%
Total geral	81.856.864.686	80.721.874.089	-1,39%

Fonte: SIG

Comparando-se o orçamento final após a abertura de créditos adicionais com o valor total das dotações autorizadas para empenho pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), observa-se que houve contingenciamento orçamentário de R\$1.134,99 milhões, equivalente a 1,39% do total do orçamento final, composto de R\$444,43 milhões, referentes a contingenciamento por ato administrativo, e R\$690,59 milhões, referentes a créditos contidos⁷⁶.

Observa-se que o contingenciamento orçamentário atingiu, em maior grau, as despesas das funções de governo Indústria (25,07%), Ciência e Tecnologia (10,31%) e Transporte (6,80%). As funções de governo priorizadas no orçamento inicial (Saúde, Segurança Pública e

⁷⁶ Conforme SIG

Educação) obtiveram um contingenciamento menor, correspondendo, respectivamente, a 1,94%, 1,81% e 1,46% de suas dotações iniciais.

4.1.2. DEMONSTRAÇÃO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

A avaliação da gestão orçamentária foi obtida a partir do exame e verificação do balanço orçamentário (BO) tendo por suporte os indicadores nele consignados, no qual são demonstradas as receitas e despesas previstas, bem como as realizadas, sendo evidenciado o resultado orçamentário do exercício por meio do confronto das mesmas.

Os valores constantes do balanço orçamentário correspondem ao somatório da execução efetuada por todos os órgãos e entidades do Estado do Rio de Janeiro, excluídos os montantes referentes à CEDAE, AGERIO e à Imprensa Oficial, por serem classificadas como empresas independentes.

Analisando o balanço orçamentário, de acordo com o previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (parte V), observa-se a seguinte inconsistência:

- as operações intraorçamentárias, bem como o detalhamento das despesas executadas, por tipo de crédito (inicial, suplementar, especial), não foram demonstradas em notas explicativas;

Em relação ao detalhamento, em notas explicativas, das operações intraorçamentárias, esta Corte de Contas fez constar determinação nas Contas de Governo anterior para que os balanços e demonstrações contábeis fossem elaborados em conformidade com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCT 16) e com o previsto no MCASP.

Entretanto, verificou-se que a determinação não foi atendida para o exercício de 2014.

Este fato será objeto da **Observação nº 13, Ressalva nº 5 e Determinação nº 14**.

Em que pese o exame da Coordenadoria competente apontar que “os valores apresentados no balanço orçamentário estão subavaliados uma vez que o ERJ deixou de empenhar e liquidar despesas no montante de R\$1.000.863.681, referentes a obrigações contraídas pelo Estado decorrentes da efetiva prestação de serviços ou entrega de bens pelo particular”, remete-se ao subitem 5.8.1 deste relatório em que foi acolhido o posicionamento da Secretaria Geral de Controle Externo, o qual demonstrou que os efeitos desta inobservância não podem macular

as Contas de Governo, devendo ser verificados nas contas de gestão dos Ordenadores de Despesa.

A fim de evidenciar a real situação orçamentária do Estado do Rio de Janeiro, foram realizados os seguintes procedimentos:

- exclusão dos montantes relativos à previsão inicial e atualizada da receita as deduções para formação do FUNDEB⁷⁷;
- exclusão do montante referente à receita arrecadada, as deduções para formação do FUNDEB, as relativas às receitas de compensação financeira e as registradas em virtude da restituição de pagamentos⁷⁸;
- apresentação das operações intraorçamentárias separadamente das demais operações;
- inclusão do valor das obrigações contraídas não registradas.

Tabela 32 – Demonstrativo da execução orçamentária da receita – Consolidado

R\$1				
Receita	Previsão inicial	Previsão atualizada (a)	Receita arrecadada (b)	Saldo a realizar (b-a)
Receita corrente (I)	62.611.794.038	68.001.781.799	61.593.410.321	(6.408.371.478)
Receita intra Corrente (II)	3.562.262.901	2.040.841.176	3.884.486.758	1.843.645.582
Receita corrente s/ intra (I-II)	59.049.531.137	65.960.940.622	57.708.923.563	(8.252.017.059)
Receita de capital (III)	14.477.147.112	11.165.884.950	14.197.577.585	3.031.692.635
Receita intra de Capital (IV)	1.600.000	49.420.753	562.898.150	513.477.397
Receita de capital s/ intra (III-IV)	14.475.547.112	11.116.464.197	13.634.679.435	2.518.215.238
Total c/ receitas intra	77.088.941.150	79.167.666.749	75.790.987.905	(3.376.678.844)
Total s/ receitas intra	73.525.078.249	77.077.404.820	71.343.602.998	(5.733.801.822)
Deficit com intra	-	2.689.197.937	-	(2.689.197.937)
Deficit sem intra	-	129.617.377	-	(129.617.377)
Total registrado no Balanço Orçamentário	77.088.941.150	81.856.864.686	75.790.987.905	(6.065.876.781)

Fonte: SIG.

⁷⁷ Dedução do Fundeb: previsão inicial R\$5.810.678.992,00; previsão atualizada R\$5.811.216.939,26.

⁷⁸ Deduções da receita arrecadada: Fundeb R\$5.545.708.222,71, receita de compensação financeira R\$1.205.052.075,45, restituição referente à pagamento indevido (conta 6.21.3.1.01.01)R\$17.639.346,21.

Tabela 33 – Demonstrativo da execução orçamentária da despesa – Consolidado

R\$1

Despesa	Dotação Inicial (a)	Dotação atualizada (b)	Despesas empenhadas (c)	Despesas liquidadas (d)	Despesas pagas (e)	Saldo da Dotação (b-c)
Despesa corrente	61.772.137.965	66.634.134.614	64.497.633.896	64.176.436.485	61.806.788.199	2.136.500.718
Despesa intra	3.564.529.417	4.649.002.269	4.482.899.377	4.474.778.577	4.216.028.612	166.102.892
despesa corrente s/ intra	58.207.608.548	61.985.132.345	60.014.734.518	59.701.657.909	57.590.759.587	1.970.397.827
Despesa de capital	15.316.503.185	15.222.430.071	11.206.660.527	11.153.774.536	10.593.149.572	4.015.769.544
Despesa intra	-	840.220	490.903	490.903	490.903	349.317
Despesas de capital s/ intra	15.316.503.185	15.221.589.851	11.206.169.624	11.153.283.633	10.592.658.668	4.015.420.228
Reserva de contingência	300.000	300.000	-	-	-	300.000
Total c/ Despesa intra	77.088.941.150	81.856.864.686	75.704.294.423	75.330.211.021	72.399.937.771	6.152.570.263
total s/ despesa intra	73.524.411.733	77.207.022.196	71.220.904.142	70.854.941.541	68.183.418.256	5.986.118.054
Superavit com intra	-	-	86.693.482	460.776.884	-	(86.693.482)
Superávit sem intra	666.516	-	122.698.856	488.661.457	-	(122.698.856)
Obrigações contraídas s/ empenho			1.000.863.681	1.000.863.681	-	
Total c/ desp intra e obrigações contraídas			76.705.158.104	76.331.074.702		
Total s/ desp intra e com obrigações contraídas			72.221.767.823	71.855.805.222		
Deficit com intraorçamentário apurado			(914.170.199)	(540.086.797)		
Deficit sem introrçamentário apurado			(878.164.825)	(512.202.224)		
Total registrado no	77.088.941.150	81.856.864.686	75.790.987.905	75.330.211.021	72.399.937.771	6.065.876.781
Balanco Orçamentário						

Fonte: SIG, análise da Del. TCE-RJ nº 248/08, realizada no tópico 1.2.

Cabe destacar que os valores apresentados no balanço orçamentário encontram-se em conformidade com aqueles registrados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (fls. 07/08 do doc. TCE-RJ nº 006.976-8/15).

A seguir, demonstra-se os resultados da execução orçamentária do Estado do Rio de Janeiro.

4.1.2.1 – Resultado da execução da receita

A demonstração ora apresentada é a da comparação do total da receita arrecadada com o total da prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA). No tópico 4.1.3, será realizada a comparação com as metas bimestrais publicadas em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

O resultado da execução orçamentária da receita foi deficitário em R\$5.733,80 milhões, conforme a seguir demonstrado:

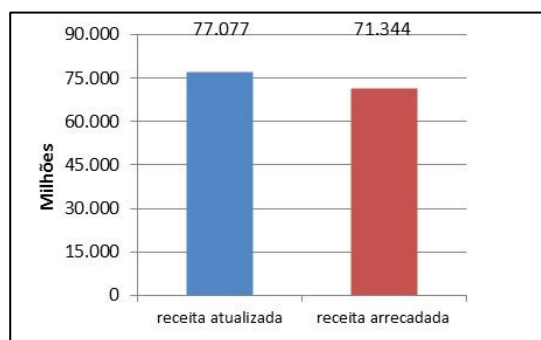
Tabela 34 – Resultado da execução da receita (atualizada X arrecadada)

R\$1

Receita	Total
receita atualizada	77.077.404.820
receita arrecadada	71.343.602.998
<i>Deficit</i> de arrecadação	5.733.801.822

Fonte: SIG.

Nota: Considerando as receitas intraorçamentárias o resultado é deficitário em R\$3.376.678.844.



Observa-se que 92,56% da receita prevista foram efetivamente arrecadados, configurando um *deficit* na arrecadação. Numa análise pontual, constata-se que vários fatores podem ter influenciado este resultado, pois embora a execução da receita tenha sido favorecida pelo excesso de arrecadação em relação à previsão atualizada de algumas receitas, tais como na rubrica alienações (R\$4.348,53 milhões) e receita de contribuições (R\$1.404,12 milhões), os demonstrativos também apontam para a frustração na arrecadação relativa à receita patrimonial (R\$8.896,06 milhões) e de transferências de capital (R\$1.929,01 milhões) (doc. TCE-RJ nº 006.976-8/15, fl. 07).

A análise detalhada dos fatores que influenciaram a arrecadação das receitas está sendo realizada nos tópicos 3.1.2 e 4.1.3.

4.1.2.2 – Resultado da execução da despesa

A demonstração ora apresentada reflete a comparação do total das dotações atualizadas (despesas fixadas na LOA somadas aos créditos adicionais abertos) com o total das despesas

empenhadas, acrescidas das obrigações contraídas que deixaram ser empenhadas e/ou que tiveram os empenhos cancelados.

Assim, o resultado da execução orçamentária apurado pela despesa empenhada evidencia uma economia orçamentária de R\$4.985.23 milhões, conforme observado a seguir:

Tabela 35 – Resultado da execução da despesa

R\$1

Despesa	Total
Dotação atualizada	77.207.022.196
Despesa empenhada	71.220.904.142
Economia orçamentária	5.986.118.054
Obrigações contraídas s/ empenho	1.000.863.681
Economia orçamentária apurada	4.985.254.373

Fonte: SIG.

Nota: Considerando as despesas intraorçamentárias a economia orçamentária apurada passa a ser de R\$5.151.706.582.

Observa-se que 92,25% dos valores da dotação atualizada foram efetivamente empenhados. A economia orçamentária apurada no exercício ocorreu, principalmente, pela não realização de empenhos de investimentos (R\$3.745,28 milhões) e outras despesas correntes (R\$1.403,59 milhões)⁷⁹.

Em que pese o exame da Coordenadoria competente apontar “que este resultado registrado no balanço orçamentário está prejudicado, uma vez que o Estado do Rio de Janeiro contraiu obrigações que não foram empenhadas e/ou cujos empenhos foram cancelados o qual em sendo considerado corresponderia ao empenhamento de 93,54% da dotação atualizada”, comprometendo o regular processo de despesa, remete-se ao subitem 5.8.1 deste relatório em que foi acolhido o posicionamento da Secretaria Geral de Controle Externo, o qual demonstrou que os efeitos desta inobservância não podem macular as Contas de Governo, devendo ser verificados nas contas de gestão dos Ordenadores de Despesa.

⁷⁹ Fonte: SIG/Siafem.

4.1.2.3 – Resultados do orçamento corrente

A demonstração ora apresentada é a da comparação do total das receitas correntes arrecadadas com o das despesas correntes empenhadas e as liquidadas, registradas no balanço orçamentário.

Assim, os resultados apresentados são os seguintes:

Tabela 36 – Resultados do orçamento corrente

R\$1

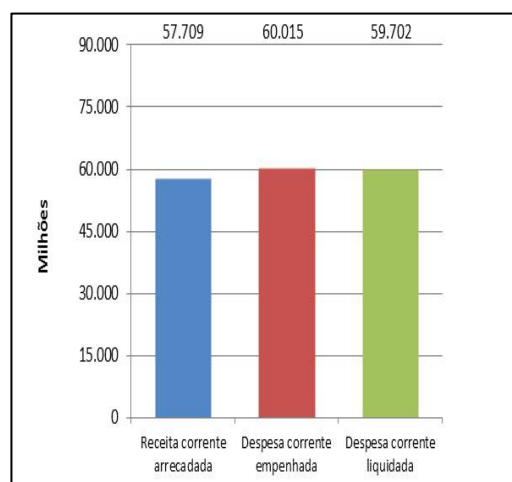
Descrição	Total
Receita corrente arrecadada (a)	57.708.923.563
Despesa corrente empenhada (b)	60.014.734.518
Despesa corrente liquidada (c)	59.701.657.909
<i>Deficit</i> corrente (empenho) (a – b)	(2.305.810.955)
<i>Deficit</i> corrente (liquidação) (a – c)	(1.992.734.346)

Fonte: SIG.

Considerando as despesas intraorçamentárias o resultado é:

deficit corrente (empenho) R\$2.904.223.575,14;

deficit corrente (liquidação) R\$2.583.026.164,64.



Observa-se que as despesas correntes realizadas superaram as receitas correntes arrecadadas, apurando-se um deficit no orçamento corrente de R\$2.305,81 milhões, considerando as despesas empenhadas, e R\$1.992,73 milhões considerando as liquidadas. Este resultado indica que o Estado do Rio de Janeiro, no exercício de 2014, não apresentou capacidade para realizar investimentos com a utilização de recursos próprios.

Em que pese o exame da Coordenadoria competente apontar “que este resultado está comprometido uma vez que o ERJ contraiu obrigações que não foram empenhadas e/ou cujos empenhos foram cancelados, não sendo possível verificar a categoria econômica das referidas despesas”, comprometendo o regular processo de despesa, remete-se ao subitem 5.8.1 deste relatório em que foi acolhido o posicionamento da Secretaria Geral de Controle Externo, o qual demonstrou que os efeitos desta inobservância não podem macular as Contas de Governo, devendo ser verificados nas contas de gestão dos Ordenadores de Despesa.

4.1.2.4 – Resultados do orçamento de capital

A demonstração ora apresentada é a da comparação do total das receitas de capital arrecadadas com o das despesas de capital empenhadas e as liquidadas.

Assim, os resultados apresentados são os seguintes:

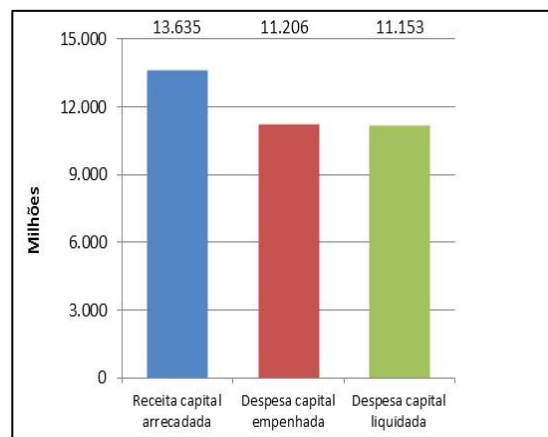
Tabela 37 – Resultados do orçamento capital

R\$1

Descrição	Total
Receita capital arrecadada (a)	13.634.679.435
Despesa capital empenhada (b)	11.206.169.624
Despesa capital liquidada (c)	11.153.283.633
<i>Superavit capital (empenho) (a – b)</i>	<i>2.428.509.811</i>
<i>Superavit capital (liquidação) (a – c)</i>	<i>2.481.395.802</i>

Fonte: SIG.

Considerando as despesas intraorçamentárias o resultado é:
superavit capital (empenho) R\$2.990.917.057,45;
superavit capital (liquidação) R\$3.043.803.048,61.



Observa-se que a receita de capital arrecadada superou as despesas de capital realizadas, apurando-se um *superavit* de R\$2.428,51 milhões, considerando as despesas empenhadas, e R\$2.481,40 milhões considerando as liquidadas.

Em que pese o exame da Coordenadoria competente apontar “que este resultado está comprometido uma vez que o ERJ contraiu obrigações que não foram empenhadas e/ou cujos empenhos foram cancelados, não sendo possível verificar a categoria econômica das referidas despesas”, comprometendo o regular processo de despesa, remete-se ao subitem 5.8.1 deste relatório em que foi acolhido o posicionamento da Secretaria Geral de Controle Externo, o qual demonstrou que os efeitos desta inobservância não podem macular as Contas de Governo, devendo ser verificados nas contas de gestão dos Ordenadores de Despesa.

Cabe destacar, ainda, que o resultado superavitário ocorreu devido à operação de antecipação de recursos provenientes dos *royalties* e participações especiais do petróleo, no montante de R\$5.353,73 milhões, registrada como receita de alienação de ativos, atrelada à assunção de compromissos futuros de despesas, sem a qual o resultado orçamentário de capital seria

deficitário na ordem R\$2.925,22 milhões, considerando as despesas empenhadas, e R\$2.872,33 milhões, considerando as despesas liquidadas.

Tabela 38 – Resultados do orçamento capital – simulado sem antecipação de Royalties

R\$1

Descrição	Total
Receita capital arrecadada (a)	13.634.679.435
Antecipação de recursos <i>Royalties</i> (b)	5.353.728.990
Receita de capital s/ <i>Royalties</i> (c)	8.280.950.445
Despesa capital empenhada (d)	11.206.169.624
Despesa capital liquidada (e)	11.153.283.633
<i>Deficit</i> capital (empenho) (c – d)	(2.925.219.179)
<i>Deficit</i> capital (liquidação) (c – e)	(2.872.333.188)

Fonte: SIG.

Considerando as despesas intraorçamentárias o resultado é:

deficit capital (empenho) R\$2.362.811.932,55;

deficit capital (liquidação) R\$2.309.925.941,39.

Em que pese o exame da Coordenadoria competente apontar “que o resultado do orçamento de capital apurado por intermédio do balanço orçamentário está comprometido uma vez que o ERJ contraiu obrigações que não foram empenhadas e/ou cujos empenhos foram cancelados, não sendo possível verificar a categoria econômica das referidas despesas”, comprometendo o regular processo de despesa, remete-se ao subitem 5.8.1 deste relatório em que foi acolhido o posicionamento da Secretaria Geral de Controle Externo, o qual demonstrou que os efeitos desta inobservância não podem macular as Contas de Governo, devendo ser verificados nas contas de gestão dos Ordenadores de Despesa.

4.1.2.5 – Resultados da execução orçamentária

A demonstração ora apresentada é a da comparação do total das receitas arrecadadas com o das despesas realizadas no exercício. Assim, os resultados apresentados são os seguintes:

Tabela 39 – Resultados da execução orçamentária

R\$1

Descrição	Total com intra	Total sem intra
Receita arrecadada (a)	75.790.987.905	71.343.602.998
Despesa empenhada (b)	75.704.294.423	71.220.904.142
Despesa liquidada (c)	75.330.211.021	70.854.941.541
Despesa paga (d)	72.399.937.771	68.183.418.256
<i>Superavit</i> orçamentário (empenho) (e) = (a - b)	86.693.482	122.698.856
<i>Superavit</i> orçamentário (liquidação) (f) = (a - c)	460.776.884	488.661.457
Restos a pagar processado (g) = (c - d)	2.930.273.250	2.671.523.285
Restos a pagar não processado (h) = (b - c)	374.083.402	365.962.601
Obrigação contraída s/ empenho (i)	1.000.863.681	1.000.863.681
<i>Deficit</i> orçamentário apurado (empenho) (j) = (e - i)	(914.170.199)	(878.164.825)
<i>Deficit</i> orçamentário apurado (liquidação) (l) = (f - i)	(540.086.797)	(512.202.224)

Fonte: SIG, análise da Del. TCE-RJ nº 248/08, realizada no tópico 1.2.

Observa-se que a execução orçamentária em 2014 resultou em um *superavit* de R\$122,70 milhões, referente às despesas empenhadas, e de R\$488,67 milhões, referentes às despesas liquidadas. Se consideradas as transações intraorçamentárias, o *superavit* no resultado da execução orçamentária atinge R\$86,70 milhões, referentes às despesas empenhadas e R\$460,78 milhões, referentes às despesas liquidadas.

Em que pese o exame da Coordenadoria competente apontar que as “obrigações contraídas, no montante de R\$1.000,86 milhões, que não foram empenhadas e/ou cujos empenhos foram cancelados, sem sua devida inscrição em restos a pagar, o resultado da execução orçamentária, desprezando as operações intraorçamentárias, representaria um *deficit* de R\$878,16 milhões, para as despesas empenhadas e um *deficit* de R\$512,20 para as despesas liquidadas”, remete-se ao subitem 5.8.1 deste relatório em que foi acolhido o posicionamento da Secretaria Geral de Controle Externo, o qual demonstrou que os efeitos desta

inobservância não podem macular as Contas de Governo, devendo ser verificados nas contas de gestão dos Ordenadores de Despesa.

Registre-se, ainda, que a exemplo do ocorrido no exercício de 2013, o Estado do Rio de Janeiro realizou uma operação de antecipação de recursos provenientes dos *royalties* e participações especiais do petróleo, autorizada pelo legislativo mediante a Lei Estadual nº 6.112, de 16.12.2011, porém atrelada a assunção de compromissos em exercícios financeiros futuros.

A operação reforçou o caixa do RIOPREVIDÊNCIA em R\$5.353,73 milhões, objetivando levantar recursos para a autarquia e criar uma estrutura para pré-pagar dívidas com o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. Sem esta operação o *deficit* orçamentário seria ainda maior, alcançado o patamar de R\$6.231,89 milhões, desprezadas as operações intraorçamentárias, e R\$6.267,90 milhões, consideradas as transações intraorçamentárias, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 40 – Resultados da execução orçamentária – Simulação

R\$1

Descrição	Total empenhado
<i>Deficit</i> orçamentário apurado sem intra (a)	(878.164.825)
<i>Deficit</i> orçamentário apurado com intra (b)	(914.170.199)
Rio Previdência - Cessão Direitos <i>Royalties</i> (c)	5.353.728.990
<i>Deficit</i> sem intraorçamentária (a-c)	(6.231.893.815)
<i>Deficit</i> com intraorçamentária (b-c)	(6.267.899.189)

Fonte: SIG.

A prática de utilizar operações financeiras para antecipar fluxo futuro de caixa ou obter ingressos financeiros por meio da assunção de compromissos futuros de despesa, cuja consequência, em certa medida, é a melhora dos resultados fiscais do exercício, porém comprometendo parcela da arrecadação de exercício futuros, foi observada no exame das Contas de Governo do exercício anterior.

Este fato foi objeto de recomendação à SEPLAG para que aprimorasse os procedimentos de previsão e arrecadação de receita, bem como de fixação das despesas, de modo a eliminar, ou ao menos minimizar, a necessidade do Governo do Estado do Rio de Janeiro obter, a cada exercício financeiro, a arrecadação de receitas adicionais através de antecipação de fluxo futuro de caixa e/ou a obtenção de ingressos financeiros por meio da assunção de

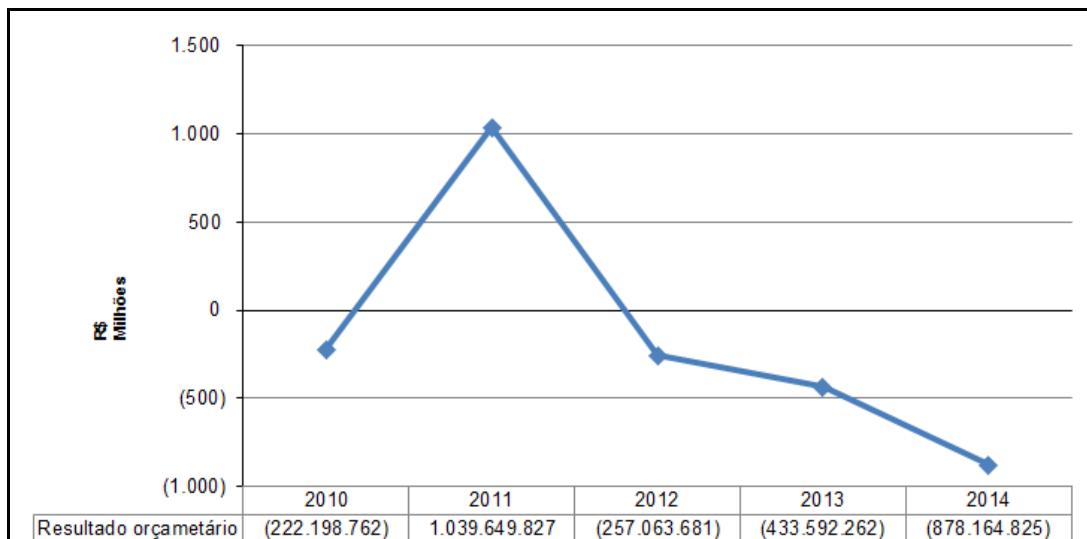
compromissos futuros de despesa. Entretanto, verificou-se que a recomendação não foi observada, haja vista a adoção de idêntica prática no exercício de 2014.

Este fato será objeto da **Observação nº 57 e Recomendação nº 1**.

4.1.2.6 – Trajetória dos resultados da execução orçamentária

A demonstração ora apresentada é a evolução dos resultados da execução orçamentária, a partir do exercício de 2010, considerando as despesas empenhadas e as transações intraorçamentárias, objetivando manter o mesmo critério da apuração dos anos anteriores.

Gráfico 15 – Trajetória do resultado orçamentária entre os exercícios de 2010 e 2014



Fonte: CG 2010, 2011, 2012 e 2013; SIG.

Observa-se que no último exercício da gestão anterior foi alcançado um resultado orçamentário deficitário na ordem de R\$222,20 milhões. A atual gestão em seu primeiro exercício alcançou resultado da execução orçamentária superavitário no montante de R\$1.039,65 milhões, revertendo situação do exercício anterior. Porém, nos exercícios seguintes o Estado do Rio de Janeiro não manteve sua situação superavitária, tendo sido constatado déficits de R\$257,06 milhões, R\$433,59 milhões e R\$878,16 milhões, respectivamente nos exercícios de 2012, 2013 e 2014.

Observa-se que o resultado orçamentário apresentado no exercício de 2014 foi o que se obteve o maior *deficit* dos últimos cinco exercícios financeiros. Além disso, ressalta-se que os resultados apresentados neste exercício e no exercício de 2013 foram minimizados pela

antecipação de fluxo de caixa ou obtenção de ingressos financeiros por meio da assunção de compromissos em exercícios financeiros futuros.

4.1.3. EXECUÇÃO DA RECEITA

A receita arrecadada em 2014, excluídas as receitas intraorçamentárias e as provenientes de empresas públicas consideradas não dependentes (CEDAE, Imprensa Oficial e AGERIO), é apresentada na tabela a seguir:

Tabela 41- Receita estadual 2014 por origem

					R\$1,00
Especificação	Arrecadação 2014	Meta 2014	Diferença	Diferença %	Var. real 14/13
Receitas Correntes	64.459.683.861	64.178.711.995	280.971.866	0,44%	-3,59%
Tributária	42.479.536.407	44.980.386.557	(2.500.850.150)	-5,56%	-0,72%
Contribuição	1.886.342.131	1.452.698.906	433.646.538	29,85%	25,09%
Patrimonial	10.302.122.514	8.553.026.014	1.749.096.500	20,45%	8,48%
Agropecuária	66.346	478.643	(412.297)	-86,14%	-45,74%
Industrial	185.942.034	196.989.576	(11.047.542)	-5,61%	8,73%
Serviços	377.691.177	475.297.396	(97.606.219)	-20,54%	-4,78%
Transferências Correntes	5.959.024.648	6.349.518.822	(390.494.174)	-6,15%	-1,82%
Outras Rec. Correntes	3.268.958.605	2.170.316.080	1.098.642.525	50,62%	-49,14%
Receitas de Capital	13.634.679.435	10.329.520.549	3.305.158.886	32,00%	30,61%
Operações de Crédito	7.605.490.450	6.308.992.437	1.296.498.014	20,55%	43,50%
Alienação de Bens	5.411.947.574	3.020.080.662	2.391.866.912	79,20%	23,67%
Amort. de Empréstimos	279.220.352	238.396.157	40.824.195	17,12%	8,23%
Transferências de Capital	337.967.799	761.851.293	(423.883.494)	-55,64%	-33,09%
Outras Rec. de capital	53.260	200.000	(146.740)	-73,37%	-
Total geral	78.094.363.296	74.508.232.543	3.586.130.752	4,81%	1,03%

Fonte: SIG e Resolução SEFAZ Nº 723 de 12.02.14.

Metas bimestrais republicadas no Doerj de 02.04.14, excluídas as intraorçamentárias. O valor total da receita prevista incluindo as intraorçamentárias seria R\$78.072.095.444 e da arrecadada R\$82.541.748.203.

Valores históricos e variação 2014/13 real, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2014.

A arrecadação de 2014 ultrapassou a meta estabelecida no início do ano em R\$3.586,1 milhões, representando uma superação da meta de 4,81%. Esse excesso de arrecadação foi 30,18% inferior ao de 2013, quando atingira o montante de R\$5.136,4 milhões.

A receita corrente apresentou realização muito próxima à meta estipulada, com superação em apenas 0,44% do estabelecido no início do exercício, totalizando R\$64.459,7 milhões. A receita tributária, principal origem dentre as correntes, teve expressiva frustração de receita de R\$2.500,9 milhões, refletindo o fraco desempenho da economia no ano, de maneira que sua realização fechou o exercício em R\$42.479,5 milhões. Destaque negativo ocorreu também para as transferências correntes que, impactadas pela redução na arrecadação do FUNDEB e pelo esfriamento da arrecadação federal, registraram frustração de R\$390,5 milhões. Por outro lado, o bom desempenho das receitas patrimonial (+R\$1.749,1 milhões), outras receitas correntes (+R\$1.098,6 milhões) e contribuições (+R\$433,6 milhões) foram suficientes para compensar as frustrações apontadas.

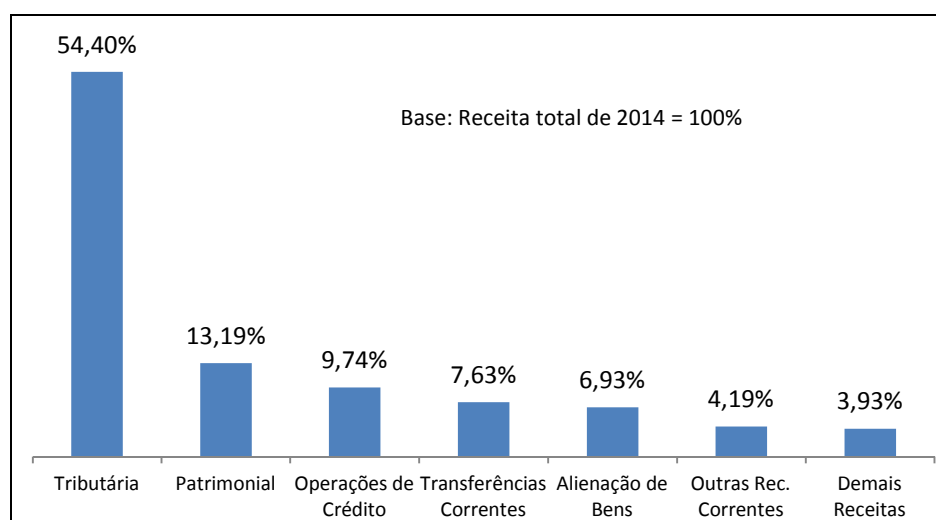
Por seu turno, as receitas de capital tiveram desempenho muito acima da meta, com excesso de R\$3.305,2 milhões (+32,00%). A origem transferências de capital foi a única que apresentou frustração de receita (-R\$423,9 milhões), afetada pela redução nos repasses de convênios da União. Já as operações de crédito superaram a meta em R\$1.296,5 milhões (+20,55%), atingindo a cifra de R\$7.605,5 milhões. Também positivo foi o desempenho de alienação de bens que, impulsionada pelas operações de cessão definitiva de crédito do Rioprevidência, superaram a meta em R\$2.391,9 milhões (+79,20%), totalizando R\$5.411,9 milhões em receitas.

Descontando-se os efeitos inflacionários, o montante de receitas correntes arrecadado em 2014 teve queda em relação ao exercício anterior (-3,59%). Já as receitas de capital apresentaram crescimento significativo nessa comparação (+30,61). No agregado, a receita do Estado fechou o exercício com ganho real de arrecadação de 1,03%.

A participação de cada origem de receita no total da arrecadação estadual em 2014 é apresentada a seguir:

Tabela 42 - Receita estadual 2014 – Participação no total por origem

Receitas Correntes	82,54%	Receitas de Capital	17,46%
Tributária	54,40%	Operações de Crédito	9,74%
Contribuição	2,42%	Alienação de Bens	6,93%
Patrimonial	13,19%	Amortizações de Empréstimos	0,36%
Agropecuária	0,00%	Transferências de Capital	0,43%
Industrial	0,24%	Outras Rec. de capital	0,00%
Serviços	0,48%		
Transferências Correntes	7,63%		
Outras Rec. Correntes	4,19%		



Fonte: SIG.

A seguir, será analisado o comportamento dos principais componentes da receita estadual, por ordem de participação no total da receita, buscando avaliar as razões de seu desempenho frente às metas e ao exercício anterior.

4.1.3.1 – Receita tributária

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 5ª edição), para efeitos de classificação orçamentária, a origem “Receita Tributária” engloba apenas as espécies: impostos, taxas e contribuições de melhoria.

A receita tributária é a principal origem de receita do Estado e respondeu por 54,40% da arrecadação estadual de 2014, como demonstrado a seguir:

Tabela 43- Receita estadual 2014: tributária

R\$1

Receita	Arrec. Histórica	Metas Bimestrais	Diferença	Diferença %	Var. real 2014/2013
Tributária	42.479.536,407	44.980.386.557	2.500.850.150	-5,56%	-0,72%
Impostos	40.299.789,048	42.842.672.593	(2.542.883.545)	-5,94%	-0,89%
IRRF	3.091.054,047	3.007.074.111	83.979.936	2,79%	13,86%
IPVA	2.029.100,712	2.096.030.592	(66.929.880)	-3,19%	1,80%
ITCD	686.650,964	671.439.368	15.211.596	2,27%	1,92%
FECF	2.919.239,732	2.997.497.266	(78.257.534)	-2,61%	0,52%
ICMS	31.573.743.594	34.070.631.257	(2.496.887.662)	-7,33%	-2,47%
Taxas	2.179.747.359	2.137.713.964	42.033.395	1,97%	2,35%

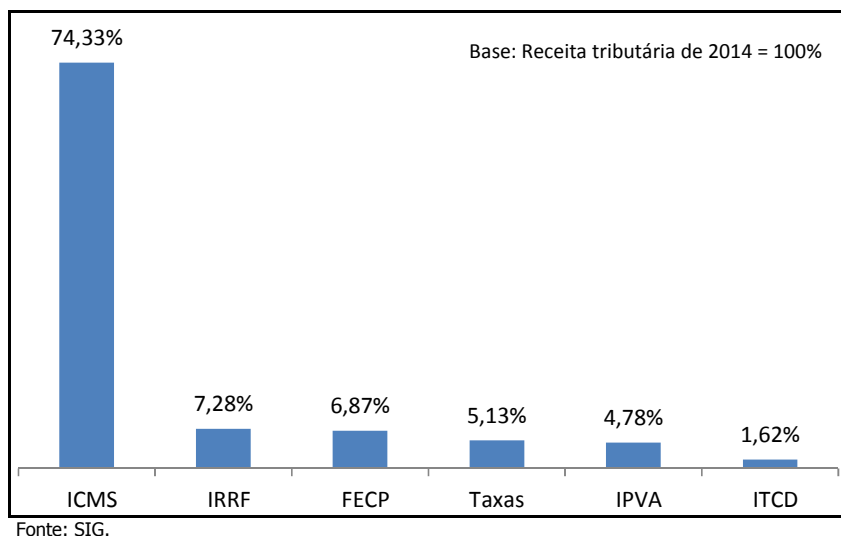
Fonte: SIG e Doerj de 02.04.14.

Valores históricos e variação 2014/13 real, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2014.

Não houve arrecadação de contribuição de melhoria em 2014.

Observa-se na tabela que as receitas tributárias, em geral, convergiram para as metas previstas. O maior distanciamento registrado ficou a cargo do ICMS, cuja arrecadação foi R\$2.496,9 milhões inferior a meta (-7,33%). Destaca-se também que o imposto foi o único que não apresentou crescimento real em 2014, com variação de -2,47% ao se descontar os efeitos da inflação.

O gráfico a seguir evidencia a expressiva participação do ICMS dentre as espécies de receita tributária.

Gráfico 16 - Receita tributária 2014: participação por fonte

4.1.3.1.1 – ICMS

A arrecadação do ICMS totalizou, em 2014, R\$31.573,7 milhões, valor equivalente a 74,33% das receitas tributárias. Com queda real de arrecadação de 2,47%, o imposto – que responde pela maior parcela da arrecadação estadual – teve sua participação na receita do Estado reduzida para 40,43%, frente a 41,88% no ano anterior.

A composição da base de arrecadação do Estado do Rio de Janeiro é fortemente dependente de atividades relacionadas à comunicação, energia elétrica e petróleo, caracterizadas por possuírem estruturas de mercado bastante concentradas, com grandes e poucas empresas, além do fato de que, historicamente, são atividades que possuem as alíquotas mais elevadas, em especial as de energia e comunicação.

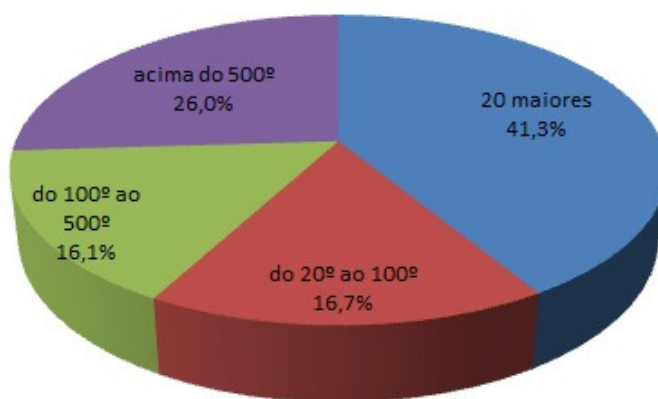
Com efeito, é possível verificar que os 20 maiores contribuintes foram responsáveis por 41,25% do ICMS arrecadado no exercício.⁸⁰

⁸⁰ Os dados disponíveis são referentes à arrecadação do ICMS dos 1000 maiores contribuintes, encaminhados pela Sefaz a este Tribunal em cumprimento à Deliberação TCE-RJ nº 246/08.

Tabela 44- Arrecadação de ICMS 2014 – Maiores contribuintes

		R\$1
Contribuintes	Arrecadação	Part.
12 maiores	11.298.456.147	35,78%
20 maiores	13.024.974.482	41,25%
100 maiores	18.283.830.850	57,91%
500 maiores	23.363.519.021	74,00%
Total	31.573.743.594	100,00%

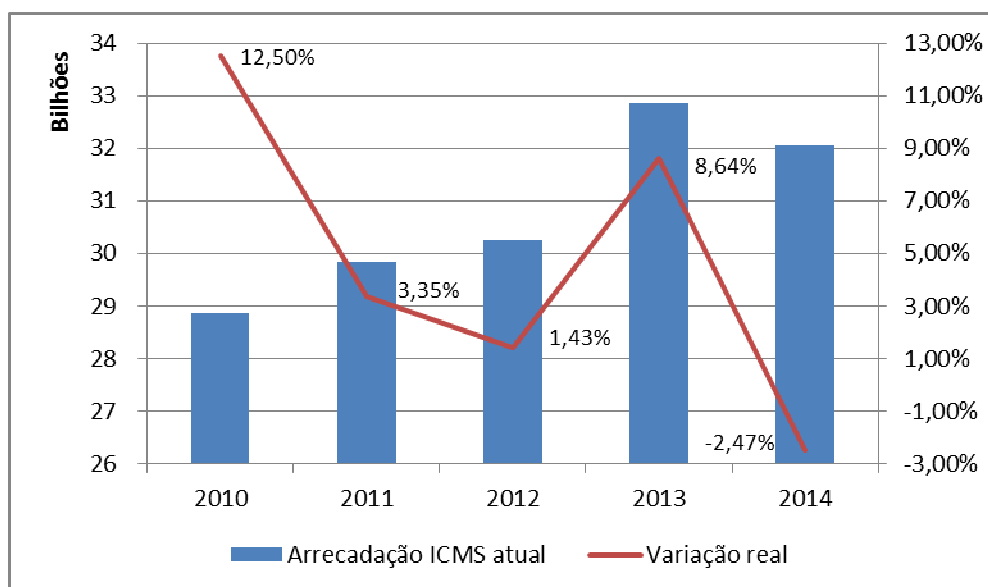
		R\$1
Atividades	Arrecadação	Part.
Petrolífera/Petroquímica	4.404.680.353	33,82%
Serviço de comunicação	3.486.107.955	26,76%
Distrib. de energia elétr.	2.831.989.287	21,74%
Metalurgia/Siderurgia	420.017.376	3,22%
Bebidas	285.389.937	2,19%
Outros	1.596.789.574	12,26%
20 maiores	13.024.974.482	100,00%



Fonte: SIG para o total da arrecadação e Sefaz/RJ para a arrecadação dos maiores contribuintes.

Com relação à evolução da arrecadação de ICMS, verifica-se que obteve pela primeira vez nos últimos anos crescimento abaixo da inflação, exprimindo a retração da economia nacional, sobretudo no segundo semestre de 2014.

Gráfico 17 - Arrecadação de ICMS: Rio de Janeiro 2010-2014

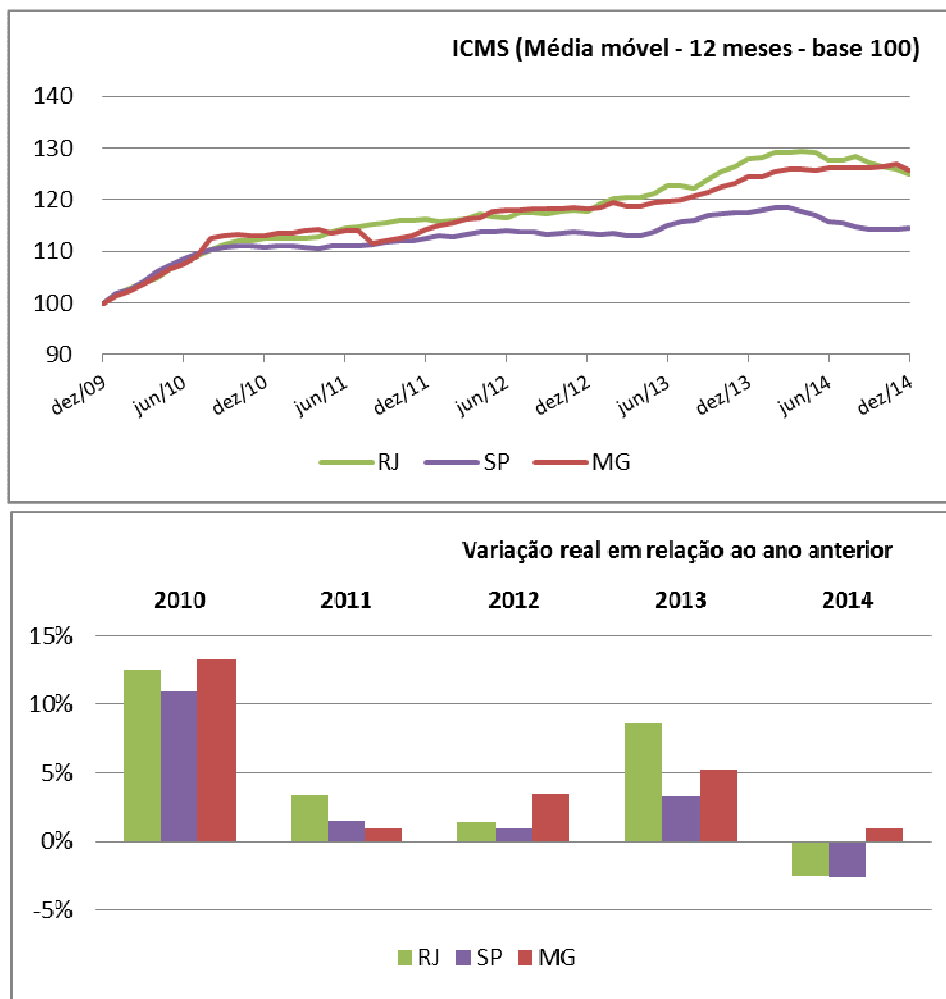


Fonte: SIG.

Valores anuais em reais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2014.

Os dois gráficos a seguir mostram a comparação da evolução da arrecadação de ICMS dos três maiores estados brasileiros em volume de arrecadação – São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Gráfico 18 - Arrecadação de ICMS: comparativo RJ, SP e MG – 2010-2014



Fonte: portais da internet das Secretarias de Fazenda dos Estados.
Valores atualizados pelo IGP-DI médio ponderado móvel, a preços de dezembro de 2014.

Observa-se que, após a crise econômico-financeira mundial em 2008, os três estados apresentaram tendência de recuperação, cujo ápice se deu em 2010. A partir de então, enquanto MG e SP mantiveram a arrecadação de ICMS em termos relativamente estáveis, o Rio de Janeiro demonstrou maior evolução, principalmente no exercício de 2013.

Ao longo do primeiro semestre de 2014 esta tendência de crescimento foi revertida na medida em que a economia nacional passou a dar indícios de que poderia haver um freio na produção. O segundo semestre confirmou as expectativas e o Rio de Janeiro registrou redução da arrecadação em termos reais (-2,47%) a exemplo do que ocorreu com São Paulo (-2,54%). Dentre os principais estados, apenas Minas Gerais conseguiu manter algum crescimento real, ainda que tímido, de 0,98%.

Desagregando a arrecadação do ICMS por atividade econômica, verifica-se que a retração no Estado do Rio de Janeiro se concentrou nos setores de Indústria de Transformação (-8,94%; -R\$779,8 milhões), Informação e Comunicação (-14,08%; -R\$662,1 milhões) e Indústrias Extrativas (-28,80%; -R\$534,1 milhões). O único segmento com expressiva expansão foi o setor de Comércio (+5,42%; +R\$605,3 milhões), minimizando as perdas das áreas mencionadas.

Tabela 45 - Arrecadação de ICMS por atividade econômica (seção CNAE⁸¹)

R\$1				
Especificação (CNAE)	2014	Particip. no total	Var. Real 14/13	Diferença real
Comércio	11.596.534.812	36,73%	5,42%	605.279.913
Indústrias de Transformação	7.826.036.593	24,79%	-8,94%	(779.741.486)
Eletricidade e Gás	4.769.940.469	15,11%	3,04%	143.058.384
Informação e Comunicação	3.979.637.774	12,60%	-14,08%	(662.044.364)
Indústrias Extrativas	1.300.670.131	4,12%	-28,80%	(534.104.017)
Outros	2.100.923.816	6,65%	24,13%	414.725.271
Total ICMS	31.573.743.594	100,00%	-2,47%	(812.826.300)

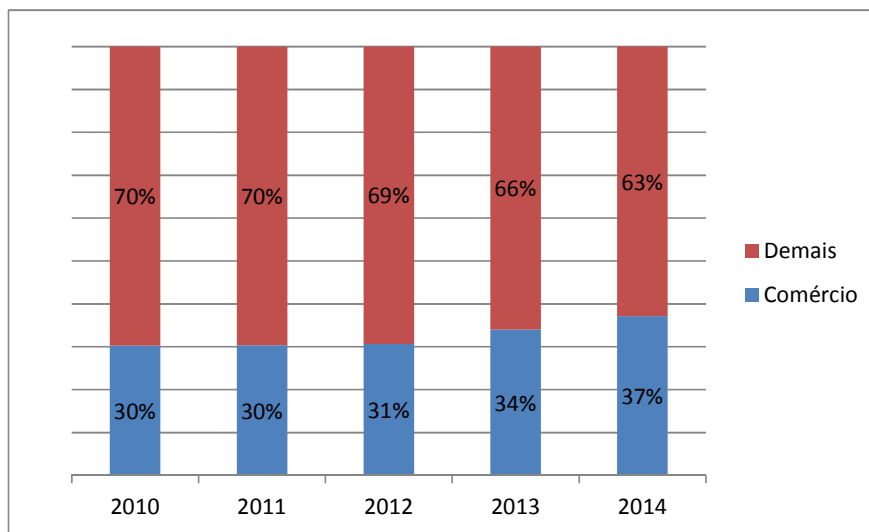
Fonte: SIG para o total da arrecadação e Sefaz para a arrecadação por CNAE.

Valores de arrecadação históricos. Valores da diferença real e variação real 2014/13, calculados a partir de valores históricos anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2014.

A arrecadação do setor de comércio totalizou R\$11.596,5 milhões, equivalente a 36,73% da arrecadação total de ICMS no Estado do Rio de Janeiro (ERJ). Verifica-se que nos últimos anos a arrecadação do segmento vem aumentando, tendo registrado crescimento real de 5,42% em 2014, sendo que no anterior já havia apurado expansão real de 19,24%. O seu bom desempenho em 2014, associado à expressiva queda nos outros grupos, fez com que o setor reafirmasse sua liderança frente os demais grupos.

⁸¹ Classificação Nacional de Atividades Econômicas.

Gráfico 19 – Participação do ICMS Comércio no total do ICMS 2010-2014



Fonte: Sefaz/RJ (arrecadação por CNAE).

Valores de arrecadação e variação real, calculados a partir de valores históricos anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2014.

A tabela a seguir mostra que o comércio atacadista foi responsável pelo crescimento do setor em 2014, tendo apresentado expressivo aumento real na arrecadação em relação ao exercício anterior (+R\$684,1 milhões; +10,02%). Os segmentos que mais contribuíram para esse crescimento foram o comércio atacadista de combustíveis, com crescimento real de 31,45% em relação a 2013 (+R\$500,0 milhões) e o comércio de alimentos, bebidas e fumo, que registraram crescimento de 8,90% (+R\$194,4 milhões).

Por outro lado, o setor varejista teve queda de 3,55% (-R\$137,4 milhões), tendo as atividades Hipermercados e supermercados (-25,46%; -R\$215,8 milhões) e Demais varejo (-8,65%; -R\$127,8 milhões), representado as principais quedas. Informática e equipamentos domésticos mitigaram as perdas com crescimento de 23,97% e expansão real de +R\$134,5 milhões.

Tabela 46- Arrecadação de ICMS por atividade econômica – Comércio

Descrição	2014	Part. no total	Var. real 14/13	Diferença real
Com. e Rep. de Veículos	522.723.209	4,51%	12,40%	58.566.272
Comércio atacadista	7.395.306.045	63,77%	10,02%	684.071.172
Alimentos, bebidas e fumo	2.343.024.313	20,20%	8,90%	194.448.950
Combustíveis exc. GN e GLP	2.058.265.240	17,75%	31,45%	500.007.506
Prod. consumo não alimentar	1.801.876.975	15,54%	-2,21%	(41.288.531)
Demais atacado	1.192.139.517	10,28%	2,62%	30.903.247

Comércio Varejista	3.678.505.558	31,72%	-3,55%	(137.357.532)
Informática e equip. doméstico	685.102.067	5,91%	23,97%	134.495.562
Vestuário e acessórios	637.633.246	5,50%	3,26%	20.429.365
Hipermercados e supermercados	622.166.221	5,37%	-25,46%	(215.814.872)
Material de construção	404.636.763	3,49%	14,27%	51.297.890
Demais varejo	1.328.967.261	11,46%	-8,65%	(127.765.476)
Comércio total	11.596.534.812	100,00%	5,42%	605.279.913

Fonte: Sefaz.

A arrecadação do setor de indústria de transformação totalizou R\$7.826,0 milhões em 2014, equivalente a 24,79% do total da arrecadação de ICMS, com queda de 8,94% em relação a 2013.

Tabela 47 - Arrecadação de ICMS por atividade econômica – Indústria de transformação

R\$1				
Descrição	2014	Part.	Var. real 14/13	Diferença real
Bebidas	1.298.999.959	16,60%	27,09%	281.149.933
Produtos Químicos	924.198.083	11,81%	-2,62%	(25.233.407)
Derivados do Petróleo	892.980.856	11,41%	-52,32%	(994.898.446)
Veículos, Reboques e Carrocerias	747.562.503	9,55%	-9,67%	(81.287.325)
Metalurgia	614.408.193	7,85%	-8,71%	(59.513.842)
Produtos Alimentícios	500.710.575	6,40%	79,44%	225.063.396
Prod. Minerais Não-Metálicos	470.100.532	6,01%	-4,46%	(22.305.728)
Prod. de Borracha e de Material Plástico	435.933.861	5,57%	3,66%	15.610.433
Produtos Farmoquímicos e Farmacêuticos	401.802.743	5,13%	-11,83%	(54.724.963)
Produtos Metal, Exceto Máq. e equip.	308.226.522	3,94%	-9,35%	(32.295.112)
Máquinas e Equipamentos	297.406.557	3,80%	-7,24%	(23.566.167)
Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos	253.451.792	3,24%	-0,18%	(465.819)
Produtos Diversos	158.590.870	2,03%	-1,04%	(7.274.438)
Indústrias de Transformação	7.826.036.593	100,00%	-8,94%	(779.741.486)

Fonte: Sefaz.

Destaca-se que a atividade foi fortemente afetada pela desaceleração da economia, de maneira que dentre as doze principais atividades dez apresentaram queda real de arrecadação. O pior

resultado foi obtido pelo segmento Derivados do Petróleo que, no segundo ano seguido de expressiva queda, teve redução de 52,32% e uma perda real de arrecadação de –R\$994,89 milhões deixando o posto de primeiro arrecadador e passando a ocupar a terceira posição nesta atividade.

Os destaques positivos ficaram por conta dos setores de Bebidas (+27,09%; +R\$281,1 milhões) e Produtos Alimentícios (+79,44%; +R\$225,1 milhões).

Frise-se que grande parte das indústrias, de que são exemplo as de petróleo, veículos, bebidas e produtos farmacêuticos, caracterizam-se por concentrar a arrecadação de toda a cadeia econômica dos produtos fabricados, desde a saída da indústria até o consumidor final, uma vez que sofrem os efeitos do instituto da substituição tributária em suas operações comerciais.⁸²

4.1.3.1.2 – Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (FECF)

O adicional do ICMS destinado ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (FECF) totalizou, em 2014, uma arrecadação de R\$2.919,2 milhões, equivalente a 6,87% da receita tributária.

A arrecadação do FECF - criado pela Lei Estadual nº 4.056/2002 - tende a acompanhar o comportamento do ICMS, dado que, pela regra geral, se trata de um adicional de 1% sobre esse imposto. Contudo, é importante assinalar que alguns produtos são excluídos de sua incidência em razão de sua essencialidade. Por outro lado, a mesma lei instituiu alíquota do FECF de 4% incidente sobre o consumo de energia elétrica acima de 300 quilowatts/hora mensais e sobre serviços de comunicação.

A gestão desse Fundo está sendo analisada no tópico 6.5 do presente relatório.

4.1.3.1.3 – Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)

A arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) totalizou R\$3.091,1 milhões em 2014, ou 7,28% da receita tributária, apresentando crescimento real de 13,86% em relação a 2013.

⁸² No caso, consiste na chamada substituição tributária “para frente”, que se caracteriza pela atribuição a contribuinte determinado, normalmente o primeiro na cadeia econômica (fabricante ou importador), a responsabilidade pelo pagamento do valor do ICMS incidente nas operações subsequentes com a mercadoria, até o consumidor final (art. 6º, parágrafo 1º, da LCF nº 87/96).

Embora o Imposto de Renda seja de competência da União - que define por lei suas alíquotas, faixas de isenção e progressividade – a Constituição Federal de 1988 prevê que o ente da federação que efetue o recolhimento do tributo na fonte tenha direito ao produto da arrecadação do imposto⁸³. Dessa forma, seu recolhimento tende a ser proporcional à folha salarial do Estado. Eventualmente pode ser afetada por fatores extraordinários, tal como ocorreu em 2014 com o recolhimento de valores expressivos decorrentes do pagamento de precatórios de pessoal pelo Estado.

4.1.3.1.4 – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)

A arrecadação do IPVA totalizou R\$2.029,1 milhões em 2014, ou 4,78% da receita tributária, apresentando variação positiva real de 1,80% em relação a 2013.

O boletim bimestral da Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ) informa que os principais esforços arrecadatórios associados ao tributo foram a operação “Gato Mestre” do Ministério Público do Rio de Janeiro (MP-RJ) - que teve como objetivo cumprir mandados de busca e apreensão, decorrentes de investigação, apurando os crimes de sonegação fiscal do IPVA, formação de quadrilha e inserção de dados falsos em sistema de informações - e o envio de Avisos de Débito de IPVA referente aos carros novos de 2013 e 2014.⁸⁴

4.1.3.1.5 – Taxas

As taxas são tributos que têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Em 2014, sua arrecadação representou 5,13% da receita tributária, concentrando-se nas taxas de trânsito cobradas pelo Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro – Detran (48,45%), e nas taxas judiciais recolhidas pelo Tribunal de Justiça (31,83%).

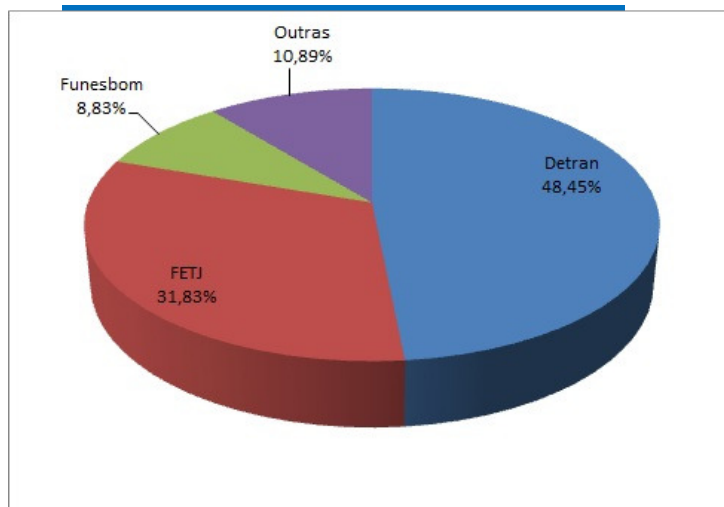
⁸³ Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 157, inciso I.

⁸⁴ Cf. Boletim de Transparência Fiscal, 6º bimestre de 2014, p. 56.

Tabela 48 - Receita tributária: taxas estaduais

R\$1,00

Entidade	Arrecadação	Var. real 14/13
Taxas	2.179.747.359	2,35%
Detran	1.056.065.163	3,02%
FETJ	693.874.919	-2,25%
Funesbom	192.411.903	-6,08%
Fundo DPGE	59.770.449	2,04%
Fundo PGE	57.231.625	-3,06%
Funarpen ⁽¹⁾	44.484.754	-
Tesouro	22.537.276	2,49%
Agenera	19.522.027	7,29%
Agetransp	19.522.027	7,27%
Inea	6.433.198	-0,37%
DPGE	6.089.197	-3,70%
Demais taxas	1.804.821	54,65%



Fonte: SIG.

Valores de arrecadação históricos. Valores da diferença real e variação real 2014/13, calculados a partir de valores históricos anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2014.

(1) Não apresentaram receita em 2013, por isso não apresentam variação real no exercício.

As taxas registraram crescimento real de 2,35%, representando acréscimo real de R\$50,8 milhões no acumulado do ano em relação ao período anterior. Destaque para o recolhimento do FUNARPEN que, tendo sido instituído por lei em 2012, teve seus primeiros recolhimentos em 2014, totalizando R\$44,5 milhões.

No que concerne à arrecadação das taxas de trânsito pelo DETRAN-RJ, cobradas pelo exercício do poder de polícia e pela prestação de serviços relativos ao controle do trânsito, deve-se assinalar que tais valores deveriam ser vinculados integralmente às atividades inerentes aos licenciamentos de veículos e de condutores previstos na lei instituidora das referidas taxas.

Isso, porque o valor da arrecadação das taxas deve ser proporcional ao custo das atividades estatais para as quais elas foram criadas, pois “diferentemente do imposto, em que não há fixação de parâmetros exatos, na taxa, o montante devido deve guardar proporcionalidade com a atuação estatal”⁸⁵.

No entanto, conforme se verifica da análise das despesas do DETRAN-RJ publicadas em seu site, foram efetuados, em 2014, repasses no valor de R\$542,9 milhões para atividades que não estão diretamente relacionadas com as finalidades da autarquia: Polícia Militar – R\$351.500.000,00; Polícia Civil – R\$145.000.000,00; Inea – R\$30.256.469,12 ; Rio Poupas Tempo – R\$15.077.426,43; e Serviços Periciais (Vale Social) – R\$1.060.019,23. Esses repasses corresponderam a 42,72% das despesas do Detran-RJ em 2014.

Ao confrontar as receitas do DETRAN-RJ em 2014 (R\$1.249,6 milhões⁸⁶) com o valor das taxas recolhidas pela entidade (R\$1.056,1 milhões⁸⁷) verifica-se que apenas R\$193,6 milhões não foram provenientes de taxas. Cabe explicitar que sobre esta parcela de recursos (receitas, excluídas taxas) o gestor dispõe de maior discricionariedade quanto à realização de convênios para custeio de atividades de outros órgãos. No entanto, dada a natureza vinculada das taxas, não existe amparo legal para que as do DETRAN-RJ sejam repassadas para atividades não relacionadas ao controle de trânsito.

Assim, se o valor repassado a outros órgãos não diretamente relacionados ao controle de trânsito somou R\$542,9 milhões e o total das receitas não tributárias do DETRAN-RJ somou R\$193,6 milhões, conclui-se que, pelo menos, R\$349,3 milhões de taxas do DETRAN-RJ compuseram a parcela repassada.

⁸⁵ Oliveira, Regis Fernandes de, *Taxas de Polícia* – 2ª. edição, rev. e atualiz. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p.64. Vale ainda transcrever, pela clareza, trecho de estudo do Geraldo Ataliba sobre esse aspecto: “Será inconstitucional e repugnante ao sistema – por vir revestir as peculiaridades do imposto – a taxa que não se proporcione à atividade que a justifica, para determinar-se, quanto ao seu valor, por qualidades externas à sua estrutura. (...) Resulta, portanto, indiscutível que a base impositiva das taxas deve estar relacionada com sua hipótese de incidência (a atividade vinculante)”. (Estudos e Pareceres de Direito Tributário, Vol. 3, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1980, p.242).

⁸⁶ Fonte: Site do Detran.

⁸⁷ Fonte SIG.

Por outro lado, caso fosse comprovado que apesar de se tratarem de órgãos não relacionados diretamente ao controle de trânsito, ainda assim utilizam os recursos para o desempenho de tais atividades de maneira subsidiária, poder-se-ia inclusive admitir a legitimidade de tais convênios. Por exemplo, caso fossem demonstrados que dos recursos repassados à PMERJ (R\$351,5 milhões) ao menos R\$349,3 milhões fossem destinados às atividades de trânsito, isso já seria suficiente para comprovar a adequada destinação dos recursos das taxas estaduais.

No entanto, da forma que está sendo registrada a despesa vinculada aos repasses do DETRAN-RJ, não há como averiguar a destinação específica dos recursos de tais convênios. Voltando ao exemplo, verifica-se que os R\$351,5 milhões repassados pelo DETRAN-RJ à Polícia Militar foram empenhados da seguinte forma:

Tabela 49 – Despesas empenhadas com a fonte de recursos do Detran/RJ

R\$1

Fonte de recursos detalhada UGE	
Função/Subfunção/Programa/Atividade	Valor empenhado
018007496 (Repasse Detran)	348.255.597
Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro	267.718.246
Segurança Pública /Adm. Geral / Gestão Administrativa / Pessoal e Encargos Sociais	221.810.000
Segurança Pública /Policiamento / Gestão da Seg. Pública / Atividade operacional da PM	45.908.246
Secretaria de Estado da Casa Civil	80.537.351
Segurança Pública / Policiamento / Gestão da Seg. Pública / Gestão da frota	80.537.351
Total Geral	348.255.597

Fonte: SIG.

Com este grau de detalhamento da informação não é possível aferir se de fato os recursos foram utilizados em atividades afetas ao DETRAN-RJ ou se o recurso foi simplesmente incorporado ao orçamento da Polícia Militar sendo utilizado para custear qualquer tipo de atividade do órgão.

Por sua vez, os relatórios da Auditoria Geral do Estado (AGE) também não explicitam como tais recursos estão sendo aplicados em atividades de trânsito. A respeito da questão, a AGE destaca apenas a informação prestada pelo Diretor Geral de Administração e Finanças do

DETRAN-RJ⁸⁸ pertinente à determinação nº 28 proferida nas Contas de Governo de 2013, que indica que os órgãos convenientes prestariam contas da utilização dos recursos, conforme trecho transcrito a seguir:

Visando não comprometer nem interromper, em pleno curso da execução orçamentária vigente, o repasse de verbas já comprometidas com gastos previamente aprovados na Lei Orçamentária Anual de 2013, esta autarquia executará o orçamento até o encerramento do presente exercício, respaldada inclusive pela manifestação da PGE, na Observação nº 3 – Execução da Receita, quando instada a se manifestar sobre o assunto.

A SEPLAG, ao encaminhar o Projeto da Lei Orçamentária para o exercício de 2014, para aprovação da ALERJ tomou a decisão de retirar, da previsão orçamentária para o exercício subsequente, os repasses para aqueles órgãos que notadamente executam ações que não estão relacionadas com atividades de trânsito, permanecendo o repasse para: i. Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, mediante Acordo de Cooperação, a quem o Código de Trânsito Brasileiro confere atividades inerentes ao trânsito, que prestarão conta da aplicação desses recursos no custeio dos serviços/atividades inerentes àquelas previstas na tabela a que se refere o art. 107, do Código Tributário do Estado do Rio de Janeiro; ii. INEA, com amparo da Lei Estadual nº 2539/96, que dispõe sobre a obrigação do Estado do Rio de Janeiro da

implantação do Programa de Inspeção e Manutenção de Veículos em Uso, destinado a promover a redução da poluição atmosférica, cujos repasses se dão através do Convênio de Cooperação Técnica entre DETRAN e INEA; iii. Rio Poupa Tempo, cujo objeto do convênio de Cooperação Técnico-Institucional nº 01/2014 de regulação das atividades do DETRAN nas instalações do programa RIO POUPA TEMPO firmado entre o Estado do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços – SEDEIS e Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro- DETRAN-RJ.

O DETRAN-RJ, cumprindo as determinações do TCE de nº 23 deu por encerrado no exercício de 2014, os seguintes convênios.

- a. Administração Penitenciária;
- b. Disque Denúncia;
- c. Feira da Providência;
- d. Vale Social.

Como se vê, não há como identificar em que medida as despesas custeadas pela fonte de recursos de repasse intraorçamentário do DETRAN-RJ se enquadram no controle do trânsito, por ausência de registros detalhados em programas e/ou atividades específicos.

⁸⁸ Processo E-12/061/9523/2014.

Dessa forma, não foi possível comprovar o cumprimento da determinação 28 das Contas de Governo (CG) 2013, pois os registros contábeis das despesas ainda não são suficientes para comprovar a destinação específica da parcela de taxas repassadas (R\$349,3 milhões, em 2014).

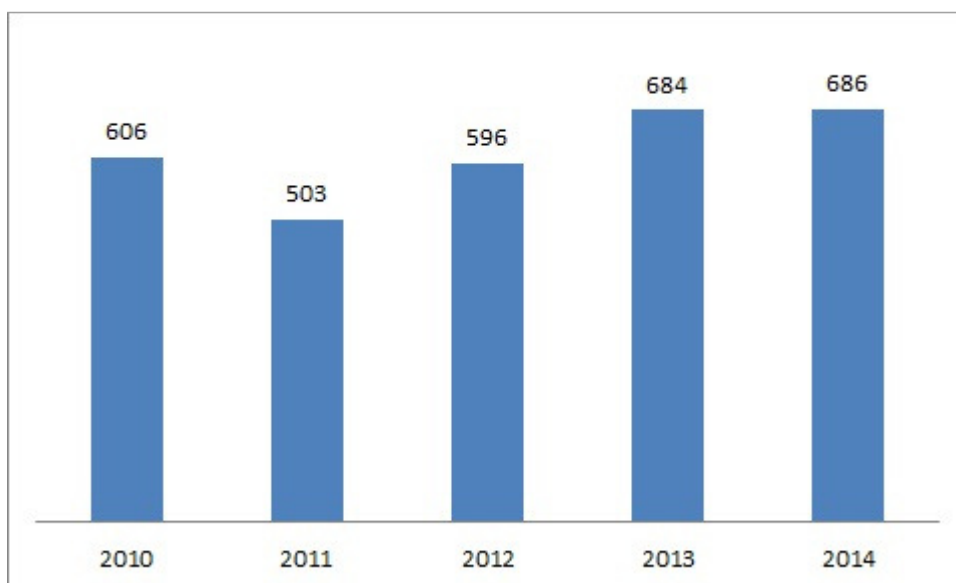
Este fato será objeto da **Observação nº 6 e Determinação nº 6**.

4.1.3.1.6 – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD)

O ITCD é o imposto estadual que tem como fato gerador a transmissão causa *mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos.

Com baixa participação na receita tributária (1,62% em 2014), a arrecadação do ITCD terminou o ano com crescimento real de 0,39% em relação ao ano anterior, atingindo a quantia de R\$686,7 milhões e mantendo a curva ascendente observada desde 2012. O Boletim de Transparência Fiscal destaca que, apesar do pequeno crescimento real, houve aumento no número de guias lavradas, resultado da diminuição considerável do prazo de lavratura das guias de controle e de recebimento pelo contribuinte⁸⁹.

Gráfico 20 - Receita tributária: evolução do ITCD – 2010-2014 (em R\$milhões)



Fonte: SIG.

Valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado, a preços de dezembro de 2014.

⁸⁹ Cf. Boletim de Transparência Fiscal, 6º bimestre de 2014, p. 57.

4.1.3.2 – Receita patrimonial

As receitas patrimoniais somaram R\$10.302,1 milhões em 2014, R\$1.749,1 milhões acima da meta prevista (+20,45%), com crescimento real de +8,48%, sendo responsáveis por 13,19% da arrecadação estadual, com destaque para os ingressos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, na modalidade de *royalties* e participações especiais, doravante denominadas apenas “receitas de R&PE do petróleo”.⁹⁰

Tabela 50 - Receita estadual 2014: patrimonial

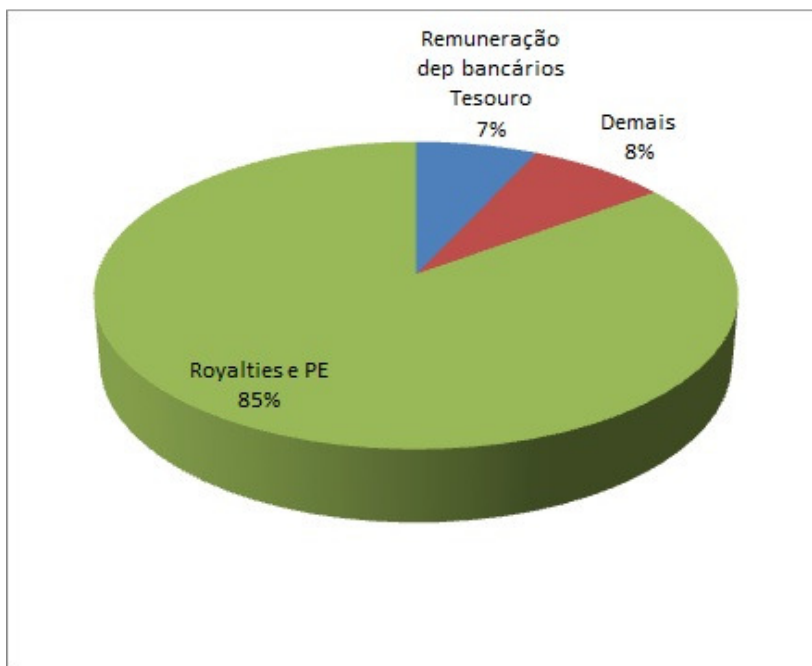
Especificação	Arrecad. 2014	Meta 2014	Diferença	Diferença %	R\$1 Var. 2014/ 2013
Receita Patrimonial	10.302.122.514	8.553.026.014	1.749.096.500	20,45%	8,48%
Receitas de R&PE do petróleo	8.710.539.492	8.038.784.230	671.755.262	8,36%	0,50%
Remun. dep. banc. Tesouro	770.331.425	359.876.305	410.455.120	114,05%	26,22%
Receitas imobiliárias	70.056.533	54.325.662	15.730.871	28,96%	-25,42%
Remuneração invest. RPPS	103.582.885	32.244.377	71.338.508	221,24%	71,22%
Concessões e permissões	165.133.131	49.653.205	115.479.926	232,57%	296,01%
Outras	482.479	18.142	464.336.813	2559,42%	1950,92%

Fonte: SIG e Doerj de 02.04.14.

Valores históricos e variação 2014/13 real, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2014.

⁹⁰ Essas receitas são influenciadas basicamente por três fatores: produção, preço do barril e taxa de câmbio. As participações especiais ainda sofrem influência direta dos custos de produção, pois são pagas em função da produtividade do campo. Incluída a parcela relativa ao Fundo Especial do Petróleo (FEP) recebido por todos os estados da federação, de acordo com o Fundo de Participação dos Estados (FPE), embora seja irrelevante em termos de arrecadação para o ERJ (R\$4.556.377 em 2014).

Gráfico 21 - Receita patrimonial 2014: participação das principais receitas



Fonte: SIG.

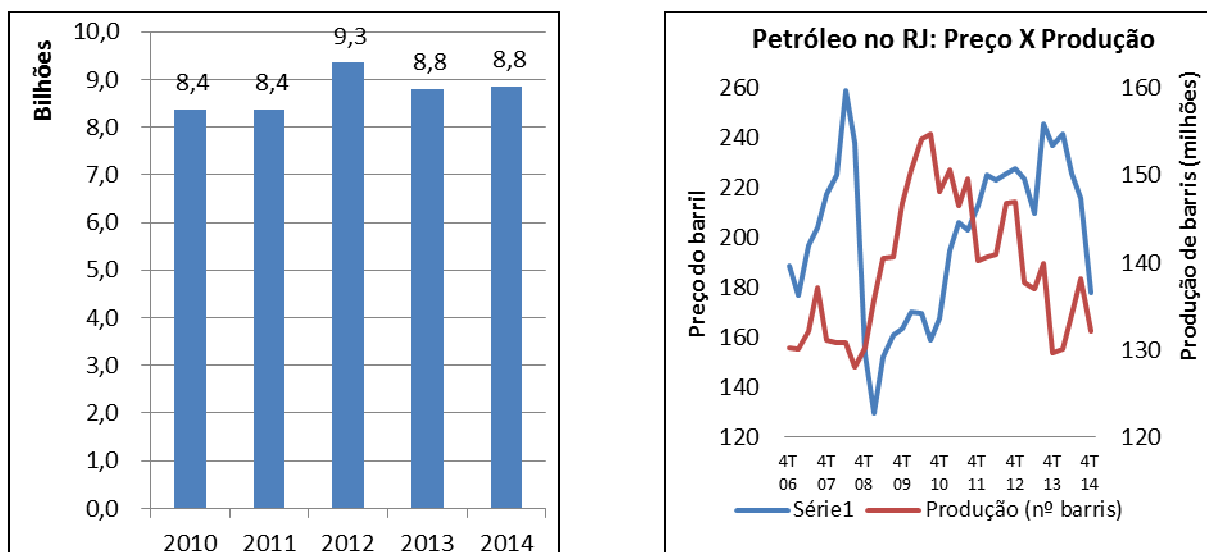
Base: receita patrimonial de 2014 = 100%.

4.1.3.2.1 – *Royalties* e participações especiais do petróleo (R&PE)

As receitas de R&PE do petróleo constituem a segunda maior fonte de arrecadação do Estado do Rio de Janeiro (11,15% do total) e corresponderam a 84,55% das receitas patrimoniais de 2014, somando nesse exercício o montante de R\$8.710,5 milhões.

Nos gráficos a seguir pode-se comparar a evolução das receitas de R&PE atualizadas pelo IGP-DI e observar que, em termos reais, a arrecadação de 2014 manteve o patamar de receitas frente ao exercício anterior. Destaque positivo para a produção de petróleo que, após registrar sucessivas quedas desde 2009, voltou a apresentar expressivo crescimento, sobretudo no segundo semestre de 2014. Não fosse a alta na extração, provavelmente o Estado amargaria redução nas receitas de *royalties* no exercício dada a brusca queda do preço internacional da *commodity* observada desde julho do ano passado.

Gráfico 22 - Receita patrimonial: evolução da R&PE do petróleo – 2010/2014

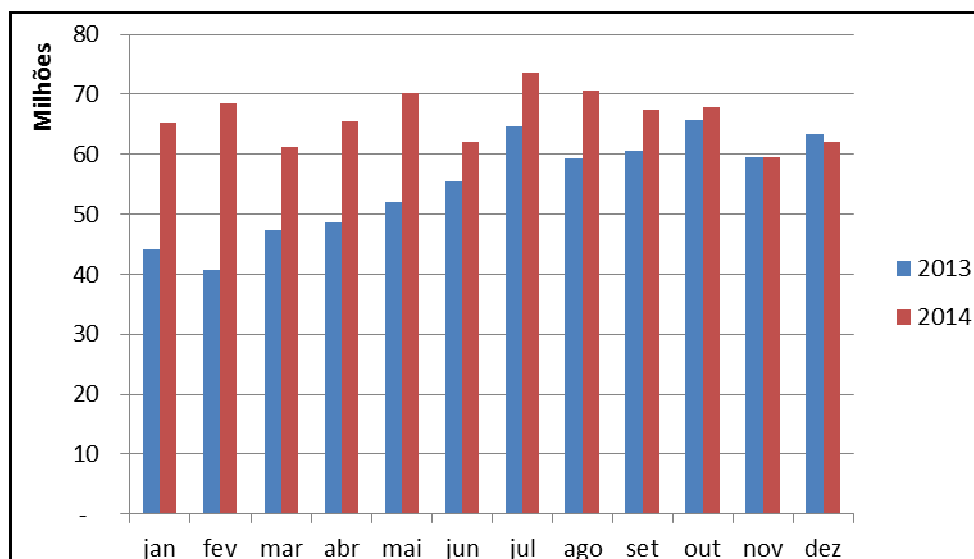


Fontes: Receitas de R&PE – SIG; preço do petróleo – Ipeadata; produção de petróleo – ANP.
Valores da receita de R&PE atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2014.
Valores de preço de petróleo atualizados mensalmente pelo IGP-DI da FGV, a preços de dezembro de 2014.

4.1.3.2.3 – Remuneração de depósitos bancários do Tesouro

A remuneração de depósitos bancários do Tesouro apresentou aumento real de 26,22% em relação a 2013. Essa receita está diretamente relacionada com a gestão do fluxo de caixa do Governo do Estado do Rio de Janeiro durante o ano.

Gráfico 23 - Receita patrimonial: remuneração de depósitos do Tesouro



Fonte: SIG.
Valores atualizados mensalmente pelo IGP-DI da FGV, a preços de dezembro de 2014.

4.1.3.2.4 – Demais receitas patrimoniais

As receitas imobiliárias são aquelas que têm origem na fruição do patrimônio imobiliário do Estado, tais como aluguéis, arrendamentos, foros e taxas de ocupação. Registrou em 2014 o montante de R\$70,1 milhões, valor que superou em 28,96% a meta prevista.

A remuneração de investimentos do Rioprevidência tem relação direta com o montante de investimentos do Fundo. O resultado obtido em 2014 foi superior em 71,22%, comparado a 2013, associado a maior disponibilidade de recursos com a melhora do fluxo de caixa decorrente das operações de cessão definitiva de crédito, realizadas no decorrer do ano. Esses e outros aspectos relacionados à gestão do Rioprevidência são analisados no tópico 5.7 do presente relatório.

As receitas de concessões e permissões registram o valor total da arrecadação de receitas originadas da concessão ou permissão ao particular do direito de exploração de serviços públicos. Em 2014, somaram R\$165,1 milhões, com crescimento real de 296,01% em relação ao ano anterior. O expressivo aumento foi decorrente de receita extraordinária referente à concessão paga pela CEG.

Destaca-se também a variação expressiva na subálnea Outras Receitas Patrimoniais, que recebeu expressivo aporte de R\$450,0 milhões referentes ao saque da “Conta B”, conforme Decreto nº 45.064, de 28 de novembro de 2014.

4.1.3.3 – Transferências correntes

As transferências correntes somaram R\$5.959,0 milhões em 2014 e foram responsáveis por 7,63% da arrecadação estadual, com destaque para o FUNDEB e para as participações nas receitas da União que, em conjunto, representaram 76,20% dessa origem de receita.

Tabela 51 - Receita estadual 2014: transferências correntes

					R\$1
Especificação	Arrecadação 2014	Meta 2014	Diferença	Arrec. /meta %	Var. 14/13
Transferências Correntes	5.959.024.648	6.349.518.822	(390.494.174)	-6,15%	-1,82%
Fundeb	2.605.798.894	2.795.145.607	(189.346.713)	-6,77%	-5,00%
Particip. nas Rec. da União	1.935.124.417	2.039.601.120	(104.476.703)	-5,12%	-1,72%
SUS	609.146.764	610.376.130	(1.229.366)	-0,20%	-2,52%
FNDE	504.411.828	570.355.624	(65.943.796)	-11,56%	-1,26%
Convênios	161.475.871	143.790.506	17.685.365	12,30%	29,41%
ICMS deson. - LC 87	85.776.064	85.776.062	2	0,00%	-5,09%
Demais	57.290.810	104.473.773	(47.182.963)	-45,16%	746,06%

Fonte: SIG e Doerj de 02.04.14.

Valores atualizados mensalmente pelo IGP-DI da FGV, a preços de dezembro de 2014.

O FUNDEB devolve ao Estado uma parcela do valor que é enviado para composição do fundo - que também recebe receitas oriundas dos Municípios. Em 2014, dos R\$5.545,7 milhões enviados, o Estado do Rio de Janeiro recebeu em retorno R\$2.605,8 milhões, conforme analisado no tópico 6.2 do presente relatório. A arrecadação do FUNDEB teve expressiva queda de 5,00% em relação ao ano anterior como consequência do modesto desempenho da receita tributária e da redução do coeficiente do fundo a que faz *jus* o Estado do Rio de Janeiro⁹¹.

As transferências relativas à participação nas receitas da União são compostas pelo Fundo de Participação dos Estados (FPE), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), sendo que as duas primeiras representaram 99,69% dessa receita em 2014. Na análise agregada tiveram queda real de 1,72%, influenciada pela redução nas transferências do IPI (-8,21%), uma vez que a receita de FPE cresceu 3,43%.

A receita do SUS teve realização bem próxima da meta com frustração de apenas 0,20%. Em relação a 2013, houve variação real de -2,52%.

Quanto às transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), destaca-se, na tabela a seguir, a queda relativa das transferências referentes ao “Programa Dinheiro Direto na Escola” (PDDE), parcialmente compensada pelo crescimento do Salário Educação⁹².

Tabela 52 - Transferências correntes: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

R\$1,00			
Especificação	Arrecadação 2014	Part.	Var.14/13
FNDE	504.411.828	100,00%	-1,26%
Salário Educação	428.087.904	84,87%	7,46%
PDDE	73.575.216	14,59%	-33,40%
Outros	2.748.708	0,54%	44,97%

Fonte: SIG.

Valores históricos e variação 2014/13 real, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2014.

⁹¹ O coeficiente de retorno do FUNDEB para o Estado do Rio de Janeiro passou de 39,60% em 2010, para 38,86% em 2011, para 36,68% em 2012, para 33,82% em 2013, atingindo 32,66% em 2014. Dados disponíveis no site: www.fnnde.gov.br.

⁹² As transferências do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) consistem na cota do Governo do Estado do Rio de Janeiro relativa ao salário-educação e aos diversos programas desenvolvidos no âmbito do fundo, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), além de outras transferências diretas. Disponível em <www.fnnde.gov.br>.

4.1.3.4 – Outras Receitas Correntes

As receitas correntes não classificáveis nas demais origens somaram R\$3.269,0 milhões no acumulado do ano, valor equivalente a 4,19% da receita estadual do período.

Tabela 53 - Receita estadual 2014: outras receitas correntes

Especificação	Arrecadação 2014	Meta 2014	Diferença	Arrec./meta %	Var. 14/13
Outras Rec. Correntes	3.268.958.605	2.170.316.080	1.098.642.525	50,62%	-49,14%
Multas e Juros de Mora	626.923.448	595.825.497	31.097.951	5,22%	2,32%
Indenizações e Restituições	528.962.105	161.293.814	367.668.291	227,95%	76,84%
Receita da Dívida Ativa	444.345.687	269.415.744	174.929.943	64,93%	-33,95%
Receitas Diversas	1.668.727.365	1.143.781.025	524.946.340	45,90%	-65,55%

Fonte: SIG e Doerj de 02.04.14.

Valores históricos e variação 2014/13 real, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2014.

A receita de multas e juros de mora registrou pequeno crescimento real (+2,32%), tendo realização próxima da meta estabelecida.

A receita registrada como “indenizações e restituições” apresentou expressivo aumento real de 76,84%, sobretudo devido à restituição efetuada pelo Rioprevidência em favor do Tesouro Estadual. A restituição é referente ao pagamento de precatórios devidos pelo Fundo, no entanto pagos pelo Tesouro Estadual, com fulcro na Lei Complementar Estadual nº 147/2013.

Por sua vez, as receitas contabilizadas em “receitas diversas” registraram decréscimo em relação ao exercício de 2013 (-65,55%), explicado pela redução no valor de saques de depósitos judiciais efetuados pelo Tesouro visando à quitação de precatórios judiciais. Em 2013, com o grande passivo de precatórios acumulado, foram transferidos do fundo R\$3.295,9 milhões, praticamente acabando com o estoque de precatórios. Em 2014 foram efetuados saques pontuais que totalizaram R\$797,5 milhões. Questões relativas a precatórios são detalhadas no tópico 5.4.3 deste relatório.

Ainda na fonte “receitas diversas”, são registradas as receitas de loterias e do Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, além de receitas próprias de órgãos independentes, de outros poderes ou da administração indireta do Estado (TJRJ, MPERJ, TCE-RJ, EMOP, LOTERJ etc.).

A tabela mostra expressiva queda da receita de dívida ativa (-33,95%), sendo este fato explicado pela arrecadação extraordinária em 2013, fruto do Programa de Recuperação Fiscal (REFIS), instituído pela Lei Estadual nº 6.136, de 28.12.11⁹³.

Registre-se que, em 2014, a Secretaria de Estado de Fazenda lançou novo REFIS regulamentado pelo Decreto Estadual n.º 44.780, de 07 de maio de 2014, no entanto seus efeitos sobre a arrecadação ocorreram somente nos meses finais do ano, sendo insuficientes para reverter a queda da receita. O programa prevê pagamento e parcelamento de débitos de ICMS com data de vencimento original até 31.12.2013, podendo ser quitadas ou parceladas mediante redução de multas punitivas, moratórias e outros acréscimos legais, inclusive com a utilização de saldos credores acumulados do imposto, além da possibilidade de transferir Créditos Acumulados entre coligadas e entre controladas e controladoras⁹⁴.

É importante salientar que a concessão reiterada de anistias com esse objetivo – recuperar créditos da dívida ativa – concorre para desestimular os bons pagadores e acaba por aumentar drasticamente a inadimplência no longo prazo.

De acordo com a tabela apresentada no tópico 4.1.4 do presente relatório verifica-se que, em 2014, houve ingressos de dívida ativa no valor de R\$228,1 milhões (89,6 milhões UFIR-RJ) que foram utilizados para baixar os precatórios do Estado do Rio de Janeiro por compensação, ainda referentes aos programas instituídos pelas Leis Estaduais nº 5.647/10 e nº 6.136/11.

4.1.3.4.1 – Registro e repasse das compensações de dívida ativa com precatórios

A despeito de já terem sido criadas rotinas contábeis contendo os procedimentos para registro, esses ingressos não têm sido classificados como receita tributária bruta na contabilidade do Estado do Rio de Janeiro, tampouco vêm sendo considerados na base de cálculo dos repasses constitucionais aos Municípios e dos limites mínimos de gastos com educação e saúde.

Todos os argumentos que embasam a obrigatoriedade desse registro e desse repasse já foram explicitados às fls. 967/972 do processo TCE-RJ nº 103.535-6/12, relativo às Contas de Governo de 2011, e já se encontram pacificados valendo repetir o seguinte:

Com relação à consulta jurídica informada pela Contadoria- Geral do Estado, cumpre salientar, como já feito na análise das contas de governo referentes a 2010, que o tratamento da compensação tributária já foi exaustivamente debatida entre a Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Fazenda/RJ, a Procuradoria Geral do

⁹³ Este REFIS influenciou em maior medida a arrecadação de 2012, mas também teve impacto no exercício 2013. O programa oferecia redução de juros de mora e exclusão de multas de débitos inscritos em Dívida Ativa com vencimento até 30 de novembro de 2011.

⁹⁴ Nota Técnica SEFAZ/SUPOF nº 17/2014.

Estado e este Tribunal de Contas, nos autos do processo TCE-RJ nº 104.749-1/06⁹⁵. Neste processo, todos os argumentos da Procuradoria Geral do Estado contrários à aplicação da repartição prevista no artigo 158 da Constituição da República Federativa do Brasil/88, à compensação tributária foram rechaçados pelo Plenário, com base em parecer da Procuradoria Geral do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – PGT do TCE/RJ⁹⁶, corroborado posteriormente pela Decisão do Supremo Tribunal Federal transcrita no parágrafo anterior, resultando, inclusive, em multa ao ex-Secretário de Finanças do Estado do Rio de Janeiro.

Por outro lado, com relação às renúncias de receita, ainda que o Plenário deste tribunal já tenha se posicionado de acordo com o Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, verifica-se que a própria União não procede da forma proposta, em relação às suas renúncias. Promove o registro do valor bruto da arrecadação e das renúncias correspondentes em contas redutoras, porém utiliza a receita líquida para fins de base de cálculo da parcela pertencente a Estados e Municípios sobre o IR e o IPI (FPE e FPM). Vale dizer que a União dá a devida transparência com o correto registro contábil das renúncias, porém deduz esses valores da receita bruta para fins de repasse aos estados e municípios.⁹⁷

De toda forma, o fato da União não respeitar a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal quanto ao direito dos entes federativos às parcelas que lhes cabem dos tributos previstos na Constituição da República Federativa do Brasil/88, não autoriza o Estado do Rio de Janeiro a fazer o mesmo, mas sim demanda ações paralelas para, por um lado, fazer justiça para com os seus municípios em relação à repartição dos tributos estaduais e, por outro, buscar seus direitos junto à União sobre as suas parcelas dos tributos federais, salientando que esta última ação beneficiaria também os municípios do Estado do Rio de Janeiro pela correção do Fundo de Participação de Municípios. Contudo, é razoável aguardar um posicionamento do Governo do Estado do Rio de Janeiro sobre essa questão, à luz dos argumentos postos nesta análise, sobretudo aqueles relativos à decisão do Supremo Tribunal Federal.

Resumindo os fatos, têm-se três questões a serem enfrentadas: (i) o correto registro contábil da receita que visa dar transparência ao que foi recebido, compensado e renunciado, (ii) o tratamento dado às renúncias de receita quanto à sua inclusão nas bases de cálculo dos limites e repasses constitucionais, tema que é objeto de controvérsia, gerando o conflito federativo apreciado pelo STF, e (iii) as compensações, para as quais não há dúvidas quanto à inclusão em todas as bases de cálculo constitucionais, visto se tratar de efetiva arrecadação, feita mediante encontro de contas, o que equivale a receber o tributo arrecadado e no mesmo momento pagar uma obrigação.

⁹⁵ Referente à Inspeção Especial realizada concomitantemente na CEDAE, na ex-Secretaria de Estado de Finanças e na ex-Secretaria de Estado da Receita, com o objetivo de verificar a operação de resgate pelo Estado do Rio de Janeiro de uma dívida da CEDAE junto à LIGHT S/A, no montante de R\$152.225.895,69, por meio de compensação com créditos tributários constituídos contra a LIGHT, na forma da Lei Estadual nº 4.584/05 e do Decreto Estadual nº 38.144/05.

⁹⁶ Parecer do Procurador do TCE-RJ Dennys Zimmermann, de 07.10.05, às fls. 27 do processo TCE-RJ nº 113.551-5/05.

⁹⁷ De acordo com o Boletim dos Fundos de Participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios publicado pela STN, disponível em www.tesouro.fazenda.gov.br, a base de cálculo para fins de repasse é a arrecadação líquida que é resultado da arrecadação bruta subtraída das restituições e incentivos fiscais.

A respeito da questão, a Auditoria Geral do Estado apresentou em seu relatório, folhas 446 e 447 deste processo, os esclarecimentos da Superintendência de Controle e Acompanhamento da Dívida Pública Estadual da Secretaria de Estado de Fazenda, por meio da CI SUCADP nº 094, de 13 de março de 2015, reproduzidos abaixo:

Assim, foi solicitado à PGE, por meio do Ofício SEFAZ/SGAB Nº 260 de 17 de março de 2014, que originou o processo E- 14/001.009100/2014, as informações sobre as compensações realizadas.

Em 13 de novembro de 2014, a PGE entregou todas as informações sobre as compensações realizadas no Programa instituído pela Lei 5.647/2010. Logo após, a Subsecretária de Finanças – SUBFIN solicitou à Subsecretária de Política Fiscal - SUBPOF manifestação sobre a questão orçamentária, uma vez que a rotina CONOR/SUNOT/CGE n.º 034/2014, possibilitava a contabilização pela execução orçamentária ou extra-orçamentária.

Em 17 de dezembro de 2014, a SUBPOF, por meio do despacho exarado à página 383 do processo Administrativo nº E- 14/001.009100/2014, manifestou-se pela execução extra-orçamentária da despesa.

Desse modo, a UG 370300 - Precatórios Judiciais iniciou os lançamentos contábeis em janeiro deste ano, seguindo as regras da rotina contábil CONOR/SUNOT/CGE n.º 034/2014 e parecer MLS nº 02/2013 exarado no processo E-04/062/48/2013 pela PGE.

Até a presente data, foi contabilizada a metade dos lançamentos das compensações realizadas no programa de 2010, que totalizaram aproximadamente 300 processos no montante de R\$866 milhões. Logo em seguida serão iniciados os lançamentos contábeis relativos ao programa de 2012.

Em consulta às contas contábeis constantes da rotina contábil CONOR/SUNOT/CGE n.º 034, de 31 de março de 2014, que trata dos registros contábeis da compensação de precatórios com créditos da Dívida Ativa, verifica-se o lançamento das compensações com precatórios a partir de março de 2015 no valor de R\$583,8 milhões⁹⁸. Porém não foram identificados repasses aos Municípios⁹⁹.

Embora tenha se iniciado o registro das compensações, cumpre ressaltar que a irregularidade vem sendo apontada desde as Contas de Governo do exercício de 2010. Decorridos praticamente quatro anos desde a primeira determinação, a matéria ainda não se encontra claramente encaminhada, pois não foram apresentadas as notas técnicas com a memória de cálculo completa dos valores devidos aos Municípios e o cronograma de desembolsos referente à restituição dos valores, conforme determinação Plenária nº 4 nas CG 2013.

⁹⁸ CONTA CONTABIL : 121110492 - COMP.PREC.JUDIC.C/DIV.ATIVA TRIB.

⁹⁹ CONTA CONTABIL : 228959001 - TRANSF. A MUNICIPIOS-COMPENSACAO PRECATORIO.

Na medida em que os anos passam os danos à Administração Pública aumentam expressivamente, dado que se forma um considerável passivo para com os Municípios que poderá onerar desproporcionalmente as gestões seguintes, sem mencionar o dano gerado pelo descumprimento dos índices constitucionais.

A tabela a seguir mostra que o valor não incluído na base de cálculo para a repartição com os Municípios acumulado até 2014 já soma R\$2.186,6 milhões.

Tabela 54 – Evolução de anistia/remissão e compensação de dívida ativa com precatórios

Discriminação	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Anistia/remissão						
(UFIR)	314.906.768	97.148.670	380.163.901	33.902.677	164.394.633	990.516.649
(R\$)	853.995.665	263.457.477	1.030.966.483	91.940.671	445.821.805	2.686.182.101
Compensação						
(UFIR)	195.914.086	158.691.077	95.998.906	266.138.251	89.556.365	806.298.685
(R\$)	531.299.410	430.354.332	260.339.433	721.740.323	242.867.906	2.186.601.404

Fonte: CG 2010, CG 2011, CG 2012, CG 2013 e doc. TCE-RJ nº 2.234-0/15.

Obs.: Valores convertidos pela UFIR 2015.

Este fato será objeto de **Observação nº 3, Ressalva nº 3 e Determinação nº 4.**

4.1.3.4.2 – Repartição constitucional das receitas de multas e juros de mora da dívida ativa

A repartição constitucional das receitas tributárias, prevista no art. 158 da CF¹⁰⁰, foi objeto de ressalva e determinação nº 5 nas Contas de Gestão do exercício financeiro de 2013. Na análise do exercício de 2014 verificou-se que tal determinação não foi atendida na medida em que a transferência para os Municípios de 25% e 50% de multas e juros de mora de dívida ativa de ICMS e IPVA, respectivamente, permanecem sendo feitas a menor em relação à norma constitucional (preceituado na Constituição), conforme tabelas a seguir:

¹⁰⁰ Art. 158 - Pertencem aos Municípios: (...) III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Tabela 55 – Cotas-Partes das Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa ICMS e IPVA

R\$1

Receita	Valor calculado	%	Valor SIG	%	Diferença
MJM da Dívida Ativa ICMS (A)	64.232.657	100%	64.232.657	100%	-
Estado (D)=(A-B-C)	38.539.594	60%	54.185.097	84%	15.645.502
Municípios (B)=(A)*25%	16.058.164	25%	6.294.721	10%	(9.763.443)
Fundeb (C)=(A-B)*20% ou (A)*15%	9.634.899	15%	3.752.840	6%	(5.882.059)
MJM da Dívida Ativa IPVA (E)	10.735.564	100%	10.735.564	100%	-
Estado (H)=(E-F-G)	4.294.226	40%	6.616.918	62%	2.322.693
Municípios (F)=(E)*50%	5.367.782	50%	3.432.205	32%	(1.935.577)
Fundeb (G)=(E-F)*20% ou (E)*10%	1.073.556	10%	686.440	6%	(387.116)
Total MJM da Dívida Ativa (A+E)	74.968.221		74.968.221		-
Total Estado (D+H)	42.833.820		60.802.015		17.968.195
Total Municípios (B+F)	21.425.946		9.726.926		(11.699.020)
Total Fundeb (C+G)	10.708.455		4.439.280		(6.269.175)

Fonte: SIG.

Consoante o exposto anteriormente, houve uma diferença a menor no total transferido aos Municípios e ao FUNDEB de R\$11,7 milhões e R\$6,3 milhões, respectivamente. Tal diferença decorreu de cálculo equivocado no cômputo da base de cálculo para composição das cotas-partes, visto que, a exemplo do que foi apurado nas Contas de Governo do exercício financeiro de 2013, foi deduzido o valor relativo ao Fundo Especial de Administração Fazendária (FAF)¹⁰¹, conforme mostra a tabela.

¹⁰¹ Conforme previsão instituída pela LC nº 134/09, art. 4º, constituem receitas do Fundo (...) II - 70% (setenta por cento) do produto da arrecadação de multas, e demais acréscimos, incidentes sobre os tributos administrados pela Secretaria de Estado de Fazenda, excluídas as de natureza formal.

Tabela 56 – Cotas-Partes das Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa ICMS e IPVA

R\$1

Receita	ICMS	% total	IPVA	% total
MJM da Dívida Ativa (A)	64.232.657		10.735.564	
Multas – FAF ¹ (B)	39.013.769		3.871.149	
Subtotal (A-B)	25.218.888	100,00%	6.864.415	100,00%
Cota-Parte Estado dos MJM da Dív. Ativa	15.171.328	60,16%	2.745.769	40,00%
Cota-Parte Municípios MJM da Dív. Ativa	6.294.721	24,96%	3.432.205	50,00%
Cota-Parte do FUNDEB MJM da Dív. Ativa	3.752.840	14,88%	686.440	10,00%

Fonte: SIG.

(1) Lei Complementar Estadual Nº 134/2009.

Saliente-se que a Constituição Federal de 1988, ao textualmente prever que parte dos impostos estaduais pertence aos Municípios, impede que diplomas infraconstitucionais estabeleçam quaisquer restrições a essa repartição¹⁰², sendo tamanha a importância da matéria que sua inobservância constitui uma das causas para intervenção federal (art. 34, V, ‘b’, CF). Ou seja, é defeso ao Estado deduzir percentual devido ao Fundo de Administração Fazendária (FAF) previamente ao cálculo da cota-parte.

Este fato será objeto de **Observação nº 4, Ressalva nº 4 e Determinação nº 5**.

O caso do FUNDEB é similar, embora se trate de uma transferência constitucional e não de repasse de parcela pertencente a outro ente – essa questão está sendo tratada mais detidamente no tópico 6.2.

4.1.3.5 – Demais origens de receitas correntes

A receita de contribuições totalizou R\$1.886,3 milhões, valor equivalente a 2,42% de toda a receita estadual de 2014. Essa origem de receita, que apresentou crescimento real de 25,09% em relação a 2013, registra as contribuições sociais cobradas dos servidores ativos e inativos civis e militares do Estado do Rio de Janeiro e está diretamente relacionada à folha salarial do Estado.

¹⁰² Veja-se a respeito da irredutibilidade das repartições constitucionais de receitas tributárias, por exemplo, excerto de decisão proferida em 18.09.2012 no RE 607100 AgR/DF, de relatoria do Ministro Luiz Fux: “A concessão de benefícios fiscais por legislação infraconstitucional não pode implicar a diminuição do repasse de receitas tributárias constitucionalmente assegurado aos Municípios”.

A receita de serviços arrecadou R\$377,7 milhões em 2014, valor equivalente a 0,48% da receita estadual. Os setores mais representativos são os serviços de processamento de dados, serviços de saúde e serviços de registro de comércio. Juntos respondem por 50,60% da arrecadação do segmento.

Foram registrados R\$185,9 milhões a título de receita industrial em 2014, com crescimento real de 8,73% em relação ao ano anterior. Com participação pequena na arrecadação responde por apenas 0,24% das receitas do Estado. Seus recursos provêm da produção de vacinas pelo Instituto Vital Brazil, que participam com 99,82% da receita industrial do Estado. Por fim a receita agropecuária somou R\$66 mil, valor que não atingiu 0,01% da arrecadação estadual.

4.1.3.6 – Receitas de capital

O governo arrecadou R\$13.634,7 milhões de receitas de capital em 2014, as quais registraram um crescimento real de 30,61% em relação a 2013 – quando totalizaram R\$10.599,0 milhões, atualizados –, estimulado pela superação das metas estipuladas para operações de crédito e alienação de bens.

Tabela 57 - Receita estadual 2014: receitas de capital

Especificação	Arrecadação 2014	Meta 2014	Diferença	Arrec./meta %	Var.14/13
Receitas de Capital	13.634.679.435	10.329.520.549	3.305.158.886	32,00%	30,61%
Operações de Crédito	7.605.490.450	6.308.992.437	1.296.498.014	20,55%	43,50%
Alienação de Bens	5.411.947.574	3.020.080.662	2.391.866.912	79,20%	23,67%
Amort. Empréstimos	279.220.352	238.396.157	40.824.195	17,12%	8,23%
Transf. Capital	337.967.799	761.851.293	(423.883.494)	-55,64%	-33,09%
Outras Rec. de capital	53.260	200.000	(146.740)	-73,37%	-

Fonte: SIG e Doerj de 02.04.14.

Valores históricos e variação 2014/13 real, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2014.

Com relação às operações de crédito, verifica-se que apresentou expressiva variação real (43,50%), levando a um excesso de arrecadação de R\$1.296,5 milhões. A maior parte das operações está comprometida com a expansão e consolidação das linhas de metrô. As operações de crédito estão sendo analisadas de maneira mais detida no tópico 5.4.2 deste relatório.

A receita de alienação de bens, a exemplo do que ocorrera em 2013, recebeu expressivos ingressos decorrentes da antecipação de *royalties* para composição do ativo do Rioprevidencia, no

valor de R\$5.353,7 milhões, o que representa 6,86% das receitas do Estado do Rio de Janeiro no ano. A antecipação de *royalties* está sendo abordada no tópico 5.7, destinado ao Rioprevidência.

Em amortização de empréstimos são registradas as amortizações de financiamentos concedidos tendo essas receitas apresentado um crescimento real de 8,23% em 2014, alcançando a cifra de R\$279,2 milhões. A receita amortizada no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES) tem a maior participação na receita respondendo por 87,58% da arrecadação.

As receitas advindas de transferências de capital somaram R\$338,0 milhões, com queda real de 33,09% em relação ao arrecadado no exercício anterior. O decréscimo da receita está associado preponderantemente à redução nos repasses voluntários da União, implicando menos recursos para convênios, sobretudo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Os convênios do programa com o Estado do Rio de Janeiro registraram queda real de 37,34% nos repasses, equivalente a uma redução real de R\$144,0 milhões em relação ao exercício financeiro anterior.

Tabela 58 - Receita estadual 2014 – transferências de capital

R\$1					
Especificação	Arrecadação 2014	Meta 2014	Diferença	Arrec./meta%	Var. 14/13
Transferências de Capital	337.967.799	761.851.293	(423.883.494)	-55,64%	-33,09%
Transferências Intergov.	4.550.983	1.000.000	3.550.983	355,10%	-4,92%
Transferências do Exterior	-	517.272	(517.272)	-100,00%	
Transferências de Pessoas	10.524.481	7.200.000	3.324.481	46,17%	16,17%
Transferências de Convênios	316.199.477	727.134.021	(410.934.544)	-56,51%	-35,08%
Convênios União	286.714.748	721.708.974	(434.994.226)	-60,27%	-31,02%
SUS	-	12.100.000	(12.100.000)	-100,00%	
Programas de Educação	7.605.908	1.124.128	6.481.780	576,61%	234,67%
PAC	237.965.100	223.136.149	14.828.951	6,65%	-37,34%
Outros Convênios	41.143.739	485.348.697	(444.204.958)	-91,52%	22,32%
Convênios Municípios	28.454.541	1.992.747	26.461.794	1327,91%	-57,54%
Convênios Inst. Privadas	1.030.188	3.315.100	(2.284.912)	-68,92%	-76,45%
Convênios Estados e DF	-	117.200	(117.200)	-100,00%	
Transferências de Inst. Priv.	6.692.857	26.000.000	(19.307.143)	-74,26%	58,77%

Fonte: SIG e Doerj de 02.04.14.

Valores históricos e variação 2014/13 real, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2014.

4.1.4 – GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA

A Dívida Ativa é o conjunto de créditos a favor da Fazenda Pública, sejam eles de natureza tributária ou não tributária, que não foram pagos pelos devedores dentro do prazo estabelecido para pagamento. Como aponta o Manual de Procedimentos da Dívida Ativa da Secretaria do Tesouro Nacional¹⁰³ (STN), é uma fonte potencial de fluxos de caixa, espelhando créditos a receber.

A gestão da dívida ativa compreende, em especial, sua inscrição e cobrança. A inscrição é ato de controle administrativo da legalidade realizado pelo órgão competente para apurar a liquidez e a certeza dos créditos. A cobrança é atribuída por lei às Pessoas Políticas por meio de seus órgãos competentes.

No Estado do Rio de Janeiro, tanto a inscrição quanto a cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa são atribuições da Procuradoria Geral do Estado (PGE), como estabelecem os artigos 176, §6º, da Constituição Estadual e 194, §1º, do Decreto-Lei nº 05/75 (Código Tributário Estadual). O órgão jurídico dispõe de unidade especializada destinada a gerir a dívida ativa, a Procuradoria da Dívida Ativa (PG-5).

A análise da gestão, desta forma, irá abranger os aspectos referentes à inscrição em dívida ativa, bem como à sua cobrança, ou seja, às movimentações no estoque. Inicialmente, será analisado o estoque da dívida ativa, comparando-o com anos anteriores. Em seguida, serão verificados os acréscimos e as deduções da dívida ativa, separadamente. Serão também analisadas, de forma comparativa com os anos anteriores, as execuções fiscais.

4.1.4.1 - Estoque da dívida ativa

Por meio da tabela relativa ao estoque da dívida ativa estadual¹⁰⁴ apresenta-se a movimentação dos créditos tributários e não tributários no período. Os dados remetidos foram resumidos no quadro a seguir e demonstra a posição do estoque, apontando um saldo final, no exercício de 2014, de 23.305.556.154 UFIRs-RJ, equivalente a R\$59.366.243.191¹⁰⁵:

¹⁰³ Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Dívida ativa: manual de procedimentos aplicado à União e aos estados, Distrito Federal e municípios. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2004. p. 11.

¹⁰⁴ Fonte: doc. TCE-RJ nº 2.234-0/15, fl. 13.

¹⁰⁵ O Decreto Estadual nº 27.518/00, instituiu a Unidade Fiscal de Referência do Estado do Rio de Janeiro (UFIR-RJ), para a qual deverão ser convertidos todos os valores expressos na legislação estadual em UFIR-RJ (extinta, a partir de 27.10.00, pela MP n.º 1.973-67, de 26.10.00). Para o exercício de 2014: 1 UFIR-RJ = R\$2,5473, conforme Resolução Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ) nº 700/13.

Tabela 59 – Estoque da dívida ativa estadual

UFIR-RJ

Movimentação	Dívida tributária	Dívida não tributária	Total
Saldo em 31/12/2013	22.362.809.445	594.168.127	22.956.977.573
Acréscimos	1.486.836.148	41.057.489	1.527.893.637
Inscrições	505.295.914	42.485.530	547.781.444
Ajustes	(36.402.618)	(2.538.807)	(38.941.425)
Acréscimos moratórios	1.017.942.852	1.110.766	1.019.053.619.
Deduções	1.158.093.064	21.221.992	1.179.315.056
Ingressos	272.193.967	5.207.215	277.401.182
Receita arrecadada	178.742.682	4.802.979	183.545.661
Outras receitas	131.427	-	131.427
Créditos especiais ²	93.319.858	404.236	93.724.094
Remissões	163.425.747	968.885	164.394.632
Cancelamentos	722.473.349	15.045.890	737.519.240
Saldo em 31/12/2014	22.691.552.529	614.003.625	23.305.556.154

Fonte: doc. TCE-RJ nº 2.234-0/15.

Da análise da Tabela Estoque da Dívida Ativa, elaborada pela Contadoria Geral do Estado (CGE)¹⁰⁶, verifica-se diferença de saldo inicial do ICMS do exercício de 2014 e o saldo final do demonstrativo apresentado nas Contas de Gestão do exercício financeiro de 2013 em 38.146.511 UFIRs¹⁰⁷ ou R\$97.170.607, conforme tabela a seguir:

Tabela 60 – Divergências nos saldos tributários informados pela PGE

UFIR-RJ

Natureza das Dívidas	Saldo final PGE em 31/12/2013	Saldo inicial em 01/01/2014	Diferença (UFIR)	Diferença (R\$)
ICMS	16.230.623.733	16.230.623.733	-	-
ICM	866.763.401	828.616.889	38.146.511	R\$97.170.607
FECP	210.502.973	210.502.973	-	-

¹⁰⁶ Doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15, fl. 52.

¹⁰⁷ Fonte: doc. TCE-RJ nº 4.023-1/14 (para o exercício 2013) e doc. TCE-RJ nº 2.234-0/15 (para o exercício 2014).

ITD	108.104.267	108.104.267	-	-
ITBI	3.693.510	3.693.510	-	-
IPVA	741.995.936	741.995.936	-	-
Taxas diversas	135.790.177	135.790.177	-	-
Multas diversas	4.102.584.720	4.102.584.720	-	-
Outras	897.235	897.235	-	-
Total tributário	22.400.955.956	22.362.809.445	38.146.511	R\$97.170.607

1 UFIR RJ = R\$2,5473

Tabela 61 – Divergências entre os saldos tributários da PGE e da CGE

R\$1

Natureza das Dívidas	Saldo final PGE 31/12/2014	Saldo Contábil – 31/12/2014	Diferença PGE/CGE
ICMS	43.421.844.229	43.421.800.679	(43.550)
ICM	2.061.744.454	2.158.789.670	97.045.216
FECF	591.888.867.64	591.888.868	-
ITD	279.867.854	279.867.854	-
ITBI	9.330.794	9.330.460	(334)
IPVA	1.256.103.059	1.256.103.059	-
Taxas diversas	349.703.129	349.703.128,58	-
Multas diversas	9.829.510.105	9.833.073.230	3.563.125
Outras	2.199.266	2.199.739	474
Total tributário	57.802.191.757	57.902.756.688	100.564.931

Divergem também sem justificativa os saldos dos créditos tributários da dívida ativa por parte da Procuradoria Geral do Estado (PGE) e da Contadoria Geral do Estado (CGE) em R\$100.564.931, conforme tabela anterior¹⁰⁸. Apesar da ausência de justificativas por parte da PGE ou da CGE e da inexatidão dos números, a aproximação entre as diferenças de saldos de ICMS indica que a maior parte tem a mesma motivação que originou a desigualdade entre o saldo final do estoque de 2013 e o do início de 2014.

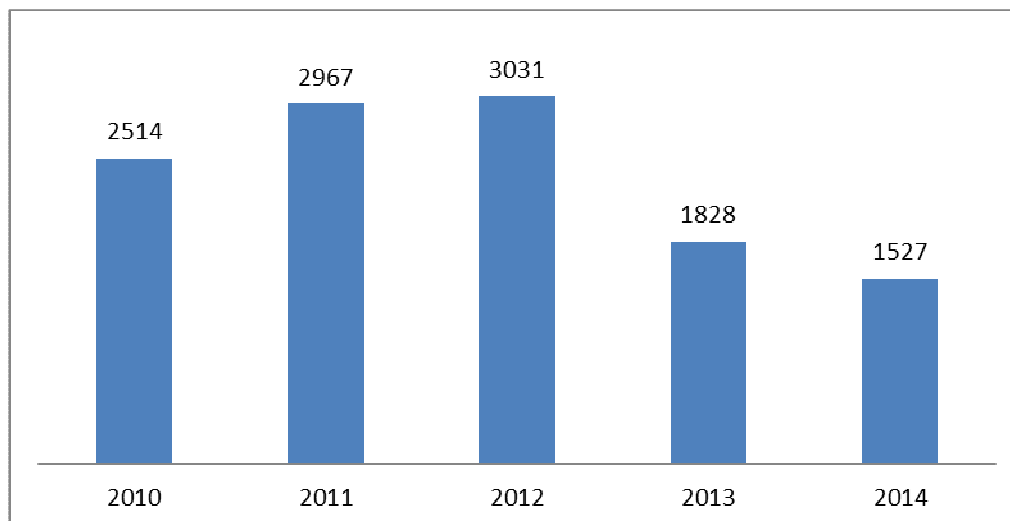
Este fato será objeto de **Observação nº 11, Ressalva nº 5 e Determinação nº 12.**

¹⁰⁸ Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15, fl. 52 (Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa Consolidado pela CGE).

4.1.4.2 - Acréscimos ao estoque da dívida ativa

Os acréscimos ao estoque da dívida ativa, que incluem as inscrições, ajustes e acréscimos moratórios, apresentaram diminuição em relação ao ano anterior. O gráfico a seguir ilustra a variação dos acréscimos nos últimos cinco anos:

Gráfico 24 – Acréscimos ao estoque de dívida ativa (em milhões de UFIRs-RJ)



Fonte: Processo TCE-RJ nº 105.879-8/14 (para os exercícios de 2010 a 2013); doc. TCE-RJ nº 2.234-0/15 para o exercício de 2014.

Observa-se que, em 2014, houve redução no total de acréscimos ao estoque em comparação com 2013, continuando a queda verificada desde então, porém em menor grau. A queda observada em 2014 (-16,40%) é decorrente, em grande medida, da redução no valor das inscrições em dívida ativa (-35,80%), conforme tabela a seguir.

Tabela 62 – Acréscimos ao estoque da dívida ativa estadual

UFIR-RJ

Natureza	Tributária	Não Tributária	Total 2014	Var.% 2014/2013	Diferença UFIR (2013/2014)	Diferença R\$(2013/2014)
Acréscimos	1.486.836.148	41.057.489	1.527.893.637	-16,40%	(299.743.493)	(763.536.599,72)
Inscrições	505.295.914	42.485.530	547.781.444	-35,80%	(305.587.746)	(778.423.665,39)
Ajustes	(36.402.618)	(2.538.807)	(38.941.425)	-146,28%	(123.088.976)	(313.544.548,56)
Acrésc. Morat.	1.017.942.852	1.110.766	1.019.053.619	14,48%	128.933.229	328.431.614,23

Fonte: processo TCE-RJ nº 105.033-4/13; doc. TCE-RJ nº 4.023-1/14. Conversão em R\$ pela UFIR-RJ de 2014 (2,5473).

Alguns eventos podem ter concorrido para essa diminuição do valor total inscrito, comparativamente aos anos anteriores:

- a) Aumento do valor mínimo para inscrição (450 UFIRs-RJ) e ajuizamento (4.000 UFIRs-RJ para ICMS; 2.136,04 UFIRs-RJ para os demais) de créditos tributários inadimplidos, com a edição da Lei Estadual nº 6.357/12, momento a partir do qual inicia o franco declive. Alguns dos créditos enquadrados numa ou noutra situação foram cancelados por decisão administrativa e muitos créditos de menor valor deixaram de ser inscritos, reduzindo consideravelmente a quantidade de inscrições.
- b) Programa de anistia criado pela Lei Estadual nº 6.136/11. Assim como no exercício anterior, uma explicação para a queda relativa do montante inscrito reside no fato de o programa permitir que débitos expressivos (alguns em contencioso administrativo quando do advento da lei) terem sido inscritos em dívida ativa para possibilitar a compensação com precatórios. Como em 2013 e 2014 não houve programa semelhante, teria ocorrido natural redução nos valores inscritos em dívida em relação a 2011 e 2012, entretanto, o patamar atingido continua abaixo, inclusive, dos exercícios anteriores ao programa, razão pela qual não deve ser considerado como fator isolado.
- c) Repesamento dos débitos decorrentes de autos de infração, consoante o justificado pela PG-5¹⁰⁹. Outra motivação para o decréscimo das inscrições em Dívida Ativa é o programa da Secretaria de Fazenda que gerencia os autos de infração, o qual promove sua acumulação e reduz o volume de inscrições em determinados exercícios. Ressalta também a possibilidade de aumento repentino do estoque quando da futura promoção das inscrições daqueles créditos.
- d) Os ajustes, apesar de não apresentarem montante de impacto no total dos acréscimos, apresentaram valores negativos, com redução de 146,28% em relação ao exercício anterior. Ainda segundo observações formuladas pela PG-5¹¹⁰, estes são promovidos nos registros da dívida ativa nas seguintes situações: atualizações efetuadas no período demonstrado, referentes ao saldo apresentado no período anterior; restaurações de certidões canceladas em exercícios anteriores; ajustes de diferenças do pagamento a maior; ou mudanças de critérios que levam a novos valores diferentes dos valores apresentados em exercícios anteriores ou nos meses anteriores do exercício.

A composição dos ajustes efetuados em 2014 foi subdividida ainda em suas três maiores parcelas: notas de débito substitutivas que alteram os valores das dívidas, situação que nos últimos anos foi bastante frequente por força da Lei Estadual nº 6357/12; anulação de

¹⁰⁹ Fonte: Doc. TCE-RJ nº 2.234-0/15, fl. 79.

¹¹⁰ Fonte: Doc. TCE-RJ nº 2.234-0/15, fl. 07.

gravação de créditos especiais por deferimento de recurso administrativo em processos para admissão à compensação, os quais resultam em anulação do Documento de Arrecadação do Estado do Rio de Janeiro (DARJ) original e geração de ajuste pelo valor integral retificado quando realizado em mês distinto, não contabilizado no demonstrativo mensal; e, retificação do valor de débitos cancelados, nos casos em que as operações ocorreram em meses diversos. Relativamente às duas últimas parcelas mencionadas, apesar de recomendável o seu registro detalhado, estas somente foram informadas em seus montantes, uma vez que somente são registradas em *log* e contabilizadas de forma global, não havendo relatório analítico sobre o tema. Contudo, tal fato não compromete a análise, face ao percentual do montante em questão e da situação eventual dessas intercorrências nesse exercício.

Relativamente aos acréscimos moratórios, vale destacar que a Lei Estadual nº 6.269/12 promoveu transformações no cálculo de débitos inscritos ou não em dívida ativa, gerando efeitos a contar de 02 de janeiro de 2013, estabelecendo, por exemplo, multa moratória diária de 0,33% (em lugar de 0,15%), além da incidência de juros da taxa Selic no cálculo das prestações dos tributos cuja legislação admite pagamento nessa modalidade (p.ex., IPVA). Ao contrário do ano anterior, os reflexos sentidos sobre os adicionais moratórios contribuíram positivamente para os acréscimos da dívida ativa, variando em 14,48% acima do exercício anterior e mostrando-se como a maior parcela na composição das adições desse ano ao estoque.

4.1.4.3 - Deduções no estoque da dívida ativa

As deduções efetuadas no estoque da dívida ativa estadual compreendem três tipos de operações: remissões, cancelamentos e ingressos apropriados.

O exame das deduções revela que o sistema da dívida ativa estadual está sendo aperfeiçoado, proporcionando, apesar das imprecisões mencionadas nos tópicos anteriores, maior clareza às informações quando comparado com os exercícios anteriores.

4.1.4.3.1 - Ingressos apropriados

Em 2014, foram registrados os seguintes ingressos:

Tabela 63 – Ingressos apropriados

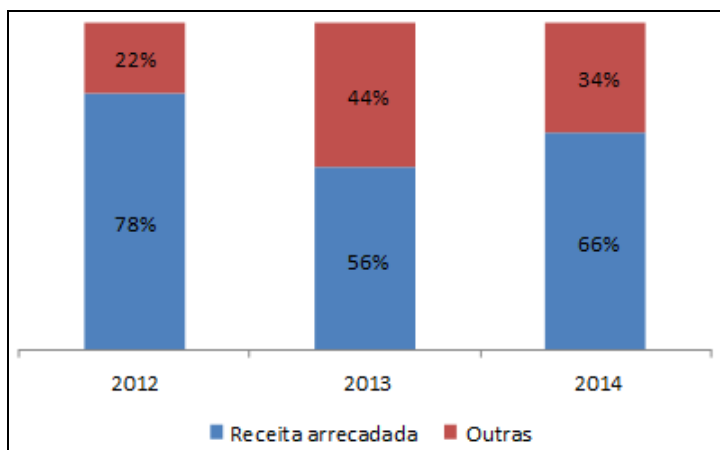
Categoria	Valor em UFIR-RJ	Valor em reais
Receita de Dívida Ativa arrecadada (A)	183.545.661	467.545.862
Outros (B)	93.855.521	239.078.169
Créditos Especiais, inclusive compensação de precatórios (B1)	93.724.094	238.743.385
Receitas não identificadas ³ (B2)	131.427	334.784
Total de ingressos (B1 + B2) + (A)	277.401.182	706.624.031

Fonte: doc. TCE-RJ nº 2.234-0/15. Conversão em R\$ pela UFIR-RJ de 2014 (2,5473).

A) Receita arrecadada

Em 2014, a arrecadação de valores inscritos em dívida ativa teve razoável queda em relação ao exercício anterior, em termos absolutos (345.789.485 UFIRs-RJ em 2013, 183.545.661 UFIRs-RJ em 2014, representando variação de -46,92%). Diferentemente, ao se comparar a participação da receita arrecadada no total dos ingressos, houve aumento em relação ao exercício anterior, passando de 55,86% para 66,16%, fato decorrente da diminuição do registro de compensações de precatórios com dívida ativa no exercício.

Gráfico 25 – Percentual de Ingressos Apropriados



Fonte: doc. TCE-RJ nº 4.023-1/14 para os exercícios 2012 e 2013; doc. TCE-RJ nº 2.234-0/15 para o exercício de 2014

Nesse cenário, em 2014, a receita arrecadada correspondeu a apenas 15,56% do total de deduções efetuadas no estoque da dívida ativa, conforme se depreende do demonstrativo de estoque (primeira tabela deste tópico). Comparando-se com as demais formas de dedução, a

arrecadação esteve bem abaixo dos cancelamentos (62,53%), e em percentual equivalente ao de remissões (13,93%).

A comparação da arrecadação da dívida ativa com o estoque mostra que houve uma redução do percentual arrecadado em 2014, conforme a tabela a seguir:

Tabela 64 - Taxa de arrecadação

	2013	2014
Arrecadação/estoque anterior com compensação de precatórios	2,75%	1,20%
Arrecadação/estoque anterior sem compensação de precatórios	1,55%	0,81%

Fonte: doc. TCE-RJ nº 4.023-1/14 (para o exercício de 2013); doc. TCE-RJ nº 2.234-0/15 (para o exercício de 2014).

Dentre as possíveis justificativas para a redução tem-se, em outubro de 2013, o término dos pagamentos dos parcelamentos realizados até dezoito vezes referentes aos programas da Lei Estadual n.º 6136/2011, pois é notório o incremento de receita em razão da vigência de programas incentivados de quitação de débitos. Apesar disso, o programa de incentivo fiscal concedido em 2014 não obteve o mesmo sucesso dos anteriores, contando com pequena adesão.

Os programas de regularização de débitos com parcelamento incentivado com benefícios fiscais voltaram a ser rotina para os contribuintes fluminenses, na medida em que voltaram a ocorrer seguidamente a partir do exercício financeiro de 2010. Para o ano de 2014, imediatamente ao término do anterior, em outubro de 2013, o Conselho Nacional de Política Fazendária possibilitou ao Estado a previsão de novo incentivo fiscal¹¹¹, que, regulamentado apenas em julho de 2014¹¹², acabou por reter os pagamentos que seriam feitos no primeiro semestre dos contribuintes que aguardavam a vigência do programa no segundo semestre.

Porém, a expectativa de grande adesão ao programa no segundo semestre também não se confirmou. Alguns motivos para a reduzida procura podem estar relacionados com a desaceleração da economia no país e o panorama político, com o decorrente aumento da incerteza para um planejamento fiscal e econômico, fatores que influenciaram negativamente na arrecadação como um todo.

É importante salientar, todavia, que a concessão reiterada de anistias com esse objetivo – recuperar créditos da dívida ativa – é muito criticada pela doutrina do direito tributário e pela

¹¹¹ Convênio CONFAZ ICMS nº 128.

¹¹² Resolução Conjunta SEFAZ/PGE n.º 176/2014.

sociedade, pois desvirtua o objetivo desse instituto, concorre para desestimular os bons pagadores e acaba por aumentar drasticamente a inadimplência no longo prazo¹¹³.

Deve-se citar, por constituir procedimento para buscar maior efetividade na cobrança, e cujos resultados tendem a ser mais perceptíveis no longo prazo, o destacamento de Procuradores para atuação junto aos “grandes devedores”, permitindo medidas judiciais de bloqueio de créditos a receber em precatórios desses devedores e a conversão de valores de contribuintes em processo falimentar à Fazenda.

De acordo com o exposto pelo Procurador-Chefe, a baixa taxa de recuperação anteriormente demonstrada está em percentual próximo à dos demais estados. Além disso, salienta que os dez principais devedores no Estado do Rio de Janeiro apresentam particularidades a serem consideradas (fl. 75, doc. TCE-RJ n.º 2.234-0/15), como nos exemplos abaixo:

- a) O maior devedor de ICMS (R\$1,5 bilhão) tem dívida de recebimento incerto, a depender do posicionamento a ser adotado pela jurisprudência;
- b) O quarto maior devedor (R\$1,39 bilhão) tem débitos relacionados ao setor de combustíveis e não possui patrimônio, tendo como sede uma pequena sala;
- c) O quinto maior devedor teve falência decretada e R\$1 bilhão em dívidas.
- d) O sexto maior devedor encerrou suas atividades no Estado e arrendou seus estabelecimentos a terceiros que judicializam 915 milhões em débitos;
- e) o nono maior devedor teve falência decretada há vários anos e nenhuma perspectiva de integralização dos 570 milhões em dívidas;
- f) O décimo maior devedor do Estado também é do setor de combustíveis com sede fictícia e sem patrimônio para arcar com uma dívida de 500 milhões.

Disso resulta que parte do estoque de dívida ativa atualmente registrada refere-se a créditos de difícil recuperação, situação que certamente pode ser replicada para além dos dez principais

¹¹³ “A prática indiscriminada de remissões conjugadas com anistias, ou até mesmo da anistia como estímulo para o pagamento de tributo não-pago, é vista com profundas reservas pela sociedade dos bons pagadores. A espera sistemática por anistias estimula o inadimplemento das obrigações tributárias e, ao mesmo tempo, irrita os que, espontaneamente, cumpriram suas obrigações, ainda que com atraso, ou seja, pagando multas. Aqui a primazia da política é inevitável (tem sido)” (Sacha Calmon Navarro Coelho: Curso de Direito Tributário Brasileiro. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999).

“Muitos autores criticam o instituto da anistia porque, utilizado com frequência, concorre para a consolidação de uma postura negativa do contribuinte, que aconselha a impontualidade, afetando o princípio da justiça fiscal” (Kiyoshi Harada: Direito Financeiro e Tributário. 10ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002).

A anistia “vincula-se também aos princípios da justiça. Pode se fundar em razões de equidade com relação a determinadas regiões do território da entidade tributante ou em motivos de utilidade, como acontece com o perdão de pequenas multas, necessário para aliviar a burocracia dedicada à cobrança. Mas os argumentos de justiça devem ser rigorosamente desenvolvidos, eis que pesa sobre a anistia a suspeita generalizada de iniquidade, por estabelecer discriminação contra o contribuinte cumpridor de seus deveres” (Ricardo Lobo Torres: Curso de Direito Financeiro e Tributário. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1995).

devedores. Apenas os exemplos listados pelo Procurador-Chefe contemplam valores que perfazem 10% (dez por cento) do estoque total.

Registre-se, portanto, que o recebimento dos créditos inscritos em dívida ativa situa-se, historicamente, em patamares significativamente baixos, razão pela qual o princípio contábil da prudência recomenda que seja feita uma reserva de valores (provisão) que permita às demonstrações contábeis espelharem a efetiva situação patrimonial do ente público. A constituição da provisão para perdas de dívida ativa está sendo abordada detalhadamente no tópico 4.3.1.2.1 deste relatório.

Verifica-se uma diferença de 12% entre o valor da receita arrecadada apresentada no demonstrativo da PG-5 (R\$467.545.862) e o valor da dívida ativa registrada no Sistema de Informação Gerencial (SIG) (R\$534.105.982), conforme tabela a seguir.

Especificação	2013	2014
Total PG-5 em R\$ (A)	R\$832.176.975	R\$467.545.862
Quadro Demonstr. Estoque - Ingressos Rec. Dívida ativa (UFIR)	345.789.485	183.545.661
Valor da UFIR-RJ (R\$)	2,4066	2,5473
Total SIG (B)	R\$771.614.056	R\$534.105.982
1913_MJM da Dívida Ativa dos Tributos	115.818.328	77.885.948
1915_MJM da Dívida Ativa de Outras Receitas	2.392.121	1.715.195
1931_Receita da Dívida Ativa Tributária	638.476.639	444.345.687
1932_Receita da Dívida Ativa Não Tributária	14.926.968	10.159.152
Diferença PG-5 - SIG (A-B)	60.562.919	(66.560.119)
(A/B)-1	8%	-12%

Fonte: doc. TCE-RJ nº 2.234-0/15 e SIG.

Essa diferença vem sendo apurada ano após ano na análise das Contas de Gestão, já tendo sido objeto de determinação para sua correção. Algumas medidas já foram implantadas pela PG-5, outras ainda estão em fase de implantação, conforme apontado pelo Procurador-Chefe nas observações constantes do Quadro Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa.¹¹⁴. Algumas das medidas pendentes são de certa complexidade, como as que demandam alterações nos sistemas informatizados da PG-5 e da Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ), conforme trecho a seguir transcrito:

Embora tenha havido avanço no desenvolvimento do novo sistema, a sua complexidade atrelada a percalços na fase de desenvolvimento, atrasando a fase de homologação do sistema, acabou desfazendo a previsão de entrada em produção do novo sistema de

¹¹⁴ Doc. TCE-RJ nº 2.234-0/15, fls. 6/11.

Dívida Ativa em 2014. Outrossim, considerando a relevância do projeto e a necessidade de garantia de integridade de dados para migração entre sistemas, é imperiosa a contratação de empresa intermediária para o tratamento dos dados nesta fase. Foi constituída em 2014 comissão mista com integrantes da PGE e do PRODERJ para avançar no estudo de tais soluções, mas ainda não houve a contratação.

Em que pese as medidas já implementadas, ainda há significativa diferença entre os dois registros.

B) Créditos especiais

Além da receita arrecadada, foram registrados como ingressos apropriados no sistema da dívida ativa um total de 93.724.094 UFIRs-RJ na categoria créditos especiais.

Os créditos especiais englobam as seguintes categorias:

Tabela 65 – Créditos especiais

		UFIR-RJ
Tipo de crédito		Valor
Compensação Lei 4510/05 ¹		819.131
Compensação de precatórios ²		89.358.836
Compensação EC 62 ³		197.529
Levantamento de depósitos judiciais ⁴		2.869.450
Adjudicação de bens		467.719
Pagamento no órgão de origem		11.430
Total		93.724.094

Fonte: doc. TCE-RJ nº 2.234-0/15, fl. 25.

Notas explicativas:

(1) Compensação referente às gratuidades concedidas pelas empresas de ônibus, como contrapartida do estado.

(2) Regime de compensação voluntária de precatórios com dívida ativa, instituído pelas LE nºs 5.647/10 e 6.136/11.

(3) Regime de compensação forçada de precatórios com dívida ativa, instituído pela EC nº 62/09, mediante inclusão do §9º ao art. 100 da CF. O dispositivo foi declarado inconstitucional por decisão do STF proferida em março de 2013 na ADI 4425.

(4) A Lei Federal nº 11.429/06 dispõe sobre os depósitos judiciais de tributos, permitindo o repasse aos entes políticos, por instituição financeira oficial na qual sejam efetuados os depósitos judiciais da respectiva pessoa jurídica de direito público de parcela correspondente a 70% do montante depositado referente a tributos e seus acessórios, determinando ainda a destinação exclusiva dos valores repassados para pagamento de precatórios judiciais de qualquer natureza ou da dívida fundada do estado ou do Distrito Federal. A Lei Complementar Estadual nº 147/13 consagrou 25% dos depósitos para pagamento de precatórios.

Os créditos sobre a compensação de precatórios e a compensação instituída pela Emenda Constitucional nº 62, notas explicativas 2 e 3 da tabela anterior, são modalidades de compensação de precatórios com dívida ativa, que perfizeram 89.556.364 UFIRs-RJ no exercício de 2014. Pela tabela a seguir comparam-se os valores compensados nos últimos três exercícios.

Tabela 66 – Compensações 2012-2014 (UFIR-RJ)

UFIR-RJ			
Categoria dos ingressos	2012	2013	2014
Compensação de precatórios	95.998.906	266.138.251	89.556.364
Total de ingressos ⁽¹⁾	452.575.517	618.979.338	277.401.182
% Compensação/total geral	21,21%	42,99%	32,28%

Fonte: processo TCE-RJ nº 103.535-6/12, para o exercício de 2012; doc. TCE-RJ nº 1.956-1/14, para o exercício de 2013; doc TCE-RJ nº 2.234-0/15, para o exercício de 2014).

Obs.: (1) receita arrecadada acrescida da receita não identificada.

Como mencionado anteriormente, apesar de também ter havido queda nos valores arrecadados da dívida ativa em relação ao exercício anterior, a redução no total de compensações homologadas no período resultou numa diminuição da participação dessas no total de ingressos em 2014, em comparação com o exercício financeiro anterior, passando de 42,99% para 32,28%.

Cabe destacar que as compensações homologadas em 2014 referem-se aos programas instituídos pelas Leis Estaduais nº 5647/10 e n.º 6136/11¹¹⁵, principalmente a esta última, pois a baixa da dívida ativa só ocorre com o adimplemento completo do parcelamento (conforme informação extraída a partir do campo “data de pagamento” da relação de compensações fornecida pela PGE, doc. TCE-RJ nº 2.234-0/15, fls. 20/25).

Por causa desses fatores e, diante da declaração de inconstitucionalidade da compensação dita compulsória (art. 100, §9º da CF) e da ausência de nova legislação estadual prevendo a compensação voluntária de precatórios com dívida ativa, essa queda já era esperada.

4.1.4.3.2 – Cancelamentos e remissões

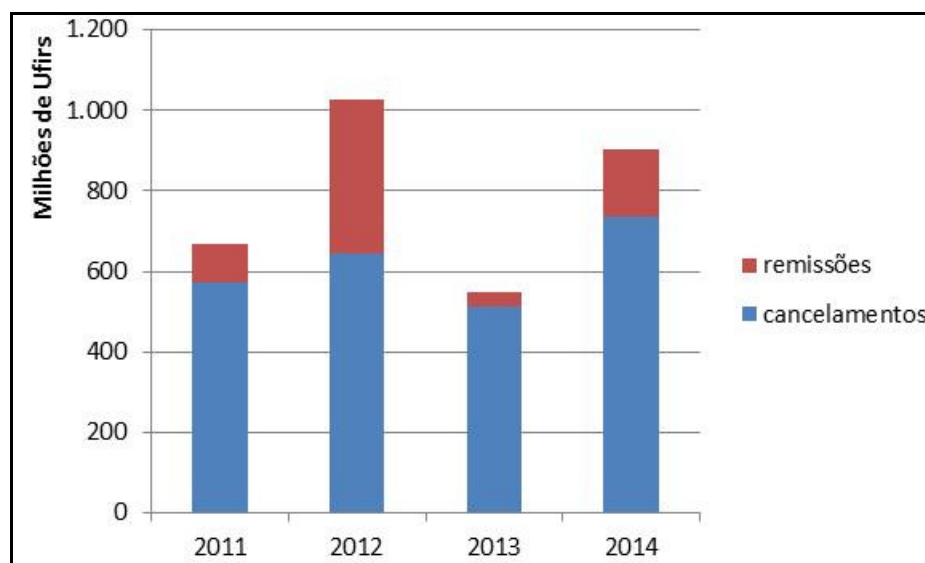
Os cancelamentos e as remissões compõem, juntamente com os ingressos apropriados, as deduções do estoque.

Diversamente do exercício anterior, o quadro geral de estoque da dívida ativa foi apresentado em consonância com os dados constantes dos relatórios gerenciais detalhados do sistema de dívida ativa apresentados em CD-ROM, razão pela qual se considera a Determinação nº 30 das Contas de Governo do exercício de 2013 atendida.

¹¹⁵ Leis que instituíram programas de compensação de precatórios com dívida ativa. O segundo programa, instituído pela Lei Estadual nº 6.136/11, difere do anterior apenas em termos de procedimentos a serem adotados pelas partes interessadas. Ambas contemplam a possibilidade de cessão de precatórios a terceiros.

No ano de 2014, os cancelamentos e remissões totalizaram 901.913.874 UFIRs-RJ, valor 64,88% superior em relação a 2013. Tal índice foi especialmente influenciado pelos cancelamentos, os quais respondem pela maior parte do montante - os valores cancelados foram 43,73% maiores que os do exercício financeiro de 2013. As remissões, apesar de quantitativamente menores que os cancelamentos, também apresentaram alta substancial em 2014 (384% a mais que em 2013), conforme ilustra o gráfico a seguir.

Gráfico 26 – Cancelamentos e remissões (UFIR-RJ)



Fonte: processo TCE-RJ nº 105.033-4/13 (para os exercícios de 2011 e 2012); doc. TCE-RJ nº 4.023-1/14 para o exercício de 2013; doc. TCE-RJ nº 2.234-0/15 para o exercício de 2014

Segundo informação da PG-5, esses aumentos se deram principalmente pelo acúmulo no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro de posicionamento quanto ao início do prazo prescricional do IPVA, levando a Procuradoria a acolher o entendimento jurisprudencial e reconhecer a inviabilidade de prosseguimento da cobrança desses créditos quando o exercício mais antigo cobrado for superior a cinco anos da data do ajuizamento da execução, culminando com o processamento dos cancelamentos em 10/03/2014 e 04/08/2014.

Tal posicionamento foi chancelado pelo legislador fluminense, através da Lei Estadual nº 6.931/14, de 11 de dezembro de 2014, que promoveu remissão total de débitos de IPVA cujo exercício de cobrança se refira a 2009 ou a anteriores.

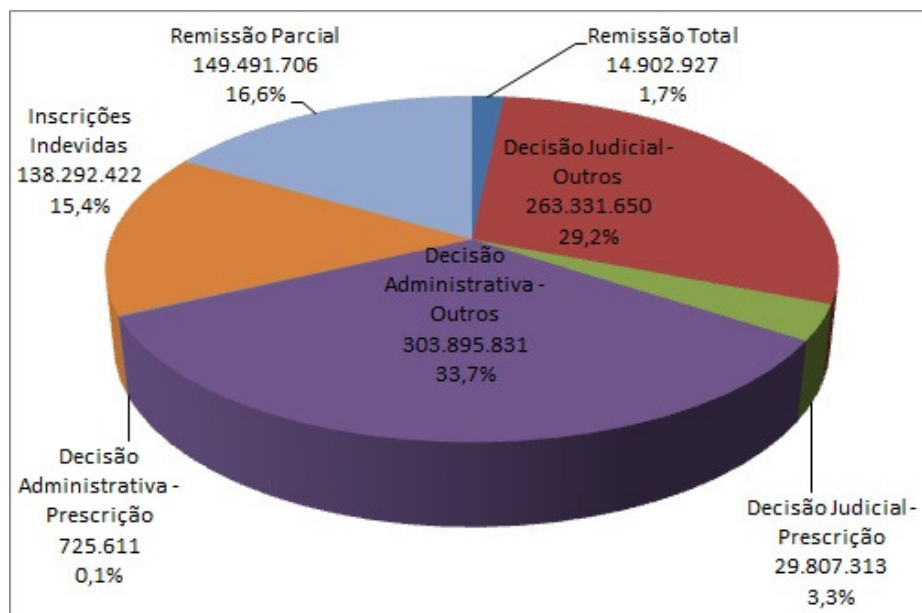
A classificação dos cancelamentos de créditos efetuados em 2014 está sendo apresentada de forma mais analítica desde 2013, em atendimento à determinação plenária nas Contas de Governo do exercício financeiro de 2012, permitindo o acompanhamento da evolução de cada

tipo de cancelamento, como por exemplo, das decisões administrativas e judiciais que concluírem pela prescrição de créditos de dívida ativa, fator de relevo não apenas em termos de controle da dívida, como também de gestão fiscal.

Assim, atualmente os cancelamentos estão classificados em oito situações, quais sejam: (i) decisão administrativa (prescrição); (ii) decisão administrativa (outros); (iii) decisão judicial (prescrição); (iv) decisão judicial (outros); (v) remissão total; (vi) inscrição indevida; (vii) liquidação amigável; (viii) liquidação judicial.

O total de 901.913.874 UFIRs-RJ¹¹⁶ referentes aos cancelamentos e remissões foram assim distribuídos:

Gráfico 27 – Cancelamentos e remissões por natureza (UFIR-RJ)



Fonte: doc. TCE-RJ nº 2.234-0/15, fl. 9.

Mais de 29% dos cancelamentos e remissões registrados foram categorizados em “outras decisões judiciais”, totalizando 263.331.650 UFIRs-RJ em 940 Certidões da Dívida Ativa (CDA). Desses créditos, 21,91% referem-se a decisões judiciais com base no Decreto Executivo nº 41.400/08, que autoriza a PGE a requerer a extinção dos processos de execução fiscal ajuizados até 1997 diante das situações nela previstas.

¹¹⁶ Total retirado do Quadro Demonstrativo de Estoque, pela soma dos totais das colunas “Remitidos” e “Cancelados” (Doc. TCE-RJ nº 2.234-0/15, fl. 13). Esse total apresenta pequena diferença em relação à soma dos valores apresentados no gráfico, cuja fonte foi o quadro analítico dos cancelamentos e remissões (Doc. TCE-RJ nº 2.234-0/15, fl. 9). Tal diferença é decorrente do somatório dos cancelamentos do quadro analítico estar 1.466.413 UFIRs-RJ menor (0,2%). Os valores de remissão estão exatos.

Na maior parte desses casos (totalizando 98,07% do total dos créditos dessa categoria), o fundamento foi o artigo 1º, inciso III do decreto, que trata de hipótese em que o processo tenha ficado paralisado no cartório, sem receber impulso oficial por período superior a 5 (cinco) anos contados entre a data da última manifestação da Procuradoria Geral do Estado e a data do impulso processual seguinte, não existindo penhora ou arresto de bens. Possivelmente, dada à inexistência de penhora, tratava-se de execuções fiscais de créditos com baixa probabilidade de recuperação. No entanto, a prolação reiterada de sentenças com fundamentação semelhante pode caracterizar (desde que aliado a outras circunstâncias¹¹⁷) a baixa efetividade do procedimento de execução fiscal.

Deve-se apontar que 63,47% dos créditos das ocorrências classificadas em “outras decisões judiciais” estão fundamentadas como “outros motivos”, inviabilizando um maior aprofundamento sobre as motivações que sustentaram o cancelamento dos créditos respectivos.

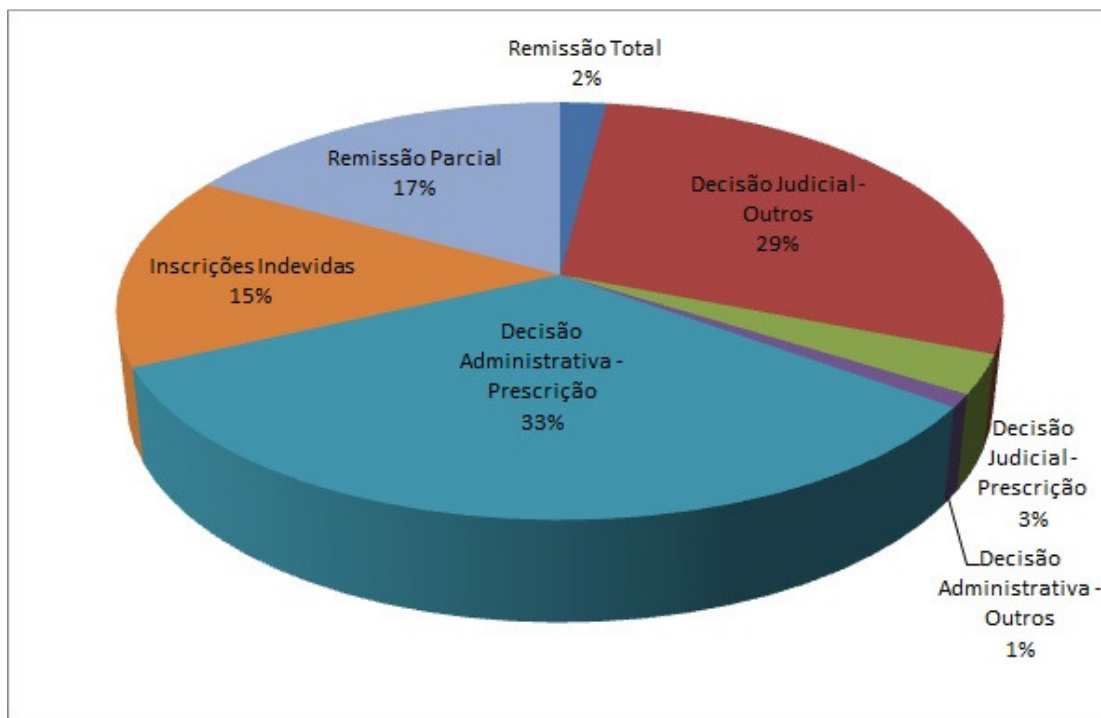
Outra significativa razão de ocorrência de cancelamentos em 2014 foi “inscrição indevida”, totalizando 138.292.422 UFIRs-RJ, 15,33% do total de cancelamentos e remissões. Enquanto ato de apuração de certeza e liquidez do crédito, a inscrição em dívida ativa deve ser realizada de modo a evitar tais ocorrências, pois que podem redundar em ulterior cobrança indevida e a condenação do Estado em ônus sucumbenciais.

Conforme mencionado anteriormente, a maior parcela dos cancelamentos deu-se em virtude de a Procuradoria acolher entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro sobre o início do prazo prescricional do IPVA, cujo efeito resulta na inviabilidade de prosseguimento da cobrança de créditos de débitos do respectivo imposto. Entretanto, apesar destes cancelamentos terem sido motivados pela prescrição, foram classificados como “decisão administrativa outros” e, em total de 294.667.879,64 UFIRs, respondem por 96,96% dos cancelamentos administrativos registrados em quantitativo destinado a motivos diversos do de prescrição.

Desta forma, a despeito das informações encaminhadas pela PG-5, o total de 901.913.874 UFIR-RJ referentes aos cancelamentos e remissões, com a correta classificação segundo a motivação das decisões administrativas, melhor seriam assim distribuídos:

¹¹⁷ Segundo a PGE, em 2013 houve significativo número de cancelamentos de dívidas decorrentes de decisões judiciais em que o próprio Poder Judiciário não praticou os atos processuais requeridos (fl. 14 do doc. TCE-RJ nº 1.956-1/14). Não há, nesta seara, como se abordar a questão de maneira conclusiva.

Gráfico 28 – Cancelamentos e remissões por natureza – Corrigido Prescrição (UFIR-RJ)



Fonte: doc. TCE-RJ nº 2.234-0/15, fl. 9.

Desse modo, dado que, segundo os entendimentos dominantes, critérios e limites de ajuizamento, a ocorrência de créditos prescritos de IPVA também deve ocupar parcelas consideráveis dos montantes de cancelamentos de dívida ativa nos exercícios futuros, é recomendável que sua classificação reflita a apresentação na forma da determinação nº 24, proferida nas Contas de Gestão do exercício de 2012, segregando os cancelamentos de forma que as prescrições estejam separadas das demais motivações.

Este fato será objeto da **Observação nº 7 e Determinação nº 7**.

4.1.4.4 - Certidões de Dívida Ativa ajuizadas

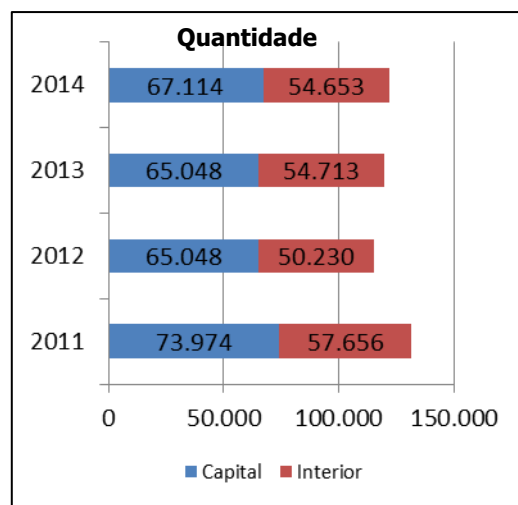
A tabela a seguir demonstra a evolução do ajuizamento de Certidões de Dívida Ativa (CDA) pela PGE desde 2011. Em 2014, mantiveram-se estáveis o total ajuizado em UFIR-RJ e a quantidade de certidões ajuizadas em relação ao exercício anterior, tanto na capital, com pequeno acréscimo, quanto nas comarcas do interior, com pequena redução.

Tabela 67 – Certidões de Dívida Ativa ajuizadas

UFIR-RJ

Ano	Capital	Interior	Total
2011	12.083.501.587	7.287.786.662	19.371.288.249
2012	12.790.292.534	7.694.560.671	20.484.853.205
2013	12.800.822.954	8.124.864.978	20.925.687.932
2014	13.069.207.766	8.163.031.192	21.682.238.959

Fonte: processo TCE-RJ nº 103.535-6/12, para os exercícios de 2011 e 2012; doc. TCE-RJ nº 1.956-1/14, fls. 82/104, para o exercício de 2013; doc. TCE-RJ nº 2.234-0/15, fl. 87, para o exercício de 2014.



Ainda em comparação com os exercícios anteriores, o ajuizamento na capital parece ter estabelecido tendência de manutenção da relação valor ajuizado/número de Certidões de Dívida Ativa (CDA) ajuizadas – o índice em 2013 foi de 196,79; em 2014, de 194,73 –, com a concentração na cobrança de maiores devedores (3,11% das execuções fiscais referentes a débitos de ICMS concentram 71,77% do total em UFIR-RJ)¹¹⁸, confirmada pelo destacamento de Procuradores para atuação junto aos “grandes devedores”, conforme informação da PG-5¹¹⁹.

Destaque-se que os próprios pisos previstos pela Lei Estadual nº 6.357/12, que vedam a inscrição de débitos inferiores a 450 UFIRs-RJ em dívida ativa (art. 20) e o ajuizamento de execuções fiscais de débitos de ICMS (incluídas as obrigações acessórias e penalidades) cujo valor consolidado seja inferior a 4.000 UFIRs-RJ, podem ter influência no resultado apurado.

¹¹⁸ Doc. TCE-RJ nº 2.234-0/15, fl. 77.

¹¹⁹ Idem, fl. 73.

De forma diversa e muito criticada pela Procuradoria da Dívida Ativa¹²⁰, a Lei Estadual n.º 6.933, de 19.12.14, deve reduzir essa relação nos próximos exercícios, uma vez que possibilitará a inscrição em Dívida Ativa, com todo o impacto administrativo decorrente, dos débitos da Taxa de Prevenção e Extinção de Incêndio, mesmo os inferiores a 450 UFIRs RJ.

A questão do limite mínimo para inscrição ou ajuizamento de créditos tributários é controversa, pois embora muitas dívidas sejam inferiores ao custo individual da cobrança judicial, há o custo moral relacionado a não cobrança forçada desses créditos, uma vez que beneficia aqueles que não cumprem o seu dever fundamental de pagar seus tributos.¹²¹

4.1.5 – EXECUÇÃO DA DESPESA

Despesa pública é o compromisso de gasto dos recursos públicos, autorizado pelo poder competente, com o objetivo de atender a uma necessidade da coletividade prevista no orçamento.

A Lei Federal nº 4.320/64 estabelece que a despesa pública passa, necessariamente, por três estágios: empenho, liquidação e pagamento. A Lei Complementar Federal nº 101/00 ampliou este entendimento e acrescentou, ainda, a fixação, fase anterior ao empenho.

Este Tribunal tem efetuado as análises das Contas de Governo tomando como base a despesa liquidada, posicionamento que está de acordo com as novas regras da contabilidade pública, por ser a liquidação a fase da despesa na qual o direito do credor já foi legalmente reconhecido, sendo, portanto, um compromisso líquido e certo da administração estadual.

A despesa autorizada total do Estado do Rio de Janeiro para o exercício de 2014, excluídas as despesas intraorçamentárias e as empresas consideradas não dependentes (Cedae, Imprensa Oficial e Agerio), totalizou R\$76.158.635.117. Deste valor, 93,03% (R\$70.854.941.541) foram liquidados no exercício.

Em que pese o exame da Coordenadoria competente apontar “que os valores apresentados neste tópico estão subavaliados uma vez que o ERJ deixou de empenhar e liquidar despesas no montante de R\$1.000.863.681, referentes a obrigações decorrentes de efetiva prestação de serviços ou entrega de bens pelo particular”, remete-se ao subitem 5.8.1 deste relatório em que foi acolhido o posicionamento da Secretaria Geral de Controle Externo, o qual

¹²⁰ Doc. TCE-RJ nº 2.234-0/15, fl. 80.

¹²¹ A justiça não tem preço. O benefício que proporciona ao jurisdicionado e, de modo geral, a todo o tecido social, está além do que os usuais critérios de mercado podem captar. HOLMES, S.; SUNSTEIN, C. R. The cost of rights: why liberty depends on taxes. Nova Iorque: Norton, 1999. Citado em: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal – Relatório de Pesquisa, Brasília, 2011.

demonstrou que os efeitos desta inobservância não podem macular as Contas de Governo, devendo ser verificados nas contas de gestão dos Ordenadores de Despesa.

4.1.5.1 - Despesa segundo a classificação institucional

A despesa liquidada alocada por poder/órgão apresentou a seguinte composição:

Tabela 68 - Despesa do ERJ por poder/órgão

R\$1

Poder/Órgão	Despesa Autorizada	Despesa Liquidada	Var. real % Despesa Liquidada 14/13	% Liquidada/ Total
Executivo	70.047.522.530	65.247.285.280	-1,00%	92,09%
Encargos Gerais do Estado	20.965.059.612	20.559.760.152	-10,08%	29,02%
Secretaria de Planejamento e Gestão	13.683.771.657	13.643.145.669	7,24%	19,26%
Secretaria de Segurança	5.366.726.824	5.133.863.088	5,65%	7,25%
Secretaria de Saúde	5.183.978.369	5.018.922.019	-0,37%	7,08%
Secretaria de Educação	4.349.710.414	4.191.637.628	-5,50%	5,92%
Secretaria de Obras	5.505.515.235	3.661.657.207	18,11%	5,17%
Secretaria de Transportes	3.555.307.074	3.231.719.392	5,98%	4,56%
Secretaria de Ciência e Tecnologia	2.304.026.756	2.217.239.435	6,72%	3,13%
Secretaria de Defesa Civil	1.478.412.100	1.421.120.828	8,05%	2,01%
Secretaria da Casa Civil	1.419.282.023	1.346.078.256	-7,74%	1,90%
Secretaria de Adm. Penitenciária	906.225.304	898.623.130	6,98%	1,27%
Secretaria do Ambiente	1.374.237.945	770.603.322	-3,40%	1,09%
Secretaria de Assist. Soc. e DH	731.445.797	633.939.966	-2,72%	0,89%
Secretaria de Fazenda	855.422.127	578.585.418	-26,18%	0,82%
Defensoria Pública Geral do Estado	462.583.139	447.846.347	6,89%	0,63%
Procuradoria Geral do Estado	430.533.612	279.685.575	14,22%	0,39%
Secretaria de Cultura	251.014.320	220.932.532	18,07%	0,31%
Secretaria de Habitação	213.337.482	203.466.863	-12,58%	0,29%
Sec. de Des. Econ. En. Ind. e Serv.	238.552.646	203.418.852	-35,34%	0,29%
Secretaria de Agricultura e Pecuária	244.007.771	197.084.667	17,46%	0,28%
Secretaria de Esporte e Lazer	127.473.949	116.250.458	-29,27%	0,16%
Sec. de Des. Reg. Abast. e Pesca	79.283.624	71.261.671	12,31%	0,10%
Secretaria de Turismo	140.466.970	54.276.897	123,05%	0,08%
Secretaria de Governo	43.711.112	43.680.501	-29,26%	0,06%

Sec. Env. Saudável e Qualid. Vida	30.722.259	30.693.692	NA ⁽¹⁾	0,04%
Secretaria do Trabalho e Renda	55.799.934	28.613.568	15,12%	0,04%
Sec. de Prot. e Defesa do Consumidor	25.877.001	19.806.517	NA ⁽¹⁾	0,03%
Secretaria de Prev. a Dep. Química	19.765.035	18.099.190	NA ⁽¹⁾	0,03%
Vice-Governadoria	5.272.439	5.272.439	-2,21%	0,01%
Judiciário	3.716.906.328	3.406.054.614	0,46%	4,81%
Tribunal de Justiça	3.716.906.328	3.406.054.614	0,46%	4,81%
Legislativo	744.201.055	661.411.848	5,32%	0,93%
Assembleia Legislativa	744.201.055	661.411.848	5,32%	0,93%
Tribunal de Contas do Estado do RJ	582.025.662	534.207.904	2,81%	0,75%
Ministério Público	1.067.979.542	1.005.981.896	3,47%	1,42%
Total	76.158.635.117	70.854.941.541	-0,78%	100,00%

Fonte: SIG.

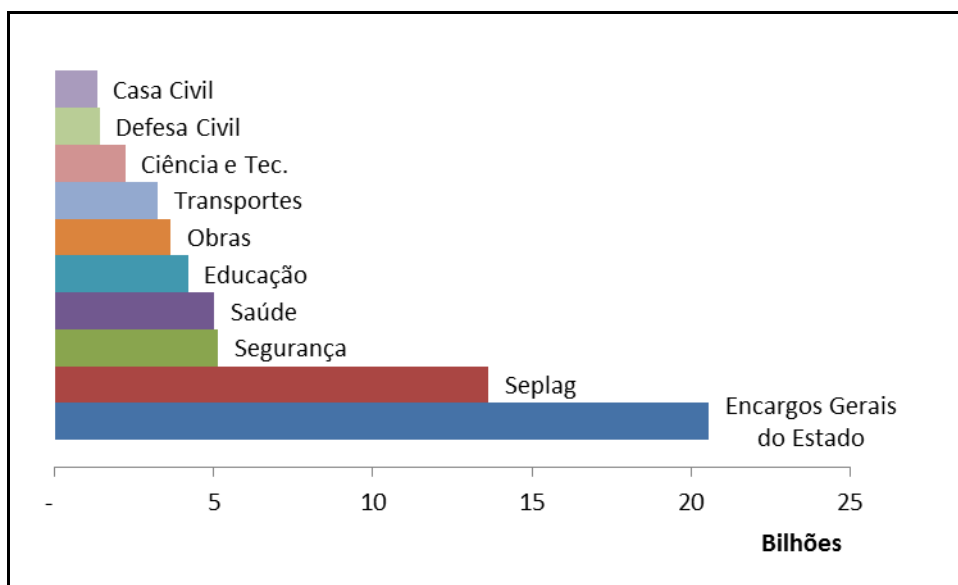
Nota: A variação real foi obtida utilizando-se o IGP-DI médio ponderado na atualização dos valores nominais. Os índices aplicados foram 1,06974702437756 para o exercício de 2013 e 1,01531495268825 para o de 2014.

O total da despesa autorizada, incluindo as intraorçamentárias, seria R\$80.721.874.089 e da liquidada R\$75.330.211.021.

(1) Secretarias inseridas na estrutura governamental em 2014, não apresentaram liquidação de despesa em 2013.

Observa-se que, em valores atualizados, a despesa liquidada em 2014 manteve-se estável em relação ao exercício de 2013, oscilando em -0,78%, visto que, a despeito da queda observada no Poder Executivo, os demais poderes apresentaram aumento real no período. Tomando-se por base o quinquênio 2010-2014, o total liquidado manteve comportamento ascendente até 2013, registrando crescimento de 13,24% em termos reais ao final dos quatro anos.

Os maiores valores de despesa liquidada no exercício pelo Poder Executivo foram executados pelos órgãos da seguinte maneira:

Gráfico 29 – Despesa liquidada do Poder Executivo por órgão – 10 maiores

Fonte: SIG.

Os Encargos Gerais do Estado, que alocam 29,02% das despesas liquidadas, têm como principal atribuição registrar a execução das obrigações especiais do Estado, tais como o serviço e refinanciamento da dívida interna e externa, transferências ao FUNDEB e aos Municípios, pagamento de precatórios, restituição de recursos de terceiros etc. São despesas para as quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente do Estado.

Na Secretaria de Planejamento e Gestão, responsável por 19,26% das despesas liquidadas, foram realizadas as despesas com gestão administrativa, previdenciária e modernização da gestão pública.

4.1.5.2 - Classificação funcional da despesa

A função é o maior nível de agregação das diversas áreas em que o setor público deve atuar, revelando a prioridade na destinação dos recursos públicos. No exercício de 2014, a alocação dos recursos ocorreu da seguinte forma:

Tabela 69 – Despesa do ERJ por função

R\$1

Função	Despesa liquidada 2014	Variação Real 14/13
Encargos Especiais	18.994.703.358	4,67%
Previdência Social	13.492.733.530	7,32%
Segurança Pública	7.657.171.155	5,48%
Educação	6.243.672.652	-1,74%
Saúde	5.077.933.778	-0,31%
Transporte	3.927.303.243	5,70%
Judiciária	3.367.352.671	-0,29%
Administração	2.574.090.367	-56,03%
Urbanismo	2.526.440.209	54,57%
Essencial à Justiça	1.772.215.761	7,46%
Legislativa	1.195.619.752	4,18%
Assistência Social	643.167.255	0,93%
Gestão Ambiental	619.675.894	5,60%
Direitos da Cidadania	539.398.682	7,85%
Saneamento	473.630.112	41,80%
Comércio e Serviços	331.405.196	8,82%
Ciência e Tecnologia	268.855.377	-4,83%
Agricultura	252.859.575	16,36%
Cultura	220.932.532	18,07%
Comunicações	181.314.106	-44,37%
Habitação	177.241.812	-15,81%
Indústria	152.970.428	-39,25%
Desporto e Lazer	109.415.479	-84,84%
Trabalho	28.613.568	15,12%
Organização Agrária	26.225.051	17,65%
Total	70.854.941.541	-0,78%

Fonte: SIG.

Como demonstrado, as despesas liquidadas sofreram uma redução em termos reais de 0,78% em relação ao exercício anterior.

Destaca-se a redução significativa dos recursos liquidados na função Desporto e Lazer, devido ao aporte grandioso de investimentos estaduais nos últimos exercícios para a realização da

Copa do Mundo - apenas em 2013, R\$533.076.669 foram direcionados para a reforma do Complexo do Maracanã.

A função Administração também apresentou queda em relação ao exercício anterior, aspecto a ser relativizado ante o aumento substancial apresentado em 2013 (+176,83%), em função do pagamento de precatórios judiciais realizado com a utilização de até 25% dos recursos disponíveis na conta de depósitos judiciais (LCE nº 147/2013).

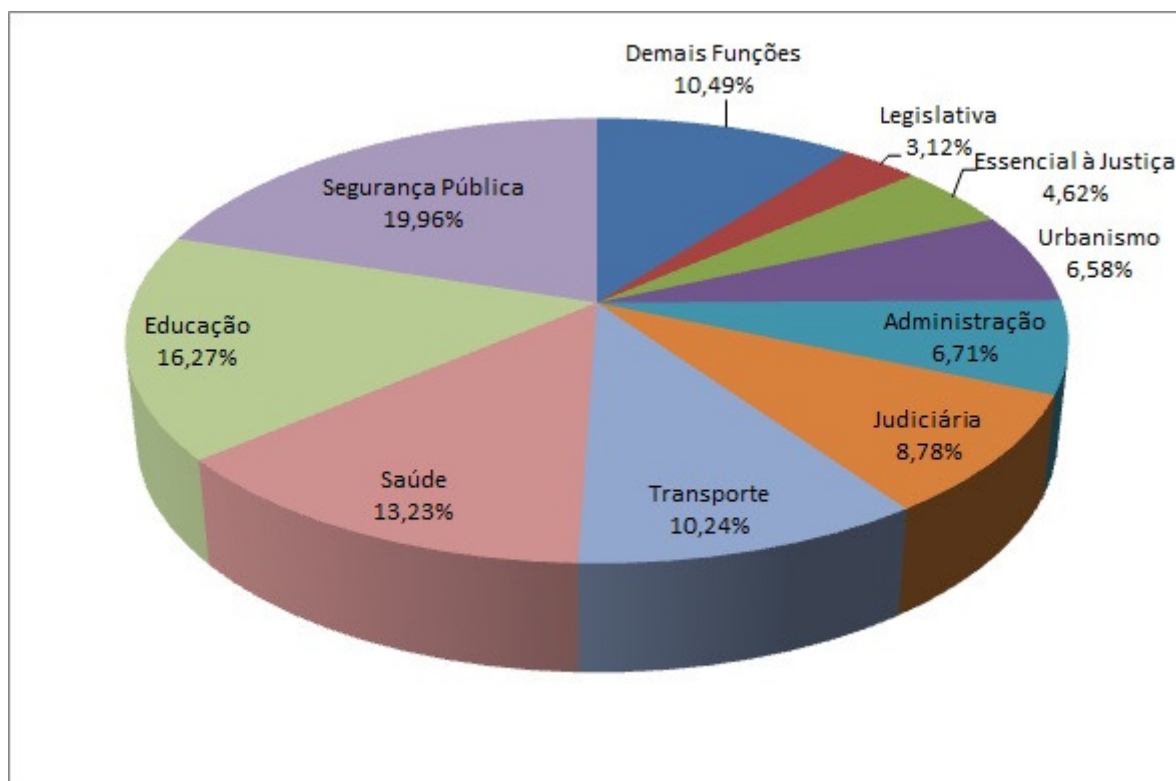
Por seu turno, as funções Urbanismo e Saneamento tiveram, nessa ordem, os maiores percentuais de aumento da despesa liquidada em relação a 2013. Apesar desse fato, será demonstrado adiante que a execução dos programas de ambas as funções esteve abaixo do planejado.

As funções encargos especiais e previdência social agregam despesas associadas aos encargos da dívida pública e transferências constitucionais e legais, bem como os gastos com previdência de servidores estatutários e obrigações de caráter permanente, representando em conjunto 45,85% do total das despesas liquidadas em 2014.

Em termos de volume de recursos, destacam-se, nesta ordem, Segurança Pública, Educação, Saúde, Transporte, Judiciária, Administração, Urbanismo, Essencial à Justiça e Legislativa.

A participação relativa das despesas liquidadas em cada uma das funções em relação ao total, desconsiderando as despesas com Encargos Especiais e Previdência Social, pode ser evidenciada no gráfico a seguir:

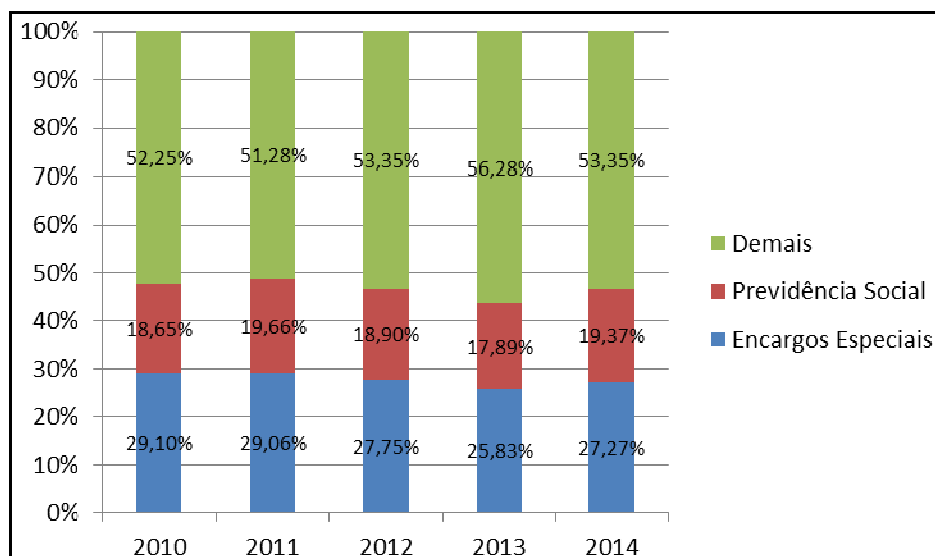
Gráfico 30 – Participação da despesa liquidada por função - 2014



Fonte: SIG.
Exceto Encargos Especiais e Previdência Social

Complementando a análise anterior, que mostrou o comportamento das funções em 2014 relativamente ao exercício de 2013, o quadro a seguir evidencia o crescimento percentual dos valores liquidados por função nos últimos cinco exercícios:

Gráfico 31 – Participação da despesa liquidada por função 2010-2014

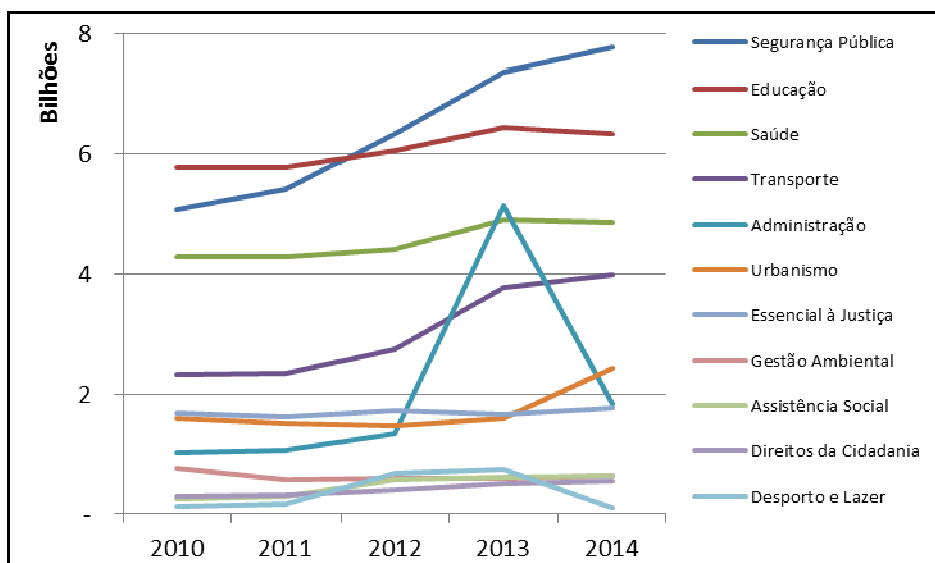


Fonte: SIG.

Observa-se que, historicamente, o percentual de despesa liquidada nas funções Encargos Especiais e Previdência Social mantem-se próximo a 30% e 20% do total das despesas liquidadas do Estado, respectivamente, podendo concluir-se que pouco mais de 50% das despesas liquidadas são utilizadas para geração de bens ou serviços para a população fluminense.

No quadro a seguir, para melhor evidenciação das prioridades do Governo do Estado do Rio de Janeiro, apresenta-se a evolução da despesa liquidada nos últimos cinco exercícios financeiros por função - excluídas as funções Encargos Especiais e Previdência Social, em razão de suas especificidades.

Gráfico 32 – Evolução da despesa liquidada por função 2010-2014



Fonte: SIG.

Nota 1: Valores reais atualizados pelo IGP-DI, em R\$.

Nota 2: Foram desconsiderados, para efeitos de comparação, os valores classificados no elemento de despesa 337041 (Contribuições), para não distorcer a comparação, tendo em vista que no exercício de 2013 tais valores passaram a ser registrados na conta contábil 3.5.4.0.3.01.01.

Observa-se que a última gestão priorizou a execução de despesas na função segurança pública¹²², cuja curva apresentou tendência positiva em todo o período considerado. Em termos reais, comparando-se o período de 2010 a 2014, enquanto as despesas com segurança tiveram aumento de 53,41%, a função educação apresentou queda entre 2013 e 2014¹²³, encerrando a participação com leve acréscimo de 9,77% em referência a 2010.

A função Administração, que em 2010 ocupava a sétima posição no total de despesas liquidadas, passou para o terceiro posto em 2013, quando superou inclusive as despesas com saúde, fortemente influenciada pelo aumento dos gastos com Administração Geral (Sentenças Judiciais – Pagamento de Precatórios, LCE nº 147/2013). Em 2014, retornou para a sexta posição, tendo acumulado, ao final, aumento de 40,43%.

As despesas com a função Transporte mantiveram comportamento positivo entre 2010 e 2014, acumulando crescimento real de 70,87%, atrelado ao aumento observado na subfunção

¹²² Deve-se, contudo, ressaltar que a maior parte das despesas liquidadas na função ocorreu no programa Gestão Administrativa, cujo objetivo, de acordo com definição do PPA, é “garantir os recursos necessários ao custeio dos meios administrativos com vistas à implementação e gestão dos programas do Governo Estadual”, tratando-se de gastos preponderantemente de pessoal e encargos.

¹²³ A queda da participação da função Educação frente ao gasto total se deu em função da mudança de critérios na contabilização das transferências para o Fundeb, no exercício de 2013. A contabilização da Perda Líquida do Estado passou a ser realizada por conta redutora de receita, não havendo mais a sua execução orçamentária como despesa.

Transportes Coletivos Urbanos (Expansão e Consolidação das Linhas de Metrô), em função da realização da Copa do Mundo 2014 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos 2016.

Apresentam-se, a seguir, os programas executados nas funções de governo mais relevantes, seja pelo volume de recursos aportado, seja por sua importância social. Ressalta-se que as funções Educação, Saúde, Segurança Pública, Gestão Ambiental e Transporte serão analisadas no capítulo 7.

- **Função Assistência Social:** com despesa liquidada no montante de R\$643,17 milhões, executa ações dedicadas à promoção da inclusão dos destinatários da assistência social, de forma que lhes seja garantido o acesso aos bens e serviços sociais básicos. Destaca-se que 72,47% dos recursos alocados nesta função são advindos do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – FECF.

Esta função manteve o montante liquidado em patamares estáveis, se comparado com o exercício de 2013, apresentando ligeira ascensão (+0,93%) – tomando-se por base o ano de 2010, a variação atinge +129,71%. Tal variação ocorre principalmente em virtude do Programa Rio sem Miséria¹²⁴, que consome 29,52% da despesa liquidada no período de 2010 a 2014, e apenas foi criado a partir do exercício de 2012.

A seguir, serão demonstrados os principais programas executados:

Tabela 70 – Execução da função Assistência Social

R\$1	
Programas	Despesa liquidada
Programa Rio sem Miséria	240.916.150
Gestão Administrativa	124.680.135
Programa Morar Seguro	71.616.919
Segurança Alimentar e Nutricional	60.733.833
Promoção e Proteção da Criança e Adolescente	45.452.620
Demais Programas	99.767.597
Total	643.167.255

Fonte: SIG.

¹²⁴ No exercício de 2012, o programa denominava-se “Renda Melhor”. A partir de 2013, foi ampliado e chamado de “Rio sem Miséria”.

Em 2014, apenas o projeto “Transferência de Renda às Famílias em Pobreza Extrema – Renda Melhor” representou 37,46% dos gastos realizados nesta função de governo. Desde 2010 observa-se a adoção de políticas dessa natureza, com diferentes nomenclaturas (PAC Social e Geração de Renda, Renda Melhor, Rio Sem Miséria), denotando o continuísmo de tais ações. Destaca-se também o programa Morar Seguro, cujo projeto “Concessão de Aluguel Social” representa 10,97% das despesas liquidadas na função.

- **Função Urbanismo:** com despesa liquidada no montante de R\$2.526,4 milhões (3,57% do total das despesas liquidadas no exercício), apresentou um aumento real de 54,57% em relação a 2013, englobando a realização dos seguintes programas:

Tabela 71 – Execução da função Urbanismo

R\$1

Programas	Despesa liquidada
Programa Somando Forças	1.524.395.957
Prog. Integ. Reg. Metrop. - Rio Metrópole	674.521.597
Recup. Local Atingidas Catástrofes	151.987.427
Urbanização das Comunidades	133.765.129
Gestão Administrativa	38.633.811
Prog Nacional Desenv Turismo – PRODETUR	3.136.288
Total	2.526.440.209

Fonte: SIG.

As despesas do programa "Somando Forças" constituíram o principal fator do aumento observado em relação ao exercício de 2013, em especial pela realização de despesas de execução de obras em vias urbanas. O projeto “Execução de Obras em Vias Urbanas – Asfalto na Porta e Bairro Novo” foi incluído na última revisão do PPA 2012-2015 para ser executado somente no exercício de 2014, e tem por objeto a execução de obras de urbanização, drenagem, pavimentação e sinalização nos Municípios do Estado do Rio de Janeiro¹²⁵, totalizando R\$885,94 milhões no exercício.

¹²⁵ Revisão do PPA 2012-2015, LE nº 6.669/14.

Aproximadamente 61% das despesas classificadas na função realizadas no quinquênio 2010-2014 concentraram-se nos projetos "Implantação de Projetos de Infraestrutura" (R\$1.645,10 milhões), "Projetos Especiais" (R\$947,10 milhões) e "Execução de Obras nas Vias Urbanas" (R\$885,94 milhões).

- **Função Desporto e Lazer:** com despesa liquidada no montante de R\$109,41 milhões, representou 0,15% das despesas totais liquidadas no exercício. Foram realizados nesta função os programas "Fortalecimento do Esporte no Estado do RJ" (despesa liquidada de R\$94.788.585) e "Gestão Administrativa" (despesa liquidada de R\$14.626.894).

Merece destaque o Projeto Rio Esporte para Todos, cujos gastos representaram 55,12% de toda a despesa liquidada na função (R\$60,31 milhões). O objetivo deste projeto é promover o esporte comunitário em diversos locais, espalhados por todo o Estado¹²⁶. Este projeto foi incluído na revisão do PPA do exercício de 2014 e tem previsão de continuidade no exercício de 2015.

Destaca-se que havia previsão no PPA para a realização do Projeto Desenvolvimento do Esporte de Alto Rendimento, que tem por objetivo estimular a prática esportiva de alto rendimento em diferentes espaços¹²⁷, entretanto não houve execução de despesa neste projeto.

Deve-se ressaltar que os exercícios de 2012 e 2013 apresentaram o maior desempenho da função no período 2010/2014. Este resultado está relacionado à reforma do complexo do Maracanã, que consumiu 62,11% (R\$1.017,60 milhões) do total das despesas liquidadas na função nos últimos cinco exercícios financeiros. A análise sobre os eventos Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas e Paralimpíadas 2016 está sendo realizada no Capítulo 7.

4.1.5.3 - Classificação programática da despesa

Os programas constituem instrumentos de organização da ação governamental, voltados para o alcance de objetivos estabelecidos nos instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal de 1988. Destaca-se, dentre os instrumentos, o Plano Plurianual (PPA), responsável por evidenciar as diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos. O PPA 2012-2015, em que se insere a gestão governamental de 2014, sofreu revisão por meio da Lei Estadual nº 6.669, de 13/01/2014, procedimento que visa a possibilitar os ajustes necessários face aos novos cenários e a situações não previstas quando da elaboração do Plano (art. 4º).

¹²⁶ Revisão do PPA 2012-2015, LE nº 6.669/14.

¹²⁷ Relatório de Ações Finalísticas do PPA (Doc. TCE-RJ nº 6.987-7/15).

Analizando a evolução da despesa liquidada dos principais programas do Poder Executivo nos três primeiros exercícios de vigência do PPA 2012-2015, observa-se que enquanto em alguns programas a despesa manteve-se em patamares estáveis nos três exercícios, noutros houve a liquidação da totalidade da despesa em um ou dois exercícios.

A tabela a seguir demonstra a liquidação da despesa dos principais programas do Poder Executivo em volumes de recursos definidos no Plano Plurianual (2012-2015).

Tabela 72 – Comparativo PPA e despesa liquidada 2012/2014 por programa

R\$1

Programa	PPA	liquidado 2012-2014	% liq/ppa
Assist hospit. e ambulat. nas unidades públicas de saúde	10.363.475.512	5.098.019.529	49,19%
Expansão e consolidação das linhas de metrô	9.068.774.518	4.990.262.891	55,03%
Programa somando forças	4.234.131.793	2.848.700.360	67,28%
Programa int. da região metropolitana – rio metrópole	3.459.378.001	1.735.213.561	50,16%
Modernização dos serviços operacionais do DETRAN	3.154.451.201	1.079.778.168	34,23%
Urbanização das comunidades	3.112.316.279	359.560.361	11,55%
Assistência pré-hospitalar	3.034.197.381	1.691.224.521	55,74%
Gestão da segurança pública	3.010.014.834	1.198.510.048	39,82%
Gestão e fortalecimento da atenção à saúde	2.889.024.874	2.189.519.188	75,79%
Padrão de qualidade da infraestrutura física da rede	2.845.928.195	1.817.030.360	63,85%
Estudos e melhorias nas rodovias conc. no ERJ	2.800.100.000	0	0,00%
Saneamento básico	2.545.645.451	544.357.293	21,38%
Atração de investimento e atividade produtiva	2.449.253.719	46.517	0,00%
Bilhete único	2.055.040.948	1.476.128.693	71,83%
Sistema rodoviário estadual	2.050.657.129	957.273.523	46,68%
Copa do mundo 2014 e jogos olímpicos e paralímp. rio 2016	1.664.281.078	1.272.429.667	76,46%
Trecho fluminense das ferrovias ef-118 e ef-354	1.658.123.667	0	0,00%

Programa estadual de transportes – pet	1.411.786.648	562.838.508	39,87%
Recuperação de localidades atingidas por catástrofes	1.394.686.341	484.550.546	34,74%
Controle de inundações e recup de áreas degradadas	1.383.777.187	703.850.170	50,86%
Sistema penitenciário estruturado	1.290.647.647	898.786.437	69,64%
Pacto pelo saneamento	1.256.487.949	490.494.220	39,04%
Melhoria no sistema de transportes ferroviário	1.236.155.275	122.963.724	9,95%
Fomento ao desenvolvimento econômico	1.077.400.000	-	0,00%
Operacionalização e desenvolvimento da rede de ensino	1.065.377.036	687.904.170	64,57%
Rio sem Miséria	1.008.755.268	667.406.387	66,16%
Divulgação das Ações de Governo	872.816.377	718.830.345	82,36%
Outros	26.037.860.237	10.472.350.638	40,22%
Total	98.430.544.545	43.068.029.828	43,75%

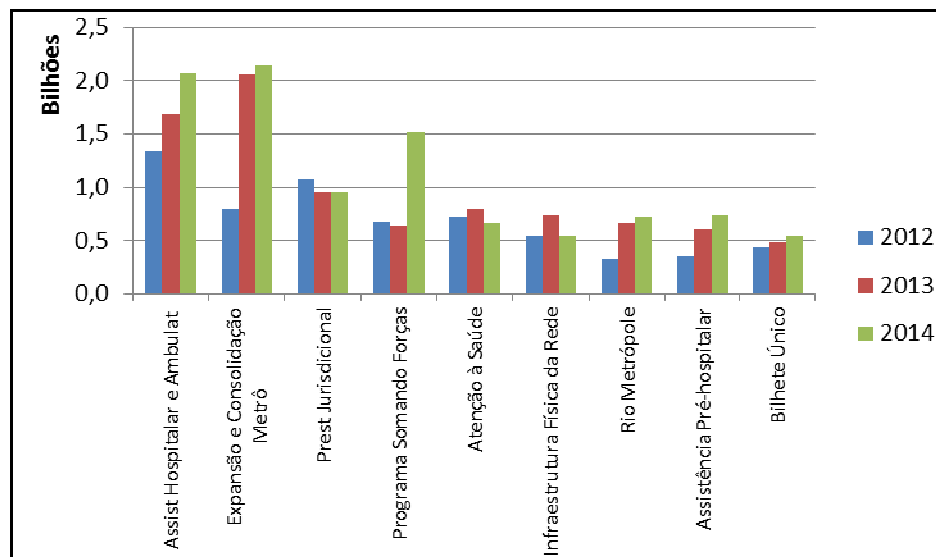
Fonte: LE nº 6.669/14 (Revisão do Plano Plurianual) e SIG. Excluídos os Programas de "Encargos Especiais", "Previdência Social" e "Gestão Administrativa" e as UGs do Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, Ministério Público e Tribunal de Contas.

A tabela acima evidencia situações díspares: se alguns programas apresentaram execução inferior a 50%, outros sequer foram executados nos três primeiros exercícios do Plano Plurianual. Constata-se, a julgar pelo prazo restante de apenas um exercício, que muitos dos programas previstos no Plano Plurianual dificilmente serão implantados nos moldes concebidos nos instrumentos de planejamento. Programas como "Urbanização das Comunidades" (liquidação 88,45% aquém do previsto), "Gestão da Segurança Pública" (60,18%) e "Sistema Rodoviário Estadual" (53,32%) possivelmente terão as metas revistas até o fim do quadriênio.

Deve-se destacar, no entanto, que no triênio analisado houve indisponibilidade de créditos equivalente a 5,03% da dotação atualizada, em especial nos programas "Programa Somando Forças", "Saneamento Básico" e "Grandes Eventos".

O gráfico a seguir demonstra o comportamento da despesa liquidada nos dez programas com maior volume de recursos entre 2012 e 2014 (período referente ao PPA em vigor), sendo excluídos, para os fins a que se destina a análise, os programas "Encargos Especiais do Estado", "Gestão Administrativa" e "Previdência Social dos Servidores Estatutários do ERJ":

Gráfico 33 – Evolução da despesa liquidada dos principais programas em volume de recursos



Fonte: SIG.

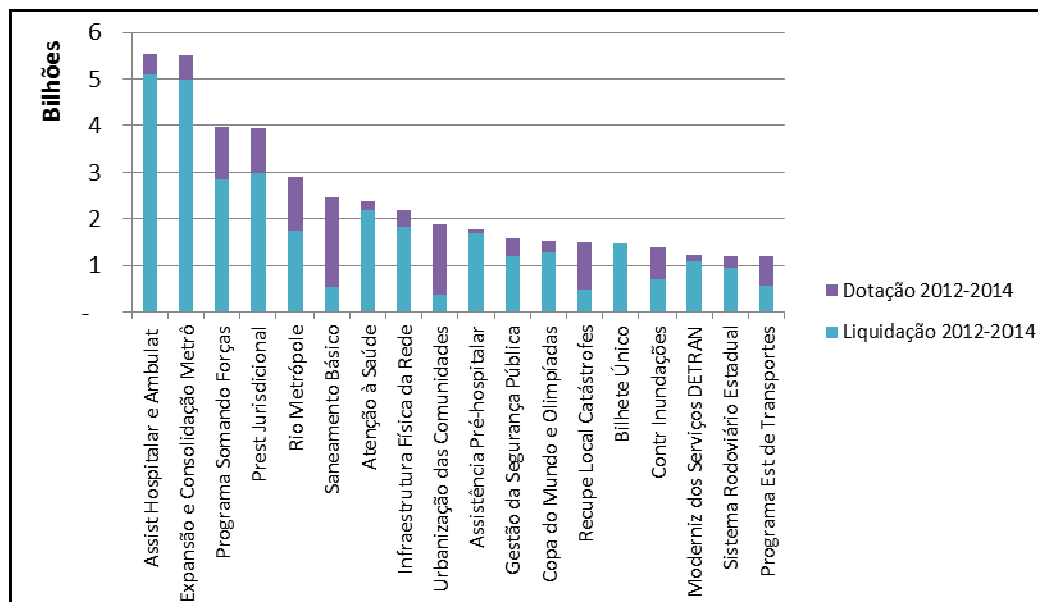
Nota: Excluídos os Programas Encargos Especiais do Estado, Gestão Administrativa e Previdência Social

O programa “Assistência Hospitalar e Ambulatorial nas Unidades de Saúde” apresentou o maior montante de despesas liquidadas no triênio (R\$5.098,02 milhões), e o programa “Bilhete Único”, o menor dentre os dez selecionados (R\$1.476,13 milhões). Constatase que houve aumento dos gastos com a expansão do Metro nos dois últimos exercícios, esse programa destaca-se como a segunda maior despesa liquidada dentre a seleção efetuada (R\$4.990,26 milhões).

A Constituição Federal de 1988 estabelece o planejamento estatal em três níveis integrados, prevendo, além do PPA, a LDO (contendo as metas e prioridades da Administração) e a LOA (contendo a previsão da receita e a fixação da despesa). Assim, outra análise possível consiste em confrontar a despesa efetivamente liquidada no exercício com aquela fixada pela lei orçamentária.

Comparando-se a despesa liquidada no mesmo período com a dotação atualizada, excluindo-se os programas “Encargos Especiais do Estado”, “Gestão Administrativa” dos três Poderes e “Previdência Social dos Servidores Estatutários do ERJ”, obtém-se o seguinte panorama:

Gráfico 34 – Comparativo despesa liquidada x dotação atualizada por programa (18 maiores dotações)



Fonte: SIG.

Os programas “Saneamento Básico” e “Urbanização das Comunidades” foram executados em patamar inferior a 25% da dotação atualizada; o programa “Recuperação de Localidades Atingidas por Catástrofes”, apresentou resultado ligeiramente superior (32,19%). Considerando-se as dezoito maiores dotações de 2012-2014 somadas, sete apresentaram execução inferior a 60% do valor proposto.

Na outra ponta, os recursos destinados ao Bilhete Único foram 100% liquidados, com variação de +22,68% desde o primeiro exercício do PPA (2012). O aumento decorreu da “elevação do período de abrangência entre a integração de modais de 2 horas e meia para 3 horas, além da implantação do subsídio na tarifa do metrô e trens (subsídio no valor de R\$0,30 para cada viagem), o que gerou, neste período, uma elevação no número de benefícios”¹²⁸.

Houve alguns descompasso significativos entre o planejamento estatal e a execução das despesas. Os já citados programas “Saneamento Básico” e “Urbanização das Comunidades”, por exemplo, embora representassem, respectivamente, a 11ª e 15ª maiores dotações, ocuparam apenas a 27ª e 35ª posições no *ranking* de despesas liquidadas em valores absolutos, fato que possivelmente gerou implicações nos resultados dos programas.

¹²⁸ Boletim de Transparência Fiscal, 6º bim., fl. 87 (Doc. TCE-RJ nº 6.977-2/15).

4.1.5.4 - Classificação da despesa por categoria econômica

Essa classificação de despesa evidencia o gasto por natureza econômica, detalhando em diversos níveis os insumos necessários à realização dos programas de trabalho, sendo importante para o conhecimento do impacto das ações de governo na economia.

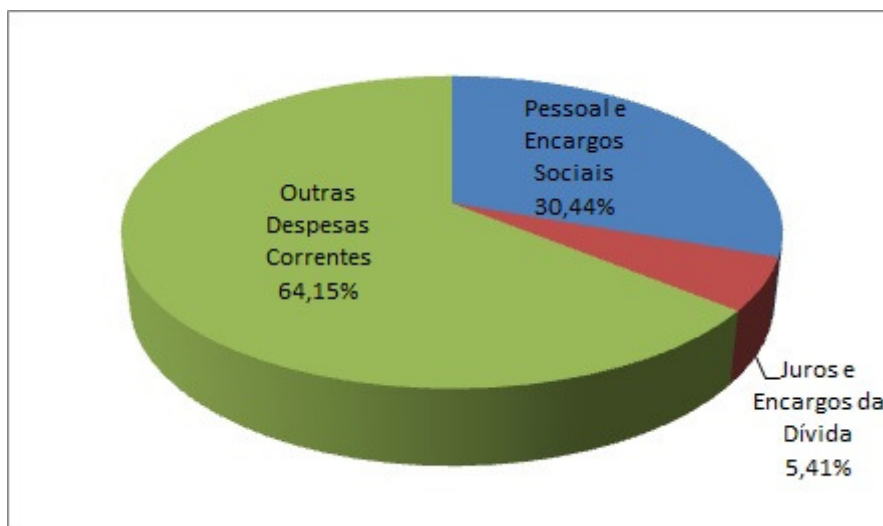
De acordo com o art. 12 da Lei Federal nº 4.320/64, a despesa pública é classificada em corrente e de capital. As despesas correntes (relacionadas com a manutenção das atividades desenvolvidas pelo Estado para prestar serviços ao cidadão) e as de capital (afetas à expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental) realizadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro assim se apresentaram ao término do exercício:

Tabela 73 – Despesa por categoria econômica e grupo de despesa

R\$1			
Categoria econômica /	Despesa	% total	Var. %
Grupo de despesa	liquidada		14/13
Despesas correntes	59.701.657.909	84,26%	-2,39%
Pessoal e encargos sociais	18.170.825.470	25,65%	-7,28%
Juros e encargos da dívida	3.232.684.942	4,56%	4,67%
Outras despesas correntes	38.298.147.496	54,05%	-0,47%
Despesas de capital	11.153.283.633	15,74%	8,82%
Amortização da dívida	3.449.712.236	4,87%	15,61%
Inversões financeiras	88.722.998	0,13%	-61,21%
Investimentos	7.614.848.399	10,75%	8,22%
Total	70.854.941.541	100,00%	-0,78%

Fonte: SIG.

Nota: excluídas as despesas intraorçamentárias.

4.1.5.4.1 – Despesas correntes**Gráfico 35 – Despesas correntes por grupo**

Fonte: SIG.

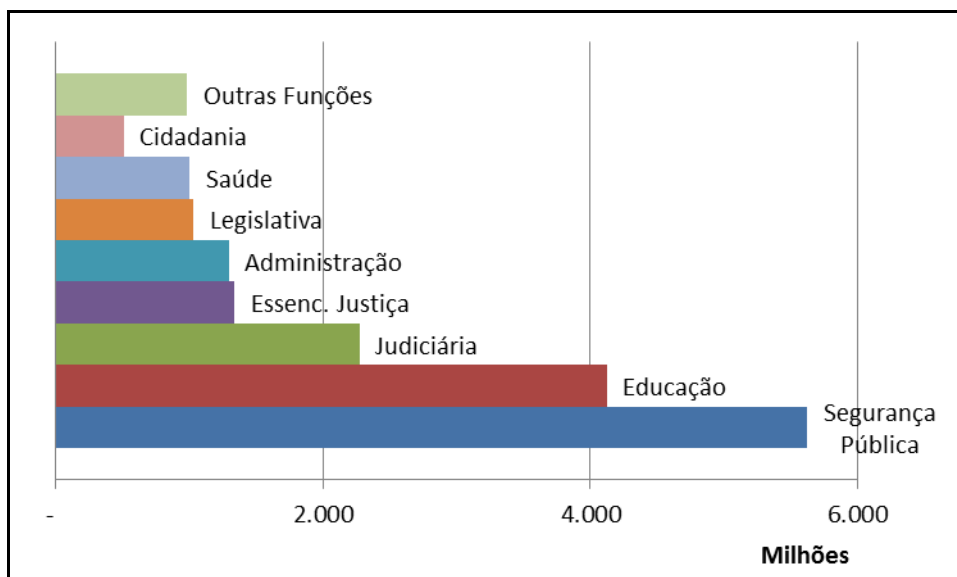
a) Pessoal e encargos sociais

Neste grupo são registradas as despesas de natureza remuneratória decorrentes do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público (e consequentes encargos), tanto para o pessoal ativo como para o pessoal inativo e os pensionistas do Estado do Rio de Janeiro.

No exercício de 2014, este grupo atingiu R\$18.170,82 milhões, equivalentes a 25,65% do total de despesa liquidada no exercício. Comparando-se com a execução do exercício anterior, a despesa atinente a pessoal e encargos sociais apresentou queda real de 7,28%.

A execução das despesas desse grupo, discriminada por função de governo, pode ser assim demonstrada:

Gráfico 36 – Despesa com pessoal por função



Fonte: SIG.

As funções Segurança Pública (R\$5.620 milhões), Educação (R\$4.121 milhões) e Judiciária (R\$2.271 milhões) foram responsáveis pela execução de 66,11% da despesa total realizada neste grupo. As despesas de pessoal na função Segurança Pública apresentaram variação real de +8,44% em relação a 2013, decorrente da concessão do auxílio moradia (estabelecido pela Lei Estadual nº 6.162/12) e do reajuste de 11,8% do soldo a partir de fevereiro¹²⁹.

Verifica-se que a função Administração no exercício em exame sofreu redução de 62,58%, perfazendo R\$1.294 milhões, em relação ao exercício anterior. A variação apontada está atrelada ao pagamento de precatórios de pessoal nos termos da Lei Complementar nº 147/13, que ocorreu massivamente no exercício passado.

Vale registrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe limites para gastos com pessoal para todos os poderes e seus órgãos. A análise destes limites está sendo tratada no tópico 5.3 deste relatório.

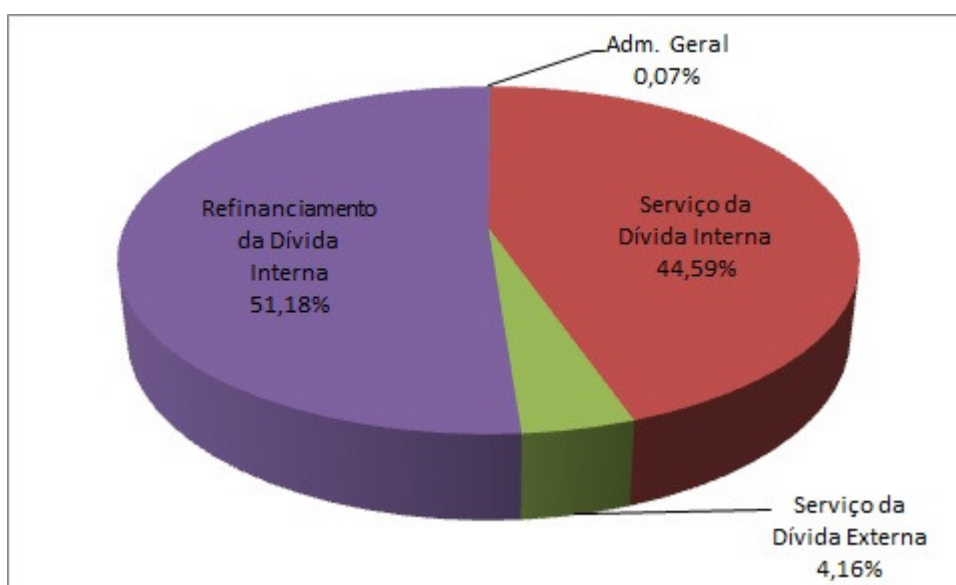
¹²⁹ Boletim de Transparência Fiscal, 6º bim., fl. 85.

b) Juros e encargos da dívida

Neste grupo estão registradas as despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas, bem como da dívida pública mobiliária.

A despesa liquidada referente a este grupo, ao final do exercício de 2014, apresentou um pequeno acréscimo real de 4,67% em relação ao exercício de 2013, decorrente do aumento dos serviços da dívida interna. Este grupo está composto da seguinte forma:

Gráfico 37 – Despesa com juros e encargos da dívida por subfunção



Fonte: SIG.

c) Outras despesas correntes

Neste grupo estão contempladas as despesas com o custeio da máquina administrativa do Estado do Rio de Janeiro e demais despesas não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa. Grande parte das despesas que compõem este grupo tem destinação específica, a exemplo das classificadas como aposentadorias e pensões, transferências aos Municípios e ao FUNDEB, PASEP, obrigações junto ao Previ-Banerj e encargos com a União, além de outras despesas de caráter obrigatório, como as legalmente vinculadas à educação e à saúde e para pagamento de sentenças judiciais e tributos.

As despesas realizadas neste grupo, ao final do exercício de 2014, apresentaram a seguinte composição:

Tabela 74 – Outras despesas correntes

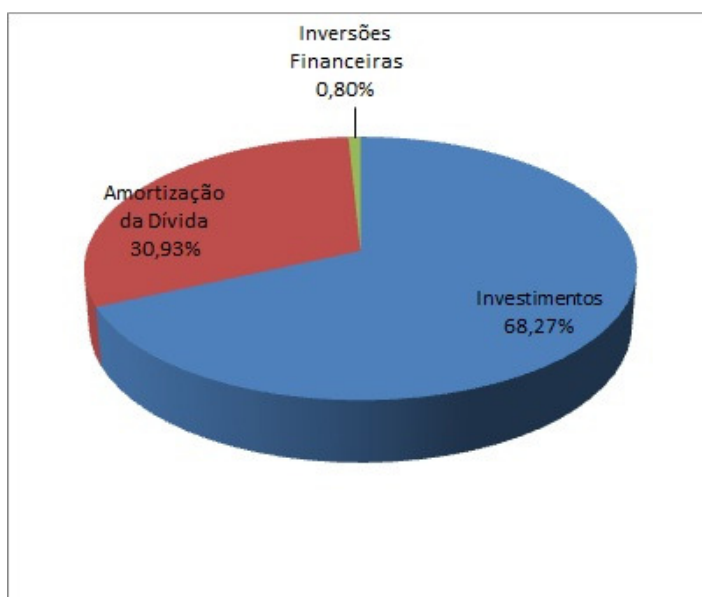
Elemento de despesa	Despesa liquidada	% total	Var.% 14/13
Aposentadorias e Reformas	10.061.854.573	26,27%	6,03%
Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas	9.819.269.527	25,64%	-2,49%
Outros Serviços de Terceiros (Pessoa Jurídica)	8.945.298.565	23,36%	7,12%
Pensões do RPPS e do Militar	3.095.741.793	8,08%	6,89%
Indenizações e Restituições	1.666.990.914	4,35%	6,72%
Contribuições	1.077.392.163	2,81%	-1,91%
Demais	3.631.599.962	9,48%	-27,55%
Total	38.298.147.496	100,00%	-0,47%

Fonte: SIG.

O grupo de despesas apresentou queda em relação ao exercício de 2013, em parte devido à redução expressiva nos valores registrados em “Sentenças Judiciais” (R\$1.207,05 milhão). As maiores variações nas despesas liquidadas com serviços de terceiros (+R\$603,54 milhões) ocorreram em “Gestão de Serviços de Saúde”, “Preparo e Distribuição de Alimentos e Bebidas”; “Despesas Bancárias” e “Manutenção de Software”.

4.1.5.4.2 – Despesas de capital

Gráfico 38 – Despesa de capital por grupo

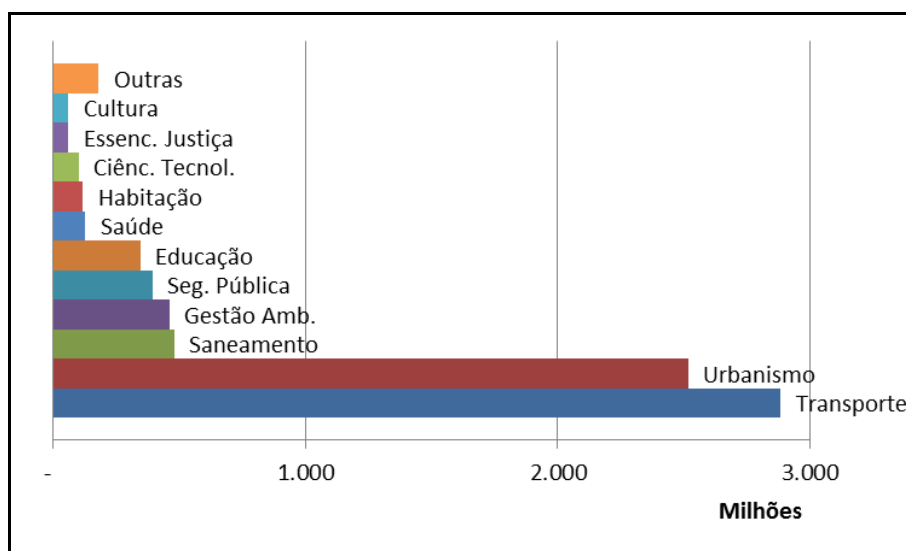


Fonte: SIG.

d) Investimentos

Neste grupo estão incluídas as despesas que representam o esforço do Estado no sentido de planejar e executar as obras de interesse da sociedade.

As despesas liquidadas neste grupo representaram 10,75% do total das despesas liquidadas no exercício e 68,27% do grupo. Apresentaram acréscimo real de R\$587,49 milhões (ou 8,22%) em relação ao exercício de 2013. Os recursos desse grupo foram direcionados para as seguintes funções:

Gráfico 39 – Despesa de investimentos por função

Fonte: SIG.

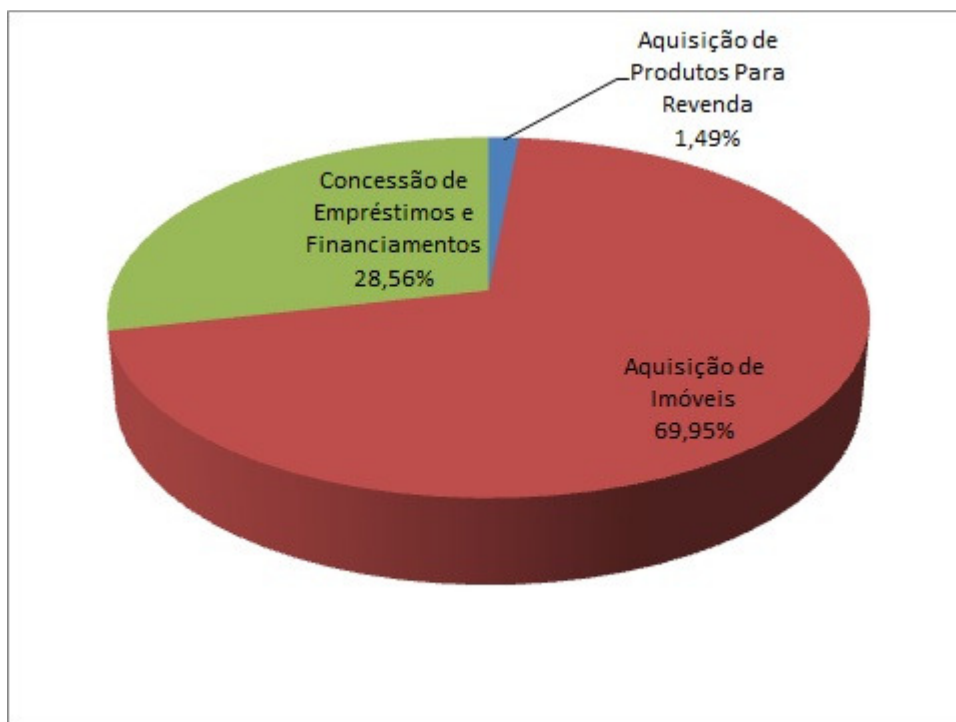
Apenas as funções Transporte e Urbanismo concentraram aproximadamente 70% das despesas liquidadas no grupo, com ênfase em projetos de expansão de linhas metroviárias, no primeiro caso, e de execução de obras em vias urbanas – “Asfalto na Porta” e “Bairro Novo”, no segundo.

e) Inversões Financeiras

Este grupo contempla as despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização, aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie (já constituídas e desde que a operação não importe aumento do capital) e com a constituição ou aumento do capital de empresas.

As aplicações no grupo Inversões Financeiras representaram 0,13% do total das despesas liquidadas no exercício e 0,80% das despesas de capital e, a valores atualizados, houve redução de 61,21% (R\$142,17 milhões) em relação a 2013, atrelada à queda de inversões no setor industrial (programa “Apoio à Atividade Produtiva e Atração de Investimentos”). As despesas realizadas podem ser demonstradas da seguinte forma:

Gráfico 40 – Despesa de inversões financeiras



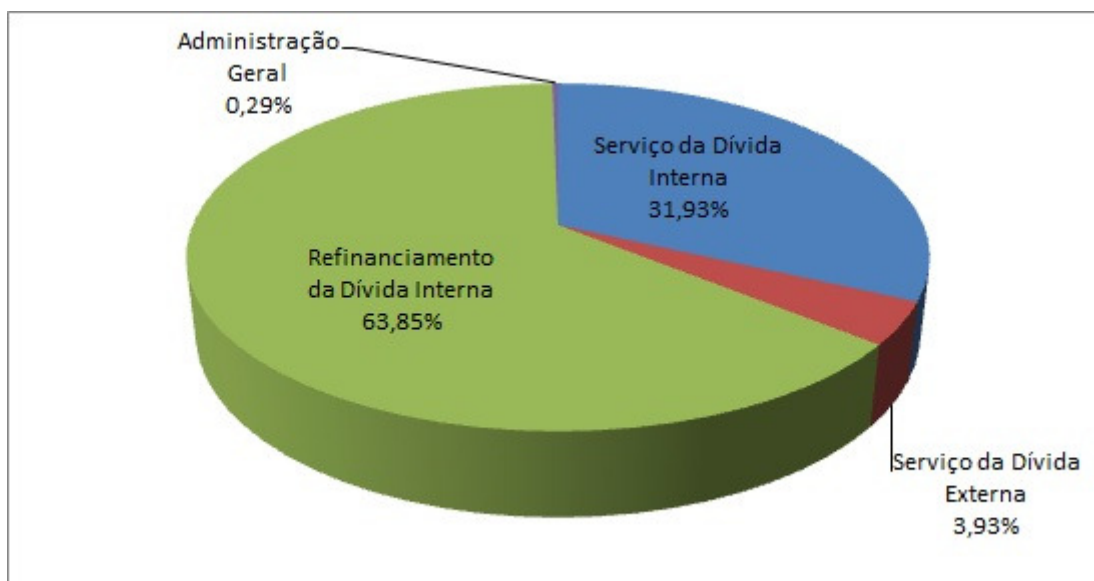
Fonte: SIG.

Em consulta ao Sistema de Informações Gerenciais (SIG), observa-se que, em valores atualizados, as despesas com “Aquisição de Bens Imóveis” apresentaram queda de R\$134,82 milhões em relação a 2013, valendo destacar que nos três primeiros exercícios do quadriênio 2011-2014 essas despesas mantiveram-se em ascensão.

f) Amortização da Dívida

Neste grupo concentram-se as despesas referentes ao pagamento do principal da dívida contratual interna e externa tendo, em 2014, apresentado o seguinte comportamento:

Gráfico 41 – Despesa de amortização da dívida por subfunção



Fonte: SIG.

No exercício de 2014, as despesas desse grupo representaram 4,87% do total da despesa liquidada e 30,93% das despesas de capital, apresentando variação real positiva de 15,61% (R\$472,87 milhões) em relação a 2013.

Aspectos relacionados à dívida interna e à externa estão sendo abordados no tópico 5.4 deste relatório.

4.1.5.5 - Classificação da despesa por fonte de recursos (FR)

4.1.5.5.1 – Fontes de recursos não vinculados

As fontes que compõem os recursos não vinculados financiaram 72,50% das despesas liquidadas no exercício de 2014, e podem ser assim demonstradas:

Tabela 75 – Despesa por fontes de recursos não vinculados

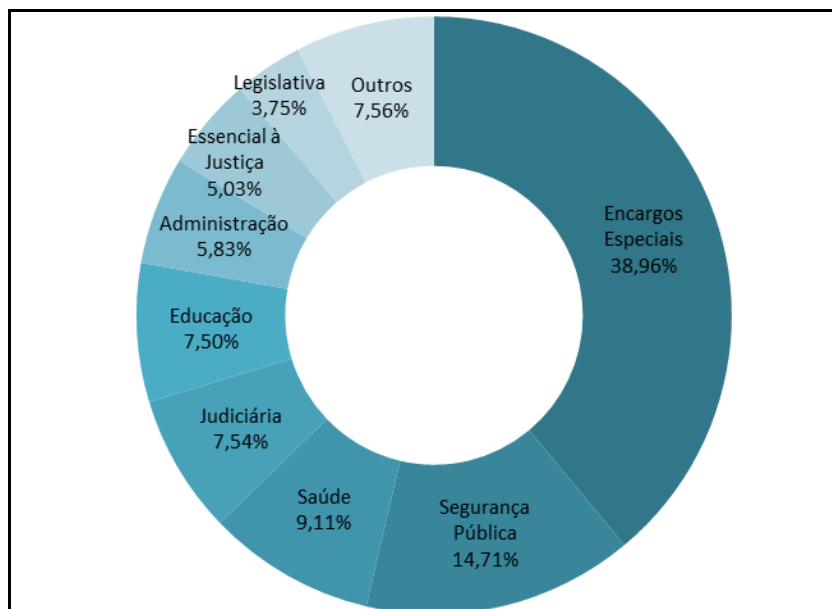
R\$1

Fontes	Despesa liquidada
00 - Ordinários Prov. Impostos	30.821.237.735
01 - Ordinários Não Prov. Impostos	2.090.620.956
06 - Fundo de Participação dos Estados	946.132.456
07 - Demais Transf. União Prov. Imp.	893.663.815
10 - Arrecadação Própria - Adm. Ind.	16.073.561.641
98 - Outras Receitas da Adm. Indireta	4.460.421
99 - Outras Receitas da Adm. Direta	538.138.841
Total	51.367.815.865

Fonte: SIG.

Dos recursos não vinculados, 60% foram executados por recursos ordinários provenientes de impostos.

Gráfico 42 – Recursos ordinários de impostos por função – fonte 00



Fonte: SIG.

Observa-se no gráfico que 31,36% da Fonte de Recurso (FR) 00 foram destinados às funções Segurança Pública, Educação e Saúde. No quinquênio 2010-2014, esse percentual apresentou seu índice mais baixo para tais funções em 2010 (27,89%).

4.1.5.5.2 – Fontes de recursos vinculados

As fontes de recursos vinculados financiaram 27,50% das despesas liquidadas no exercício de 2014, e podem ser assim demonstradas:

Tabela 76 – Despesa por fontes de recursos vinculados

Fontes	R\$1 Despesa liquidada
04 - Indenização pela Extração de Petróleo	3.848.595.348
05 – Salário-Educação	402.862.591
11 - Oper. de Crédito através do Tesouro	6.617.715.694
12 - Convênios - Adm. Direta	161.822.089
13 - Convênios - Adm. Indireta	116.925.372
14 - Convênios PAC - Adm. Direta	301.870.584
15 - Fundeb	2.496.130.213
16 - Convênios PAC - Adm. Indireta	77.745.673
18 - Convênios Intraorçament - Adm. Direta	527.032.631
19 - Conv. Intraorçament - Adm. Indireta	34.417.731
20 - Ressarc. de Pessoal - Área de Seg.	49.626.279
21 – Op. de Créd. Dest. Ações M Ambiente	140.187.958
22 - Adicional do ICMS - Fecp	2.728.443.212
23 - Contratos Intraorç. Gestão de Saúde	314.301.275
24 - Transf Vol. União não Ref. Convênios	108.116.855
25 - Sistema Único de Saúde	816.287.632
26 - CIDE	5.839.930
90 - Fundos Dep. Judiciais - Lei 11.429/06	9.686.845
91 - Depósitos Judiciais e Extrajudiciais não Tributários - LC 147/2013	719.519.296
95 - Retorno de Empr. Programa Fomento Agropecuário e Tecnológico	7.335.418
97 - Conservação Ambiental	2.663.050
Total Geral	19.487.125.677

Fonte: SIG.

Observa-se que 33,96% das fontes de recursos vinculados foram executados por operações de crédito através do Tesouro (FR 11). No período 2010-2014, a participação dessa fonte de recursos no total de despesas custeadas com recursos vinculados saltou de 11,85% (2010) para o atual percentual, tornando-se a terceira principal fonte de custeio das despesas estatais, atrás apenas das fontes não vinculadas 00 e 10. Das despesas custeadas com os recursos de operações de crédito, a maior parte foi dirigida às funções Transporte e Urbanismo (72,67%), em especial para a execução de obras e instalações.

Além disso, em torno de 15% da despesa liquidada com recursos de operações de crédito foram utilizados para pagamento do principal da dívida contratual resgatada, bem como no principal corrigido da dívida contratual refinanciada, aspecto que está sendo avaliado no tópico 5.4.2.

4.2 – GESTÃO FINANCEIRA

Os indicadores que servirão de suporte para a avaliação da gestão financeira são obtidos a partir da análise do Balanço Financeiro. É neste demonstrativo contábil que são evidenciadas a receita e a despesa orçamentárias, 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.

O Balanço Financeiro também demonstra os ingressos e dispêndios de recursos em um determinado exercício financeiro e possibilita a apuração do resultado financeiro do ente público.

Em que pese o exame da Coordenadoria competente apontar, “que os valores apresentados neste tópico não apresentam com fidedignidade a real situação financeira do Estado do Rio de Janeiro, uma vez que não foram empenhadas e liquidadas despesas no montante de R\$1.000.863.681”, em decorrência da assunção de obrigações sem o regular processo de despesa, remete-se ao subitem 5.8.1 deste relatório em que foi acolhido o posicionamento da Secretaria Geral de Controle Externo, o qual demonstrou que os efeitos desta inobservância não podem macular as Contas de Governo, devendo ser verificados nas contas de gestão dos Ordenadores de Despesa.

Ressalta-se que a comparação da gestão financeira entre 2013 e o de 2014 foi aperfeiçoada, uma vez que foram realizadas deduções intraorçamentárias inerentes ao presente exercício no montante de R\$70.950.270.000,00, bem como no montante de R\$74.090,55 milhões inerentes ao exercício de 2013, possibilitando a comparabilidade entre os períodos.

A ausência de tal dedução nas contas de gestão anteriores foi alvo da determinação nº 34 nas Contas de Gestão de 2013 e a sua correção demonstra o aprimoramento dos procedimentos por parte da Contadoria Geral do Estado na análise das contas intragovernamentais, conforme informado à fl. 8 do doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15.

O Balanço Financeiro consolidado e resumido, elaborado de acordo com o modelo estabelecido no Manual de Contabilidade Aplicada Ao Setor Público (parte V), pode ser assim demonstrado:

Tabela 77 – Balanço financeiro consolidado e resumido

Ingressos		Dispêndios	
Especificação	2014	Especificação	2014
Receita orçamentária	75.790.987.905	Despesa orçamentária	75.704.294.423
Transferências financeiras recebidas	-	Transferências financeiras concedidas	-
Recebimentos extraorçamentários	21.561.901.559	Pagamentos extraorçamentários	22.300.035.159
Saldo em espécie do exercício anterior	9.590.270.341	Saldo em espécie para o exercício seguinte	8.938.830.224
Total	106.943.159.805	Total	106.943.159.805

Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15 e Siafem/RJ.

Do quadro acima se verifica que a receita orçamentária superou a despesa orçamentária em R\$86,69 milhões. A seu turno, os pagamentos extraorçamentários superaram os recebimentos extraorçamentários em R\$738,13 milhões.

O saldo em espécie do exercício anterior apresentado confere com o saldo do Balanço Financeiro constante das Contas de Gestão de 2013, bem como o saldo em espécie para o exercício seguinte se coaduna com o saldo de Caixa e Equivalentes de Caixa registrado no Balanço Patrimonial.

4.2.1. CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA

As disponibilidades representam o somatório dos saldos das contas dos subgrupos Disponível e Investimento (incluindo-se o Regime Próprio de Previdência Social). Primeiramente, será realizada a análise do subgrupo, sendo evidenciadas as maiores participações em relação ao respectivo valor total.

Tabela 78 – Caixa e Equivalentes de Caixa

R\$1

Disponível	2014	AV %	2013	AV %	Diferença 2014-2013	AH%
Caixa	37.625	0,00%	72.132	0,00%	-34.507	-47,84%
Conta Única do Tesouro Estadual - CUTE	969.055.740	10,84%	51.327.170	0,54%	917.728.570	1788,00%
Bancos Conta Movimento	1.010.345.736	11,30%	1.270.956.316	13,25%	-260.610.580	-20,51%
Aplicações Financeiras	6.260.276.771	70,03%	7.744.839.981	80,76%	-1.484.563.210	-19,17%
Invest. em segmento de Renda Fixa	514.212.149	5,75%	485.507.002	5,06%	28.705.147	5,91%
Rede arrecadadora	120.104.031	1,34%	35.531.607	0,37%	84.572.424	238,02%
Recursos não vinculados	1.376.600	0,02%	2.036.132	0,02%	-659.533	-32,39%
Depósitos a disposição do Judiciário – pagamento de precatórios	63.421.572	0,71%	-	0,00%	63.421.572	-
Total	8.938.830.224	100,00%	9.590.270.341	100,00%	(651.440.117)	-6,79%

Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15 (volume 2) e Siafem/RJ.

AV – análise vertical.

AH - análise horizontal 2014/2013.

Saldos de 2013 obtidos a partir das CG 2013.

Os valores anteriormente evidenciados guardam paridade com os registrados no grupo Caixa e Equivalentes de Caixa no Ativo Circulante do Balanço Patrimonial.

Comparativamente a 2013, o saldo de Caixa e Equivalentes de Caixa sofreu um decréscimo de 6,79%. Tal fato decorreu, principalmente, pela variação negativa de 19,17% na conta Aplicações Financeiras. Esta rubrica representa 70,03% do Caixa e Equivalentes de Caixa e seu valor é composto pela conta poupança e pelo fundo de aplicações financeiras.

Cabe esclarecer que o fundo de aplicações financeiras é focado em títulos do mercado aberto de contas não únicas, referindo-se, substancialmente, a fundo exclusivos do Estado do Rio de Janeiro, com rentabilidade média de 99,43% do Certificado de Depósito Interbancário – CDI.

Ressalta-se o aumento de 1788,00% referente à Conta Única do Tesouro do Estado do Rio de Janeiro decorrente, principalmente, da centralização dos recursos financeiros estaduais, iniciadas no exercício de 2014, conforme notas explicativas (Doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15).

Como será demonstrado no tópico 4.2.3 (Da Análise do Resultado Financeiro e do Fluxo de Caixa), contribuiu para o *déficit* na ordem de R\$651.440.117 milhões, as despesas com pessoal e outras despesas correntes, bem como pela aquisição de ativos não circulantes.

4.2.1.1 – Caixa

As disponibilidades em caixa importaram em R\$37.625. Deste montante, 61,89% se referem a valores pertencentes à SUDERJ, à RIOTRILHOS e à LOTERJ, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 79 – Disponibilidade em caixa por entidades

Entidades/órgãos	R\$1	
	R\$	Part.
Loterj	17.291	45,96%
Suderj	13.972	37,13%
Riotrilhos	5.102	13,56%
Outros órgãos	1.260	3,35%
Total	37.625	100,00%

Fonte: Siafem/RJ.

4.2.1.2 – Bancos conta movimento

As disponibilidades em bancos importaram em R\$1.979,40 milhões, registradas nas seguintes contas:

Tabela 80 – Disponibilidade em bancos conta movimento

Banco	R\$1			
	2014	2013	Diferença	Variação %
Conta única Tesouro estadual	969.055.740	51.327.170	917.728.570	1788,00%
Banco Itaú	31.504	31.504	-	0,00%
Banco Bradesco	969.024.236	51.295.667	917.728.570	1789,10%
Bancos Conta Movimento - Outros	1.010.345.736	1.270.956.316	(260.610.580)	-20,51%
Banco Itaú	33.368.990	56.997.191	(23.628.201)	-41,46%
Banco Bradesco	298.630.647	812.863.827	(514.233.180)	-63,26%
Banco do Brasil	587.783.476	166.330.282	421.453.194	253,38%
Caixa Econômica Federal	85.240.268	228.138.680	(142.898.412)	-62,64%
Banco Santander	55.411	49.024	6.387	13,03%
Conta Centralizadora - reflexo	5.266.944	6.577.313	(1.310.369)	-19,92%
Total	1.979.401.477	1.322.283.487	657.117.990	49,70%

Fonte: Siafem/RJ.

Conta centralizadora - reflexo (R\$361.164.076,62 - R\$355.897.132,69).

A Conta Única Tesouro Estadual apresentou uma variação positiva no percentual de 1788% em relação a 2013. Neste exercício, os depósitos nesta conta representavam 3,88% dos recursos depositados e atualmente representam 48,96% deste montante.

Não obstante, as demais contas ainda representam 51,04% do grupo, com destaque para as contas cadastradas nos Bancos do Brasil e Bradesco, que juntas representam 44,78% da disponibilidade em bancos.

4.2.1.3 – Aplicações financeiras

As aplicações financeiras, incluindo as relativas às contas “A” e “B”, totalizaram o montante de R\$6.260,28 milhões, distribuído nas seguintes contas:

Tabela 81 - Aplicações financeiras

R\$1		
Títulos	R\$	Part.
Poupança	623.475.802	9,96%
Fundo de aplicação	5.636.800.969	90,04%
Total	6.260.276.771	100,00%

Fonte: Siafem/RJ e doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15.

As aplicações financeiras encontram-se distribuídas entre as unidades gestoras abaixo relacionadas:

Tabela 82 – Aplicações financeiras por UG

		R\$1		
Unidades gestoras		2014	2013	Variação
Tesouro (sem as contas "A" e "B")	999900	3.169.654.014	4.251.969.569	-1.082.315.555
Tribunal de Justiça	30100	393.758.224	507.678.823	-113.920.599
Fundo Especial do TJ	36100	491.691.990	492.517.309	-825.319
Tesouro conta "B"	999900	318.979.071	351.497.233	-32.518.162
Tesouro conta "A"	999900	182.404.121	180.525.648	1.878.473
Fundo Estadual de Saúde	296100	262.060.969	428.971.641	-166.910.672
Demais UG	-	1.441.728.381	1.531.679.759	-89.951.378
Total	-	6.260.276.771	7.744.839.981	-1.484.563.210

Dos valores apresentados, destaca-se a diminuição no valor das Aplicações Financeiras do Tesouro, no total de R\$1.082,32 milhões.

Importa registrar que 8,01% do saldo de aplicações financeiras em 2014 referem-se aos recursos vinculados às contas A e B, sofrendo uma variação positiva de R\$1,88 milhão a primeira e negativa de R\$32,52 milhões a segunda, em relação ao exercício de 2013, o que será detalhado no tópico a seguir.

4.2.1.4 – Contas “A” e “B”

As contas “A” e “B” são oriundas do processo de privatização do Banco do Estado do Rio de Janeiro, ocorrido em 1997, bem como a incorporação pelo Estado do Rio de Janeiro das obrigações do Previ-Banerj e os encargos de natureza civil, comercial, trabalhista, tributário e administrativo originários do Banerj ou de seu novo controlador. A análise do Corpo Técnico ocorreu da seguinte forma:

“A constituição das contas “A” e “B” da Caixa Econômica Federal decorreu do Contrato de Abertura de Contas, Nomeação de Agente Fiduciário e Outros Pactos, firmado em 10.06.97, tendo por objetivos específicos:

- conta “A” (c/c 104019960600001310): pagamento de obrigações assumidas pelo ERJ com os participantes e pensionistas da Caixa de Previdência dos Funcionários do Sistema Banerj (Previ-Banerj), bem como com os beneficiários dos planos de incentivos à aposentadoria instituídos pelo Banerj, em liquidação extrajudicial, e suas subsidiárias;
- conta “B” (c/c 104019960600001328): o pagamento ou ressarcimento dos dispêndios necessários ao cumprimento de obrigações cíveis, comerciais, trabalhistas, tributárias e administrativas originárias do Banco do ERJ, que venham a recair sobre o Banerj ou sobre o seu novo controlador.

A partir de 1999, alguns fatos impactaram na composição das referidas contas. Em 22.02.99, por força da LE nº 3.189/99, que instituiu o Rioprevidência, e do DE nº 25.217/99, que dispôs sobre a estrutura da autarquia, foi acordado o 2º termo aditivo ao contrato retromencionado, onde a conta “A” teve sua titularidade transferida para o Rioprevidência, tendo sido liberada parte da referida conta, no valor de R\$2.500,89 milhões, para o estado capitalizar o Rioprevidência sob a forma de CFT, vencíveis em 15.12.14.

Em 2002, foram assinados o 3º e 4º termos aditivos, tendo como objeto, basicamente, a modificação da cláusula primeira do contrato original, visando à redefinição dos valores das reservas monetárias, que passaram a ser de R\$203,91 milhões e R\$76,79 milhões, respectivamente. Ressalte-se que esta última corresponde a três vezes o somatório das liberações realizadas em outubro de 2002, referentes ao pagamento da folha dos participantes e pensionistas da Previ-Banerj.

O 5º termo aditivo, datado de 04.12.03, autorizou a liberação de recursos da conta “B” para fazer frente a despesas emergenciais do ERJ, no montante de R\$540 milhões, sendo estabelecido que sua recomposição se daria com receitas de royalties, a partir do mês de fevereiro de 2004.

Em 2005, o ERJ assinou o 6º termo aditivo, para capitalização do Rioprevidência com recursos da conta “B”, no total de R\$500 milhões, cuja recomposição seria efetivada no período de janeiro de 2007 a dezembro de 2010, por meio de receitas de titularidade do Rioprevidência, excetuadas as de contribuições previdenciárias.

O 7º termo aditivo foi assinado em 24.12.07, com objetivo de adiantar recursos da conta “B”, no montante de R\$250 milhões, para capitalizar o Rioprevidência, com recomposição nos exercícios de 2008 (R\$60 milhões), 2009 (R\$140 milhões) e 2010 (R\$50 milhões).

O 8º termo aditivo foi assinado em 16.11.10, com o objetivo de alterar o cronograma de recomposição da conta “B”, previsto nos 6º e 7º termos aditivos.

O 9º termo aditivo foi assinado em 31.12.10, repassando para o ERJ o montante de R\$400 milhões, face à necessidade de o ERJ fazer frente a despesas orçadas, cuja previsão de recursos, não efetivados, originava-se da alienação das ações do Berj. A recomposição de tal montante se daria das seguintes formas, em ordem sucessiva e não cumulativa: (i) recursos da venda do controle acionário do Berj, desde que os recursos estivessem disponíveis até 01.08.11; (ii) recursos próprios do estado, em duas parcelas de 50% cada, respectivamente em 01.08.11 e 01.11.11; e (iii) recursos decorrentes dos royalties do petróleo, nos mesmos moldes definidos nos termos aditivos 06 e 07, repassados em duas parcelas de 50%, a partir de 01.08.11.

Em 15.04.11, foi firmado o 10º termo aditivo, tendo por finalidade a permuta entre o estado e a União de Certificados Financeiros do Tesouro Série A, Subsérie 4 (CFT A4), com vencimentos entre 2012 e 2014, por novos CFT A4, com vencimento em 2011.

O 11º termo aditivo, assinado em 18.07.11, autorizou a abertura da conta “B1” junto à CEF, mediante a transferência de quantia de R\$200 milhões da conta “B”, ficando sujeita às mesmas condições do contrato inicial.

Os recursos da referida conta destinam-se a garantir o adimplemento das responsabilidades do estado perante o Berj, por seu novo controlador, referentes às contingências decorrentes: (i) do pagamento ou depósito relacionado com as contingências; ou (ii) decréscimo patrimonial sofrido pelo Berj, por seu novo controlador, também relacionado com as contingências.

Em 27.12.11 foi firmado o 12º termo aditivo, autorizando a transferência da quantia de R\$200 milhões da conta “B” para a conta corrente nº 04042-3, agência nº 5673 do banco Itaú (conta única). A recomposição de tal montante será efetuada em duas parcelas de R\$100 milhões, a serem pagas em agosto de 2013 e maio de 2014, com base em receitas de royalties e participações especiais, mediante débito na conta corrente nº 291.634-7, agência 2234-9, de titularidade do ERJ.

Em 23.10.12, foi firmado o 13º termo aditivo, tendo por objeto a liberação ao ERJ da quantia de R\$450 milhões. A restituição deste valor dar-se-á em duas parcelas de R\$225 milhões, em agosto e novembro de 2014. Até a integral restituição do valor em referência, o saldo a restituir será atualizado mensalmente pela taxa Selic e depositado na conta “B”.

Em decorrência dos aditamentos realizados, o Estado assumiu perante o RIOPREVIDÊNCIA as obrigações relacionadas na tabela a seguir:

Tabela 83 – Encargos assumidos pelo ESTADO DO RIO DE JANEIRO em relação aos recursos das contas “A” e “B”

Número do termo aditivo / Data de celebração	Data para amortização do principal	Parcela do principal a restituir	Valor a restituir (principal)	Encargos mensais
TA 10 (12.04.11)	Parcelas mensais durante o período de Nov/12 a Dez/14	72.048.210	1.543.070.561	Var. IGP-DI mês anterior+6%a.a
TA 12 (27.12.11)	Ago/2013	100.000.000	200.000.000	Taxa Selic sobre o saldo a restituir
TA 13 (23.10.12)	Mai/2014	100.000.000	450.000.000	Taxa Selic sobre o saldo a restituir
	Ago/2014	225.000.000		
	Nov/2014	225.000.000		

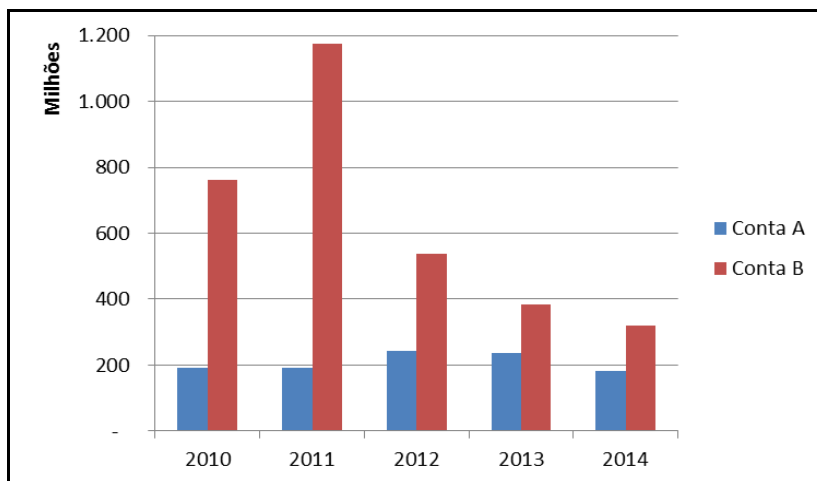
Fonte: Contas de Gestão de 2013.

Após consulta no SIAFEM, verificou-se o ingresso de R\$550.000.000 referente às obrigações do exercício relativas aos termos aditivos 12 e 13. Contudo, não foi possível identificar os valores inerentes aos encargos mensais decorrentes, fazendo-se necessário o encaminhamento por parte da Secretaria de Fazenda de relatório analítico suficiente à análise do cumprimento das obrigações impostas pelos aditamentos realizados.

Este fato será objeto da **Observação nº 8 e Determinação nº 8**.

O quadro a seguir demonstra a evolução das contas nos últimos quatro exercícios (2010/2014), com os valores devidamente atualizados, de forma a permitir sua comparação:

Gráfico 43 – Evolução das contas “A” e “B” nos últimos quatro anos



Fonte: CG anteriores e Siafem/RJ.
Valores atualizados pelo IGP-DI.

Verificou-se uma redução dos recursos em bancos e aplicações financeiras da conta A, de R\$33,20 milhões e uma redução nos saldos da conta B de R\$32,52 milhões, conforme a tabela a seguir:

Tabela 84 – Comparativo 2012/2013

R\$1

Conta	2013			2014			Variação
	Bancos C. M.	Aplic. fin.	Total	Bancos C. M.	Aplic. fin.	Total	
A	35.075.733	180.525.648	215.601.381	893	182.404.121	182.405.014	(33.196.367)
B	1.128	351.497.233	351.498.361	297	318.979.071	318.979.368	(32.518.993)

Fonte: Contas de Gestão 2013 e Siafem.

4.2.1.5 – Rede arrecadadora

Os créditos repassados pelos agentes arrecadadores em 2014, no valor de R\$120,10 milhões, representando conta transitória para oportuna transferência às contas bancárias específicas, podem ser assim discriminados:

Tabela 85 - Demonstrativo dos créditos repassados

R\$1

Contas	Total	Part.
Cota própria	21.254.264	17,70%
Fecp	745.042	0,62%
Cota municípios ICMS/ICM	54.839.632	45,66%
Cota Fundeb/Estado	39.823.818	33,16%
Transf. Fundeb/IPVA município	408.999	0,34%
Rioprevidência	5.615	0,00%
Cota municípios IPVA	3.026.661	2,52%
Total	120.104.031	100,00%

Fonte: Siafem/RJ e doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15.

4.2.2 – DÍVIDA FLUTUANTE

Da Lei Federal nº 4320/64 é extraído o conceito de dívida flutuante que compreende os compromissos exigíveis, cujo pagamento independa de autorização orçamentária, assim entendidos os restos a pagar, os serviços da dívida a pagar, os depósitos e os débitos de tesouraria (operações de crédito por antecipação de receita – ARO).

No exercício sob análise, a dívida flutuante alcançou o montante de R\$5.057,68 milhões, mostrando uma redução na comparação com o saldo observado no final de 2013, de 18,95% em termos nominais, conforme composição e movimentação evidenciadas na tabela a seguir:

Tabela 86 - Dívida flutuante – 2013/2014

R\$1

Componentes	Saldo em 31.12.13	Movimento			Saldo em 31.12.14	AV	Variação
		Inscrição	Pagamento	Baixas			
Restos a pagar	4.682.108.529	3.295.699.505	(3.985.947.241)	(460.540.889)	3.531.319.904	69,82%	-24,58%
De exercícios anteriores	4.682.108.529	-	(3.985.947.241)	(460.540.889)	235.620.399	4,66%	-94,97%
Do exercício de 2014	-	3.295.699.505	-	-	3.295.699.505	65,16%	-
Serviço da dívida a pagar	-	3.252.753	-	-	3.252.753	0,06%	-
Dívida Interna	-	3.252.753	-	-	3.252.753	0,06%	-
Dívida Externa	-	-	-	-	-	0,00%	-
Sentenças Judiciais	186.648.092	5.404.394	(2.084.085)	(155.703.447)	34.264.955	0,68%	-81,64%
Depósitos	1.346.335.583	16.813.635.712	(16.700.786.169)	(5.787.827)	1.453.397.299	28,75%	7,95%
Consignações	1.069.419.422	8.574.400.043	(8.625.397.773)	(4.005.758)	1.014.415.935	20,07%	-5,14%
DDO	276.916.160	8.239.235.669	(8.075.388.396)	(1.782.070)	438.981.363	8,69%	58,53%
Credores, ent. e Ag.	25.257.995	69.928.115	(40.547.269)	(19.192.950)	35.445.890	0,70%	40,34%
Total da Dívida Flutuante	6.240.350.198	20.187.920.479	(20.729.364.763)	(641.225.113)	5.057.680.801	100,00%	-18,95%

Fonte: Doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15.

A Contadoria Geral do Estado deduziu R\$33.146 mil do saldo referente a 31.12.13 da conta “Depósitos”, haja vista entendimento do órgão que a conta contábil “2.1.8.8.2.01.00 – Depósito de Entidades do Tesouro Estadual”, inserida no grupo, não deve fazer parte da apuração da disponibilidade financeira líquida.

Da Tabela 10, conclui-se que ocorreu a diminuição da dívida flutuante, principalmente, pelos pagamentos e baixas de Restos a Pagar de exercícios anteriores, ocasionando uma redução de 24,58% neste componente.

Em consonância com o ano anterior, o saldo dos restos a pagar continua respondendo pela parcela mais significativa (69,82%) da dívida flutuante, percentual apurado ao final do exercício de 2014.

Em que pese o exame da Coordenadoria competente apontar, “que o resultado apresentado encontra-se subavaliado, uma vez que foi constatada a existência de obrigações contraídas no montante de R\$1.000.863.681”, em decorrência da assunção de obrigações sem o regular

processo de despesa, remete-se ao subitem 5.8.1 deste relatório em que foi acolhido o posicionamento da Secretaria Geral de Controle Externo, o qual demonstrou que os efeitos desta inobservância não podem macular as Contas de Governo, devendo ser verificados nas contas de gestão dos Ordenadores de Despesa.

4.2.2.1 - Restos a Pagar

São considerados Restos a Pagar as despesas legalmente empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas. Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, as obrigações exigíveis até doze meses após a data das demonstrações contábeis devem ser classificadas no Passivo Circulante. Sua inscrição está condicionada à existência de recursos financeiros suficientes para honrar os compromissos. Em 2014, os Restos a Pagar inscritos no exercício e de exercícios anteriores podem ser assim demonstrados:

Tabela 87 – Estoque de RESTOS A PAGAR

R\$1			
Restos a Pagar	2014	2013	Variação (%)
Processados	3.157.236.502	4.070.412.199	-22,43%
Do exercício	2.921.616.103	3.716.956.799	-21,40%
De exercícios anteriores	235.620.399	353.455.400	-33,34%
Não processados	374.083.402	611.696.331	-38,84%
Do exercício	374.083.402	611.696.331	-38,84%
De exercícios anteriores	-	-	-
Total	3.531.319.904	4.682.108.529	-24,58%

Fontes: Demonstrativo de execução dos RESTOS A PAGAR (doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15) 3 e CG 2013.

O saldo final dos Restos a Pagar em 31.12.14 totalizou R\$3.531,32 milhões, distinguindo-se em Restos a Pagar de 2014 (R\$3.295,70 milhões) e Restos a Pagar de exercícios anteriores (R\$235,62 milhões).

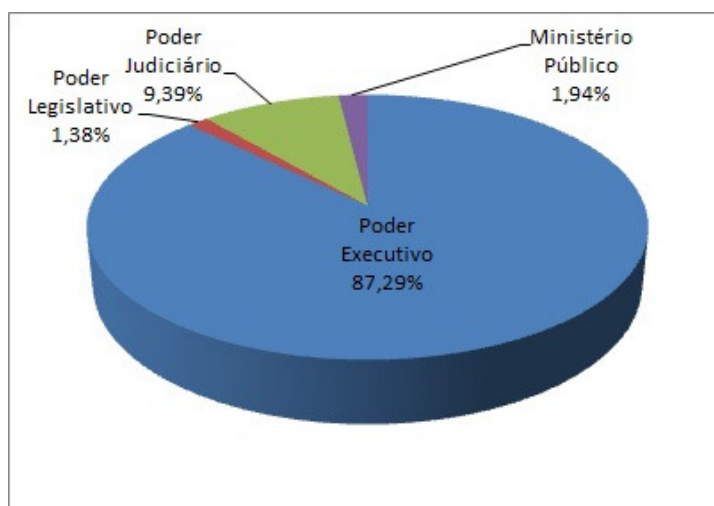
Em relação a 2013, o estoque de Restos a Pagar em 2014 apresentou um decréscimo de R\$1.150,79 milhões (-24,58%), devido, principalmente, ao volume de pagamentos e baixas que se mostraram superiores às inscrições.

No tocante aos poderes, a distribuição do saldo de Restos a Pagar pode ser assim demonstrada:

Tabela 88 – Estoque de RESTOS A PAGAR por poder

Órgão	R\$1 2014
Poder Executivo	3.082.358.584
Poder Legislativo	48.720.873
Poder Judiciário	331.664.340
Ministério Público	68.576.107
Total	3.531.319.904

Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15 (vol. 2) e Siafem/RJ.



Os Restos a Pagar se referem, principalmente, às despesas com fornecedores e credores, que representam 58,70% do total, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 89 - Restos a pagar por categoria de gastos

Conta	Valor	R\$1 Part.
Fornecedores e credores	2.073.052.480	58,70%
Pessoal a pagar	741.929.880	21,01%
Encargos sociais a recolher	261.738.628	7,41%
Outras obrigações	80.515.515	2,28%
Restos a pagar não processados	374.083.402	10,59%
Total	3.531.319.904	100,00%

Fonte: SIG.

Restos a Pagar inscritos no exercício de 2014

No exercício de 2014, foi inscrito em Restos a Pagar o montante de R\$3.295.699.505, assim demonstrado:

Tabela 90 - Restos a Pagar inscritos em 2014

R\$1

Poder/órgão	RESTOS A PAGAR PROCESSADOS	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	Total inscrito
Poder Executivo	2.677.251.851	175.395.532	2.852.647.383
Poder Legislativo	11.785.697	4.896.100	16.681.797
Tribunal de Contas	10.653.405	21.146.263	31.799.668
Poder Judiciário	202.286.309	126.335.615	328.621.924
Ministério Público	19.638.841	46.309.891	65.948.732
Total	2.921.616.103	374.083.402	3.295.699.505

Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15 e Siafem.

Do total dos Restos a Pagar inscritos no exercício, 88,65% foram processados, estando 91,64% destes concentrados no Poder Executivo.

Quanto aos não processados, observa-se que perfazem 11,35% do total inscrito no exercício e concentram-se nos Poderes Executivo e Judiciário, contribuindo com 46,89% e 33,77% do montante total, respectivamente.

A seguir, será apresentada a inscrição de Restos a Pagar por função de governo:

Tabela 91 – Restos a Pagar inscritos por função

R\$1

Função	Processados	Não processados	Total	Part. %
10 Saúde	768.337.523	24.595.026	792.932.549	24,06%
06 Segurança Pública	516.361.954	62.977.110	579.339.064	17,58%
12 Educação	352.405.023	3.090.997	355.496.021	10,79%
02 Judiciária	199.577.550	120.468.343	320.045.892	9,71%
28 Encargos Especiais	187.293.385	-	187.293.385	5,68%
18 Gestão Ambiental	168.080.858	5.836.879	173.917.737	5,28%
15 Urbanismo	167.615.058	-	167.615.058	5,09%
03 Essencial à Justiça	68.486.025	98.259.360	166.745.385	5,06%
Demais Funções	493.458.727	58.855.686	552.314.414	16,76%
	2.921.616.103	374.083.402	3.295.699.505	100,00%

Fonte: SIG.

No demonstrativo, constata-se que 62,14% (R\$2.047,81 milhões) pertencem às funções Saúde, Segurança Pública, Educação e Judiciária.

Do exame da execução dos Restos a Pagar e Restos a Pagar Não Processados durante o exercício de 2014 (posição de 27.04.14), verificaram-se os seguintes cancelamentos:

Tabela 92 – Restos a Pagar inscritos em 2014 e cancelados em 2015 por função

R\$1

Função	Cancelamento RESTOS A PAGAR PROCESSADOS	Cancelamento RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	Total
Essencial à Justiça	-	45.158.304	45.158.304
Segurança Pública	4.843	43.124.999	43.129.842
Judiciária	-	16.039.001	16.039.001
Saúde	23.115	9.704.045	9.727.160

Previdência Social	-	6.431.933	6.431.933
Legislativa	-	4.143.804	4.143.804
Saneamento	-	3.623.411	3.623.411
Transporte	21.785	2.666.555	2.688.339
Gestão Ambiental	-	2.534.069	2.534.069
Educação	69.240	2.448.165	2.517.405
Demais funções	73.996	5.749.029	5.823.025
Total	192.979	141.623.316	141.816.294

Fontes: SIG (Posição 04/2015).

Do montante dos Restos a Pagar Não Processados inscritos em 2014, 37,86% foram cancelados até o dia 27.04.14.

Os maiores cancelamentos de Restos a Pagar ocorreram nas funções Essenciais à Justiça, Segurança Pública, Judiciária e Saúde, correspondentes a 80,42% do total cancelado.

Estoque de Restos a Pagar de exercícios anteriores

O estoque dos Restos a Pagar de exercícios anteriores, ao final de 2014, alcançou o montante de R\$235,62 milhões, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 93 – Execução de Restos a Pagar de exercícios anteriores

R\$1

Movimentação do exercício	Valores
Saldo em 31.12.13	4.682.108.529
Pagamento	(3.985.947.241)
Cancelamento	(446.429.870)
Transf. Consignada	(10.631.454)
Depósito judicial	(3.479.564)
Saldo em 31.12.14	235.620.399

Fonte: SIG e Relatório da AGE.

Do saldo final de 2013, 85,13% foram pagos durante o exercício de 2014, enquanto 9,53% foram cancelados. Do total cancelado, R\$370,41 milhões referem-se a Restos a Pagar Não

Processados e R\$76,02 milhões a Restos a Pagar Processados, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 94 – Valores cancelados Restos a Pagar Processados

R\$1

Exercício de competência	Valores cancelados
2009	57.782.847
2010	6.339.069
2011	1.323.098
2012	1.683.790
2013	8.890.978
Total	76.019.781

Fonte: SIG.

No tocante aos Restos a Pagar Não Processados, verifica-se que o total cancelado corresponde integralmente ao exercício de 2013.

4.2.2.2. – Dos Restos a Pagar Processados renegociados

O Decreto Estadual nº 41.625/09 estabeleceu normas para a realização dos pagamentos referentes aos Restos a Pagar Processados do exercício de 2006 e anteriores, a saber:

Art. 1º. O pagamento das obrigações, com recursos do Tesouro Estadual, inscritas em restos a pagar processados, referentes ao exercício de 2006 e anteriores, que se encontram devidamente registradas no SIAFEM/RJ, reconhecidas pela atual administração estadual, será regido na forma deste Decreto.

§1º - A Secretaria de Estado de Fazenda promoverá o pagamento dos restos a pagar processados, da seguinte forma:

I - integralmente no exercício de 2008 para os casos dos créditos consolidados até 23 de junho de 2008 e no exercício de 2009, para os créditos consolidados em até 31 de dezembro de 2008, conforme a execução orçamentária e a programação do fluxo de caixa, até o valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais).

II - o saldo do débito não pago nos termos do inciso I do parágrafo anterior será pago em 14 parcelas semestrais de igual valor, vencendo a primeira em 2008, para os casos dos créditos consolidados até 23 de junho de 2008, e em 2009, para os créditos consolidados em até 31 de dezembro de 2008.

§2º. Para efeito do enquadramento no limite do inciso I do parágrafo primeiro deste artigo, serão consideradas as dívidas consolidadas por credor.

§3º. O número de parcelas indicado no inciso II do § 1º deste artigo será reduzido de maneira que cada parcela não tenha valor inferior a R\$25.000,00, exceto a última.

§4º. Ficam excluídos da sistemática de que trata este artigo as obrigações referentes a servidores e encargos da folha, a serviço da dívida pública interna, externa e refinanciamento, a tributos e aqueles suportados por recursos vinculados.

(...)

Em relação aos Restos a Pagar Processados renegociados através do Decreto Estadual nº 41.625/09, o Corpo Instrutivo realiza a seguinte análise:

“No relatório das CG 2007 (processo TCE-RJ nº 104.728-1/08), foi proposta determinação para que a Secretaria de Fazenda encaminhasse a este Tribunal relatórios semestrais do programa de parcelamentos/pagamentos de restos a pagar processados, instituído pelo decreto anteriormente transcrito.

No tocante ao exercício de 2014, foi encaminhado o relatório semestral do Programa de Pagamento/Parcelamento de Restos a Pagar Processados referente a julho de 2014, nº 13/14, que passou a constituir o Doc. TCE-RJ nº 20.157-4/14.

Contudo, não houve o encaminhamento do relatório analítico referente ao segundo semestre, o que inviabilizou a conferência dos valores constantes nas contas “8.9.9.2.2.02.05 - Restos a Pagar 40.874/2007” e “8.9.9.2.2.02.06 – Restos a Pagar – Dec. 41.377/08”, tendo sido encaminhado, tão somente, por meio do Ofício Sefaz/SGAB nº 55/15 (Doc. TCE-RJ nº 2.769-5/15), mídia eletrônica contendo planilhas de obrigações pagas durante o exercício de 2014, descumprindo, desta forma, determinação nº 31 exarada nas CG2013.”

Este fato será objeto da **Observação nº 9 e Determinação nº 9**.

4.2.2.3 - Sentenças judiciais

As sentenças judiciais da Dívida Flutuante são representadas pelas contas de precatórios do Tribunal de Justiça (pessoal e fornecedores), precatórios do Tribunal Regional do Trabalho e outras sentenças judiciais, conforme se pode verificar a seguir:

Tabela 95 - Sentenças judiciais

	2014	2013	R\$1 Variação
Precatórios TJ	20.608.483	168.653.632	-148.045.149
Precatórios TRT	630.394	630.394	0
Outras sentenças judiciais	13.026.078	17.364.067	-4.337.989
Total	34.264.955	186.648.093	-152.383.138

Fonte: Balancete geral consolidado (doc. TCE-RJ nº 7.007-0/15).

Observa-se que o saldo da conta em exame sofreu redução de R\$152,38 milhões, em grande parte impactada pelo cancelamento de precatórios judiciais registrados em duplicidade em Encargos Gerais do Estado, segundo informações da Nota de Lançamento 2014NL00003. A análise conclusiva sobre as sentenças judiciais está sendo realizada no tópico 5.4.3.

4.2.2.4 - Depósitos

A conta Depósitos corresponde às obrigações extraorçamentárias exigíveis em até 12 meses, incluindo os recebimentos a título de depósitos, consignações em folha, cauções e outros, podendo ser assim demonstrada:

Tabela 96 - Depósitos (Dívida Flutuante)

R\$1

	Consignações	Depósitos de diversas origens	Total
Saldo em 31.12.13	1.069.419.422	276.916.160	1.346.335.583
Inscrição	8.574.400.043	8.239.235.669	16.813.635.712
Pagamentos	(8.625.397.773)	(8.075.388.396)	(16.700.786.169)
Baixas	(4.005.758)	(1.782.070)	(5.787.827)
Saldo em 31.12.14	1.014.415.936	438.981.363	1.453.397.299

Fonte: demonstrativo da Dívida Flutuante consolidado (doc. TCE-RJ nº 8.794-0/14).

Ressalta-se que foi retirado do saldo do exercício anterior o montante de R\$33.146 mil, referente aos depósitos de entidades do Tesouro Estadual – conta contábil 2.1.8.8.2.01.00, conforme entendimento da Contadoria Geral do Estado de que a mesma não deveria fazer parte da apuração da disponibilidade financeira líquida.

Do total dos depósitos ao final de 2014, aproximadamente 69,80% são consignações e 30,20% referem-se a depósitos de diversas origens.

No que tange às consignações, verifica-se a redução de 94,28% da conta “Iaserj - Inst. Assist. Social estado RJ” (conta 2.1.8.8.1.01.04) em relação ao exercício anterior. Tal redução ocorreu devido à baixa da consignação no montante de R\$966.366,00, por retificação decorrente de erro no lançamento de consignações sem o devido suporte documental, através da 2002NL00187, conforme Nota Técnica nº16/2014 (UG 180100, NL02880). Também concorreu para a redução o pagamento no montante de R\$208.771 referente às UGs 230100,

243100 e 403200. A despeito da redução observada, permanece um saldo de R\$71.235 em diversas Unidades Gestoras (UGs).

Ressalta-se que tal montante refere-se a valores consignados em favor do IASERJ nas folhas de pagamento de pessoal próprio e pensionistas do extinto IPERJ.

Tal fato foi objeto de determinação nº 32 nas Contas de Gestão de 2013. De acordo com a Contadoria Geral do Estado, foram encaminhados os ofícios CGE nº 259 e 264 aos órgãos e entidades com saldo contábil na conta em comento, solicitando providências necessárias à regularização do pagamento ou, se for o caso, a baixa contábil utilizando a conta Ajustes de Exercícios Anteriores conforme orienta a Circular GAB/CGE 03/2013.

Não obstante o saldo existente representar apenas 6% do montante inicial, conforme declarado pela Contadoria, ainda se faz necessário a total regularização dos valores retidos concernentes a exercícios anteriores.

Impõe-se, portanto, determinação à Secretaria de Fazenda para que adote providências junto às unidades gestoras restantes, que ainda possuem saldo na conta “2.1.8.8.1.01.04 – Iaserj - Inst. Assist. Social estado RJ”, no sentido de regularizar os valores remanescentes.

Assim, o fato apurado será objeto da **Observação nº 10, Ressalva nº 5 e Determinação nº 10.**

Verificou-se ainda que, conforme apontado nas Contas de Gestão de 2013, persiste o saldo de consignações de exercícios pretéritos registrados na conta “2.1.8.8.1.01.05 – RPPS – Servidores Ativos” da UG 254100 - Fundação Santa Cabrini”, no montante de R\$34.468,75.

Este fato será objeto da **Observação nº 10, Ressalva nº 5 e Determinação nº 11.**

4.2.3. – RESULTADO FINANCEIRO E FLUXO DE CAIXA

O Resultado Financeiro do exercício corresponde à diferença entre o somatório dos ingressos orçamentários com os extraorçamentários e o somatório dos dispêndios orçamentários com os extraorçamentários, podendo ser evidenciado da seguinte forma:

Tabela 97 – Resultado Financeiro

R\$1

Grupo	Valor
Receitas	97.352.889.464
Despesas	98.004.329.582
Total	(651.440.117)

Fonte: Balanço Financeiro (TCE-RJ nº 6.971-8/15).

Da tabela 21, observa-se um *déficit* de R\$651,44 milhões, que ocorreu, principalmente, em função das despesas orçamentárias.

O Fluxo de Caixa, que identifica as fontes de geração dos fluxos de entrada de caixa, os itens de consumo de caixa durante o período coberto pelas demonstrações contábeis (ou exercício financeiro) e o saldo do caixa na data das demonstrações contábeis, melhor evidencia esse resultado:

Tabela 98 – Demonstração dos Fluxos de Caixa - consolidado geral

R\$1

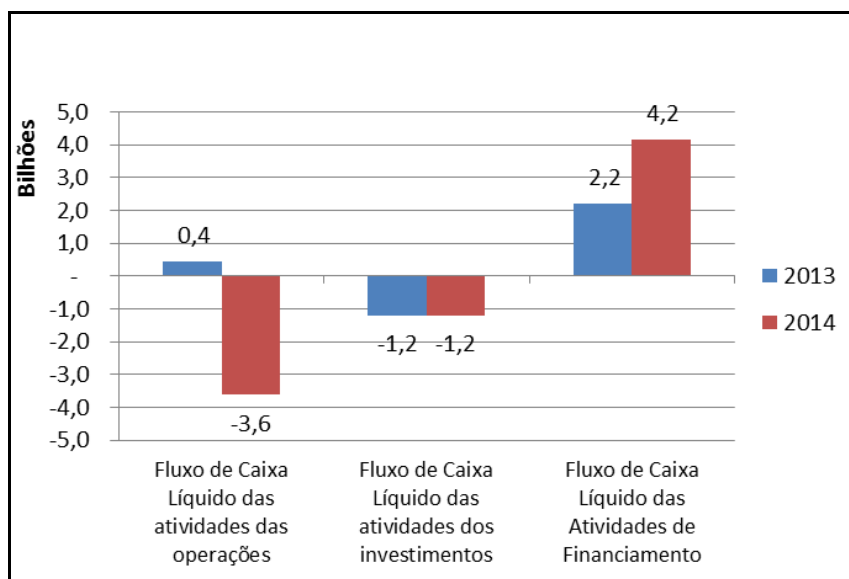
Componentes	2014	2013
Fluxo de Caixa Líquido das atividades das operações	(3.611.629.906)	446.022.172
Ingressos	76.269.858.503	74.854.136.349
Receitas derivadas	51.146.749.732	50.607.279.042
Receitas originárias	9.997.002.797	9.825.305.479
Transferências	6.895.794.320	6.740.981.432
Ingressos extraorçamentários	8.230.311.654	7.680.570.395
(-) Desembolsos	79.881.488.409	74.408.114.177
Pessoal e outras despesas correntes	38.968.073.725	37.318.189.219
Juros e encargos da dívida	3.219.446.283	2.931.170.059
Transferências	16.860.877.469	16.649.285.184
Desembolsos extraorçamentários	20.833.090.931	17.509.469.715
Fluxo de Caixa Líquido das atividades dos investimentos	(1.197.295.780)	(1.185.893.540)
Ingressos	5.691.658.829	4.398.825.090
Alienação de bens	5.411.947.574	4.153.351.289
Amortização de empréstimos	279.711.255	245.473.801

(-) Desembolsos	6.888.954.609	5.584.718.630
Aquisição de Ativo Não Circulante	6.116.081.756	4.846.567.601
Concessão de empréstimos e financiamentos	21.240.457	16.526.799
Outros desembolsos de investimentos	751.632.397	721.624.230
Fluxo de Caixa Líquido das Atividades de Financiamento	4.157.485.568	2.197.481.040
Ingressos	7.605.490.450	5.030.290.121
Operações de crédito	7.605.490.450	5.030.290.121
Desembolsos	3.448.004.882	2.832.809.081
Amortização / refinanciamento da dívida	3.446.966.082	2.832.809.081
Constituição ou Aumento de Capital de Empresas	1.038.800	-
Apuração do Fluxo de Caixa do período	(651.440.118)	1.457.609.672
Caixa e equivalente de caixa final	8.938.830.224	9.590.270.341
Geração líquida de caixa e equivalente de caixa	(651.440.118)	1.457.609.672
Caixa e equivalente de caixa inicial	9.590.270.341	8.132.660.669

Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15 (volume 2).

A geração líquida de caixa e equivalente de caixa, no valor negativo de R\$651,44 milhões, correspondente ao resultado financeiro do período, decorre dos fluxos de caixa líquidos das operações, investimentos e financiamentos, podendo o impacto de cada fluxo ser demonstrado no gráfico a seguir:

Gráfico 44 - Demonstração dos Fluxos de Caixa líquidos – 2013/2014



Fonte: Demonstração do Fluxo de Caixa (doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15).

Neste ponto, cabe transcrever a análise realizada pelo Corpo Instrutivo para apurar a origem do déficit de R\$651,44 milhões, correspondente ao resultado financeiro do período:

“No que tange às atividades operacionais, observa-se dificuldade na expansão de despesas que possam ser pagas com recursos correntes gerados pelo Estado do Rio de Janeiro, demonstrando a necessidade de financiamento para manter o nível de prestação de serviços pelo GERJ à sociedade.

Dentre as funções que mais consumiram caixa, destacam-se os gastos com Previdência Social, Segurança Pública, Educação e Saúde, representando 68,29% de todo recurso desembolsado com as demais funções do Estado.

As atividades de investimento também consumiram mais desembolsos que ingressos, destacando-se a geração de caixa decorrente da alienação de bens, representado principalmente pela operação de antecipação de recursos provenientes dos royalties e participações especiais do petróleo, e o consumo de disponibilidade com aquisição de ativos não circulantes, em sua maioria inerente às obras que se encontram em andamento no ERJ.

Por fim, as atividades de financiamento demonstram o caixa gerado decorrente das operações de crédito contraídas no exercício, destacando-se que parte deste recurso foi utilizado para amortização de outras operações, conforme exposto no item 5.4.2 deste relatório.

De modo geral, observa-se que houve desembolso de caixa nas atividades operacional e de investimentos superior aos seus ingressos. Mesmo com apoio do caixa gerado pelas atividades de financiamento, houve uma variação negativa das disponibilidades no montante de R\$651,44 milhões.

Já o quociente de capacidade de amortização da dívida, resultante da relação entre o caixa líquido gerado nas operações e o total do passivo, indica que não houve geração de recursos próprios para pagamento das obrigações de CP e LP, o que exigirá do ERJ maior esforço futuro na obtenção de recursos objetivando honrar os compromissos assumidos.”

4.3 – GESTÃO PATRIMONIAL

A Lei Federal nº 4.320/64 foi um marco na contabilidade pública brasileira, norteador gerações de administradores públicos. Todavia, a referida lei elegeu o orçamento como o mais importante instrumento para propiciar o equilíbrio das finanças públicas no País. Dessa forma, o orçamento público ganhou tanta importância com a lei mencionada que as normas para os registros contábeis e as demonstrações contábeis privilegiam interpretações voltadas aos conceitos orçamentários em prejuízo da análise dos aspectos patrimoniais.

Na busca para modernizar a contabilidade pública brasileira, toda uma legislação foi produzida nas últimas décadas, dentre as quais se destacam:

- Em 1986, foi publicado o Decreto nº 95452/86 que criou a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda.

- Em 2000 foi promulgada a Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.
- Mais recentemente, em 2008, o Conselho Federal de Contabilidade editou as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, NBC T 16 ou NBCT SP, dentre os quais se destaca a NBCT 16.6 – Demonstrações Contábeis.

Tais normas representam um primeiro passo rumo à convergência da contabilidade do setor público brasileiro aos padrões internacionais. Nesse contexto, a gestão patrimonial pública tem sido transformada, em decorrência da mudança observada na contabilidade governamental brasileira. Assim, o patrimônio passa a ser visto como objeto de estudo da contabilidade enquanto ciência sendo que, como explicitado anteriormente, esse lugar era ocupado apenas pelo orçamento. Este novo foco no patrimônio visa à instituição de práticas que gerem informações mais confiáveis, transparentes e úteis para a gestão, em sintonia com os padrões internacionais.

Sendo assim, a presente análise visa esmiuçar os dados contidos nos demonstrativos contábeis com o objetivo de proporcionar maior grau de comparabilidade entre os exercícios, numa verificação horizontal e vertical.

Os indicadores que servirão de suporte para a avaliação da gestão patrimonial são obtidos a partir da análise:

- do Balanço Patrimonial (BP), no qual é demonstrada a situação estática dos bens, direitos e obrigações e é indicado o valor do Patrimônio Líquido, funcionando como uma fotografia do patrimônio do Estado do Rio de Janeiro do exercício de 2014; e
- da Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), na qual são evidenciadas as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e apura-se o resultado patrimonial do exercício¹³⁰.

Preliminarmente, faz-se necessário identificar alguns conceitos contábeis que serão utilizados no decorrer da presente análise.

O Balanço Patrimonial, segundo definição contida no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, é o demonstrativo contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública, por meio de contas representativas do patrimônio público, além das contas de compensação.

¹³⁰ Conforme art. 104 da LF nº 4.320/64 e MCASP, parte V (5ª edição).

O patrimônio público, de acordo com as NBC T 16.2 – Patrimônio e Sistemas Contábeis, é formado pelo conjunto de direitos e bens, tangíveis ou intangíveis, onerados ou não, adquiridos, formados, produzidos, recebidos, mantidos ou utilizados pelas entidades do setor público, que seja portador ou represente um fluxo de benefícios, presente ou futuro, inerente à prestação de serviços públicos ou à exploração econômica por entidades do setor público e suas obrigações, sendo estruturado em três grupos:

- a) ativos são recursos controlados pela entidade como resultado de eventos passados e dos quais se espera que resultem para a entidade benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços;
- b) passivos são obrigações presentes da entidade, derivadas de eventos passados, e de seus pagamentos se espera que resultem, para a entidade, saídas de recursos capazes de gerar benefícios econômicos ou potencial de serviços;
- c) patrimônio líquido é o valor residual dos ativos da entidade, depois de deduzidos todos os seus passivos¹³¹.

O Balanço Patrimonial consolidado referente ao exercício de 2014 foi elaborado de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), aprovado pela Portaria STN nº 437/12. No sentido, foram evidenciadas as colunas do exercício anterior e do exercício atual, com o objetivo de comparabilidade das informações. Foram excluídos também os valores das transações intraorçamentárias cujos saldos eram idênticos, tanto no ativo quanto no passivo.

Em que pese o exame da Coordenadoria competente apontar “que os valores apresentados neste tópico não apresentam com fidedignidade a real situação patrimonial do Estado do Rio de Janeiro uma vez que não foram registradas variações passivas diminutivas no montante de R\$1.000.863.681”, em decorrência da assunção de obrigações sem o regular processo de despesa, remete-se ao subitem 5.8.1 deste relatório em que foi acolhido o posicionamento da Secretaria Geral de Controle Externo, o qual demonstrou que os efeitos desta inobservância não podem macular as Contas de Governo, devendo ser verificados nas contas de gestão dos Ordenadores de Despesa.

Salienta-se que a estrutura original do demonstrativo separa o ativo e passivo em dois grandes grupos em função da dependência ou não de autorização orçamentária para realização dos itens que o compõem: financeiro e permanente, conforme art. 105 da Lei Federal nº 4.320/64,

¹³¹ Conforme Resolução CFC nº 1.129/08 (NBC T 16.2 – Patrimônio e Sistemas Contábeis).

conferindo viés orçamentário ao Balanço Patrimonial. Desta forma, atendendo ao disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, foi apresentada a demonstração do *superavit/deficit* financeiro apurado no Balanço Patrimonial (doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15, fl. 16).

Com a finalidade de atender ao novo Plano de Contas da Administração Pública e para efeito de comparabilidade com o exercício de 2014, a coluna de 2013 do Balanço Patrimonial sofreu alterações em alguns grupos, conforme informado pela Contadoria Geral do Estado (doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15 vol. 2, fl. 8).

O Balanço Patrimonial consolidado, apresentado na prestação de contas do exercício de 2014, demonstrado de forma resumida, encontra-se assim constituído:

Tabela 99 – Balanço Patrimonial consolidado resumido

R\$1

Ativo	2014	AV (%)	2013	AV (%)	AH (%)
Ativo Circulante	18.559.814.675	14,84%	17.453.159.317	13,96%	6,34%
Ativo Não circulante	106.470.153.989	85,16%	105.305.690.586	84,22%	1,11%
Ativo Realiz. Longo Prazo	76.077.601.871	60,85%	81.403.520.242	65,11%	-6,54%
Investimentos	8.987.066.262	7,19%	7.810.848.616	6,25%	15,06%
Imobilizado	21.388.008.572	17,11%	16.073.669.015	12,86%	33,06%
Intangível	17.477.284	0,01%	17.652.712	0,01%	-0,99%
Total geral	125.029.968.664	100,00%	122.758.849.903	100,00%	1,85%

Passivo	2014	AV (%)	2013	AV (%)	AH (%)
Passivo Circulante	12.711.836.308	10,17%	13.068.046.366	10,45%	-2,73%
Passivo Não circulante	276.628.038.725	221,25%	239.429.393.058	191,50%	15,54%
Total do passivo	289.339.875.033	231,42%	252.497.439.424	201,95%	14,59%
Patrimônio Líquido	(164.309.906.369)	-131,42%	(129.738.589.521)	-103,77%	26,65%
Total geral	125.029.968.664	100,00%	122.758.849.903	100,00%	1,85%

	2014	2013		2014	2013
Ativo Financeiro	8.938.830.224	9.590.270.341	Passivo Financeiro	5.057.680.801	6.273.495.883
Ativo Permanente	116.091.138.440	113.168.579.561	Passivo Permanente	284.656.277.634	246.835.639.044
Saldo patrimonial	-	-		(164.683.989.770)	(130.350.285.025)

Compensações

Saldo dos atos potenciais ativos	2014	2013
Exec. de dir. conv. e outros instr. congêneres	14.435.435.444	12.928.097.246
Execução de direitos contratuais	166.862.709	45.083.127
Total	14.602.298.154	12.973.180.373

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado (doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15, vol. 2) e Siafem.

Nota1: As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Nota2: Valores históricos.

Nota3: AV - análise vertical.

Nota4: AH - análise horizontal (2014/2013).

Foram realizadas análises vertical e horizontal (2014/2013), com o objetivo de verificar os grupos mais expressivos que compõem o patrimônio público e demonstrar a variação ocorrida em relação ao exercício anterior.

Observa-se que o grupo do ativo, composto por cerca de R\$125,0 bilhões no exercício de 2014, é representado por:

- 14,84% de Ativo Circulante (AC) - cerca de R\$18,6 bilhões; e
- 85,16% de Ativo Não Circulante (ANC) - cerca de R\$106,5 bilhões.

Conclui-se, portanto, por meio da análise vertical, que o Ativo Não Circulante possui maior representatividade dentro do grupo dos bens e direitos.

Já a análise horizontal do ativo revela que houve aumento, em relação ao exercício anterior, de cerca de R\$2,3 bilhões, o que representa 1,85% do grupo, decorrente das seguintes variações positivas:

- do Ativo Circulante, da ordem de R\$1,1 bilhão (6,34%), devido principalmente ao aumento dos créditos de *royalties* do petróleo a receber a curto prazo; e
- do Ativo Não Circulante, no montante aproximado de R\$1,2 bilhão (1,11%), ocorrida principalmente pela redução da conta *royalties* do petróleo a receber em cerca de R\$23,8 bilhões.

O grupo do passivo, composto por cerca de R\$289,3 bilhões no exercício em análise, é representado por:

- 4,39% de Passivo Circulante (PC), cerca de R\$12,7 bilhões; e
- 95,61% de Passivo Não circulante (PNC), cerca de R\$276,6 bilhões.

A análise vertical permite verificar que o Passivo Não Circulante possui maior representatividade dentro do grupo das obrigações. Já a análise horizontal do passivo demonstra que ocorreu um aumento significativo em torno de R\$36,8 bilhões, em relação ao exercício anterior, o que representa um acréscimo de 14,59% no grupo. A elevação do passivo se deve às seguintes variações:

- diminuição do Passivo Circulante, da ordem de R\$356 milhões (2,73%), principalmente em função da diminuição de obrigações com fornecedores e contas a pagar a CP em R\$1,2 bilhão; e
- aumento do Passivo Não Circulante, no montante aproximado de R\$37,2 bilhões (15,54%), ocorrida em função do reajuste das provisões matemáticas em cerca de R\$25,3 bilhões e do aumento dos empréstimos e financiamentos a longo prazo em R\$10,5 bilhões.

Verifica-se, ainda, que as modificações no patrimônio, representadas pelo acréscimo do ativo e do passivo, levaram a um aumento do passivo a descoberto do Estado do Rio de Janeiro de cerca de R\$34,6 bilhões (-26,65% em relação ao exercício anterior).

Em 2014 o ativo financeiro apresentou cerca de R\$8,9 bilhões, enquanto o passivo financeiro equivaleu a R\$5,1 bilhões. Logo, por meio da diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conclui-se que o Estado do Rio de Janeiro apresentou *superávit* financeiro de R\$3,9 bilhões, utilizado apenas para fins de abertura de créditos adicionais.

Comparando-se o resultado financeiro apurado com o do exercício anterior, verifica-se um aumento de cerca de R\$564 milhões (17%), em virtude da diminuição da dívida flutuante e outros compromissos exigíveis cujo pagamento independa de autorização orçamentária (passivo financeiro) que foram superiores à diminuição dos créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e dos valores numerários (ativo financeiro), haja vista suas respectivas diminuições (R\$1,2 bilhão e R\$651 milhões).

4.3.1 – BENS E DIREITOS

Os bens e direitos compõem grupo do ativo do patrimônio público que demonstra onde ocorreu a aplicação dos recursos. A classificação dos elementos patrimoniais deste grupo considera a segregação em “circulante” e “não circulante”, com base em seus atributos de conversibilidade.

Os ativos devem ser classificados como circulantes quando satisfizerem a um dos seguintes critérios:

- a) estiverem disponíveis para realização imediata; e
- b) tiverem a expectativa de realização máxima em até doze meses após a data das demonstrações contábeis.

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, os demais ativos devem ser classificados como não circulantes.

Em consonância com as normas internacionais de contabilidade pública, o exame dos bens e direitos será realizado através dos subgrupos ativo circulante e não circulante. Ressalta-se que o total do ativo relativo ao exercício de 2013, apresentado no Balanço Patrimonial deste exercício, se coaduna com o total do ativo apresentado no Balanço Patrimonial do exercício anterior.

4.3.1.1 – Ativo Circulante

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, este subgrupo compreende os ativos que atendam a qualquer um dos seguintes critérios: seja caixa ou equivalente de caixa; sejam realizáveis ou mantidos para venda ou consumo dentro do ciclo operacional da entidade; sejam mantidos primariamente para negociação; que tiverem a expectativa de realização máxima em até doze meses da data das demonstrações contábeis.

Os bens e direitos que compõem o ativo circulante referente ao exercício de 2014 apresentam a seguinte composição:

Tabela 100 – Composição do Ativo Circulante

R\$1

Ativo	2014	AV (%)	2013	AV (%)	AH (%)
Ativo Circulante	18.559.814.675	100,00%	17.453.159.317	100,00%	6,34%
Caixa e equivalentes de caixa	8.938.830.224	48,16%	9.590.270.341	54,95%	-6,79%
Créditos a Curto Prazo	2.000.074.110	10,78%	1.944.910.218	11,14%	2,84%
Demais créditos e valores a CP	6.799.046.771	36,63%	4.571.832.271	26,19%	48,72%
Investimentos e aplic. temp. a CP	-	0,00%	260.537.622	1,49%	-100,00%
Estoques	714.245.541	3,85%	861.741.159	4,94%	-17,12%
VPD pagas antecipadamente	107.618.028	0,58%	223.867.706	1,28%	-51,93%

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado (doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15, vol. 2) e Siafem.

Nota1: As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Nota2: Valores históricos.

Nota3: AV - análise vertical.

Nota4: AH - análise horizontal (2014/2013).

Verifica-se, portanto, que as rubricas mais representativas do Ativo Circulante são: “caixa e equivalente de caixa”, representando 48,16%; “créditos a CP”, representando 10,78%; e “demais créditos e valores a CP”, representando 36,36%.

A seguir serão demonstrados os aspectos relevantes dos elementos patrimoniais que acarretaram o aumento do subgrupo Ativo Circulante no exercício em análise.

4.3.1.1.1 – Caixa e equivalentes de caixa

A conta mais representativa do subgrupo em análise é “caixa e equivalentes de caixa”. A análise detalhada deste elemento patrimonial foi realizada no tópico 4.2 deste relatório, referente à gestão financeira, na qual se verifica um saldo em espécie para o exercício seguinte no valor aproximado de R\$8,9 bilhões, demonstrado no Balanço Financeiro do exercício analisado, sendo compatível com o montante demonstrado no Ativo Circulante do Balanço Patrimonial do mesmo exercício.

4.3.1.1.2 – Créditos a Curto Prazo

Este grupo é o terceiro mais representativo, responsável por 10,78% do Ativo Circulante (cerca de R\$2 bilhões) no exercício de 2014. Compreende os valores a receber por fornecimento de bens, serviços, créditos tributários, dívida ativa, transferências e empréstimos e financiamentos concedidos realizáveis no curso do exercício subsequente.

O grupo está composto da seguinte maneira:

Tabela 101 – Composição do Ativo Circulante – Créditos a Curto Prazo

					R\$1
Créditos a Curto Prazo	2014	AV (%)	2013	AV (%)	AH (%)
Clientes	366.980.254	18,35%	543.061.264	27,92%	-32,42%
(-) Ajustes p/ perdas em crédito - clientes	-2.398.976	-0,12%	-5.294.412	-0,27%	-54,69%
Créditos de Transf. a receber	388.984.957	19,45%	641.928.468	33,01%	-39,40%
Créditos tributários a receber	914.386.866	45,72%	856.358.907	44,03%	6,78%
Dívida Ativa Tributária	366.213.732	18,31%	261.237.667	13,43%	40,18%
(-) Ajustes p/ perdas Dívida Ativa Trib.	-236.646.011	-11,83%	-552.672.098	-28,42%	-57,18%
Dívida Ativa Não Tributária	8.166.996	0,41%	7.801.388	0,40%	4,69%
(-) Ajustes p/ perdas Dívida Ativa não Trib.	-6.054.356	-0,30%	-	0,00%	100,00%
Empréstimos e financiamentos	159.365.289	7,97%	156.730.251	8,06%	1,68%
Outros créditos	41.075.360	2,05%	35.758.783	1,84%	14,87%
TOTAL	2.000.074.110	100,00%	1.944.910.218	100,00%	2,84%

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado (doc. TCE-RJ nº 8.774-0/14, vol. 2); balancete geral consolidado (doc. TCE-RJ nº 8.799-0/14); Siafem; e CG 2013 (processo TCE-RJ nº 105.879-8/14).

Nota1: As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Nota2: AV - análise vertical.

Nota3: AH - análise horizontal (2013/2012).

A Contadoria Geral do Estado informa (doc. TCE-RJ nº6.971-8/15, fl. 35) que, para fins de comparação, na coluna 2013, foi reclassificado o montante de R\$641.928 mil da conta “Clientes” para a conta “Crédito de Transferências a Receber”. Por este motivo, o saldo do exercício anterior, divulgado no Balanço Patrimonial referente ao exercício de 2013, no valor de R\$1.184.990 mil, passou a apresentar saldo de R\$543.061 mil.

Verifica-se, em relação ao exercício anterior, que este grupo apresentou acréscimo correspondente a 2,84% (cerca de R\$55,2 milhões), decorrente principalmente do aumento da conta “Créditos Tributários a Receber”, sendo responsável por 45,72% da composição deste grupo.

O aumento dos “créditos a CP” também se deve à variação da conta “Créditos tributários a receber”, que apresentou um acréscimo de 6,78%, e da conta “Ajustes p/ perdas - Dívida Ativa Tributária”, que apresentou uma redução de 57,18%. Tais movimentações provocaram uma variação positiva do grupo em cerca de R\$421 milhões em relação ao exercício anterior, tendo uma representatividade de 21,65% na composição deste grupo. Essa rubrica encontra-se dividida em curto e longo prazo, em atendimento ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Todavia, foi considerada nessa variação as transações intraorçamentárias das subcontas “1.1.2.1.2.00.00 - clientes intra OFSS” e “1.1.2.3.2.00.00 – créditos de transferências a receber intra OFSS”, que apresentavam em 2013 um valor de aproximadamente R\$1 bilhão e passaram a ter um saldo de cerca de R\$612,7 milhões, destacando-se o montante de R\$290 milhões relativo aos acordo de cooperação entre o DETRAN e a SESEG, contabilizado na conta “Duplicatas a receber por ano/mês”, bem como montante de R\$163 milhões registrado na conta “Adiantamento a órgãos-precatórios” com destaque para o saldo de R\$149,4 milhões referentes a precatórios judiciais de origem do RIOPREVIDÊNCIA pagos pela conta especial.

Ressalta-se que os valores de operações intraorçamentárias, se devidamente registrados, devem ser expurgados do Balanço Patrimonial consolidado ao final do exercício, por possuírem uma contrapartida em outra entidade do Estado do Rio de Janeiro.

Tal fato evidencia a possibilidade de se estar superestimando o ativo do Estado, comprometendo a fidedignidade do balanço e impedindo uma análise mais fiel de sua composição.

Este fato será objeto da **Observação nº 14, Ressalva nº 5 e Determinação nº 14.**

Ainda em relação à subconta “1.1.2.3.2.00.00 – Créditos de Transferências a Receber - intra OFSS”, as rubricas “patronal ativo civil” (conta 1.1.2.3.2.02.01), “patronal ativo militar” (conta 1.1.2.3.2.02.02) e “Patronal – Plano Previdenciário” (conta 1.1.2.3.2.02.03), que a compõem, apresentaram no exercício de 2014 um saldo de R\$210.140.431, visualizado através da conta “1.1.2.3.2.02.00 – repasses previdenciários – RPPS”.

O mesmo episódio foi constatado na análise das Contas de Governo 2013. Em resposta, a Contadoria Geral do Estado informa ter incluído em sua rotina a análise do acompanhamento dos valores devidos ao RIOPREVIDÊNCIA decorrentes da contribuição patronal, solicitando a regularização dos pagamentos.

Todavia, além do resíduo que os órgãos e entidades não repassaram ao RIOPREVIDÊNCIA, constatam-se novos valores nas referidas contas, relativos a este exercício e a anos pretéritos, retidos dos servidores ativos civis e militares.

Desta forma, tal fato será objeto da **Ressalva nº 5 e Determinação nº 10**.

Os créditos tributários a receber de curto prazo, apresentados no Ativo Circulante, pertencem integralmente ao RIOPREVIDÊNCIA, em decorrência do Decreto Estadual nº 36.994/05, que incorpora a esta instituição os créditos tributários parcelados de titularidade do Estado do Rio de Janeiro. Foram registrados cerca de R\$914,4 milhões no Ativo Circulante e R\$61,7 milhões no Ativo Não Circulante do RIOPREVIDÊNCIA, referindo-se a ICMS parcelado, conforme Nota Técnica Rioprev/Setor nº 06/15¹³². Ressalta-se que se trata de uma obrigação do Governo do Estado do Rio de Janeiro com o RIOPREVIDÊNCIA.

Entretanto, como a dívida ainda não foi reconhecida, a autarquia previdenciária vem registrando a contrapartida em conta redutora de ativo (outros ajustes para perdas de créditos e valores de curto prazo), classificada no Balanço Patrimonial no grupo Demais créditos e valores a Curto Prazo.

Registra-se que as rubricas “dívida ativa de CP” e “ajustes de perdas de créditos de CP” serão tratadas com mais ênfase no item 4.3.1.2.1 deste relatório, juntamente com as rubricas “dívida ativa de LP” e “ajustes de perdas de créditos de LP”.

¹³² Nota Explicativa CGE 4.2, fl. 36 – doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15

4.3.1.1.3 – Demais créditos e valores a Curto Prazo

Este grupo é o segundo mais representativo do Ativo Circulante, respondendo por 36,63% de sua composição. Compreende os valores a receber por demais transações realizáveis até o término do exercício seguinte.

Tabela 102 – Composição do Ativo Circulante – Demais créditos e valores a Curto Prazo

R\$1

Demais Créditos e Valores a CP	2014	AV (%)	2013	AV (%)	AH (%)
Adiantamentos concedidos a pessoal e a terceiros	100.805.385	1,48%	5.293.727	0,12%	1804,24%
Tributos a recuperar/compensar	8.766.913	0,13%	7.510.545	0,16%	16,73%
Créditos a receber por desc. da prest. de serv.	58.461.129	0,86%	12.300.502	0,27%	375,27%
Créditos por dano ao patrimônio	1.245.467.832	18,32%	1.272.107.739	27,82%	-2,09%
Depósitos restituíveis e valores vinculados	272.691.507	4,01%	270.769.446	5,92%	0,71%
<i>Royalties</i> do petróleo a receber	2.999.490.171	44,12%	1.829.353.719	40,01%	63,96%
Fluxo do FUNDES - DE 40.156/06	138.760.880	2,04%	245.536.141	5,37%	-43,49%
Operações de crédito a receber	804.043	0,01%	804.043	0,02%	0,00%
Cotas financeiras a receber	106.517.404	1,57%	155.709.695	3,41%	-31,59%
Indenizações a receber	87.903.523	1,29%	83.159.137	1,82%	5,71%
Taxas e multas a receber	41.817.287	0,62%	46.435.928	1,02%	-9,95%
Dividendos Propostos a Receber	38.710.847	0,57%	-	0,00%	-
Adiantamento p/ Transfer. Voluntárias	153.465.579	2,26%	-	0,00%	-
Outros créditos a receber e valores a Curto Prazo	2.656.032.771	39,06%	1.953.892.605	42,74%	35,94%
Créditos intragovernamentais	1.043.909.823	15,35%	426.394.051	9,33%	144,82%
(-) Ajustes de perdas de demais créd. e val. a CP	(2.154.558.323)	-31,69%	(1.737.435.011)	-38,00%	24,01%
TOTAL	6.799.046.771	100,00%	4.571.832.271	100,00%	48,72%

Fontes: Balanço Patrimonial consolidado (doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15, vol. 2); balancete geral consolidado (doc. TCE-RJ nº 7.007-0/15); Siafem; e CG 2013 (processo TCE-RJ nº 105.879-8/14).

Nota1: as notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Nota2: AV - análise vertical.

Nota3: AH - análise horizontal (2014/2013).

Verifica-se que, em relação ao exercício anterior, este grupo apresentou um acréscimo correspondente a 48,72% (cerca de R\$2,2 bilhões), decorrente principalmente do aumento na conta “*royalties* do petróleo a receber” em 63,96% (valor aproximado de R\$1,2 bilhão) em relação ao exercício anterior, tendo uma representatividade de 44,12% na composição deste grupo.

Os *royalties* do petróleo representam os recursos a receber calculados em função do volume de petróleo produzido e estão incorporados ao patrimônio do RIOPREVIDÊNCIA, de acordo com o Decreto Estadual nº 42.011/09. Essa rubrica encontra-se dividida em curto e longo prazo, em atendimento ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, sendo o valor de curto prazo R\$3 bilhões, conforme Nota Técnica GOP/DIN nº 04/15.

Ressalta-se que o aumento desta conta ocorreu em função de ajustes dos recebíveis de longo prazo, de acordo com a Nota Técnica GOP/DIN nº 04 de 21.01.15, conforme apontado no tópico 5.7.5 deste relatório.

A rubrica “créditos por dano ao patrimônio” representa 18,32% (cerca de R\$1,2 bilhão) do subgrupo. Compreende a apuração e o respectivo registro de responsabilidade por danos ao erário, regulamentada pela legislação pertinente, abrangendo os possíveis créditos em favor do Estado que ainda se encontram em fase de apuração, bem como direito em favor da administração pública. Esse grupo anteriormente pertencia à conta “diversos responsáveis”, decorrendo a variação negativa (-2,09%), principalmente, da movimentação ocorrida na rubrica “outras responsabilidades”, no valor de R\$35,46 milhões na UG 290100 – Secretaria de Estado de Saúde.

Já a rubrica “outros créditos a receber e valores a curto prazo” representa 39,06% do subgrupo. Compreende diversos créditos a receber pelos órgãos do Estado, dentre eles os créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa não repassados ao patrimônio do RIOPREVIDÊNCIA, no montante aproximado de R\$2,1 bilhões.

Ressalta-se que, em cumprimento à determinação nº 41 das Contas de Governo 2013, o RIOPREVIDÊNCIA promoveu a atualização do saldo. A Contadoria Geral do Estado destaca ainda (doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15, fl. 42) que foi constituída conta retificadora de ativo no mesmo montante com a finalidade de não interferir no resultado atuarial, em observância aos princípios contábeis da oportunidade e da prudência. Esse procedimento será repetido nos anos seguintes, até que a questão jurídica sobre a anulação do Decreto Estadual nº 37.050/05, que incorporava a dívida ativa ao patrimônio da autarquia previdenciária, seja resolvida.

4.3.1.2 – Ativo Não Circulante

Este subgrupo compreende os ativos realizáveis após os doze meses seguintes à data de publicação das demonstrações contábeis, sendo composto por ativo realizável a longo prazo, investimentos, imobilizado e intangível¹³³.

Os bens e direitos que compõem o Ativo Não Circulante referente ao exercício de 2014 apresentam a seguinte composição:

Tabela 103 – Composição do Ativo Não Circulante

R\$1

Ativo	2014	AV (%)	2013	AV (%)	AH (%)
Ativo Não Circulante	106.470.153.989	100,00%	105.305.690.586	100,00%	1,11%
Ativo Realizável a LP	76.077.601.871	71,45%	81.403.520.242	77,30%	-6,54%
Investimentos	8.987.066.262	8,44%	7.810.848.616	7,42%	15,06%
Imobilizado	21.388.008.572	20,09%	16.073.669.015	15,26%	33,06%
Intangível	17.477.284	0,02%	17.652.712	0,02%	-0,99%

Fontes: Balanço Patrimonial consolidado (doc. TCE-RJ nº 8.774-0/14, vol. 2); balancete geral consolidado (doc. TCE-RJ nº 8.799-0/14); Siafem e CG 2013 (processo TCE-RJ nº 105.879-8/14).

Nota1: as notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Nota2: valores históricos.

Nota3: AV - análise vertical.

Nota4: AH - análise horizontal (2014/2013).

Verifica-se que as rubricas mais representativas do Ativo Não Circulante são “Ativo Realizável a Longo Prazo”, “Investimentos” e “Imobilizado”, representando 99,98% do subgrupo.

A seguir serão demonstrados os aspectos relevantes dos elementos patrimoniais que acarretaram o aumento do Ativo Não Circulante no exercício sob análise.

4.3.1.2.1 – Ativo Realizável a Longo Prazo (ARLP)

Este grupo representa 71,45% do Ativo Não Circulante, compreendendo os bens, direitos e despesas antecipadas realizáveis após doze meses da publicação das demonstrações contábeis.

O grupo está composto da seguinte maneira:

¹³³ Conforme MCASP (parte V, 5ª edição).

Tabela 104 – Composição do Ativo Não Circulante – ARLP

R\$1

Ativo	2014	AV (%)	2013	AV (%)	AH (%)
Ativo Realizável a LP	76.077.601.871	100,00%	81.403.520.242	100,00%	-6,54%
Créditos a longo prazo	19.847.747.613	26,09%	1.764.716.767	2,17%	1024,70%
Demais créd. e val. a LP	56.173.455.325	73,84%	79.583.195.300	97,76%	-29,42%
Estoques	56.398.933	0,07%	55.608.175	0,07%	1,42%

Fontes: Balanço Patrimonial consolidado (doc. TCE-RJ nº 8.774-0/14, vol. 2); balancete geral consolidado (doc. TCE-RJ nº 8.799-0/14); Siafem e CG 2013 (processo TCE-RJ nº 105.879-8/14).

Nota1: as notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Nota2: AV - análise vertical.

Nota3: AH - análise horizontal (2014/2013).

Verifica-se que a rubrica “demais créditos e valores a Longo Prazo” é a mais representativa do Ativo Realizável a Longo Prazo, responsável por 73,84% do grupo. Relativamente aos “créditos a Longo Prazo”, ocorreu um aumento de 1024,70%, em relação ao exercício anterior (variação positiva de R\$18,1 bilhões), decorrente principalmente do incremento da dívida ativa, que será tratada a seguir.

Não obstante a evidenciação no Balanço Patrimonial do valor de R\$56.399 mil referente à conta “Estoques”, de acordo com a Nota Explicativa 4.4 inerente às demonstrações contábeis¹³⁴, esta conta apresentou saldo de R\$714.246 mil, indicando que foram excluídas operações intraorçamentárias no total de R\$657.846.609.

A falta de comparabilidade dos valores apresentados no Balanço Patrimonial com os demonstrados na tabela de notas explicativas prejudica a análise da evolução das contas, bem como a comparabilidade das mesmas.

Dívida Ativa

Preliminarmente, cabe destacar que neste tópico serão analisados apenas os registros contábeis da conta “Dívida Ativa”, estando a análise de gestão da mesma efetuada no tópico 4.1.4 deste relatório.

O saldo da dívida ativa constava registrado no RIOPREVIDÊNCIA, de acordo com as regulamentações do Decreto Estadual nº 37.050/05, que incorporava a dívida ativa ao patrimônio da autarquia. Entretanto, no ano de 2013, o saldo da dívida ativa encontra-se

¹³⁴ Doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15

registrado no RIOPREVIDÊNCIA e no Tesouro, uma vez que o decreto anteriormente mencionado foi anulado pelo Decreto Estadual nº 44.006/12.

Conforme informado anteriormente, essa rubrica encontra-se dividida em curto e longo prazo, assim como os ajustes de perdas de dívida ativa, em atendimento ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. A partir de 2013, com o advento da nova estrutura do Balanço Patrimonial, essa rubrica passou a compor os “Créditos a CP” do Ativo Circulante e os “Créditos a LP” do Ativo Não Circulante, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 105 – Composição da dívida ativa e dos ajustes para perdas

R\$1

Descrição	2014	AV (%)	2013	AV (%)	AH (%)
Dívida Ativa	18.603.606.942	100,00%	135.641.214	100,00%	13615,31%
Dívida ativa tributária	57.904.805.739	311,26%	53.764.566.293	39637,34%	7,70%
Créditos inscritos a CP	366.213.732	1,97%	261.237.667	192,59%	40,18%
Créditos inscritos a LP	57.536.542.956	309,28%	53.501.282.148	39443,23%	7,54%
Créd. proc. insc. LP	2.049.051	0,01%	2.046.478	1,51%	0,13%
Dív. ativa não tributária	1.605.762.183	8,63%	1.452.811.124	1071,07%	10,53%
Créditos inscritos a CP	8.166.996	0,04%	7.801.388	5,75%	4,69%
Créditos inscritos a LP	1.574.582.143	8,46%	1.422.252.846	1048,54%	10,71%
Créd. proc. insc. LP	23.013.044	0,12%	22.756.890	16,78%	1,13%
Ajustes para perdas	(40.906.960.980)	-219,89%	(55.081.736.203)	-40608,41%	-25,73%
Ajustes para perdas – CP	(242.700.367)	-1,30%	(552.672.098)	-407,45%	-56,09%
Ajustes para perdas - LP	(40.664.260.613)	-218,58%	(54.529.064.105)	-40200,96%	-25,43%

Fontes: Balanço Patrimonial consolidado (doc. TCE-RJ nº 8.774-0/14, vol. 2); balancete geral consolidado (doc. TCE-RJ nº 8.799-0/14); Siafem e CG 2013 (processo TCE-RJ nº 105.879-8/14).

Nota1: as notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Nota2: AV - análise vertical.

Nota3: AH - análise horizontal (2013/2012).

Nota4: Houve divergência no saldo demonstrado em "Ajustes para perdas - CP", em virtude da não inclusão de R\$6.054.356 referente ao ajuste para dívida ativa não tributária de CP.

O valor apresentado na tabela 006.1 – Dívida Ativa (doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15) não contempla o montante de R\$6.054.356 referente aos ajustes para perdas da dívida ativa não tributária.

Verifica-se que o saldo da dívida ativa, incluindo os créditos em processo de inscrição, apresentou um acréscimo de 13.615,31% em relação ao exercício anterior, variando

positivamente cerca de R\$18,5 bilhões. Esse fato é decorrente principalmente da mudança de metodologia adotada para o cálculo da provisão para perdas da dívida ativa.

Os ajustes para perdas prováveis (provisões) totalizaram o montante de R\$40,9 bilhões, sendo 0,59% de ajustes para perdas de dívida ativa de curto prazo (R\$242,7 milhões) e 99,41% de ajustes para perdas de dívida ativa de longo prazo (R\$40,6 bilhões). Tal ajuste tornou o estoque líquido da dívida ativa no valor aproximado de R\$18,6 bilhões, corrigindo a liquidez do ativo, demonstrando a real situação patrimonial do Estado, além de contribuir para o processo de fortalecimento da visão patrimonial e maior qualidade e transparência da informação contábil.

O tema em comento foi objeto de determinação do TCE-RJ referente às Contas de Governo 2013, haja vista as inconsistências entre a metodologia adotada pela Contadoria Geral do Estado e pela Procuradoria da Dívida Ativa, ocasionando subavaliação do ativo, notadamente no que tange aos créditos a receber decorrentes da dívida ativa.

Assim, a Contadoria Geral do Estado foi direcionada a promover o registro dos ajustes de perdas de créditos inscritos em dívida ativa utilizando os valores evidenciados no “Demonstrativo de cálculo da provisão para créditos de liquidação duvidosa da dívida ativa estadual”, elaborado pela Procuradoria da Dívida Ativa (PG-5), a fim de que os registros contábeis reflitam com fidedignidade a atual situação dos créditos inscritos na dívida ativa estadual.

Em resposta, a Contadoria Geral do Estado informa que os créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa são divididos entre o Tesouro do Estado e o RIOPREVIDÊNCIA, consoante inciso VIII, artigo 13, da Lei Estadual nº 3.189/99, cabendo ao RIOPREVIDÊNCIA os créditos inscritos até 1997.

No que tange aos créditos sob a responsabilidade do tesouro do Estado, o estoque foi ajustado a valor recuperável utilizando-se, para tal, o valor informado pela Procuradoria da Dívida Ativa. No entanto, quanto ao RIOPREVIDÊNCIA, tanto o estoque quanto o ajuste para perdas não reflete os valores informados pela Procuradoria da Dívida Ativa, justificado pela Contadoria Geral do Estado conforme reproduzido no tópico 8.2, em resposta à Determinação nº 6 das Contas de Governo 2013.

A constituição da conta de ajuste para perdas da dívida ativa atende ao princípio da prudência, estabelecido pela Resolução CFC nº 750/93, alterada pela Resolução CFC nº 1.282/10, sendo responsabilidade do órgão competente para apuração da liquidez e certeza dos créditos a responsabilidade pelo cálculo e registro contábil.

Não obstante o esforço empreendido pela Procuradoria Geral do Estado, em conjunto com a Contadoria Geral do Estado, objetivando o aprimoramento da metodologia para constituição do ajuste para perdas em comento, percebe-se que, ao realizar a apuração dos créditos sob responsabilidade do RIOPREVIDÊNCIA, não foi considerado o perfil dos atuais valores inscritos, haja vista a inconsistência apresentada entre o saldo contábil registrado na UG 123400 e o relatório apresentado pela Procuradoria da Dívida Ativa.

Ressalta-se que o procedimento de ajuste deve se pautar em uma avaliação criteriosa dos créditos inscritos, classificados por grau de dificuldade de recuperação e devedor titular, como já utilizado para apuração na UG 999900.

Conclui-se, com o exposto, que tais fatos evidenciam a possibilidade de se estar superestimando ou subavaliando o patrimônio líquido do Estado, comprometendo a fidedignidade do saldo patrimonial.

Logo, objetivando propiciar a correta mensuração do ajuste para perdas da dívida ativa, faz-se necessária a redução das inconsistências que se observam entre o saldo contábil e seu estoque controlado pela Procuradoria da Dívida Ativa.

Desta forma, tal fato será objeto da **Observação nº 12, Ressalva nº 5 e Determinação nº 13.**

Já com relação ao próprio saldo de créditos inscritos na dívida ativa, verifica-se a diferença de R\$119,3 milhões entre o SIAFEM e o estoque mantido pela Procuradoria, conforme a seguir exposto:

Tabela 106 – Créditos inscritos em dívida ativa: contábil X estoque

R\$1

Descrição	2014
Dívida ativa tributária – Siafem	53.762.519.815
Dívida ativa não tributária – Siafem	1.430.054.234
Saldo em 2013 – Siafem	55.192.574.049
Siafem – ajuste em 2014	4.292.931.778
Saldo Siafem após ajuste	59.485.505.827
Estoque Procuradoria da Dívida Ativa	59.366.243.192
Diferença entre Siafem e Procuradoria da Dívida Ativa	119.262.635

Fonte: balancete geral consolidado (doc. TCE-RJ nº 7.007-0/15) e demonstrativo do estoque da dívida (doc. TCE-RJ nº 2.234-0/15 e 6.973-6/15)

Nota 1: UFIR=2,5473, de acordo com Resolução Sefaz nº 700/13.

Como pode se extrair da Tabela 8, foi apurada uma divergência de R\$119.262.635 entre o saldo da dívida ativa no SIAFEM e o estoque da dívida ativa na Procuradoria. Por intermédio de seu relatório anual da dívida (doc. TCE-RJ nº 2.234-0/15), a Procuradoria da Dívida Ativa esclarece que tal diferença se origina do próprio fluxo das informações transmitidas pela instituição bancária diretamente à Secretaria de Fazenda que, a seu turno, é responsável por depurar os registros e encaminhar, à Procuradoria, os dados. Assim, esse fluxo de informações pode ocasionar erros bancários ou do próprio órgão arrecadador, não gerenciáveis pela Procuradoria, sendo esta a principal razão considerada para as dissonâncias entre os valores registrados no SIAFEM e na Procuradoria da Dívida Ativa.

Concorrem ainda para eventuais divergências a ausência de integração entre os sistemas da Procuradoria Geral do Estado e os sistemas da Secretaria de Fazenda, bem como o fato de a Secretaria de Fazenda não ter promovido o fechamento mensal da arrecadação de dívida ativa. Tal fato será objeto de análise detalhada no tópico 4.1.4 deste relatório.

Demais créditos e valores a longo prazo

Em relação aos “demais créditos e valores a LP” apresenta-se, a seguir, sua composição:

**Tabela 107 – Composição do Ativo Não Circulante – ARLP –
Demais créditos e valores a LP**

R\$1

Demais créditos e valores a LP	2014	AV%	2013	AV%	
Direitos sobre concessões	799.431.485	1,42%	532.018.820	0,67%	50,26%
Depósitos restituíveis e valores vinc.	83.055.439	0,15%	83.421.653	0,10%	-0,44%
<i>Royalties</i> do petróleo a receber	53.722.992.978	95,64%	77.509.929.742	97,39%	-30,69%
Fluxo do FUNDES – DE 40.156/06	1.129.754.114	2,01%	966.606.345	1,21%	16,88%
Obras paralisadas Cieps	-	0,00%	66.002.110	0,08%	-100,00%
Devedores p/ financiamentos - FCVS	401.134.743	0,71%	401.077.359	0,50%	0,01%
Outros créd. a receber e valores a LP	37.086.566	0,07%	24.139.270	0,03%	53,64%
Total	56.173.455.325	100,00%	79.583.195.300	100,00%	-29,42%

Fontes: Balanço Patrimonial consolidado (doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15, vol. 2); balancete geral consolidado (doc. TCE-RJ nº 7.007-0/15); SIAFEM e CG 2013 (processo TCE-RJ nº 105.879-8/14).

Nota1: as notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Nota2: AV - análise vertical.

Nota3: AH - análise horizontal (2014/2013).

Em relação ao exercício anterior constata-se um decréscimo de 29,42% na rubrica analisada, decorrente principalmente da variação negativa da conta “*royalties* do petróleo a receber a

Longo Prazo”, que apresentou uma redução de 30,69% (R\$23,8 bilhões), decorrente de ajustes dos recebíveis de longo prazo, conforme Nota Técnica GOP/DIN nº 04/15.

Destaca-se que a redução desta conta ocorreu em função da metodologia do registro que, a partir do exercício de 2013, é realizado pelo valor líquido, excluindo-se todas as obrigações vinculadas a essa receita.

A rubrica “direitos sobre concessões” representa 1,42% do grupo e teve uma variação positiva de 50,26% (cerca de R\$267,4 milhões) em relação ao exercício anterior, sendo assim composta:

Tabela 108 – Demonstrativo das outorgas de concessões

R\$1

Concessionárias	Saldo em 2013	Ingressos	Atualizações	Recebimentos	Baixas	Saldo em 2014
Concessionária Rota 116 S/A	165.207.352	-	7.281.098	-	(1.268.433)	171.220.016
Metrô - Opportrans ³	349.175.855	-	-	-	-	349.175.855
Metrô - Trecho Arco Verde/S. Campos	17.635.614	-	-	-	-	17.635.614
CEG Rio S/A ¹	-	159.740.000	-	-	-	159.740.000
Cia. Distrib. de Gas do RJ - CEG ²	-	101.660.000	-	-	-	101.660.000
Total	532.018.821	261.400.000	7.281.098	-	(1.268.433)	799.431.485

Fontes: Balanço Patrimonial consolidado (doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15, vol. 2); balancete geral consolidado (doc. TCE-RJ nº 7.007-0/15); Siafem e CG 2013 (processo TCE-RJ nº 105.879-8/14).

1 - Atende aos municípios de Saquarema, Angra dos Reis, Teresópolis, Nova Friburgo e Cachoeira de Macacu.

2 - Atende aos municípios de Mangaratiba e Maricá.

3 - Contrato original de serviço de transporte metroviário concedido a Opportrans.

Observa-se, portanto, que houve o registro de direitos a receber no montante de R\$261,4 milhões referente às outorgas compensatórias a serem pagas pelas concessionárias CEG Rio S/A e Cia. Distrib. de Gás do RJ – CEG. Verifica-se ainda atualização de R\$7,3 milhões dos créditos a receber da Concessionária Rota 116 S/A, de acordo com Deliberação Agetransp nº 575/14, bem como a baixa de R\$1,3 milhão por reclassificação como direito a receber a curto prazo por descentralização de serviços públicos.

Todavia, a exemplo do ocorrido em exercícios pretéritos, ainda não foram realizados os registros contábeis destinados a atualizar os direitos a receber das outorgas de concessões do Metrô-Opportrans, decorrentes da assinatura do 6º termo aditivo com o Metrô Rio. Tal fato foi objeto de determinação nas Contas de Governo 2013.

Em atendimento, a Contadoria Geral do Estado informou que encaminhou à Riotrilhos o Ofício CGE nº 268, de 04.08.14, solicitando a atualização dos direitos a receber das outorgas de concessões do Metrô–Opportrans. No entanto, a conta 121210301 – “Direitos sobre concessões” permanece inalterada.

Logo, não foram atualizados os valores dos direitos a receber do Estado do Rio de Janeiro relacionados à contrapartida devida pelo Metrô Rio, correspondente ao sexto termo aditivo. Destaca-se que não foram efetuados registros contábeis reconhecendo o recebimento desses direitos no patrimônio do Estado do Rio de Janeiro e o registro das receitas arrecadadas no decorrer do período de 2007 a 2013.

Observa-se a ausência de mecanismos de controle para acompanhamento dos direitos a receber e receitas arrecadadas provenientes dos contratos de concessão e seus termos aditivos, de forma a subsidiar a análise. A ausência dos registros desses valores evidencia a subavaliação do ativo, comprometendo o saldo patrimonial do Estado do Rio de Janeiro e revela, ainda, a falta de controle, por parte do Estado, em relação à execução contratual desta concessão.

Desta forma, tais fatos serão objeto da **Observação nº 15, Ressalva nº 5 e da Determinações nºs 16 e 17.**

4.3.1.2.2 – Investimentos

Este grupo representou 8,44% do Ativo Não Circulante no exercício de 2014. Compreende as participações permanentes em outras sociedades, bem como os bens e direitos não classificáveis no ativo circulante e no ativo realizável a longo prazo e que, também, não se destinem à manutenção da atividade da entidade.

O grupo está composto da seguinte maneira:

Tabela 109 – Composição do Ativo Não Circulante – Investimentos

Investimentos	2014	AV (%)	2013	AV (%)	AH (%)
Participações permanentes	5.430.671.280	60,43%	5.146.934.670	65,89%	5,51%
Propriedades p/ investimentos	1.984.871.821	22,09%	1.319.857.397	16,90%	50,39%
Investimentos para RPPS longo prazo	271.471.510	3,02%		0,00%	
Demais investimentos permanentes	1.300.051.652	14,47%	1.344.056.549	17,21%	-3,27%
Total	8.987.066.262	100,00%	7.810.848.616	100,00%	15,06%

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado (doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15, vol. 2) e Siafem.

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Nota1: AV - análise vertical.

Nota2: AH - análise horizontal (2014/2013).

Verifica-se que a rubrica “participações permanentes” representa 60,43% do grupo investimentos, apresentando um aumento de 5,51%, em relação ao exercício anterior (cerca de R\$283,74 milhões), decorrente principalmente do resultado de equivalência patrimonial sobre a CEDAE, que foi de R\$290,3 milhões¹³⁵. Na estrutura antiga do Balanço Patrimonial, as participações eram classificadas no grupo “valores do estado” no ativo permanente.

Esta rubrica representa a participação acionária do Estado do Rio de Janeiro em sociedades de economia mista, avaliadas pelo método da equivalência patrimonial (MEP). Os demais investimentos são apresentados pelo custo de aquisição (CA), atualizados monetariamente até 31 de dezembro de 2014, deduzidos de provisão para perda estimada na realização desses ativos.

No entanto, ao se comparar os valores utilizados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro na apuração da equivalência patrimonial da CEDAE (doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15, fl. 56) com o balanço publicado pela referida empresa¹³⁶, verifica-se que foi utilizado o valor patrimonial referente ao exercício de 2013, subavaliando o resultado em R\$432,16 milhões, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 110 – Resultado de equivalência patrimonial - Cedae

R\$mil

Componentes	Valor do patrimônio	Participação	Resultado de equivalência patrimonial
Utilizado (PL 2013)	4.960.692	99,99959%	4.960.672
Divulgado pela Cedae (PL 2014)	5.392.851	99,99959%	5.392.829
Diferença			432.157

Fonte: Balanço consolidado divulgado pela Cedae, doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15 e Siafem.

Ressalta-se que, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público 5ª edição, item 02.05.04.01, o investimento realizado pelo Estado na CEDAE deve ser aumentado ou reduzido conforme o Patrimônio Líquido - PL da companhia aumente ou diminua em contrapartida à conta de resultado.

¹³⁵ Demonstrações contábeis e notas explicativas (doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15).

¹³⁶ Balanço Patrimonial disponível em <http://www.cedae.com.br/div/Balancos/BALANCO%202014.pdf> (doc. TCE-RJ nº 7.735-9/15).

Ocorre que o valor atribuído ao patrimônio da CEDAE diverge do oficialmente divulgado, evidenciando a subavaliação do patrimônio líquido do Estado do Rio de Janeiro, não havendo informações que justifiquem tal diferença nas notas explicativas elaboradas.

Este fato será objeto da **Observação nº 17, Ressalva nº 5 e Determinação nº 19.**

4.3.1.2.3 – Imobilizado

Este grupo representou 20,09% do Ativo Não Circulante no exercício de 2014. Compreende os direitos que tenham por objeto bens corpóreos destinados à manutenção das atividades da entidade ou exercidos com essa finalidade, inclusive os decorrentes de operações que transfiram a ela os benefícios, os riscos e o controle desses bens.

Cabe mencionar que a análise detalhada e conclusiva dos bens do Estado está sendo realizada no tópico 5.6 deste relatório (Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos).

O imobilizado é composto pelos bens móveis e imóveis, bem como pela dedução da depreciação acumulada, conforme quadro a seguir:

Tabela 111 – Composição do Ativo Não Circulante – Imobilizado

R\$1

Imobilizado	2014	AV (%)	2013	AV (%)	AH (%)
Bens móveis	4.283.924.152	20,03%	3.463.008.811	21,54%	23,71%
Bens móveis	5.264.622.552	24,61%	4.187.564.875	26,05%	25,72%
(-) Dep. acum. bens móv.	-980.698.400	-4,59%	(724.556.063)	-4,51%	35,35%
Bens imóveis	17.104.084.420	79,97%	12.610.660.204	78,46%	35,63%
Bens imóveis	18.454.033.518	86,28%	13.861.593.758	86,24%	33,13%
(-) Dep. acum. bens imóv.	(1.349.949.098)	-6,31%	-1.250.933.554	-7,78%	7,92%
Total	21.388.008.572	100,00%	16.073.669.015	100,00%	33,06%

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado (doc. TCE-RJ 6.971-8/15, vol. 2) e Siafem.

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Nota1: AV - análise vertical.

Nota2: AH - análise horizontal (2014/2013).

O imobilizado teve incremento, em termos nominais, de 33,06% (cerca de R\$5,3 bilhões) em relação ao exercício anterior, ocasionado principalmente pelo aumento da conta “bens imóveis”.

Esta rubrica representa 79,97% do grupo imobilizado, apresentando um aumento de 35,63% em relação ao exercício anterior (cerca de R\$4,5 bilhões), decorrente principalmente da variação positiva do saldo da conta ‘123210206 - obras em andamento’. Nota-se que tal inscrição é feita de forma genérica e transitória em razão de não possuir ainda o endereço completo do imóvel.

Destaca-se a persistência de registros de unidades imobiliárias com valores inexpressivos, a exemplo dos apresentados nas seguintes unidades gestoras: 044100 (DER), 130100 (SEAPPA), 243200 (INEA), 293100 (IASERJ), 317300 (RIOTRILHOS), 324200 (Fundação Leão XIII), 404310 (Administração Central) e 424100 (FIA), tal como observado nas Contas de Governo 2012 e Contas de Governo 2013.

Tal fato já foi objeto de Determinação nº 08, nas Contas de Governo 2013, e embora se observe que a mensuração, bem como os institutos da depreciação, amortização e exaustão do patrimônio do Estado do Rio de Janeiro se encontrem em implementação, o montante registrado no subgrupo imobilizado não representa a atual situação do Estado do Rio de Janeiro, fato que compromete a fidedignidade do saldo patrimonial apresentado no Balanço Patrimonial, uma vez que há indícios de que o mesmo encontra-se subavaliado, ficando assim em desconformidade com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, item 05.04.03 e com o art. 50, §3º, da LRF. Este evento está sendo analisado detalhadamente no tópico 5.6.2.

Desta forma, tal fato será objeto da **Observação nº 16, Ressalva nº 6 e Determinação nº 18**.

4.3.2 – OBRIGAÇÕES

As obrigações compõem o grupo do passivo do patrimônio público, demonstrando onde ocorreu a origem dos recursos. A classificação dos elementos patrimoniais deste grupo considera a segregação em “circulante” e “não circulante”, com base em seus atributos de exigibilidade.

Os passivos devem ser classificados como circulantes quando corresponderem a valores exigíveis até doze meses após a data das demonstrações contábeis. Os demais passivos devem ser classificados como não circulantes.¹³⁷

4.3.2.1 – Passivo Circulante e Passivo Não Circulante

O subgrupo Passivo Circulante compreende as obrigações conhecidas e estimadas que atendam a qualquer um dos seguintes critérios: tenham prazos estabelecidos ou esperados dentro do ciclo operacional da entidade; sejam mantidos primariamente para negociação; tenham prazos estabelecidos ou esperados até doze meses após a data das demonstrações contábeis. Por sua vez, o subgrupo Passivo Não Circulante compreende as obrigações conhecidas e estimadas que não atendam a nenhum dos critérios para serem classificadas no passivo circulante.

De acordo com a Resolução CFC nº 1.132/08, alterada pela Resolução CFC nº 1.437/13, os registros contábeis devem ser realizados e os seus efeitos evidenciados nas demonstrações contábeis do período com os quais se relacionam, reconhecidos, portanto, pelos respectivos fatos geradores, independentemente do momento da execução orçamentária. Este processo visa garantir ao registro contábil características essenciais e indispensáveis para que seja mantida a observância aos princípios e às Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público, como a integridade e imparcialidade de tais registros.

Ademais, o art. 50, inciso II da LRF estabelece que a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, obrigando o reconhecimento de todos os passivos do Estado do Rio de Janeiro quando da ocorrência do seu fato gerador.

Não obstante a ausência de registros que evidenciem a regular execução da despesa orçamentária, a realização do fato gerador da obrigação do Estado, que surge no momento da entrega do bem / realização do serviço, exige o registro por parte da administração da obrigação a pagar no passivo, bem como da variação patrimonial diminutiva correspondente. Qualquer procedimento que não se afeioe ao descrito resultará na inadequada evidenciação das obrigações patrimoniais, gerando passivos ocultos, como de fato ocorreu no exercício de 2014.

Em que pese o exame da Coordenadoria competente apontar “a inexistência de registro, no Passivo Circulante, decorrente das obrigações contraídas pelo Estado do Rio de Janeiro, no montante de R\$1.000.863.681,48 bilhão, relativas às despesas não inscritas no exercício de 2014.”, em decorrência da assunção de obrigações sem o regular processo de despesa, remete-

¹³⁷ Conforme Mcasp (parte V, 5ª edição).

se ao subitem 5.8.1 deste relatório em que foi acolhido o posicionamento da Secretaria Geral de Controle Externo, o qual demonstrou que os efeitos desta inobservância não podem macular as Contas de Governo, devendo ser verificados nas contas de gestão dos Ordenadores de Despesa.

Desta forma, tal fato será objeto da **Observação nº 14, Ressalva nº 5 e Determinação nº 15.**

As obrigações que compõem os passivos circulante e não circulante referentes ao exercício de 2014 apresentam a seguinte composição:

Tabela 112 – Composição do Passivo Circulante e Não Circulante

R\$1

Passivo	2014	AV (%)	2013	AV (%)	AH (%)
Passivo Circulante	12.711.836.308	4,39%	13.068.046.366	5,18%	-2,73%
Obrig. trab., prev. e assist. Pg - CP	1.641.237.069	12,91%	1.473.935.461	11,28%	11,35%
Emp. e financ. a CP	2.544.722.206	20,02%	2.197.461.518	16,82%	15,80%
Fornecedores e contas a Pg a CP	2.417.935.218	19,02%	3.619.465.942	27,70%	-33,20%
Obrigações fiscais a CP	125.803.948	0,99%	115.856.571	0,89%	8,59%
Provisões a CP	199.570.436	1,57%	113.812.065	0,87%	75,35%
Demais obrigações a CP	5.782.567.430	45,49%	5.547.514.808	42,45%	4,24%
Passivo Não Circulante	276.628.038.725	95,61%	239.429.393.058	94,82%	15,54%
Obrig. trab., prev. e assist. Pg - CP	595.676.146	0,22%	807.384.563	0,34%	-26,22%
Emp. e financ. a LP	87.051.463.848	31,47%	76.547.087.273	31,97%	13,72%
Fornecedores e contas a Pg a LP	502.849.249	0,18%	195.264.247	0,08%	157,52%
Provisões a LP	177.985.024.372	64,34%	152.624.641.870	63,75%	16,62%
Demais obrigações a LP	4.157.259.309	1,50%	5.109.300.481	2,13%	-18,63%
Resultado diferido	6.335.765.802	2,29%	4.145.714.623	1,73%	52,83%
Total do passivo	289.339.875.033	100,00%	252.497.439.424	100,00%	14,59%

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado (doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15, vol. 2) e Siafem.

Nota1: as notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Nota2: valores históricos.

Nota3: AV - análise vertical.

Nota4: AH - análise horizontal (2014/2013).

O Passivo Circulante representa 4,39% das obrigações, cerca de R\$12,7 bilhões do passivo. Esse subgrupo apresentou, no exercício de 2014, redução de cerca de R\$356,2 milhões em relação ao exercício anterior (-2,73% do Passivo Circulante), decorrente da redução da conta “fornecedores e contas a pagar de curto prazo”. Nota-se que ainda não foram expurgados

todos os ativos e passivos intragovernamentais devido à dificuldade de contabilização dos saldos entre órgãos conforme Nota Explicativa 4.14 (doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15, volume 02).

Já o Passivo Não Circulante representa 95,61% das obrigações, cerca de R\$276,6 bilhões do passivo. Esse subgrupo apresentou aumento, no exercício de 2014, de cerca de R\$37,2 bilhões em relação ao exercício anterior (aumento de 15,54% do Passivo Não Circulante), ocorrido principalmente em função do aumento de obrigações advindas de empréstimos e financiamentos obtidos e do reajuste das provisões matemáticas.

Sob a ótica orçamentário-financeira o passivo é apresentado com dois grandes grupos: dívidas flutuantes e dívidas fundadas ou consolidadas, sendo que as primeiras independem de autorização orçamentária para a sua execução, enquanto as segundas dependem da referida autorização, conforme previsto pela Lei Federal nº 4.320/64.

Entretanto, ao se alterar a apresentação para o modelo contábil-patrimonial das Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público (IPSAS), os passivos serão divididos em circulantes e não circulantes. Nesse caso, os valores relativos à dívida consolidada estarão diluídos em grupos diferentes. Tal análise foi apresentada no tópico 5.4 do presente relatório.

4.3.2.2 – Provisões

As provisões representam passivos cujos prazos de pagamento ou valores são incertos, sendo reconhecidas quando houver um desembolso de caixa provável no futuro, podendo ser classificadas no curto ou longo prazo.

Este grupo representou, no exercício de 2014, 61,58% do passivo (cerca de R\$178,2 bilhões), sendo composto da seguinte maneira:

Tabela 113 – Provisões a Curto e Longo Prazo

R\$1					
Descrição	2014	AV (%)	2013	AV (%)	AH (%)
Provisões	178.184.594.808	100,00%	152.738.453.935	100,00%	16,66%
Provisões para riscos trabalhistas	666.147.980	0,37%	573.942.583	0,38%	16,07%
Provisões matemáticas previd.	176.791.321.900	99,22%	151.437.660.293	99,15%	16,74%
Provisões para riscos fiscais	40.668.791	0,02%	31.211.988	0,02%	30,30%
Provisões para riscos cíveis	385.410.835	0,22%	391.732.769	0,26%	-1,61%
Outras provisões	301.045.301	0,17%	303.906.302	0,20%	-0,94%

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado (doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15, vol. 2) e Siafem.

Nota1: as notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Nota2: valores históricos.

Nota3: AV - análise vertical.

Nota4: AH - análise horizontal (2014/2013).

A conta mais representativa do subgrupo em análise são as “provisões matemáticas previdenciárias”, responsável por 99,22% das provisões no exercício de 2014. Esta conta registra o total do passivo previdenciário, de acordo com a nota técnica atuarial do RIOPREVIDÊNCIA. As reservas matemáticas são obtidas por meio de cálculos atuariais que visam a identificar quais são os montantes de benefícios previdenciários já concedidos e a conceder, registrando-os no passivo não circulante.

A rubrica sofreu aumento neste exercício de cerca de R\$25,4 bilhões em relação ao ano anterior, o que representa um acréscimo de 16,74% no elemento patrimonial, em decorrência principalmente do reajuste apresentado na avaliação atuarial.

A análise conclusiva sobre as provisões matemáticas está sendo realizada no tópico 5.7.1.1.5, referente à avaliação atuarial do RIOPREVIDÊNCIA.

Cabe destacar que os valores evidenciados na conta “Provisões para riscos fiscais” estão subavaliados, uma vez que não constam registrados os valores constantes como passivos contingentes no anexo de riscos fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Estadual nº 6.485/13, cujo montante considerado como perda provável ou possível ultrapassa o total de R\$1.956,64 milhão, conforme apontado no tópico 4.1.1.2.2.

A ausência destes valores suprime informações relevantes às necessidades de tomada de decisão dos usuários, bem como descaracterizam a confiabilidade dos registros, que devem apresentar demonstrações contábeis neutras, imparciais, prudentes e completas em todos seus aspectos relevantes, representando fielmente a posição patrimonial, o desempenho financeiro, os fluxos de caixa e a substância econômica das transações.

Este fato será objeto de **Observação nº 18, Ressalva nº 5 e Determinação nº 20**

4.3.2.3 – Demais obrigações

Compreendem as obrigações das entidades junto a terceiros que não estão inclusas nos subgrupos anteriores, inclusive os precatórios decorrentes dessas obrigações. A evolução dos saldos das contas que compõem esse grupo e as respectivas variações podem ser demonstradas no quadro a seguir:

Tabela 114 – Demais obrigações

R\$1

Demais obrigações	2014	2013	Variação %
Consignações	1.014.415.935	1.069.419.422	-5,14%
Depósitos judiciais	197.829.522	94.662.674	108,98%
Depósitos não judiciais	179.202.756	168.980.712	6,05%
Cessão de direitos - <i>Royalties</i> - Inter União	1.456.899.028	1.649.473.699	-11,67%
Obrigações p/ convênio recebidos	632.761.352	473.388.874	33,67%
Obrigações p/ convênio recebidos - Intra	595.717.362	8.942.038	6561,99%
Seguros a pagar - Financiamentos	158.833.774	150.746.166	5,37%
Depósitos de diversas origens	145.813.770	144.231.781	1,10%
Credores por contrato em renegociação	560.641.037	523.463.900	7,10%
Depósito judicial/extrajudicial	325.645.234	325.645.234	0,00%
Obrigações c/tesouro estadual - Precatórios	163.607.709	600.824.419	-72,77%
Outras obrigações a curto prazo	351.199.950	337.735.889	3,99%
Depósitos de terceiros - Lei 11.429/06 LP	288.779.449	278.792.355	3,58%
Parcelamento de transferência a municípios LP	-	62.514.431	-100,00%
Certificado de privatização LP	93.884.111	88.486.366	6,10%
Fornecedores/credores com contrato de parcel. LP	16.913.627	21.824.757	-22,50%
Obras paralisadas - Cieps LP	-	69.427.670	-100,00%
Obrigações com empresas estaduais LP	533.450.181	533.450.181	0,00%
Cessões de direitos - <i>Royalties</i> do petróleo LP	3.224.231.444	4.054.804.224	-20,48%
Total	9.939.826.242	10.656.814.793	-6,73%

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado (doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15, vol. 2) e Siafem.

Analisando a conta “Outras obrigações a curto prazo”, constatou-se que a metodologia exposta no “Gerarel” (doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15, fl. 126), que cuida do adequado desenvolvimento e aplicação das equações de balanço, não foi suficiente para composição do saldo. Em consulta às notas explicativas não foi possível encontrar nenhuma referência às alterações ocorridas, ou de como foi constituído o saldo da referida conta.

Nota-se ainda que, nas Contas de Governo 2013, foi apresentado saldo de R\$284,6 milhões referente ao ano de 2013, para tal conta, e nas Contas de Governo 2014 apresentou-se saldo de R\$337,7 milhões para a mesma conta, sendo que em nenhum momento foram esclarecidas

as alterações ocorridas na composição dos saldos em nota explicativa. Cumpre destacar que tais inconsistências não foram evidenciadas no relatório da Auditoria Geral do Estado.

A falta de tais esclarecimentos em notas explicativas compromete a comparabilidade dos demonstrativos contábeis entre os exercícios, contrariando os preceitos de evidenciação, conforme o item 05.08.01 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 5ª Edição.

Este fato será objeto da **Observação nº 13, Ressalva nº 5 e Determinação nº 14.**

Verifica-se que houve redução no valor total do grupo “Outras obrigações”, tendo a conta “Cessões de Direitos-Royalties do Petróleo” causado o maior impacto, com baixa de R\$830,6 milhões. Esta conta destina-se ao registro dos valores a transferir à União em função do contrato celebrado em 1999, no qual o Estado antecipou parte da receita de *royalties* do petróleo, cedendo em contrapartida o direito de recebimento à União.

Em contrapartida, as contas de convênio tiveram incremento de R\$746,1 milhões decorrentes de recebimentos de recursos de convênios diversos pelo Estado do Rio de Janeiro. Este saldo está assim distribuído entre as diversas unidades gestoras:

Tabela 115 – Obrigações por convênios recebidos

R\$1		
UGE	Saldo	Part. %
Polícia Militar do Estado do RJ	366.806.187	29,86%
Secretaria de Segurança Pública	221.890.518	18,06%
Secretaria de Estado de Obras	201.368.165	16,39%
Polícia Civil do Estado do RJ	145.000.000	11,80%
Instituto de Pesos e Medidas do RJ	59.061.496	4,81%
Subsecretaria de Comunicação Social	28.878.183	2,35%
Administração Central	25.561.487	2,08%
Outras UGs	179.912.673	14,65%
Total	1.228.478.715	100%

Fonte: Siafem.

Registre-se que o saldo relativo a obrigações por convênios recebidos da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro refere-se principalmente ao acordo de cooperação de nº 18/2014, firmado entre o DETRAN e a Polícia Militar, no valor de R\$351,5 milhões, conforme 2014NE00273 (processo administrativo nº 12/006/20/2014).

4.3.2.4 – Regime especial de precatórios e sentenças judiciais a pagar

O regime especial de pagamento de precatórios foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 62/09 e gerou a transferência, em 2010, de parte da dívida do passivo financeiro para o passivo permanente, considerando o pagamento nos quinze anos autorizados no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Em 2013, foi promulgada a Lei Complementar Estadual nº 147, de 27.06.13, estabelecendo a possibilidade de utilização dos depósitos judiciais e extrajudiciais, limitada a 25% do saldo dos recursos disponível, para pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor.

Ressalte-se que a análise da gestão dos precatórios e das sentenças judiciais está sendo realizada no tópico 5.4.3 deste relatório. A evolução da conta relativa aos precatórios em 2014 pode ser assim demonstrada:

Tabela 116 – Regime especial de precatórios

				R\$1
Títulos	2014	2013	Varição	
Precatórios TJ – pessoal	420.683.143	604.740.145	(184.057.002)	
Precatórios TJ - fornecedores e credores	502.598.270	194.069.064	308.529.206	
Precatórios TRT – pessoal	29.023.385	56.843.361	(27.819.976)	
Atualização monetária	145.732.272	145.575.985	156.287	
Precatórios TRF – pessoal	237.345	225.071	12.274	
Precatórios TRF - fornecedores e credores		1.195.183	(1.195.183)	
Total	1.098.274.416	1.002.648.809	95.625.607	

Fonte: balancete geral consolidado (doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15).

Registre-se que o saldo de 2014 dos precatórios em regime especial na ordem de R\$1,1 bilhão corresponde ao somatório das contas “Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assist. a pagar LP” R\$595,6 milhões e “Fornecedores a longo prazo” R\$502,8 milhões, do Passivo Não Circulante do Balanço Patrimonial.

A baixa observada na coluna variação decorreu principalmente da quitação de precatórios no valor de R\$719,52 milhões, com a utilização dos recursos da conta depósitos judiciais e extrajudiciais com base na Lei Complementar Estadual nº 147/13, do total de R\$773,94 milhões dispendidos para pagamentos desse tipo de despesa, conforme análise apresentada no tópico 5.4.3.3 do presente relatório.

Quanto à conta atualização monetária, a análise efetuada no tópico “5.4.3.5 – Atualização Monetária (Precatórios)” revelou que se encontra superavaliada, pois embora tenha havido baixas pelo pagamento de precatórios, a baixa da conta atualização monetária não ocorreu, evidenciando-se, assim, uma superavaliação do Passivo Não Circulante. Tal fato já foi objeto de determinação nas Contas de Governo 2013, no entanto a mesma não foi cumprida, comprometendo a fidedignidade do saldo patrimonial.

Em 2014, com a normatização contábil referente a precatórios, através da rotina nº 34/2014 da Contadoria Geral do Estado, item nº 2, torna-se obrigatório o registro dos valores de precatórios compensados com valores da dívida ativa nas contas 2.2.1.1.1.02.02-“COMPENSACAO DIV. ATIVA C/PRECATORIOS TJ”, 2.2.1.1.1.03.03-“COMPENSACAO DIV. ATIVA C/PRECATORIOS TRT”, 2.2.1.1.1.04.02-“COMPENSACAO DIV. ATIVA C/PRECATORIOS TRF”, 2.2.3.1.1.03.03-“COMPENSACAO DIV. ATIVA C/PRECATORIOS TJ” ou 2.2.3.1.1.03.04-“COMPENSACAO DIV. ATIVA C/PRECATORIOS TRF”, conforme cada caso.

Em consulta a tais contas no SIAFEM constatou-se que não foi registrado nenhum valor no exercício de 2014, embora, de acordo com informações prestadas pela Procuradoria da Dívida Ativa, tenham ocorrido compensações com base na lei estadual no total de R\$227,62 milhões conforme item 5.4.3.4 do presente relatório. A ausência de tais informações compromete a observância ao princípio da transparência que deve nortear todos os atos públicos, previsto nos artigos nº 48 e nº 49 da Lei Federal 101/2000.

Este fato será objeto da **Observação nº 19 e Determinação nº 21**.

Nas contas de precatórios e sentenças judiciais a pagar registram-se os valores das sentenças judiciais contra órgãos, entidades e empresas estaduais já transitadas em julgado e encaminhadas à Secretaria de Planejamento para inclusão no orçamento.

Tabela 117 – Precatórios e sentenças judiciais a pagar

R\$1			
Títulos	2014	2013	Varição
Precatórios TJ (credores e fornecedores)	3.281.262	3.281.262	-
Outras sentenças (credores e fornecedores)	-	250.979	(250.979)
Outras sentenças (pessoal)	413.077.180	386.262.962	26.814.218
Atualização monetária	378.521	378.521	-
Total	416.736.964	390.173.724	26.563.240

Fonte: balancete geral consolidado (doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15).

Observa-se que a conta “Outras sentenças” sofreu uma variação positiva de R\$26,8 milhões, em função da contabilização de dívidas trabalhistas da UG 317300 - RIOTRILHOS.

4.3.3 – SALDO PATRIMONIAL E RESULTADO DO EXERCÍCIO

4.3.3.1 – Saldo patrimonial

Conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (parte V, 5ª edição), o patrimônio líquido compreende o valor residual dos ativos depois de deduzidos todos os passivos. Entretanto, quando o valor do passivo for maior que o valor do ativo, o resultado é denominado passivo a descoberto. Neste caso, a expressão patrimônio líquido deve ser substituída por passivo a descoberto.

De forma resumida, apresenta-se a seguir a composição do patrimônio líquido do Estado do Rio de Janeiro ao final do exercício de 2014:

Tabela 118 – Composição do patrimônio líquido

	2014	2013	R\$1 AH (%)
Patrimônio Líquido	(164.309.906.369)	(129.738.589.521)	26,65%
Patrimônio social e capital social	(34.333.679.322)	(34.333.679.322)	0,00%
Reservas de capital	3.140.321	3.140.321	0,00%
Ajustes de avaliação patrimonial	4.079.851.082	-	
Reservas de lucros	10.398.969	10.590.067	-1,80%
Demais reservas	48.476.234	411.590	11677,80%
Resultados acumulados	(134.273.047.680)	(95.590.650.076)	40,47%
Participação de não controladores	154.954.028	171.597.899	-9,70%

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado (doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15, vol. 2) e Siafem;
As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.
Nota1: AH – análise horizontal (2014/2013).

Por meio da análise horizontal, verifica-se que o Estado do Rio de Janeiro em 2014 apresentou um passivo a descoberto de R\$164,3 bilhões que, comparado ao saldo deficitário de 2013, no valor de R\$129,7 bilhões, equivale a um aumento no *deficit* patrimonial de R\$34,6 bilhões, representando um acréscimo deficitário de 26,65% do patrimônio público. Tal fato decorre do decréscimo dos bens e direitos e do aumento das obrigações.

Embora a análise do Balanço Patrimonial por meio de indicadores da gestão patrimonial esteja comprometida, é possível verificar que o Estado do Rio de Janeiro:

- teve aumentado seu endividamento em 14,59% em relação ao exercício anterior;
- possui a maioria de suas obrigações exigíveis a longo prazo; e

Ressalta-se que o saldo patrimonial apresentado no Balanço Patrimonial não reflete a atual situação do Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista a não fidedignidade do saldo de algumas contas contábeis, situação apontada nos tópicos “4.3.1 – Bens e Direitos” e “4.3.2 – Obrigações” deste relatório, quais sejam:

- superavaliação da conta “clientes”;
- subavaliação da conta “dívida ativa”;
- subavaliação da conta “direitos sobre concessões”;
- subavaliação da conta “bens imóveis”;
- superavaliação da conta “precatórios”;
- subavaliação da conta “Provisões para Riscos Fiscais”.

Constata-se que, no exercício, foram realizados ajustes no patrimônio líquido para melhor adequação às Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor. Público (DCASP), conforme apresentado na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) e na Nota Explicativa 4.23 (doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15):

1 - O saldo de R\$98 mil transferido de superávit ou déficit acumulado para ajustes de exercícios anteriores refere-se à reversão do lançamento realizado no exercício de 2013 pela utilização indevida da unidade gestora 210099 em uma operação intraorçamentária, portanto o mesmo foi regularizado através da 2014NS00001.

2 - O ajuste no valor de R\$147.797 mil que foi transferido na DMPL/2012 de “Reserva de Capital” para “Resultados Acumulados” referente à Reserva de Doação e Subvenção p/ Investimentos, registrado na Secretaria de Estado de Transportes, foi regularizado contabilmente no exercício de 2014, através da 2014NL00173.

3 - Conforme já mencionado na nota explicativa 4.8 - Participações Societárias, expurgamos do Balanço Patrimonial para fins de consolidação o montante de R\$3.221.155 mil, dos quais, R\$762.387 mil referem-se a Perdas e Deságios, R\$2.458.768 mil refere-se ao Patrimônio Líquido das Sociedades Consolidadas. Na DMPL/2014 apresentamos somente o ajuste referente à Equivalência Patrimonial do exercício R\$4.360.250 mil;

4 - Atualizamos a participação dos não controladores no Balanço Patrimonial para o montante de R\$154.954 mil conforme resultado da Equivalência Patrimonial. Sendo apresentado na DMPL/2014 o valor da variação apurada no exercício no montante de R\$16.644 mil.

Em relação a 2013, houve uma variação negativa na rubrica “ajustes de exercícios anteriores” de cerca de R\$30,8 bilhões, apresentando um saldo negativo, em 2014, de R\$5,4 bilhões, dos

quais 73% (R\$4 bilhões) decorreram de mudança de critério contábil ou de retificação de erro imputável a determinado exercício anterior não atribuível a fatos subsequentes, conforme Nota Explicativa 4.24 do doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15.

Para dar subsídios à nota explicativa dos “ajustes de exercícios anteriores”, a Contadoria Geral do Estado aprovou e divulgou, por meio da circular GAB/CGE nº 02/14, modelo de nota técnica para detalhamento das informações, conforme Orientações IPC 00/13, itens 17 e 18.

4.3.3.2 – Resultado do exercício

As alterações ocorridas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e a indicação do resultado patrimonial do exercício são evidenciadas na demonstração das variações patrimoniais do exercício, segundo o artigo 104 da Lei Federal nº 4.320/64. Essas alterações consistem nas variações quantitativas e qualitativas¹³⁸.

As variações quantitativas são decorrentes de transações no setor público que aumentam ou diminuem o patrimônio líquido¹³⁹, sendo resultantes de fatos contábeis modificativos.

Já as variações qualitativas são decorrentes de transações no setor público que alteram a composição dos elementos patrimoniais sem afetar o patrimônio líquido¹⁴⁰, sendo resultantes de fatos contábeis permutativos.

Em que pese o exame da Coordenadoria competente apontar “que o resultado encontra-se comprometido, haja vista a ausência de registro de obrigações contraídas no montante de R\$1.000.863.681”, comprometendo o regular processo de despesa, remete-se ao subitem 5.8.1 deste relatório em que foi acolhido o posicionamento da Secretaria Geral de Controle Externo, o qual demonstrou que os efeitos desta inobservância não podem macular as Contas de Governo, devendo ser verificados nas contas de gestão dos Ordenadores de Despesa.

Desse modo, o resultado patrimonial do período é apurado pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas, sendo um medidor de quanto o serviço público ofertado promoveu alterações quantitativas dos elementos patrimoniais, conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (parte V, 5ª edição).

¹³⁸ Conforme MCASP (parte V, 5ª edição).

¹³⁹ Conforme MCASP (parte V, 5ª edição).

¹⁴⁰ Conforme MCASP (parte V, 5ª edição).

Ademais, este resultado é um importante indicador de gestão fiscal, já que é o principal item que influencia na evolução do patrimônio líquido de um período, objeto de análise do anexo de metas fiscais integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias¹⁴¹.

A Demonstração das Variações Patrimoniais, demonstrada de forma resumida, encontra-se assim constituída:

Tabela 119 – Demonstração das Variações Patrimoniais – Consolidada

Variações patrimoniais quantitativas

					R\$1
Variações patrimoniais aumentativas	2014	AV(%)	2013	AV(%)	AH(%)
Impostos, taxas e contribuições de melhoria	46.120.409.951	32,77%	41.499.358.003	50,29%	11,14%
Contribuições	1.875.819.920	1,33%	1.469.043.904	1,78%	27,69%
Exploração e venda de bens, serviços e direitos	5.425.905.389	3,86%	4.074.110.246	4,94%	33,18%
Variações patrimoniais aumentativas financeiras	21.101.640.093	14,99%	16.309.012.351	19,76%	29,39%
Transferências e delegações recebidas	6.551.722.883	4,65%	5.918.434.863	7,17%	10,70%
Valorização e ganhos com ativos	1.052.043.499	0,75%	633.521.250	0,77%	66,06%
Outras variações patrimoniais aumentativas	58.620.124.724	41,65%	12.614.552.274	15,29%	364,70%
Total	140.747.666.459	100,00%	82.518.032.891	100,00%	70,57%

Variações patrimoniais diminutivas	2014	AV (%)	2013	AV (%)	AH (%)
Pessoal e encargos	18.299.703.243	10,50%	18.349.061.233	12,91%	-0,27%
Benefícios previdenciários e assistenciais	13.936.490.636	8,00%	12.526.944.565	8,82%	11,25%
Uso de bens, serviços e consumo de capital fixo	11.568.529.104	6,64%	13.152.978.714	9,26%	-12,05%
Variações patrimoniais diminutivas financeiras	39.352.693.484	22,58%	23.325.547.203	16,42%	68,71%
Transferências e delegações concedidas	15.936.626.545	9,14%	15.431.678.562	10,86%	3,27%
Desvalorização e perda de ativos	38.047.820.073	21,83%	7.219.171.998	5,08%	427,04%
Tributárias	1.396.284.314	0,80%	1.260.672.352	0,89%	10,76%
Outras variações patrimoniais diminutivas	35.743.981.374	20,51%	50.831.193.722	35,77%	-29,68%
Total	174.282.128.773	100,00%	142.097.248.350	100,00%	22,65%
Resultado patrimonial do período	(33.534.462.313)	-	(59.579.215.458)	-	-43,71%

Fontes: Demonstração das Variações Patrimoniais consolidadas (doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15, vol. 2); balancete geral consolidado (doc. TCE-RJ nº 7.007-0/15); e Siafem.

Nota1: as notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Nota2: AV - análise vertical.

Nota 3: AH - análise horizontal 2014/2013

¹⁴¹ Conforme MCASP (parte V, 5ª edição).

Foram realizadas análises vertical e horizontal com o objetivo de verificar os elementos patrimoniais mais expressivos no grupo em análise.

Desse modo, constata-se que o resultado patrimonial do exercício de 2014 foi deficitário em cerca de R\$33,5 bilhões, evidenciado pela diferença negativa entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas.

Dentre as variações patrimoniais que aumentaram o patrimônio, destacam-se aquelas decorrentes de “Impostos, taxas e contribuições de melhoria” e “Outras variações patrimoniais aumentativas”, que representaram 32,77% e 41,65%, respectivamente.

Já em relação às variações patrimoniais que diminuíram o patrimônio, sobressaem aquelas decorrentes de “Variações patrimoniais diminutivas financeiras”, “Desvalorização e perda de ativos” e “Outras variações patrimoniais diminutivas”, responsáveis por 22,58%, 21,83% e 20,5% do total, respectivamente.

Registra-se que, em 2013, o Estado do Rio de Janeiro apresentou um passivo real a descoberto de R\$129,7 bilhões, que somado ao resultado patrimonial apurado em 2014, deficitário em R\$33,5 bilhões, geraria um passivo real a descoberto de R\$163,3 bilhões. Entretanto, observa-se uma diferença de R\$1 bilhão, relativa a ajustes realizados no patrimônio, demonstrada na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido do exercício de 2014 e analisados no tópico 4.3.1.1.

Quanto às variações qualitativas, correspondem às variações decorrentes da execução orçamentária, que consistem em incorporação e desincorporação de ativos, bem como incorporação e desincorporação de passivos.

As variações patrimoniais qualitativas realizadas em 2014 estão constituídas conforme demonstrado a seguir:

Tabela 120 – Variações patrimoniais qualitativas

R\$1		
Descrição	2014	2013
Incorporação de ativo	875.846.779	909.532.803
Desincorporação de passivo	3.450.203.139	2.832.809.081
Incorporação de passivo	7.605.490.450	5.030.290.121
Desincorporação de ativo	5.667.452.751	4.403.558.351

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado (doc. TCE-RJ nº 8.774-0/14, vol. 2); balancete geral consolidado (doc. TCE-RJ nº 8.799-0/14); Siafem; e CG 2013 (processo TCE-RJ nº 105.879-8/14).

Nota1: As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Registra-se que serão consideradas apenas as variações qualitativas decorrentes das receitas e despesas de capital, tendo em vista a relevância da informação. Conforme o pronunciamento conceitual básico do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), para serem úteis, as informações devem ser relevantes às necessidades dos usuários na tomada de decisões. As informações são relevantes quando podem influenciar as decisões econômicas dos usuários, ajudando-os a avaliar o impacto de eventos passados, presentes ou futuros ou confirmando ou corrigindo as suas avaliações anteriores.

Dentre as variações patrimoniais qualitativas destacam-se:

- a desincorporação do ativo (R\$5,7 bilhões), em que um dos fatores relevantes foi a cessão de recebíveis do RIOPREVIDÊNCIA, a título de *royalties* e participações especiais, no valor total de R\$5,4 bilhões (94,74%) do total, conforme tópico 5.6.1 do presente relatório;
- a incorporação do passivo no valor de R\$7,6 bilhões, que se refere integralmente ao montante de operações de crédito contraídas, sendo que R\$2 bilhões foram aplicados na expansão e consolidação das linhas do metrô, correspondendo a 30,70% do total de recursos provenientes de operações de crédito, conforme tópico 5.4.2.2.1 do presente relatório;
- a desincorporação do passivo no montante de R\$3,4 bilhões, que diz respeito integralmente à despesa de capital com a amortização da dívida, conforme tópico 5.4.1.1.

4.3.4 – CONTAS DE COMPENSAÇÃO

No quadro referente às compensações que compõem o Balanço Patrimonial do exercício de 2014 deverão ser incluídos os atos potenciais do ativo e do passivo que possam, imediata ou indiretamente, vir a afetar o patrimônio, como, por exemplo, direitos e obrigações conveniadas ou contratadas; responsabilidade por valores, títulos e bens de terceiros; garantias e contragarantias de valores recebidas e concedidas; e outros atos potenciais do ativo e do passivo, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 121 – Compensações

R\$1

Saldo dos atos potenciais ativos	2014	2013	AH (%)
Exec. de dir. conv. e outros instr. congêneres	14.435.435.444	12.928.097.246	11,66%
Execução de direitos contratuais	166.862.709	45.083.127	270,12%
Total	14.602.298.154	12.973.180.373	12,56%

Saldo dos atos potenciais passivos	2014	2013	AH(%)
Exec. de obrig. conv. e outros instr. congêneres	9.498.403.918	7.743.359.858	22,67%
Execução de obrigações contratuais	41.514.375.450	33.836.122.328	22,69%
Total	51.012.779.368	41.579.482.186	22,69%

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado (doc. TCE-RJ nº 8.774-0/14, vol. 2) e Siafem.
As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.
Nota1: AH – análise horizontal (2014/2013).

A análise horizontal revela que houve aumento dos atos potenciais em relação ao exercício anterior. Esse acréscimo foi de 12,56% nos atos potenciais ativos e 22,69% nos atos potenciais passivos - cerca de R\$1,6 bilhão e R\$9,4 bilhões, respectivamente.

O aumento verificado nos atos potenciais ativos decorre principalmente da variação positiva na “execução de direitos conveniados e outros instrumentos congêneres”, de 11,66% em relação ao exercício anterior (montante aproximado de R\$1,5 bilhão).

Já o aumento constatado nos atos potenciais passivos refere-se principalmente à variação positiva na “execução de obrigações contratuais”, de 22,69% em relação ao exercício anterior - cerca de R\$7,7 bilhões.

Frise-se que o uso das contas de compensação tem finalidade de controle interno, para registro de possíveis alterações patrimoniais futuras e como fonte de dados para a elaboração de notas explicativas.

4.3.5 – INDICADORES DA GESTÃO PATRIMONIAL

A análise de relatórios contábeis encontra seu ponto mais importante no cálculo e avaliação do significado de quocientes, relacionando itens e grupos dos demonstrativos entre si.

A análise de balanços visa a relatar, com base nas informações contábeis, a posição econômico-financeira atual, as causas que determinaram a evolução apresentada e as tendências futuras. Em resumo a finalidade é transparecer o que aconteceu no passado, fornecer algumas bases para avaliar o presente e inferir o que poderá acontecer no futuro da entidade.

Dessa forma, os índices da gestão patrimonial são relações entre contas ou grupo de contas do Balanço Patrimonial estabelecidas entre duas grandezas, já que a atividade de analisar as demonstrações contábeis é facilitada, uma vez que a apreciação de certas relações ou percentuais é mais significativa que a observação de montantes por si só.

A escolha dos índices adequados, em face ao objetivo da análise, é fator primordial para que essa seja bem sucedida.

A utilização de índices como fonte de informação na área governamental passou a ser uma realidade a partir do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (parte V), que traz índices-padrão buscando refinar a atividade de análise dos balanços públicos.

A avaliação dos elementos do ativo e passivo para o exercício de 2014, mediante a análise por quocientes, ficou comprometida, tendo em vista a não fidedignidade dos saldos de alguns elementos, sobretudo a ausência de registro da variação patrimonial diminutiva no valor de R\$1.000.863.681.

Em que pese o exame da Coordenadoria competente, remete-se ao subitem 5.8.1 deste relatório em que foi acolhido o posicionamento da Secretaria Geral de Controle Externo, o qual demonstrou que os efeitos desta inobservância não podem macular as Contas de Governo, devendo ser verificados nas contas de gestão dos Ordenadores de Despesa.

4.4. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DO PODER EXECUTIVO

A Norma Brasileira de Contabilidade NBC-T 16.6 R1 conceitua a demonstração contábil como a técnica contábil que evidencia, em período determinado, as informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio de entidades do setor público e suas mutações.

Ainda, conforme informação do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 5ª edição, as demonstrações contábeis aplicadas ao Setor Público são compostas pelas demonstrações enumeradas pela Lei nº 4.320/1964, pelas exigidas pela NBC-T 16.6 R1 – Demonstrações Contábeis e as exigidas pela Lei Complementar nº 101/2000, as quais são:

- a. Balanço Orçamentário;
- b. Balanço Financeiro;
- c. Balanço Patrimonial;
- d. Demonstração das Variações Patrimoniais;
- e. Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC);
- f. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL); e
- g. Notas Explicativas

No entanto, a análise deste tópico deter-se-á aos Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e à Demonstração das Variações Patrimoniais do Poder Executivo.

4.4.1 – BALANÇO ORÇAMENTÁRIO DO PODER EXECUTIVO

O Balanço Orçamentário, definido na Lei nº 4.320/64, demonstra as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas. Esse balanço também está previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, porém de forma mais detalhada e com periodicidade de publicação bimestral.

O Balanço Orçamentário é estruturado de forma a evidenciar a integração entre o planejamento e a execução orçamentária.

Esse demonstrativo detalha as receitas por categoria econômica e origem, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada e o saldo, podendo esse resultar em excesso ou déficit de arrecadação. Quanto às despesas, essas são apresentadas por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando a dotação inicial, a dotação atualizada para o exercício, as despesas empenhadas, as despesas liquidadas, as despesas pagas e o saldo da dotação.

Tabela 122 – Balanço Orçamentário resumido – Poder Executivo

R\$1

Receita Orçamentária	2014					
	Atualizada (a)	AV(%)	Realizada (r)	AV(%)	AH(%)	Saldo (r-a)
Receitas correntes	67.256.064.386	100,00%	60.081.686.541	100,00%	-10,67%	(7.174.377.845)
Receita tributária	37.085.351.349	55,14%	36.664.820.105	61,02%	-1,13%	(420.531.244)
Receita de contribuições	1.294.560.723	1,92%	4.408.734.227	7,34%	240,56%	3.114.173.504
Receita patrimonial	19.150.237.032	28,47%	8.928.250.605	14,86%	-53,38%	(10.221.986.427)
Receita agropecuária	158.886	0,00%	66.346	0,00%	-58,24%	(92.540)
Receita industrial	65.390.951	0,10%	185.942.034	0,31%	184,35%	120.551.083
Receita de serviços	546.111.781	0,81%	679.637.578	1,13%	24,45%	133.525.797
Transferências correntes	6.655.195.274	9,90%	5.633.373.759	9,38%	-15,35%	(1.021.821.515)
Outras receitas correntes	2.459.058.390	3,66%	3.580.861.887	5,96%	45,62%	1.121.803.497
Receitas de capital	11.165.884.949	100,00%	14.197.374.100	100,00%	27,15%	3.031.489.151
Operações de crédito	7.705.112.126	69,01%	7.605.490.450	53,57%	-1,29%	(99.621.676)
Alienação de bens	1.063.415.317	9,52%	5.411.744.090	38,12%	408,90%	4.348.328.773
Amortização de Empréstimos	81.046.905	0,73%	279.711.255	1,97%	245,12%	198.664.350
Transferências de capital	2.316.244.211	20,74%	900.375.045	6,34%	-61,13%	(1.415.869.166)
Outras receitas de capital	66.390	0,00%	53.260	0,00%	-19,78%	(13.130)
Total	78.421.949.335		74.279.060.641		-5,28%	(4.142.888.694)

Despesa Orçamentária	2014					
	Atualizada (a)	AV(%)	Empenhada (e)	AV(%)	AH(%)	Saldo dotação (e-a)
Despesas correntes	59.746.718.160	100,00%	57.808.927.471	100,00%	-3,24%	(1.937.790.689)
Pessoal e Encargos Sociais	16.788.665.007	28,10%	16.146.199.102	27,93%	-3,83%	(642.465.905)
Juros e Encargos da Dívida	3.234.325.206	5,41%	3.232.684.942	5,59%	-0,05%	(1.640.264)
Outras Despesas Correntes	39.723.727.946	66,49%	38.430.043.427	66,48%	-3,26%	(1.293.684.519)
Despesa de capital	14.974.857.051	100,00%	11.077.521.762	100,00%	-26,03%	(3.897.335.289)
Investimentos	11.165.680.730	74,56%	7.537.568.617	68,04%	-32,49%	(3.628.112.113)
Inversões Financeiras	204.819.903	1,37%	89.750.006	0,81%	-56,18%	(115.069.897)
Amortização da Dívida	3.604.356.418	24,07%	3.450.203.139	31,15%	-4,28%	(154.153.279)
Reserva de Contingência	300.000	100,00%	-	0,00%	-100,00%	(300.000)
Total	74.721.875.211		68.886.449.233		-7,81%	(5.835.425.978)
Superávit Orçamentário	5.392.611.408					

Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15 e SIG/Siaferm RJ. Incluídas as transações intraorçamentárias.

Notas: 1 - AV - Análise Vertical; e

2 - AH - Análise Horizontal (2014/2013).

4.4.1.1 – Receitas

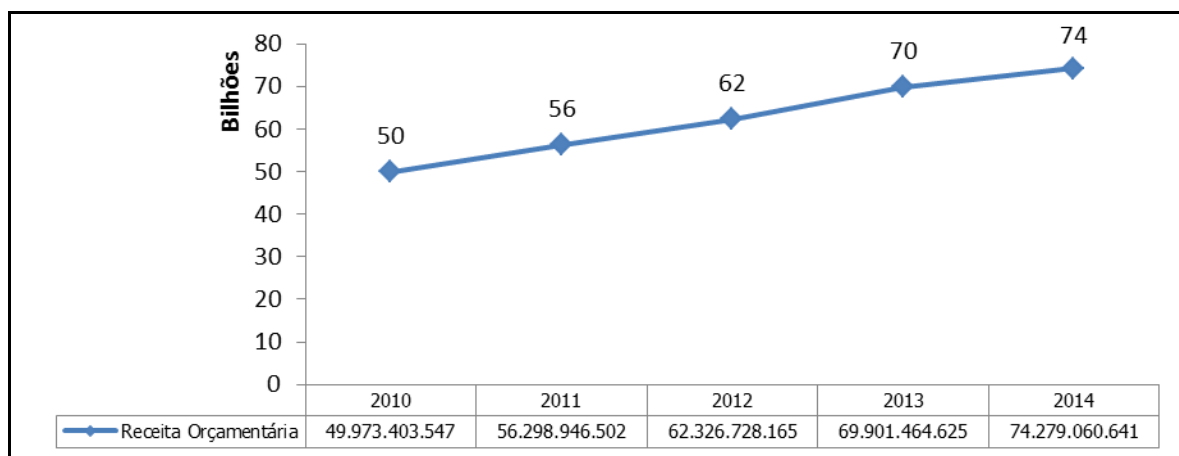
A partir da tabela apresentada, observa-se que, durante o exercício em análise, a arrecadação total do Poder Executivo foi de R\$74.279,06 milhões, sendo R\$60.081,69 milhões (80,89%) referentes às receitas correntes e R\$14.197,37 milhões (19,11%), às receitas de capital.

Entre as receitas correntes, a receita tributária foi a que apresentou o maior montante arrecadado, cerca de R\$36.664,82 milhões (61,02%). Porém, ao verificar a arrecadação em comparação ao montante atualizado da receita corrente, a receita de contribuições apresentou uma realização de R\$3.114,17 milhões (240,56%) acima do previsto. Também merece destaque no grupo das receitas correntes a receita industrial, apresentando uma variação de 184,35% entre o valor previsto e o arrecadado.

Em relação às receitas de capital, as operações de crédito destacaram-se em relação às demais, contribuindo com o montante de R\$7.605,49 milhões (53,57%). No entanto, em comparação à atualização da receita de capital, a alienação de bens apresentou a maior variação positiva do grupo, R\$4.348,33 milhões (408,90%).

Apesar do excesso de arrecadação apresentado pelas receitas de capital, R\$3.031,49 milhões, observa-se que o Poder Executivo apurou no exercício de 2014 insuficiência de arrecadação no valor de R\$4.142,89 milhões - correspondente à 5,28% do total da receita orçamentária atualizada.

Gráfico 45 – Evolução da Receita Orçamentária



Fonte: CG 2010 a 2013, doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15 e SIG/Siafem.

A receita orçamentária arrecadada apresenta um aumento ao longo do período de 2010 a 2014. Em comparação ao exercício de 2013, apura-se um crescimento de 6,26%, em termos nominais.

Cumprir ainda destacar que, quanto à arrecadação da receita, os valores apresentados no Balanço Orçamentário do Poder Executivo (doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15, volume 4, fls. 10) estão em consonância com os dados extraídos do SIAFEM.

4.4.1.2 – Despesas

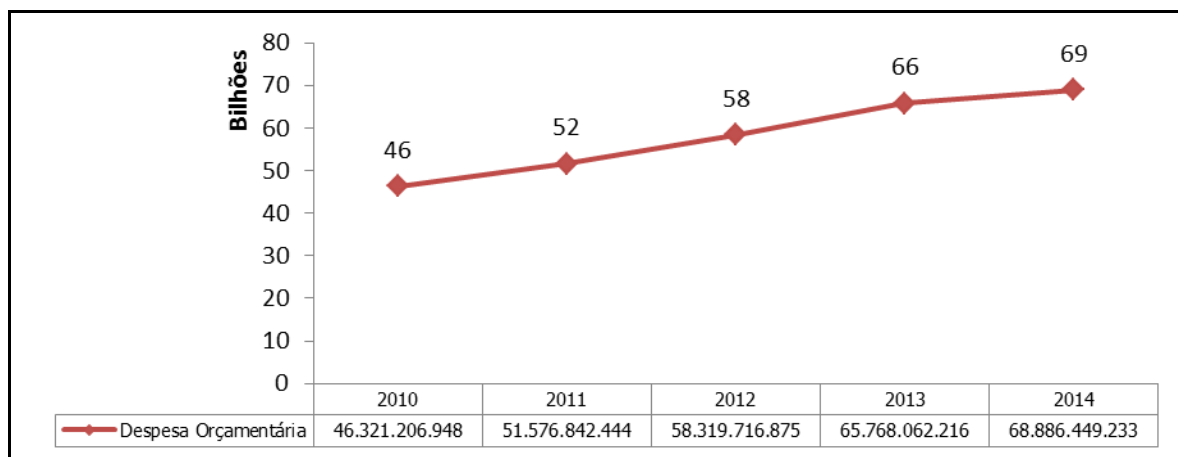
Despesa pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para custear os serviços públicos (despesas correntes) prestados à sociedade ou para a realização de investimentos (despesas de capital).

A despesa empenhada pelo Poder Executivo, conforme apresentando no Balanço Orçamentário resumido, foi de R\$68.886,45 milhões, sendo R\$57.808,93 milhões (83,92%) referentes às despesas correntes e R\$11.077,52 milhões (16,08%) às despesas de capital.

O grupo outras despesas correntes é o que apresenta o maior consumo de recursos, cerca de R\$38.430,04 milhões (66,49%). Coube também a esse grupo a maior economia orçamentária da categoria (R\$1.293,68 milhões), equivalente a 66,76% do total da economia orçamentária em despesas correntes, que foi de R\$1.937,79 milhões.

Em relação às despesas de capital, os investimentos representaram 68,04% (R\$7.537,57 milhões) da categoria. No entanto, do montante obtido através da economia orçamentária sobre as despesas de capital (R\$3.897,34 milhões), 93,09% (R\$3.628,11) foram obtidos pela não utilização de recursos para a execução de despesas com investimentos.

Gráfico 46 – Evolução da Despesa Liquidada – Poder Executivo



Fonte: CG 2010 a 2013 e doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15 e SIG/Siafem.

A despesa liquidada apresenta um aumento contínuo ao longo do período de 2010 a 2014. Em comparação ao exercício de 2013, apura-se um crescimento de 4,74% (R\$3.118,39 milhões), em termos nominais.

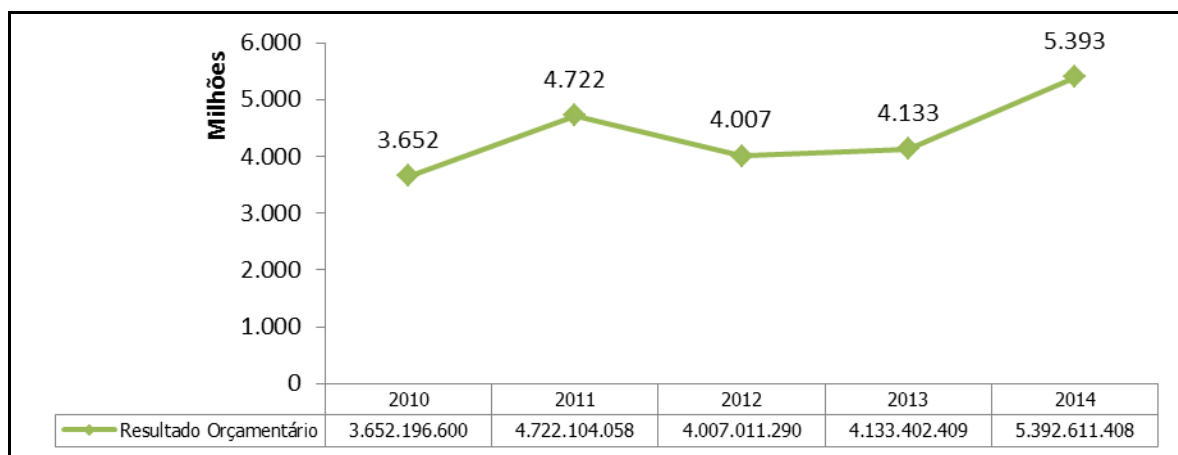
Cumpra ainda destacar que, quanto à execução da despesa, os valores apresentados no Balanço Orçamentário do Poder Executivo (doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15, volume 4, fls. 10) estão em consonância com os dados extraídos do SIAFEM.

Em que pese o exame da Coordenadoria competente apontar “que os valores apresentados neste tópico estão subavaliados uma vez que o Estado do Rio de Janeiro deixou de empenhar e liquidar despesas no montante de R\$1.000.863.681”, em decorrência da assunção de obrigações sem o regular processo de despesa, remete-se ao subitem 5.8.1 deste relatório em que foi acolhido o posicionamento da Secretaria Geral de Controle Externo, o qual demonstrou que os efeitos desta inobservância não podem macular as Contas de Governo, devendo ser verificados nas contas de gestão dos Ordenadores de Despesa.

4.4.1.3 – Resultado Orçamentário

Ao confrontar a Receita Realizada com a Despesa Empenhada, verifica-se que o Poder Executivo Estadual apurou *superavit* orçamentário no valor total de R\$5.392,61 milhões.

Gráfico 47 – Evolução do Resultado Orçamentário



Fonte: CG 2010 a 2013 e doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15 e SIG.

Excetuando-se a queda observada entre os exercícios de 2011 e 2012, os resultados orçamentários apresentam um crescimento contínuo de *superavit* no período de 2010 a 2014. Em comparação ao exercício de 2013, houve um crescimento de 30,46% (R\$1.259,21 milhões), em termos nominais.

Porém, o *superavit* apurado no exercício encontra-se comprometido em virtude da existência de obrigações contraídas sem o processamento regular da despesa, no montante de R\$1.000.863.681.

4.4.2 – BALANÇO FINANCEIRO DO PODER EXECUTIVO

O Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte, conforme o artigo 103 da Lei nº 4.320/64.

Através do Balanço Financeiro é possível apurar o resultado financeiro do exercício que corresponde:

I - à diferença entre o somatório dos ingressos orçamentários com os extraorçamentários e dos dispêndios orçamentários e extraorçamentários; ou

II - à diferença entre o saldo em espécie para o exercício seguinte e o saldo em espécie do exercício anterior.

O Balanço Financeiro do Poder Executivo referente ao exercício de 2014 apresenta, de forma resumida, os seguintes valores:

Tabela 123 – Balanço Financeiro resumido – Poder Executivo

R\$1

Ingressos				
Especificação	2013	2014	AV(%)	AH(%)
Receita orçamentária	69.901.464.625	74.279.060.642	44,65%	6,26%
Trans. Financeiras Recebidas	69.217.929.395	65.677.969.380	39,48%	-5,11%
Recebimentos extraorçamentários	16.774.229.529	18.301.035.612	11,00%	9,10%
Saldo em espécie do exercício anterior	6.806.929.289	8.085.313.198	4,86%	18,78%
Total	162.700.552.838	166.343.378.831	100,00%	2,24%

Dispêndios				
Especificação	2013	2014	AV(%)	AH(%)
Despesa orçamentária	65.768.062.217	68.886.449.234	41,41%	4,74%
Trans. Financeiras Concedidas	74.135.059.260	70.953.173.795	42,65%	-4,29%

Pagamentos extraorçamentários	14.712.118.163	19.116.393.008	11,49%	29,94%
Saldo em espécie para o exercício seguinte	8.085.313.198	7.387.362.795	4,44%	-8,63%
Total	162.700.552.838	166.343.378.831	100,00%	2,24%

Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15 e SIG/Siafem.

Notas: 1 - AV - Análise Vertical; e

2 - AH - Análise Horizontal (2014/2013).

Observa-se que a receita orçamentária superou a despesa orçamentária em R\$5.392,61 milhões, enquanto as transferências financeiras recebidas e os recebimentos extraorçamentários foram inferiores às transferências financeiras concedidas e pagamentos extraorçamentários em R\$6.090,56 milhões.

A receita orçamentária no total de R\$74.279,06 milhões equivalente a 44,65% dos ingressos e as transferências financeiras concedidas no valor de R\$70.953,17 milhões correspondente a 42,65% dos dispêndios, são as principais participações em ingressos e dispêndios, respectivamente.

Dentre os valores que constituem os ingressos, as transferências financeiras recebidas apresentaram redução, em termos nominais, de 5,11% (-R\$3.539,96 milhões) em relação ao exercício de 2013.

Os pagamentos extraorçamentários apresentaram variação, em termos nominais, em relação ao exercício anterior, de 29,94% (R\$4.404,27 milhões).

Na apuração do resultado financeiro verifica-se um resultado deficitário de R\$697,95 milhões (-8,63%).

Porém, ressalte-se que este resultado não deve ser entendido como *superavit* ou *deficit* financeiro do exercício, cuja apuração é obtida por meio do Balanço Patrimonial.

O saldo disponível para o exercício de 2015, no valor de R\$7.387,36 milhões, registrado no Balanço Financeiro, está em consonância com o saldo disponível evidenciado no Balanço Patrimonial, e pode ser assim demonstrado:

Tabela 124 – Disponibilidades – Poder Executivo

Disponível	R\$1			
	2013	2014	AV(%)	AH (%)
Caixa	72.132	37.625	0,00%	-47,84%
Bancos conta movimento	1.277.764.602	1.831.467.514	24,79%	43,33%
Aplicações Financeiras	6.284.401.723	4.856.743.305	65,74%	-22,72%
Rede arrecadadora	35.531.607	120.104.031	1,63%	238,02%

Depósitos à disposição do Tesouro Estadual	2.036.132	-	0,00%	-100,00%
Depósitos à disposição em Entidades Estaduais	-	1.376.600	0,02%	100,00%
Depósitos à disposição Judiciário - Pagamento Precatórios	-	63.421.572	0,86%	100,00%
Investimentos em seg. renda fixa/fundos investimento	485.507.002	514.212.149	6,96%	5,91%
Total	8.085.313.198	7.387.362.795	100,00%	-8,63%

Fonte: CG 2010 a 2013, doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15 e SIG/Siafem.

Notas: 1 - AV - Análise Vertical; e

2 - AH - Análise Horizontal (2014/2013).

Observa-se da tabela acima, dentre as contas que constituem o disponível do Poder Executivo, que as contas Aplicações financeiras e Bancos conta movimento representaram mais de 90% das disponibilidades do poder.

Com respeito à variação das contas no biênio, destaca-se o aumento, em termos nominais, em aproximadamente 238% (R\$84,57 milhões), do valor apresentado na conta Rede arrecadadora (valores recebidos pelos agentes bancários autorizados pelo Estado a coletar os tributos, multas e demais créditos dos contribuintes, porém ainda indisponíveis para utilização do Tesouro Estadual – doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15, fl. 34).

Tabela 125 – Evolução das Disponibilidades – Poder Executivo

R\$1

Disponível	2010	2011	2012	2013	2014
Caixa	179.947	142.783	106.222	72.132	37.625
Bancos conta movimento	1.124.151.969	2.112.167.638	1.736.543.138	1.277.764.602	1.831.467.514
Aplicações Financeiras	3.427.768.560	3.349.028.955	4.745.429.910	6.284.401.723	4.856.743.305
Rede arrecadadora	469.099.649	446.260.283	41.734.380	35.531.607	120.104.031
Depósitos à disposição do Tesouro Estadual	30.311.385	18.842.113	31.388.514	2.036.132	-
Depósitos à disposição em Entidades Estaduais	-	-	-	-	1.376.600
Depósitos à disposição Judiciário - Pagamento Precatórios	-	-	-	-	63.421.572
Invest. em seg. renda fixa/fundos invest.	558.529.134	1.137.209.375	285.731.227	485.507.002	514.212.149
Total	5.610.040.644	7.063.651.147	6.840.933.391	8.085.313.198	7.387.362.795

Fonte: CG 2010 a 2013, doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15 e SIG/Siafem RJ.

4.4.3 – BALANÇO PATRIMONIAL DO PODER EXECUTIVO

O Balanço Patrimonial, estruturado em Ativo, Passivo e Patrimônio Líquido, evidencia qualitativa e quantitativamente a situação patrimonial da entidade pública.

O Balanço Patrimonial do Poder Executivo, demonstrado de forma resumida, encontra-se assim constituído:

Tabela 126 – Balanço Patrimonial Resumido - Poder Executivo

R\$1

Ativo	2013	AV(%)	2014	AV(%)	AH(%)
Ativo Circulante	17.729.480.806	14,16%	17.735.057.768	14,06%	0,03%
Ativo Não circulante	107.477.368.622	85,84%	108.382.744.577	85,94%	0,84%
Total Geral	125.206.849.428	100%	126.117.802.344	100,00%	0,73%

Passivo	2013	AV(%)	2014	AV(%)	AH
Passivo Circulante	14.478.602.599	5,66%	13.123.449.468	4,50%	-9,36%
Passivo Não circulante	241.259.301.085	94,34%	278.531.732.867	95,50%	15,45%
Total do passivo	255.737.903.684	100,00%	291.655.182.335	100,00%	14,04%
Patrimônio Líquido - PL	(130.531.054.256)	-104,25%	(165.537.379.991)	-131,26%	26,82%
Total Geral	125.206.849.428	100%	126.117.802.344	100,00%	0,73%

Ativo	2013	2014	AH(%)	Passivo	2013	2014	AH(%)
Ativo Financeiro	8.085.313.198	7.387.362.795	-8,63%	Passivo Financeiro	5.714.661.298	4.483.374.506	-21,55%
Ativo Permanente	117.121.536.230	118.730.439.549	1,37%	Passivo Permanente	250.436.780.801	287.347.203.362	14,74%
Saldo Patrimonial	(130.944.592.671)	(165.712.775.524)	26,55%				
Res. Financeiro	2.370.651.900	2.903.988.289	22,50%				

Compensações

Saldo dos atos potenciais ativos

	2013	AV(%)	2014	AV(%)	AH
Exec. de dir. conv. e outros instr. congêneres	12.917.396.754	99,65%	14.424.702.223	98,86%	11,67%
Execução de direitos contratuais	45.083.127	0,35%	166.862.709	1,14%	270,12%
Total	12.962.479.881	100%	14.591.564.933	100,00%	12,57%

Saldo dos atos potenciais ativos

	2013	AV(%)	2014	AV(%)	AH
Exec. de obrig. conv. e outros instr. Cong.	7.635.496.547	18,53%	9.317.772.123	18,53%	22,03%
Exec. De obrigações contratuais	33.570.665.904	81,47%	40.974.163.258	81,47%	22,05%
Total Geral	41.206.162.451	100%	50.291.935.381	100,00%	22,05%

Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15 (volume 4) e SIG/Siafem RJ.

Notas: 1 - AV - Análise Vertical

2 - AH - Análise Horizontal (2014/2013)

Observa-se que o grupo do ativo, no montante de R\$126,12 bilhões, é representado por 14,06% de Ativo Circulante (cerca de R\$17,74 bilhões) e 85,94% de Ativo Não Circulante (R\$108,38 bilhões), subgrupo esse que, portanto, possui maior representatividade dentro do grupo dos bens e direitos.

Observa-se o acréscimo do grupo do ativo, em termos nominais, em 0,73% (R\$910,95 milhões) em relação ao exercício anterior, sendo o não circulante o subgrupo a apresentar a maior variação percentual do ativo.

O grupo do passivo, por sua vez, é composto por 4,50% de passivo circulante (R\$13,12 bilhões) e 95,50% de passivo não circulante (R\$278,53 bilhões), cabendo a esse subgrupo maior representatividade dentro do grupo das obrigações.

Em relação à variação temporal do grupo do passivo, observa-se o acréscimo, em termos nominais, de 14,04% (R\$35,92 bilhões) em relação ao exercício anterior, sendo o passivo não circulante o subgrupo que mais contribuiu para alteração da situação patrimonial do ente.

Em consulta às Contas de Gestão 2013 (processo TCE-RJ nº 105.879-8/14), verifica-se que o saldo das contas patrimoniais do exercício apresentou um passivo a descoberto de R\$130,53 bilhões. Em 2014 constatou-se um passivo a descoberto de R\$165,54 bilhões. Logo, houve

um aumento desse passivo (+R\$35,01 bilhões) e variação negativa (-26,82%) do patrimônio público.

Em 2014, o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro apresentaram saldo de R\$7,39 bilhões e R\$4,48 bilhões, respectivamente. Logo, por meio da diferença positiva entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro, conclui-se que o Estado do Rio de Janeiro apresentou *superavit* financeiro de R\$2,91 bilhões, utilizado apenas para fins de abertura de créditos adicionais, que devem conjugar, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas, em cumprimento ao art. 43, §2º, da LF nº 4.320/64.

Comparando-se o resultado financeiro apurado com o do exercício anterior (CG 2013), verifica-se aumento de cerca de R\$533 milhões (22,50%), apesar dos créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários (Ativo Financeiro) terem diminuído 8,63%. Entretanto, a dívida flutuante e outros compromissos exigíveis cujo pagamento independa de autorização orçamentária (passivo financeiro) diminuíram 21,55%.

Ao se confrontar o valor do passivo permanente apresentado no Balanço Patrimonial com o demonstrado no BALANSINT/SIAFEM, R\$287.346.916.178, a seguir reproduzido, observa-se que o mesmo está divergente, influenciando o valor do saldo patrimonial apurado.

SIAFEM2014-CONTAB,CONSULTAS,BALANSINT (DEM. BAS.P/APURACAO BAL GERAL) ____ CONSULTA EM 07/05/2015 AS 15:28

RESUMO GERAL

TELA: 12

ATIVO FINANCEIRO	7.387.362.795,04
PASSIVO FINANCEIRO	4.483.374.505,39
ATIVO PERMANENTE	118.730.439.549,42
PASSIVO PERMANENTE	287.346.916.178,95
SALDO PATRIMONIAL	-165.712.488.339,88

Este fato será objeto da **Observação nº 13, Ressalva nº 5 e Determinação nº 14.**

Em que pese o exame da Coordenadoria competente apontar “que os valores apresentados neste tópico não apresentam com fidedignidade a real situação patrimonial do Poder Executivo uma vez que não foram de empenhadas e liquidadas despesas no montante de R\$1.000.863.681”, em decorrência da assunção de obrigações sem o regular processo de despesa, remete-se ao subitem 5.8.1 deste relatório em que foi acolhido o posicionamento da

Secretaria Geral de Controle Externo, o qual demonstrou que os efeitos desta inobservância não podem macular as Contas de Governo, devendo ser verificados nas contas de gestão dos Ordenadores de Despesa.

4.4.3.1 – Bens e Direitos do Poder Executivo

O Ativo Circulante do Poder Executivo, no montante de R\$17,74 bilhões, compreende os ativos que atendam a qualquer um dos seguintes critérios: sejam caixa ou equivalente de caixa, sejam realizáveis ou mantidos para venda ou consumo dentro do ciclo operacional da entidade, sejam mantidos primariamente para negociação ou tenham a expectativa de realização em até doze meses da data das demonstrações contábeis. A tabela a seguir demonstra sua composição ao final de 2014:

Tabela 127 – Ativo Circulante do Poder Executivo

R\$1

Ativo	2013	AV(%)	2014	AV(%)	AH(%)
Ativo Circulante	17.729.480.806	100,00%	17.735.057.768	100,00%	0,03%
Caixa e equivalentes de caixa	8.085.313.198	45,60%	7.387.362.795	41,65%	-8,63%
Créditos a curto prazo	1.944.447.751	10,97%	2.473.447.536	13,95%	27,21%
Demais créditos e valores a CP	6.369.319.286	35,93%	7.082.817.783	39,94%	11,20%
Investimentos e aplic. temp. a CP	260.537.622	1,47%	-	0,00%	-100,00%
Estoques	846.021.559	4,77%	690.076.256	3,89%	-18,43%
VPD pagas antecipadamente	223.841.391	1,26%	101.353.397	0,57%	-54,72%

Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15 e SIG/Siafem.

Notas: 1 - AV - Análise Vertical; e

2 - AH - Análise Horizontal (2014/2013).

Já o Ativo Não Circulante do Poder Executivo, no montante de R\$108,38 bilhões, compreende os ativos que têm expectativa de realização após doze meses da data das demonstrações contábeis. É composto pelo ativo realizável a longo prazo, investimentos, imobilizado e intangível, sendo demonstrado da seguinte forma no exercício em análise:

Tabela 128 – Ativo Não Circulante do Poder Executivo

R\$1

Ativo	2013	AV(%)	2014	AV(%)	AH(%)
Ativo Não Circulante	107.477.368.622	100,00%	108.382.744.577	100,00%	0,84%
Ativo realizável a longo prazo	82.488.370.299	76,75%	77.218.152.911	71,25%	-6,39%
Investimentos	11.228.187.634	10,45%	12.206.303.287	11,26%	8,71%
Imobilizado	13.746.606.100	12,79%	18.945.056.919	17,48%	37,82%
Intangível	14.204.589	0,01%	13.231.458	0,01%	-6,85%

Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15 e SIG/Siafem.

Notas: 1 - AV - Análise Vertical; e
2 - AH - Análise Horizontal (2014/2013).

4.4.3.2 – Obrigações do Poder Executivo

O Passivo Circulante do Poder Executivo, no montante de R\$13,12 bilhões, compreende os passivos exigíveis até doze meses da data das demonstrações contábeis, além das obrigações conhecidas e estimadas que atendam a qualquer um dos seguintes critérios: tenham prazos estabelecidos ou esperados dentro do ciclo operacional da entidade; sejam mantidos primariamente para negociação; sejam valores de terceiros ou retenções em nome deles, quando a entidade do setor público for fiel depositária, independentemente do prazo de exigibilidade. A tabela a seguir demonstra sua composição ao final do exercício de 2014:

Tabela 129 – Passivo Circulante do Poder Executivo

R\$1

Passivo	2013	AV(%)	2014	AV(%)	AH(%)
Passivo Circulante	14.478.602.599	100,00%	13.123.449.468	100,00%	-9,36%
Obrig. trab. prev. e assist. a pagar CP	1.293.006.865	8,93%	1.361.647.377	10,38%	5,31%
Empréstimos e financiamentos a CP	2.197.461.518	15,18%	2.544.722.206	19,39%	15,80%
Fornecedores e contas a pagar a CP	3.434.206.638	23,72%	2.377.518.416	18,12%	-30,77%
Obrigações fiscais a CP	116.410.678	0,80%	321.460.898	2,45%	176,14%
Provisões a CP	113.812.065	0,79%	194.919.949	1,49%	71,26%
Demais obrigações a CP	7.323.704.835	50,58%	6.323.180.622	48,18%	-13,66%

Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15 e SIG/Siafem.

Notas: 1 - AV - Análise Vertical; e
2 - AH - Análise Horizontal (2014/2013).

Já o Passivo Não Circulante do Poder Executivo, equivalente a R\$278,53 bilhões, compreende as obrigações conhecidas e estimadas que não atendam a nenhum dos critérios para serem classificadas no Passivo Circulante, sendo demonstrado da seguinte forma ao final do exercício de 2014:

Tabela 130 – Passivo Não Circulante do Poder Executivo

R\$1					
Passivo	2013	AV(%)	2014	AV(%)	AH(%)
Passivo Não Circulante	241.259.301.086	100,00%	278.531.732.867	100,00%	15,45%
Obrig. Trab. Prev. Assist. a pagar LP	807.384.563	0,33%	595.676.146	0,21%	-26,22%
Empréstimos e financiamentos a LP	77.632.209.580	32,18%	88.192.770.999	31,66%	13,60%
Fornecedores LP	195.264.247	0,08%	502.849.249	0,18%	157,52%
Provisões a LP	152.624.641.870	63,26%	177.985.024.372	63,90%	16,62%
Demais obrigações a LP	5.854.086.203	2,43%	4.919.646.300	1,77%	-15,96%
Resultado diferido	4.145.714.623	1,72%	6.335.765.802	2,27%	-52,83%

Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15 e SIG/Siafem RJ.

Notas: 1 - AV - Análise Vertical; e

2 - AH - Análise Horizontal (2014/2013).

4.4.3.3 – Patrimônio Líquido do Poder Executivo

O Patrimônio Líquido do Poder Executivo apresenta um passivo a descoberto no montante de R\$165,54 bilhões, compreendendo o valor residual dos ativos depois de deduzidos todos os passivos, sendo demonstrado da seguinte forma no exercício de 2014:

Tabela 131 – Patrimônio Líquido do Poder Executivo

R\$1					
Patrimônio Líquido	2013	AV(%)	2014	AV(%)	AH(%)
Passivo a Descoberto	(130.531.054.256)	100,00%	(165.537.379.991)	100,00%	26,82%
Patrimônio social e capital social	(90.772.431.089)	69,54%	(26.729.400.326)	16,15%	-70,55%
Reservas de capital	5.853.505.717	-4,48%	5.705.708.337	-3,45%	-2,52%
Ajustes de avaliação patrimonial	43.859.900	-0,03%	4.123.614.134	-2,49%	9301,79%
Reservas de lucros	13.644.413	-0,01%	13.437.747	-0,01%	-1,51%
Demais reservas	49.012.545	-0,04%	96.947.567	-0,06%	97,80%
Resultados acumulados	(45.718.645.742)	35,03%	(148.747.687.450)	89,86%	225,35%

Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15 e SIG/Siafem.

Notas: 1 - AV - Análise Vertical; e

2 - AH - Análise Horizontal (2014/2013)

4.4.4 – DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DO PODER EXECUTIVO

A Demonstração das Variações Patrimoniais é o instrumento através do qual são evidenciadas as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicando o resultado patrimonial do exercício.

A Demonstração das Variações Patrimoniais do Poder Executivo, de forma resumida, encontra-se assim constituída:

Tabela 132 – Variações patrimoniais quantitativas

R\$1				
Descrição	2013	2014	AV(%)	AH(%)
Variações patrimoniais aumentativas	160.597.087.086	217.276.666.449	100,00%	35,29%
Impostos, taxas e contribuições de melhoria	40.825.655.649	45.382.050.278	20,89%	11,16%
Contribuições	1.589.774.141	2.989.076.592	1,38%	88,02%
Exploração e venda de bens, serv. e direitos	4.860.804.097	5.830.799.153	2,68%	19,96%
Variações patrimoniais aumentativas financeiras	16.208.649.432	20.924.467.351	9,63%	29,09%
Transferências recebidas	83.509.080.083	82.788.060.881	38,10%	-0,86%
Valorização e ganhos com ativos	625.901.594	769.039.419	0,35%	22,87%
Outras variações patrimoniais aumentativas	12.977.222.089	58.593.172.775	26,97%	351,51%
Variações patrimoniais diminutivas	221.050.478.795	251.280.155.071	100,00%	13,68%
Pessoal e encargos	16.215.152.458	16.156.778.514	6,43%	-0,36%
Benefícios previdenciários e assistenciais	12.440.083.310	13.831.024.760	5,50%	11,18%
Uso de bens, serviços e consumo - capital fixo	13.036.556.248	10.849.238.427	4,32%	-16,78%
Variações patrimoniais diminutivas financeiras	23.325.960.953	39.352.885.624	15,66%	68,71%
Transferências concedidas	95.943.527.885	96.019.350.975	38,21%	0,08%
Desvalorização e perdas de ativo	7.210.903.110	38.038.626.828	15,14%	427,52%
Tributárias	1.260.215.698	1.395.295.732	0,56%	10,72%
Outras variações patrimoniais diminutivas	51.618.079.132	35.636.954.211	14,18%	-30,96%
Resultado patrimonial do período	(60.453.391.709)	(34.003.488.622)		-43,75%

Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15 e SIG/Siafem RJ.

Notas: 1 - AV - Análise Vertical; e

2 - AH - Análise Horizontal (2014/2013).

O resultado patrimonial do período é apurado pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas, sendo um medidor de quanto o serviço público ofertado promoveu alterações quantitativas dos elementos patrimoniais.

O resultado do exercício de 2014 do Poder Executivo foi deficitário em R\$34 bilhões, evidenciado pela diferença negativa entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas.

Em relação às variações aumentativas, observa-se da tabela acima que, em relação ao exercício anterior, a conta Transferências recebidas foi a única a apresentar redução, embora tenha contribuído com grande parte dos recursos do grupo (38,10%). Em termos nominais, o grupo apresentou crescimento de 35,29% (R\$56,68 milhões), se comparado ao exercício de 2013.

Quanto às variações diminutivas, extrai-se da tabela que, em relação ao exercício anterior, o grupo apresentou crescimento de 13,86% (R\$30,23 bilhões). A maior participação nesse grupo coube às transferências concedidas (38,21% do total). Porém, a maior variação apurada no biênio coube à desvalorização e perdas de ativo (427,52%).

Cumprе ainda destacar que, quanto às variações patrimoniais, os valores apresentados na Demonstração das Variações Patrimoniais do Poder Executivo (doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15 volume 4, fls. 32 e 33) estão em consonância com os dados extraídos do SIAFEM.

Em que pese o exame da Coordenadoria competente apontar “que os valores apresentados neste tópico não apresentam com fidedignidade a real situação patrimonial do Poder Executivo, uma vez que não foram registradas variações patrimoniais diminutivas no montante de R\$1.000.863.681”, em decorrência da assunção de obrigações sem o regular processo de despesa, remete-se ao subitem 5.8.1 deste relatório em que foi acolhido o posicionamento da Secretaria Geral de Controle Externo, o qual demonstrou que os efeitos desta inobservância não podem macular as Contas de Governo, devendo ser verificados nas contas de gestão dos Ordenadores de Despesa.

5 – ASPECTOS RELACIONADOS À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

5.1 – PUBLICAÇÃO DOS RELATÓRIOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O Poder Executivo providenciou a publicação dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e, também, juntamente aos demais Poderes e órgãos, a publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), em atendimento ao disposto nos artigos 52 e 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Tais relatórios foram encaminhados a esta Corte de Contas, sendo protocolizados conforme a relação a seguir:

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

- RGF do 1º quadrimestre – Processo TCE-RJ nº 301.334-6/14
- RGF do 2º quadrimestre – Processo TCE-RJ nº 302.459-9/14
- RGF do 3º quadrimestre – Processo TCE-RJ nº 300.205-4/15

Poder Legislativo (ALERJ)

- RGF do 1º quadrimestre – Processo TCE-RJ nº 108.169-2/14
- RGF do 2º quadrimestre – Processo TCE-RJ nº 111.976-6/14
- RGF do 3º quadrimestre – Processo TCE-RJ nº 101.333-8/15

Poder Executivo

- RREO do 1º bimestre – Processo TCE-RJ nº 105.515-4/14
- RREO do 2º bimestre – Processo TCE-RJ nº 108.112-9/14
- RREO do 3º bimestre – Processo TCE-RJ nº 108.662-4/14
- RREO do 4º bimestre – Processo TCE-RJ nº 111.106-3/14
- RREO do 5º bimestre – Processo TCE-RJ nº 112.958-1/14
- RREO do 6º bimestre – Processo TCE-RJ nº 100.726-2/15
- RGF do 1º quadrimestre – Processo TCE-RJ nº 108.070-5/14
- RGF do 2º quadrimestre – Processo TCE-RJ nº 111.105-9/14
- RGF do 3º quadrimestre – Processo TCE-RJ nº 101.060-3/15

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

- RGF do 1º quadrimestre – Processo TCE-RJ nº 107.825-1/14
- RGF do 2º quadrimestre – Processo TCE-RJ nº 100.332-7/15
- RGF do 3º quadrimestre – Processo TCE-RJ nº 100.861-8/15

Poder Judiciário

- RGF do 1º quadrimestre – Processo TCE-RJ nº 107.475-2/14
- RGF do 2º quadrimestre – Processo TCE-RJ nº 110.936-9/14
- RGF do 3º quadrimestre – Processo TCE-RJ nº 100.661-6/15

Consolidado

- RGF do 3º quadrimestre – Processo TCE-RJ nº 101.060-3/15

5.2 – RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)

A Lei Complementar n.º 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por meio do art. 2º, IV conceituou a Receita Corrente Líquida (RCL) como o somatório das receitas correntes arrecadadas, deduzidas, no caso dos estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação previdenciária. Definiu como critério de apuração o somatório das receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

A apuração do valor da receita corrente líquida é realizada por meio do anexo 3, demonstrativo que integra o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) da Lei de Responsabilidade Fiscal, e é utilizado como parâmetro para verificar o cumprimento dos limites com a despesa total com pessoal, dívida pública consolidada, operações de crédito, concessões de garantias e contragarantias e da reserva de contingência a ser consignada na lei orçamentária anual.

5.2.1 – CÁLCULO DA RCL

A receita corrente líquida apurada para verificar os limites no exercício financeiro de 2014 apresentou uma divergência de –R\$1.205.052.075 em relação aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM), como demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 133 – Receita Corrente Líquida – 2014

R\$1

Especificação	Calculado (SIG)	Anexo 3 da LRF	Diferença
Receitas correntes (I)	64.459.683.861	63.254.631.785	(1.205.052.076)
11_Tributária	42.479.536.407	42.479.536.407	-
12_Contribuição	1.886.342.131	1.886.342.131	-
13_Patrimonial	10.302.122.514	9.097.070.438	(1.205.052.076)
14_Agropecuária	66.346	66.345	(1)
15_Industrial	185.942.034	185.942.033	(1)
16_Serviços	377.691.177	377.691.177	-
17_Transferências Correntes	5.959.024.648	5.959.024.647	(1)
19_Outras Rec. Correntes	3.268.958.605	3268958604	(1)
Total de deduções (II)	17.209.114.011	17.209.114.010	(1)
Transf. Constituc. e legais aos municípios	9.817.914.368	9.817.914.367	(1)
Transf. do ERJ ao Fundeb	5.545.708.223	5.545.708.222	(1)
Compensação previdenciária entre regimes	77.656.670	77.656.669	(1)
Contribuição do servidor estadual ao RPPS	1.767.834.750	1.767.834.750	-
Receita Corrente Líquida (I - II)	47.250.569.851	46.045.517.775	(1.205.052.075)
Receita Corrente Líquida a ser considerada nas CG2014		47.250.569.851	

Fontes: Anexo 3 da LRF (RREO) - Doc. 6.976-8/15, fl. 13. Valores calculados - SIG.

A diferença apurada se refere à exclusão indevida das subalíneas dedutoras da Receita Patrimonial - royalties, participações especiais e Fundo Especial do Petróleo (FEP) - do cômputo da Receita Corrente pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro. Tais subalíneas registraram o fluxo de royalties dados em contrapartida pela cessão definitiva de crédito realizada pelo Rioprevidência em 2013 e 2014. O valor registrado nessas contas coincide com a diferença apurada no cálculo da Receita Corrente no valor de -R\$1.205.052.075.

Tabela 134 – Deduções indevidas da RCL – 2014

R\$1

Deduções das receitas patrimoniais	
93409903 Royalties do Petróleo até 5%	(446.493.833)
93409905 Royalties do Petróleo - Exced. a 5%	(371.703.048)
93409906 Participação Especial Petróleo - Lei 9.478/97	(385.252.694)
93409907 Fundo Especial do Petróleo - FEP	(1.602.500)
Total	(1.205.052.075)

Fonte: SIG.

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 5ª Edição, o critério geral utilizado para registro da receita orçamentária é o do ingresso de disponibilidades. O manual destaca as duas principais hipóteses para se realizar deduções da receita orçamentária:

No âmbito da administração pública, a dedução de receita orçamentária é utilizada nas seguintes situações, entre outras:

- Recursos que o ente tenha a competência de arrecadar, mas que pertencem a outro ente, de acordo com a lei vigente (se não houver a previsão como despesa); e
- Restituição de tributos recebidos a maior ou indevidamente.

A operação de cessão de créditos realizada pelo Rioprevidência não se enquadra nas duas situações apontadas uma vez que o recurso em questão não pertence por lei a outro ente público e não se caracteriza como recebimento a maior ou indevido. Em que pese o fato de o manual deixar em aberto a existência de outras hipóteses, essa operação não se aproxima das situações apontadas como exemplo.

Pelo contrário, na essência, a cessão definitiva de créditos de royalties do petróleo realizada pelo Rioprevidência configura uma antecipação do recebimento de receitas correntes. A sua equiparação a uma venda de ativos apenas se justifica do ponto de vista de seu enquadramento ou não como operação de crédito.

É que quando há uma cessão definitiva de créditos, independentemente se futuros ou presentes, não há que se falar em assunção de riscos pelo cedente, e, portanto, assim como em uma alienação de bens, não se pode enquadrá-la como operação de crédito¹⁴².

Porém, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Federal n.º 4.320/64, a cessão de créditos futuros não pode ser tratada como mera alienação de bens, pois se trata de alienação de receita corrente futura. Vale dizer que o contrato de cessão definitiva celebrado em 2013 não tem o poder de alterar a natureza jurídica das receitas de royalties, tampouco sua titularidade.

Trata-se, na essência, de uma antecipação de receitas correntes futuras.

A entrada da antecipação de receita corrente de royalties foi registrada em 2013 como receita de capital (alienação de bens) e, portanto, não fez parte da Receita Corrente Líquida de 2013. Caso seja deduzida da Receita Corrente Líquida dos exercícios em que for paga, como ocorrido em 2014, haverá uma desvirtuação de sua natureza corrente. Vale dizer que o fato de se antecipar contratualmente uma receita de impostos, por exemplo, não retira a natureza tributária dessa receita. O mesmo raciocínio vale para a operação em tela.

Assim, o Governo do Estado do Rio de Janeiro deve proceder à classificação integral da receita dos royalties nas subalíneas de Receita Patrimonial para fins de apuração da Receita Corrente Líquida, inclusive para que os demais poderes não sejam afetados com redução dos seus repasses constitucionais e limites de despesa.

Todas as análises realizadas com base na Receita Corrente Líquida serão feitas com base no valor calculado neste tópico – R\$47.250.569.851 –, ou seja, incluindo as receitas deduzidas indevidamente no demonstrativo encaminhado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro. Não obstante, os cálculos serão evidenciados com a utilização dos dois valores, para fins de ilustração.

¹⁴² De acordo com parecer da PGFN em consulta formulada pela STN: Consoante a melhor doutrina civilista, a cessão de crédito ou cessão de direito consiste no negócio jurídico pelo qual o credor transfere a terceiro sua posição jurídica na relação obrigacional. (...) Com efeito, a responsabilidade pela existência do crédito é uma característica desse negócio jurídico, pouco importando tratar-se de créditos “futuros”, como nominou o órgão consultante, ou de crédito “presente”. Com arrimo no precioso ensinamento do mestre Orlando Gomes, cujo ensinamento precede à edição do Código Civil de 2002, mas que com ele se coaduna, o que o art. 295 do Código Civil objetivou foi conferir à cessão de crédito onerosa efeitos semelhantes ao da garantia da evicção nos contratos onerosos (...). Dessa forma, entendemos que o fato do cedente se responsabilizar pela existência do crédito cedido não é suficiente para desqualificar a cessão como sendo definitiva. É que, conforme esclarecido pelo Parecer PGFN/CAF/Nº 796/2005, o que caracteriza a cessão de crédito como definitiva é o fato dela não configurar uma operação de crédito, ou seja, a cessão deve se assemelhar a uma compra e venda à vista de um bem incorpóreo (o crédito). Para tanto, o Estado não pode conceder garantias de adimplemento. (...) Assim sendo, entendemos que a responsabilidade pela existência do crédito não descaracteriza a presente cessão de crédito como definitiva, visto que, como já ressaltado, essa é uma característica de toda e qualquer cessão de crédito. Poder-se-ia até mesmo afirmar que é característica de todo e qualquer contrato oneroso, nos termos do art. 447 do Código Civil.

Destaca-se, por fim, que houve deduções da receita corrente relativas a restituições de receitas no valor de R\$18.429.361, estando essas nos moldes preconizados pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e de acordo com a legislação vigente. Desse total, R\$1.136.079 foram deduzidos da cota-parte destinada ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e R\$1.418.304, deduzidos da cota-parte destinada aos Municípios.

5.2.2 – EVOLUÇÃO DA RCL

Tabela 135 – Evolução da RCL – 2014

R\$1

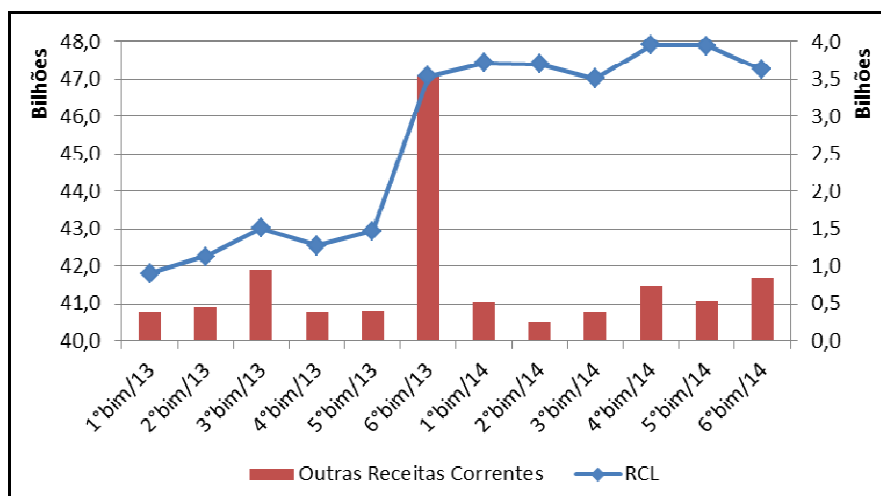
Especificação	2013	2014	Var. real 2014/2013
Receitas Correntes (A)	63.457.005.825	64.459.683.861	-3,59%
Total de deduções LRF (B)	16.392.808.249	17.209.114.011	-0,36%
Transf. constitucionais e legais aos municípios	9.557.490.422	9.817.914.368	-2,50%
Transf. do ERJ ao Fundeb	5.410.206.997	5.545.708.223	-2,71%
Compensação previdenciária entre regimes	72.237.132	77.656.670	2,03%
Contribuição do servidor estadual ao RPPS	1.352.873.699	1.767.834.750	24,02%
Receita Corrente Líquida (A - B)	47.064.197.576	47.250.569.851	-4,71%

Fonte: SIG.

Valores históricos e variação / real calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2014 (índices: 2013 - 1,06974702437756 e 2014 - 1,01531495268825).

A Receita Corrente Líquida - RCL apurada apresentou uma queda real de 4,71% em relação ao ano anterior. O principal motivo para a queda está relacionado ao fato de em 2013 ter sido realizada receita extraordinária de R\$3.295,9 milhões com saque de depósitos judiciais efetuado em dezembro de 2013, conforme disposto na Lei Complementar Estadual n.º 147/2013. Como consequência, a Receita Corrente Líquida referente ao 6º bimestre de 2013 teve expressivo aumento, distorcendo a base de comparação, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

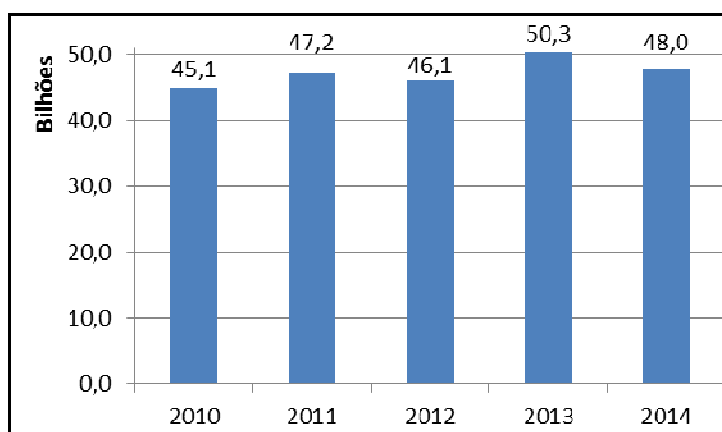
Gráfico 48 – RCL bimestral – 2013 e 2014



Fonte: SIG.

Dado que a Receita Corrente Líquida tem como referência as receitas arrecadadas dos últimos doze meses, o efeito da arrecadação atípica permaneceu ao longo dos bimestres seguintes. Finalmente no 6º bimestre a receita extraordinária de dezembro de 2013 deixa de fazer parte da base de cálculo da Receita Corrente Líquida, provocando uma queda nominal de R\$633,5 milhões no bimestre (refletindo na perda real de 4,71% no ano). Descontando-se o efeito das receitas de depósitos judiciais, a Receita Corrente Líquida teria obtido crescimento real de 0,73% em 2014. Informações sobre saque de depósitos judiciais estão detalhadas na análise no tópico 4.1.3 do presente relatório.

Gráfico 49 – RCL anual – 2010 a 2014 (em valores de dez/14)



Fonte: SIG e CG2010 a 2013.

Valores históricos e variação / real calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2014.

5.3 – DESPESAS COM PESSOAL

O art. 19, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, determina que a despesa total com pessoal dos Estados não poderá exceder, em cada exercício financeiro, o percentual de 60% da Receita Corrente Líquida - RCL.

A repartição do limite determinado não poderá exceder os seguintes percentuais: 3% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado; 6% para o Poder Judiciário; 49% para o Poder Executivo; e 2% para o Ministério Público Estadual, conforme preceitua o art. 20, inciso II, do mesmo diploma legal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF elenca, ainda, no art. 19, §1º, as despesas com pessoal que não são computadas para a apuração do limite, conforme transcrito a seguir:

Art. 19. [...]

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

Caso a despesa total com pessoal exceda 95% do limite estabelecido, será vedado para o poder ou órgão que incorrer no excesso (art. 22, parágrafo único, LRF):

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.

5.3.1 – CONSOLIDADO

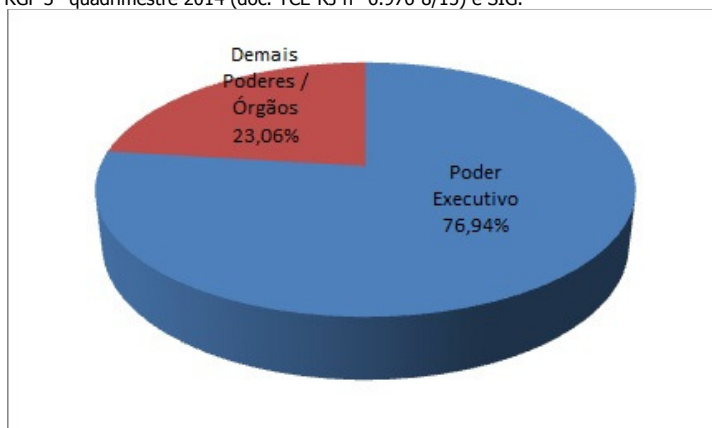
De acordo com os dados enviados a esta Corte na presente Conta de Governo, o total da despesa com pessoal do Estado do Rio de Janeiro, no exercício de 2014, foi de R\$19.936,48 milhões, demonstrados da seguinte forma:

Tabela 136 – Despesa total com pessoal do ERJ

R\$1

Despesa com pessoal	Despesas Executadas (Últimos 12 meses)	
	Liquidadas (a)	Inscritas em RPNP (b)
Despesa bruta com pessoal (I)	33.797.109.253	45.508.103
Pessoal ativo	17.736.828.402	44.781.241
Pessoal inativo e pensionistas	13.179.770.374	-
Contribuições patronais	2.483.964.051	546.271
Outras desp. contr. terceirização	396.546.425	180.591
Despesas não computadas (II)	13.900.573.162	5.567.056
Indeniz. por demissão e incentivos	3.922.816	-
Decorrente decisão judicial	642.978.501	-
Despesas de exerc. anteriores	111.352.115	5.567.056
Inativos e pens. c/rec. vinculados	13.142.319.731	-
Despesas líquidas com pessoal III = (I-II)	19.896.536.090	39.941.047
Despesa total com pessoal (IV) = (IIIa+IIIb)	19.936.477.137	

Fonte: RGF 3º quadrimestre 2014 (doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15) e SIG.



Do total das despesas executadas com pessoal, R\$39,94 milhões (0,2%) referem-se a restos a pagar não processados (RPNP).

Analisando a execução da despesa líquida de pessoal por poder, verifica-se que 76,94% (R\$15.339,77 milhões) das despesas realizadas foram custeadas pelo Poder Executivo e 23,06% (R\$4.596,71 milhões) pelos demais poderes e órgãos.

Quanto à despesa de pessoal ativo, a distribuição, por função de governo, no montante de R\$17.781,61 milhões, ocorreu da seguinte forma:

Tabela 137 – Despesa total com pessoal ativo do ERJ

R\$1			
Função	Valor liquidado	% total	Valor inscrito RPNP
Segurança Pública	5.597.859.053	31,56%	41.758
Educação	3.843.411.675	21,67%	-
Judiciária	2.270.885.855	12,80%	-
Essencial à Justiça	1.341.020.042	7,56%	37.197.315
Administração	1.257.531.537	7,09%	150.615
Legislativa	1.027.463.184	5,79%	5.981.950
Saúde	919.992.186	5,19%	1.020.002
Direitos da Cidadania	504.188.317	2,84%	-
Demais funções	974.476.553	5,49%	389.601
Pessoal ativo total	17.736.828.402	100,00%	44.781.241

Fonte: SIG.

Deve ser destacado que os gastos nas funções Segurança Pública e Educação representaram 53,23% do valor total liquidado e, conforme a tabela a seguir, tais gastos apresentaram crescimento nominal de 14,66% e 13,52%, respectivamente, em relação ao exercício anterior.

Tabela 138 – Variação da despesa total com pessoal ativo período 2013/2014

R\$1			
Função	Valor liquidado 2014	Valor liquidado 2013	Variação Percentual
Segurança Pública	5.597.859.053	4.882.219.757	14,66%
Educação	3.843.411.675	3.385.736.708	13,52%
Judiciária	2.270.885.855	2.217.929.349	2,39%
Essencial à Justiça	1.341.020.042	1.197.431.965	11,99%

Administração	1.257.531.537	3.243.696.858	-61,23%
Legislativa	1.027.463.184	931.820.029	10,26%
Saúde	919.992.186	866.450.085	6,18%
Direitos da Cidadania	504.188.317	408.974.202	23,28%
Demais funções	974.476.553	841.893.571	15,75%
Pessoal ativo total	17.736.828.402	17.976.152.524	-1,33%

Fonte: CG 2013 e SIG.

De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) referente ao 3º quadrimestre de 2014, a receita corrente líquida (RCL), o percentual e os limites aplicados foram constituídos e apresentados da seguinte maneira:

Tabela 139 – Total publicado cumprimento do limite de pessoal (Consolidado)

R\$1

Cumprimento do limite	Valor
Despesa total com pessoal - DTP (I)	19.936.477.137
Receita corrente líquida - RCL (II)	46.045.517.775
% da Despesa total com pessoal = (I/II) * 100	43,30
Limite máximo (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) - 60,00% da RCL	27.627.310.665
Limite prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) - 57,00% da RCL	26.245.945.132
Limite de alerta (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF) - 54,00% da RCL	24.864.579.599

Fonte: RGF 3º quadrimestre 2014 (doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15) e SIG.

Deve-se ressaltar que, conforme apontado no tópico 5.2, o valor apurado da RCL no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre de 2014 diverge do apurado pelo Corpo Instrutivo.

Assim, o percentual da despesa total com pessoal publicado no Anexo 1 do RGF referente ao 3º quadrimestre de 2014 (43,30%) está superavaliado e os valores evidenciados referentes aos demais limites, subavaliados, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 140 – Apuração do cumprimento do limite de pessoal (Consolidado) – CG2014

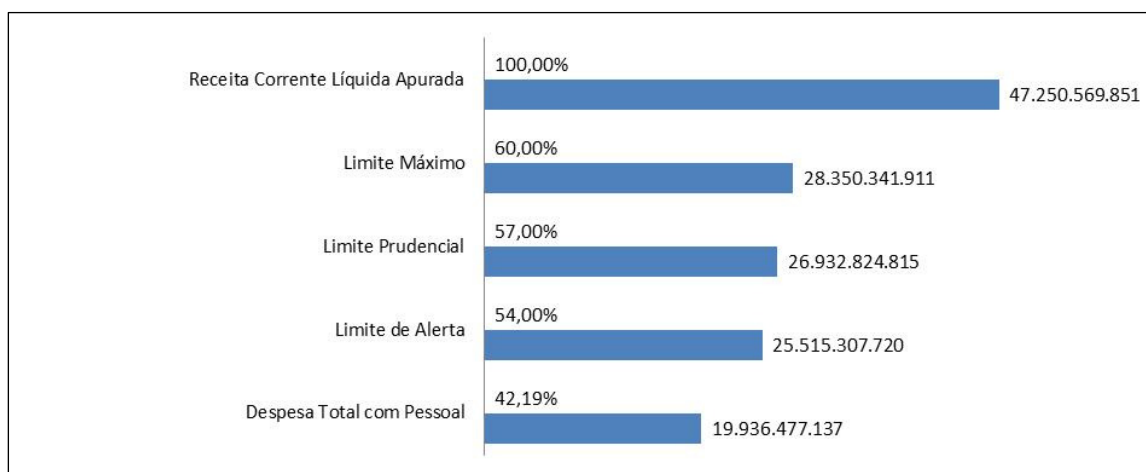
R\$1

Apuração do cumprimento do limite	Valor
Despesa total com pessoal - DTP (I)	19.936.477.137
Receita corrente líquida - RCL (II)	47.250.569.851
% da Despesa total com pessoal = (I/II) * 100	42,19
Limite máximo (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) - 60,00% da RCL	28.350.341.911
Limite prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) - 57,00% da RCL	26.932.824.815
Limite de alerta (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF) - 54,00% da RCL	25.515.307.720

Fonte: SIG.

Gráfico 50 – Apuração do cumprimento do limite legal (Consolidado)

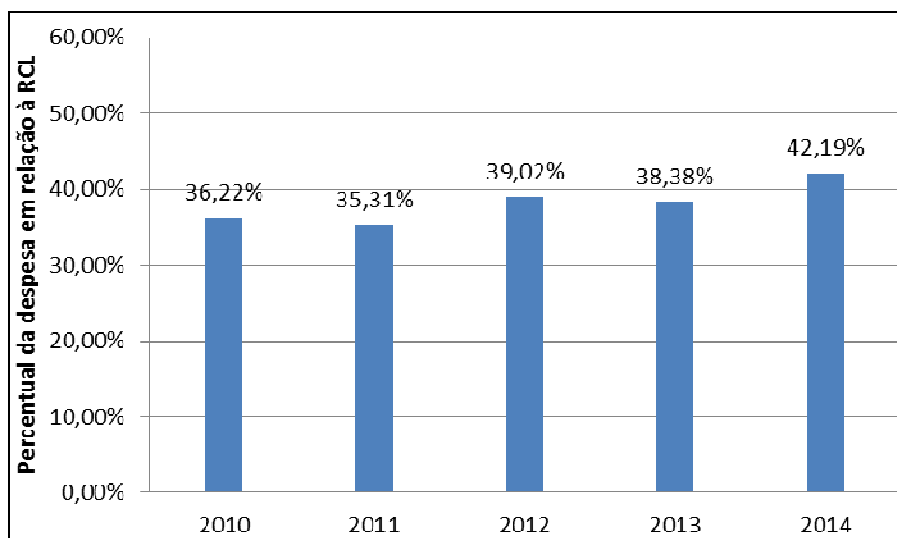
R\$1



Fonte: SIG.

Após verificação dos limites com base na RCL apurada, resta observar que o Estado do Rio de Janeiro não ultrapassou os limites estabelecidos pela LRF, uma vez que aplicou 42,19% da RCL na despesa com pessoal.

O quadro a seguir demonstra a evolução percentual da despesa líquida com pessoal em relação à RCL nos últimos cinco exercícios financeiros.

Gráfico 51 – Evolução percentual da despesa com pessoal – 2010/2014

Fonte: CG de 2010 a 2013 e SIG.

Observa-se que nos exercícios de 2011 e 2013 o percentual da despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida (RCL) apresentou uma pequena queda em relação aos exercícios de 2010 e 2012, respectivamente. Tal fato ocorreu em função do aumento significativo da RCL daqueles exercícios, 13,71% e 15,89% respectivamente.

Em relação ao exercício de 2013, verifica-se um aumento da despesa com pessoal de 9,93% que, segundo o Boletim de Transparência Fiscal (doc. TCE-RJ nº 6.977-2/15, fls. 54-v), é devido à promoção de diversas ações de valorização às carreiras dos servidores efetivos através de reajustes salariais e da renovação do quadro funcional do Estado do Rio de Janeiro, mediante a realização de concursos públicos.

A variação do percentual da despesa com pessoal em relação à RCL no período de 2010 a 2014 foi de 16,48%.

5.3.2 – PODER EXECUTIVO

A LRF fixou em 49% o limite para despesa com pessoal do Poder Executivo (art. 20, inciso II, alínea “c”), aplicando-se as mesmas restrições elencadas no art. 19, §1º (anteriormente comentadas).

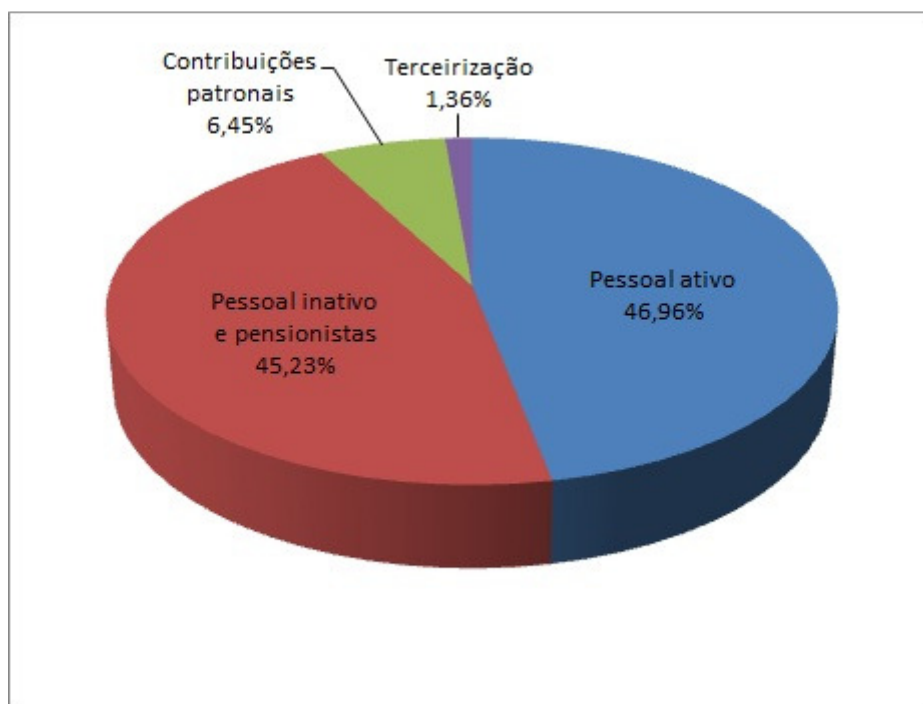
Para fins de apuração do limite, a despesa com pessoal do Poder Executivo no exercício de 2014 totalizou R\$15.339,77 milhões, podendo ser assim demonstrada:

Tabela 141 – Despesa com total pessoal do Poder Executivo

R\$1

Despesa com pessoal	Despesas executadas (Últimos 12 meses)	
	Liquidadas (a)	Inscritas em RPNP (b)
Despesa bruta com pessoal (I)	29.140.437.881	33.516.651
Pessoal ativo	13.684.512.630	32.810.631
Pessoal inativo e pensionistas	13.179.770.374	-
Contribuições patronais	1.879.608.451	525.430
Terceirização	396.546.425	180.591
Despesas não computadas (II)	13.834.151.055	32.818
Indeniz. por demissão e incentivos	3.917.567	-
Decorrente decisão judicial	642.978.501	-
Despesas de exerc. Anteriores	44.935.255	32.818
Inativos e pens. c/rec.vinculados	13.142.319.731	-
Despesa líquida com pessoal (III)=(I-II)	15.306.286.826	33.483.834
Despesa total com pessoal (IV) = (IIIa-IIIb)		15.339.770.660

Fonte: RGF 3º quadrimestre 2014 (doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15) e SIG.



Do total das despesas executadas com pessoal pelo Executivo, R\$33,48 milhões (0,22%) referem-se a restos a pagar não processados (RPNP).

De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2014 do Poder Executivo, a receita corrente líquida (RCL), o percentual e os limites aplicados foram constituídos e apresentados da seguinte maneira:

Tabela 142 – Total publicado cumprimento do limite de pessoal (Poder Executivo)

		R\$1
Cumprimento do limite		Valor
Despesa total com pessoal - DTP (I)		15.339.770.660
Receita corrente líquida - RCL (II)		46.045.517.775
% da Despesa total com pessoal = (I/II) * 100		33,31
Limite máximo (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) - 49,00% da RCL		22.562.303.710
Limite prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) - 46,55% da RCL		21.434.188.524
Limite de alerta (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF) - 44,10% da RCL		20.306.073.339

Fonte: RGF 3º quadrimestre 2014 (doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15) e SIG.

Porém, conforme apontado no tópico 5.2, o valor publicado da RCL no RREO do 6º bimestre de 2014 diverge do apurado pelo Corpo Instrutivo.

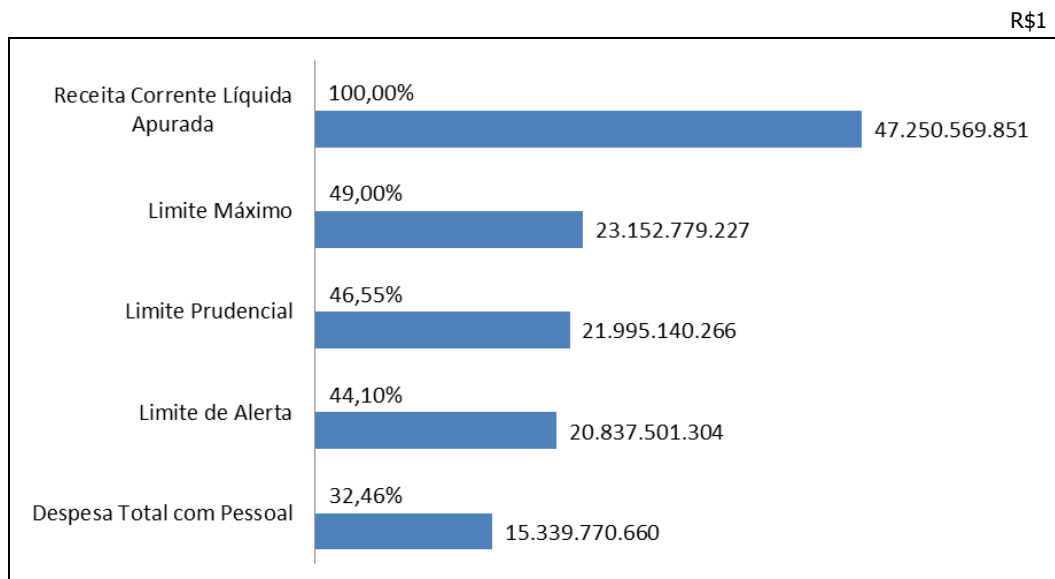
Assim, o percentual da despesa total com pessoal publicado no Anexo 1 do RGF referente ao 3º quadrimestre de 2014 (33,31%) está superavaliado e os valores evidenciados referentes aos demais limites, subavaliados, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 143 – Apuração do cumprimento do limite de pessoal (Poder Executivo) – CG2014

		R\$1
Apuração do cumprimento do limite		Valor
Despesa total com pessoal - DTP (I)		15.339.770.660
Receita corrente líquida - RCL (II)		47.250.569.851
% da Despesa total com pessoal = (I/II) * 100		32,46
Limite máximo (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) - 49,00% da RCL		23.152.779.227
Limite prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) - 46,55% da RCL		21.995.140.266
Limite de alerta (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF) - 44,10% da RCL		20.837.501.304

Fonte: SIG.

Gráfico 52 – Apuração do cumprimento do limite legal (Poder Executivo)

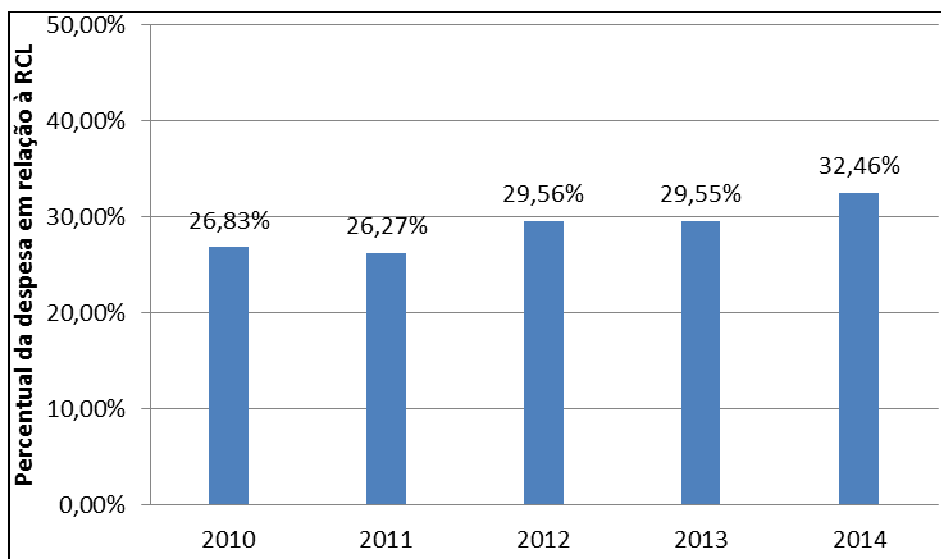


Fonte: SIG.

Conforme exposto, ao aplicar 32,46% (R\$15.339,77 milhões) da RCL na despesa com pessoal, o Poder Executivo estadual obedeceu aos limites máximo, de 49% (R\$23.152,78 milhões), prudencial, de 46,55% (R\$21.995,14 milhões) e de alerta, de 44,10% (R\$20.837,50 milhões), todos dispostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O quadro a seguir demonstra a evolução percentual da despesa líquida com pessoal do Poder Executivo em relação à RCL nos últimos cinco exercícios financeiros.

Gráfico 53 – Evolução percentual da despesa com pessoal do Poder Executivo - 2010/2014



Fonte: CG de 2010 a 2013 e SIG.

Observa-se que nos exercícios de 2011 e 2013 o percentual da despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida (RCL) apresentou uma pequena queda em relação aos exercícios de 2010 e 2012, respectivamente. Tal fato ocorreu em função do aumento significativo da RCL daqueles exercícios, 13,71% e 15,89% respectivamente.

Em relação ao exercício de 2013, verifica-se um aumento da despesa com pessoal, em valores nominais, de R\$1.430,76 milhões (10,29%).

A variação do percentual da despesa com pessoal em relação à RCL no período de 2010 a 2014 foi de 20,98%.

Quanto ao aumento da despesa com pessoal, deve ser observado também o parágrafo único do art. 21 da LRF, abaixo transcrito:

Art. 21. [...]

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Em relação à verificação do dispositivo reproduzido anteriormente, constatou-se que foram encaminhadas a relação das leis ou atos que tenham provocado aumento da despesa com

pessoal e, ainda, informações sobre a concessão, no exercício, de revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos – doc. TCE-RJ nº 3.245-6/15 (volumes 1 e 2).

Ainda, em consulta ao sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro¹⁴³, observou-se que as leis que concederam benefícios que resultaram em aumento da despesa com pessoal obedeceram ao prazo estipulado pelo parágrafo único, art. 21 da LRF.

Terceirização

A despesa realizada com pessoal terceirizado pelo Estado do Rio de Janeiro no exercício financeiro em exame foi de R\$396,55 milhões, conforme quadro a seguir:

Tabela 144 – Demonstrativo das despesas liquidadas com pessoal terceirizado por unidade gestora

	R\$1				
Unidade gestora	2014	%	2013	%	Variação
Fund de Apoio à Escola Técnica do Est do RJ	239.054.108	60,28%	208.078.302	36,94%	14,89%
Fundo Estadual de Saúde	72.307.972	18,23%	284.985.306	50,59%	-74,63%
Secretaria de Estado de Educação	30.374.946	7,66%	15.373.182	2,73%	97,58%
Instituto Vital Brazil	13.237.827	3,34%	9.387.207	1,67%	41,02%
Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro	11.151.427	2,81%	10.020.707	1,78%	11,28%
Secretaria de Estado de Defesa Civil	7.868.733	1,98%	6.283.983	1,12%	25,22%
Secretaria de Estado de Admin.Penitenciária	4.602.086	1,16%	4.743.436	0,84%	-2,98%
Centro Universitário Estadual da Zona Oeste	4.447.330	1,12%	4.334.888	0,77%	2,59%
Departamento Geral de Ações Sócio-Educativas	3.054.531	0,77%	6.341.693	1,13%	-51,83%
Secret de Estado de Turismo, Esporte e Lazer	3.026.708	0,76%	1.051.404	0,19%	187,87%
Departamento de Trânsito do Estado do RJ	2.157.036	0,54%	94.467	0,02%	2183,37%
Secretaria de Estado do Ambiente	1.322.129	0,33%	1.378.707	0,24%	-4,10%
Secretaria de Estado da Casa Civil	1.244.187	0,31%	1.308.311	0,23%	-4,90%
Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro	544.410	0,14%	256.849	0,05%	111,96%
Secretaria de Estado de Cultura	475.385	0,12%	1.299.594	0,23%	-63,42%
Fundação Teatro Municipal do Rio de Janeiro	464.296	0,12%	2.367.681	0,42%	-80,39%
Fund Centro Ciên Educ Sup Distân do Est RJ	345.133	0,09%	3.034.666	0,54%	-88,63%
Instituto Estadual do Ambiente - INEA	303.000	0,08%	-	0,00%	
Secretaria de Estad Assist Soc e Dir Humanos	214.843	0,05%	297.000	0,05%	-27,66%
Depart Recursos Minerais Estado RJ	190.650	0,05%	167.950	0,03%	13,52%
Empr de Pesquisa Agropecuária do Est do RJ	159.689	0,04%	150.249	0,03%	6,28%
Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro	-	0,00%	-	0,00%	
Secretaria de Estado do Trabalho e Renda	-	0,00%	1.917.926	0,34%	-100,00%
Fund. Univ. Est. Norte Fluminense Darcy Ribeiro	-	0,00%	253.918	0,05%	-100,00%
Secretaria de Estado de Fazenda	-	0,00%	187.274	0,03%	-100,00%
Total	396.546.425	100,00%	563.314.700	100,00%	-29,60%

Fonte: SIG/Siafem.

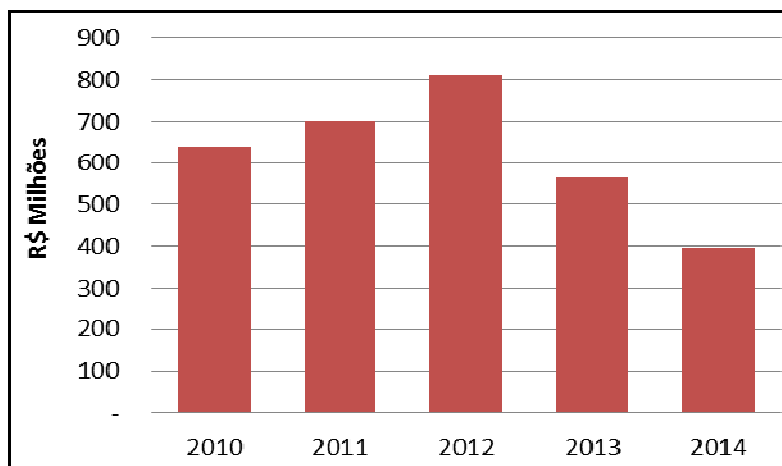
¹⁴³ <http://www.alerj.rj.gov.br/processo2.htm>.

As despesas decorrentes de contratos de terceirização liquidadas em 2014 apresentaram decréscimo, em termos nominais, de 29,60% em relação ao exercício de 2013. Do total referente às despesas executadas no exercício de 2014, R\$180.591 são restos a pagar não processados (RPNP).

Observa-se que os gastos da Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (UG 404400) e do Fundo Estadual de Saúde (UG 296100) representam mais de 78,51% das despesas liquidadas. Verifica-se ainda que as despesas com terceirização na UG 404400 aumentaram 14,89%, enquanto na UG 296100 diminuíram 74,63%, conforme demonstrado na tabela acima.

A tabela a seguir demonstra a evolução das despesas com pessoal terceirizado nos últimos cinco exercícios financeiros.

Gráfico 54 – Despesas com pessoal terceirizado 2010/2014



Fontes: CG 2010 a 2013 e SIG/Siafem RJ.

Observa-se que as despesas liquidadas com pessoal terceirizado atingiram seu maior valor no exercício financeiro de 2012 (R\$812,26 milhões) e decrescem nos exercícios seguintes, atingindo, em 2014, o valor total de R\$396,55 milhões.

Dentre outros fatores, a variação dessa despesa pode ser explicada pelos crescentes gastos realizados pelo Fundo Estadual de Saúde até 2012 e sua redução nos exercícios seguintes. Ressalte-se que as despesas realizadas pelo fundo com pessoal terceirizado começaram a reduzir no exercício financeiro subsequente à criação da Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Lei Estadual nº 6.304/12.

Por fim, a variação das despesas com pessoal terceirizado, em termos nominais, no período de 2010 a 2014 foi de -38,18%.

5.4 – ENDIVIDAMENTO PÚBLICO E CONCESSÃO DE GARANTIA

5.4.1 - DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA - DC

A dívida pública consolidada é o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do Estado, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses; dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos; e das operações de crédito que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento¹⁴⁵.

5.4.1.1 – Dívida consolidada da administração direta e indireta

A tabela a seguir apresenta a evolução da dívida consolidada interna e externa da administração direta e indireta do Estado do Rio de Janeiro, que atingiu o montante de R\$90.331,89 milhões em 2014, considerando-se o total de precatórios.

Tabela 145 – Dívida consolidada da administração direta e indireta – 2013/2014

R\$1

Componentes	Saldo em	Movimento do exercício			Saldo em	Part.	Var. nom. 2014/2013
	31.12.13	Emissão	Reajustamento	Resgate	31.12.14		
Adm. direta	78.825.741.027	7.605.490.450	6.251.066.690	3.439.840.196	89.242.457.971	99,50%	10.416.716.944
Interna	71.518.005.801	6.732.454.518	5.218.294.764	3.304.197.356	80.164.557.728	89,37%	8.646.551.926
Externa	7.307.735.226	873.035.933	1.032.771.926	135.642.840	9.077.900.244	10,12%	1.770.165.018
Adm. indireta	132.744.919	326.113.530	3.426.097	10.016.830	452.267.716	0,50%	319.522.797
Interna	132.744.919	326.113.530	3.426.097	10.016.830	452.267.716	0,50%	319.522.797
Externa	-	-	-	-	-	-	-
Subtotal	78.958.485.946	7.931.603.980	6.254.492.787	3.449.857.026	89.694.725.687	100,00%	10.736.239.741
Saldo dos precatórios posteriores a 05.05.00 da administração direta e indireta (dez/14)					637.160.953		
Total da dívida consolidada					90.331.886.640		

Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15

¹⁴⁵ De acordo com o art. 29 da LRF c/c o art. 2º da RSF nº 43/01.

A administração direta concentrou a maior parte da dívida estadual (excluídos os precatórios¹⁴⁶) em 2014, com crescimento de 13,21%, em termos nominais, na comparação com o saldo do exercício anterior; a administração indireta, por sua vez, a despeito do crescimento significativo (240,70%) em 2014, detém parcela pouco expressiva do total.

A dívida consolidada interna responde por 89,88% do total da dívida estadual e a dívida consolidada externa por 10,12%. Ambas serão objeto de detalhamento nos tópicos seguintes.

A tabela a seguir apresenta o total da dívida consolidada por origem:

Tabela 146 - Dívida consolidada por origem – 2013/2014

R\$1

Componentes	Saldo em	Movimento do exercício			Saldo em	Partic.	Var. nom. 2014/2013
	31.12.13	Emissão	Reajustamento	Resgate	31.12.14		
Refin. Dív. c/ a União	62.617.736.244	-	4.196.728.714	2.778.656.884	64.035.808.073	71,39%	2,26%
Op. de crédito	15.012.366.981	7.605.490.450	2.015.942.220	406.447.068	24.227.352.584	27,01%	61,38%
Outros (1)	1.324.757.879	326.113.530	41.371.547	264.753.073	1.427.489.881	1,59%	7,75%
Dívida mobiliária	3.624.841	-	450.307	-	4.075.148	0,00%	12,42%
Subtotal	78.958.485.945	7.931.603.980	6.254.492.787	3.449.857.026	89.694.725.687	100,00%	13,60%
Precatórios (2)	737.981.139	(100.820.186)			637.160.953		-13,66%
Total	79.696.467.084				90.331.886.640		13,34%

Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15 (fls. 43/46), exclusive precatórios.

(1) Parcelamento de tributos, de cota-parte do ICMS municípios e de empresas privadas.

(2) Posteriores a 05.05.00 da administração direta e indireta em dez/14 (doc. TCE-RJ nº 5.913-9/15).

O total da dívida consolidada em 2014 apresentou variação positiva de 13,60% em relação a 2013, excluindo os valores dos precatórios, com um acréscimo em termos absolutos de R\$10.736,24 milhões.

A demonstração dos dados por origem permite visualizar que o refinanciamento da dívida com a União responde por 71,39% do total da dívida estadual, sendo o montante proveniente da variação do saldo das operações de crédito responsável por 27,01% do total apurado.

¹⁴⁶ A análise detalhada dos precatórios está sendo feita no tópico 5.4.3 do presente relatório.

Em virtude da sua magnitude, somente o reajustamento da dívida com a União remontou a R\$4.196,73 milhões, representando 67,10% do reajustamento total. Assim, em que pese o resgate de R\$2.778,66 milhões, efetuado no decorrer do exercício, seu saldo foi majorado em R\$1.418,07 milhões, evidenciando a dificuldade de seu gerenciamento para o fisco estadual.

5.4.1.1.1 – Dívida consolidada interna

É aquela que compreende os empréstimos contraídos por títulos do governo ou contratos de financiamento, dentro do País.

Em 31.12.14, a dívida consolidada interna do Estado do Rio de Janeiro alcançou o montante de R\$80.616,83 milhões, valor equivalente a 89,88% da dívida do Estado, mostrando um aumento, na comparação com o saldo observado ao final de 2013, de 12,51% em termos nominais, com composição e movimentação evidenciadas na tabela a seguir:

Tabela 147 - Dívida consolidada interna – 2013/2014

Componentes	Saldo em 31.12.13	Movimento do exercício			Saldo em 31.12.14	Partic.	Var. nom. 2014/2013
		Emissão	Reajustamento	Resgate			
Administração direta (A)	71.518.005.802	6.732.454.518	5.218.294.764	3.304.197.356	80.164.557.728	99,44%	12,09%
Secretaria do Tesouro Nacional	62.577.106.284	-	4.191.483.007	2.777.725.161	63.990.864.130	79,38%	2,26%
Refinanc. dívida - Lei 8727/93	28.968.219	-	50.128	29.018.347	-	0,00%	-100,00%
C-Bonds - Ref. da div. externa	1.158.096	-	(70.645)	1.087.452	-	0,00%	-100,00%
Discount Bond - Ref. da div. externa	19.013.599	-	2.545.319	-	21.558.918	0,03%	13,39%
Par Bond - Ref. da div. externa	27.249.175	-	3.647.802	-	30.896.977	0,04%	13,39%
Ref. da dívida - Programa de ajuste fiscal Lei 9496/97	26.983.757.022	1.061.668.214	1.094.092.154	2.146.119.065	26.993.398.325	33,48%	0,04%
Saldo residual – Refin. dívida lei 9496/97	18.677.881.157	(1.429.770.119)	1.918.871.075	-	19.166.982.112	23,78%	2,62%
Pendência jurídica - Ação cautelar nº 231/2004	4.193.500.504	368.101.905	454.076.757	-	5.015.679.166	6,22%	19,61%
Assunção da div. do Banco do ERJ (em liquidação) junto ao BB	3.420.082	-	19.050	2.257.988	1.181.144	0,00%	-65,46%
Assunção da div. da Cehab (Lei nº 8.727/93) junto ao BB	77.426.582	-	538.999	24.213.422	53.752.159	0,07%	-30,58%
Assunção do saldo devedor da reserva bancária do Banco do ERJ S/A - (em liquidação)	12.564.731.847	-	717.712.368	575.028.888	12.707.415.327	15,76%	1,14%
BNDES	2.203.822.741	2.722.804.517	3.003.511	164.650.091	4.764.980.679	5,91%	116,21%
Prog. de Expansão do METRÔ	527.972.720	-	0,19	119.356.610	408.616.110	0,51%	-22,61%
Prog. de Moderniz. Estadual - PMAE	7.601.213	-	0,10	3.040.483	4.560.730	0,01%	-40,00%
Programa Delegacia Legal	113.240.248	-	-0,10	19.983.569	93.256.679	0,12%	-17,65%

Programa de Modernização Estadual II - PMAE II	6.186.047	1.605.517	--	1.567.410	6.224.155	0,01%	0,62%
Programa Maracanã Procopa 2014	400.000.000	-	-	11.111.111	388.888.889	0,48%	-2,78%
Programa Metrô Linha 4 (LE 6.117/11 e 6.413/13)	1.148.822.513	2.036.037.000	-	9.590.907	3.175.268.606	3,94%	176,39%
Programa Metrô Linha 4 - Adicional	-	685.162.000	3.003.511	-	688.165.511	0,85%	-
Banco do Brasil	4.461.702.106	2.639.068.655	937.995.695	21.622.046	8.017.144.410	9,94%	79,69%
BB - PEF - Programa Emergencial de Financiamento	35.646.333	-	-	7.638.500	28.007.833	0,03%	-21,43%
BB - Seappa - Programa de Sustentação de Investimento	14.427.329	-	1	2.525.796	11.901.535	0,01%	-17,51%
BB - PEF II - Programa Emergencial de Financiamento - II	69.701.313	-	-	11.457.750	58.243.563	0,07%	-16,44%
BB - Pró Cidades	2.295.898.850	1.104.000.000	524.864.553	-	3.924.763.403	4,87%	70,95%
BB - Pró Invest	940.956.773	-	-	-	940.956.773	1,17%	0,00%
BB - Pró Cidades II	1.105.071.507	1.535.068.655	413.131.141	-	3.053.271.303	3,79%	176,30%
Caixa Econômica Federal	1.042.575.885	320.581.345	42.620.265	84.482.461	1.321.295.034	1,64%	26,73%
CEF - Prog. Nac. de Apoio a Adm. Fiscal p/ os Estados - PNAFE	15.517.468	-	1.377.610	4.327.388	12.567.690	0,02%	-19,01%
CEF - Programa de Apoio ao Financ. das Contrapartidas do PAC	445.581.921	16.448.015	20	72.909.696	389.120.260	0,48%	-12,67%
CEF - Saneamento	181.519.069	103.086.941	1.972.138	7.245.377	279.332.771	0,35%	53,89%
CEF - Vialight Pró-transportes	-	1.067.890	5.457	-	1.073.346	0,00%	-
CEF - Procoi - Programa Coordenado de Investimentos	399.957.427	199.978.500	39.265.040	-	639.200.967	0,79%	59,82%
Credit Suisse	-	600.000.000	-	-	600.000.000	0,74%	-
Apoio ao programa de desenvolvimento socioambiental	-	600.000.000	-	-	600.000.000	0,74%	-
Banco BTG Pactual S.A.	-	450.000.000	-	-	450.000.000	0,56%	-
Apoio ao programa de suporte à política de transporte	-	450.000.000	-	-	450.000.000	0,56%	-
INSS	38.859.201	-	3.371.102	22.641.368	19.588.935	0,02%	-49,59%
Termo de amortização de dívida fiscal - ERJ - INSS - 27/03/2002	38.859.201	-	3.371.102	22.641.368	19.588.935	0,02%	-49,59%
Secretaria da Receita Federal	1.006.396.290	-	-	86.043.163	920.353.127	1,14%	-8,55%
Termo de parcelamento PASEP	258.167.356	-	-	16.979.588	241.187.768	0,30%	-6,58%
Parcelamentos INSS (PGFN, RFB, NC - LF nº 11.941/09)	748.228.934	-	-	69.063.576	679.165.358	0,84%	-9,23%
Municípios do E.R.J.	187.543.295	-	39.821.185	147.033.066	80.331.413	0,10%	-57,17%
Parcelamento Decreto nº 42.516/10	187.543.295	-	39.821.185	147.033.066	80.331.413	0,10%	-57,17%
Administração indireta (B)	132.744.919	326.113.530	3.426.097	10.016.830	452.267.716	0,56%	240,70%
Secretaria do Tesouro Nacional	40.629.960	-	5.245.707	931.723	44.943.944	0,06%	10,62%
Riotrilhos - Bonus DMLP	40.629.960	-	5.245.707	931.723	44.943.944	0,06%	10,62%
Caixa Econômica Federal	155.866	-	1.130	49.630	107.366	0,00%	-31,12%
Cehab (Água Branca)	155.866	-	1.130	49.630	107.366	0,00%	-31,12%

INSS	20.840.400	-	1.071.259	2.758.106	19.153.554	0,02%	-8,09%
Metrô em liquidação - PAES	1.566.000	-	(167.343)	319.000	1.079.657	0,00%	-31,06%
Cehab	12.425.195	-	873.889	1.215.126	12.083.958	0,01%	-2,75%
Ceasa	6.849.205	-	364.713	1.223.980	5.989.939	0,01%	-12,55%
Secretaria da Receita Federal	44.441.903	326.113.530	342.689	4.600.929	366.297.193	0,45%	724,22%
Coderte	1.877.080	6.312.700	466.854	1.113.715	7.542.919	0,01%	301,84%
IVB (PAES, PAEX, Lei nº 11.941/09)	3.205.968	-	(294.280)	663.544	2.248.144	0,00%	-29,88%
Flumitrens	39.358.856	-	170.115	2.823.670	36.705.301	0,05%	-6,74%
Rioprevidência	-	319.800.830	-	-	319.800.830	0,40%	-
Indústria de Comércio de Medicamentos - Lagoben S/A	3.200.599	-	(472.783)	295.490	2.432.326	0,00%	-24,00%
IVB	3.200.599	-	(472.783)	295.490	2.432.326	0,00%	-24,00%
Cristália Produtos Químicos e Farmacêuticos Ltda.	23.476.191	-	(2.761.905)	1.380.952	19.333.334	0,02%	-17,65%
IVB	23.476.191	-	(2.761.905)	1.380.952	19.333.334	0,02%	-17,65%
Total dívida consolidada Interna (A) + (B)	71.650.750.720	7.058.568.047	5.221.720.861	3.314.214.186	80.616.825.443	100,00%	12,51%

Fonte: Demonstrativos da dívida fundada interna (doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15).

Como se observa na tabela anterior, parcela significativa (71,39%) da dívida consolidada interna do Estado do Rio de Janeiro ainda reflete o ajuste fiscal do final da década de 90¹⁴⁷, sobretudo no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, estabelecido pela Lei Federal nº 9.496/97.

Com relação à atualização da dívida pública, a Contadoria Geral do Estado - CGE (fl. 176) ressalta o aumento de 3,8% do IGP-DI em 2014, índice utilizado para correção do saldo dos dois maiores contratos dessa dívida¹⁴⁸, a saber:

- contrato de assunção do saldo devedor da reserva bancária do Banco do Estado do Rio de Janeiro S/A – BERJ;
- contrato de refinanciamento da dívida do Estado do Rio de Janeiro pela União, ao amparo da Lei Federal nº 9.496/97 (no montante deste contrato considera-se o valor atual do refinanciamento da dívida, o seu saldo residual e o valor da pendência jurídica referente à

¹⁴⁷ Leis Federais 8.727/93 e 9.496/97.

¹⁴⁸ Segundo a CGE, 70,72% do estoque da dívida consolidada de 2014 é atualizado pelo IGP-DI (fl.170). Tramita atualmente no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 99/13, que prevê a substituição do IGP-DI como indexador das dívidas dos estados e municípios pelo IPCA, acrescido de juros de 4% ao ano ou da taxa Selic, o que for menor. No caso do ERJ, a taxa mínima de juros prevista pela LF nº 9.496/97 foi de 6%. O ponto mais polêmico do projeto é o que prevê a aplicação retroativa do novo indexador à data de assinatura dos contratos, conforme notícia publicada no jornal Valor Econômico em 02.04.14.

Ação Cautelar nº 231/04, em que o Estado pleiteia a exclusão da receita do Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECF - da RCL).

Dentre os fatores que contribuíram para o aumento da dívida consolidada interna, destacam-se ainda as emissões decorrentes dos contratos destinados aos Programas Metrô Linha 4, BB-Pró Cidades e BB – Pró Cidades II, sendo responsáveis por 69,44% do total de emissões do exercício.

5.4.1.1.2 – Dívida consolidada externa

É aquela cujos empréstimos são contratados ou lançados no exterior.

Em 31.12.14, a dívida consolidada externa da administração direta, devidamente convertida em reais, somou R\$9.077,90 milhões, valor correspondente a 10,12% do total da dívida do Estado do Rio de Janeiro. Esse valor da dívida externa resulta do saldo de diversos contratos, em diferentes moedas, conforme apresentado no demonstrativo a seguir (valores convertidos para reais), destacando-se a predominância da dívida em dólar, responsável por 98,12% do total.

Tabela 148 - Dívida consolidada externa do ERJ contratada em moeda estrangeira – 2013/2014

R\$1

Componentes	Saldo em 31.12.13	Movimento do exercício			Saldo em 31.12.14	Partic.	Var. nom. 2014/2013
		Emissão	Reajustamento	Resgate			
Libra	559.822	-	39.998	-	599.820	0,01%	7,14%
Dólar	7.098.764.273	873.035.933	1.032.748.936	97.384.244	8.907.164.897	98,12%	25,47%
Iene	208.411.130	-	(17.008)	38.258.596	170.135.526	1,87%	-18,37%
Total	7.307.735.226	873.035.933	1.032.771.926	135.642.840	9.077.900.243	100,00%	24,22%

Fonte: Demonstrativo da dívida consolidada externa (doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15).

A movimentação da dívida consolidada externa por origem – títulos ou contratos –, da administração direta, evidenciada na tabela a seguir, mostra um crescimento significativo de 24,22% no seu saldo ao final de 2014 em relação ao exercício anterior, sendo que 99,96% dessa dívida é constituída por contratos, enquanto a dívida em títulos representa somente 0,04% do total.

Consultando as Contas de Gestão dos exercícios anteriores, constata-se que entre 2011 e 2014 o saldo da dívida consolidada externa do Estado do Rio de Janeiro praticamente triplicou, passando de um total de aproximadamente R\$3.088 milhões para R\$9.078 milhões, apurando-se uma variação nominal de 193,98% no período.

Tabela 149 – Demonstrativo da dívida consolidada externa - 2013/2014

R\$1

Componentes	Saldo em 31.12.13	Movimento do exercício			Saldo em 31.12.14	Partic.	Var. nom. 2014/2013
		Emissão	Reajustamento	Resgate			
Títulos	3.624.842	-	450.307	-	4.075.148	0,04%	12,42%
Títulos em libra	559.822	-	39.998	-	599.820	0,01%	7,14%
Títulos em dólar	3.065.019	-	410.309	-	3.475.328	0,04%	13,39%
Contratos	7.304.110.384	873.035.933	1.032.321.619	135.642.840	9.073.825.095	99,96%	24,23%
Contratos em dólar	7.095.699.254	873.035.933	1.032.338.627	97.384.244	8.903.689.569	98,08%	25,48%
BID - 782/OC-BR - 09/03/94 Desp. B. Guanabara	289.820.456	-	30.234.291	51.185.276	268.869.472	2,96%	-7,23%
BID - 916/SF-BR - 09/03/94 Desp. B. Guanabara	42.022.117	-	4.499.073	7.536.832	38.984.358	0,43%	-7,23%
BID - 1037/OC-BR 28/07/99 Prog. Nova Baixada	234.582.439	-	28.312.097	21.089.442	241.805.094	2,66%	3,08%
BIRD - 7508-BR 20/05/08 prog. Est. de Transportes-adicional	92.766.960	-	10.847.320	10.116.040	93.498.240	1,03%	0,79%
BIRD - 7719-BR 24/09/09 prog. Est. de Transportes - II	453.144.271	16.091.202	63.019.914	-	532.255.387	5,86%	17,46%
BIRD - 7773 - Rio Rural	59.917.412	14.578.593	10.387.123	6.213	84.876.915	0,93%	41,66%
BIRD - 7827 - Prodesf - DPL	1.136.161.000	-	152.096.000	-	1.288.257.000	14,19%	13,39%
BID - 2307 - OC/BR- Profaz	20.348.569	3.274.845	3.170.255	-	26.793.669	0,30%	31,67%
BIRD - 7955-BR-Pró-Gestão	11.827.121	4.793.390	2.076.662	915.550	17.781.623	0,20%	50,35%
BID - 2411/OC-BR/ Prodetur	13.305.968	59.348.307	12.940.051	-	85.594.325	0,94%	543,28%
BIRD - 8011-BR DPL/Prohdums	1.136.161.000	-	152.096.000	-	1.288.257.000	14,19%	13,39%
BID - 2646 - OC/BR - PSAM	21.083.400	67.242.000	15.266.400	-	103.591.800	1,14%	391,34%

AFD - PMU	924.155.700	-	123.715.200	-	1.047.870.900	11,54%	13,39%
BIRD - 8117 -BR Prog. Est. de Transportes II - Adicional	70.595.672	246.118.664	23.131.413	-	339.845.749	3,74%	381,40%
CAF - POE	140.507.585	91.826.247	32.234.530	6.534.891	258.033.471	2,84%	83,64%
CAF - ProviaS	203.838.590	161.045.872	36.065.812	-	400.950.273	4,42%	96,70%
BIRD - Prodesf II	702.780.000	-	94.080.000	-	796.860.000	8,78%	13,39%
CAF - Procopa II	266.908.762	16.264.722	37.339.545	-	320.513.029	3,53%	20,08%
CAF - Arco Metropolitano	93.704.000	177.452.091	40.086.721	-	311.242.812	3,43%	232,16%
BID - Inclusão Social	10.768.231	-	1.441.525	-	12.209.756	0,13%	13,39%
BIRD - Promit	1.171.300.000	-	156.800.000	-	1.328.100.000	14,63%	13,39%
BIRD - 8200BR - Rio Rural Adic.	-	9.000.000	1.371.464	-	10.371.464	0,11%	-
BIRD - 8327BR - Pró-Gestão II	-	6.000.000	1.127.230	-	7.127.230	0,08%	-
Contratos em iene	208.411.130	-	(17.008)	38.258.596	170.135.527	1,87%	-18,37%
JBIC-BZ-P9-29/03/94-B. Guanabara	208.411.130	-	(17.008)	38.258.596	170.135.527	1,87%	-18,37%
Total Dívida consolidada externa	7.307.735.226	873.035.933	1.032.771.926	135.642.840	9.077.900.243	100%	24,22%
(A) + (B)							

Fonte: Demonstrativos da dívida fundada externa (doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15).

Como se observa na tabela precedente, em 31.12.14 o saldo dos títulos da dívida externa em libra esterlina e em dólar apresentou aumento de 12,42% em relação ao observado ao final do exercício anterior, em termos nominais.

Também os contratos em dólar tiveram seus saldos majorados, passando de R\$7.095,70 milhões em 2013 para R\$8.903,69 milhões em 2014, com crescimento de 25,48%. Por outro lado, os contratos em iene sofreram redução de 18,37% no seu saldo.

De fato, conforme demonstrado na tabela seguinte, em virtude de 98,08% da dívida externa contratual estar atrelada ao dólar, sua forte valorização cambial em 2014 (+13,39%) contribuiu decisivamente para o aumento da dívida externa do Estado, que sofreu um reajustamento de R\$1.032,8 milhões no exercício.

Tabela 150 - Cotação e variação cambial – 2013/2014

R\$1,00

Cotação da Moeda	31.12.13	31.12.14	Variação 2014/2013
Libra esterlina	3,8644	4,1405	7,14%
Dolar americano	2,3426	2,6562	13,39%
Iene japonês	0,02228	0,02223	-0,22%

Fonte: Relatório da AGE (fl. 425) e doc. TCE-RJ nº 6.973-6/15 (fl. 44).

Além do aumento da dívida externa em razão do seu reajustamento, observa-se o ingresso de recursos no montante de R\$873,04 milhões. Desse total, destacam-se os ingressos pertinentes aos contratos já firmados em exercícios anteriores: R\$246,12 milhões do BIRD para o Programa Estadual de Transportes II - Adicional, R\$177,45 milhões do CAF para o Arco Metropolitano, e R\$161,05 milhões, também do CAF, destinados ao Provias. Juntos estes aportes representam 66,96% dos ingressos realizados e 6,44% do saldo da dívida externa do Estado.

Assim, de fato, conforme registra a CGE (fl. 177), o saldo da dívida externa ao final do exercício de 2014, de R\$9,08 bilhões, foi decorrente da desvalorização do real frente ao dólar e do ingresso de recursos das operações que se encontram em fase de desembolso.

As operações de crédito contratadas pelo Estado do Rio de Janeiro ao longo do exercício de 2014 e em exercícios anteriores, que geraram um ingresso de R\$7,61 bilhões, são objeto de detido exame no tópico 5.4.2 do presente relatório.

5.4.1.2 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida - DCL

Este demonstrativo contém informações sobre a dívida consolidada (detalhada em Dívida Mobiliária, Dívida Contratual, Precatórios Posteriores a 05.05.2000 e outras dívidas), as deduções (detalhadas em Disponibilidade de Caixa Bruta e Demais Haveres Financeiros, além do saldo dos Restos a Pagar Processados, exceto precatórios), a Dívida Consolidada Líquida e o percentual apurado com base na Receita Corrente Líquida¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Manual dos Demonstrativos Fiscais, 5ª edição, aprovado pela Portaria STN nº 637/12.

Os valores relativos ao regime próprio de previdência social (RPPS) são evidenciados de forma destacada, em virtude da composição e das peculiaridades do patrimônio do RPPS, conforme previsto no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN.

Tabela 151 – Demonstrativo da dívida consolidada líquida – 2013/2014

R\$1

Especificação	Saldo do exercício anterior	Saldo do exercício de 2014	Var. nom. 2014/2013	Diferença 2014-2013
Dívida consolidada (DC) (I)	79.696.467.085	89.868.556.834	12,76%	10.172.089.749
Dívida Mobiliária	3.624.842	4.075.148	12,42%	450.306
Dívida Contratual	78.740.641.020	89.268.752.636	13,37%	10.528.111.616
Interna	71.436.530.636	80.194.927.541	12,26%	8.758.396.905
Externa	7.304.110.384	9.073.825.095	24,23%	1.769.714.711
Precatórios posteriores a 5.5.2000 (inclusive) - vencidos e não pagos	737.981.139	493.631.977	-33,11%	(244.349.162)
Demais dívidas	214.220.084	102.097.073	-52,34%	(112.123.011)
Deduções (II)	7.315.493.308	7.813.766.880	6,81%	498.273.572
Disponibilidade de caixa bruta	9.101.723.914	8.359.956.535	-8,15%	(741.767.379)
Demais Haveres Financeiros	2.006.098.962	2.332.918.377	16,29%	326.819.415
(-) Restos a Pagar Processados (exceto precatórios)	(3.792.329.568)	(2.879.108.032,00)	-24,08%	(913.221.536)
DC Líquida (DCL) (III) = (I - II)	72.380.973.777	82.054.789.954	11,79%	9.673.816.177

Regime previdenciário

Especificação	Saldo do exercício anterior	Saldo do exercício de 2014	Var. nom. 2014/2013	Diferença 2014/2013
DC Previdenciária (IV)	151.545.120.733	177.254.651.706	16,96%	25.709.530.973
Passivo Atuarial	151.437.660.293	176.791.321.900	16,74%	25.353.661.607
Demais dívidas (precatórios)	107.460.440	463.329.806	331,16%	355.869.366
Deduções (V)	80.187.567.062	56.617.848.959	-29,39%	(23.569.718.103)

				)
Disponibilidade de caixa bruta	3.039.425	1.239.968	-59,20%	(1.799.457)
Investimentos	746.044.624	785.683.660	5,31%	39.639.036
Demais Haveres Financeiros	79.443.750.604	55.842.376.181	-29,71%	(23.601.374.423)
(-) Restos a Pagar Processados (exceto precatórios)	(5.267.592)	(11.450.850)	117,38%	(6.183.258)
Obrigações não integ. da DC	553.456.403	443.625.825	-19,53%	(107.643.147)
DCLPrevidenciária (VI) = (IV - V)	71.357.553.671	120.636.802.74 7	69,06%	49.279.249.076

Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15.

Obs.: 1 - excluídas a Imprensa Oficial, Cedae e Agerio por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente;

2 - a Imprensa Oficial, a Cedae e a Agerio não constam nos orçamentos fiscal e da seguridade social no exercício de 2014;

3 - não considerados para efeito de dedução da dívida consolidada os valores referentes ao Rioprevidência (conforme Portaria STN nº 637/12);

4 - não foram considerados os precatórios vincendos inscritos em 2013 no valor de R\$447.708,59;

5 - este demonstrativo não considera a casa dos centavos.

De acordo com o RGF referente ao 3º quadrimestre de 2014, os percentuais e limites aplicados foram constituídos e apresentados da seguinte maneira:

Tabela 152 – Demonstrativo da dívida consolidada líquida – Publicado

R\$1

Especificação	Saldo do exercício anterior	Saldo do exercício de 2014	Var. nom. 2014/2013	Diferença 2014/2013
Dívida consolidada (DC) (I)	79.696.467.085	89.868.556.834	12,76%	10.172.089.749
DC Líquida (DCL) (III) = (I - II)	72.380.973.777	82.054.789.954	11,79%	9.673.816.177
Receita corrente líquida - RCL	47.064.197.576	46.045.517.775	-2,21%	-1.018.679.801
% da DC sobre a RCL (I/RCL)	169,34%	195,17%	13,24%	25,83%
% da DCL sobre a RCL (III/RCL)	153,79%	178,20%	13,70%	24,41%
Limite definido por resolução do Senado Federal: 200%	94.128.395.152	92.091.035.550	-2,21%	(2.037.359.602)
Limite de alerta (LRF): 180%	84.715.555.637	82.881.931.995	-2,21%	(1.833.623.642)

Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15.

Ressalte-se que, conforme apontado no tópico 5.2, o valor publicado da RCL no RREO do 6º bimestre de 2014 diverge do apurado nestas contas de governo.

Desta forma, ao aplicar o valor apurado com base nos dados coletados do SIAFEM, pode-se observar que o percentual da DCL publicado no Anexo 2 do RGF referente ao 3º quadrimestre de 2014 está superavaliado, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Tabela 153 – Apuração da dívida consolidada líquida sobre a RCL

R\$1

Especificação	Saldo do exercício anterior	Saldo do exercício de 2014	Var. nom. 2014/2013	Diferença 2014/2013
Dívida consolidada (DC) (I)	79.696.467.085	89.868.556.834	12,76%	10.172.089.749
DC Líquida (DCL) (III) = (I - II)	72.380.973.777	82.054.789.954	11,79%	9.673.816.177
Receita corrente líquida - RCL	47.064.197.576	47.250.569.851	0,40%	186.372.275
% da DC sobre a RCL (I/RCL)	169,34%	190,20%	12,32%	20,86%
% da DCL sobre a RCL (III/RCL)	153,79%	173,66%	12,92%	19,87%
Limite definido por resolução do Senado Federal: 200%	94.128.395.152	94.501.139.702	0,40%	372.744.550
Limite de alerta (LRF): 180%	84.715.555.637	85.051.025.732	0,40%	335.470.095

Fonte: SIG/Siafem.

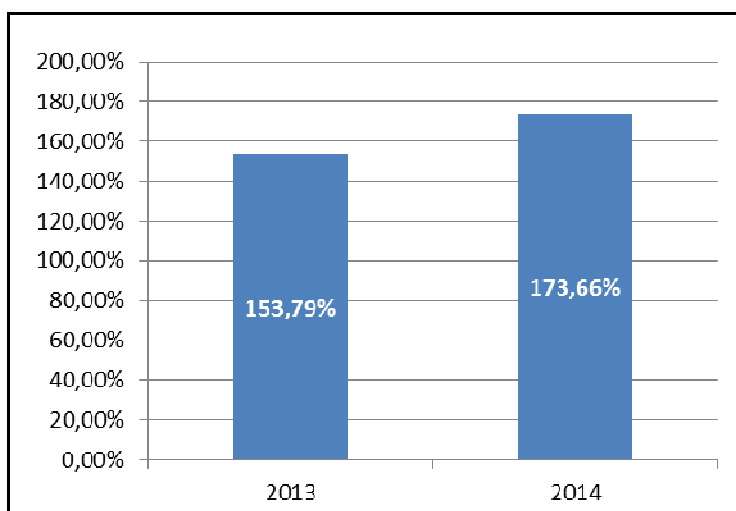
Feitas essas considerações e adotando-se o valor apurado por este Tribunal para RCL, o demonstrativo precedente evidencia que, confrontados os saldos finais dos exercícios de 2013 e 2014, a dívida consolidada (DC), no montante de R\$89.868 milhões, apresentou crescimento de 12,76% em termos nominais, em decorrência, principalmente, do aumento da dívida contratual (+13,37%, em termos nominais), responsável por 99,33% da DC do Estado do Rio de Janeiro ao final de 2014.

O aumento na dívida contratual, em cerca de R\$10,5 bilhões, se deu em razão tanto do aumento da dívida contratual interna (+12,26%), quanto da externa (+24,23%), que cresceram, em valores absolutos, R\$8,8 bilhões e R\$1,8 bilhão, respectivamente.

Quanto ao saldo de R\$102.097.073 das demais dívidas, que compõem a Dívida Consolidada, referem-se a parcelamentos de transferências a Municípios e a contratos de parcelamento com fornecedores e credores, a curto e longo prazo¹⁵⁰.

Da mesma forma que a Dívida Consolidada, após as deduções previstas em lei, também se observa o crescimento da DCL, de 11,79% em termos nominais em 2014, na comparação com a de 2013, atingindo o montante de R\$82.055 milhões. Esse valor da DCL representa 173,66% da RCL, atendendo, portanto, ao limite de 200% estabelecido pela RSF nº 40/01¹⁵¹.

Gráfico 55 – % da DCL sobre a RCL 2013 e 2014 e limite de 200% (RSF nº 40/01)



Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15 (fl. 36).

Observa-se que esse percentual da DCL em relação à RCL foi superior ao observado ao final do último exercício, representando um aumento de 12,92%, explicada pelo aumento da Dívida Consolidada Líquida (+11,79% em termos nominais) superior ao aumento da Receita Corrente Líquida (0,40% em termos nominais).

Quanto à DCL referente ao regime previdenciário, constata-se que em 2014 apresentou um acréscimo de R\$49,28 bilhões, representando um significativo crescimento de 69,06% em termos nominais na comparação com 2013, decorrente principalmente, do aumento de R\$25,35 bilhões do passivo atuarial (+16,74% em termos nominais) e do decréscimo de

¹⁵⁰ Referentes às Contas do Siafem nºs 218910908, 218910914, 228919001 e 228919008.

¹⁵¹ Resolução do Senado Federal nº 40/2001: "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: I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º (...)."

R\$23,6 bilhões dos haveres financeiros (-29,71% em termos nominais), conforme analisado no tópico 5.7.1 do presente relatório, que trata do Rioprevidência.

Considerando que não foram executadas despesas no montante de R\$1.000.863.681,48, informadas a este Tribunal em cumprimento ao art. 4º, inciso VII, da Deliberação TCE-RJ nº 248/08, e caso houvesse o devido processamento da despesa o referido valor seria deduzido do cômputo da linha “haveres financeiros”, pois estaria registrado como restos a pagar processado uma vez que o serviço foi efetivamente prestado, o valor da DCL seria R\$83.055.653.635, o que representa 175,77% da RCL.

Desta forma, conclui-se que o Anexo 2, Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, referente ao 3º quadrimestre de 2014 apresentado pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (ERJ) não espelha com fidedignidade a situação da Dívida Consolidada Líquida do ERJ em 31.12.2014

Em que pese o exame da Coordenadoria competente apontar “que o valor apresentado como DCL encontra-se comprometido uma vez que o Governo do Estado do Rio de Janeiro deixou de empenhar e liquidar despesas no montante de R\$1.000.863.681,48” em decorrência da assunção de obrigações sem o regular processo de despesa, remete-se ao subitem 5.8.1 deste relatório em que foi acolhido o posicionamento da Secretaria Geral de Controle Externo, o qual demonstrou que os efeitos desta inobservância não podem macular as Contas de Governo, devendo ser verificados nas contas de gestão dos Ordenadores de Despesa.

5.4.1.3 – Comprometimento anual com pagamento da dívida

A Resolução do Senado Federal nº 43/01 dispõe no art. 7º, inciso II, que 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% da RCL.

Para realizar este cálculo, é necessário apurar a média anual dos cinco exercícios financeiros subsequentes, incluído o da própria apuração, da relação entre o comprometimento previsto e da receita corrente líquida projetada ano a ano pelo fator de atualização definido pela STN¹⁵².

Como se pode observar na tabela a seguir houve o comprometimento de R\$6.670,13 milhões, equivalente a 14,12% da RCL, com amortizações, juros e demais encargos da dívida

¹⁵² Resolução do Senado Federal nº 43/01, Art. 7º, inciso II, §4º.

consolidada no exercício de 2014, superando inclusive o dispêndio anual previsto pelo Governo de R\$6.466,91 milhões¹⁵³.

Tabela 154 – Comprometimento anual com pagamento da dívida - 2014

R\$1

Apuração do cumprimento dos limites	Valor liquidado	%
Gestão da Dívida Interna	6.400.123.883	95,95%
Principal da dívida	3.304.197.356	49,54%
Juros sobre a dívida	3.017.671.269	45,24%
Outros encargos	78.255.258	1,17%
Gestão da Dívida Externa	270.007.644	4,05%
Principal da dívida	135.642.840	2,03%
Juros sobre a dívida	127.372.124	1,91%
Outros encargos	6.992.679	0,10%
Total gasto com pagamento da dívida	6.670.131.526	100%

Fonte: SIG

Contudo, ao realizar a apuração com a média anual dos dispêndios programados de todos os exercícios financeiros¹⁵⁴, o que se mostrou mais benéfico para o Governo do Estado do Rio de Janeiro, utilizando o fator de atualização 3,529608326% para projeção da RCL¹⁵⁵, o Estado apresentou o percentual de comprometimento anual de 9,04%¹⁵⁶, estando dentro do limite previsto no art. 7º, inciso II da Resolução SF nº 43/2001.

5.4.1.3 – Da evolução da Dívida do Estado do Rio de Janeiro

Conforme demonstrado no gráfico seguinte, houve um incremento na DC de R\$30,67 bilhões, um aumento nominal de 51,80% em relação a 2010, representando, em relação ao PIB, aumento de 0,97 ponto percentual no mesmo período.

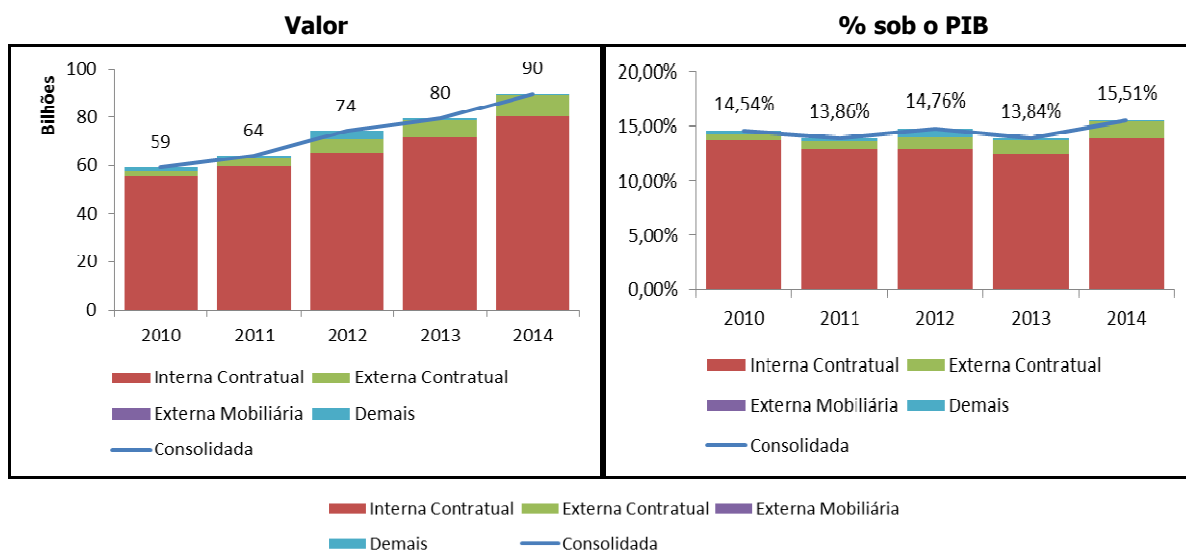
¹⁵³ Doc. TCE-RJ nº 7.735-9/15.

¹⁵⁴ Valores obtidos através do site oficial: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3a2738022>.

¹⁵⁵ Fator de atualização obtido através do Manual de Instrução de Pleitos – MF, válido para o ano de 2014.

¹⁵⁶ Doc. TCE-RJ nº 7.735-9/15.

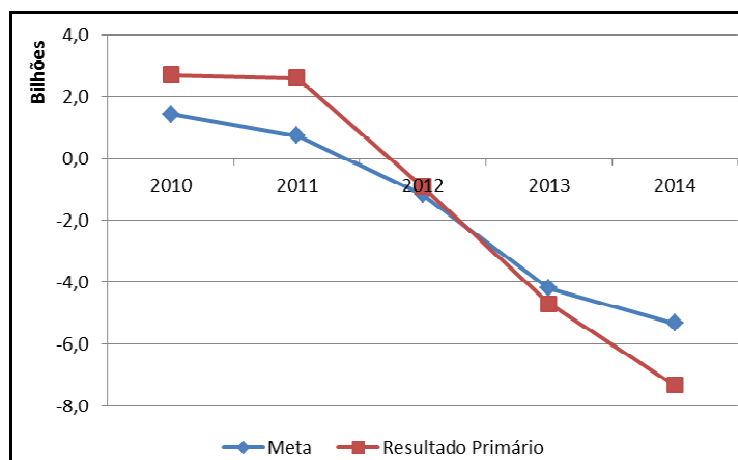
Gráfico 56 – Evolução da dívida



O aumento do endividamento decorreu, principalmente, da elevação da dívida contratual interna e externa, que variou de R\$57,82 bilhões, em 2010, para R\$89,27 bilhões em 2014.

Ressalta-se que, não obstante a dívida interna representar 63,57% do aumento total, a dívida externa foi responsável por 18,46% da evolução no período analisado, representando, hoje, 1,57% do Produto Interno Bruto fluminense.

Outro fator relevante que se relaciona diretamente com o aumento da dívida pública se traduz na não obtenção de *superavit* primário suficiente para estabilizá-la. Observa-se no gráfico a seguir que o Governo do Estado do Rio de Janeiro não cumpriu as metas definidas nos anos de 2013 e 2014. Ressalta-se que as metas vêm sendo constantemente reduzidas. Em 2010, a meta era de R\$1,42 bilhão, reduzindo em 475% até 2014, quando foi fixada em *deficit* de R\$5.331.540.000.

Gráfico 57 – Evolução da meta e do resultado primário

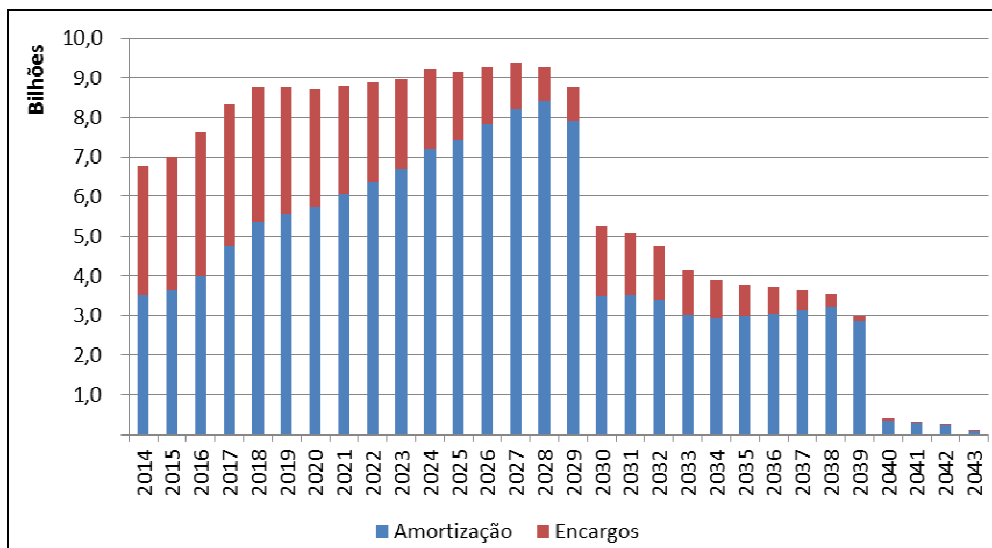
Fonte: RREO referente ao 6º bimestre dos exercícios de 2010 a 2014

O Resultado Nominal obtido no exercício também demonstra que o Governo ultrapassou o limite máximo estabelecido para acréscimo da dívida fiscal líquida prevista (R\$7,6 bilhões) em 20,31%.

Deve-se enfatizar que, para que haja sustentabilidade na dívida pública, o montante contraído não deve ser superior ao valor presente dos *superávits* primários futuros. Logo, não obstante não se saber quais serão os resultados da poupança fiscal gerada para pagamento da dívida ou mesmo a taxa por que estes resultados serão descontados, deve o Governo do Estado do Rio de Janeiro preocupar-se com fatores como a capacidade de geração de superávits, bem como da disposição do Governo em produzi-lo, tendo em mente que a confiança sobre uma trajetória sustentável do endividamento público decorre de uma política fiscal equilibrada.

Outro ponto a se destacar é a trajetória ascendente das despesas com encargos e amortização da dívida estadual. Segundo projeções fornecidas pela SEFAZ-RJ com base no MIP espera-se que até 2018 as despesas com serviço da dívida tenham aumento de 29,14% em relação à despesa realizada em 2014, conforme evidenciado no gráfico a seguir.

Gráfico 58 – Cronograma de desembolsos com amortização e encargos da dívida consolidada



Fonte: Sefaz-RJ.

Nota: valores a preços de dezembro de 2014.

O expressivo aumento esperado para os próximos exercícios se deve ao fato de que muitas operações de crédito recentemente contratadas têm seu prazo de carência vencido nos próximos anos. Isso significa que os efeitos fiscais do pagamento das obrigações contraídas serão verificados somente após um determinado período de tempo contado da liberação dos recursos.

Se atualmente o dispêndio com encargos e amortização já gera dificuldades para gestão fiscal do Estado, o incremento nas despesas com serviço da dívida esperado para os próximos anos evoca preocupação ainda maior. Isto porque a necessidade de geração contínua de grandes *superavits* primários acaba comprometendo a capacidade de gastos nas demais áreas, como educação, saúde, segurança pública, entre outras.

Finalmente, deve-se atentar para os efeitos temerários da contração de empréstimos para fins outros que não investimentos, na medida em que, em termos práticos, possibilitam que a administração se utilize de receitas de capital para financiar suas despesas correntes. Dado que as operações frequentemente possuem prazos de pagamento superiores a vinte anos, tal prática, em última análise, nada mais faz do que postergar os impactos fiscais negativos de suas políticas públicas para as gestões futuras.

5.4.2 – OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Operação de crédito corresponde ao compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. Equipara-se à operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas.

A contratação de operações de crédito pelo Estado, incluindo suas Autarquias, Fundações e Empresas Estatais Dependentes, subordina-se às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e às Resoluções do Senado Federal (RSF) nº 43, de 2001.

O Demonstrativo das Operações de Crédito é parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal, conforme estabelecido na LRF.

5.4.2.1 – Operações de crédito realizadas no exercício

No exercício em exame, o Governo do Estado do Rio de Janeiro - GERJ realizou operações de crédito que montaram a R\$7.925.291.280, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 155 – Demonstrativo das operações de crédito realizadas no exercício

R\$1	
Modalidade da operação de crédito	Valor
I - Abertura de crédito	7.605.490.450
Interno	6.732.454.518
Externo	873.035.933
II - Parcelamento de dívidas	319.800.830
Total	7.925.291.280

Fonte: Anexo 4 do RGF (doc. TCE-RJ nº 8.777-2/14); Análise da Del. 248/08 (tópico 1.2.3.5).

5.4.2.2 – Receitas de operações de crédito

Do total das operações de crédito realizadas no exercício em análise, apenas as operações de abertura de crédito (contratação de empréstimos) representam efetivo ingresso de recursos financeiros. Estas operações totalizaram R\$7,60 bilhões, conforme detalhado na tabela a seguir:

Tabela 156 – Movimentação de recursos proveniente de operações de crédito

R\$1		
Origem dos recursos	Valor arrecadado	Participação%
Internas		
12.1.171 – Prog. saneamento para todos - CEF	70.483.129	0,93%
12.1.176 - Prog. de modernização adm. Estadual II PMAE II	1.605.517	0,02%
12.1.177 - Prog. Apoio ao financ. Contrapartida pac-cef	16.448.015	0,22%
12.1.178 - Vialight - Caixa 0199/006/798-9	1.067.890	0,01%
12.1.187 - BB - pro-cidades	1.104.000.000	14,53%
12.1.189 - Programa saneamento para todos - II / CEF	32.603.812	0,43%
12.1.191 - Procoi - Caixa	199.978.500	2,63%
12.1.192 - BB - pro-cidades II	1.535.068.655	20,20%
12.1.193 - Linha 4 - fase II - metrô / BNDES	2.036.037.000	26,79%
12.1.194 – Prog. ML4 adicional – metrô / BNDES	685.162.000	9,01%
12.1.195 – Apoio prog des socioamb - Prodes/ Credit Suisse	600.000.000	7,89%
12.1.196 - Apoio prog. Sup. Pol. Transpo. - Prosut/Btg Pactual	450.000.000	5,92%
Externas		
21.1.020 - Progr.de modern.gestao fazendaria/erj profaz.	3.274.845	0,04%
21.1.017 - Programa estadual de transportes II PET II	16.091.202	0,21%
21.1.018 - prog desenv rural sustent micro bacias hidrog	14.578.593	0,19%
21.1.021 - prog renov fortal. Gestao pub - pro gestao	4.793.390	0,06%
21.1.022 - prog nac desenv turismo - prodetur - rj	59.348.307	0,78%
21.1.024 - psam - prog san amb mun do ent baia guanabara	67.242.000	0,88%
21.1.025 - prog est de transp ii adicional - pet ii adic	246.118.664	3,24%
21.1.026 - programa obras emergenciais - poe/caf	91.826.247	1,21%
21.1.027 - prog mel imp infra viaria erj - pro-vias	161.045.872	2,12%
21.1.030 - procopa ii - caf / maracanã 2014	16.264.722	0,21%
21.1.031 - arco metropolitano - caf	177.452.091	2,33%
21.1.033 - riorural adicional fa / bird	9.000.000	0,12%
21.1.035 - prog fort gestao setor pub. - pro-gestao ii	6.000.000	0,08%
Total	7.605.490.450	100%

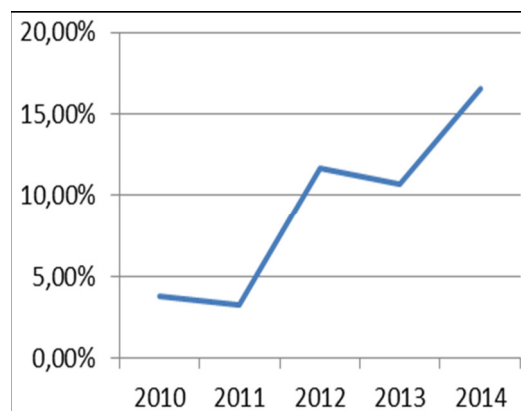
Fonte: SIG.

Neste exercício, manteve-se o alto volume de recursos captados via operações de crédito, que, comparado ao volume arrecadado no exercício de 2010, apresentou um aumento nominal de 487,19%, conforme evidenciado na tabela e no gráfico a seguir:

Tabela 157 - Evolução da receita de operações de crédito

R\$1

Ano	Valor arrecadado	% sobre a RCL
2010	1.295.236.509	3,75%
2011	1.271.501.228	3,24%
2012	4.755.172.978	11,71%
2013	5.030.290.121	10,69%
2014	7.605.490.450	16,10% ¹



Fonte: anexo IV dos RGF relativos ao 3º quadrimestre dos exercícios de 2010, 2011, 2012, 2013.

1 – 2014 – RCL apurada conforme tópico 5.2.

Conforme registrado no Boletim de Transparência Fiscal – 6º Bimestre, no exercício em análise, a receita de operações de crédito registrou um aumento de 51,2% em relação ao acumulado de 2013, resultante das operações de crédito internas, sendo os mais expressivos: Pró-Cidades, Pró-Cidades II e Metrô linha 4.

De fato, 70,48% do total de recursos liberados por meio de operações de crédito se originaram desses contratos.

5.4.2.2.1 – Aplicação dos recursos oriundos de operações de crédito

No exercício em análise, foram liquidadas despesas no montante de R\$6.757.903.652, recursos provenientes de operações de crédito e seus acréscimos¹⁵⁷.

Objetivando apresentar um panorama geral da aplicação destes recursos, apresentam-se duas tabelas que evidenciam visões distintas da aplicação dos recursos. Na primeira tabela, os valores são apresentados por programa de governo e, na segunda, por elemento de despesa.

¹⁵⁷ Rendimentos de aplicações financeiras e outros.

Tabela 158– Aplicação de recursos provenientes de operações de créditos por programa

R\$1

Programa	Valor Liquidado	Part.
Expansão e Consolidação das Linhas de Metrô	2.074.519.631	30,70%
Programa Somando Forças	1.515.416.264	22,42%
Encargos Especiais do Estado	1.036.907.238	15,34%
Prog. Integ. Reg. Metrop. - Rio Metrópole	448.728.600	6,64%
Programa Estadual de Transportes - PET	214.204.774	3,17%
Saneamento Básico	202.110.449	2,99%
Pró-Vias	157.929.742	2,34%
Padrão Qualid. Infraestrutura Física da Rede	133.743.727	1,98%
Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas de 2016	116.379.237	1,72%
Infraestrutura e Urbanização em Municípios	109.977.253	1,63%
Recupe Local Atingidas Catástrofes	91.908.255	1,36%
Gestão da Segurança Pública	85.379.303	1,26%
Grandes Eventos	81.669.594	1,21%
Sistema Rodoviário Estadual	53.866.862	0,80%
Sistema de Investigação Criminal	51.135.458	0,76%
Programa de Gestão da TIC na Seg Pública	49.342.255	0,73%
Expansão e Melhoria da Educação Profissional	47.938.576	0,71%
Gestão de Recursos Hídricos	35.119.409	0,52%
Progr de Saneam Amb Munic Entorno BG-PSAM	34.789.467	0,51%
Prog Nacional Desenv Turismo ? PRODETUR - RJ	32.150.637	0,48%
Urbanização das Comunidades	23.666.336	0,35%
Museu e Memória	23.617.999	0,35%

Rio Rural	20.465.315	0,30%
Gestão e Fortalecimento da Atenção à Saúde	12.831.202	0,19%
Ampliação da Capacidade da Defesa Civil	12.767.807	0,19%
Rio Leitor	12.375.929	0,18%
Sistema Penitenciário Estruturado	11.306.107	0,17%
Assist. Hosp/Ambulat nas Unid. Públ Saúde	11.271.744	0,17%
Revitalização e Conservação de Lagoas e Baías	11.087.673	0,16%
Cultura e Gestão	11.027.374	0,16%
Modernização Gestão Pública Estadual	8.751.279	0,13%
Desenvolvimento Social dos Territórios	8.062.273	0,12%
Rio Artes	7.189.255	0,11%
Modern Adm Rec e Gest Fiscal,Financ e Patrim	4.803.991	0,07%
Programa de Desenvolvimento Regional	2.216.417	0,03%
Programa Dedicação Integral ao Cidadão -DEDIC	1.786.400	0,03%
Programa Integração da Segurança Pública	1.459.820	0,02%
Total	6.757.903.652	100,00%

Fonte: SIG.

Tabela 159 – Valores liquidados por elemento de despesa

R\$1

Cod. ED	Nome ED	Valor	Part.
449051	Obras e instalações	4.586.354.846	67,87%
469077	Principal corrigido da dívida contratual refinanciada	817.164.970	12,09%
449052	Equipamentos e material permanente	515.063.315	7,62%
462071	Principal da dívida contratual resgatado	219.742.268	3,25%
449092	Despesas de exercícios anteriores	183.748.376	2,72%
449039	Outros Serv de Terceiros - Pessoa Jurídica	146.049.838	2,16%
444041	Contribuições	135.823.636	2,01%
449035	Serviços de Consultoria	84.832.901	1,26%
449030	Material de Consumo	43.218.201	0,64%
444042	Auxílios	14.800.000	0,22%
459066	Concessão de Empréstimos e Financiamentos	5.500.000	0,08%
449036	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	4.923.305	0,07%
449014	Diárias - Civil	606.794	0,01%
449048	Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	72.000	0,00%
449037	Locação de Mão de Obra	3.200	0,00%
Total		6.757.903.652	100,00%

Fonte: SIG.

Observa-se que 13,63% dos recursos foram aplicados no programa Encargos Especiais do Estado para pagamento do principal da dívida contratual resgatado, bem como no principal corrigido da dívida contratual refinanciada, tendo sido executados pela UG 370200 (Encargos Gerais do Estado-Sefaz) com recursos oriundos dos contratos de operação de crédito relacionados na tabela a seguir:

Tabela 160 - Aplicação de recursos de operações de crédito pela UG 37.02 por natureza de despesa e contrato de financiamento

R\$1	
Natureza de despesa / contrato financiamento	Total liquidado
Principal da dívida contratual resgatado	219.742.268
12.1.195 –Apoio prog des socioamb - Prodes/ Credit Suisse	651.158
12.1.196 - Apoio prog. Sup. Pol. Transpo. - Prosut/Btg Pactual	219.091.110
Principal corrigido da dívida contratual refinanciada	817.164.970
12.1.195 –Apoio prog des socioamb - Prodes/ Credit Suisse	584.000.000
12.1.196 - Apoio prog. Sup. Pol. Transpo. - Prosut/Btg Pactual	233.164.970
Total	1.036.907.238

Fonte: SIG.

A tabela a seguir evidencia os credores beneficiados com os pagamentos feitos com recursos dos contratos de operações de crédito listados na tabela anterior:

Tabela 161- Aplicação de recursos de operações de crédito pela UG 37.02 em despesas do grupo 6 por credor e contrato de financiamento

R\$1		
Favorecido/Contrato financiamento	Valor pago	Part.
Ministério da Fazenda	915.982.809	88,34%
12.1.196 - Apoio prog. Sup. Pol. Transpo. - Prosut	331.331.651	31,95%
12.1.195 - Apoio prog des socioamb - Prodes	584.651.158	56,38%
BNDES	32.759.931	3,16%
12.1.196 - Apoio prog. Sup. Pol. Transpo. - Prosut	32.759.931	3,16%
Banco Bradesco S.A.	30.325.441	2,92%
12.1.196 - Apoio prog. Sup. Pol. Transpo. - Prosut	30.325.441	2,92%
Dívida interna de curso e longo prazo do estado	26.185.555	2,53%
12.1.196 - Apoio prog. Sup. Pol. Transpo. - Prosut	26.185.555	2,53%
Ministério da Fazenda/Receita Federal	14.446.124	1,39%
12.1.196 - Apoio prog. Sup. Pol. Transpo. - Prosut	14.446.124	1,39%
Caixa Econômica Federal	13.603.704	1,31%
12.1.196 - Apoio prog. Sup. Pol. Transpo. - Prosut	13.603.704	1,31%
Banco do Brasil S/A	3.603.674	0,35%
12.1.196 - Apoio prog. Sup. Pol. Transpo. - Prosut	3.603.674	0,35%
Total	1.036.907.238	100,00%

Fonte: SIG.

Os quadros anteriores evidenciam que os recursos oriundos de operações de crédito utilizados para o pagamento de dívidas provieram dos contratos de financiamento 12.1.195 – Prodes, e 12.1.196 – Prosut.

No que tange ao Programa de Desenvolvimento Socioambiental - Prodes, o valor em referência foi autorizado por meio da Lei Estadual nº 6728/14, e destinado a reforçar o orçamento do Estado do Rio de Janeiro para que este elaborasse e executasse projetos de ampliação de infraestrutura da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, englobando áreas de saneamento ambiental, obras viárias e segurança pública. À época, foi realizada operação de crédito no limite de R\$600.000.000, podendo-se concluir que 97,44% do crédito concedido mediante esse contrato de financiamento foram utilizados para pagamento de dívidas.

Já com relação ao Programa de Suporte à Política de Transporte - Prosut, dos R\$450.000.000 arrecadados, considerando ainda o acréscimo de R\$2.259.932 referente à remuneração do valor depositado, R\$452.256.080 foram utilizados no pagamento de dívidas, ou seja, praticamente 100% do crédito concedido.

A operação foi autorizada por meio da Lei Estadual nº 6.506/13, alterada pela Lei Estadual nº 6.721/14. De acordo com o normativo, os recursos resultantes desta operação deveriam ser destinados à melhoria e ampliação da infraestrutura de transporte, além de orientar a integração harmônica dos modais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Consolidando estas informações, verifica-se que o pagamento de dívidas representou 15,34% das despesas realizadas com recursos provenientes de operações de crédito e 13,63% das receitas de operações de crédito arrecadadas no exercício.

Portanto, considerando as restrições impostas à aplicação dos recursos pelas leis que autorizaram a contratação dos empréstimos, constata-se a aplicação de recursos oriundos de operações de crédito em despesas não autorizadas pelos normativos legais, em especial na amortização de dívidas.

Ressalta-se que a mesma ocorrência foi verificada quando da análise das Contas de Gestão de 2013 no contrato de financiamento 21.1.034 – Promit que, de acordo com a Lei Estadual nº 6.527/13, destinava-se ao financiamento de projetos nas áreas de mobilidade urbana e de modernização da Gestão Fiscal.

Quanto ao fato apontado, a SEFAZ informa, às fls. 473/474 do relatório da AGE, que a operação em questão foi estruturada sob o modelo de “Apoio Orçamentário - DPL”, diferenciando-se de operações de crédito do tipo “Financiamento de Projetos”, sendo a

primeira de livre aplicação do mutuário, desde que comprovado à instituição concedente o cumprimento das ações presentes na Matriz de Políticas que constituem o Programa objeto da operação, não havendo despesa específica que deva ser realizada pelo ente mutuário.

Tal justificativa não se afeiçoa com a própria justificativa para o pleito, *in verbis*, encaminhada através da Mensagem nº 33/13 constante do projeto de lei nº 2411/13 que, posteriormente, foi aprovado e convertido na Lei Estadual nº 6.527/13:

Tenho a honra de submeter à deliberação dessa Egrégia Casa o incluso Projeto de Lei que “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CONTRATAR OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO, NA FORMA EM QUE INDICA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

O vertente Projeto de Lei tem o intuito de autorizar a contratação de empréstimo externo no valor de até US\$ 750.000.000,00 (setecentos e cinquenta milhões de dólares dos Estados Unidos da América), com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), destinada ao Programa de Apoio à Expansão e Racionalização do Transporte Público – PROERT, observadas as condições e exigências dos órgãos encarregados da aplicação da política econômico-financeira do Governo Federal.

A operação de crédito proposta objetiva projetos nas áreas de mobilidade urbana, investindo maciçamente em projetos que possam melhorar a vida do cidadão, que hoje enfrenta grande dificuldade para se locomover nos grandes centros, e na modernização da Gestão Fiscal, a saber:

Na Mobilidade Urbana: (i) política de estímulo à utilização do transporte público ferroviário; (ii) política de monitoramento do transporte público da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; (iii) definição do Marco Regulatório do sistema de transporte público do Teleférico do Complexo do Alemão; e (iv) estudo de projeções e cenários de cunho estratégico para o aprimoramento do Bilhete Único intermunicipal; e

Na Gestão Fiscal: (i) adoção das regras internacionais de contabilidade pública e fortalecimento da accountability e transparência fiscal; (ii) aprimoramento da gestão do consumo de serviços públicos essenciais; (iii) aprimoramento da gestão do Imposto sobre Veículos Automotores; e (iv) novos modelos de projeção e simulação da receita tributária.

Esperando contar, mais uma vez, com o apoio e o respaldo dessa Egrégia Casa e solicitando seja atribuído ao processo o regime de urgência, nos termos do art. 114 da Constituição do Estado, reitero a Vossas Excelências os protestos de estima e consideração.”

Como se pode observar, não só foi especificada a destinação dos recursos, como também foi solicitado caráter de urgência diante da relevância dos gastos.

Ademais, percebe-se a preocupação da ALERJ com a correta aplicação dos recursos, haja vista, além da passagem do projeto pela Comissão de Transportes, emenda modificativa destinada à correção do programa anteriormente descrito no projeto de lei, conforme exposto:

A proposta que o Excelentíssimo Senhor Governador encaminha para esta Casa tem o intuito de autorizar a contratação de empréstimo externo destinado ao Programa de Apoio à Expansão e Racionalização do Transporte Público – PROERT e que tem como objetivo a realização de projetos nas áreas de mobilidade urbana e na modernização da Gestão fiscal.

Ocorre que, muito embora entendamos que a matéria constante da proposição atende à regular competência constitucional atribuída ao Poder Executivo, não encontrando, portanto, nenhum óbice à sua tramitação, deve, no entanto, receber emenda capaz de corrigir a denominação do Programa para o qual será direcionado o recurso, nos seguintes termos:

EMENDA MODIFICATIVA

O caput do artigo 1º da proposição passa a ter a seguinte redação:

“Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a contratar com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, em nome do Estado do Rio de Janeiro, operação de crédito externo no valor de até US\$ 750.000.000,00 (setecentos e cinquenta milhões de dólares dos Estados Unidos da América), em apoio orçamentário ao “Programa de Melhoramento da Qualidade e Integração dos Transportes de Massa Urbanos - PROMIT”, observadas as condições e exigências dos órgãos encarregados da aplicação da política econômico-financeira do Governo Federal.”

Destarte, não há dúvidas de que os recursos liberados através da operação de crédito em comento, legalmente vinculados à finalidade específica, devem ser utilizados exclusivamente para atendimento do objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, consoante ao disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, não havendo margem para cogitar possibilidade de livre aplicação por parte do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Este fato será objeto da **Observação nº 20, Ressalva nº 7 e Determinação nº 22.**

5.4.2.3 – Parcelamento de Dívidas

Segundo o Manual de Demonstrações Fiscais-MDF, 5ª Edição, os limites dispostos no art. 7º da Resolução nº 43, de 2001 do Senado Federal não se aplicam às operações de reestruturação e recomposição do principal de dívidas.

No exercício anterior determinou-se que o saldo dos parcelamentos de dívida deveria ser registrado com o valor dos novos parcelamentos, e não com o saldo apurado no final do exercício. Verificou-se que foi registrado em 2014, conta 2.2.2.3.3.02.02, o valor de R\$319.800.830, referente ao parcelamento do PASEP, correspondendo à totalidade de parcelamento de dívidas realizadas no exercício, cumprindo assim a determinação 35 exarada nas Contas de Gestão de 2013.

5.4.2.4 – Apuração dos limites de operações de crédito

5.4.2.4.1 – Limite constitucional (art. 167, inciso III, da CF)

Ao se analisar as receitas oriundas de operações de crédito, percebe-se que essas não ultrapassaram as despesas de capital liquidadas no exercício, atendendo à regra estabelecida no art. 167, inciso III, da CF, conhecida como “regra de ouro”, conforme demonstra a tabela a seguir:

Tabela 162 - Comparativo das receitas de operações de crédito com despesas de capital

R\$1

Descrição	Valor
Receitas de operação de crédito	7.605.490.450
Despesa de capital ⁽¹⁾	11.153.283.633
Diferença	(3.547.793.183)

(1) Exclui despesas intraorçamentárias (modalidade de aplicação 91).

Fonte: balancete orçamentário consolidado (doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15) e RGF Anexo IV (doc. 6.976-8/15).

5.4.2.4.2 – Limite definido pelo Senado Federal para as operações de crédito (art. 7º, da Resolução SF nº 43/01)

Tendo em vista o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Senado Federal promulgou em 09.04.02 a Resolução nº 43/2001, dispondo, em seu art. 7º, sobre os limites a serem observados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios no que tange às operações de crédito interno e externo.

Definiu-se, no inciso I do artigo supracitado, que o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% da RCL.

Objetivando apurar seu cumprimento, procedeu-se à análise dos dados apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro quando do encaminhamento do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre, comparando-se com os dados constantes no SIG.

O valor considerado para fins de apuração do cumprimento do limite de 16% definido pela RSF nº 43/01 não corresponde ao total de operações de crédito realizadas no exercício. Tal fato se deve a algumas operações consideradas não sujeitas a tal limite, conforme exposto a seguir:

5.4.2.4.2.1 – Exceções ao limite para fins de contratação

A primeira exceção diz respeito ao montante de R\$4.880.363, relativo a programas voltados para a melhoria da administração de receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, não estando sujeitos ao limite para fins de contratação.

Deste montante apurado, R\$3.274.845 referem-se à operação de crédito externo contraído junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, através da linha de crédito PROFISCO e destina-se ao financiamento do Programa de Modernização da Gestão Fazendária do Estado do Rio de Janeiro – PROFAZ, buscando a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, de acordo com a Lei Estadual nº 5.226/08.

O total de recursos apresentado é composto ainda pelo valor de R\$1.605.517, voltado para o Programa de Modernização das Administrações Estaduais II – PMAE II, contraído junto ao BNDES objetivando apoiar a modernização da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial das Administrações Estaduais e Distrital.

Tanto o PROFISCO quanto o PMAE fazem parte do rol de operações não sujeitas aos limites estabelecidos no art. 7º da RSF nº 43/01, destacando que a operação referente ao PMAE necessita ainda estar descontingenciada com base no art. 9º-H da Resolução nº 2.827/2001, alterado pela Resolução nº 3.878/10, ambas do Conselho Monetário Nacional - CMN.

Também foi excluído para fins de limite o montante de R\$2.721.199.000, equivalente a 35,78% do total de operações de crédito realizadas no exercício de 2014. Segundo a Secretaria de Estado de Fazenda, o Estado do Rio de Janeiro contratou duas operações de crédito junto ao BNDES destinadas à implantação da Linha 4 do metrô, visando atender compromisso assumido pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro previsto na matriz olímpica de compromissos dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

De fato, a melhoria e ampliação da Linha 4 do metrô consta no Plano de Políticas Públicas (Legados) como principal investimento do Estado, figurando como compromisso assumido pelo Governo, se traduzindo em uma antecipação de políticas públicas constante no Dossiê de Candidatura.

De acordo com a RSF nº43/01, art. 7º, § 3º, inciso IV, são excluídas do limite as contratações de operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, desde que autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional.

Entende-se a autorização do CMN como concedida, haja vista o disposto no inciso II, Art. 9º-R da Resolução nº2.827/2001, alterada pela Resolução nº4.322/2014, ambas do Conselho Monetário Nacional, in verbis:

Art. 9º-R Fica autorizada a contratação de novas operações de crédito no valor de até R\$10.800.000.000,00 (dez bilhões e oitocentos milhões de reais), destinados a projetos de infraestrutura, observados os seguintes limites: (Redação dada pela Resolução nº 4.322, de 27/3/2014.)

I - até R\$8.000.000.000,00 (oito bilhões de reais), até 30 de junho de 2013, para projetos de mobilidade urbana diretamente associados à COPA de 2014, por meio de linha de financiamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) denominada Pró-Transporte e de linha de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) denominada Programa Estruturador de Transporte Urbano; (Incluído pela Resolução nº 4.322, de 27/3/2014.) Resolução nº 2.827, de 30 de março de 2001 31

II - até R\$2.800.000.000,00 (dois bilhões e oitocentos milhões de reais) para projetos de infraestrutura associados aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, por meio de financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). (Incluído pela Resolução nº 4.322, de 27/3/2014.)

Logo, percebe-se que, dos R\$10,8 bilhões descontingenciados pelo art. 9º-R, R\$2,8 bilhões se referem a projetos de infraestrutura associados aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, podendo-se concluir pela existência da autorização do CMN para a não sujeição do referido crédito para fins de limite de operações de crédito, haja vista tanto o montante que o compõe (R\$2.721.199.000), quanto a instituição financeira que concedeu o crédito (BNDES).

Ressalta-se, contudo, que o limite autorizado pelo referido Conselho para o tipo de operação em comento possui como teto a importância de R\$2,8 bilhões, tendo o Estado do Rio de Janeiro já utilizado 97,19% do valor autorizado a figurar como não sujeito para fins de limite.

Detalhadas todas as exceções inseridas e publicadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, o valor publicado no Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre foi o seguinte:

Tabela 163 – Total publicado das operações de crédito – RGF 3º quadr.

R\$1	
Apuração do cumprimento dos limites	Valor
Total de operações de crédito realizadas no exercício de 2014	7.605.490.450
(-) Operações relacionadas ao PMAE e PROFISCO/PROFAZ	(4.880.362)
(-) Operações relacionadas às Olimpíadas / BNDES	(2.721.199.000)
Total considerado para fins de apuração do cumprimento do limite	4.879.411.088

Fonte: Anexo 4 do RGF (doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15, fl. 38) e Siafem.

Ademais, será considerado para a apuração do cumprimento do limite a seguir demonstrado, o valor da RCL apurado com base nos dados do SIAFEM, uma vez que o valor publicado da RCL no RREO do 6º bimestre de 2014 diverge do apurado nestas Contas de Gestão, conforme apontado no tópico 5.2.

Tabela 164 – Apuração do limite de operações de crédito

R\$1	
Apuração do cumprimento dos limites	Valor
Receita Corrente Líquida (RCL)	47.250.569.851
Operações de crédito sujeitas ao limite para fins de contratação (I)	4.879.411.088
Operações Vedadas do Período de Referência (II)	472.769.090
Total considerado para fins da apuração do cumprimento do limite (I+II)	5.352.180.178
Limite geral definido por Resolução do Senado Federal para as operações de crédito internas e externas (16% da RCL)	7.560.091.176
Limite de alerta (14,40% da RCL)	6.804.082.059
% sobre a RCL apurada	11,33%

Fonte: Anexo 4 do RGF, Siafem.

Observa-se que as operações de crédito realizadas no exercício representaram 11,33% da RCL, obedecendo, assim, ao limite de 16% definido na RSF nº 43/01.

Ressalta-se, ainda, o cumprimento do inciso II do art. 7º, que dispõe acerca do comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive os relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não podendo exceder a 11,5% da RCL.

5.4.3 - PRECATÓRIOS E SENTENÇAS JUDICIAIS

5.4.3.1 – Introdução

Os precatórios são ordens de pagamento contra a Fazenda Pública decorrentes de sentenças judiciais transitadas em julgado em execução, resultantes do requisitório providenciado pela parte credora, no qual o sujeito passivo é necessariamente pessoa jurídica de direito público, ou seja, União, Estados, Municípios, Distrito Federal e suas respectivas autarquias e fundações públicas, e o sujeito ativo é pessoa física ou jurídica.

Em razão do princípio da impenhorabilidade dos bens públicos, o artigo 100 da Constituição Federal determina que os pagamentos devidos pelas pessoas jurídicas de direito público em virtude de sentença judicial submetam-se a procedimento específico, denominado regime de precatórios, à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

Destaca-se que as obrigações devidas pelo Estado do Rio de Janeiro – ERJ, cujo valor não ultrapasse o equivalente a 40 salários mínimos, não são submetidas ao regime de precatórios, seguindo rito de pagamento próprio, efetuado pela Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ) em até 60 dias a contar do recebimento do mandado de notificação do juízo de origem (Requisições de Pequeno Valor – RPV).

A forma de pagamento do precatório instituída pelo artigo 100 da Constituição Federal de 1988, exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios, sofreu alteração pela Emenda Constitucional nº 62, de 09 de dezembro de 2009.

A Emenda Constitucional (EC) nº 62/09, entre outras disposições, criou o regime especial para pagamento de precatórios¹⁵⁸ (artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT) e o regime de compensação de precatórios com dívida ativa (§9º ao artigo 100 da CF/88).

De acordo com as regras introduzidas pela referida emenda, o Estado do Rio de Janeiro aderiu ao regime especial de pagamento de precatórios nos moldes do artigo 97, § 1º, inciso II, do ADCT, por meio do Decreto nº 42.315, de 25 de fevereiro de 2010.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal (STF), em 14 de março de 2013, julgou parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4357¹⁵⁹, contra a EC nº 62/09, que instituiu o novo regime especial de pagamento de precatórios.

¹⁵⁸ No tocante ao regime especial, o Estado do Rio de Janeiro havia optado pela modalidade de quitação do estoque em quinze anos (art. 1º do DE nº 42.315, de 25.02.10), que consiste no pagamento, no primeiro ano, de 1/15 (um quinze avos) do valor de precatórios pendentes de pagamento; no segundo ano, de 1/14 (um catorze avos), acrescido do valor de precatórios inscritos no exercício, corrigidos monetariamente pelo índice da caderneta de poupança e assim sucessivamente, até que sobreviesse o prazo final de quinze anos. De acordo com o art. 97, §6º do ADCT introduzido pela EC nº 62/09, pelo menos 50% dos recursos depositados deviam ser utilizados para pagamento de precatórios em ordem cronológica de apresentação, observadas as preferências estabelecidas nos §§ 1º a 3º do art. 100 da CF (créditos de natureza alimentícia, créditos cujos titulares tenham acima de 60 anos ou sejam portadores de doença grave e obrigações de pequeno valor).

¹⁵⁹ ADI proposta em face da EC nº 62/09. No mérito, o STF entendeu que, ao criarem regime especial para pagamento de precatórios para estados, Distrito Federal e municípios, veiculariam nova moratória na quitação dos débitos judiciais da Fazenda Pública e imporiam contingenciamento de recurso para esse fim, a violar a cláusula constitucional do estado de direito, o princípio da separação de poderes, o postulado da isonomia, a garantia do acesso à justiça, a efetividade da tutela judicial, o direito adquirido e a coisa julgada — v. Informativo STF nº 725.

Em análise quanto à modulação dos efeitos da decisão da ADI 4357¹⁶⁰, o STF decidiu estender o regime especial de pagamento de precatórios por cinco anos a contar de janeiro de 2016, assinalando prazo para que os entes federativos liquidem o estoque existente, período findo o qual voltará a prevalecer a sistemática de pagamentos em ordem cronológica, na forma prevista no art. 100 da CF/88¹⁶¹.

Em 27 de junho de 2013, o Estado do Rio de Janeiro, em alternativa à discussão quanto à constitucionalidade do regime especial previsto na EC nº 62/09, previu a possibilidade de utilização de 25% dos depósitos judiciais e extrajudiciais para pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor com a promulgação da Lei Complementar Estadual - LCE nº 147/13. Com isso o Estado do Rio de Janeiro criou a possibilidade de quitar o seu estoque de precatórios.

As sentenças judiciais que decorrem das ordens de pagamento emanadas pela justiça contra as pessoas de direito privado integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, não recebem o tratamento do regime de precatórios.

5.4.3.2 – Precatórios e sentenças judiciais

Ao final de 2014, o estoque de precatórios e sentenças judiciais apresentava o seguinte quadro:

Tabela 165 – Estoque de precatórios e sentenças judiciais

		R\$1
Descrição	Saldo 2014	
Total circulante	451.001.918	
Precatórios	21.238.877	
2.1.1.1.1.04.01 - Precatórios TJ (pessoal)	3.918.678	
2.1.1.1.1.04.02 - Precatórios TRT (pessoal)	630.394	
2.1.3.1.1.04.01 - Precatórios TJ (fornecedores e credores)	16.689.805	
Sentenças não enquadradas como precatórios (1)	13.026.078	
2.1.1.1.1.04.03 - Sentenças judiciais (pessoal)	9.843.908	
2.1.3.1.1.04.02 - Sentenças judiciais (fornecedores e credores)	3.182.170	

¹⁶⁰ ADI proposta em face da EC nº 62/09. No mérito, o STF entendeu que, ao criarem regime especial para pagamento de precatórios para estados, Distrito Federal e municípios, veiculariam nova moratória na quitação dos débitos judiciais da Fazenda Pública e imporiam contingenciamento de recurso para esse fim, a violar a cláusula constitucional do estado de direito, o princípio da separação de poderes, o postulado da isonomia, a garantia do acesso à justiça, a efetividade da tutela judicial, o direito adquirido e a coisa julgada — v. Informativo STF nº 725.

¹⁶¹ Julgamento de questão de ordem na modulação de efeitos da ADI 4357/DF. Informativo STF nº 779.

Precatórios e sentenças a pagar (2)	416.736.963
2.1.3.1.1.05.01 - Precatórios a pagar TJ (fornecedores e credores)	3.281.262
2.1.1.1.1.06.03 - Outras sentenças (pessoal)	413.077.180
2.1.1.1.1.07.01 - Atualização monetária	378.521
Total não-circulante	1.098.525.394
Precatórios e Sentenças	952.793.122
2.2.1.1.1.02.01 - Precatórios TJ (pessoal)	420.683.143
2.2.1.1.1.03.01 - Precatórios TRT (pessoal)	29.023.385
2.2.1.1.1.04.01 - Precatórios TRF (pessoal)	237.345
2.2.3.1.1.03.01 - Precatórios TJ (fornecedores e credores)	502.598.270
2.2.3.1.1.03.09 – Outras Sentenças (fornecedores e credores)	250.979
Atualização monetária	145.732.272
2.2.1.1.1.03.02 - Atualização monetária	145.732.272
Total (Precatórios)	977.062.282
Total (Outras Sentenças)	426.354.237
Total (Atualização Monetária)	146.110.793
Total do Estoque	1.549.527.312

Fonte: Siafem/RJ.

(1) Cabe salientar que o regime de precatórios de que trata o art. 100 da CF é aplicável apenas às sentenças proferidas contra a administração direta, autarquias e fundações. As empresas públicas e sociedades de economia mista, por possuírem natureza jurídica de direito privado, não se submetem ao regime de precatórios, razão por que a execução judicial dos créditos delas exigíveis segue o rito ordinário previsto no CPC.

(2) Na forma prevista pelo art. 100, §5º, da CF, "é obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente". Os precatórios apresentados após essa data são registrados em contas específicas, aguardando a inclusão no orçamento seguinte.

O saldo apurado no grupo *Precatórios e sentenças a pagar* no final do exercício de 2014 foi de **R\$416.736.963**, não havendo registro de baixa de valores registrados até o exercício de 2013, o que aponta inobservância ao previsto no §5º do artigo 100 da CF/88.

Tabela 166 – Precatórios e sentenças judiciais a pagar

	R\$1		
Títulos	2013	2014	Varição
Precatórios TJ (credores e fornecedores)	3.281.262	3.281.262	-
Outras sentenças (credores e fornecedores)	250.979	-	(250.979)
Outras sentenças (pessoal)	386.262.962	413.077.180	26.814.218
Atualização monetária	378.521	378.521	-
Total	390.173.724	416.736.963	26.563.239

Fonte: balancete geral consolidado (doc. TCE-RJ nº 6.981-3/15).

Pelo disposto na referida norma constitucional, o saldo remanescente no exercício de 2013 deveria ser reclassificado no exercício de 2014 para as contas do grupo Precatórios e/ou Sentenças não enquadradas como precatório.

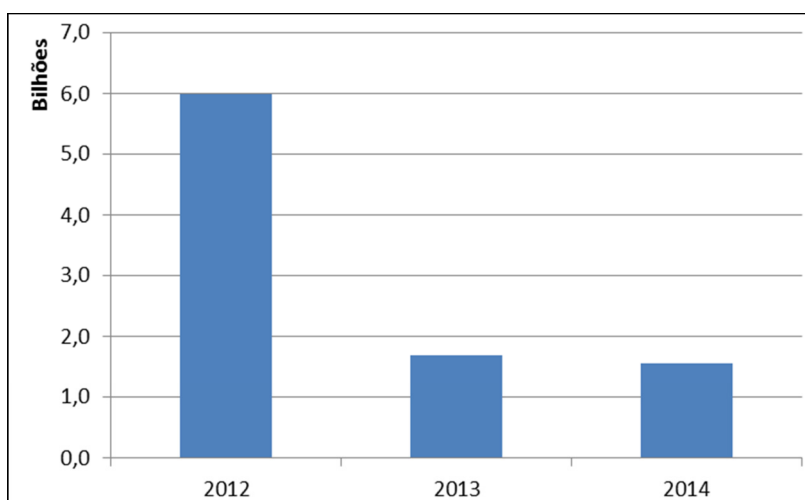
Dessa forma, a Determinação nº 37, proposta nas Contas de Gestão - CG-2013 com esse objetivo, não foi atendida.

Este fato será objeto da **Observação nº 21 e Determinação nº 23**.

Quanto ao estoque de precatórios, observa-se pequena redução em comparação ao saldo apresentado em 2013, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

Gráfico 59 – Estoque de precatórios e sentenças judiciais

R\$1



Fonte: processos TCE-RJ nºs 105.033-4/13, 105.879-8/14 e Siafem/RJ.
Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI.

Em 2013, com a aplicação da Lei Complementar Estadual nº 147/13, houve a quitação de precatórios no valor total de R\$3.296 milhões com recursos dos depósitos judiciais e extrajudiciais, o que explica a brusca queda verificada em relação a 2012.

Em 2014, foram transferidos R\$797 milhões de depósitos judiciais e extrajudiciais para pagamento de precatórios. Observa-se que, a despeito da medida, o estoque em dezembro de 2014 manteve-se no mesmo patamar observado no exercício passado – apresentou redução de 6,89% em termos reais.

Ressalta-se que parcela do estoque de precatórios não pagos integra a dívida consolidada, para efeitos de cálculos de limites (art. 30, §7º, LRF), assunto tratado mais apropriadamente no tópico 5.4.1. A utilização de 25% dos depósitos judiciais para a quitação de precatórios não foi suficiente para a liquidação total desse passivo.

No tópico a seguir, serão analisadas algumas das implicações da medida adotada pelo Estado do Rio de Janeiro para quitação dos precatórios prevista na Lei Complementar Estadual nº 147/13.

5.4.3.3 – Utilização de recursos dos depósitos judiciais para o pagamento de precatórios

Por intermédio da Lei Complementar Estadual nº 147/13, foi prevista a utilização dos recursos de depósitos judiciais e extrajudiciais, até a proporção de 25% (vinte e cinco por cento) de seu valor atualizado, para o pagamento de precatórios. A medida foi adotada em alternativa à decisão do STF em que eram considerados inconstitucionais dispositivos da EC nº 62/09, dentre eles a instituição de regime especial de pagamento, adotado no Estado do Rio de Janeiro na modalidade de quitação em 15 anos, nos moldes do art. 97, § 1º, inciso II, do ADCT, por meio do Decreto nº 42.315, de 25 de fevereiro de 2010.

Há argumentos jurídicos contrários à utilização desses recursos em finalidade distinta ao pagamento de litigantes em procedimentos judiciais, tendo sido ajuizada, pela Procuradoria-Geral da República a ADI 5072, em que se requer a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 147/13¹⁶². A depender do resultado do julgamento e dos efeitos em que for recebida a decisão, o Estado poderá se ver impedido de utilizar tais recursos para o pagamento de precatórios.

As obrigações assumidas pelo Estado do Rio de Janeiro consistem em:

- Recompôr o saldo da conta dos depósitos sempre que estes perfizerem menos do que 75% do montante de depósitos atualizado, apurado mensalmente (cláusula terceira, 'a');
- Repassar, até o 5º dia útil de cada mês o valor correspondente à aplicação do percentual previsto no convênio Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro - TJRJ x Banco do Brasil - BB aos depósitos transferidos ao Estado (cláusula terceira, 'b');
- Caso o saldo do Fundo de Reserva for insuficiente para restituir os depósitos em decorrência de decisão judicial, disponibilizar a quantia necessária, após comunicação formal.

¹⁶² <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4506342>. Consulta em 07.04.15.

Embora, tecnicamente, o compromisso assumido junto ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro não se enquadre na categoria “operações de crédito”, a ela se assemelha, porquanto o Estado do Rio de Janeiro terá de repor a quantia devida ao longo de período certo (até o final do exercício de 2039, cf. dispõe o parágrafo único da cláusula primeira do Termo de Compromisso), acrescida da diferença de rendimento prevista no convênio firmado com o Banco do Brasil (juros compensatórios), bem como de eventuais penalidades (cláusula quarta do Termo de Compromisso).

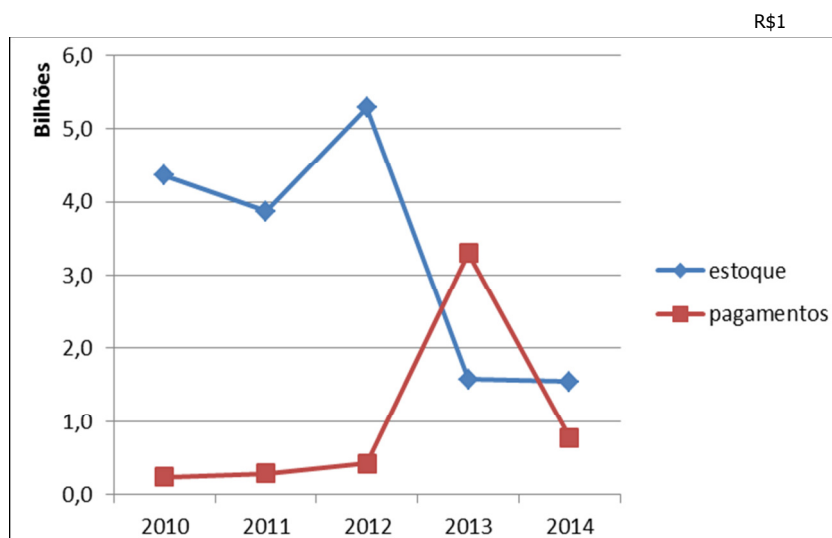
Em consulta ao Sistema de Informações Gerenciais (SIG), verificou-se que foram repassados pelo Estado, somente no exercício de 2014, R\$114,89 milhões a título de ressarcimento do acordo de utilização de depósitos judiciais decorrente da Lei Complementar nº 147/13.

Tendo em vista os aspectos destacados, e que o Termo de Compromisso celebrado com o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro estabelece a redução progressiva do percentual de utilização dos recursos de depósitos judiciais, encerrando-se em 2039, torna-se prudente ou a manutenção do regime especial (autorizada pelo STF, pelo prazo de cinco anos a contar de 01.01.2016, no julgamento da modulação de efeitos da ADI 4357), ou a utilização de outro mecanismo que possibilite o pagamento de precatórios na forma disciplinada pelo art. 100 da CF/88, menos sujeito a intervenções do Poder Judiciário e menos custoso para o Estado.

Em consulta ao sistema informatizado de administração financeira para estados e Municípios (SIAFEM), foi identificado o registro da receita decorrente da transferência dos recursos de depósitos judiciais na conta contábil 4.9.9.9.1.99.14 - *RECEITA PROV DA LEI COMP. ESTADUAL N. 147/2013*, no exercício de 2014, totalizando R\$797,54 milhões.

Verificou-se o pagamento de precatórios com recursos de depósitos judiciais no valor de R\$719.519.296, e mais R\$23.007.976 a título de Regime Especial, bem como no valor de R\$31.408.683, relativos a precatórios definidos como de pequeno valor (art. 86 do ADCT), totalizando R\$773.935.956 em pagamentos de precatórios no exercício de 2014.

Uma análise comparativa entre estoque e pagamentos de precatórios desde 2010 apresenta o seguinte cenário:

Gráfico 60 – Comparativo estoque total x pagamentos

Fonte: SIG.

Mesmo após a promulgação da EC nº 62/09, os recursos utilizados para pagamento de precatórios mantiveram-se em patamares modestos (representando entre 5,50% e 8,08% a relação “pagamentos x estoque final” nos três primeiros exercícios). O quadro se altera apenas após a entrada em vigor da Lei Complementar Estadual nº 147/13, que fez o total de pagamentos subir mais de 600% em relação a 2012. A despeito dessa constatação, observa-se que no segundo ano de utilização de recursos de depósitos judiciais o estoque permaneceu praticamente inalterado. Conclui-se que o pagamento de R\$773.935.956 de precatórios no exercício de 2014 não contribuiu significativamente para a baixa do estoque.

De maneira a possibilitar, contudo, uma análise qualitativa dos dados acima, far-se-iam necessárias informações sobre o total de novos precatórios registrados no exercício, por exemplo. No entanto, a Contadoria Geral do Estado não deu atendimento à Determinação nº 38 das Contas de Gestão de 2013, em que era solicitada a elaboração de tabela destinada a demonstrar anualmente a este Tribunal as movimentações (inscrições e baixas) realizadas nas contas de precatórios.

No Relatório da Auditoria Geral do Estado das Contas Consolidadas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, fl. 279, foi apresentada justificativa da Contadoria Geral do Estado nos seguintes termos:

A Contadoria Geral do Estado vem tentando junto ao TJ obter as informações necessárias a atender a demanda do TCE, no entanto as informações referentes às compensações com Dívida Ativa ainda não estão disponíveis no Sistema de Precatórios do TJ, inviabilizando o preenchimento por completo do quadro.

Atualmente as informações repassadas pelo TJ apenas permite o controle do saldo atualizado ou corrigido dos Precatórios.

Este fato será objeto da **Observação nº 22 e Determinação nº 24**.

5.4.3.4 – Regime de compensação de precatórios

A EC nº 62/09 incluiu o §9º ao art. 100 da CF/88, instituindo regime de compensação de precatórios com valores inscritos ou não em dívida ativa, na forma disposta a seguir.

§9º No momento da expedição dos precatórios, independentemente de regulamentação, deles deverá ser abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas parcelas vincendas de parcelamentos, ressalvados aqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial.

Essa modalidade de compensação de precatórios com débitos líquidos e certos foi reputada inconstitucional pelo STF em decisão proferida na ADI nº 4357/DF, que discutia diversos dispositivos incluídos pela EC nº 62/09¹⁶³.

Diferentemente da compensação inconstitucional prevista pela EC nº 62/09, que envolvia o abatimento direto, pelo juiz, de dívida existente contra o credor do precatório antes da emissão deste, a Lei Estadual nº 5.647/10 veio dispor sobre a compensação de créditos inscritos em dívida ativa com débitos oriundos de precatórios pela via consensual. Em 29.12.11, entrou em vigor a Lei Estadual nº 6.136, que instituiu novos procedimentos para as compensações realizadas a partir daquela data.

De acordo com informação prestada pela Procuradoria Geral - PG-5, no exercício de 2014 houve compensações com base na lei estadual no total de R\$227,62 milhões (UFIR-RJ 89.358.835,84, dados oriundos do Sistema de Dívida Ativa do Proderj). Conforme detalhado no tópico 4.1.3 deste relatório, tais valores não foram registrados contabilmente como receita. O total ainda é referente às leis de 2010 e 2011, pois não houve a criação de novo programa de compensação, sendo as compensações antigas registradas à medida que são homologadas pela PGE.

¹⁶³ Em julgamento quanto à modulação dos efeitos da decisão, o STF considerou válidas as compensações efetuadas até 25.03.2015, delegando ao CNJ competência para disciplinar a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até a mesma data, por opção do credor do precatório.

5.4.3.5 – Atualização monetária

No tocante à atualização monetária de precatórios, observa-se que, apesar da grande redução de estoque registrada nos últimos dois exercícios, o total de atualização monetária continua em patamar elevado (R\$145 milhões). Em consulta ao Siafem, constatou-se que houve atualização de valor de precatórios bastante antigos, fato incoerente com a informação de que os precatórios anteriores a 2013 teriam sido liquidados¹⁶⁴.

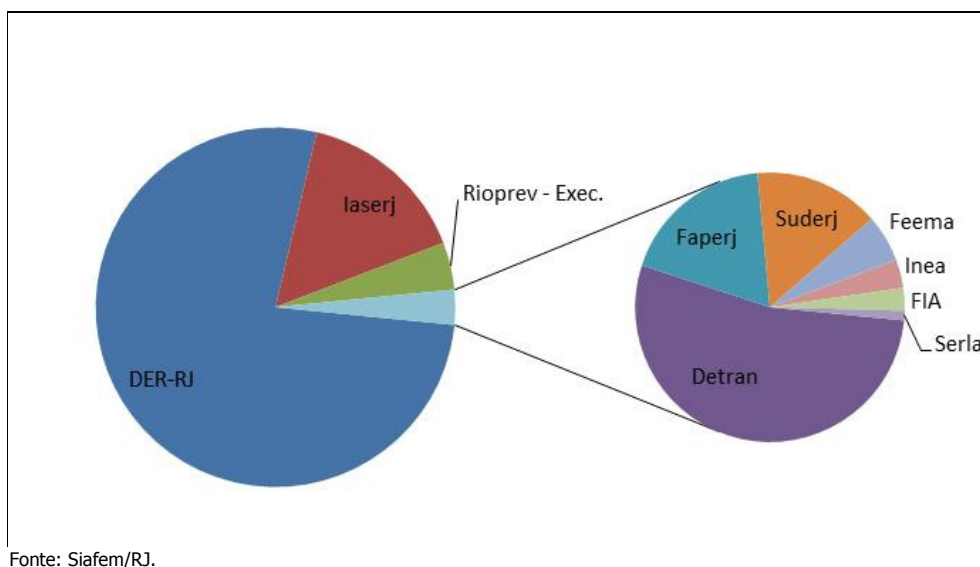
Tabela 167 – Atualização monetária de precatórios – Passivo Não Circulante

Exercício de expedição	R\$1
	Valor da atualização
1998	3.957.797
1999	2.517.294
2000	5.964.153
2001	3.638.600
2002	76.003.594
2003	10.212.766
2004	5.894.942
2005	5.057.513
2006	3.118.609
2007	3.732.250
2008	1.021.839
2009	18.042.181
2010	4.167.468
2011	1.570.147
2012	725.748
2013	56.736
2014	50.635
Total Geral	145.732.272

Fonte: Siafem.

¹⁶⁴ Fl.46 deste processo.

Gráfico 61 – Atualização Monetária por UG



O problema fora apontado quando da análise das Contas de Gestão de 2013, tendo sido incluída a Determinação nº 9, a fim de que a CGE procedesse à conciliação do saldo da conta contábil 2.2.1.1.1.03. 02 – ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA DE PRECATÓRIOS, de maneira a promover a baixa contábil de valores erroneamente registrados naquela conta. A determinação, no entanto, não foi cumprida.

Deve-se destacar que, ante a decisão de mérito do STF proferida na ADI 4357/DF, a correção monetária de precatórios deverá ser efetuada seguindo dois critérios: a) aplicando-se o índice utilizado pela Fazenda para a correção dos créditos tributários, no caso de precatórios dessa natureza; ou b) aplicando-se o IPCA-E, nos demais casos.

Desse modo, faz-se necessário que se promova a baixa contábil dos valores de atualização monetária à medida que os precatórios forem sendo liquidados, em cada uma das unidades gestoras não pertencentes à administração direta, de modo a espelhar corretamente o passivo do Estado, e de acordo com os critérios estabelecidos na decisão proferida na ADI 4357/DF.

No Relatório da Auditoria Geral do Estado das Contas Consolidadas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, fl. 251, é apresentada justificativa da Contadoria Geral do Estado nos seguintes termos:

As contabilizações de quaisquer eventos patrimoniais são de responsabilidade das unidades gestoras onde se encontram os respectivos registros contábeis, sendo assim encaminhamos os Ofícios CGE nº 332 a 340, em setembro de 2014, às UGEs que apresentam saldos na referida conta para que analisassem os registros e, se fosse o caso, procedessem a baixa conforme as orientações da Rotina CONOR/SUNOT/CGE n.º 033/2014.

No que tange as atribuições da Contadoria Geral do Estado, em especial quando se trata de zelar pelo fiel cumprimento dos princípios fundamentais de contabilidade, das normas de contabilidade pública e das demais normas vigentes que possam impactar nas finanças estaduais, esta deve criar mecanismos para que os responsáveis pela contabilização dos atos e fatos nas diversas unidades gestoras no sentido do cumprimento de suas orientações.

Este fato será objeto da **Observação nº 23, Ressalva nº 5 e Determinação nº 25.**

5.4.4 – GARANTIAS CONCEDIDAS E CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS

Como prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, no inciso IV do artigo 29 e no artigo 40, a garantia corresponde ao compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual, assumido por ente da federação ou entidade a ele vinculada, e está condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear, relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas. A garantia é inexigível para órgãos e entidades do próprio ente.

Conforme disposto na Resolução do Senado Federal – RSF nº 43/01, o saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não pode exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida,

O total do saldo das garantias concedidas pelo Estado do Rio de Janeiro até 2014 foi de R\$44.943.943, conforme demonstra o quadro a seguir:

Tabela 168 - Demonstrativo das garantias e contragarantias concedidas – 2014

R\$1

Garantias concedidas	Saldo em 2013	Saldo em 2014		
		Até o 1º trimestre	Até o 2º trimestre	Até o 3º trimestre
Externas (I)	-	-	-	-
Aval ou fiança em operações crédito	-	-	-	-
Outras garantias, nos termos da LRF	-	-	-	-
Internas (II)	66.775.143	46.636.972	46.697.885	44.943.943
Aval ou fiança em operações de crédito	66.775.143	46.636.972	46.697.885	44.943.943
Outras garantias, nos termos da LRF	-	-	-	-
Total (III) = (I + II)	66.775.143	46.636.972	46.697.885	44.943.943

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal /3º trimestre de 2014 - Anexo III (doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15)

Obs.: 1 - excluídas a IO, Cedae e Agerio por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente;

2 - IO, Cedae e Agerio não constam nos orçamentos fiscal e da seguridade social no exercício de 2014;

3 - limite de acordo com o artigo 9º da RSF nº 43/01.

De acordo com os registros do SIAFEM/RJ, a garantia registrada refere-se a aval concedido à Riotrilhos (conta 797110106). Não foram exigidas contragarantias pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro no período.

O Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores, que compõe o Relatório de Gestão Fiscal - RGF, conforme estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, refere-se às garantias e contragarantias de valores prestadas a terceiros.

De acordo com o RGF referente ao 3º quadrimestre de 2014, os percentuais e limites aplicados foram constituídos e apresentados da seguinte maneira:

Tabela 169 - Total Publicado das garantias e contragarantias concedidas sobre a RCL

R\$1

Garantias concedidas	Saldo em 2013	Saldo em 2014		
		Até o 1º quadrimestre	Até o 2º quadrimestre	Até o 3º quadrimestre
Total de garantias concedidas	66.775.143	46.636.972	46.697.885	44.943.943
Receita Corrente Líquida - RCL (IV)	47.064.197.576	47.388.341.226	47.896.309.610	46.045.517.775
% do total das garantias sobre a RCL	0,14%	0,10%	0,10%	0,10%
Limite definido Res. Senado Federal – 22% da RCL	10.354.123.467	10.425.435.070	10.537.188.114	10.130.013.911
Limite de alerta (art. 59 LRF) – 19,80% da RCL	9.318.711.120	9.382.891.563	9.483.469.303	9.117.012.519

Fonte: RGF, 3º quadrimestre de 2014 - Anexo 3 (doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15)

A Receita Corrente Líquida - RCL apresentada no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO do 6º Bimestre/2014, R\$46.045.517.775, diverge em R\$1.205.052.075 do valor apurado por este Tribunal de Contas com base nos registros do SIAFEM/RJ, R\$47.250.569.851, como demonstrado no tópico 5.2.1.

Desta forma, ao aplicar o valor apurado com base nos dados coletados do SIAFEM/RJ, pode-se observar que o percentual das garantias concedidas publicado no Anexo 3 do RGF referente ao 3º quadrimestre de 2014 permanece inalterado, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Tabela 170 – Apuração do limite das garantias e contragarantias concedidas sobre a RCL

R\$1

Garantias concedidas	Saldo em 2013	Saldo em 2014		
		Até o 1º quadrimestre	Até o 2º quadrimestre	Até o 3º quadrimestre
Total (III) = (I + II)	66.775.143	46.636.972	46.697.885	44.943.943
Receita Corrente Líquida - RCL (IV)	47.064.197.576	47.388.341.226	47.896.309.610	47.250.569.851
% do total das garantias sobre a RCL	0,14%	0,10%	0,10%	0,10%
Limite definido RSF – 22% da RCL	10.354.123.467	10.425.435.070	10.537.188.114	10.395.125.367
Limite de alerta (art. 59 LRF) – 19,80% da RCL	9.318.711.120	9.382.891.563	9.483.469.303	9.355.612.830

Fonte: Sig/ Siafem.

Feitas as considerações e adotando-se o valor da RCL apurado pelo Tribunal, o montante de garantias concedidas no período corresponde a 0,10% da RCL, encontrando-se dentro do limite fixado no artigo 9º da RSF nº 43/01, que é de 22% da RCL.

Observa-se que o saldo das garantias concedidas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro - GERJ em 2014 apresentou uma variação negativa de 32,69% em comparação com o saldo de 2013 (- R\$21.831.200), reduzindo o seu comprometimento em relação à RCL, de 0,14% para 0,10%.

5.5 - DOS RESULTADOS NOMINAL E PRIMÁRIO

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF determina que as metas anuais dos resultados nominal e primário sejam estabelecidas no anexo de Metas Fiscais da Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO, e, segundo previsto no art. 9º da LRF, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO.

5.5.1 - RESULTADO NOMINAL

O resultado nominal apresenta a variação da dívida fiscal líquida em determinado período, ou seja, a evolução da dívida. Demonstra a necessidade ou não de empréstimos do setor público junto a terceiros para cobrir as suas despesas. Assim, o resultado nominal representa a necessidade de financiamento do setor público (NFSP).

O Demonstrativo do Resultado Nominal integra o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, sendo publicado bimestralmente.

O demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com o Anexo de Metas Fiscais (art. 5º, inciso I, da LRF), publicado junto com a Lei Orçamentária Anual - LOA (LE nº 6.668/14) para o exercício de 2014, manteve o valor inicialmente previsto na LDO 2014 (LE nº 6.485/13) para o resultado nominal (a preços correntes), como demonstrado no quadro a seguir:

Tabela 171 - Resultado nominal previsto – LDO e LOA 2014

R\$ mil

Discriminação	LDO		LOA	
	2013	2014	2013	2014
Dívida consolidada	83.444.800	91.569.234	83.444.800	91.569.234
(-) Disponibilidade de caixa	7.836.754	8.385.327	7.836.754	8.385.327
(-) Haveres financeiros	1.981.376	2.100.259	1.981.376	2.100.259
(+) Restos a pagar processados	2.464.832	2.612.722	2.464.832	2.612.722
Dívida consolidada líquida	76.091.502	83.696.370	76.091.502	83.696.370
(+) Receita de privatizações	-	-	-	-
(-) Passivos reconhecidos	-	-	-	-
Dívida fiscal líquida	76.091.502	83.696.370	76.091.502	83.696.370
Resultado nominal		7.604.868		7.604.868

Fonte: LOA/2014 e LDO/2014.

Obs: 1. Os valores relativos às posições em 31.12 de cada ano estão expressos a preços dessa data.

2. Resultado nominal positivo indica *deficit*.

Como se observa no quadro anterior, o Governo do Estado do Rio de Janeiro previu um resultado nominal de R\$7.604,87 milhões no exercício de 2014, refletindo a expectativa de crescimento da dívida pública por parte do executivo estadual.

Conforme explicitado no demonstrativo das metas anuais do Anexo das Metas Fiscais da LDO para 2014, o Governo do Estado do Rio de Janeiro considerou:

(...) uma estimativa de crescimento das operações de crédito no exercício financeiro de 2014, como consequência de uma política de investimentos principalmente nas áreas de transporte, saneamento, urbanismo, saúde e educação. Tal política tem por finalidade dotar o Estado do Rio de Janeiro da infraestrutura necessária à atração de

investimentos privados, fundamentais ao cumprimento de seu calendário de eventos internacionais e à melhoria das condições de vida de sua população (...).

Foi destacado, entretanto, que:

(...) contribuem para o crescimento nominal da dívida, além das projeções de contratações de novas operações de crédito, o fato de que são incorporados ao montante da dívida, os resíduos das parcelas do Contrato de Refinanciamento firmado com a União ao amparo da Lei nº 9.496/97, que ultrapassam o limite de pagamento de 13% da Receita Líquida Real¹⁶⁵.

O resultado nominal apurado na forma do anexo V do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referente ao 6º bimestre de 2014 foi maior que o previsto pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, como evidenciado na tabela a seguir¹⁶⁶:

Tabela 172 - Resultado nominal 2014

R\$ mil

Especificação	Em 31.12.13 (a)	Em 31.12.14 (b)
Dívida consolidada (I)	79.696.467	89.868.557
Deduções (II)	7.315.493	7.813.767
Disponibilidade de caixa bruta	9.101.724	8.359.957
Demais haveres financeiros	2.006.099	2.332.918
(-) Restos a pagar processados (exceto precatórios)	3.792.330	2.879.108
Dívida consolidada líquida (III)= (I)-(II)	72.380.974	82.054.790
(+) Receita de privatizações	741.843	-
(-) Passivos reconhecidos	1.324.758	1.107.689
Dívida fiscal líquida	71.798.059	80.947.101
Resultado nominal (jan a dez 2014) (a)		9.149.042
Meta de Resultado Nominal fixada na LDO para 2014 (b)		7.604.868
Resultado nominal acima da meta (c) = (a - b)		1.544.174
Resultado Nominal/Meta 2014		120,3%

Fonte: Sefaz: RREO/6º bimestre de 2014 – Anexo V.

Obs.: 1 - excluídas a Imprensa Oficial, Cedae e Agerio por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente;

2 - não foram considerados, para efeito de apuração da dívida fiscal líquida, os valores referentes ao Rioprevidência, de acordo com a Portaria STN nº 637/12.

¹⁶⁵ A análise da dívida do estado está sendo objeto de análise no tópico 5.4.1 do presente relatório.

¹⁶⁶ Cabe registrar que as informações constantes do demonstrativo do resultado nominal apresentado no RREO do 6º bimestre de 2014 guardam paridade com os dados do demonstrativo da dívida consolidada líquida do RGF referente ao 3º quadrimestre de 2014.

O resultado nominal apurado em 2014, de R\$9.149,04 milhões, evidencia um aumento da dívida fiscal líquida nesse montante, tendo excedido em 20,3% (R\$1.544,17 milhões) a meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias e mantida na Lei Orçamentária Anual, de R\$7.604,87 milhões.

Cabe destacar, conforme apurado nos demonstrativos do resultado nominal, que o não cumprimento da meta se configurou no 6º bimestre de 2014, em virtude de um aumento de R\$2.907,02 milhões no saldo da dívida consolidada, e de um aumento de R\$2.543,04 milhões no saldo de restos a pagar processados, que reduziram os haveres financeiros. Esses dois acréscimos impactaram a dívida consolidada líquida em R\$5.450,07 milhões, contribuindo decisivamente para a extrapolação da meta prevista para o exercício.

Entretanto, ressalta-se que o valor apresentado como DCL encontra-se comprometido, uma vez que o Governo do Estado do Rio de Janeiro deixou de empenhar e liquidar despesas no montante de R\$1.000.863.681. De fato, caso houvesse o devido processamento da despesa, o referido valor estaria registrado como restos a pagar processados, uma vez que o serviço foi efetivamente prestado. Nesses termos, o valor da DCL seria R\$83.055.653.635, conforme apurado no tópico 5.4.1.2 (Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida).

Por consequência, o resultado nominal no exercício de 2014 seria R\$10.149.905.317 e teria ultrapassado em 33,47% a meta prevista na LDO e na LOA.

Desta forma, conclui-se que o Anexo 5 (Demonstrativo do Resultado Nominal) apresentado no RREO referente ao 6º bimestre de 2014 pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (ERJ) não espelha com fidedignidade a situação do resultado nominal do ERJ em 31.12.14.

Em que pese o exame da Coordenadoria competente apontar “que o valor apresentado como dívida consolidada líquida - DCL encontra-se comprometido, uma vez que o Governo do Estado do Rio de Janeiro deixou de empenhar e liquidar despesas no montante de R\$1.000.863.681”, em decorrência da assunção de obrigações sem o regular processo de despesa, remete-se ao subitem 5.8.1 deste relatório em que foi acolhido o posicionamento da Secretaria Geral de Controle Externo, o qual demonstrou que os efeitos desta inobservância não podem macular as Contas de Governo, devendo ser verificados nas contas de gestão dos Ordenadores de Despesa.

Este fato será objeto da **Observação nº 24, Ressalva nº 8 e Determinação nº 26.**

Destaca-se ainda que a meta do resultado nominal prevista pelo Estado do Rio de Janeiro não previu qualquer valor para os passivos reconhecidos, apesar de constarem dos Demonstrativos de Resultados Nominais há vários exercícios. O montante dos passivos reconhecidos deve ser

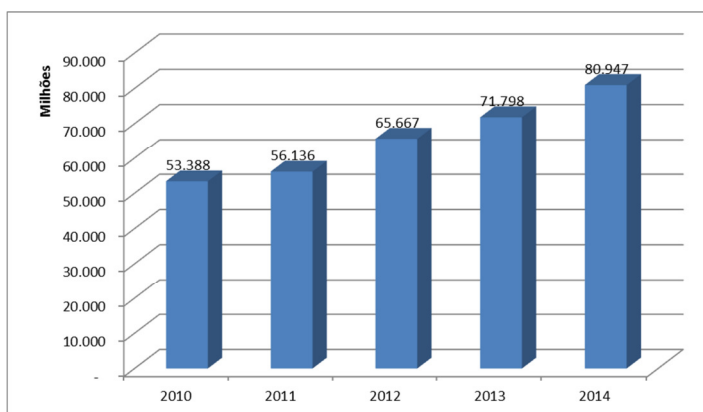
expurgado do saldo da dívida consolidada líquida para fins de apuração da dívida fiscal líquida, uma vez que, apesar de aumentar o estoque da dívida, não representa fluxo advindo de esforço fiscal no exercício sob exame. Se esse valor não é previsto na apuração da meta, a dívida fiscal líquida prevista está superavaliada no montante dos passivos reconhecidos, gerando o mesmo reflexo sobre a meta do resultado nominal. Assim, se corretamente prevista, a extrapolação da meta seria ainda maior do que o apurado.

Este fato será objeto da **Observação nº 25, Ressalva nº 9 e Determinação nº 27.**

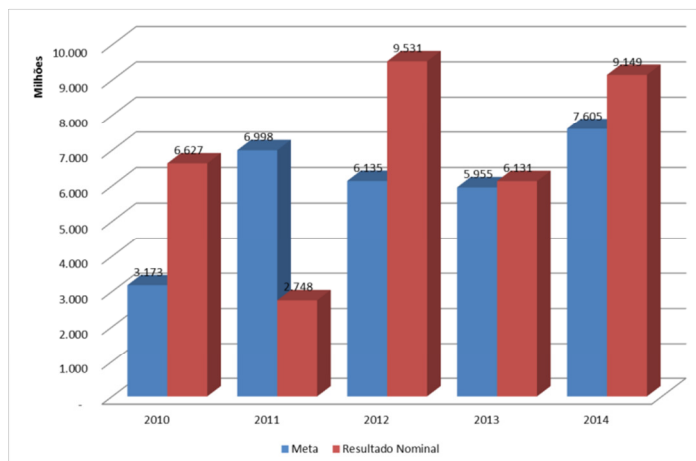
O descumprimento da meta prevista em 2014, no percentual de +20,3%, evidencia um crescimento da dívida pública estadual além do previsto para o exercício. De fato, a dívida consolidada, que em 2013 já tinha apresentado um aumento de R\$5.264 milhões em relação a 2012, no exercício de 2014 cresceu R\$10.172 milhões (12,76% em termos nominais), refletindo a tendência de crescente endividamento estadual observado nos últimos anos, conforme apontado no tópico 5.4.1 do presente relatório.

De fato, a análise da evolução da dívida fiscal líquida desde o último ano da gestão 2007-2010 e durante toda a gestão 2011-2014 demonstra que seu saldo passou de um total de R\$53.388 milhões em 2010 para R\$80.947 milhões em 2014. Esse crescimento se refletiu nos elevados resultados nominais observados no mesmo período, que extrapolaram as metas em quatro dos últimos cinco anos, à exceção do exercício de 2011, conforme demonstram os gráficos a seguir.

Gráfico 62 – Dívida Fiscal Líquida 2010-2014



Fonte: Contas de Governo 2010 – 2014, valores históricos.

Gráfico 63 – Meta x Resultado Nominal 2010 - 2014

Fonte: Contas de Governo 2010 – 2014, valores históricos.

5.5.2 - RESULTADO PRIMÁRIO

Resultado primário, por definição do artigo 2º, inciso II, da Lei n. 9.496/97, corresponde à diferença entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras.

Para fins de apuração do resultado primário, deverão ser computadas todas as receitas e despesas, incluindo as intra-orçamentárias.

A apuração do resultado primário tem por objetivo avaliar a capacidade do Estado em gerar receitas em volume suficiente para pagar suas contas usuais (despesas correntes e investimentos), sem que seja comprometida sua capacidade de administrar a dívida existente, indicando se os níveis de gastos orçamentários são compatíveis com sua arrecadação permitindo uma melhor avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro.

As metas fiscais para 2014 projetadas inicialmente na LDO/2014 foram atualizadas com a publicação da LOA, passando a apresentar a seguinte previsão para o resultado primário:

Tabela 173 - Resultado primário previsto – LDO e LOA 2014

R\$ mil		
Discriminação	LDO	LOA
Receita total	73.525.078	73.525.078
(-) Rendimentos de aplicações financeiras	392.121	392.121
(-) Operações de crédito	7.866.223	7.866.223
(-) Receitas de alienações	3.020.081	3.020.081
(-) Amortização de empréstimos	238.396	238.396
(=) Receita primária (I)	62.008.258	62.008.258
Despesa total	73.525.078	73.470.796
(-) Juros e enc. amort.da dívida	6.029.079	6.029.079
(-) Concessão de empréstimos	101.919	101.919
(=) Despesa primária (II)	67.394.080	67.339.798
Resultado primário (III) = (I) - (II)	(5.385.823)	(5.331.540)

Fonte: LDO/2014 e LOA/2014

Obs.: 1 - excluídas as receitas e despesas intraorçamentárias e da Imprensa Oficial e Cedae (empresas não dependentes)

Ao final do exercício de 2014, o resultado primário efetivamente apurado, na forma do anexo VI do RREO do 6º bimestre de 2014 elaborado pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, foi negativo em R\$7.339,44 milhões, conforme discriminado na tabela a seguir:

Tabela 174 - Resultado primário - 2014

R\$ mil			
Receitas primárias	Previsão atualizada 2014	Receitas realizadas	
		2014	2013
Receitas primárias correntes (I)	65.524.858	56.835.009	57.410.129
Receitas primárias de capital (II)	2.267.042	338.021	479.414
Receita primária total (III)=(I+II)	67.791.900	57.173.030	57.889.543

Despesas primárias	Dotação atualizada 2014	Despesas Executadas			
		2014		2013	
		Liquidadas	Inscritas em RPNP	Liquidadas	Inscritas em RPNP
Despesas primárias correntes (IV)	58.750.807	56.468.973	313.077	55.120.900	358.495
Despesas primárias de capital (V)	11.516.155	7.678.236	52.186	6.864.297	250.097
Reserva de contingência (VI)	300	-	-	-	-
Reserva do RPPS (VII)	-	-	-	-	-
Despesa primária total (VIII)=(IV+V+VI+VII)	70.267.262	64.147.209	365.262	61.985.197	608.592
Resultado primário (III) - (VIII)	(2.475.362)	(6.974.179)	(7.339.441)	(4.095.654)	(4.704.246)

Fonte: RREO - 6º bimestre 2014 - Anexo VI

Esse *deficit* primário em 2014, de R\$7.339,44 milhões, apurado pela diferença entre a receita realizada primária total e a despesa executada primária total (liquidadas mais as inscritas em restos a pagar não processados - RPNP¹⁶⁷), demonstra que o Estado dependeu de recursos de terceiros para cobertura de suas despesas no exercício de 2014, ou seja, que as receitas não financeiras não foram capazes de suportar as despesas não financeiras.

Em comparação com 2013 (que registrou um *deficit* de R\$4.704,25 milhões), houve um aumento no *deficit* de 56,02% em termos nominais. Por sua vez, o *deficit* de 2013 já tinha apresentado um aumento de 417,68% em termos nominais em relação ao resultado verificado em 2012 (quando se apurou um *deficit* de R\$909 milhões), evidenciando a piora deste indicador fiscal do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Observa-se que o resultado primário em 2014 foi bem inferior ao valor projetado pelo executivo estadual na LDO (*deficit* de R\$5.386 milhões), ficando ainda 37,66% acima da meta alterada por ocasião da publicação da LOA (*deficit* de R\$5.332 milhões), conforme tabela a seguir:

¹⁶⁷ São considerados RPNP os empenhos de contratos que se encontram em plena execução, não existindo ainda o direito líquido e certo do credor. Cf. Machado Jr., J. T. e Reis, H. C. A Lei 4.320 Comentada. 28ª ed. Rio de Janeiro, IBAM, 1998, p. 81.

Tabela 175 – Comparativo meta e resultado primário - 2014

R\$ mil

Discriminação	Valor
Resultado primário em 2014 (I)	(7.339.441)
Meta resultado primário previsto na LDO (II)	(5.385.823)
Meta resultado primário previsto alterado na LOA (III)	(5.331.540)
Diferença resultado e meta LDO (IV)=(I)-(II)	(1.953.618)
Diferença resultado e meta alterada (IV)=(I)-(III)	(2.007.901)

Fonte: RREO - 6º bimestre 2014 - Anexo VI, LDO/2014 e LOA/2014

O descumprimento da meta se configurou no 5º bimestre de 2014, tendo sido objeto de alerta quando da análise do RREO daquele período, Processo TCE-RJ nº 112.958-1/14. Embora tenha havido contingenciamento de despesas no montante de R\$1.135 milhões no decorrer de 2014, conforme apontado no tópico 4.1.1 desse relatório, esse não foi suficiente para reverter a situação.

Cabe ressaltar que este resultado primário encontra-se comprometido em virtude da ausência da execução de despesas no montante de R\$1.000.863.681, fato que impactaria no resultado das despesas primárias que passariam a ser de R\$65.513.335.224.

Por consequência, o resultado primário no exercício de 2014 seria R\$8.340.304.913 e teria ultrapassado 56,43% da meta revista na LOA.

Desta forma, conclui-se que o Anexo 6, Demonstrativo do Resultado Primário, apresentado no RREO referente ao 6º bimestre de 2014 pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (ERJ) não espelha com fidedignidade a situação do resultado primário do ERJ em 31.12.14.

Em que pese o exame da Coordenadoria competente apontar “que este resultado primário encontra-se comprometido uma vez que o Governo do Estado do Rio de Janeiro deixou de empenhar e liquidar despesas no montante de R\$1.000.863.681”, em decorrência da assunção de obrigações sem o regular processo de despesa, remete-se ao subitem 5.8.1 deste relatório em que foi acolhido o posicionamento da Secretaria Geral de Controle Externo, o qual demonstrou que os efeitos desta inobservância não podem macular as Contas de Governo, devendo ser verificados nas contas de gestão dos Ordenadores de Despesa.

Este fato será objeto da **Observação nº 24, Ressalva nº 8 e Determinação nº 26.**

Destacam-se, pelo seu impacto negativo no cálculo das receitas primárias, as receitas de operações de crédito, que totalizaram R\$7.605 milhões em 2014 e contribuíram para a piora do resultado primário¹⁶⁸, evidenciando um processo crescente de endividamento, com a consequente piora desse indicador fiscal, que se refletiu também no resultado nominal; e as receitas de alienação de bens, que remontaram a R\$5.412 milhões em 2014, em virtude dos expressivos ingressos decorrentes da antecipação de *Royalties* para composição do ativo do Rioprevidência, no valor de R\$5.353,7 milhões, conforme apontado no tópico 4.1.3 deste relatório.

Esta piora do resultado primário, em virtude de uma estratégia de endividamento empreendida pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro como consequência de uma política de investimentos em infraestrutura, se refletiu no aumento das despesas com investimentos em 2014, que cresceram 8,22% em termos reais em comparação com o exercício de 2013 (que por sua vez já haviam crescido 19,66% em relação a 2012), destacando-se as funções Transporte e Urbanismo que concentraram aproximadamente 70% das despesas liquidadas no grupo, conforme apontado no tópico 4.1.5 do presente relatório.

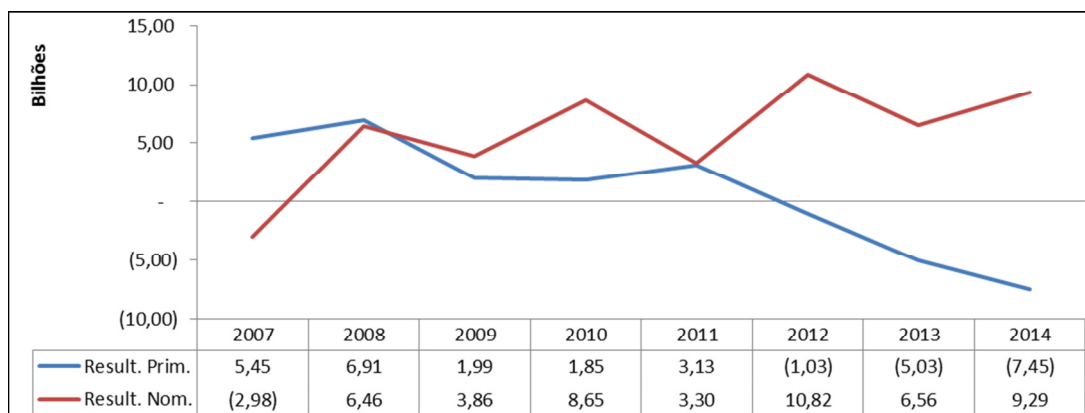
Entretanto, levantamento efetuado no tópico 5.4.2 do presente relatório apontou que parte dos recursos provenientes das operações de crédito não foram destinados a obras e instalações, tendo sido utilizados no pagamento de dívidas.

O gráfico a seguir ilustra a evolução dos resultados primário e nominal desde 2007 em valores atualizados e evidencia que o resultado nominal – que indica a necessidade de financiamento do setor público, ou ainda, a evolução da dívida fiscal líquida – atingiu seu valor mais elevado em 2012, apresentando trajetória de crescimento na série histórica.

Já o resultado primário, que representa o esforço fiscal do governo para pagamento da dívida, tem decrescido desde 2008 (à exceção de 2011), culminando com o resultado deficitário em 2012, que se acentua consideravelmente em 2013 e 2014 (sendo o resultado de 2014 o pior da série histórica), evidenciando que os gastos orçamentários do Estado do Rio de Janeiro vêm superando a sua arrecadação de forma crescente.

¹⁶⁸ De acordo com o tópico 4.1.3 deste relatório, as receitas de operações de crédito apresentaram expressiva variação real de 43,50% em relação a 2013, estando a maior parte comprometida com a expansão e consolidação das linhas de metrô. Segundo o Boletim de Transparência Fiscal do 6º bimestre de 2014 (doc. TCE-RJ nº 6.977-2/15, fls. 40), “esse desempenho é resultante das operações de crédito internas que objetivaram financiar programas de governo ao longo deste ano, sendo os mais expressivos Pro-Cidades, Pro-Cidades II e Metro Linha 4. Esses recursos do Pró-Cidades II financiaram alguns projetos voltados para a COPA, dentre os quais podemos citar o Centro Integrado de Comando e Controle e a Reforma da Estação do Maracanã”.

Gráfico 64 – Resultado nominal e primário 2007-2014 – valores constantes



Fonte: CG 2007/2014; valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ a preços de dezembro 2014.

5.6 – ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÕES DE RECURSOS

No sentido da preservação do patrimônio público, a Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF, em seu artigo 44, veda a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Em seu artigo 50, inciso VI, o referido instrumento legal, determina que a Demonstração das Variações Patrimoniais dê destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos.

5.6.1 – DEMONSTRATIVO DA RECEITA DE ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DE RECURSOS (ANEXO XI DO RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - RREO)

Este demonstrativo tem a finalidade de apresentar a aplicação de recursos auferidos com a venda de ativos, a fim de que se possa observar o atendimento ao disposto no artigo 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A receita de alienação de ativos realizada pelo Estado do Rio de Janeiro no exercício de 2014 pode ser assim demonstrada:

Tabela 176– Receita de alienação de bens – 2014

R\$1

Alienação de ativos	Previsão atualizada (A)	Receitas realizadas (B)	Saldo a realizar (C)=(A-B)
Alienação de bens móveis	995.880.753	5.353.944.773	(4.358.064.020)
Alienação de bens imóveis	67.534.564	58.002.801	9.531.763
Total	1.063.415.317	5.411.947.574	(4.348.532.257)

Fonte: RREO 6º Bimestre/2014 - doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15.

Comparando-se a receita de alienação de bens prevista para o exercício de 2014 com a realizada, apura-se um *superavit* na execução de 408,92%. No que tange à execução do exercício, verifica-se que 98,93% referem-se à alienação de bens móveis e 1,07% referem-se à alienação de bens imóveis.

Um dos fatores que mais impactaram tal resultado advém da entrada de recursos proveniente da cessão de recebíveis do Rioprevidência, a título de *Royalties* e participações especiais, no valor total de R\$5.353,73 milhões.

Tal fato se encontra abordado mais detalhadamente no tópico 5.7.

A evolução da receita de alienação de bens no período de 2010 até 2014, em valores nominais, assim se apresenta:

Tabela 177– Evolução das Receitas de alienação de bens (2010/2014)

R\$1

Alienação de ativos	2010	2011	2012	2013	2014
Alienação de bens móveis	905.744	189.174.303	505.727	4.042.110.921	5.353.944.773
Alienação de bens imóveis	45.086.055	345.602.840	22.602.652	111.240.368	58.002.801
Total	45.991.799	534.777.144	23.108.379	4.153.351.289	5.411.947.574

Fonte: CG 2010 a 2013, RREO 6º bimestre/2014 (doc. TCE-RJ nº 6.976-8) e SIG/Siafem RJ.

Observa-se que, durante o quinquênio apresentado, ocorreu oscilação no total da receita de alienação de bens e inversão de representatividade da participação de bens móveis e imóveis nesse total.

Conforme apurado nas Contas de Gestão de 2010, verificou-se uma frustração na arrecadação dessa receita no valor de R\$754 milhões – previsão inicial, R\$800 milhões. Tanto essa

frustração quanto à revisão da meta em relação à previsão inicial têm origem na alienação das ações do Banco do Estado do Rio de Janeiro –BERJ, fato não consumado em 2010.

Em 2011, a venda de 20% das ações do BERJ (R\$189,17 milhões – bens móveis) consumou-se e houve também alienação de bens imóveis com recursos vinculados ao RPPS (R\$344,61 milhões).

A queda da arrecadação em alienação de ativos, observada nas Contas de Gestão de 2012, foi causada pela não concretização da venda de imóveis e terrenos do Rioprevidência, pela não privatização da Companhia Estadual de Águas e Esgotos - CEDAE, cuja estimativa era de R\$1 bilhão, pela falta de pagamento, até o encerramento do exercício, por parte do Banco Bradesco da segunda parcela da alienação das ações do BERJ-Em Liquidação, correspondente a R\$820 milhões.

Observa-se, também, uma relevante variação positiva na arrecadação de 2013 que foi atribuída pela cessão de recebíveis do Rioprevidência, a título de Royalties e participações especiais no valor total de R\$3.300,00 milhões, a exemplo do ocorrido em 2014, e pelo ingresso da 2ª parcela de R\$741,84 milhões relativo à venda do BERJ.

A aplicação dos recursos da alienação de ativos no exercício de 2014 pode ser assim demonstrada:

Tabela 178– Aplicação de recursos da alienação de ativos

Aplicação de recursos da alienação de ativos	Dotação atualizada	Despesas executadas		Saldo
		Liquidadas	Inscritas em RPNP	a executar
Despesas de capital	35.831.806	35.831.806	-	-
Investimentos	35.831.806	35.831.806	-	-
Inversões financeiras	-	-	-	-
Amortização da dívida	-	-	-	-
Despesas correntes dos regimes de previdência	5.376.115.768	5.376.115.768	-	-
Total	5.411.947.574	5.411.947.574	-	-

Fonte: RREO 6º bimestre/2014 - doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15.

Quanto à aplicação dos recursos oriundos da alienação de ativos em 2014, observa-se que 0,66% (R\$35,83 milhões) foi utilizado para investimentos no Estado do Rio de Janeiro e 99,34% (R\$5.376,12 milhões) foram utilizados para manutenção do Rioprevidência.

Assim, constata-se que o Estado do Rio de Janeiro cumpriu o determinado no art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao aplicar as receitas oriundas da alienação de ativos em investimentos e em despesas correntes do regime próprio de previdência social (RPPS).

A tabela a seguir demonstra os totais de recursos aplicados resultantes da alienação de ativos no período de 2010 até 2014.

Tabela 179– Aplicação de recursos da alienação de bens (2010/2014)

R\$1

Aplicação de recursos da alienação de ativos	Despesas executadas				
	2010	2011	2012	2013	2014
Despesas de capital	45.188.087	190.164.644	5.435.955	842.611.932	35.831.806
Investimentos	45.188.087	190.164.644	5.435.955	842.611.932	35.831.806
Inversões financeiras	-	-	-	-	-
Amortização da dívida	-	-	-	-	-
Despesas correntes dos regimes de previdência	803.712	344.612.500	17.672.424	3.310.739.357	5.376.115.768
Total	45.991.799	534.777.144	23.108.379	4.153.351.289	5.411.947.574

Fonte: CG 2010 a 2013, RREO 6º bimestre/2014 (doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15) e SIG/Siafem RJ.

Em relação ao período compreendido entre os exercícios de 2010 a 2014, o Estado do Rio de Janeiro cumpriu o determinado no art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao aplicar as receitas oriundas da alienação de ativos em investimentos e em despesas correntes do RPPS.

5.6.2 – CONTROLE DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO

5.6.2.1 – Avaliação e/ou reavaliação dos bens imóveis

O Decreto nº 44.967/14, que dispõe sobre as regras para encerramento do exercício financeiro de 2014, trata, em seu artigo 12, dos documentos que devem ser encaminhados à Contadoria Geral do Estado (CGE) para fins de Prestação de Contas do Governador, com destaque para o inciso III, a seguir reproduzido:

III - pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, até 13 de fevereiro de 2015:

a) relação individualizada, classificada por utilização, dos imóveis de propriedade do Estado, com a indicação de seus ocupantes, fazendo ainda constar seus valores de avaliação ou reavaliação, em meio magnético, com a indicação da unidade gestora;

(...)

Em atendimento ao dispositivo, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG encaminhou, nestas Contas de Gestão, cópia do ofício Seplag/Subpa nº 029/15 dirigidos à CGE, contendo a relação de imóveis próprios estaduais extraída do Sistema de Patrimônio Imobiliário (SISPAT), contemplando informações relativas ao número identificador do imóvel (FIP), endereçamento, usuário/ocupante e valor patrimonial¹⁶⁹.

O referido ofício destaca ainda que foram realizadas avaliações imobiliárias em 1.120 unidades no exercício de 2014, representando o montante de R\$4.450,70 milhões.

Ressalte-se que esta Corte vem emitindo determinações à SEPLAG para que proceda à reavaliação de cada registro que compõe o saldo da conta bens imóveis, realizando os ajustes necessários a fim de que os saldos retratem, com fidedignidade, a real situação patrimonial do Estado do Rio de Janeiro, fazendo constar também, na relação de bens imóveis, a evidenciação de seus valores de avaliação ou reavaliação, individualizados e segregados de acordo com sua utilização, de forma a atender à legislação.

Em atendimento à determinação nº 8, exarada nas CG 2013, foi encaminhado o demonstrativo analítico dos bens imóveis do Estado, por unidade gestora (doc. TCE-RJ nº 6.984-5/15).

No entanto, ao analisar tal demonstrativo, verifica-se a existência de um grande número de unidades imobiliárias sem avaliação/reavaliação, mesmo após as ações realizadas em 2014.

Este fato será objeto da **Observação nº 26, Ressalva nº 6 e Determinação nº 28**.

5.6.2.2 – Da execução da conta Bens Imóveis

A conta 1.2.3.2.0.00.00 - *Bens Imóveis* apresenta um saldo de R\$18.454,03 milhões ao final de 2014, que corresponde a um acréscimo de 33,13% (R\$4.592.44 milhões) em relação ao saldo final de 2013 (R\$13.861,59 milhões), conforme evidenciado a seguir:

¹⁶⁹ Doc. TCE-RJ nº 6.984-5/15 – volume 10.

Tabela 180– Demonstrativo patrimonial dos bens imóveis do ERJ em 2014 – Consolidado

						R\$mil
Conta	Saldo inicial	Aquisiç/ incorp	Reavaliação	Baixa/ alienação	Transferência	Saldo final
(123210101)edifícios	4.042.097	81.104	290.275	(22.365)	193.495	4.584.605
(123210102)terras	15.415	-	-	(81.116)	90.716	25.015
(123210103)terrenos	404.255	4.875	-108	(32.788)	47.231	423.466
(123210104)salas comerciais	1.700	-	-	737	-	2.437
(123210201)edifícios a cadastrar	152.337	26.145	-	3.187	(54.013)	127.656
(123210202)terras a cadastrar	112.291	26.220	-	-	(90.716)	47.795
(123210203)terrenos a cadastrar	99.568	10.321	-	437	(47.345)	62.981
(123210204)obras em andamento a cadastrar	380.548	4.965.972	-	(42.646)	(2.963.563)	2.340.312
(123210205)CM de bens imóveis	1.866.347	-	-	(674.772)	-	1.191.575
(123210206)obras em andamento	4.970.840	6.459	-	-28	2.777.763	7.755.034
(123210207)instalações	382.994	7.491	-	14	-19	390.480
(123210208)benfeitorias em imóveis	1.433.203	2.962	383	-355	46.452	1.482.644
(123210193)bens móveis em poder de terceiros	-	20.035	-	-	-	20.035
(123210000)Totais	13.861.594	5.151.585	290.550	(849.695)	-	18.454.034

Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.971-8/15 e Siafem RJ.

A variação positiva dos bens imóveis pode ser atribuída principalmente à incorporação ocorrida na conta *1.2.3.2.1.02.04 Obras em Andamento a Cadastrar*, no valor de R\$4.965,97 milhões, dos quais R\$2.109,29 milhões (42,47%) pertence à Unidade Gestora 317300 – RioTrilhos, em função da implantação das obras da Linha 4 do Metrô, transferidas para a conta *1.2.3.2.1.02.06 Obras Em Andamento*.

Com relação às baixas realizadas no período, no total de R\$849,70 milhões, apurou-se que cerca de R\$674,77 milhões (79,41%) referem-se transferência da conta *1.2.3.2.1.02.05 - CM de Bens Imóveis* para a conta *1.2.3.1.1.01.88 CM de Bens Imóveis* para melhor classificação contábil.

Cabe ressaltar que foi encaminhado demonstrativo analítico da movimentação patrimonial dos bens imóveis por unidade gestora, estando segregados os pertencentes ao Rioprevidência (doc. TCE-RJ nº 6.981-3/15, fls. 6/12), conforme determinado em Contas de Gestão anteriores.

5.6.2.3 – Da incorporação de bens imóveis ao Rioprevidência

O artigo 13 da Lei Estadual nº 3.189/99 autorizou o Poder Executivo a incorporar ao patrimônio do Rioprevidência os seguintes ativos:

- bens imóveis dominicais de titularidade do Estado do Rio de Janeiro;
- bens imóveis dominicais de titularidade de autarquias e fundações públicas estaduais.

Por intermédio da gestão da carteira imobiliária, tais procedimentos visam a gerar recursos para pagamento de benefícios previdenciários presentes e futuros, e atender ao seu público alvo através da venda ou locação dos imóveis de sua propriedade.

Em consulta à conta *1.2.2.3.1.01.00 Invest.Regimes Proprios de Previdencia*, verifica-se em 2014 um acréscimo de 4,20% (R\$10,93 milhões) ao saldo de 2013, conforme a seguir evidenciado:

Tabela 181– Execução da conta bens imóveis – Rioprevidência

R\$1

Conta	Saldo inicial	Aquisição/ incorporação	Reavaliação	Baixa/ alienação	Transferência	Saldo final
122310101 Terrenos	151.481.701	-	16.578.473	(4.891.449)	-	163.168.725
122310102 Edific. uso residencial	4.162.667	1.315.000	289.086	-	-	5.766.754
122310103 Edific. uso comercial	104.893.254	-	10.277.555	(12.634.778)	-	102.536.032
122310100 Totais	260.537.622	1.315.000	27.145.115	-17.526.226	-	271.471.510

Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.981-3/15 (volume 7, parte I) e Siafem/RJ.

Em consulta realizada ao SIAFEM/RJ, verifica-se que ocorreram significativas reavaliações de imóveis, quais sejam: Rua J Meier, 170 C1, Ilha do Governador (R\$2,20 milhões); Rua da Conceição, 80, Centro (R\$2,12 milhões); Rua Real Grandeza, 382, Botafogo (R\$5,82 milhões); Av. Presidente Vargas, 877, Centro (R\$3,90 milhões); Rua Regente Feijó, 61, Centro (R\$2,16 milhões); Rua República do Líbano, Centro (R\$855,10 mil); Rua Sr. dos Passos, 250, Centro (R\$653,50 mil); Rua da Alfândega, 359, Centro (R\$978,60 mil); Av. Geremário Dantas, 330, (R\$649,37 mil) Rua do Lavradio, 5, Centro (R\$956,20 mil); Rua Buenos Aires, 319, Centro (R\$1,61 milhão), totalizando R\$21,91 milhões, cerca de 80,69% do valor total apurado.

Quanto às baixas e/ou alienações ocorridas no exercício, destacam-se os lançamentos relativos aos seguintes imóveis: Rua da Alfândega, 240 e 349, Centro (R\$5,97 milhões); Rua Senhor dos Passos, 69 e 240, Centro (R\$5,16 milhões), Rua Regente Feijó, 49, Centro (R\$2,18 milhões) e Rua República do Líbano, 47, Centro (R\$2,75 milhões), no total de R\$16,06 milhões, cerca de 91,61% do valor total apurado.

5.6.2.4 – Da modernização da gestão pública estadual para 2014

Incluso no Plano Plurianual - PPA 2012/2015, o programa “0030 - Modernização da Gestão Pública Estadual”, a cargo da SEPLAG, tem como principal objetivo a ampliação e reestruturação do modelo de gestão do Governo do Estado do Rio de Janeiro, através do planejamento e execução de diversas ações e projetos.

O plano estratégico previsto para a gestão do patrimônio tem como finalidade administrar e manter o controle do ativo imobiliário do Estado do Rio de Janeiro, provendo o gestor público de instrumento eficaz que possibilite, em tempo real, reconhecer a situação de domínio, posse e utilização do bem patrimonial.

No âmbito do programa 0030, a ação “1071 - Renovação do Patrimônio do ERJ” realizou despesas da ordem de R\$7,49 milhões (71,81% da dotação atualizada de R\$10,43 milhões), sendo destacados os produtos 2130 e 2493, conforme descrito a seguir:

Tabela 182 – Renovação do patrimônio do ERJ (ação 1071) – 2014

Código	Produto	Meta anual (*)	Meta realizada	% realização
2130	Imóvel adquirido	0,09	0,09	100,00%
2493	Cadastro patrimonial imóvel	1.300	3.879	298,38%

(*) Meta anual adequada após reavaliações realizadas na revisão 2014 do PPA 2012/2015. Fonte: Realizações dos Programas Finalísticos do Plano Plurianual em 2014 (doc. TCE-RJ nº 6.987-7/15).

Observa-se que a meta prevista para a aquisição de imóvel alcançou 100,00% e o cadastro patrimonial imóvel foi ultrapassado em 198,38%.

Porém, com relação à Observação nº 12 e Determinação nº 39 das CG 2013, referentes ao controle do patrimônio imobiliário, foi informado no relatório da Auditoria Geral do Estado - AGE, fls. 482, que a implantação do Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado (SISPAT) não se efetivou em razão dos cortes orçamentários realizados na SEPLAG.

Destaca-se que a não implantação do SISPAT 2.0 prejudica sobremaneira o cumprimento macro das metas previstas na ação 1071 e, conseqüentemente, o programa 0030 – Modernização da gestão pública.

Também merece destaque o programa 0036 – Qualidade da gestão previdenciária, ação 1188 – Avaliação, reforma e modernização dos imóveis do Rioprevidência, cujo produto 2526 – Imóvel avaliado apresentava como meta inicial do PPA 2012/2015 a avaliação de 380 unidades, sendo esta revista em 2014 para 397 unidades avaliadas até o final do exercício de 2015.

Analisando o relatório das realizações dos programas finalísticos do Plano Plurianual¹⁷⁰, verifica-se que o Estado do Rio de Janeiro não cumpriu a meta prevista de 100 unidades, uma vez que realizou avaliação em apenas 26 unidades. Tal fato também ocorreu nos exercícios de 2012 e 2013.

Cabe alertar que o Estado do Rio de Janeiro terá que envidar esforços no sentido de dar cumprimento às metas estabelecidas no Plano Plurianual 2012/2015.

Estes fatos serão objeto da **Observação nº 27 e Determinação nº 29**.

5.7 – PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

5.7.1 - REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA

O RIOPREVIDÊNCIA, criado pela Lei Estadual nº 3.189/99, é uma autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, dotada de personalidade jurídica de direito público, patrimônio e receita próprios, gestão administrativa, técnica, patrimonial e financeira descentralizada. Foi instituído com a finalidade de arrecadar, assegurar e administrar recursos financeiros e outros ativos para o custeio dos proventos de aposentadoria ou reforma, das pensões e outros benefícios previdenciários, concedidos e a conceder, a servidores estatutários e seus beneficiários, pelo Estado do Rio de Janeiro, suas autarquias e fundações.

O artigo 40 da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98, determina que o regime previdenciário assegurado ao servidor titular de cargo efetivo, além de seu caráter contributivo, deve observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

¹⁷⁰ Doc. TCE-RJ nº 6.987-7/15.

A Lei Federal nº 9.717/98, que dispõe sobre regras gerais para a organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos Servidores Públicos, prevê em seu artigo 1º que esses regimes deverão ser organizados com base em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Portanto, desde 1998, o equilíbrio financeiro e atuarial tornou-se obrigatório para o RPPS dos servidores. Por meio da atuária, é possível constatar a viabilidade do sistema, já que possibilita a projeção a longo prazo do equilíbrio de receitas e despesas.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁷¹, o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos ganhou destaque como parâmetro para avaliação da gestão fiscal responsável.

Tendo em vista a segregação de massas¹⁷² implementada pela Lei Estadual nº 6.338, de 06.11.12, o RIOPREVIDÊNCIA passou a ser financiado por um plano com regime de repartição simples e fechado (plano financeiro) e por um plano com regime de formação de reservas matemáticas (plano previdenciário).

A seguir, serão analisados, à luz da legislação em vigor, os parâmetros que compõem o resultado dos planos financeiro e previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA de 2014, bem como o resultado da avaliação atuarial dos referidos planos para o exercício.

Será também realizado confronto das receitas, despesas e resultado previdenciário dos planos financeiro e previdenciário de 2014 com o anexo 4 (Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos - Planos Financeiro e Previdenciário) e das projeções atuariais apresentadas nas avaliações dos planos¹⁷³ com o anexo 10 (Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos - Planos Financeiro e Previdenciário), constantes do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre¹⁷⁴.

¹⁷¹ Por intermédio de seu art. 69, a LRF dispõe que “o ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferirá-lhe caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial”.

¹⁷² “Segregação da massa é uma separação desses segurados em dois grupos distintos, a partir da definição de uma data de corte, sendo um grupo intitulado de Plano Financeiro e o outro de Plano Previdenciário. Esta data de corte não poderá ser superior a data de implementação da segregação. Os servidores admitidos anteriormente à data de corte integrarão o Plano Financeiro e os admitidos após, integrarão o Plano Previdenciário. Os beneficiários de aposentadorias e pensões concedidas entre a data de corte e a data de implementação da segregação da massa, se admitidos após a data de corte, poderão ser alocados ao Plano Previdenciário ou destinados em sua totalidade ao Plano Financeiro. A segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, acompanhado pela separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes a cada grupo (grifado pela relevância)”. www.mpas.gov.br - perguntas frequentes.

¹⁷³ Doc. TCE-RJ nº 6.981-3/15, fls. 415/416 e 461/462.

¹⁷⁴ Doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15, fls. 14/17 e 25/28.

5.7.1.1 - Plano Financeiro

O plano financeiro, instituído pela Lei Estadual nº 6.338/12, que se caracteriza pelo regime de repartição simples e fechado, é destinado aos servidores civis efetivos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário que ingressarem no serviço público antes de 04.09.13 e aos militares independente da data do ingresso no serviço público¹⁷⁵.

5.7.1.1.1 - Receitas do plano financeiro

Na tabela a seguir, são apresentadas as receitas do plano financeiro do RIOPREVIDÊNCIA, evidenciando sua variação nominal e real entre os exercícios de 2013 e 2014, bem como a participação de cada receita em relação ao total no exercício de 2014:

Tabela 183 - Receitas plano financeiro – ERJ 2013/2014

R\$1

Receitas Previdenciárias Cód._descrição	Valores Históricos		Variação Real%	Variação Real	Part. 2014
	2013	2014			
1_Receitas Correntes	6.424.558.331	7.249.963.949	7,11%	488.344.646	51,60%
12_Contribuição dos servidores	1.352.873.699	1.741.455.355	22,17%	320.893.047	12,39%
13_Aluguéis	9.432.220	11.191.269	12,61%	1.272.573	0,08%
13_Remuneração de invest.	57.418.471	100.492.526	66,11%	40.608.325	0,72%
13_Royalties	4.855.615.106	4.864.351.595	-4,92%	(255.430.902)	34,62%
13_Saque da Conta B	-	450.000.000	-	456.891.729	3,20%
19_Multas e Juros de Mora	476.707	409.063	-18,56%	(94.628)	0,00%
19_Compensação previdenciária	72.237.132	77.656.670	2,03%	1.570.521	0,55%
19_Outras Restituições	72.440.496	137	-100,00%	(77.492.866)	0,00%
19_Receita da Dívida Ativa	4.064.500	4.407.334	2,92%	126.846	0,03%
2_Receitas de Capital	3.546.603.912	5.615.549.717	50,28%	1.907.582.613	39,97%
22_Antecipação de Royalties e PE	3.300.000.000	5.353.728.990	53,98%	1.905.555.915	38,10%

¹⁷⁵ A composição dos titulares do plano financeiro está disposta nos art. 5º e 6º da LE nº 6.338/12.

22_Alienação de Imóveis	10.739.357	17.274.501	52,67%	6.050.664	0,12%
23_Amort. de emp. Fundes	235.864.555	244.546.227	-1,59%	(4.023.966)	1,74%
7_Rec. Intraorçamentárias	2.103.465.723	2.390.616.746	7,87%	177.052.730	17,01%
72_Contribuição Patronal	2.103.465.723	2.384.542.554	7,59%	170.885.512	16,97%
73_Aluguéis e tx. de ocupação	-	1.788.851	-	1.816.247	0,01%
79_Restituições	-	4.285.341	-	4.350.971	0,03%
9_Deduções de receita	-	(1.205.052.075)	-	(1.223.507.391)	-8,58%
93_Pagamento da antecipação de Royalties	-	(1.205.052.075)	-	(1.223.507.391)	-8,58%
Total Geral	12.074.627.967	14.051.078.336	10,45%	1.349.472.598	100,00%

Fontes: Contas de Gestão de 2013, SIG, Anexo 4 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º Bim/2014 – DOC TCE-RJ nº 6.976-8/15.

Obs.: 1) Variação real calculada a partir de valores históricos atualizados pelo IGP-DI média ponderada da FGV, a preços de dez/14. (Índices: 2013 – 1,06974702437756; 2014 – 1,01531495268825).

2) A receita denominada *royalties* compreende *royalties* e participações especiais pela exploração de petróleo e gás natural e Fundo Especial do Petróleo apropriados ao Rioprevidência.

Verifica-se aumento de 10,45%, em termos reais, no total das receitas previdenciárias arrecadadas pelo plano financeiro do RIOPREVIDÊNCIA em 2014 em relação ao exercício anterior.

Esse aumento se deve, principalmente, a uma antecipação de receitas oriundas da compensação financeira pela produção e exploração de petróleo e gás natural (*Royalties e Participações Especiais*), no valor de R\$5,3 bilhões, classificada como receita de capital/alienação de bens móveis. Essas operações foram permitidas pela Lei Estadual nº 6.112/11, alterada pela Lei Estadual nº 6.656/13, que autoriza a cessão de até R\$9,3 bilhões desses créditos.

A operação de 2014 foi internacional, celebrada via BB Securities, com o objetivo de levantar recursos para o RIOPREVIDÊNCIA e criar estrutura para pré-pagar dívidas de cessões anteriores junto ao Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal¹⁷⁶.

As receitas de contribuições patronais e dos servidores representam 29,36% das receitas próprias do plano financeiro do RIOPREVIDÊNCIA no exercício de 2014. O comportamento

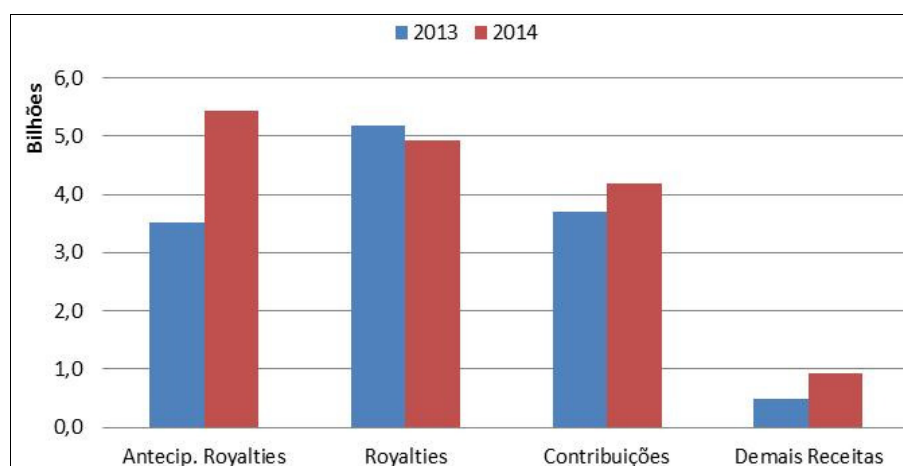
¹⁷⁶ As dívidas são referentes a dois contratos de cessão definitiva de créditos de *royalties* e participações especiais pela exploração de petróleo e gás natural celebrados em 2013 com a Caixa Econômica Federal (contrato nº 041/2013 no montante de R\$2,3 bilhões) e com o Banco do Brasil (contrato nº 077/2013 no montante de R\$1 bilhão).

dessas receitas está diretamente ligado à evolução da folha de pessoal do Estado do Rio de Janeiro, que lhe serve de base de cálculo.

Em 2014 ainda houve um ingresso de recursos relativos à operação de saque da reserva monetária da Conta “B”, no valor de R\$450 milhões, autorizada pelo Decreto Estadual nº 45.064/14¹⁷⁷, com recomposição prevista para 2015, 2016 e 2017.

O gráfico a seguir apresenta a comparação entre os exercícios de 2013 e 2014 das principais receitas mostradas na tabela anterior, no qual é possível visualizar a sua contribuição para o total das receitas do plano financeiro de 2014.

Gráfico 65 – Comparativo das principais receitas – ERJ 2013/2014



Fonte SIG.

Obs.: valores atualizados com base no IGP-DI, a preços de dezembro de 2014. A receita denominada *royalties* compreende *royalties*, participações especiais pela exploração de petróleo e gás natural e Fundo Especial do Petróleo apropriados ao Rioprevidência. As receitas de contribuições correspondem às contribuições dos servidores e patronais.

Conforme demonstrado no gráfico anterior, a principal receita de 2014 foi a antecipação contratual das receitas de *royalties* e participações especiais (R\$5.353.728.990; 38,10% do total), superando inclusive a receita realizada regular de royalties em 2014 (R\$4.864.351.595; 34,62% do total). Vale destacar que este ano foram deduzidos os primeiros pagamentos referentes à mesma espécie de antecipação feita em 2013, impactando negativamente a receita do RIOPREVIDÊNCIA em R\$1.205.052.075 ou 8,58% da receita total. Descontando-se estas obrigações a receita de participações governamentais para o fundo foi de R\$3.659.299.520.

¹⁷⁷ A operação autorizada pelo DE 45.064/14 permitiu o ingresso de R\$450 milhões para a conta do RIOPREVIDÊNCIA em 29.12.14, conforme dado extraído do Siafem, e terá como recomposição os recursos pertinentes ao fluxo financeiro previsto para os exercícios de 2015, 2016 e 2017, até o limite do valor transferido dos direitos sobre os *royalties* e participações especiais.

O valor total das receitas do plano financeiro arrecadadas no exercício de 2014 está em consonância com o apresentado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro no anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2014 (Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro¹⁷⁸).

5.7.1.1.1.1 - Aspectos relevantes das receitas oriundas dos *royalties* do petróleo¹⁷⁹

O Decreto Estadual (DE) nº 37.571/05, alterado pelo DE nº 38.162/05, incorporou ao patrimônio do RIOPREVIDÊNCIA os valores relativos aos direitos do Estado do Rio de Janeiro sobre os *royalties e participações especiais* que tenham como consequência o ingresso de valores a partir de janeiro de 2006, excluindo-se as parcelas destinadas aos Municípios e órgãos da administração pública federal, e as parcelas anteriormente já comprometidas contratualmente com a União. Posteriormente, o DE nº 42.011/09 consolidou as normas emanadas nos decretos acima citados, revogando-os.

Em 2014, restaram para o plano financeiro do RIOPREVIDÊNCIA R\$3.659 milhões ou 42,01% do total desta receita (R\$8.710 milhões), depois de computados o pagamento da dívida contratual com a União e as deduções legais referentes à cota-parte dos Municípios, ao Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM), ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), a exclusão dos serviços da dívida por força do DE nº 43.911/12, as transferências ao Estado do Rio de Janeiro por força dos DE nº 42.755/10 e DE nº 43.783/12 e, ainda, o pagamento da antecipação de receitas autorizado pela Lei Estadual nº 6.112/11.

A tabela a seguir mostra todas essas deduções calculadas de acordo com as respectivas normas, fazendo a comparação com os valores efetivamente registrados no SIAFEM, na Unidade Gestora do RIOPREVIDÊNCIA.

¹⁷⁸ Doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15, fls. 14/15.

¹⁷⁹ Compensação financeira sobre a exploração de petróleo e gás natural.

Tabela 184 - Receita de *royalties* e participações do petróleo - RIOPREVIDÊNCIA/2014

R\$1

Especificação	Valores
Partic. Gov. ⁽¹⁾	8.710.539.492
(-) Pgto. à União contrato de cessão ⁽²⁾	(1.200.345.837)
(-) Cota-parte Municípios ⁽³⁾	(465.532.584)
(-) FECAM ⁽⁴⁾	(361.418.630)
(-) FECAM Pré-Sal ⁽⁵⁾	(101.663.430)
(-) Pasep ⁽⁶⁾	(82.450.069)
(-) Exclusão dos serviços da Dívida ⁽⁷⁾	(1.071.850.898)
(-) Transferência ao ERJ ⁽⁸⁾	(100.000.000)
(-) Transferência ao ERJ ⁽⁹⁾	(450.000.000)
(-) Dedução da Compensação Financeira ⁽¹⁰⁾	(1.205.052.075)
Líquido para o Rioprevidência calculado (A)	3.672.225.968
Líquido para o Rioprevidência extraído do SIG (B)	3.659.299.519
Diferença (A- B)	12.926.448

Observações:

- (1) Valores extraídos do relatório do SIG, englobando *royalties*, *royalties* excedentes a 5%, participações especiais e fundo especial.
(2) Valores extraídos do SIG, conta nº 370001 004000000 33209301 (60% *royalties* até 5% e 80% dos *royalties* exced. e participações especiais, até o limite anual de pagamentos previsto no contrato de cessão).
(3) Valores calculados de acordo com o art. 9º da LF nº 7990/89 (25% da cota-parte do estado dos *royalties* até 5%, exclusive FEP).
(4) Valores calculados a partir do SIG, conf. §1º, I, art. 263 da CE (5% da receita total dos *royalties* e participação especial, inclusive FEP).
(5) Valores calculados a partir do SIG, conf. §1º, VI, art. 263 da CERJ (10% da receita total dos *royalties* e participação especial pré-sal).
(6) Valores calculados a partir do SIG, LC 08/70 c/c LF 9715/98 (1% da receita total dos *royalties* e participação especial, inclusive FEP e exclusive a cota-parte dos munic.).
(7) Valores calculados de acordo com o art. 1º do Dec. nº 43.911/12 (13% da receita bruta de *royalties* e part. especiais exclusive a cota-parte dos munic.).
(8) R\$100 milhões referentes à última parcela de um total de R\$400 milhões transferidos ao ERJ, por força do DE nº 42.755/10, alterado pelo DE nº 43.358/11.
(9) R\$450 milhões referentes à transferência do fluxo financeiro previsto para 2014 dos *royalties* do petróleo do RIOPREVIDÊNCIA para cobrir um saque do Tesouro na Conta B em 2013 no montante de R\$450 milhões, dando como garantia um terreno, por força do DE nº 43.783/12.
(10) Dedução referente a contrapartida do reconhecimento da receita de *royalties* utilizada no abatimento da dívida com a CEF.

Cabe destacar que não foi atendida a determinação nº 40 das Contas de Gestão de 2013 quanto ao encaminhamento das notas técnicas e/ou memórias de cálculo das exclusões e ajustes que resultaram na receita líquida consignada ao RIOPREVIDÊNCIA.

Estes fatos serão objeto da **Observação nº 29 e Determinação nº 32**.

De acordo com a tabela anterior, verifica-se uma diferença entre o valor líquido calculado e o valor líquido extraído do SIG da receita de *royalties* e participações especiais do petróleo do RIOPREVIDÊNCIA (R\$12.926.448).

Um dos fatores que pode estar contribuindo para a diferença apontada é a metodologia descrita na Nota Técnica GOP/DIN nº 04, de 21.01.15, em que o RIOPREVIDÊNCIA informou que o Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM) foi calculado sobre o valor bruto das participações governamentais excluindo-se o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e o repasse aos Municípios.

Porém, a base de cálculo do FECAM é composta por todas as receitas de *royalties*, participações especiais e fundo especial excluindo-se apenas a cota-parte dos Municípios. Este fato está sendo objeto de determinação no tópico 6.6 deste relatório.

5.7.1.1.2 - Despesas do plano financeiro

No quadro a seguir é demonstrada a evolução das despesas do plano financeiro do RIOPREVIDÊNCIA liquidadas nos exercícios 2013 e 2014:

Tabela 185 - Evolução das despesas previdenciárias liquidadas – 2013/2014

R\$1

Despesa Previdenciária Liquidada	Valores Históricos		Variação Real%	Variação Real	Part. 2014
	2013	2014			
Administração	220.708.511	827.101.426	255,68%	603.666.173	5,91%
Despesas Correntes	220.413.886	817.630.343	252,08%	594.365.214	5,85%
Pessoal e Encargos Sociais	33.493.053	48.044.877	36,15%	12.951.589	0,34%
Outras Despesas Correntes	186.920.834	769.585.466	290,77%	581.413.626	5,50%
Sentenças Judiciais	1.028.431	-	-100,00%	-1.100.161	0,00%
Indenizações e restituições	130.569.352	490.234.687	256,35%	358.066.432	3,50%
Despesas de Exerc. Anteriores	18.918.316	1.970.780	-90,11%	-18.236.850	0,01%
Outros Serviços de Terceiros P.J.	29.348.379	225.394.831	628,92%	197.451.401	1,61%
Demais Desp. Correntes	7.056.355	51.985.168	599,23%	45.232.804	0,37%
Despesas de Capital	294.625	9.471.083	2951,05%	9.300.958	0,07%
Previdência Social	11.772.263.850	13.160.280.055	6,10%	768.484.897	94,09%
Aposentadorias e Reformas	9.006.378.661	10.061.649.726	6,03%	581.196.643	71,93%

Pensões	2.737.285.409	3.080.634.476	6,82%	199.611.326	22,02%
Outros Benefícios Assistenciais	19.175	24.903	23,26%	4.772	0,00%
Despesas de Exercícios Anteriores	28.580.605	17.970.950	-40,32%	-12.327.843	0,13%
Total Geral	11.992.972.361	13.987.381.481	10,70%	1.372.151.070	100,00%

Fonte: Balancetes RIOPREVIDÊNCIA de 2013 e 2014 e CG 2013.

Varição real calculada a partir de valores históricos atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV, a preços de dez/14. Índice dez/14 – 1,0153; Índice dez/13 – 1,0697.

As despesas de maior relevância, consultando a tabela acima, até por serem representativas da missão da autarquia, encontram-se nos elementos de despesa “Aposentadorias e Reformas” e “Pensões”, representando, respectivamente, 71,93% e 22,02%, totalizando 93,95% das despesas liquidadas no exercício de 2014.

Observa-se que as despesas liquidadas da autarquia tiveram um aumento de 10,70%, em termos reais, em relação ao exercício anterior. As despesas liquidadas no elemento “Aposentadorias e Reformas” e “Pensões” registraram variação real positiva de 6,03% e 6,82%, respectivamente, em comparação com as liquidadas no exercício anterior, representando uma variação nas despesas previdenciárias liquidadas em 2014, na ordem de R\$1,3 bilhão. De acordo com a Contadoria Geral do Estado (CGE)¹⁸⁰, o expressivo aumento decorreu das políticas de concessão de reajustes salariais para diversas categorias que possuem grande contingente de servidores aposentados.

As despesas liquidadas no elemento “Indenizações e restituições” registraram variação real positiva de 256,35% em comparação com as liquidadas no exercício anterior em função das restituições ao Tesouro Estadual com pagamento de precatórios¹⁸¹.

Verifica-se expressivo aumento das despesas de capital, referente a gastos com investimentos liquidados em 2014 em relação aos liquidados no exercício anterior, apresentando uma variação real positiva de 2.951,05%. Tal variação se deu no elemento de despesa “Equipamentos e Material Permanente” em função dos gastos com aquisição de infraestrutura de hardware e de equipamentos de processamento de dados, segundo esclarecimento prestado pela CGE¹⁸².

¹⁸⁰ Processo TCE-RJ nº 101.885-1/15, fls. 103.

¹⁸¹ A Rotina Contábil da Coordenação de Normas Técnicas da CGE - CONOR/SUNOT/CGE nº 033/2014 dispõe que “No caso de precatórios judiciais extraídos contra o estado compreendendo Entidade Devedora da Administração Indireta Estadual, cujo orçamento é custeado com recursos próprios, esta deverá ressarcir a UG 999900 – Tesouro Estadual dos valores utilizados para o pagamento de que trata”, disponível em <http://www.fazenda.rj.gov.br>.

¹⁸² Processo TCE-RJ nº 101.885-1/15, fl. 104.

O valor total das despesas do plano financeiro liquidadas no exercício de 2014 guarda paridade com o apresentado no anexo 4 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2014 (Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro¹⁸³).

5.7.1.1.3 - Repasses previdenciários do plano financeiro

Desde o exercício de 2009, os *deficits* no fluxo de caixa da autarquia vêm sendo equacionados por meio de adiantamento de receitas (Certificados Financeiros do Tesouro - CFT e *royalties*) ou utilização do saldo disponível da conta “Caixa e disponibilidades”, tendo sido feito o último repasse proveniente do Tesouro Estadual em 2008.

5.7.1.1.4 - Resultado do plano financeiro

O RIOPREVIDÊNCIA apresentou um resultado do plano financeiro positivo da ordem de R\$63 milhões em 2014. A seguir, apresenta-se a evolução desse resultado nos últimos cinco exercícios:

Tabela 186 – Evolução do resultado previdenciário - 2010/2014

R\$1 (mil)

Demonstrativo Previdenciário	2010	2011	2012	2013	2014
Total das Receitas Previdenciárias (A)	8.082.058	10.101.479	9.468.021	12.074.628	14.051.078
Total dos Repasses Previdenciários (B)	-	-	-	-	-
Total das Despesas Previdenciárias (C)	8.137.215	9.554.850	10.432.946	11.992.972	13.987.381
Despesas de Administração	243.783	485.434	165.195	220.709	827.101
Despesas da Previdência Social	7.893.432	9.069.416	10.267.751	11.772.264	13.160.280
Resultado Previdenciário (A) + (B) - (C)	(55.157)	546.629	(964.925)	81.656	63.697

Fontes: SIAFEM e Contas de Gestão do Estado do Rio de Janeiro referentes aos exercícios de 2010 a 2014.

Os cálculos foram realizados a partir de valores históricos.

As receitas e despesas intraorçamentárias foram incluídas no cálculo.

Não foram consideradas as despesas inscritas em RPNP no montante de R\$15.006.500.

O resultado positivo observado na tabela anterior se deve à operação de antecipação de receitas de *royalties* e participações especiais realizada através de cessão definitiva de parte dos referidos créditos no exercício de 2014, no valor de R\$5,3 bilhões, para cobrir a diminuição das receitas de compensação financeira decorrente do abatimento da dívida com a

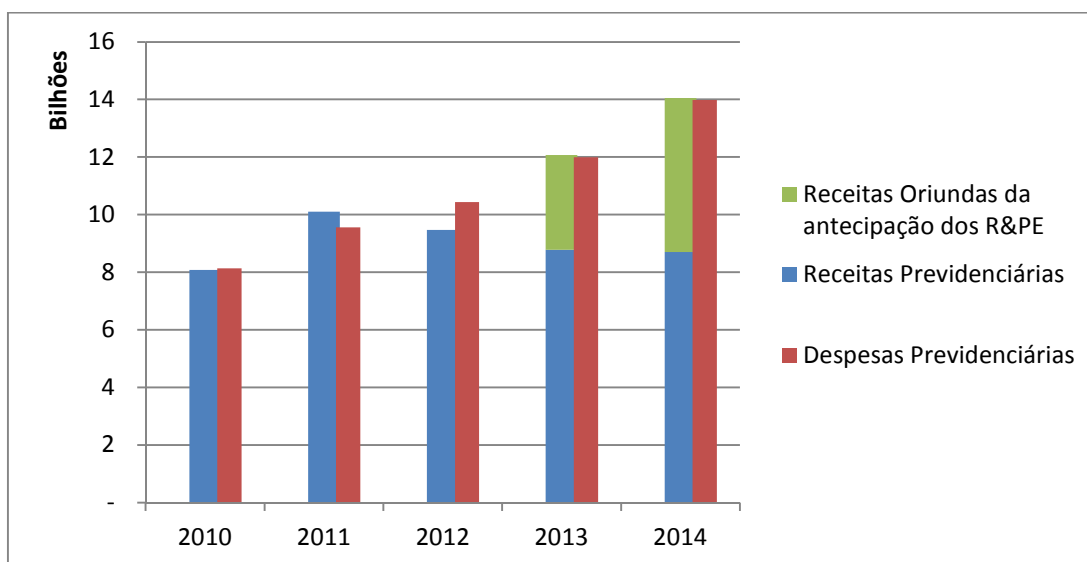
¹⁸³ Doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15, fls. 14/15.

Caixa Econômica Federal que a comprometeu em mais de R\$1,2 bilhão em 2014, conforme apontado no tópico 5.7.1.1.1 e o aumento das despesas da previdência social, na ordem de R\$1,3 bilhão, conforme apontado no tópico 5.7.1.1.2.

O RIOPREVIDÊNCIA já havia realizado, no exercício de 2013, operação de antecipação de receitas de *royalties* e participações especiais através da cessão definitiva de parte dos referidos créditos, no valor de R\$3,3 bilhões, para financiar seus *deficits* de caixa.

O gráfico a seguir ilustra a oscilação das receitas, destacando-se as provenientes da operação de antecipação de *royalties* ocorridas nos exercícios de 2013 e 2014, e o constante crescimento das despesas nos exercícios de 2010 a 2014, evidenciando os *deficits* previdenciários ocorridos nos exercícios de 2010 e 2012:

Gráfico 66 – Comparativo do total das receitas e despesas previdenciárias – 2010/2014



Fontes: Siafem e Contas de Gestão do Estado do Rio de Janeiro referentes aos exercícios de 2010 a 2014. Valores históricos das receitas e despesas previdenciárias.

O valor do resultado previdenciário do exercício de 2014, deduzindo-se as despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados (R\$15.006.500), está em consonância com o apresentado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro no anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2014 (Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro¹⁸⁴).

¹⁸⁴ Doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15, fls. 14/15.

O relatório gerencial da Contadoria Geral do Estado (CGE)¹⁸⁵ não apresentou as receitas, despesas e resultados previdenciários de forma segregada entre os fundos financeiro e previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA.

Estes fatos serão objeto da **Observação nº 30 e Determinação nº 33**.

5.7.1.1.5 – Avaliação atuarial do plano financeiro¹⁸⁶

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 69), o ente da federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

O equilíbrio financeiro é alcançado quando as receitas financeiras são suficientes para cobrir as despesas financeiras em cada exercício. Já o equilíbrio atuarial ocorre quando o ativo líquido do plano é suficiente para fazer frente ao seu passivo atuarial.

O ativo líquido é composto pelos recursos financeiros e outros ativos já acumulados pelo plano. Já o passivo atuarial, mais conhecido como provisão ou reserva matemática, corresponde ao valor atual dos compromissos futuros do fundo previdenciário com o pagamento dos benefícios já concedidos e dos ainda a conceder, subtraído do valor atual das receitas futuras de contribuições dos segurados e empregadores.

Quando o passivo atuarial (reserva matemática) é maior que o ativo líquido do plano, tem-se o passivo atuarial a descoberto, mais conhecido como *deficit* técnico ou *deficit* atuarial.

A Portaria MPS 403/08 (arts. 18 a 21) prevê que, no caso de apuração de *deficit* atuarial, deverá ser apresentado pelo Governo um plano de amortização visando ao seu equacionamento.

¹⁸⁵ Processo TCE-RJ nº 101.885-1/15.

¹⁸⁶ Avaliação atuarial é o estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano. (art. 2º, VI da Portaria MPS nº 403/08).

5.7.1.1.5.1 – Do relatório de avaliação atuarial do plano financeiro

A avaliação atuarial do plano financeiro do RIOPREVIDÊNCIA relativa ao exercício de 2014¹⁸⁷ foi apresentada, em atendimento ao disposto no art. 1º, I da Lei Federal nº 9.717/98, e deverá constar no Anexo de Metas Fiscais do Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme o art. 4º, §2º, IV da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Essa avaliação, que deve considerar os parâmetros e premissas descritos na Portaria MPS 403/08, foi elaborada pela Caixa Econômica Federal, entidade contratada pelo RIOPREVIDÊNCIA com o objetivo de analisar o plano de custeio em vigor, de forma a atestar a viabilidade de sua manutenção e, em caso de desequilíbrio, discutir e propor um ou mais planos de custeio, de maneira a promover o equilíbrio de longo prazo do plano, sem desequilibrar as contas no curto e médio prazo.

O demonstrativo da projeção atuarial constante dessa avaliação¹⁸⁸ não está em consonância com o apresentado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro no anexo 10 (Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos - Plano Financeiro) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre de 2014¹⁸⁹.

Estes fatos serão objeto da **Observação nº 31 e Determinação nº 34**.

Outra funcionalidade do relatório atuarial é servir de subsídio para o Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA), exigido anualmente pelo Ministério da Previdência Social e um dos principais requisitos para obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). É importante ressaltar que a não obtenção do CRP implica a vedação de recebimento de transferências voluntárias da União, bem como a suspensão do recebimento da compensação previdenciária devida pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) ao Regime Próprio da Previdência Social. Verificou-se em consulta ao *site* do Ministério da Previdência Social que o Estado do Rio de Janeiro obteve, em 19.03.15, o CRP nº 953001 – 130268, válido até 15.09.15.

¹⁸⁷ Doc. TCE-RJ nº 6.981-3/15.

¹⁸⁸ Fls. 466/467 do Doc. TCE-RJ nº 6.981-3/15.

¹⁸⁹ Doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15

A avaliação atuarial resultou em *deficit* de R\$116.299.600.695, o que torna obrigatória a elaboração de um plano de custeio, nos termos da Portaria MPS 403/08.

A seguir, será reproduzido o trecho conclusivo do relatório de avaliação da situação atuarial do plano financeiro do RIOPREVIDÊNCIA referente ao exercício de 2014, elaborado pela Caixa Econômica Federal:

Como o Custo Normal praticado atualmente é maior que o Custo Normal apurado na Avaliação Atuarial, sugerimos então, que seja mantido, como a seguir, havendo, ainda, a complementação para cobrir o déficit corrente:

- contribuições mensais dos servidores ativos: 11,00%, incidentes sobre a remuneração de contribuição;
- contribuições mensais dos servidores aposentados e pensionistas: 11,00% sobre a parcela das aposentadorias que excede o teto de benefício do INSS;
- contribuições mensais dos aposentados e pensionistas portadores de doenças incapacitantes: 11,00% sobre a parcela das aposentadorias que excede o dobro do teto de benefício do INSS; e
- contribuições mensais do estado: 22,00% sobre a remuneração de contribuição dos servidores ativos.

Como se observa no trecho transcrito, o atuário responsável pela elaboração da avaliação sugere que o atual plano de custeio seja mantido e o Governo do Estado do Rio de Janeiro complemente o *deficit* financeiro corrente, tendo em vista o custo normal praticado atualmente ser maior que o custo normal apurado pelo regime financeiro de repartição simples, que não contempla formação de reservas financeiras para cobrir benefícios que ultrapassem o período de um ano¹⁹⁰.

Porém a conclusão do relatório atuarial não contemplou a elaboração do plano de equacionamento do *deficit* atuarial de R\$116,3 bilhões apurado em 2014, mas apenas a previsão de complementação do *deficit* financeiro corrente. O artigo 18 da portaria MPS

¹⁹⁰ Definições do art. 2º da Portaria MPS nº 403/08:

Atuário: profissional técnico com formação acadêmica em ciências atuariais e legalmente habilitado para o exercício da profissão.

Plano de Custeio: definição das fontes de recursos necessárias para o financiamento dos benefícios oferecidos e taxa de Administração, representadas pelas alíquotas de contribuições previdenciárias a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas ao respectivo RPPS e aportes necessários ao atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial, com detalhamento do custo normal e suplementar.

Custo Normal: valor correspondente às necessidades de custeio do plano de benefícios do RPPS, atuarialmente calculadas, conforme os regimes financeiros e o método de financiamento adotados, referentes a períodos compreendidos entre a data da avaliação e a data de início dos benefícios.

Custo Suplementar: valor correspondente às necessidades de custeio, atuarialmente calculadas, destinadas à cobertura do tempo de serviço passado, ao equacionamento de deficits gerados pela ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição, inadequação da metodologia ou hipóteses atuariais ou outras causas que ocasionaram a insuficiência de ativos necessários às coberturas das reservas matemáticas previdenciárias.

403/08 determina que em caso de a avaliação indicar *deficit* atuarial deverá ser apresentado no parecer atuarial um plano de amortização para o seu equacionamento em um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos.

Estes fatos serão objeto da **Observação nº 32 e Determinação nº 35**.

5.7.1.1.5.2 – Evolução do resultado atuarial do RPPS

Apresenta-se a seguir tabela comparativa com as estimativas para as reservas matemáticas (passivo atuarial) e o ativo líquido do plano nos exercícios de 2013 e 2014.

**Tabela 187 - RIOPREVIDÊNCIA – Reservas matemáticas do plano financeiro
2013 e 2014**

R\$1			
Reserva e ativo líquido	Avaliação atuarial (2013)	Avaliação atuarial (2014)	Var (%)
Reservas matemáticas totais (A)	(151.438.218.618)	(176.686.248.990)	16,67%
Ativo líquido do plano (B)	84.597.599.409	60.386.648.295	-28,62%
Resultado (<i>deficit</i>) atuarial = (A) + (B)	(66.840.619.209)	(116.299.600.695)	74,00%

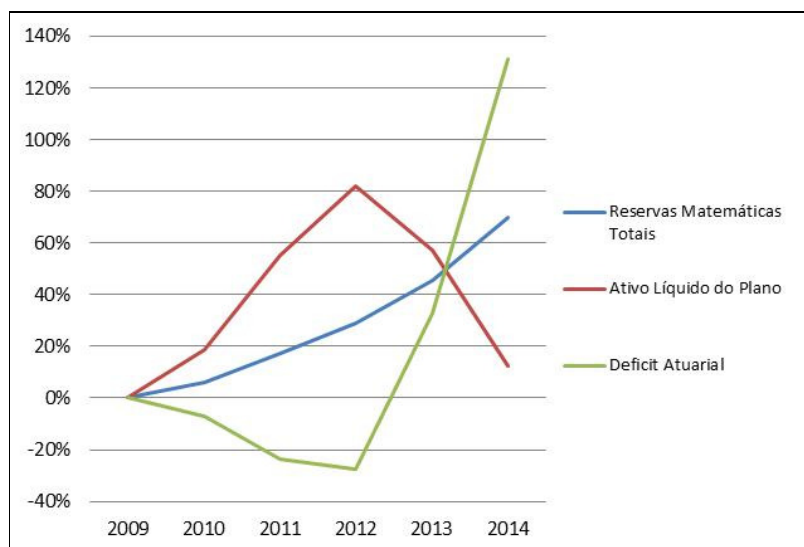
Fonte: CG 2013 e relatório de avaliação atuarial do ERJ elaborado em dezembro de 2014 pela CEF.

Os cálculos atuariais dos exercícios de 2013 e 2014, cujos resultados são comparados no quadro anterior, indicam que o *deficit* atuarial aumentou 74,00% em 2014, confirmando a trajetória observada nos anos anteriores.

Esse aumento decorreu da diminuição do ativo líquido da autarquia em contraste com o crescimento das reservas matemáticas (-R\$24,21 bilhões contra +R\$25,25 bilhões), que proporcionou um acréscimo de R\$49,46 bilhões ao *deficit* atuarial.

O gráfico a seguir demonstra que o *deficit* atuarial inverteu a tendência de queda, passando a subir abruptamente a partir de 2012, em função da redução do ativo líquido do RIOPREVIDÊNCIA, uma vez que houve crescimento constante das reservas matemáticas totais, interrompendo a tendência de redução anual do *deficit* atuarial que vinha ocorrendo desde 2010.

Gráfico 67 – RIOPREVIDÊNCIA – Variação do ativo líquido e das reservas (2009 a 2014)



Fonte: valores de 2009 a 2013: relatório das Contas de Gestão de cada ano, disponíveis em <www.tce.rj.gov.br>; e valores de 2014: relatório de avaliação atuarial do Estado do Rio de Janeiro, elaborado em dezembro de 2014 pela Caixa Econômica Federal.

5.7.1.1.5.2.1 – Ativo do plano financeiro

O quadro a seguir apresenta a composição do ativo do plano financeiro do RIOPREVIDÊNCIA nos exercícios de 2013 e 2014, evidenciando a variação de cada um dos seus principais componentes:

Tabela 188 - Composição do ativo líquido do plano financeiro

R\$1				
Ativos	31.12.2013	31.12.2014	Diferença	Dif %
Royalties e PE	79.339.283.461	56.722.483.148	(22.616.800.313)	-28,51%
CFT Permutado	1.624.591.146	-	(1.624.591.146)	-100,00%
Dívida Ativa	21.690.315	39.174.680	17.484.364	80,61%
Caixa e Disponibilidades	488.546.427	419.958.186	(68.588.241)	-14,04%
Fluxo do FUNDES e FREMF	1.212.142.487	1.268.514.994	56.372.508	4,65%
ICMS Parcelado	967.214.518	976.082.687	8.868.169	0,92%
Imóveis	268.901.906	288.409.523	19.507.618	7,25%
Valores a Receber do ERJ - BERJ	345.353.822	367.669.701	22.315.879	6,46%
Outros	329.875.328	304.355.376	(25.519.952)	-7,74%
Ativo total	84.597.599.409	60.386.648.295	(24.210.951.114)	-28,62%

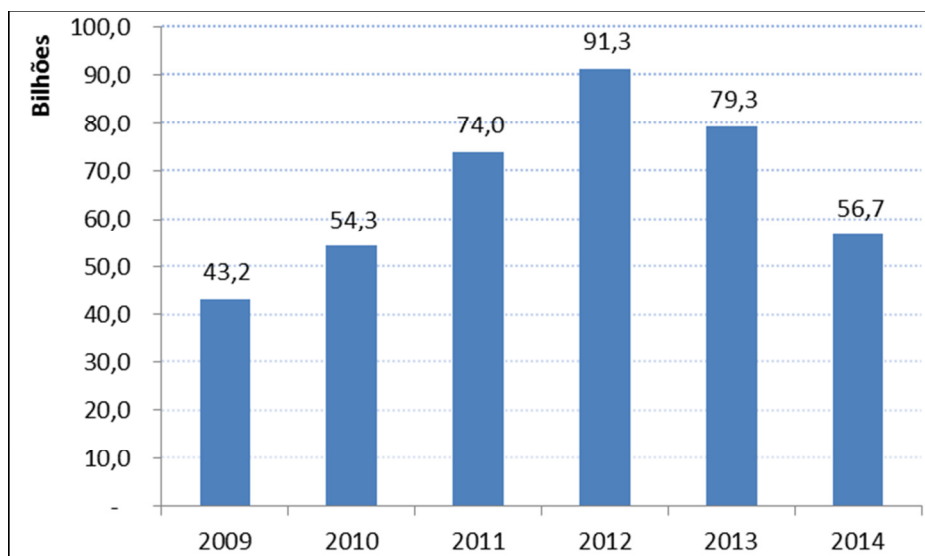
Fonte: SIAFEM.

1. O ativo CFT permutado registra o direito à recomposição do fluxo original dos CFT que se estenderia até 2014, caso o Governo do Estado do Rio de Janeiro não tivesse antecipado resgates dos referidos títulos com as permutas realizadas em 2003, 2007 e 2011.

A tabela anterior mostra que o direito sobre os *royalties* e participações especiais sobre a exploração de petróleo e gás natural é o principal ativo do plano financeiro do RIOPREVIDÊNCIA, representando 93% do total de ativo líquido do plano no exercício de 2014.

O gráfico a seguir ilustra a variação dos direitos sobre os *royalties* e participações especiais ocorrida no período de 2009 a 2014:

Gráfico 68 – Evolução do ativo *royalties* e participações especiais (2009 a 2014)



Fonte: valores de 2009 a 2013: relatórios das Contas de Gestão de cada ano, disponíveis em <www.tce.rj.gov.br>; e valores de 2014: relatório de avaliação atuarial do Estado do Rio de Janeiro, elaborado em dezembro de 2014 pela Caixa Econômica Federal.

Com relação à evolução apresentada no gráfico, pode-se destacar o seguinte:

- O crescimento ocorrido nos exercícios de 2009 a 2012 se deu em função de reavaliação dos direitos feita pela SEFAZ em um cenário positivo, segundo parâmetros fornecidos pela Agência Nacional de Petróleo – ANP¹⁹¹.
- Em 2013 a redução se deu em função da desincorporação de parte desses direitos do patrimônio da autarquia para pagamento do serviço da dívida do Estado do Rio de Janeiro com a União, em valor equivalente ao que esses direitos agregaram ao cálculo da receita líquida real, conforme Decreto Estadual nº 43.911/12, e desincorporação de parte destes direitos em função de sua antecipação (R\$3,3 bilhões), via Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil (diminuição de 13,07% em relação a 2012).

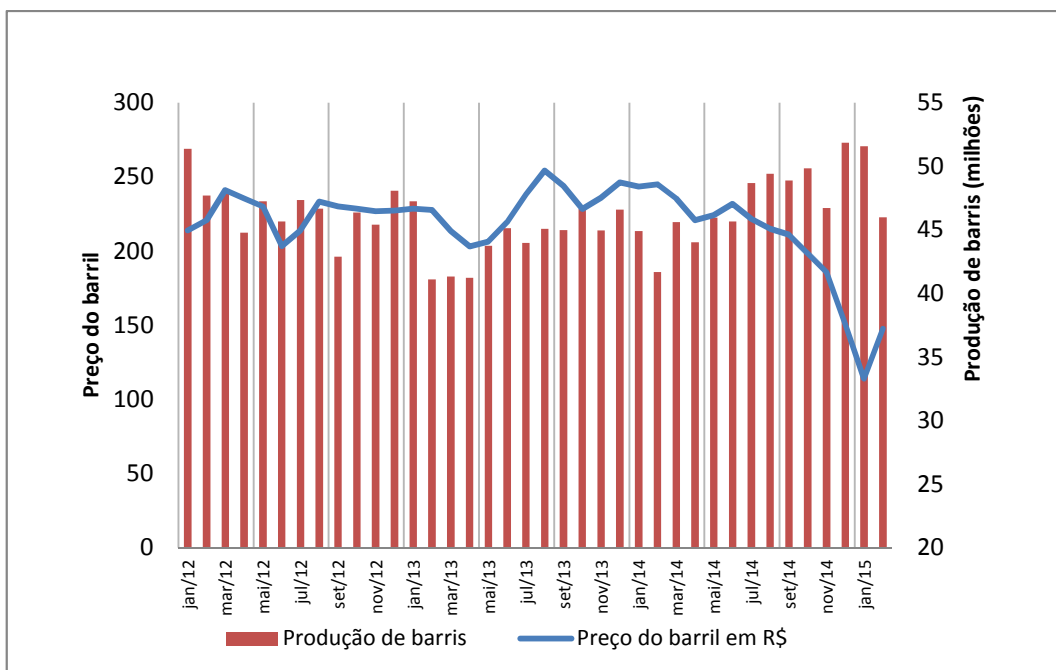
¹⁹¹ Crescimento de 25,6% de 2009 para 2010; de 36,15% de 2010 para 2011 e de 23,38% de 2011 para 2012.

- Em 2014 a redução decorreu da reavaliação em um cenário negativo (queda do preço do barril de petróleo no mercado internacional) e da desincorporação de parte destes direitos em função de sua antecipação (R\$5,3 bilhões), via BB Securities¹⁹² (diminuição de 28,51% em relação a 2013).

5.7.1.1.5.2.2 – Panorama sobre a indústria de petróleo e seu reflexo sobre as participações governamentais

A produção de petróleo no Estado do Rio de Janeiro vinha apresentando sucessivas quedas desde 2009. O ano de 2014 foi o primeiro a reverter esta tendência iniciando uma nova trajetória na série de produção. Ainda há poucos elementos para que se faça uma previsão sobre o seu comportamento em 2015, no entanto o fato de a produção fluminense do primeiro bimestre ter apresentado crescimento de 12,70% em relação ao ano anterior gera expectativas positivas de que a alta iniciada em 2014 possa se manter ao longo do ano seguinte.

Gráfico 69 – Petróleo no RJ: Preço X Produção



Fonte: EIA (preço do Brent); Ipeadata (câmbio); ANP (produção de petróleo).

¹⁹² De acordo com a NT GOP/DIN nº 04/2015, foi utilizado para o barril de petróleo do tipo BRENT o valor de US\$ 65,00 para o cálculo do fluxo bruto dos *royalties* e participações especiais em 31.12.2014. Cabe destacar que para o cálculo do fluxo bruto realizado em 31.12.13 foi utilizado o valor de US\$ 100,00 para o barril de petróleo do tipo BRENT, conforme NT GOP/DIN nº 07/2014. Ainda, de acordo com a NT GOP/DIN nº 04/2015, foi abatido do fluxo bruto, para apuração do ativo "Royalties e Participações Especiais", o pagamento da operação internacional de cessão definitiva de parte dos créditos de *royalties* e participações especiais realizados via BB Securities no ano de 2014, conforme processos administrativos E-01/008/3697/2013 e E-01/008/2458/14, da ordem de R\$15 bilhões.

Observa-se que, dentre as diversas concessionárias que operam os contratos de exploração vigentes, a Petrobras S/A detém a maior participação na produção respondendo por cerca de 90% do óleo extraído no Estado¹⁹³.

A maior ameaça ao recebimento das receitas de participações governamentais (englobando suas espécies *royalties* e participações especiais) está associada à expressiva queda do preço do petróleo no mercado internacional, fato determinado pela conjuntura geopolítica internacional. Suas consequências já são sentidas na receita do Estado e seus Municípios, sobretudo a partir de janeiro deste ano¹⁹⁴. A situação não será mais grave para Estado e Municípios fluminenses porque a desvalorização do câmbio nacional - verificada nos últimos meses - tem o efeito de compensar em parte a queda do valor do barril do petróleo (calculado em dólar).

É possível fazer uma estimativa da potencial redução de receita de *royalties* e participações especiais utilizando as seguintes premissas:

- Manutenção do mesmo nível de produção entre os anos de 2014 e 2015.
- Câmbio médio em 2015 de R\$3,00/US\$.
- Brent médio em 2015 de US\$55,00.

Foi incluída na projeção a simulação das perdas caso a Lei Federal nº 12.734/12¹⁹⁵ – que altera a distribuição das participações governamentais entre os entes – fosse implementada sobre os recebimentos ainda em 2015.

Tabela 189 - Projeção de receita de participações governamentais para 2015

Em R\$1

Discriminação	2014 (A)	2015 (B)	(B/A)-1	2015 (Lei 12.734/12) (C)	(C/A)-1
Royalties	3.213.771.450	2.241.835.515	-30,24%	1.708.065.155	-46,85%
PE	5.492.211.700	3.811.120.376	-30,61%	2.477.228.245	-54,90%
Total	8.705.983.150	6.052.955.892	-30,47%	4.185.293.399	-51,93%

¹⁹³ Segundo o Anuário Estatístico da ANP, a Petrobrás respondeu por 90,4% da produção de petróleo do país em 2013 (sendo este o último dado disponível na série). Em 2012 e 2011, este percentual foi de 91,6% e 90,0% respectivamente. Por sua vez, o Estado do Rio de Janeiro concentrou em média 73,5% da produção nacional no período.

¹⁹⁴ Existe certa defasagem na verificação dos impactos econômicos derivados de oscilações na produção e no preço do óleo. Isso porque o pagamento dos royalties aos beneficiários é feito no segundo mês posterior a sua produção. No caso da Participação Especial (PE), cujo pagamento é feito de forma trimestral, a defasagem é ainda maior, pois o pagamento ocorre no segundo mês após o fim do trimestre. Por exemplo, a produção de janeiro a março terá seus impactos financeiros somente em maio.

¹⁹⁵ Cujas aplicação está pendendo de julgamento pelo STF da ADI 4917.

A estimativa apontou redução de 30,47% em relação à arrecadação de 2014, o que representaria uma queda nominal de R\$2,6 bilhões. No caso de aplicação integral da Lei Federal nº 12.734/12 para toda a receita recebida em 2015, a perda pode chegar a 51,93%, representando uma queda de R\$4.520,7 milhões.

5.7.1.1.5.3 – Histórico da evolução do *deficit* atuarial do RPPS

Diante de um cenário de apuração de *deficit* atuarial durante quatro anos consecutivos, de 2008 a 2011, o Plenário desta Corte determinou a elaboração do plano de amortização nas Contas de Gestão de 2008 a 2011, sendo que, nas duas últimas, também foi motivo de ressalva¹⁹⁶.

Em 2012, diante desse cenário, o Governo do Estado do Rio de Janeiro decidiu, por meio da Lei Estadual nº 6.338, de 06.11.12, implantar plano de custeio do *deficit* atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Rio de Janeiro (RPPS/RJ), por meio da segregação de massas, em detrimento da opção pelo plano de amortização do déficit em 35 anos, determinado pelo Plenário¹⁹⁷.

Tendo em vista a segregação de massas aprovada por lei em novembro de 2012 e o relatório de avaliação atuarial de dezembro do mesmo ano que sugeria a manutenção do plano de custeio do RIOPREVIDÊNCIA, à época, sob o argumento de que estavam sendo elaborados novos estudos para propor possibilidades de equacionamento do *deficit*, o Corpo Deliberativo desta Casa decidiu, na análise das Contas de Gestão de 2012¹⁹⁸, aguardar efetiva implantação da segregação de massas, uma vez que se esperava que essa medida trouxesse uma solução definitiva para a situação atuarial do fundo.

Em 2013, o significativo aumento do *deficit* atuarial do plano financeiro após a implantação do plano de segregação de massas (+83,74% em relação a 2012) reforçou ainda mais a necessidade de uma imediata política voltada ao seu equacionamento, por meio de um plano

¹⁹⁶ (i) Determinação de nº 39 no Proc. TCE-RJ nº 103.123-0/09 (CG 2008), quando o passivo a descoberto da autarquia estava em R\$47 bilhões; (ii) Determinação de nº 08 no Proc. TCE-RJ nº 105.901-9/10 (CG 2009), quando o passivo a descoberto da autarquia estava em R\$50 bilhões, (iii) Ressalva VI com Determinação nº 16 no Proc. TCE-RJ nº 105.080-3/11 (CG 2010), quando o passivo a descoberto da autarquia estava em R\$46 bilhões e (iv) Ressalva VI com Determinação nº 16 no Proc. TCE-RJ nº 103.535-6/12 (CG 2011), quando o passivo a descoberto da autarquia estava em R\$38 bilhões.

¹⁹⁷ “Segregação da massa é uma separação desses segurados em dois grupos distintos, a partir da definição de uma data de corte, sendo um grupo intitulado de Plano Financeiro e o outro de Plano Previdenciário. Esta data de corte não poderá ser superior a data de implementação da segregação. Os servidores admitidos anteriormente à data de corte integrarão o Plano Financeiro e os admitidos após, integrarão o Plano Previdenciário. Os beneficiários de aposentadorias e pensões concedidas entre a data de corte e a data de implementação da segregação da massa, se admitidos após a data de corte, poderão ser alocados ao Plano Previdenciário ou destinados em sua totalidade ao Plano Financeiro. A segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, acompanhado pela separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes a cada grupo (grifado pela relevância)”. www.mpas.gov.br - perguntas frequentes.

¹⁹⁸ Proc. TCE-RJ nº 105.033-4/13 (CG 2012).

de amortização, que foi novamente motivo de ressalva e determinação nas Contas de Gestão (CG) de 2013¹⁹⁹.

Em 2014, o *deficit* atuarial voltou a crescer significativamente (+74,00% em relação a 2013) e o plano de amortização determinado pelo Plenário nas CG de 2013 não foi implementado.

Ressalta-se que o motivo da escolha da segregação de massas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com a mensagem nº 39/12 que acompanhou o projeto de lei originário da lei supracitada, foi “permitir o equacionamento do *deficit* atuarial do sistema de previdência de forma menos abrupta para as contas do Tesouro e obter o equilíbrio financeiro e atuarial exigido pela Constituição Federal”.

Ressalta-se ainda que o texto original do art. 20 da Portaria MPS 403/08 permitia a possibilidade de escolha entre as duas formas – plano de amortização ou segregação de massas. Porém, a partir de janeiro de 2013, com a publicação da Portaria MPS 21/13, a segregação de massas só é admitida em caso de inviabilidade do plano de amortização.

5.7.1.1.5.4 – Da equalização do *deficit* atuarial do plano financeiro

Com relação ao *deficit* atuarial do plano financeiro, no valor de R\$116,3 bilhões, faz-se oportuno transcrever trechos da Portaria MPS 403/08, alterada pela Portaria MPS 21/13, que dizem respeito à elaboração do plano de amortização para equacionamento de *deficit* atuarial:

Art. 18. No caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento.

§ 1º O plano de amortização deverá estabelecer um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit atuarial.

§ 2º O plano de amortização poderá ser revisto nas reavaliações atuariais anuais, respeitando sempre o período remanescente para o equacionamento, contado a partir do marco inicial estabelecido pela implementação do plano de amortização inicial.

Art. 19. O plano de amortização indicado no Parecer Atuarial somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo.

§ 1º O plano de amortização poderá consistir no estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou em aportes periódicos cujos valores sejam preestabelecidos.

§ 2º A definição do plano de amortização deverá ser acompanhada de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive dos

¹⁹⁹ Ressalva nº 11 com Determinação nº 16 no Proc. TCE-RJ nº 105.879-8/14 (CG 2013), quando o passivo a descoberto da autarquia estava em R\$66 bilhões.

impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (Nova redação dada pela PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013)

Redação original:

~~§ 2º A definição de alíquota de contribuição suplementar ou aportes periódicos deverá estar fundamentada na capacidade orçamentária e financeira do ente federativo para o cumprimento do plano de amortização.~~

§ 3º Poderão ser aportados ao RPPS, mediante lei do ente federativo, bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para constituição dos fundos referidos no art. 249 da Constituição Federal, para o equacionamento do déficit atuarial, desde que garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios. (Incluído pela PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013)

Seção VI - Da Segregação da Massa

Art. 20. Na hipótese da inviabilidade do plano de amortização previsto nos art. 18 e 19 para o equacionamento do déficit atuarial do RPPS, será admitida a segregação da massa de seus segurados, observados os princípios da eficiência e economicidade na realocação dos recursos financeiros do RPPS e na composição das submassas, e os demais parâmetros estabelecidos nesta Portaria. (Nova redação dada pela PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013)

Redação original:

~~Art. 20. Alternativamente ao plano de amortização previsto nos art. 18 e 19, o ente federativo poderá optar pelo equacionamento do déficit atuarial do seu RPPS por intermédio de segregação da massa de seus segurados, observados os parâmetros estabelecidos nesta Portaria.~~

(...)

§ 4º A proposta de segregação da massa dos segurados do RPPS deverá ser submetida à aprovação da SPPS, acompanhada da avaliação atuarial e justificativa técnica apresentada pelo ente federativo. (Incluído pela PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013)

§ 5º A justificativa técnica de que trata o parágrafo anterior deverá demonstrar a viabilidade orçamentária e financeira da segregação para o ente federativo, por meio dos fluxos das receitas e despesas do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário, inclusive os impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (Incluído pela PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013)

§ 6º Não serão admitidos como forma de equacionamento do déficit atuarial quaisquer outros modelos de agrupamentos ou desmembramentos de massas ou submassas de segurados ou a adoção de datas futuras, que contrariem o disposto neste artigo. (Incluído pela PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013)

Os significativos aumentos do *deficit* atuarial após a implantação do plano de segregação de massas (+83,74% em 2013 e +74,00% em 2014) reforça a necessidade de uma imediata política voltada ao seu equacionamento, por meio de um plano de amortização.

Como já mencionado no início deste tópico, esta Corte vem se pronunciando sobre esse fato desde as Contas de Gestão de 2008, não havendo motivo razoável para que tal plano ainda não tenha sido elaborado, independentemente de fatores que pudessem vir a modificá-lo, como a própria segregação de massas. Isso porque, uma vez implementado, o plano deve ir se adequando aos diferentes cenários que vão surgindo, como por exemplo, a atual crise do setor de petróleo.

A Auditoria Geral do Estado, justificando o descumprimento da determinação nº 16 das Contas de Gestão de 2013 para implementação do plano de amortização, encaminhou declaração do Diretor-Presidente do RIOPREVIDÊNCIA informando que a questão do equacionamento do *deficit* foi superada com a implantação da segregação de massa ocorrida a partir de 04.09.13²⁰⁰.

Entretanto, a escolha do Governo do Estado do Rio de Janeiro pela segregação de massas, em detrimento do plano de amortização, nos termos do artigo 20 da Portaria MPS 403/08 acima transcrito, em vez de equacionar o *deficit*, permitiu que esse passasse de R\$36,4 bilhões em 2012 para 116,3 bilhões em 2014. Não há como aceitar a ideia de que o problema de seu equacionamento esteja superado.

Ademais, a escolha pela segregação de massas só seria possível hoje, caso restasse demonstrada a inviabilidade do plano de amortização em 35 anos, face à alteração da legislação em janeiro de 2013. Ressalta-se que a lei estadual que segregou as massas é de novembro de 2012.

O fato é que a planificação e formalização das medidas de longo prazo para equacionamento do *deficit* atuarial, para além de atenderem à legislação geral da previdência, servem para conferir planejamento, transparência, prevenção de riscos e possibilidade de correção de desvios às políticas governamentais em relação ao fundo, pois a avaliação de qualquer medida de gestão do RIOPREVIDÊNCIA, sobretudo as recorrentes antecipações de receitas para equacionamento de fluxo de caixa, deve ser relativizada com o equilíbrio atuarial, que é de longo prazo.

Afinal, não é outro o comando do artigo 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao dispor que os regimes próprios de previdência social sejam organizados de modo a preservar seu equilíbrio financeiro e atuarial.

²⁰⁰ Processo TCE-RJ nº 101.885-1/15, fls. 460/461.

Exemplificando, operações de adiantamento de recebíveis provenientes do ativo do próprio fundo financeiro para cobertura de insuficiências anuais de fluxo de caixa – como as que foram realizadas em 2013 e 2014 num montante de R\$3,3 bilhões e R\$5,3 bilhões, respectivamente – apenas serão legítimas em um cenário de equilíbrio atuarial²⁰¹.

Em sua justificativa²⁰², o Diretor-Presidente do RIOPREVIDÊNCIA aduz que qualquer aporte suplementar por parte do Tesouro afetaria investimentos em áreas essenciais para o cidadão, como saúde, educação e segurança pública.

Argumenta ainda que em um regime de repartição simples, como é o do fundo financeiro, as receitas devem ser suficientes para suprir as necessidades do fundo com pagamento de despesas consolidadas no ano, não existindo o conceito de *deficit* atuarial.

Em que pese verdadeiras em parte, essas afirmativas devem ser sopesadas com a responsabilidade da gestão fiscal, passando pelos seguintes pontos:

- O equilíbrio a ser visado não pode ser apenas o financeiro, de curto prazo, ainda mais quando para isso são utilizados adiantamentos de receitas futuras, como vem sendo feito.
- O conceito de *deficit* atuarial do plano financeiro existe, tanto que foi calculado no montante de R\$116,3 bilhões em 2014.
- O sacrifício do orçamento para custear os aportes periódicos para amortização do *deficit* atuarial é uma realidade que impactará de fato os investimentos públicos, porém esse sacrifício pode ser amenizado no decorrer dos 35 anos de amortização.

Essas questões ficam mais evidentes ao se levar em consideração o período de quatro anos da gestão governamental. Em um cenário de *deficit* atuarial, ações ou omissões de um governo podem inviabilizar governos futuros, pois chegará o momento em que a questão do *deficit* atuarial não poderá mais ser adiada. O gráfico a seguir ilustra o comprometimento do ativo do fundo financeiro para fazer frente à cobertura dos *deficits* anuais previstos para os próximos

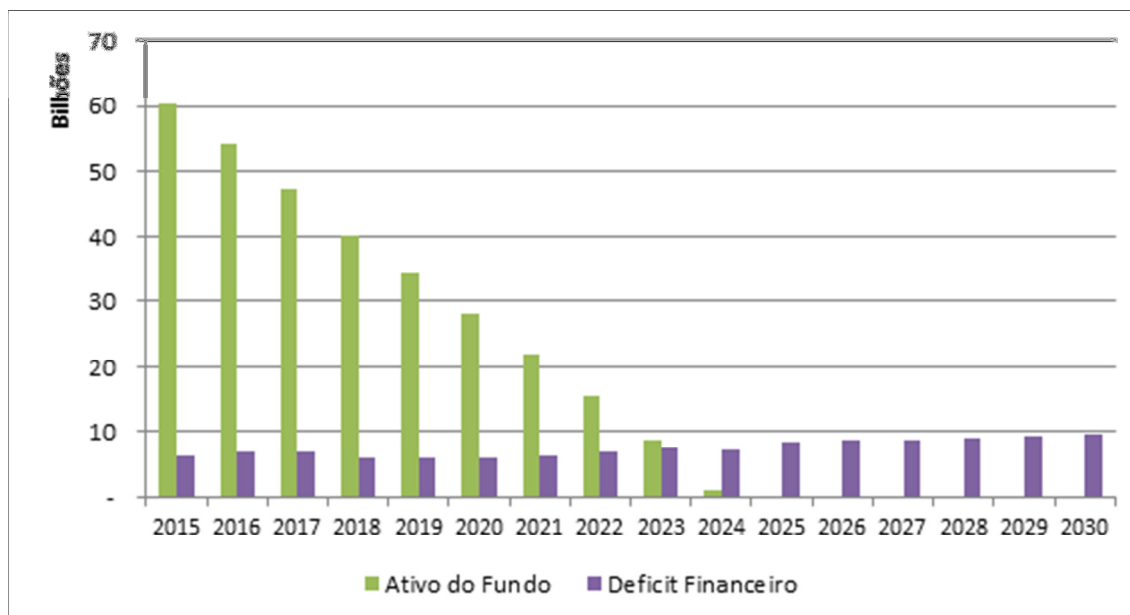
²⁰¹ Corroborando essa assertiva por outro ângulo, a nota técnica do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social (Conaprev), de 05 de novembro de 2009, aduz que o aporte de recursos pelo Tesouro para pagamento de benefícios só é necessário quando houver deficit atuarial, além do financeiro, “o que evidencia que o deficit atuarial previsto em estudo atuarial, calculado regularmente, denota uma certeza evidente da obrigação do ente federado quanto ao reconhecimento jurídico e contábil da exigibilidade”.

Ademais, cabe salientar, ainda, outros fatos comentados ao longo das análises das CG 2008 em diante, como a recomposição do fluxo dos CFT adiantados com recursos provenientes do próprio ativo do Rioprevidência, o decreto substituindo ativos de royalties pelos do Fremf – sem nenhum ganho para o Rioprevidência –, e o decreto com vistas a substituir ativos de royalties por terreno em 2014, que são exemplos recentes da inconsistente política de gestão do RPPS praticada pelo Gerj.

²⁰² Processo TCE-RJ nº 101.885-1/15, fls. 460/461.

exercícios, com a continuidade da política de antecipação de receitas e sem adoção do plano de amortização como medida para equacionar o *deficit* atuarial²⁰³.

Gráfico 70 – RIOPREVIDÊNCIA – Variação do ativo do fundo x resultado previdenciário



Fonte: SIAFEM e Anexo 10 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre de 2014 (Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos – Plano Financeiro) elaborado pelo Governo do Estado do RJ²⁰⁴.

Obs.: Não foi considerado o custo das operações de adiantamentos futuros. Para se ter um exemplo, o ativo do fundo foi impactado em R\$15 bilhões pelos adiantamentos realizados até o momento, de cerca de R\$9 bilhões, evidenciando um custo de 40%. Considerando o mesmo custo nos futuros adiantamentos, o ativo estaria totalmente consumido até 2022.

Verifica-se, com base no gráfico anterior, que a partir do exercício de 2024, o *deficit* financeiro não mais poderá ser coberto com recursos do ativo do fundo, necessitando que o Governo do Estado do Rio de Janeiro aporte recursos próprios da ordem de R\$10 bilhões ao ano, o que corresponde a aproximadamente 12% da receita total do Estado em 2014²⁰⁵, comprometendo, sobremaneira, o orçamento do Estado do Rio de Janeiro, com reflexos – aí sim, dramáticos – sobre os investimentos em áreas prioritárias como saúde, educação, segurança e infraestrutura.

Diante do exposto, conclui-se que não há justificativa para que o Governo do Estado do Rio de Janeiro tenha deixado de elaborar o plano de amortização do *deficit* atuarial do RIOPREVIDÊNCIA, instrumento passível de aferição pelos órgãos de controle e pela

²⁰³ O cenário atual foi elaborado utilizando-se o Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro (Anexo 10 do RREO de 2014 - Doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15) para a apuração do resultado previdenciário do fundo e a avaliação do valor do fluxo futuro de royalties e participações especiais apresentado na NT GOP/DIN nº 04/2015 para apuração dos ativos Royalties e Participações Especiais que representam aproximadamente 94% de todo o ativo do plano financeiro em 2014.

²⁰⁴ Doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15, fls. 25/26.

²⁰⁵ Conforme apontado no Tópico 4.1.3 a receita total do ERJ no exercício de 2014 foi de R\$78.094.363.295,76.

sociedade, que viabilizaria o Regime Próprio de Previdência Social fluminense a longo prazo, com transparência e divisão de custos e esforços ao longo dos anos e dos governos.

Ressalta-se que houve determinação nesse sentido nas Contas de Gestão de 2008, 2009, 2010, 2011 e 2013, permanecendo ainda sem cumprimento.

Este fato será objeto da **Observação nº 28, Ressalva nº 10 e Determinações nºs 30 e 31.**

5.7.1.2 – Plano Previdenciário

O plano previdenciário, instituído pela Lei Estadual nº 6.338/12, que se caracteriza pelo regime de formação de reservas matemáticas, é destinado aos servidores civis efetivos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário que ingressarem no serviço público a partir de 04.09.13²⁰⁶.

5.7.1.2.1 - Receitas do plano previdenciário

O total das receitas do plano previdenciário arrecadadas no exercício de 2014 foi de R\$82.781.947, sendo R\$79.691.588 oriundas de receitas de contribuição (segurados e patronal), e R\$3.090.359 procedentes de receitas patrimoniais.

O valor total das receitas do plano previdenciário arrecadadas no exercício de 2014 está em consonância com o apresentado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro no anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2014 (Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Previdenciário²⁰⁷).

5.7.1.2.2 - Despesas do plano previdenciário

O total das despesas liquidadas no exercício de 2014 foi de R\$482.634, sendo R\$447.105 no elemento de despesa “Despesas Correntes” e R\$35.529 no elemento de despesa “Pensões”.

O valor total das despesas do plano previdenciário liquidadas no exercício de 2014 está em consonância com o apresentado no anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2014 (Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Previdenciário²⁰⁸).

²⁰⁶ A composição dos titulares do plano previdenciário está disposta no art. 7º da LE nº 6.338/12.

²⁰⁷ Doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15, fls. 16/17.

²⁰⁸ Doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15, fls. 16 e 17.

5.7.1.2.3 - Resultado do plano previdenciário

A tabela a seguir mostra o resultado do RIOPREVIDÊNCIA para o plano previdenciário, positivo da ordem de R\$82 milhões em 2014.

R\$1

Demonstrativo Previdenciário	2014
Total das Receitas Previdenciárias (A)	82.781.947
Receitas Correntes	82.781.947
Receitas de contribuições	79.691.588
Receitas patrimoniais	3.090.360
Receitas imobiliárias	-
Receitas mobiliárias	3.090.360
Remun. Invest. Reg. Próprio Prev. Servidor	3.090.360
Outras receitas patrimoniais	-
Outras receitas correntes	-
Receitas de Capital	-
Total dos Repasses Previdenciários (B)	-
Total das Despesas Previdenciárias (C)	482.634
Despesas de Administração	447.105
Despesas da Previdência Social	35.529
Resultado Previdenciário (A) + (B) - (C)	82.299.313

Fonte: SIG.
Calculado a partir de valores históricos
As receitas e despesas intraorçamentárias foram incluídas no cálculo.
Não foram consideradas as inscritas em RPNP no montante de R\$388.049.

O valor do resultado previdenciário do exercício de 2014, deduzindo-se o valor das despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados (R\$388.049), está em consonância com o apresentado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro no anexo 4 do RREO do 6º bimestre de 2014 (Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Previdenciário²⁰⁹).

²⁰⁹ Doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15, fls. 16/17.

5.7.1.2.4 - Avaliação atuarial do plano previdenciário

A avaliação atuarial do plano previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA relativa ao exercício de 2014 foi apresentada em atendimento ao disposto no art. 1º, inciso I, da Lei Federal nº 9.717/98 e deverá constar no Anexo de Metas Fiscais do Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme o art. 4º, §2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Essa avaliação deve considerar os parâmetros e premissas descritos na Portaria MPS nº 403/08 e foi elaborada pela Caixa Econômica Federal, entidade contratada pelo RIOPREVIDÊNCIA com o objetivo de analisar o plano de custeio em vigor, de forma a atestar a viabilidade de sua manutenção e, em caso de desequilíbrio, discutir e propor um ou mais planos de custeio, de forma a promover o equilíbrio de longo prazo do plano, sem desequilibrar as contas a curto e médio prazo.

O demonstrativo da projeção atuarial constante dessa avaliação²¹⁰ não está em consonância com o apresentado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro no anexo 10 (Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos - Plano Previdenciário) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre de 2014²¹¹.

Estes fatos serão objeto da **Observação nº 31 e Determinação nº 34**.

A seguir, será reproduzido o trecho conclusivo do relatório de avaliação da situação atuarial do plano previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA referente ao exercício de 2014, elaborado pela Caixa Econômica Federal - CEF:

Atualmente, existem 11.609 servidores vinculados ao Plano Previdenciário com data de admissão após 04/set/13. O valor da Reserva Matemática necessária destes servidores é de R\$73.733.654,10, e, como o Ativo Financeiro deste Fundo é de R\$105.072.910,34 há um superávit de R\$31.339.256,24.

Como o Custo Normal praticado atualmente é maior que o Custo Normal apurado, indicamos sua manutenção, como a seguir:

- contribuições mensais dos servidores ativos: 11,00%, incidentes sobre a remuneração de contribuição;
- contribuições mensais dos servidores aposentados e pensionistas: 11,00% sobre a parcela das aposentadorias que excede o teto de benefício do INSS;
- contribuições mensais dos aposentados e pensionistas portadores de doenças incapacitantes: 11,00% sobre a parcela das aposentadorias que excede o dobro do teto de benefício do INSS; e

²¹⁰ Doc. TCE-RJ nº 6.981-3/15, fls. 415/406.

²¹¹ Doc. TCE-RJ nº 6.976-8/15, fls. 27/28.

- contribuições mensais do estado: 22,00% sobre a remuneração de contribuição dos servidores ativos.

Como se observa no trecho transcrito, o atuário responsável pela elaboração da avaliação sugere a manutenção do custo normal atualmente praticado.

Apresenta-se a seguir tabela com a evolução das reservas matemáticas (passivo atuarial) e do ativo líquido do plano.

Tabela 190 - RIOPREVIDÊNCIA – Reservas matemáticas do plano previdenciário 2013 e 2014

R\$1

Reserva e ativo líquido	Avaliação atuarial (2013)	Avaliação atuarial (2014)	Var (%)
Reservas matemáticas totais (A)	558.325	(73.733.654)	13.106,23%
Ativo líquido do plano (B)	822.190	105.072.910	12.679,65%
Resultado (<i>superavit</i>) atuarial = (A) + (B)	1.380.514	31.339.256	2.170,11%

Fonte: CG 2013 e relatório de avaliação atuarial do ERJ elaborado em dezembro de 2014 pela CEF.

A considerável elevação das reservas matemáticas totais e do ativo líquido do plano para o exercício de 2014, observada na tabela anterior, se deve ao aumento da população de servidores vinculados ao plano previdenciário que passaram de 3.278 em 2013, ano da efetivação da segregação de massas, para 11.069 em 2014, conforme avaliação atuarial apresentada pela CEF²¹².

5.7.2 - REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

O artigo 40 da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98, determina que o Estado poderá fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas ao servidor titular de cargo efetivo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, desde que institua regime de previdência complementar.

²¹² Doc. TCE-RJ nº 6.981-3/15.

O regime de previdência complementar do Estado do Rio de Janeiro, criado pela Lei Estadual nº 6.243/12, de caráter facultativo, é destinado ao custeio da aposentadoria dos servidores públicos civis que ingressarem no serviço público estadual a partir de 04.09.13, ou para aqueles que vierem a optar pelo regime²¹³.

O art. 2º, § 2º da Lei Estadual nº 6.243/12 define quais servidores do Estado do Rio de Janeiro que são abrangidos pela previdência complementar:

- os titulares de cargo de provimento efetivo do Poder Executivo, incluídos os servidores das autarquias e fundações públicas e excluídos os militares;
- os titulares de cargo de provimento efetivo do Poder Legislativo;
- os magistrados, de carreira ou investidos no cargo na forma do art. 94 da Constituição da República, e os titulares de cargo de provimento efetivo do Poder Judiciário;
- os membros do Ministério Público e os titulares de cargo de provimento efetivo do Ministério Público;
- os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado e os titulares de cargo de provimento efetivo ou vitalício do Tribunal de Contas;
- membros da Defensoria Pública;
- os empregados da Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro - RJPrev.

Os titulares de cargo ou empregados dos órgãos, entidades ou poderes acima elencados que tenham ingressado no serviço público antes do início do funcionamento do RJPrev puderam aderir ao regime de previdência complementar, de forma irrevogável e irretratável, até o prazo de 360 (trezentos e sessenta dias) a contar do início de funcionamento da entidade.

Mediante convênio de adesão poderão ainda fazer parte do RJPrev os servidores dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, desde que autorizados por lei municipal que institua regime de previdência complementar para os seus servidores.

²¹³ Principais definições previstas no art. 3º da LE 6.243/2012:

Patrocinador: o Estado do Rio de Janeiro, por meio dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública. As autarquias e fundações públicas do Estado do Rio de Janeiro. Os municípios do Estado do Rio de Janeiro autorizados por lei e que tenham celebrado convênio de adesão com a entidade fechada a que se refere o art. 5º desta LE 6.243/2012, na forma prevista em estatuto daquela entidade, bem como suas autarquias e fundações;

Participante: os servidores do ERJ mencionados no §2º do art. 1º da LE 6.243/2012 que aderirem ao plano de benefícios administrado pela RJPrev;

Participante sem patrocínio: o participante que, por qualquer das razões especificadas na legislação, optar por contribuir para o regime de previdência complementar de que trata esta Lei sem que haja contrapartida por parte do patrocinador;

Contribuição: os valores vertidos ao plano de benefícios previdenciários complementares pelos participantes e pelo patrocinador, com o objetivo de constituir as reservas que garantam os benefícios contratados e custear despesas administrativas da RJPrev.

O art. 5º da Lei Estadual nº 6.243/12 autorizou a criação de uma entidade fechada de previdência complementar, estruturada na forma de fundação pública de direito privado, denominada Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro (RJPrev), dotada de autonomia administrativa, financeira e gerencial, com a finalidade de administrar e executar plano de benefícios de caráter previdenciário complementar, nos termos das Leis Complementares Federais nºs 108 e 109, ambas de 29 de maio de 2001.

Os valores a serem repassados à RJPrev a título de contribuição do patrocinador deverão ser pagos com recursos do orçamento de cada um dos órgãos, entidades ou poderes dos servidores, e deverão estar previstos no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Estatuto Social da RJPrev, aprovado pelo Decreto Estadual nº 43.658/12, determina que a Fundação será sem fins lucrativos e exercerá o seu poder de tutela administrativa por intermédio da SEPLAG.

O início de funcionamento do plano de benefícios de natureza previdenciária e complementar ocorreu em 04.09.13, após a aprovação do regulamento do plano pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) e a publicação da Resolução SEPLAG nº 986²¹⁴.

Tendo em vista a necessidade de proporcionar o máximo de transparência à gestão da Fundação serão determinados os lançamentos na Unidade Gestora Executante - UGE 1242 (Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro) tanto das contribuições efetuadas pelos participantes, quanto das contribuições efetivadas pelo Estado do Rio de Janeiro na qualidade de patrocinador, bem como o registro nesta UGE dos rendimentos provenientes das aplicações financeiras da Fundação.

Será também determinado o encaminhamento dos demonstrativos contábeis, atuariais, financeiros e de benefícios da Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro, em atendimento ao disposto no §6º, art. 5º da LE 6.243/2012.

Este fato será objeto das **Observações nºs 33 e 34 e Determinações nºs 36 e 37**.

²¹⁴ Estabelece o início de funcionamento do Plano de Benefícios RJPREV-CD, inscrito no Cadastro Nacional de Planos de Benefícios sob o nº 2013.0013-47, em 04 de setembro de 2013.

5.8 – EQUILÍBRIO FISCAL

Em 04 de maio de 2000 foi editada a Lei Complementar Federal n.º 101, que ficou nacionalmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), representando um instrumento para auxiliar os governantes a gerirem os recursos públicos, com os objetivos primordiais de diminuir o déficit fiscal e o endividamento público dos entes federados brasileiros, dentro de um marco de regras claras e precisas para o controle das finanças públicas.

Historicamente, os governantes brasileiros que assumiam mandatos eletivos herdavam uma série de despesas contraídas no governo anterior que venciam em curto prazo, sem, contudo, receberem o caixa com cobertura financeira suficiente para seu pagamento. Em muitos casos, dado o elevado montante dessas dívidas, seu pagamento integral poderia inviabilizar a administração financeira do primeiro ano de mandato do novo governante, prejudicando o fornecimento dos serviços públicos, implicando no desequilíbrio das contas públicas.

Para evitar esse tipo de prática, pretendeu-se ainda, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, controlar o nível de endividamento de curto prazo, principalmente ao final dos mandatos. Em razão disso, especificamente no art. 42 do referido diploma legal, tornou-se vedado ao titular de poder ou órgão contrair obrigações de despesa nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato, cujo pagamento não possa ser efetuado no mesmo exercício ou que não estejam cobertas com recursos financeiros arrecadados no exercício em que foram contraídas.

Com essa determinação, como regra geral, contrair obrigação de despesa em final de mandato ficou restrita às situações em que a administração disponha de saldos financeiros para suportá-la.

Tal preceito está transcrito abaixo:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

A lei estabelece, ainda, no parágrafo único do artigo 42, que na determinação da disponibilidade de caixa deverão ser considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Nesse contexto, considerando a necessidade de disciplinar nesta Corte os procedimentos para obtenção dos meios e das informações indispensáveis para se avaliar o atendimento às regras de final de mandato e, paralelamente, aprimorar os métodos de trabalho então aplicados, conferindo à fiscalização do Tribunal de Contas maior eficácia e eficiência, foi publicada a Deliberação TCE-RJ nº 248/08, que instituiu, em âmbito estadual e municipal, o módulo “Término de Mandato” no SIGFIS, disciplinando o encaminhamento dos elementos pertinentes à análise dos mencionados dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em cumprimento ao determinado na Deliberação TCE-RJ nº 248/08, foram encaminhadas a esta Corte, por meio do Ofício GAB/CGE nº 070, de 19.02.15 (doc. TCE-RJ nº 3.245-6/15), as informações relativas à disponibilidade de caixa, aos contratos em vigor e às obrigações financeiras do Estado em 31.12.14, que serviram de base para a análise do equilíbrio fiscal, bem como para a apuração do cumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

5.8.1 – ATENDIMENTO À DETERMINAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO DE 2010

Em sessão de 26.04.01, a então Comissão Permanente de Estudos sobre Controle da Administração Pública (CENAP) reuniu-se para tomar conhecimento das conclusões emitidas pela Comissão Especial para Estudos sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovadas pelo Conselho Superior do Tribunal, consolidando os posicionamentos apresentados na referida Comissão Especial, bem como confeccionando ementas das respectivas conclusões.

Para efeito de análise do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no presente Relatório foram aplicados os entendimentos firmados pelo Conselho Superior de Administração, que também foram adotados para análise dos termos de mandatos das contas de 2004, 2008 e 2012 dos prefeitos municipais, e de 2006 e 2010 do Governo do Estado (processo TCE-RJ nº 103.111-3/07 e processo TCE-RJ nº 105.080-3/11, respectivamente).

5.8.2 – CONSIDERAÇÕES SOBRE O ARTIGO 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Quanto à apuração do cumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, inicialmente é preciso observar com exatidão o conceito das expressões “contrair obrigação de despesa”, descrito no *caput* do artigo, e “despesas compromissadas a pagar”, estabelecido no seu parágrafo único, para que se possa avaliar corretamente a diferença entre tais prescrições.

O administrador público, ao assumir novas despesas, deve verificar se a disponibilidade financeira, deduzidas as obrigações assumidas anteriormente, comporta a assunção de nova

obrigação de despesa, de forma que, ao final do exercício, o somatório das obrigações não seja superior à disponibilidade financeira.

Para efeito do cálculo do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, considera-se “obrigação contraída” a celebração, pela administração, de contrato ou outro instrumento congênere (carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, entre outros, desde que haja a clara manifestação do responsável – gestor – do acordo de assunção de obrigação e contraprestação de bem ou serviço, conforme art. 62 da Lei Federal nº 8.666/93) com a outra parte que irá prestar um serviço ou vender um bem.

Após a apresentação do conceito de despesa contraída, cabe fazer considerações a respeito das despesas compromissadas a pagar citadas no parágrafo único do artigo 42, *in verbis*:

Art. 42. ...

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Nesse sentido, serão considerados como “encargos compromissados a pagar” os valores das dívidas de curto prazo (dívida flutuante), incluídos os restos a pagar de exercícios anteriores, despesas que tiveram fato gerador no período de 01.01 a 30.04.14, e aquelas que foram efetuadas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato, mas não se enquadram nos critérios que determinam as “obrigações contraídas”.

Ou seja, para apuração da possibilidade de assumir novas despesas é preciso deduzir das disponibilidades de caixa os valores que já estão comprometidos com outras obrigações.

Convém destacar que, no caso de realização de obras, por exemplo, deve ser atendido o princípio constitucional do planejamento integrado (Constituição Federal, art. 165), ou seja, a despesa deve ser objeto de previsão no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária.

Nesse caso, os contratos para a execução de obras ou prestação de serviços serão empenhados e liquidados, não pelo valor total, mas somente as parcelas do cronograma físico-financeiro que correspondam ao executado no exercício.

Portanto, as obras e prestações de serviços plurianuais que ultrapassem o período estabelecido para a Lei Orçamentária Anual devem ser precedidas do cronograma físico-financeiro, conforme determinado pela Lei Federal nº 8.666/93. Nesses casos, a disponibilidade de caixa

será afetada não pelo valor total da obra ou serviço, mas pela parte ou fração que corresponda à parte do cronograma orçamentário-financeiro²¹⁵ do exercício financeiro.

5.8.3 – METODOLOGIA DE APLICAÇÃO DO ARTIGO 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Nas contas de governo do exercício de 2010, assim como nas presentes contas, foram encaminhadas planilhas contemplando dados referentes a unidades gestoras não integrantes do Poder Executivo Estadual.

Logo, para efeito de análise do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, fez-se necessário expurgar os dados das Unidades Gestoras que não devem ser consideradas no cômputo do cálculo do Poder Executivo, tendo em vista que o parecer prévio emitido por este Tribunal refere-se apenas às contas prestadas pelo Governador.

As contas dos Chefes dos demais Poderes e do Ministério Público serão efetivamente julgadas por esta Corte em processos específicos, em virtude do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-5 pelo Supremo Tribunal Federal, que suspendeu a eficácia dos artigos 56, *caput*, e 57 da Lei de Responsabilidade Fiscal, fundada na distinção efetivada pelos incisos I e II do art. 71 da Constituição Federal/88, que trata das competências dos Tribunais de Contas.

Assim, para efeito de análise do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, fez-se necessário expurgar os dados das seguintes Unidades Gestoras:

Tabela 191 – Unidades Gestoras

Código	Descrição
10100	Alerj
16100	Fundo especial da alerj
20100	Tce-RJ
23100	Ecj/tce-rj
26100	Fundo especial de mod. Tce-rj
30100	TJ
30401	Precatórios alerj
30402	Precatórios tce
30403	Precatórios tj
30404	Precatórios executivo

²¹⁵ Lei nº 8.666/93, art. 7º

30410	Precatórios mp
36100	Fetj
36200	Femerj
36300	Farcpn
100100	Mp-rj
100200	Cej
106100	Femp
215100	Io
227200	Agerio
247100	Cedae

Fonte: SIG

A metodologia adotada inclui as disponibilidades e as obrigações assumidas pelos institutos ou fundos de previdência do Estado, tendo em vista o fato desses figurarem na estrutura do Poder Executivo, não havendo previsão de análise apartada para esses órgãos, no que tange à apuração do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Há de se observar, ainda, duas orientações normativas no uso das disponibilidades previdenciárias: (i) aquela estabelecida no artigo 149, §1º, da Constituição Federal/88, que prescreve regras quanto à utilização do produto da arrecadação das contribuições previdenciárias para custeio em benefício de seus servidores, e, (ii) a regra estabelecida no artigo 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina, no caso pontual das contribuições previdenciárias, que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Portanto, apesar do Regime Próprio de Previdência Social fazer parte dos recursos geridos pelo Poder Executivo, faz-se necessária a dedução das suas disponibilidades positivas, tendo em vista que esses recursos não poderão ser utilizados para fins diversos. Não obstante, quando estas disponibilidades apresentarem resultado negativo, essas obrigações serão assumidas pelo Estado.

No mesmo sentido, caso existam valores de disponibilidades negativas dos demais Poderes, estas obrigações serão assumidas pelo Poder Executivo, tendo em vista a obrigação de cobrir o passivo sem lastro financeiro daqueles.

5.8.4 – OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS

Dentre as inúmeras obrigações contraídas pelo Estado no exercício de 2014, a Coordenadoria de Contas de Governo do Estado – CGE aponta a ocorrência da assunção de obrigações

associadas à prestação de serviços que, sob a sua ótica, não teriam observado o regular processamento inerente às despesas públicas. Mais precisamente, o referido órgão estimou, em seu exame, que tais obrigações montam a quantia de R\$1.000.863.681, o que pretensamente configuraria as situações a seguir descritas:

- Realização de despesas sem o prévio empenho, contrariando o disposto no art. 50, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos artigos 60, 85, 89 e 90 da Lei Federal nº 4320/64;
- Assunção de obrigações que excederam os créditos orçamentários contrariando o disposto no art. 167, inciso II da Constituição Federal;
- Assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores de bens e serviços para pagamento *a posteriori*, caracterizando a realização de operação de crédito, vedada pelo art. 37, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Desconfiguração dos demonstrativos fiscais e contábeis divulgados, contrariando o disposto no artigo 48 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.”

A Secretaria Geral de Controle Externo, divergindo do apontado pela Coordenadoria competente, manifesta-se da seguinte forma:

“A análise realizada pela Coordenadoria constatou que foram contraídas, por parte do Governo do Estado, obrigações sem o correto processamento orçamentário das despesas correspondentes, tendo havido, portanto, a assunção de obrigações sem emissão de prévio empenho e, também, alguns casos de obrigações contraídas em que as despesas relativas, inicialmente empenhadas, foram posteriormente canceladas, no montante total de R\$1.000.863.681,48.

A análise destacou que R\$671.548.624,54, ou seja, quase 70% das obrigações sem prévio empenho, foram contraídas pela Companhia de Transportes sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro (Riotrilhos - unidade gestora 317300).

Em que pese a ocorrência de descumprimento da Legislação, pelo fato de o Gestor da Companhia não haver providenciado a suplementação do orçamento para a execução da despesa em questão, o Estado apurou uma economia orçamentária de R\$4.985.254.373,00, já excluídas as despesas canceladas e sem prévio empenho, fls. 695-verso, restando claro que havia cobertura no orçamento geral para a realização do gasto.

Assim, fica evidente a falha no planejamento da execução da despesa no âmbito da Riotrilhos.

Em relação aos demais valores advindos de obrigações sem prévio empenho, a Coordenadoria aponta que não teria sido possível proceder o mesmo tipo de análise, haja vista sua fragmentação, o que inviabilizaria o reconhecimento dos projetos a que se referem.

Compreensível. Afinal, a despesa total autorizada do Estado para o exercício de 2014 ultrapassou R\$76 bilhões, tendo sido executada por todas as suas Unidades Gestoras (cerca de 200).

Deve-se a isso o entendimento de que a responsabilidade por eventual irregularidade na execução de despesas não pode ser automática e desmotivadamente atribuída ao Governador do Estado. Ou seja, sem que haja a devida abordagem sobre a relação de causalidade e/ou autoria que indique tal necessidade. A simples identificação de irregularidades típicas da execução da despesa, que deve sim ser trazida ao presente processo para a devida evidenciação, não pode ser colocada sob a responsabilidade do Governador do Estado.

No presente caso não existe nenhuma indicação da responsabilidade pela realização das referidas despesas.

(...)

*Na busca pela responsabilização mais adequada para a questão da despesa sem prévio empenho e todos os reflexos deste fato, é relevante destacar o posicionamento adotado pelo Corpo Instrutivo desta Corte de Contas na Prestação de Contas de Governador do exercício de 2012 (Processo TCE/RJ nº 105.033-4/13), sobre diferença existente entre o escopo a ser analisado em **contas de governo** e em **contas de gestão**:*

A prestação de contas de governo é aquela por meio da qual, a cada ano, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos demonstram a atuação governamental e seus resultados naquele exercício financeiro considerado – período de execução do orçamento público –, de acordo com o art. 34 da LF nº 4.320/64. Na definição do STJ²¹⁶, são contas globais que demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa respectiva: evidenciam o cumprimento do orçamento, dos planos e programas de governo, explicitam os níveis de endividamento, o atendimento aos limites de gasto mínimo e máximo previstos para saúde, educação, gastos com pessoal. Submetem-se a parecer prévio não vinculante dos tribunais de contas, e a julgamento definitivo, político e posterior, do parlamento (art. 71, I c/c 49, IX, da CF), que poderá ou não seguir as recomendações das cortes de contas.

As contas de gestão, por sua vez, expressam os atos de administração e gerência de recursos públicos levados a efeito pelos chefes e demais responsáveis de órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive das fundações públicas, de todos os poderes da União, estados, Distrito Federal e municípios. Furtado acentua que, enquanto na apreciação das contas de governo as cortes de contas buscarão analisar macroefeitos da gestão pública, “no julgamento das contas de gestão será examinado, separadamente, cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas”²¹⁷.

²¹⁶ ROMS 11060/GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para acórdão Min. Paulo Medina, Segunda Turma do STJ, 25/06/02, D.J. 16/09/02, p. 00159.

²¹⁷ Ob. cit.

Nas contas de gestão o julgamento é atribuição privativa das cortes de contas. No tocante às contas de governo, a competência dos tribunais de contas se limita à análise técnica e apreciação prévia, verdadeiros subsídios para que o parlamento proceda ao posterior julgamento, de caráter político e definitivo²¹⁸.

Por todo exposto e em razão de sua natureza, a análise destas Contas de Governo não pretende proceder à revisão, exaustiva, da atuação das unidades orçamentárias e gestoras, autarquias, fundos, fundações e demais entidades da administração indireta do ERJ²¹⁹, cuja gestão tem suas prestações de contas julgadas em processos específicos, além de ser fiscalizada por intermédio de auditorias específicas. (grifamos)

Pelos conceitos dispostos no texto transcrito resta claro o entendimento de que esta irregularidade deve ser tratada em sede de Prestação de Contas de Ordenador de Despesas (Contas de Gestão).

Acrescenta-se ao exposto o previsto no art. 87 da Lei Estadual n.º 287/79, que aprova o Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Estado do Rio de Janeiro e traz a relação dos responsáveis para a aprovação das despesas:

Art. 82 - São competentes para autorizar despesas, movimentar as cotas e transferências financeiras:

I - o Governador;

II - o Vice-Governador;

III - as autoridades do Poder Judiciário, indicadas por lei ou respectivo regimentos;

IV - as autoridades do Poder Legislativo, indicadas no respectivo regimento;

V - o Presidente do Tribunal de Contas;

VI - o Presidente do Conselho de Contas dos Municípios;

VII - os Secretários de Estado;

VIII - o Chefe do Gabinete Militar;

IX - os titulares de autarquias, de empresas públicas, de sociedades de economia mista e de fundações, de acordo com o estabelecido em lei, decreto ou estatuto.

X - os Procuradores Gerais do Estado e da Justiça e o Procurador Chefe do Ministério Público Especial. Ver tópico

§ 1º - A competência prevista neste artigo poderá ser objeto de delegação a ordenadores de despesas, mediante ato normativo expresso, a ser comunicado ao Tribunal de Contas e à Secretaria de Estado de Fazenda.

²¹⁸ O julgamento das contas de governo dos Chefes do Executivo é um ato administrativo composto, pois resulta da manifestação de dois órgãos: a manifestação do tribunal de contas, expressa no parecer prévio, é instrumental em relação à da casa legislativa, que edita o ato principal. A decisão da corte de contas é condição necessária para o julgamento feito pelo Legislativo, não podendo este julgar sem que tenha havido a prévia apreciação da casa de contas.

²¹⁹ “(...) não se pode macular, ressaltar, manifestar-se de forma reprovativa sobre contas governamentais, tendo como base exclusivamente atos de gestão, isolados, praticados por servidores públicos com responsabilidades específicas, a não ser que reste comprovada a sua materialidade e relevância em relação aos grandes números do Estado, aos orçamentos, aos limites legais e constitucionais, às demonstrações contábeis tomadas em conjunto ou em relação aos resultados das ações governamentais” (Furtado, ob. cit.).

§ 2º - Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsáveis todos os ordenadores de despesas, os quais só poderão ser exonerados de responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas do Estado.

§ 3º - Para fins do disposto neste artigo, **entende-se como ordenador de despesas toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem reconhecimento de dívida, emissão de empenho, autorização de pagamento, concessão de adiantamento, suprimimento de fundos ou dispêndio de recursos do Estado ou pelos quais este responda.** (grifamos)

Soma-se a este dispositivo legal o fato de que o pagamento de despesas sem prévio empenho, ou ainda, de empenhos que foram cancelados, só é possível após o cumprimento de etapas que busquem a identificação do ocorrido, a reponsabilidade e a adequação orçamentária e financeira do valor a pagar, conforme os arts.14 e 15 do Decreto n.º 41.880/09, transcrito a seguir:

Art. 14 - O pagamento de despesas de exercícios anteriores, tratado no art. 37 da Lei Federal nº 4.320/64, somente ocorrerá após o cumprimento integral ao disposto neste artigo:

I - parecer jurídico indicando que a referida despesa não está prescrita;

II - conclusão de sindicância administrativa instaurada pelo Titular do Órgão ou Entidade, realizada por Comissão de Sindicância, para examinar os fatos que deram origem à despesa de exercícios anteriores.

III - inclusão da dívida no cadastro de despesas de exercícios anteriores - DEA do Sistema de Informações Gerenciais - SIG.

IV - comprovação de disponibilidade orçamentária pelo ordenador de despesa para atendimento da adequada classificação da despesa quando do seu empenho e liquidação no SIAFEM/RJ;

V - emissão de declaração do ordenador de despesa informando que o pagamento da dívida é exequível com os limites para movimentação e empenho e de emissão de Programação de Desembolso estabelecidos para o exercício e não impedirá ou prejudicará o funcionamento das atividades do Órgão ou da Entidade até o final do exercício, sem necessidade de aumento dos limites disponíveis.

VI - reconhecimento da dívida pela autoridade competente e sua publicação no Diário Oficial do Estado, após cumprimento dos incisos anteriores.

§ 1º - O empenho e a liquidação da despesa reconhecida na forma deste artigo deverão ser realizados no mesmo exercício do seu reconhecimento.

§ 2º - Na inexistência de disponibilidade orçamentária prevista no inciso IV do caput deste artigo, os Órgãos e Entidades deverão solicitar crédito suplementar apresentando obrigatoriamente:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro da dívida a ser reconhecida, no exercício financeiro em que for efetivado o pagamento; e
II - indicação de recursos para compensação, dentre aqueles sob a ordenação do próprio Órgão ou Entidade proponente.

§ 3º - Reconhecida a dívida, o registro contábil da obrigação deverá ser realizado no Passivo Patrimonial, conforme orientação da Contadoria Geral do Estado.

Art. 15 - A comissão da sindicância prevista no inciso II, do artigo anterior, terá entre seus membros um servidor ou empregado público integrante do órgão setorial de controle interno.

§ 1º - A comissão referida no caput apresentará relatório **contendo parecer conclusivo sobre os motivos que impediram a apropriação da despesa no exercício de sua competência, a identificação dos servidores responsáveis pelos atos ou omissões motivadores da dívida e o real valor devido.**

§ 2º - **Cópia do relatório de que trata o parágrafo anterior deverá ser encaminhada, no prazo de até (dez) 10 dias após sua conclusão, à Auditoria Geral do Estado, para conhecimento e inclusão na prestação anual de contas dos respectivos Ordenadores de Despesas.** (grifamos)

Por todo o exposto, entendo que a apuração da responsabilidade pela realização de despesa sem prévio empenho ou pelo cancelamento de empenhos sem causa justificada, e seus reflexos, (apontados, no presente caso, nos itens “a” a “d” da Irregularidade 1) não se configura como matéria típica de análise nos processos de Contas de Governo, mas sim nos processos de contas dos Ordenadores de Despesa ou de auditorias, onde é possível proceder a responsabilização adequada, de acordo com os atos cometidos.

Diante disso, não se pode sugerir a emissão de Parecer Prévio Contrário às Contas de Governo, maculando toda a gestão do exercício sob exame, tendo por base aspectos que são abordados em Prestações de Contas de Ordenadores de Despesas (Contas de Gestão).”

Em virtude do exposto nos subitens anteriores, observa-se que há divergência de entendimento no âmbito do Corpo Instrutivo. Essa divergência, de natureza conceitual, reside no enquadramento normativo conferido ao montante de obrigações assumidas pelo Estado na ordem de R\$1.000.863.681,43, obrigações essa que, em princípio, não teriam observado o regular processamento inerente às despesas públicas.

A Coordenadoria de Contas de Governo do Estado, ao examinar esse ponto, entendeu que ditas obrigações, por pretensamente não possuírem amparo orçamentário, violaram as prescrições normativas acima assinaladas.

A Secretaria Geral de Controle Externo, por seu turno, divergindo da Coordenadoria de Contas de Governo, e, com base nos documentos apresentados pelo Governo do Estado, constatou que, do valor em tela, 70% (setenta por cento) das despesas foram contraídas pela Companhia de Transportes sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro (Riotrilhos - unidade gestora 317300)²²⁰. Com relação à diferença de 30% (trinta por cento), adverte que a própria Coordenaria destaca não poder proceder ao mesmo tipo de análise, em virtude de sua fragmentação, prejudicando o reconhecimento de projetos a que se referem. Assinala que este fato foi compreensível ante a expressiva despesa total autorizada pelo Estado no exercício, que ultrapassou R\$76 bilhões de reais.

²²⁰ Destaca-se que o Estado apurou uma economia orçamentária de R\$4.985.254.373,00, já excluídas as despesas canceladas e sem prévio empenho, fls. 695-verso, restando evidenciado que havia cobertura no orçamento geral para a realização do gasto.

Assinale-se nesse ponto que, de fato, a execução orçamentária do Poder Executivo é desdobrada por unidades gestoras, órgãos com independência administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial, representadas por inúmeros Ordenadores de Despesas. Nesse sentido, eventual irregularidade na execução de despesas não pode ser devidamente apreciada no presente processo, visto que nas Contas de Governo não há um aprofundamento na abordagem sobre a relação de causalidade/autoria pela realização das referidas despesas.

Cumpra aqui destacar o precedente, mencionado pela SGE e aprovado pelo Plenário, que examinou as Contas de Governo do exercício de 2012, Processo TCE-RJ n.º 105.033-4/13, momento em que se enfrentou a distinção conceitual entre Contas de Governo e de Gestão, com base na Lei Federal n.º 4.320/64, na Lei Estadual n.º 287/79, no Decreto n.º 41.880/09, bem como na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), *in verbis*:

“A prestação de contas de governo é aquela por meio da qual, a cada ano, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos demonstram a atuação governamental e seus resultados naquele exercício financeiro considerado – período de execução do orçamento público –, de acordo com o art. 34 da LF n.º 4.320/64. Na definição do STJ²²¹, são contas globais que demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa respectiva: evidenciam o cumprimento do orçamento, dos planos e programas de governo, explicitam os níveis de endividamento, o atendimento aos limites de gasto mínimo e máximo previstos para saúde, educação, gastos com pessoal. Submetem-se a parecer prévio não vinculante dos tribunais de contas, e a julgamento definitivo, político e posterior, do parlamento (art. 71, I c/c 49, IX, da CF), que poderá ou não seguir as recomendações das cortes de contas.

As contas de gestão, por sua vez, expressam os atos de administração e gerência de recursos públicos levados a efeito pelos chefes e demais responsáveis de órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive das fundações públicas, de todos os poderes da União, estados, Distrito Federal e municípios. Furtado acentua que, enquanto na apreciação das contas de governo as cortes de contas buscarão analisar macroefeitos da gestão pública, “no julgamento das contas de gestão será examinado, separadamente, cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas”²²².

De acordo com o precedente acima transcrito, verifica-se que no julgamento das Contas de Gestão é que serão analisados separadamente os atos administrativos que compõem a gestão contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do ente público. Por outro lado, nas Contas de Governo busca-se analisar apenas os macroefeitos da gestão pública.

²²¹ ROMS 11060/GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para acórdão Min. Paulo Medina, Segunda Turma do STJ, 25/06/02, D.J. 16/09/02, p. 00159.

²²² Ob. cit.

Com efeito, o processo que trata sobre as Contas de Governo é aquele por meio da qual, a cada ano, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos demonstram a atuação governamental e seus resultados naquele exercício financeiro considerado. Em processos com esta natureza, a competência do Tribunal de Contas reside na elaboração do Parecer técnico e o julgamento é realizado pelo Poder Legislativo. Salienta-se que o Parecer Prévio das Cortes de Contas, à luz do art. 48 da Lei de Complementar n.º 101/00, constitui instrumento da transparência da Gestão Fiscal²²³.

Ademais, é fundamental destacar a previsão do art. 82 da Lei Estadual n.º 287/79, que aprova o Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Estado do Rio de Janeiro, dispondo que a competência para autorizar despesas, movimentar as cotas e transferências financeiras poderá ser objeto de delegação de ordenadores de despesas, mediante ato normativo expresso.

Em virtude da natureza do processo de Contas de Governo descrita acima e da prescrição contida no art. 82 da Lei Estadual n.º 287/79, constata-se não ser este o instrumento adequado para identificação dos responsáveis que deram causa a assunção de obrigações que tenham eventualmente descumprido os procedimentos orçamentários.

Não obstante tal constatação que, por si só, revela não ser apropriado promover no presente processo a análise da responsabilidade acerca da não realização/cancelamento de empenhos das despesas em referência, na ordem de R\$ 1.000.863.681,43, enfatiza-se desde já que os efeitos produzidos pela assunção dessas obrigações foram considerados no exame orçamentário, financeiro e patrimonial.

Desta feita, corroboro o posicionamento da Secretaria Geral de Controle Externo no sentido de que a eventual não observância do regular processamento da despesa pública deva ser tratada em processo apartado, em sede de Prestação de Contas de Ordenador de Despesas e não em Prestação de Contas de Governo do Estado.

5.8.5 – AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LRF

5.8.5.1 – Avaliação do Cumprimento do § 1º do art.1º e do art.42 da LRF

²²³ BRASIL. PLANALTO. Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. “Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acessado maio 2015. Grifei.

A Secretaria do Tesouro Nacional, no uso da competência que lhe foi atribuída pelo §2º do artigo 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovou seis edições do Manual de Demonstrativos Fiscais, sendo a 5ª edição, aprovada por meio da Portaria n.º 637, de 18.10.12, com efeitos aplicados a partir do exercício financeiro de 2013.

Esse manual, que se aplica à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, instituiu o demonstrativo fiscal para evidencição da disponibilidade de caixa e para os restos a pagar.

No exame do cumprimento do artigo 42 nas presentes Contas foi utilizada a estrutura do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais – 5ª edição, com as adaptações pertinentes, relatados a seguir:

- Foram utilizados os valores das planilhas encaminhadas a esta Corte em cumprimento à Deliberação TCE-RJ nº 248/08 (doc. TCE-RJ nº 3.347-0/15 e nº 7.737-7/15);
- A Disponibilidade de Caixa Bruta foi segregada por destinação de recursos, vinculados ou não;
- Foram consideradas como obrigações compromissadas a pagar: consignações, os depósitos de diversas origens (DDO e DDO-FUNDEB), credores entidade e agentes, *royalties*, serviços da dívida a pagar, sentenças judiciais, segregadas por destinação de recursos, vinculados ou não, bem como:
 - os restos a pagar dos exercícios anteriores;
 - os restos a pagar processados e não processados do exercício no período de 01.01.14 a 30.04.14 (1º quadrimestre),
 - os restos a pagar processados e não processados do exercício no período de 01.05.14 a 31.12.14 (2 últimos quadrimestres), tanto tipificados quanto não sujeitos à tipificação;
 - as obrigações contraídas, sem o regular processamento orçamentário, não inscritas em restos a pagar no período de 01.01.14 a 30.04.14 (1º quadrimestre);
- Foi apurado o valor da Disponibilidade de Caixa subtraindo da Disponibilidade de Caixa Bruta das despesas compromissadas a pagar, segregado por destinação de recursos, vinculados ou não;
- Foram excluídas desse montante as disponibilidades líquidas positivas do Regime Próprio de Previdência Social, por se tratarem de recursos legalmente vinculados à finalidade específica,
- Foram excluídos ainda os valores das disponibilidades negativas dos demais poderes, situação verificada em relação ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro,

tendo em vista que o Poder Executivo deverá cobrir o passivo sem lastro financeiro dos demais poderes;

A Coordenadoria de Contas de Governo do Estado, amparada em nova metodologia de apuração do equilíbrio fiscal, apontou a existência de pretensão de desequilíbrio financeiro da ordem de R\$1.686.253.635, o que configuraria, sob a sua ótica, o descumprimento do preceito estabelecido no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda segundo tal sistemática, o Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro teria contraído, nos dois últimos quadrimestres do mandato, obrigações sem disponibilidade de caixa suficiente, no montante de R\$328.758.317, configurando na ótica da Coordenadoria de Contas de Governo do Estado, violação ao preceito estabelecido no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Secretaria Geral de Controle Externo, divergindo do apontado pela Coordenadoria de Contas de Governo do Estado manifesta-se da seguinte forma:

A Coordenadoria, no que tange ao art.1º, §1º e art. 42, ambos da LRF, apontou insuficiências financeiras em algumas fontes de recursos, conforme demonstrado a seguir:

Fonte de Recursos	Art. 1º, §1 da LRF (R\$)	Art.42 da LRF (R\$)
05 – Salário Educação	18.187.798,00	17.191.076,00
22 – Fundo Estadual de Combate a Pobreza	194.871.921,00	125.422.605,00
00 – Ordinários Provenientes de Impostos	1.061.729.736,00	184.367.596,00
01 – Ordinários Não Provenientes de Impostos.	409.819.494,00	1.777.041,00
07 – Demais Transferências Constitucionais - União	1.644.686,00	0,00
Total	1.686.253.635,00	328.758.318,00

Na documentação complementar encaminhada, protocolada no Doc. TCE/RJ nº 9.842-2/15, o Secretário de Estado de Fazenda demonstra que o Estado, no tocante ao cumprimento do art. 42 da LRF, baseou-se na metodologia empregada por esta Corte de Contas no exame das Contas de Governo do Estado relativas aos exercícios de 2006 e 2010.

*No que diz respeito à metodologia aplicada por esta Corte de Contas nos referidos exercícios na análise do cumprimento do art. 42 da LRF pelo ERJ e municípios jurisdicionados, destaco que foram observados os entendimentos firmados pelo Conselho Superior de Administração no Processo TCE-RJ nº 300.469-1/01 e foram estabelecidos os conceitos de **Disponibilidades Financeiras, Obrigação de Despesa, Disponibilidade de Caixa, Encargos e***

Despesas Compromissadas a Pagar e Obrigações Contraídas, imprescindíveis a esta análise.

Baseada nestes conceitos, foi publicada a Deliberação n.º 248/08, na qual foi implementado um módulo no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS, que indicava quais os elementos que comporiam a análise do art. 42 da LRF.

A partir destes elementos foi criada a metodologia que, até o momento, norteia o acompanhamento por parte dos gestores e as análises de cumprimento deste mandamento legal por esta Corte de Contas, que, é justo que se diga, não contempla verificação de suficiência por fontes de recursos.

Em relação aos recursos vinculados observa-se que a metodologia expurgava, somente, as disponibilidades e obrigações relativas aos convênios firmados e aos montantes relativos ao RPPS. Os valores considerados eram consolidados, independentemente das características das fontes de recursos com as quais guardavam vinculação.

Sendo assim, naqueles exercícios, a análise não se deu por fonte de recursos, mas pelos valores contábeis demonstrados no Balanço Patrimonial, ajustados pela exclusão dos valores do RPPS e dos convênios, com a utilização, quando possível, das informações contidas nas planilhas elaboradas de acordo com a Deliberação TCE-RJ n.º 248/08.

Segundo a argumentação apresentada pelo Secretário de Fazenda, com a aplicação da metodologia até então utilizada pelo TCE, o Estado possuiria uma suficiência financeira geral de R\$671.587.811,89, o que caracterizaria o cumprimento do art.1º §1º e art.42 da LRF.

Opostamente, observa-se que a análise das presentes contas foi realizada por fonte de recurso, o que representa uma abordagem distinta da realizada por essa Corte nos exercícios de 2006 e 2010 (Processo TCE-RJ nº 103.111-3/07 e 105.901-9/10).

Em outras ocasiões o TCE já esteve diante de situações semelhantes, qual seja, mudança de metodologia de análise nos processos de contas. Todavia, de forma a não prejudicar os respectivos orçamentos já devidamente planejados e executados, decidiu, então, por sua não aplicação imediata e por alertar o gestor acerca da necessidade de adequações, conforme se verifica nos casos seguintes:

Processo TCE/RJ n.º 211.058-1/13

5) DESPESAS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE - ASPS:

Em atendimento ao § 3º, artigo 198 da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional n.º 29, de 13 de setembro de 2000, foi editada a Lei Complementar Federal n.º 141, em 13 de janeiro de 2012, dispondo sobre valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde.

Segundo a Lei Complementar Federal n.º 141/12, serão consideradas, para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos, como despesas em ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da

saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes:

I - sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;

II - estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; e

III - sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.

A Lei Complementar Federal nº 141/12 prevê, ainda, em seu artigo 39, a criação de um módulo de controle externo no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS, gerido pelo Ministério da Saúde, no qual os Tribunais de Contas deverão registrar as informações sobre a aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde consideradas para fins de emissão de parecer prévio.

No entanto, considerando que o ciclo orçamentário do exercício de 2012, já havia se iniciado quando da edição da Lei Complementar Federal nº 141/12, publicada no Diário Oficial da União em 16.01.2012, entendemos que o cumprimento das disposições da referida Lei Complementar, já no exercício de 2012, inviabilizaria a execução orçamentária na forma estabelecida na Lei Orçamentária Anual – LOA para o ano de 2012, uma vez que esta já havia sido aprovada no exercício de 2011.

Desse modo, adotaremos na presente prestação de contas a metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde até então vigente nesta Corte de Contas, em linha com o Decreto Federal nº 7.827, de 16 de outubro de 2012, que regulamentou a Lei Complementar Federal nº 141/12.

Não obstante, ao final dessa instrução iremos sugerir Comunicação ao Chefe do Poder Executivo Municipal para que seja alertado que esta Corte, a partir da Prestação de Contas de Administração Financeira do exercício 2013, considerará as normas previstas na Lei Complementar Federal nº 141/12.”

(...)

“VOTO:

I – Pela Emissão de PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação das Contas da Administração Financeira do Poder Executivo do Município de Aperibé, referentes ao exercício de 2012, de responsabilidade do Prefeito Flavio Gomes de Sousa, com as seguintes RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÃO:

III – Pela COMUNICAÇÃO ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Aperibé, conforme previsto no § 1º do art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, a ser efetivada na forma do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 234/06, alterado pela Deliberação TCE-RJ nº 241/07, ou, na impossibilidade, nos moldes do art. 26 do Regimento Interno deste Tribunal, para que tome ciência das ressalvas apontadas no relatório e adote as medidas necessárias visando o saneamento das impropriedades apontadas, alertando-o para os itens a seguir:

a) Quanto à implementação de maior controle na gestão dos recursos da saúde, em razão da Lei Complementar Federal nº 141/2012, atentando para a devida

caracterização do gasto típico em ações e serviços de saúde voltados para promoção, proteção e sua recuperação;”

Processo TCE/RJ nº 206.663-7/14

4) DESPESAS COM EDUCAÇÃO

O artigo 212 da Constituição Federal estabelece que os Municípios devem aplicar 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos e transferências de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino. A Emenda Constitucional n.º 53/06 e a Lei Federal n.º 11.494/07 criaram e regulamentaram o FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, que substituiu o FUNDEF a partir do exercício de 2007.

De acordo com o artigo 22 da Lei Federal n.º 11.494/07 uma proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) do FUNDEB será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

Relacionaremos a seguir alguns aspectos importantes que deverão ser observados quando da apuração para o atendimento ao limite com educação:

A Lei n.º 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação - estabelece em seus artigos 70 e 71, respectivamente, as despesas que podem e que não podem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, donde concluímos que somente devem ser computadas aquelas que, de alguma forma, contribuam para o seu aprimoramento;

As despesas com alimentação custeadas pelo Município com recursos próprios serão consideradas para fins de apuração do limite com Educação, consoante decisão proferida no Processo TCE-RJ n.º 261.276-8/01;

Serão considerados, ainda, os montantes das despesas de educação contabilizadas na função 12 referentes às subfunções atípicas que ocorrerem na Educação;

As despesas com Educação realizadas em funções e/ou subfunções atípicas somente serão acolhidas como despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino quando demonstrarem, inequivocamente, que estes gastos fazem parte do conjunto de dispêndios que corroboram para a atividade escolar regular e, sobretudo, para a manutenção do aluno em sala de aula;

As despesas que podem ser custeadas com os recursos do FUNDEB são as efetuadas nas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica dentro do âmbito de atuação prioritária do Município, educação infantil e ensino fundamental, conforme estabelecido no artigo 211 da Constituição Federal;

Estão vedadas despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, segundo o estabelecido no art. 71 da Lei n.º 9.394/96 e a utilização de recursos do FUNDEB como garantia ou contrapartida de operações de crédito que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, de acordo com o art. 23 da Lei 11.494/07;

g) Serão expurgados os empenhos registrados na função 12, subfunções 361, 365, 366, 367 e 368 e em subfunções atípicas vinculadas ao ensino fundamental e infantil, que por meio do Relatório das Despesas com Educação – BO, extraído do Sistema Integrado de Gestão Fiscal - SIGFIS, indiquem que seu objeto não é relativo

à Educação, de acordo com a Lei n.º 9.394/96, ou que mesmo tendo por objeto gastos com Educação não se refiram ao exercício financeiro da presente Prestação de Contas, como, por exemplo, despesas de exercícios anteriores;

O Plenário desta Corte de Contas tem entendido, de forma unânime, pela possibilidade de se efetuar despesas com a aquisição de uniformes e afins na função 12 – Educação, como constatado nas decisões proferidas nos autos dos Processos TCE-RJ nos 205.035-1/11, 205.057-9/11 e 204.033-6/11, razão pela qual passaremos a considerar tais gastos na base de cálculo da manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de apuração dos limites legais.

Preliminarmente à análise dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino, cumpre-nos mencionar as recentes regras que determinaram a metodologia de cálculo que deve ser utilizada para apuração do limite mínimo constitucional nos gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS estabelecida pela Lei Complementar Federal nº 141/12, cuja aplicabilidade será verificada na presente Prestação de Contas.

Pela regra estabelecida deve-se apurar o limite mínimo constitucional para gastos com saúde utilizando-se as despesas liquidadas e pagas e as despesas não liquidadas até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos.

Tal determinação legal vem ao encontro da metodologia já empregada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, no que concerne aos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino, uma vez que a Secretaria do Tesouro considera as despesas liquidadas acrescidas dos restos a pagar não-processados com disponibilidades de caixa de impostos e transferências de impostos.

No entanto, esta Corte de Contas ainda vem realizando a análise do cumprimento do limite mínimo para gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino, considerando na base de cálculo o total das despesas empenhadas no exercício.

Assim, em face das atuais regras para a análise dos limites mínimos constitucionais para os gastos na área de saúde e da metodologia que já vem sendo aplicada pela STN quanto à apuração dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino, entendemos necessária a alteração da metodologia atualmente aplicada por esta Corte de Contas no exame dos gastos com educação, de modo a buscar a adequação de nossas análises aos novos conceitos, bem como garantir ao jurisdicionado a igualdade de apuração dos limites mínimos constitucionais, aplicando a mesma metodologia para os gastos em educação e saúde.

Acreditamos, contudo, que tal mudança na metodologia até então aplicada deve ser levada a efeito em prazo que permita ao município adequar seus gastos ao novo método a ser utilizado, de forma a não prejudicar os orçamentos já devidamente planejados.

Neste sentido, iremos sugerir ao final desta instrução que o Plenário desta Corte promova Comunicação aos jurisdicionados informando a alteração da metodologia de cálculo dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, que passaria a considerar no cálculo do limite mínimo constitucional as despesas liquidadas e, ainda, os restos a pagar não-processados (despesa não liquidada) do exercício que possuam disponibilidades caixa relativas a impostos e transferências de impostos a partir do exercício de 2016.

Isto posto, procederemos ao cálculo do percentual dos gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, ainda considerando as despesas empenhadas, demonstrando aquelas aplicadas com recursos de impostos e transferências de

impostos, bem como as realizadas com recursos do FUNDEB, conforme valores registrados, por função e subfunção, nos Demonstrativos Contábeis do Município.”

(...)

“Voto:

II – Pela COMUNICAÇÃO ao Sr. Luiz Carlos Ferreira Bastos, atual Prefeito Municipal de Itatiaia, na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em vigor, para que tome ciência das Determinações apontadas nesta Prestação de Contas e adote medidas necessárias para o seu cumprimento, de modo a prevenir, nas próximas Prestações de Contas a ocorrência de Ressalvas semelhantes, e, ainda:

4 – Atentar para metodologia utilizada por esta Corte que, em face do disposto no § 2º do art. 21 da Lei Federal nº 11.494/07, do cálculo da aplicação mínima de 95% (noventa e cinco por cento) dos recursos do FUNDEB, serão excluídas da base de cálculo as despesas empenhadas sem a correspondente disponibilidade de recursos do FUNDEB, ou seja, serão excluídas as obrigações a pagar sem disponibilidade de caixa;

5 – Atentar para a necessidade de imediata adequação da aplicação dos recursos vinculados à Saúde, os quais devem ser obrigatória e exclusivamente aplicados pelo Fundo Municipal de Saúde, inclusive os recursos oriundos de Impostos e Transferência de Impostos, em atendimentos ao disposto no parágrafo único do artigo 2º c/c art. 14 da Lei Complementar Federal nº 141/12;”

Cumpra, ainda, observar que esta Corte de Contas não sinalizou para a possível mudança de critérios através de atualização da Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 ou mesmo nas análises do último período de término de mandato dos gestores dos municípios do Estado, como pode ser observado nos processos TCE-RJ n.º 210.877-8/13 e 211.058-1/13.

Pelos fundamentos expostos, conclui-se não ser correta a aplicação de nova metodologia de forma imediata, haja vista que esta Corte de Contas não alertou previamente o Estado sobre tais mudanças.

Aplicando-se, então, os critérios empreendidos nos exercícios de 2006 e 2010, chega-se aos seguintes resultados:

Cálculo das Disponibilidades Financeiras

DISPONÍVEL	
Caixa e Bancos	7.387.362.795,00
DEDUÇÕES	
Convênios - Administração Direta	201.721.226,00
Convênios - Administração Indireta	119.335.553,00
Convênios do PAC - Administração Direta	198.321.828,00
Outras Transferências Ligadas a Projetos de Educação	11.829.484,00
Convênios Intraorçamentários - Administração Direta	96.746.322,00
Convênios Intraorçamentários - Administração Indireta	12.879.889,00
Disponibilidade Líquida de RPPS	97.424.081,00
Total	738.258.383,00

DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS	6.649.104.412,00

Cálculo dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar

ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR	
(+) Obrigação Financeira Consolidada Até 30/04/2014	4.422.458.424,00
(+) Obrigação Sem Empenho de 01/01 a 30/04/2014	2.420.536,00
(-) Obrigação Sem Empenho - Fonte Convênio de 01/01 a 30/04/2014	1.018.174,00
(-) Obrigações Financeiras - Fonte Convênios de 01/01 a 30/04/2014	60.559.172,00
ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR	4.363.301.614,00

De acordo com o parágrafo único do art. 42 da LRF, a apuração da Disponibilidade de Caixa é realizada confrontando-se as Disponibilidades Financeiras e os Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar existentes ao término do último exercício do mandato.

Ante o exposto, a Disponibilidade de Caixa apresenta-se na forma a seguir:

CÁLCULO DA DISPONIBILIDADE DE CAIXA - CONSOLIDADO		
DISPONIBILIDADE FINANCEIRA (A)	ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR (B)	DISPONIBILIDADE DE CAIXA (C) = (A - B)
6.649.104.412,00	4.363.301.614,00	2.285.802.798,00

Cálculo das Obrigações Contraídas

OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS	
(+) Obrigação Contraída RPP de 01/05 a 31/12/2014	47.207.174,00
(+) Obrigação Contraída RPN de 01/05 a 31/12/2014	13.708.908,00
(+) Obrigação Contraída sem Empenho de 01/05 a 31/12/2014	998.443.146,00
(-) Obrigação Contraída sem Empenho - Fonte Convênios	20.067.883,00
OBRIGAÇÕES DE DESPESAS CONTRAÍDAS	1.039.291.345,00

AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ARTIGO 42 DA LRF

Da análise efetuada, conclui-se que há suficiência de disponibilidade de caixa, ao término do mandato, para o pagamento de despesas contraídas, com parcelas a serem pagas no exercício seguinte, na forma demonstrada a seguir:

AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ARTIGO 42 DA LRF		
DISPONIBILIDADE CAIXA (A)	OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS A PAGAR (B)	SUPERÁVIT DE CAIXA - CUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LRF (C) = (A - B)
2.285.802.798,00	1.039.291.345,00	1.246.511.453,00

Nessa análise, demonstra-se uma suficiência de caixa no montante de R\$1.246.511.453,00, que difere da apresentada pelo Secretário de Estado de Fazenda, em razão, principalmente, da utilização de montantes diferentes como disponibilidade do RPPS.

Considerou-se como dedução das disponibilidades financeiras relativas ao RPPS, às fls. 11 do Documento TCE-RJ n.º 9.842-2/15, o total de R\$515.452.117,17. Entretanto, deve-se destacar que este valor não compõe a disponibilidade consolidada apresentada no anexo da Disponibilidade de Caixa que integra o Relatório de Gestão Fiscal, no total de R\$7.387.362.795,00. Sendo assim, o expurgo do mesmo importaria em dupla dedução dos valores concernentes ao RPPS.

Os valores deduzidos, R\$97.424.081,00, referem-se à arrecadação própria do RPPS, já deduzidas as obrigações financeiras da mesma fonte, pois não foram expurgados do cálculo da disponibilidade de caixa consolidada.

Por todo o exposto, verifica-se que o Estado atendeu o disposto no art.1º, §1º e art.42 da LRF.

No entanto, devido à evolução das interpretações dos dispositivos da Lei Complementar n.º 101/00, bem como, às alterações de registros contábeis advindas das mudanças em curso, decorrentes do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, que possibilitam novas apurações, é relevante que a metodologia e a Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 sejam atualizadas para futuras análises.”

De acordo com os trechos acima descritos, verifica-se que a Coordenadoria de Contas de Governo do Estado entendeu haver um suposto descumprimento das prescrições estabelecidas no § 1º do art. 1º e no art. 42 da Lei Complementar n.º 101/00.

Esse entendimento se baseia na metodologia de análise por fonte de recursos, não sendo adotada a metodologia até então vigente nesse Tribunal de Contas. De forma mais específica, adotando-se essa análise por fonte de recursos, é alcançado, segundo a Coordenadoria de Contas de Governo do Estado, um desequilíbrio financeiro na ordem de R\$1.686.253.635, bem como haveria a pretensa assunção de obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem disponibilidade suficiente de caixa no valor de R\$328.758.317.

No entanto, esse posicionamento não merece prosperar pelos motivos expostos a seguir: i) – inovação na metodologia de apuração equilíbrio fiscal; ii) – não há previsão legal específica que estabeleça a forma de apuração da análise das contas por fontes de recursos, para fins de apuração do art. 1, § 1º e art. 42 da LRF; iii) – a mudança de metodologia gerou imprevisibilidade no que se refere à previsão e cálculo de ações por parte do gestor; iv) – esta Corte de Contas possui precedentes impedindo a aplicação imediata de mudanças de metodologia relacionadas às prestações de contas, sem que haja alerta prévio ao gestor público.

Primeiramente, quanto ao **item i**, relacionado à adoção de nova metodologia, vale enfatizar que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) possui competência para edição de normas gerais para consolidação das contas públicas, conforme art. 50, § 2º da LRF, com a finalidade de

padronização dos procedimentos contábeis²²⁴. No uso de sua atribuição, a STN aprovou seis edições do Manual de Demonstrativos Fiscais, sendo a 5ª edição aprovada por meio da Portaria n.º 637/12, com efeitos aplicados a partir do exercício financeiro de 2013.

A Coordenadoria de Contas de Governo do Estado fundamentou o seu posicionamento utilizando as normas aprovadas pela STN em 2012 e o art. 8º, parágrafo único da LRF, assim como a Deliberação TCE-RJ n.º 248/08, razão pela qual promoveu a análise das prestações de contas por fonte de recurso, o que representa uma abordagem distinta da realizada por este Tribunal nas Contas de Governo dos exercícios financeiros de 2013 e anteriores, nos quais o equilíbrio fiscal foi apurado de forma consolidada.

A mesma metodologia foi utilizada na aferição do cumprimento do disposto no art. 42 da citada Lei Complementar, conforme exame realizado nas Contas de Governo relativas aos exercícios de 2006 e 2010 (Processo TCE-RJ n.º 103.111-3/07 e 105.901-9/11).

Nota-se que a metodologia de análise utilizada pela Coordenadoria de Contas de Governo do Estado representou modificação substancial da análise das Contas de Governo, motivo pelo qual não deve ser aplicada sem que haja alteração na Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 e o gestor seja previamente alertado.

Cumprir registrar, ainda, que o Governo do Estado, por meio do Secretário de Fazenda, afirmou que dispunha de uma suficiência geral de R\$671.587.811,89 para atender o art. 1º, § 1º c/c art. 42 da LRF, com base na metodologia das Contas de Gestão dos exercícios de 2006 e 2010.

Além de se tratar de uma nova metodologia, destaca-se, nos termos do *item ii*, a ausência de previsão legal específica que estabeleça a forma de apuração da análise das contas por fonte de recursos para fins de verificação quanto ao cumprimento dos dispositivos legais em comento.

Esta Corte de Contas fixou entendimento sobre conceitos de Disponibilidades Financeiras, Obrigação de Despesa, Disponibilidade de Caixa, Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar e Obrigações Contraídas, imprescindíveis a esta análise, por meio da Deliberação TCE-RJ n.º 248/08, isto é, ato normativo aplicável ao Estado e aos Municípios do Rio de Janeiro.

Não há qualquer dispositivo específico da Deliberação que imponha a metodologia de apuração da análise das contas por fonte de recursos para aferir o equilíbrio fiscal e a

²²⁴ Gilmar Ferreira Mendes. *In Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Org. Ives Gandra da Silva Martins e outro. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 406.

disponibilidade financeira, mas somente a exigência para que o Estado e os Municípios informem as disponibilidades e obrigações financeiras por fonte de recurso.

Do mesmo modo, adverte-se que a metodologia utilizada por essa Deliberação suprime, apenas, as disponibilidades e obrigações relativas aos convênios firmados e aos montantes relativos ao RPPS. Os valores considerados são os consolidados, independentemente das características das fontes de recursos com as quais guardavam vinculação.

Ainda assim, a Coordenadoria de Contas de Governo do Estado descreveu que o Estado controla suas disponibilidades por fonte de recursos, cumprindo o disposto no parágrafo único do artigo 8º da LRF, que dispõe o seguinte: *“Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”*.

Contudo, este dispositivo legal não pode ser utilizado para justificar uma nova metodologia de apuração de equilíbrio fiscal, já que é importante distinguir o conceito de vinculação de receitas da vinculação de recursos financeiros, conforme trecho a seguir:

Na primeira hipótese, não há separação de dinheiro, significando apenas que o percentual da receita vinculada deve ser aplicado na consecução da finalidade específica. É o caso, por exemplo, da aplicação de 18% e 25% da receita de impostos pela União e Estados e Municípios, respectivamente, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF). Essas receitas vinculadas integram as cotas de programação financeira geral. **Recursos financeiros vinculados, por sua vez, significam constituição de fundos, nos termos do art. 71 da Lei nº 4.320/64.** Significam dinheiro ‘carimbado’, ou seja, esses recursos vinculados só podem ser programados para pagamento de despesas relacionadas com o objeto da vinculação. Recursos vinculados ficam em apartado, representando uma exceção ao princípio da unidade de tesouraria, referido no art. 56 da Lei nº 4.320/64²²⁵ (Destaques acrescidos).

Neste cenário, ao apurar a insuficiência financeira e a disponibilidade de caixa, foi considerado, por exemplo, a *“fonte de recurso 00 – Ordinárias e provenientes de impostos”*, que não se enquadra no conceito de recurso vinculado, o que afasta a incidência do art. 8º, parágrafo único da LRF.

Da mesma maneira, o art. 8º, parágrafo único não teve sua redação alterada desde a publicação da LRF, portanto, não pode servir de fundamento para justificar a alteração da metodologia na apreciação das Contas de Governo de 2014.

²²⁵ HARADA, Kiyoshi. Responsabilidade fiscal: Lei Complementar nº 101/2000 comentada e legislação correlata anotada. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2002. p. 42.

Ademais, no que diz respeito à Deliberação TCE-RJ n.º 248/08, esta Corte de Contas não sinalizou nenhuma mudança de critério para apuração do art. 42, da LRF, inclusive quanto à forma de análise do último ano do mandato dos gestores públicos.

Diante disso, o Estado do Rio de Janeiro **previu e calculou** a sua atuação a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal e, sobretudo, a partir da Deliberação TCE-RJ n.º 248/08, visto que essas normas não possuem previsão específica que estabeleça a forma de apuração do equilíbrio fiscal por fonte de recursos.

Por fim, ressalto que o resultado apurado pela Secretaria Geral de Controle Externo para o Superávit de Caixa, em cumprimento ao art. 42 da LRF, não foi deduzido de “Disponibilidade negativa dos demais Poderes”, vinculada à fonte de Recurso 00 – Ordinários Prov. Impostos, no valor de R\$73.627.956,00, valor indicado na tabela da Apuração da Disponibilidade, constante de fls. 811-verso. Após esse ajuste, verifica-se que o Superávit de Caixa ajustado foi da ordem de R\$ 1.172.883.497,00.

No que se refere ao *item iii*, que trata sobre a insegurança jurídica causada pela inovação descrita acima, cumpre ressaltar que qualquer mudança de metodologia durante a execução orçamentária, sem o devido aviso prévio ao gestor público, instala um cenário de incerteza, bem como frustra a expectativa do Governo do Estado, que promoveu o seu planejamento com base nos critérios previstos na norma reguladora deste Tribunal (Deliberação TCE-RJ n.º 248/08).

A previsibilidade conecta-se com a capacidade do gestor público de antecipar as consequências jurídicas da sua própria conduta. Nestes termos, importante mencionar os ensinamentos de Humberto Ávila a respeito da ligação entre os conceitos de previsibilidade e segurança jurídica:

“De um lado, pode-se sustentar que a segurança jurídica prescreve a total capacidade de antecipar as consequências jurídicas da conduta (própria ou alheia). O termo ‘previsibilidade’ e a expressão ‘certeza absoluta’ denotam esse sentido. Nessa significação, a segurança jurídica garante o direito de o particular, com exatidão, conhecer, hoje, o Direito de amanhã, antecipando o conteúdo da decisão futura que irá qualificar juridicamente o ato hoje praticado”²²⁶.

Logo, a adoção de nova metodologia de apuração de equilíbrio fiscal não deve produzir efeitos nas Contas de Governo de 2014, sem que este Tribunal normatize, por meio de Deliberação, a forma de apuração do equilíbrio fiscal por fonte de recursos.

²²⁶ ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica. Entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 125.

Por fim, no que tange ao *item iv*, a LRF, por meio do art. 59, § 1º, previu a competência das Cortes de Contas para emitirem alertas quando constatarem impropriedades. O Tribunal de Contas da União tem procedido a regulares alertas, como, por exemplo, Acórdãos: n.º 1.788/06; n.º 2.971/09 e n.º 612/05²²⁷, todos proferidos pelo Plenário.

Nota-se que a Secretaria Geral de Controle Externo assinalou que esta Corte enfrentou situações semelhantes nos seguintes precedentes: Processos TCE-RJ n.º 211.058-1/13 e n.º 206.663-7/14. Nesses casos, restou decidido que a aplicação imediata de mudança de metodologia geraria prejuízo ao planejamento promovido pelo gestor público.

Portanto, a exemplo do que ocorre com o Tribunal de Contas da União, esta Corte têm precedentes alertando os gestores municipais a adequarem seus procedimentos às novas metodologias. Todavia, nenhum alerta foi emitido nos Relatórios da Coordenadoria de Contas de Governo e nos Pareceres Prévios das Contas de Governo do Estado nos exercícios de 2010, 2011, 2012 e 2013.

Em síntese, levando em conta os argumentos expostos acima e os precedentes deste Tribunal e do Tribunal de Contas da União, conclui-se que a mudança de metodologia para a apuração de equilíbrio fiscal não deve ser aplicada na apreciação das presentes Contas de Governo, pois não está fundada em previsão normativa específica da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Deliberação nº 248/08, que balizam a análise promovida por este Tribunal nas Contas.

Assim, reconhece-se não ser possível uma mudança na metodologia para apuração do cumprimento do § 1º do art. 1º c/c art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, com a finalidade de preservar uma gestão fiscal planejada e transparente, deve ser retomada a apuração do resultado segundo os critérios utilizados nos exercícios de 2006 e 2010, constatando, por fim, o atendimento do art. 1º, § 1º e art. 42 da LRF.

Logo, acolho o exame realizado pela Secretaria Geral de Controle Externo para afastar a irregularidade apontada e verifico o cumprimento do § 1º do art. 1º c/c art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

²²⁷ Deste acórdão restou decidido o seguinte: “9.1. aprovar a **metodologia de análise de programas**, para fins de cumprimento do disposto no art. 20 da Lei n.º 10.707/2003 e no inciso V do § 1º do art. 59 da Lei Complementar n.º 101/2000;”.

6 – VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS

São objetivos da Constituição Federal de 1988 assegurar o exercício dos direitos individuais, coletivos e sociais, assumindo como valores supremos da sociedade a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça.

Neste diapasão, a Constituição Federal de 1988 delimitou os direitos e obrigações para os cidadãos e o Estado, pautados em fundamentos e princípios, bem como traçou várias diretrizes específicas, visando à garantia desses direitos.

Neste capítulo será analisado o cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais que criam, para o Estado, a obrigação de destinar recursos específicos para viabilizar a prestação dos serviços atinentes a alguns desses direitos sociais constitucionalmente assegurados.

6.1 – APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

A educação é um direito social assegurado pela Constituição Federal (art. 6º), e é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar aos cidadãos os meios de acesso à mesma. A garantia desse direito visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

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, que inclui ainda a realizada pelas transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A aplicação desses recursos deve se nortear pelo disposto no artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que considera como despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino aquelas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo, entre outras, a remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação; a aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; o uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino, bem como as atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino.

De forma a melhor orientar a aplicação desses recursos, o art. 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabelece ainda despesas que não poderão ser consideradas no cômputo da aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Ressalta-se que a competência pela verificação desses dispositivos foi atribuída aos órgãos fiscalizadores por força do art. 73 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)²²⁸. Neste contexto, os Tribunais de Contas, no exercício do controle externo, além de acompanharem a aplicação dos recursos ao longo do exercício, procedem ao cálculo do cumprimento do limite constitucional nas prestações de contas anuais dos chefes do Poder Executivo.

Dessa forma, será apresentada neste subtópico a análise dos recursos aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para efeito do mandamento constitucional, destacando-se que outros aspectos ligados à gestão serão abordados no subtópico 7.1.

6.1.1 - BASE DE CÁLCULO

A base de cálculo definida pela Constituição Federal de 1988 para apuração das despesas com educação totalizou R\$33.876.975.588, conforme a seguir evidenciado:

Tabela 192 – Base de cálculo para apuração das despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

R\$1	
Receita resultante de impostos	Receitas realizadas
1 - Receita de impostos	41.212.120.977
1.1 - Receita Resultante do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS	35.155.470.446
1.1.1 - ICMS	31.579.196.704
1.1.2 - Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do ICMS	178.668.767
1.1.3 - Dívida Ativa do ICMS	400.558.722
1.1.4 - Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida Ativa do ICMS	63.866.232
1.1.5 - (-) Deduções de Receita de ICMS	(5.453.110)
1.1.6 - Adicional de até 2% do ICMS Destinado ao Fundo de Combate à Pobreza (ADCT, art 82, §1º)	2.938.677.613
1.1.7 - (-) Deduções da Receita obtida com o adicional de até 2% do ICMS	(44.482)
1.2 - Receita Resultante do Imposto de Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação de Bens e Direitos - ITD	726.884.032
1.2.1 - ITD	688.394.056
1.2.2 - Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do ITD	37.869.301
1.2.3 - Dívida Ativa do ITD	1.773.541

²²⁸ Art. 73. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.

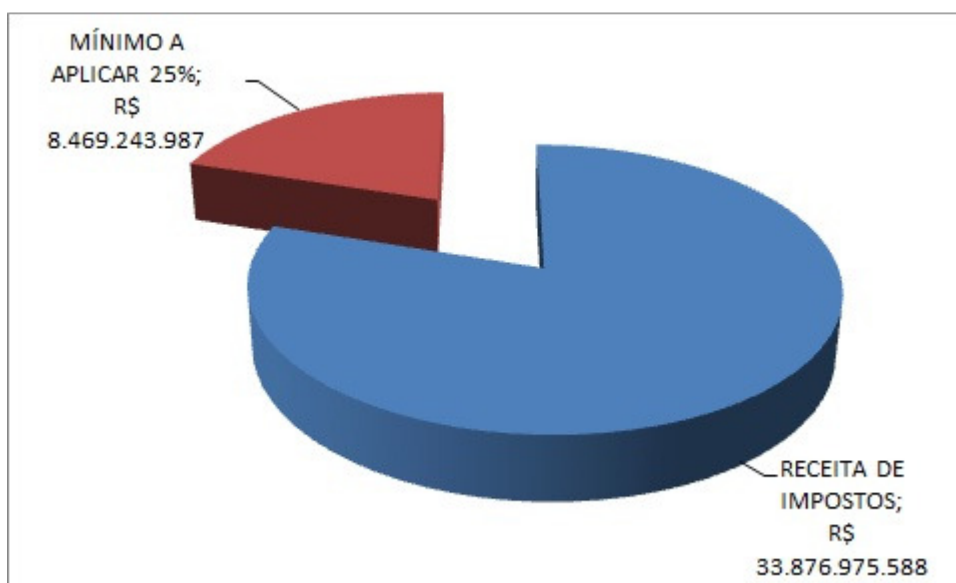
1.2.4 - Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida Ativa do ITD	590.226
1.2.5 - (-) Deduções da Receita do ITD	(1.743.092)
1.3 - Receita Resultante do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA	2.235.435.839
1.3.1 - IPVA	2.029.344.268
1.3.2 - Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do IPVA	176.745.257
1.3.3 - Dívida Ativa do IPVA	18.854.306
1.3.4 - Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida Ativa do IPVA	10.735.564
1.3.5 - (-) Deduções da Receita do IPVA	(243.556)
1.4 - Receita Resultante do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza Retido da Fonte - IRRF	3.091.054.047
1.4.1 - IRRF	3.097.701.715
1.4.2 - Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do IRRF	0
1.4.3 - Dívida Ativa do IRRF	0
1.4.4 - Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida Ativa do IRRF	0
1.4.5 - (-) Deduções da Receita do IRRF	(6.647.668)
1.5 - Receita Resultante de Outros Impostos (Líquida)	3.276.613
1.5.1 ITBI	0
1.5.2 ICM	3.276.613
2 - Receita de transfências constitucionais e legais	2.014.978.324
2.1 - Cota-Parte FPE	1.109.227.793
2.2 - ICMS-Desoneração - L.C. nº87/1996	85.776.064
2.3 - Cota-Parte IPI-Exportação	819.943.235
2.4 - Cota-Parte IOF-Ouro	31.232
3- Total da receita bruta de impostos (1 + 2)	43.227.099.301
Deduções de transferências constitucionais	
4 - Parcela do icms repassada aos municípios	8.029.348.507
5 - Parcela do ipva repassada aos municípios	1.115.789.397
6 - Parcela da cota-parte do ipi-exportação repassada aos municípios	204.985.809
7 - Total das deduções de transferências constitucionais (4 + 5 + 6)	9.350.123.713
8 - Total da receita líquida de impostos (3 - 7)	33.876.975.588

Fonte: SIG.

A receita líquida de impostos, no valor de R\$33.876.975.588, se coaduna com o saldo apresentado no relatório da Contadoria Geral do Estado - CGE, à fl. 131, e com o valor publicado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO²²⁹, relativo ao 6º bimestre de 2014.

A partir desta base de cálculo, constata-se que o valor a ser aplicado no exercício de 2014 deveria ser igual ou superior a R\$8.469.243.897, correspondente a 25% da base apurada.

Gráfico 71 – Mínimo a ser aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino



Fote: SIG.

6.1.2 – EXECUÇÃO DAS DESPESAS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Para fins de análise dos valores aplicados em Educação, são consideradas como aplicadas as despesas liquidadas no exercício, lastreadas pelas fontes de recursos cujas receitas são originariamente provenientes de impostos. No exercício de 2014, tanto a Contadoria Geral do Estado - CGE quanto a Auditoria Geral do Estado - AGE computaram, para tanto, despesas incorridas nas fontes de recursos (FR) 00 – Ordinários provenientes de impostos, 15 – FUNDEB e 22 – Adicional de ICMS-FECP.

Consideradas apenas estas fontes de recursos, apresenta-se a seguir a despesa liquidada em 2014 na função 12 - educação, no montante de R\$6.059.850.730, detalhada por subfunção:

²²⁹ Anexo 8, linha 8 (total da receita líquida de impostos).

Tabela 193 - Despesas com educação por subfunção – FR 00, 15 e 22

R\$1

Subfunção		Despesa liquidada
122	Administração Geral	2.085.382.919
243	Assistência à Criança e ao Adolescente	81.215.077
302	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	80.885
306	Alimentação e Nutrição	17.598.382
361	Ensino Fundamental	1.260.234.359
362	Ensino Médio	2.165.742.428
363	Ensino Profissional	64.697.675
364	Ensino Superior	186.656.060
366	Educação de Jovens e Adultos	215.556
367	Educação Especial	6.875.352
392	Difusão Cultural	818.845
571	Desenvolvimento Científico	101.641.009
573	Difusão do Conhecimento Científ. e Tecnológ.	88.692.183
Total		6.059.850.730

Fonte: SIG.

6.1.2.1 – Despesas excluídas dos gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

O art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) define quais despesas devem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, enquanto o art. 71 do citado diploma legal elenca o que não deve ser considerado para este fim. Desse modo, quando da apuração do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal de 1988, é necessário avaliar se as despesas registradas na função 12 se enquadram nos conceitos estabelecidos pela LDB.

Verifica-se que a Contadoria Geral do Estado - CGE, acompanhada pela Auditoria Geral do Estado - AGE, desconsiderou, para o exercício de 2014, despesas que não são consideradas

como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, nos termos da supracitada Lei. Da mesma forma, esses conceitos serão incorporados à presente análise.

Demonstra-se a seguir as exclusões efetuadas pela Contadoria Geral do Estado e pela Auditoria Geral do Estado:

Tabela 194 – Deduções da CGE e AGE – despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

R\$1	
Descrição	Despesa liquidada
Despesa no PT 2253 – Nutrição escolar p/ unidades da Faetec	17.598.382
Despesa no PT 2701 – Disponibilização de refeição	21.524.316
Despesa com o Rioprevidência (UGE 1234)	946.771
Despesa com o Ceperj (UO 1241)	15.505.795
Despesa com Faperj (UO 4041)	254.141.925
Encargos com multas/juros INSS – Pessoal (31901308)	1.464
Encargos com multas/juros INSS – Impostos (33903992 e 33904723)	709.398
Despesas com restituições (33909302)	211.311
Aplicação financeira FUNDEB (13250102 - Fonte 15)	13.583.659
Restos a pagar cancelados	0
Total	324.223.021

Fonte: SIG e fl. 136.

Das deduções procedidas pela Contadoria Geral do Estado e pela Auditoria Geral do Estado, vale destacar:

- Rendimentos de aplicação financeira FUNDEB

Foi deduzido dos gastos com educação o montante de R\$13.583.659, referente à receita de remuneração de depósitos bancários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), contabilizada na sublinha 13250102, por tratar-se de receita patrimonial (não oriunda de impostos). Não há como segregar na despesa liquidada na Fonte de Recurso 15 o montante principal, composto

pelos recursos do FUNDEB e o montante relativo aos rendimentos de depósitos, razão pela qual o valor total da receita arrecadada nesta rubrica é subtraído da despesa.

Além das despesas excluídas pela Contadoria e pela Auditoria Geral do Estado, a análise dos empenhos das despesas custeadas pelas Fontes de Recursos 00, 15 e 22 na função 12 – Educação revelou outras despesas que não se enquadram no conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

a) Auxílio Funeral

Foram identificados 774 pagamentos de despesas com auxílio funeral contabilizadas no subelemento 33900802 no total de R\$1.306.834,44. Tais despesas não são consideradas como aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, por tratar-se de benefícios assistenciais para a família dos servidores falecidos.

b) Pensões

O pagamento de pensões especiais e gratificações para inativos registrado nos subelementos 31900302, 31901608, 33900309 no total de R\$863.852,36, não será considerado na base de cálculo por corresponder a despesas não diretamente relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino.

c) Multas e Juros

A Contadoria Geral do Estado e a Auditoria Geral do Estado efetuaram a exclusão de multas e juros da base de cálculo da educação, conforme já apontado. Entretanto, foram identificadas despesas registradas nos subelementos 31901312, 31909201, 33909222 que não foram excluídas por aqueles órgãos, mas serão deduzidas da base de cálculo para verificação do cumprimento do limite, no montante de R\$604.463,00, por possuírem a mesma natureza.

Tabela 195 - Deduções feitas a partir da análise de empenhos – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Descrição	R\$1
	Despesa liquidada
Despesas com auxílio funeral (subelemento 33900802)	1.306.834
Pagamento de pensões, ajustes inativos (subelementos 31900302, 31901608, 33900309)	863.852
Juros e multas pagos ao INSS e FGTS (subelemento 31901312, 31909201, 33909222)	604.463
Total	2.775.150

Fonte: SIG.

Este Tribunal verificou tal fato na prestação de contas de 2013 e consignou a determinação correspondente (de nº 43) no projeto de parecer prévio; contudo, houve ocorrência em 2014.

Este fato será objeto da **Observação 35 e Determinação nº 38**.

6.1.2.2 – Perda em transferências multigovernamentais incluídas nos gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Perda líquida – FUNDEB)

A perda líquida deve ser considerada para efeito do cumprimento do limite constitucional, pois embora este valor não seja utilizado diretamente pelo Estado, compõe o fundo estadual que redistribui recursos aos Municípios para aplicação em educação, sendo indiretamente aplicado neste segmento. Importante registrar que a inclusão dessa perda é procedimento institucionalizado pela Secretaria do Tesouro Nacional desde 2003, com a edição da Portaria nº 441.

No exercício de 2014, a contribuição ao FUNDEB totalizou R\$5.545.708.222, conforme quadro nº 10 do relatório do Fundo (fl. 27 do doc. TCE-RJ nº 6.985-9/15). Deste montante, R\$2.605.798.894 retornaram aos cofres estaduais – classificados como Fonte de Recurso 15, na subalínea 17240100. Assim, evidencia-se uma perda líquida de R\$2.939.909.328.

6.1.3 – CÁLCULO DO ÍNDICE CONSTITUCIONAL PARA APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Demonstra-se, a seguir, o total das despesas efetuadas com manutenção e desenvolvimento do ensino, após as deduções devidas (destacadas no subtópico 6.1.2.1), para fins de verificação do cumprimento do índice constitucional mínimo de aplicação neste segmento:

Tabela 196 – Cálculo do percentual aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para fins de cumprimento à determinação constitucional

R\$1

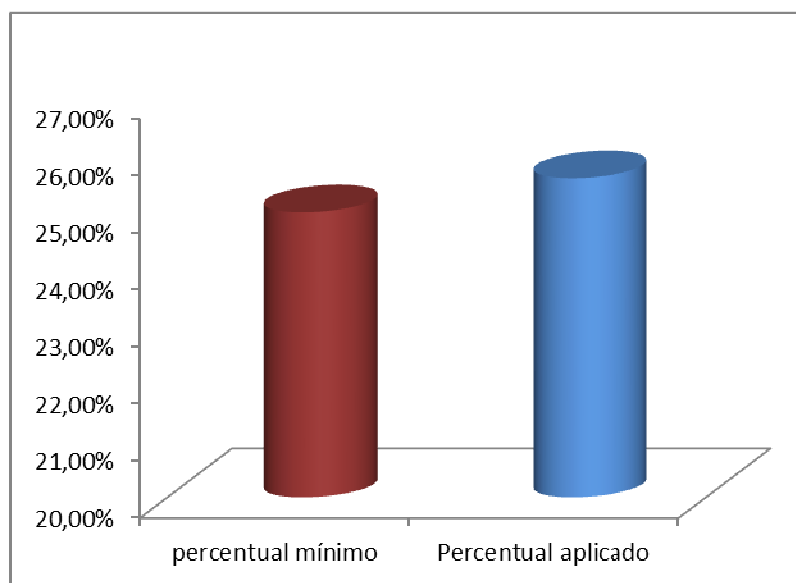
Descrição	Despesa liquidada
Total das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (A)	8.999.760.063
Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	6.059.850.735
Perda líquida - FUNDEB em 2014	2.939.909.328
Deduções (B)	326.998.171
Deduções da CGE e da AGE	324.223.021

Outras deduções com base na análise de empenhos	2.775.150
Total das despesas para fins de limite constitucional (C) = (A-B)	8.672.761.892
Total da receita líquida de impostos (D)	33.876.975.588
Valor mínimo a ser aplicado (25% da base de cálculo = 25% x D)	8.469.243.897
Percentual das receitas resultantes de impostos aplicadas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (C/D)	25,60%

Fonte: SIG.

Conforme tabela anterior, constata-se que, no exercício de 2014, o Estado do Rio de Janeiro cumpriu o disposto no artigo 212 da Constituição Federal, ao aplicar 25,60% da receita líquida de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Gráfico 72 – Total das despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino



O percentual apurado diverge dos apresentados pela Contadoria Geral do Estado e Auditoria Geral do Estado (25,61%), pois aqueles órgãos não deduziram algumas despesas, descritas no subtópico 6.1.2.1, cujos empenhos revelaram incompatibilidade com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para fins do mandamento constitucional.

6.2 – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB)

O FUNDEB é um Fundo de natureza contábil cujos recursos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à valorização dos profissionais da educação, incluindo sua justa remuneração. Destina-se a atender toda a educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

O Fundo foi instituído por determinação da Emenda Constitucional nº 53, de 19.12.2006, a qual previu sua vigência até o exercício de 2020. Sua regulação se deu pela Medida Provisória nº 339, de 28.12.2006, convertida na Lei Federal nº 11.494, de 20.06.07.

O FUNDEB cria para os Estados e para o Distrito Federal a obrigatoriedade de depósito, em uma conta específica, de percentual específico sobre alguns impostos e transferências constitucionais. Além disso, deve ser recolhido, à conta do Fundo, o percentual devido pelo Município referente à sua participação em tais receitas.

A redistribuição desses recursos se dá na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, com base em coeficiente de retorno.

Além disso, se a razão entre o total dos depósitos e o total de alunos não alcançar o valor médio ponderado mínimo definido nacionalmente por aluno, a União complementará os recursos dos Fundos, conforme preconiza o art. 4º da Lei Federal nº 11.494/07.

6.2.1 – COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB

Após os 3 primeiros anos de vigência do Fundo (2007-2009), nos quais o percentual de contribuição foi gradativo, a contribuição passou a ser integral, representando 20% das fontes discriminadas a seguir, conforme estabelecido no artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/07:

1. imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos - ITD;
2. imposto sobre operações relativas à circulação de mercadoria e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS;
3. imposto sobre a propriedade de veículos automotores - IPVA;
4. parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência;
5. parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis situados nos Municípios - ITR;

6. parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza - IR e do imposto sobre produtos industrializados – IPI, devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE;
7. parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza - IR e do imposto sobre produtos industrializados – IPI, devida ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
8. parcela do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados devida aos estados e ao Distrito Federal - IPI Exportação;
9. receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos anteriormente relacionados, bem como juros e multas eventualmente incidentes.

No tocante à transferência da União, que também compõe as receitas do Fundo, verifica-se não ter havido recebimento desta parcela em 2014, uma vez que o valor médio ponderado por aluno alcançou o mínimo estabelecido nacionalmente, conforme consulta efetuada ao *site* do MEC, no portal do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE)²³⁰.

6.2.2 – REPASSE AO FUNDEB

O valor total da receita arrecadada que compõe a base de cálculo do FUNDEB correspondeu, no exercício de 2014, a R\$27.843.980.565, que se coaduna com o montante indicado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO – 6º bimestre do Estado.

A base de cálculo para o repasse ao FUNDEB, composta pelas receitas listadas no subtópico 6.2.1 deste relatório, subtraídas dos valores transferidos aos Municípios, assim se demonstra:

²³⁰ Disponível em <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em 15.04.15.

Tabela 197 – Base de cálculo e repasses ao FUNDEB

R\$1

Receita	Receita Arrecadada (A)	Percentual a ser destinado ao FUNDEB B= (20% de A)	Repasso realizado (C)	% aplicado no FUNDEB (D = C/A*100)	Diferença (valor repassado a menor) E= (B-C)
ICMS	24.187.488.808	4.837.497.762	4.817.617.316	19,918%	19.880.446
ITD	726.884.032	145.376.806	142.940.797	19,665%	2.436.009
IPVA	1.119.646.442	223.929.288	223.157.852	19,931%	771.436
Cota parte FPE	1.109.227.793	221.845.559	221.845.559	20,00%	–
ICMS desoneração	85.776.064	17.155.213	17.155.213	20,00%	–
Cota parte IPI	614.957.426	122.991.485	122.991.485	20,00%	–
Total	27.843.980.565	5.568.796.113	5.545.708.222	19,917%	23.087.891

Fonte: SIG.

A Contadoria Geral do Estado – CGE informa, à fl. 86, que o Estado do Rio de Janeiro contribuiu no exercício de 2014 com R\$5.545.708 mil para a receita do FUNDEB, cumprindo, assim, com o percentual estabelecido no artigo 31 da Lei Federal nº 11.494/07. No entanto, constata-se na tabela anterior que o percentual de 20% não foi atingido, restando transferir o valor de R\$23.087.891.

Este fato será objeto da **Observação nº 36, Ressalva nº 11 e Determinações nºs 39 e 40.**

Ressalte-se que nas Contas de Governo de 2013 também não houve repasse dos valores devidos ao Fundo com base na arrecadação, fato que gerou as determinações nºs 44 e 45. Em resposta apresentada à Auditoria Geral do Estado AGE, fl. 505/506, a Secretaria de Finanças informou que está sendo realizado levantamento das divergências verificadas entre os valores devidos ao FUNDEB e não transferidos ao fundo nos exercícios de 2011, 2012 e 2013. Com relação ao exercício de 2011, consta ainda informação à fl. 506, de que foram transferidos R\$3.963.709,24 para a conta do FUNDEB, objeto do processo nº E-04/047/888/2014.

Inobstante não ter sido apresentada a memória de cálculo, o valor repassado é inferior ao total apontado nas Contas de Governo de 2011, quando foi apurado um saldo remanescente a repassar ao FUNDEB no valor de R\$3.476.543,55, referente à parte Estadual e R\$11.616.265,00 da parte Municipal. Dessa forma, continuam pendentes de regularização o saldo restante relativo ao exercício de 2011, bem como os repasses não efetuados em 2012 e 2013.

Este fato será objeto da **Observação nº 37, Ressalva nº 12 e Determinações nºs 41 e 42.**

6.2.3 – REGISTRO DAS CONTRIBUIÇÕES

6.2.3.1 – Contribuição ao FUNDEB – Estado

O Estado, por ocasião da arrecadação, segregou em contas retificadoras da receita os valores a serem destinados ao Fundo, conforme se demonstra:

Tabela 198 – Contribuição do Estado ao FUNDEB

		R\$1
Descrição		Receita realizada
11120503	Cota-parte estadual para o FUNDEB - IPVA	202.911.475
19114105	Cota-parte FUNDEB juros multas mora - IPVA	17.674.508
19131403	CP FUNDEB juros multas mora D. A. - IPVA	686.440
19311404	Cota-parte p/FUNDEB da dívida ativa do IPVA	1.885.429
11120702	Cota-parte para o FUNDEB - ITD	137.339.645
19112003	Cota-parte FUNDEB juros e multas mora - ITD	5.174.720
19132003	CP FUNDEB juros multas mora D.A. - ITD	71.725
19312003	Cota-parte p/ FUNDEB da dívida ativa - ITD	354.707
11130203	Cota-parte estadual para o FUNDEB - ICMS	4.599.119.256
11130209	Cota-parte estado para o FUNDEB – ICMS Simples	136.986.253
19114211	CP FUNDEB juros multas mora - ICMS	15.423.761
19114212	Cota-parte FUNDEB juros multas mora - ICMS Simples	2.251.401
19131505	CP FUNDEB juros e multas de mora D.A. - ICMS	3.752.840
19311503	Cota-parte estado dívida ativa ICMS p/FUNDEB	60.083.806
17210103	Cota-parte Fundo Particip Estados p/ FUNDEB	221.845.558
17213602	Transf financ. LCF nº 87/96 - cota estadual p/FUNDEB	17.155.213
17210114	Cota-parte do Estado para o FUNDEB - IPI	122.991.485
Total		5.545.708.222

Fonte: SIG.

6.2.3.2 – Contribuição ao FUNDEB - Municípios

Com base nos demonstrativos da execução orçamentária, verifica-se que o Estado apurou o valor de R\$9.350.123.713, a ser repassado aos Municípios a título de cotas-partes constitucionais, referente aos impostos que formam a base para o FUNDEB. Sobre este montante é aplicada a alíquota de 20% para apuração dos valores que serão destinados ao fundo por aqueles entes, conforme se demonstra:

Tabela 199 – Parcela da receita destinada aos Municípios

				R\$1
Descrição		Receita por imposto		20% a repassar
11130202	Cota-parte dos municípios - ICMS	7.665.185.077		
11130208	Cota-parte dos municípios – ICMS Simples	228.310.420		
19114207	CP municípios juros multas mora - ICMS	25.706.268		
19114210	CP municípios juros multas mora - ICMS Simples	3.752.333		
19131507	CP municípios juros multas mora D. A. - ICMS após 1997	6.254.732		
19311502	Cota-parte municípios dívida ativa ICMS Inscrição após 97	100.139.677	8.029.348.507	1.605.869.701
11120502	Cota-parte dos municípios - IPVA	1.014.557.446		
19114104	CP municípios dos juros multas mora - IPVA	88.372.596		
19131405	CP munic. juros multas mora D. A. IPVA após 1997	3.432.205		
19311402	Cota-parte dos municípios dívida ativa - IPVA	9.427.151	1.115.789.397	223.157.879
17210113	Cota-parte dos municípios - IPI	204.985.809	204.985.809	40.997.162
Total		9.350.123.713	9.350.123.713	1.870.024.742

Fonte: SIG.

Os repasses ao FUNDEB referentes às parcelas das cotas-partes dos Municípios oriundas da arrecadação de IPI e do ICMS registrados no Sistema de Informações Gerenciais - SIG condizem com os valores apurados a partir das receitas anteriormente apresentadas, destacando um registro de repasse a maior em relação ao ICMS.

Em relação às cotas-partes dos Municípios oriundas da arrecadação do IPVA, observa-se um registro a menor do valor apurado na tabela anterior, ocasionando as diferenças a seguir destacadas:

Tabela 200 – Comparação entre o montante legal e o efetivamente destinado ao FUNDEB, referente às cotas-partes dos Municípios oriundas da arrecadação de IPI, IPVA e ICMS

				R\$1
Cota-Parte	A repassar FUNDEB	Repassado FUNDEB ¹	Diferença a Repassar	
ICMS-Municípios	1.605.869.701	1.606.129.360	-	
IPVA-Municípios	223.157.879	222.822.441	335.438	
Distribuição constitucional ou legal receitas - IPI	40.997.162	40.997.162	-	
Total	1.870.024.742	1.869.948.963	335.438	

Fonte: SIG

1 – referentes aos elementos de despesas 33408101, 33408102, 33408103

De forma análoga às Contas de Governo de 2013, os relatórios dos órgãos de controle interno não apresentam qualquer observação no exercício de 2014 no que tange às divergências apuradas, o que dificulta a análise do montante efetivamente transferido ao FUNDEB, tanto da parcela estadual quanto da municipal, não sendo possível proceder ao exame adequado das contribuições ao Fundo.

Este fato será objeto da **Observação nº 36 e Determinação nº 39**.

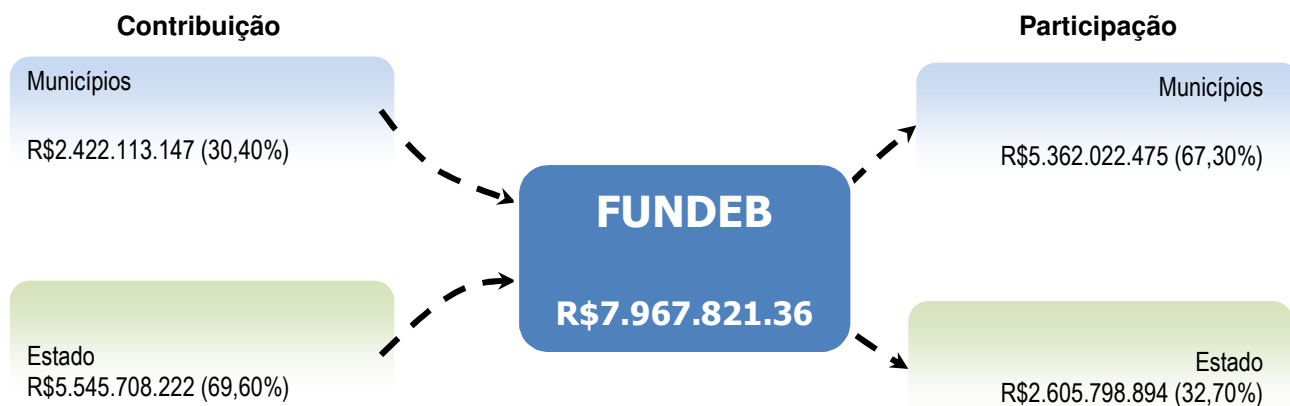
6.2.4 – DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB

A distribuição dos recursos do FUNDEB é efetuada com base no quantitativo de alunos matriculados no âmbito de atuação prioritária de cada ente, razão pela qual caberá aos Municípios a educação infantil e o ensino fundamental e, aos estados e ao Distrito Federal, os ensinos fundamental e médio, conforme determina o art. 211, §§ 2º e 3º da Constituição Federal.

6.2.4.1 – Recursos do FUNDEB transferidos ao Estado e aos Municípios do Estado

O montante das contribuições efetuadas ao FUNDEB no exercício de 2014 totalizou R\$7.967.821.369, cuja distribuição para o Estado e seus Municípios pode ser assim sintetizada:

Figura 2 – Composição do FUNDEB



Fonte: SIG e doc. TCE-RJ nº 6.985-9/15, fl. 28.

Em consulta ao *site* da Secretaria do Tesouro Nacional²³¹, verifica-se que o valor registrado pelo Estado como participação no FUNDEB apresenta consonância com o valor registrado por aquela Secretaria, no exercício de 2014.

A contribuição do Estado e dos Municípios ao FUNDEB é direcionada para uma conta única estadual e o montante auferido é redistribuído para cada ente, em função do coeficiente de participação de cada um, calculado com base no número de matrículas dos alunos da educação básica.

O coeficiente de retorno do FUNDEB do Estado foi fixado em 0,326646876951 para 2014, nos termos da Portaria Interministerial nº 15 de 25.11.2014, índice inferior ao verificado no exercício de 2013, então fixado em 0,338171020177, o que representa uma diminuição de 3,42%.

6.2.4.2 – Transferências financeiras ao Estado

No âmbito do Estado, os recursos provenientes da redistribuição do FUNDEB são registrados na Unidade Gestora 180100 – SEEDUC, na conta “Transferências de Recursos do FUNDEB”, e os seus rendimentos na conta “Remuneração Depósitos Bancários Recursos Vinculados – FUNDEB”.

Ao fim do exercício de 2014, os demonstrativos da execução orçamentária da receita evidenciavam uma arrecadação total na Fonte de Recurso 15 de R\$2.619.382.552, sendo R\$2.605.798.894 referentes a transferências de recursos e R\$13.583.659 referentes a aplicações financeiras, conforme se demonstra na tabela a seguir:

Tabela 201 – Receita arrecadada – Fonte de Recurso 15 – FUNDEB

R\$1	
Especificação	Total
417240100 – Transferência de recursos do FUNDEB	2.605.798.894
413250102 - Remuneração depósitos bancários recursos vinculados - FUNDEB	13.583.659
Total	2.619.382.553

Fonte: SIG.

²³¹ Disponível em <www.stn.fazenda.gov.br>. Acesso em 16.04.15.

6.2.5 – APLICAÇÃO DOS RECURSOS

A despesa realizada com recursos advindos do FUNDEB atingiu, ao final do exercício de 2014, o valor de R\$2.619.047.994, e compreendeu a execução dos seguintes projetos:

Tabela 202 – Despesa realizada – Fonte de Recurso 15 – FUNDEB

R\$1			
Subfunção	Projeto	Título do projeto	Despesa liquidada
Administração Geral	2192	Apoio aos Serviços Educacionais	14.150.911
Ensino Fundamental	2030	Pess e Enc Sociais da Educ Básica - Ens Fundam.	964.755.353
Ensino Médio	2070	Pessoal e Enc Sociais da Educ Básica -Ens Médio	1.640.141.730
Total			2.619.047.994

Fonte: SIG.

6.2.5.1 – Despesas na remuneração do magistério com ensino fundamental e médio

Dispõe o artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07 que pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais do fundo deverão ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

No relatório da Contadoria Geral do Estado (fl. 88), foi informado que o Estado cumpriu o mandamento legal citado, tendo em vista que 90,71% dos recursos do FUNDEB, considerando os rendimentos de aplicações financeiras, foram destinados a despesas com pessoal e encargos sociais da educação básica, conforme a seguir demonstrado:

Tabela 203 – Despesa com remuneração dos profissionais de magistério

R\$mil	
Especificação	Despesa liquidada
Ensino fundamental – pessoal e encargos sociais da educação básica	964.755
Ensino médio – pessoal e encargos sociais da educação básica	1.640.141
(-) Outros benefícios assistenciais – 3390008	(28.070)
(-) Auxílio transporte – 339049	(78.964)
(-) Auxílio alimentação - 339046	(121.829)
Total das despesas consideradas com remuneração (I)	2.376.033
Total das receitas do FUNDEB (II)	2.619.383
% percentual aplicado (I / II)	90,71%

Fonte: SIG.

Verifica-se, portanto, o cumprimento do disposto no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07.

6.2.5.2 - Percentual de utilização dos recursos

A Lei Federal nº 11.494/07 estabelece, em seu artigo 21, que os recursos do FUNDEB serão utilizados pelos Estados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública.

Nota-se que, a princípio, deve o Estado aplicar todos os recursos recebidos no próprio exercício. No entanto, o mesmo artigo da lei permite, em seu §2º, que até 5% (cinco por cento) desses recursos sejam utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte, mediante a abertura de crédito adicional.

Tal flexibilização da regra ocorre pelo fato de ser verificado, ao final do ano, o recebimento de créditos oriundos do FUNDEB cuja aplicação fica prejudicada em função da proximidade do encerramento do exercício.

Dessa forma, proceder-se-á à avaliação do cumprimento da citada lei federal, no que concerne à aplicação do saldo a empenhar do exercício anterior, bem como da exigência de aplicação mínima de 95% (noventa e cinco por cento) dos recursos recebidos do FUNDEB no exercício de 2014.

O Estado aplicou, no exercício de 2014, o total de R\$2.603.162.878, equivalente a 99,38% dos recursos recebidos do Fundo e ingressados em 2014, conforme se demonstra:

Tabela 204 – Cálculo das despesas empenhadas com recursos do FUNDEB ingressados no exercício

R\$1	
Especificação	Valor
(A) Recursos recebidos a título de FUNDEB no exercício de 2014	2.605.798.894
(B) Receita de aplicação financeira com FUNDEB no exercício de 2014	13.583.659
(C) Total das receitas do FUNDEB no exercício de 2014	2.619.382.553
(D) Despesa empenhada com recursos do FUNDEB durante o exercício de 2014	2.619.047.994
(E) Saldo remanescente de 2013 – pago em 2014	15.885.116
(F) Despesa empenhada com recursos do FUNDEB ingressados em 2014 (D-E)	2.603.162.878
(G) Saldo a empenhar para o próximo exercício a título de FUNDEB (C-F)	16.219.675
(H) Percentual atingido (mínimo de 95%) (F/C)	99,38%

Fonte: SIG e CG 2013 (processo TCE-RJ nº 105.879-8/14).

O percentual atingido demonstra o cumprimento do disposto no artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

6.2.5.3 – Movimentação financeira dos recursos recebidos

Os recursos recebidos pela Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) provenientes do FUNDEB estão evidenciados nos extratos da conta do Banco do Brasil nº 58339-1-ESTADO-SEEDUC-FUNDEB, cujo saldo em 31.12.13 era de R\$9.265.370.

Durante o exercício, foram recebidos, a título de participação no FUNDEB, o montante de R\$2.605.798.894, e como rendimento de aplicação financeira, o total de R\$13.583.658. Os pagamentos realizados no exercício alcançaram o montante de R\$2.595.650.361, conforme indicado no relatório da Contadoria Geral do Estado (CGE).

Assim, o total disponível em 31.12.14, constante relatório do FUNDEB, foi de R\$32.997.561, conforme a seguir demonstrado:

Tabela 205 – Demonstração da execução financeira – FUNDEB

R\$1	
Especificação	Valor
Saldo inicial (A)	9.265.370
Receita orçamentária (B)	2.605.798.894
Aplicações financeiras (C)	13.583.658
Subtotal (D)=(A)+(B)+(C)	2.628.647.922
Pagamentos (E)	2.595.650.361
Disponibilidade financeira para 2015 = (D) – (E)	32.997.561

Fonte: SIG

O extrato e a conciliação bancária registraram um saldo final no montante de R\$32.997.561, na aplicação financeira “BB Urano 6 CP Auto” (fl. 223 e 518 do doc. TCE-RJ nº 6.985-9/15), em consonância com o demonstrado na tabela anterior.

6.2.5.4 – Execução dos restos a pagar - FUNDEB

No exercício de 2014, o saldo inicial de Restos a Pagar (RP) do FUNDEB, referentes ao exercício de 2013, era de R\$954.139. Após a movimentação dos Restos a Pagar processados ao longo do exercício, o FUNDEB apresentou um saldo de R\$9.986.991, em estoque a pagar. Não ocorreram inscrições em Restos a Pagar Não Processados, como demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 206 – Demonstrativo dos restos a pagar – FUNDEB

R\$1						
Especificação	Saldo em 31.12.13	Inscritos	Cancelados	Bloqueio Judicial	Pagos	Saldo em 31.12.14
Restos a Pagar Processados	954.139	9.986.991	-	-	954.139	9.986.991
Restos a Pagar Não Processados	-	-	-	-	-	-
Total de Restos a Pagar	954.139	9.986.991	-	-	954.139	9.986.991

Fonte: SIG.

6.2.5.5 – Resultado financeiro - FUNDEB

As disponibilidades financeiras da conta FUNDEB ao final de 2014 totalizaram R\$32.997.561 e as obrigações somaram R\$9.986.991 de restos a pagar e R\$22.405.298 de consignações, conforme registrado no SIG. Dessa forma, apurou-se como resultado financeiro de 2014 um superávit de R\$605.272, consoante o apontado no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre e conforme demonstrado a seguir:

Tabela 207 – Resultado financeiro - FUNDEB

R\$1	
Especificação	Valor
Disponibilidades financeiras (A)	32.997.561
Restos a pagar (B)	9.986.991
Consignações (C)	22.405.298
Resultado = Superávit (A-B-C)	605.272

Fonte: SIG.

Portanto, considerando um saldo de recursos do FUNDEB a empenhar de R\$16.219.675, como apontado no subtópico 6.2.5.2 deste relatório, verifica-se a insuficiência de recursos financeiros de R\$15.614.402 para se proceder ao empenhamento das despesas no exercício de 2015.

Este fato será objeto da **Observação nº 38, Ressalva nº 13 e Determinações nºs 43 e 44.**

6.2.6 – DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL

A distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB devem receber acompanhamento e controle social por Conselho criado para esse fim por meio de lei específica, conforme preconiza o artigo 24 da Lei Federal nº 11.494/07.

A supervisão do censo escolar anual e da elaboração da proposta orçamentária anual são atribuições do Conselho, com o objetivo de que os dados estatísticos e financeiros que servem de alicerce para a operacionalização do Fundo sejam encaminhados e tratados regular e tempestivamente.

Ao Conselho compete, ainda, acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e à conta do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, bem como receber e analisar as respectivas prestações de contas, emitindo parecer conclusivo acerca da aplicação desses recursos, e posteriormente encaminhar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

No âmbito do Estado, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social, responsável pela emissão do parecer do FUNDEB, foi composto por Decreto editado em 07.05.13.

Consta, à fl. 32 o Doc. TCE-RJ nº 6.985-9/15, o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social, que aprova o Relatório de Desempenho do FUNDEB para o exercício de 2014, “uma vez que nele está configurada toda a movimentação do citado exercício, cujos documentos que deram origem aos dados apresentados foram examinados por este Conselho”.

Em que pese a aludida aprovação, não consta do referido parecer a assinatura de todos os seus componentes, em especial dos representantes: da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); de estudantes – inclusive dos indicados pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES); e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o que contraria o disposto no art. 24, §1º c/c art. 27, parágrafo único, da Lei Federal nº 11.494/07.

Da análise do parecer do Conselho em questão (fls. 32/33 do doc. TCE-RJ nº 6.985-9/15), verifica-se que constam apenas as assinaturas dos representantes do Estado (Poder Executivo, Secretaria de Estado de Educação, Secretaria de Estado de Fazenda, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e Conselho Estadual de Educação) e do Poder Executivo Municipal, sem que figurem as dos representantes dos pais e alunos e dos estudantes.

Neste sentido, ressalta-se que o parecer na prestação de contas, exigido pelo parágrafo único do artigo 27 da Lei Federal nº 11.494/07, representa não só uma obrigação legal, mas uma oportunidade de apresentar aos órgãos de controle, além das receitas e aplicações dos recursos, os avanços e dificuldades enfrentados por esse órgão colegiado. Daí ser imprescindível a expressa anuência de seus membros no acompanhamento do Fundo.

Diante disso, foi determinado à Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) nas Contas de Governo de 2013 (Determinação nº 46) que providenciasse a alteração do Regimento Interno do Conselho de modo que ao apreciar as contas anuais do FUNDEB fosse considerado um quórum mínimo de 2/3 dos membros ou suplentes do Conselho.

Sobre o assunto, a Auditoria Geral do Estado - AGE registra às fl. 507 que, de acordo com o relato do chefe de Gabinete da Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC), devido à falta de quórum para alteração do Regimento Interno não foi possível atender a Determinação deste Tribunal.

Este fato será objeto da **Observação nº 39 e Determinação nº 45**.

6.3 – FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS FILHO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FAPERJ)

O art. 331 da Constituição Estadual preconiza que cabe ao poder público, como forma de incrementar o progresso da ciência e o bem-estar da população, a promoção e o incentivo à pesquisa e à capacitação científica e tecnológica, bem como a difusão do conhecimento.

Em decorrência disso, a FAPERJ²³² visa incentivar a pesquisa, a formação científica e tecnológica e o desenvolvimento de inovação necessários ao desenvolvimento sociocultural, econômico e ambiental sustentáveis do Estado do Rio de Janeiro - ERJ, bem como fomentar pesquisas ou estudos em prol da manutenção da vida humana²³³. No sentido de atingir e concretizar tais finalidades, a Fundação patrocina a concessão de bolsas e auxílios a pesquisadores e instituições do ramo científico e tecnológico.

O Decreto Estadual nº 42.302, de 12.02.2010, regulamentou a Lei Estadual nº 5.361, de 29.12.2008, que dispunha, em seu art. 5º, sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no Estado, autorizando a fundação a participar minoritariamente de empresa privada de propósito específico, “que vise ao desenvolvimento de projetos científicos ou tecnológicos para a obtenção de produto ou de inovação”. O §1º do referido artigo estipula ainda que a Fundação poderá dispor de até 20% de seu orçamento na aplicação em fundos públicos ou privados que visem à alocação de recursos em empresas inovadoras.

²³² Agência de fomento vinculada à Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SECT).

²³³ Art. 2º da LCE nº 102/02, alterado pela Lei complementar estadual nº 141, de 07 de junho de 2011.

6.3.1 – RECURSOS

A FAPERJ disporá de dotações orçamentárias oriundas do Tesouro Estadual (fonte ordinária de recursos), equivalentes a 2% (dois por cento) da receita tributária do exercício, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais (art. 332 da Constituição Estadual).

Poderão ainda ocorrer outros ingressos de recursos por fontes subsidiárias, conforme preceituam os incisos II a VII do artigo 4º da Lei Complementar Estadual nº 102, de 18.03.2002, tais como doações, legados, receitas decorrentes de lucros apurados na exploração de direitos sobre patentes, receitas operacionais e não operacionais, receitas decorrentes de prestação de serviços, dentre outros.

A referida Lei determinou ainda que 50% (cinquenta por cento) da dotação deverão ser aplicados na realização de sua atividade finalística, e o remanescente na promoção e financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento científico-tecnológico.

6.3.2 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

6.3.2.1 – Receita

A receita tributária realizada pelo Estado do Rio de Janeiro, no exercício de 2014, nas fontes 00, 01 e 22 foi da ordem de R\$41.234.328.126, conforme demonstro a seguir:

Tabela 208 – Apuração da receita tributária

R\$1

FR	Rubrica	Título da Rubrica	Receita Realizada
Receita Tributária			40.322.326.325
00	1112	Impostos sobre o Patrimônio e a Renda	5.806.805.722
00	1113	Impostos sobre a Produção e a Circulação	31.573.743.594
01	1122	Taxas pela Prestação de Serviços	22.537.276
22	1113	Impostos sobre a Produção e a Circulação	2.919.239.732
Multas e Juros de Mora dos Tributos			404.465.669
00	1911	Multas e Juros de Mora dos Tributos	393.283.325

01	1911 Multas e Juros de Mora dos Tributos	6.171
22	1911 Multas e Juros de Mora dos Tributos	11.176.173
	Multas e Juros de Dívida Ativa dos Tributos	77.520.349
00	1913 Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos	75.192.849
01	1913 Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos	871.399
22	1913 Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos	1.456.101
	Receita de Dívida Ativa dos Tributos	430.015.783
00	1931 Receita da Dívida Ativa Tributária	420.703.536
01	1931 Receita da Dívida Ativa Tributária	2.551.122
22	1931 Receita da Dívida Ativa Tributária	6.761.125
Total		41.234.328.126

Fonte: SIG.

Deverão ser excluídos do total da receita tributária os seguintes valores, transferidos aos Municípios:

Tabela 209 – Apuração da receita tributária transferida aos Municípios

		R\$1
FR Rubrica	Título da Rubrica	Receita Realizada
00	1113 Impostos sobre a Produção e a Circulação	7.893.495.497
00	1112 Impostos sobre o Patrimônio e a Renda	1.014.557.446
00	1911 Multas e Juros de Mora dos Tributos	117.831.196
00	1913 Multa e Juros de Mora Dívida Ativa	9.726.926
00	1931 Receita da Dívida Ativa Tributária	110.304.371
Total		9.145.915.436

Fonte: SIG.

Assim, após dedução dos valores transferidos aos Municípios, apura-se uma receita tributária líquida de R\$32.088.412.690.

Para fins do cálculo dos valores a serem transferidos à FAPERJ, deverão ser subtraídos da receita tributária líquida, ainda, as receitas classificadas na fonte de Recurso 01, tributárias não oriundas de impostos e o montante a ser destinado aos gastos com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), conforme demonstro a seguir:

Tabela 210 – Cálculo do mínimo da receita líquida de impostos arrecadada pelo Tesouro estadual destinada a gastos com ASPS

R\$1	
Receitas consideradas para fins de limite constitucional	Receita Realizada
Receita tributária arrecadada pelo Tesouro estadual	40.322.326.325
(+) Receita de dívida ativa dos referidos tributos	430.015.783
(+) Receita de multas e juros de mora dos referidos tributos	404.465.669
(+) Receita de multas e juros de mora da dívida ativa dos referidos tributos	77.520.349
(-) Transferências a municípios	9.145.915.436
	25.965.968
(-) Receitas classificadas na FR 01 – tributárias não oriundas de impostos	
Receita líquida de impostos arrecadados pelo Tesouro estadual (A)	32.062.446.722
Mínimo constitucional de aplicação em ASPS = 12% de (A)	3.847.493.607

Fonte: SIG

Tabela 211 – Cálculo do mínimo da receita líquida de impostos arrecadada pelo Tesouro estadual destinada a gastos com MDE

R\$1	
Receitas consideradas para fins de limite constitucional	Receita Realizada
Receita tributária arrecadada pelo Tesouro estadual	40.322.326.325
(+) Receita de dívida ativa dos referidos tributos	430.015.783
(+) Receita de multas e juros de mora dos referidos tributos	404.465.669
(+) Receita de multas e juros de mora da dívida ativa dos referidos tributos	77.520.349
(-) Transferências a municípios	9.145.915.436
	25.965.968
(-) Receitas classificadas na FR 01 – tributárias não oriundas de impostos	
Receita líquida de impostos arrecadados pelo Tesouro estadual (A)	32.062.446.722
Mínimo constitucional de aplicação em MDE= 25% de (A)	8.015.611.681

Fonte: SIG.

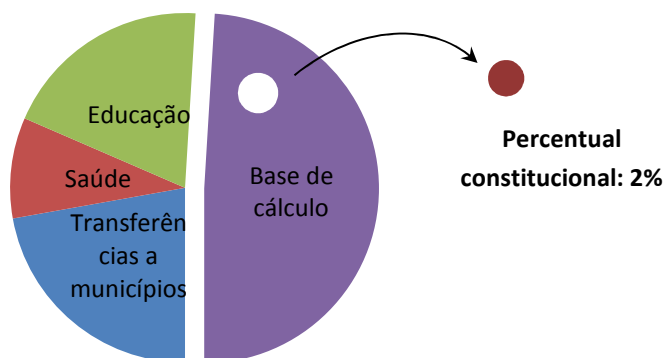
Com base nos quadros apresentados, o Estado do Rio de Janeiro deveria destinar à FAPERJ o montante de R\$404.506.148, que corresponde a 2% da receita tributária líquida, conforme se demonstra:

Tabela 212 – Cálculo do limite constitucional

R\$1

Receitas consideradas para fins de limite constitucional	Receita Realizada
Receita tributária (A)	41.234.328.126
(-) Transferências a municípios	9.145.915.436
(-) Mínimo constitucional de aplicação em ASPS	3.847.493.607
(-) Mínimo constitucional de aplicação em MDE	8.015.611.681
Base de cálculo Faperj (B)	20.225.307.402
Mínimo constitucional (2% de B)	404.506.148

Fonte: SIG.



6.3.2.2 – Despesa

A execução orçamentária da FAPERJ atingiu em 2014 a importância de R\$408.994.326, conforme discriminado a seguir por grupo de despesa:

Tabela 213 – Execução orçamentária / despesa liquidada

R\$1

Descrição	Valor Liquidado
Despesa corrente (a)	260.855.267
Pessoal e encargos	6.016.457
Outras despesas	254.838.810
Despesa de capital (b)	148.139.058
Investimentos	141.139.058
Inversões Financeiras	7.000.000
Total (a+b)	408.994.326

Fonte: SIG.

6.3.3 – CÁLCULO DO LIMITE CONSTITUCIONAL

Confrontando o limite mínimo constitucional do valor a ser aplicado e o montante da execução orçamentária, conclui-se que o Estado do Rio de Janeiro cumpriu o limite, atingindo 2,02% da receita tributária apurada como base de cálculo, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 214 – Demonstrativo da aplicação / limite constitucional

R\$1

Descrição	Despesa empenhada/ despesa liquidada
Base de cálculo	20.225.307.402
Valor mínimo a aplicar (2%)	404.506.148
Valor destinado à Faperj	408.994.326
Percentual do valor aplicado pela Faperj	2,02%
Valor aplicado a maior	4.488.178

Fonte: SIG.

Apenas 5% do orçamento da FAPERJ deverá ser empregado em despesas administrativas, incluídas as de pessoal (Lei Complementar Estadual nº 102/02, art. 5º). Em consulta ao Sistema de Informações Gerenciais - SIG, verifiquei que a execução das despesas custeadas com recursos da FAPERJ apresentou o seguinte comportamento:

Tabela 215 – Despesas liquidadas com recursos da FAPERJ na Fonte de Recursos 00 por Unidade Gestora Executante (UGE) e Projeto / Atividade

R\$1

Código da UGE	UGE	Código Proj./Ativ.	Projeto/Atividade	Despesa liquidada	Part.
45200	Empresa de Obras Públicas do Estado do RJ	2223	Desenv de Estudos e Pesquisa Através da UEZO	579.191	0,14%
		2224	Apoio à Pesquisa na Administ Pública Estadual	6.837.348	1,67%
120200	Subsecretaria	2010	Prest Serv entre Órg Est/ Aquis Comb e Lubrif (*)	20.415	0,00%
150100	Secretaria de Estado de Cultura	2224	Apoio à Pesquisa na Administ Pública Estadual	960.000	0,23%
200900	Subsecretaria Adj. do Tesouro Estadual	8021	Pagamento Despesas Serviços Utilidade Pública (*)	76.303	0,02%
390100	Subsecretaria de Comunicação Social	2016	Manut Ativid Operacionais / Administrativas(*)	53.792	0,01%
		2224	Apoio à Pesquisa na Administ Pública Estadual	833.249	0,20%
400100	Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia	1513	Núcl de Pesquisa e Tecnol p/Desenv Socioecon	1.722.718	0,42%
		3014	Inovação Tecnológica	1.493.757	0,37%
403200	Centro de Tecn de Inform. e Comun do ERJ	1069	Tecnologia da Inform p/ Gest Pública- PRODERJ	5.000.000	1,22%
404100	Fundação C.C.F. de Amparo à Pesquisa do ERJ - Faperj	1513	Núcl de Pesquisa e Tecnol p/Desenv Socioecon	53.765.655	13,15%
		2016	Manut Ativid Operacionais / Administrativas (*)	2.073.467	0,51%
		2224	Apoio à Pesquisa na Administ Pública Estadual	30.455.644	7,45%
		2232	Desenvol Estudos e Pesquisas através FAPERJ	101.641.010	24,85%

		2265	Apoio ao Pesquisador na Empresa	126.540	0,03%
		2467	Despesas Obrigatórias (*)	36.840	0,01%
		2660	Pessoal e Encargos Sociais (*)	6.209.252	1,52%
		3014	Inovação Tecnológica	28.292.947	6,92%
		3945	Nova sede da FAPERJ	14.931.119	3,65%
		4137	Apoio a Estudantes e Pesquisadores	88.692.184	21,69%
		8021	Pagamento Despesas Serviços Utilidade Pública (*)	1.963.355	0,48%
404310	Administração Central	2153	Desenv de Estudos e Pesquisas através da UERJ	36.279.106	8,87%
404500	Fund Univ Est Norte Fluminense Darcy Ribeiro	2157	Desenv Estudos e Pesquisas através da UENF	10.321.710	2,52%
404600	Fund Centro Ciên Educ Sup Distân do Est RJ	8038	Apoio à Formação Superior à Distância CECIERJ	16.628.726	4,07%
Total das Despesas da Faperj				408.994.326	100,00%
(*) Total com despesas administrativas da Faperj				8.470.069	2,07%

Fonte SIG

Pode-se concluir que foram liquidados R\$8.470.069 em despesas com atividades administrativas, correspondentes a 2,07% da despesa realizada pela FAPERJ. Dessa forma, foi respeitado o limite legal de 5%, preconizado pela Lei Complementar Estadual nº 102/02.

6.3.4 – DAS DISPONIBILIDADES A RECEBER

Em consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM), observa-se a existência de saldo de R\$760.525.282 na conta contábil “7.9.9.9.12.01 - Créditos a Receber - art. 332 CE”, com valores remanescentes desde 1997:

Tabela 216 – Disponibilidades a receber / saldo em 2014

R\$1

Exercício/Conta corrente	Saldo anterior	Inscrição	Baixa	Saldo final
199742498675000152	58.665.262	-	1.365.870	57.299.393
199842498675000152	137.814.068	-	-	137.814.068
199942498675000152	111.146.542	-	-	111.146.542
200042498675000152	113.512.669	-	-	113.512.669
200142498675000152	102.751.654	-	-	102.751.654
200242498675000152	139.234.418	-	-	139.234.418
200342498675000152	5.445.769	-	-	5.445.769
201342498675000152	74.353.101		74.353.101	0
201442498675000152	-	407.238.712	313.917.943	93.320.769
Total	742.923.483	407.238.712	389.636.914	760.525.282

Fonte: SIAFEM.

Pode-se verificar a existência de uma prática adotada e reiterada pelas administrações passadas, de repassar apenas parcialmente os valores a serem aplicados pela Fundação.

Verifica-se a existência de saldo a repassar à FAPERJ de 1997 a 2003. Em 2013, também houve saldo, apesar da situação ter sido regularizada, conforme tabela anterior, e em 2014 também restou saldo. Os valores relativos aos exercícios anteriores a 2003 se referem a uma obrigação de investimento na área de ciência e tecnologia que o Estado deveria ter promovido no passado e ainda não o fez.

Essa situação já foi demonstrada e ressalvada nas contas de gestão de 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013, gerando determinações para que a Secretaria Estadual de Fazenda (SEFAZ) e a Contadoria Geral do Estado (CGE) adotassem medidas pertinentes para que fossem disponibilizados, a favor da FAPERJ, os recursos registrados na conta contábil nº 1.9.9.3.2.01.00 até 2012, e, no exercício de 2013, reclassificados na conta contábil nº 7.9.9.9.12.01, qualificados como “Créditos a receber”, conforme disposto no art. 332 da Constituição Estadual.

Nas fls. 261/262, a Auditoria Geral do Estado assim se manifestou sobre a questão:

De acordo com a CI SEFAZ/SUPOF n.º 31, de 17 de março de 2015, a Subsecretaria de Política Fiscal da Secretaria de Estado de Fazenda, informa que:

.. no Parecer PGE/PSP?FBM n.º 16/2013, de 18 de dezembro de 2013, constante do Processo E-04/068/1156/2013, a Procuradoria Geral do Estado reconheceu a ocorrência de prescrição dos créditos decorrentes de diferenças nos repasses realizados à FAPERJ, no período de 1997 a 2003.

Ademais, a Procuradoria Geral do Estado afirma que o reconhecimento de dívida pelo Estado e o registro contábil de crédito na rubrica própria da FAPERJ constitui ato de natureza administrativa privativo do Poder Executivo.

Diante do exposto, entendemos que o citado Parecer da PGE é conclusivo e confere respaldo às providências contábeis.

Tal posicionamento já foi demonstrado anteriormente, inobstante o parecer da Procuradoria Geral do Estado - PGE no sentido de que os créditos componentes da conta “Créditos a receber” não poderiam mais ser repassados em virtude do advento da prescrição. Com efeito, tal argumento não merece prosperar, visto que, desde 2007, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) determina a disponibilização efetiva de tais créditos à FAPERJ. Apesar disso, não houve repasse desses recursos e, portanto, tal fato decorreu de decisão voluntária da gestão estadual.

Este fato será objeto **da Observação nº 40, Ressalva nº 14 e Determinações nºs 46 e 47.**

Nesse caso, determina-se, ainda, que os “Créditos a receber” da FAPERJ permaneçam evidenciados na contabilidade até que o Estado do Rio de Janeiro - ERJ cumpra com sua obrigação.

6.4 – APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (ASPS)

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e mediante o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988.

Para fortalecer o cumprimento do dever do poder público e garantir o direito do cidadão, a Constituição Federal de 1988, a partir da Emenda Constitucional nº 29/00, estabeleceu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam aplicar recursos mínimos em ações de saúde. De acordo com o §3º do art. 198 da Constituição Federal de 1988, esses recursos seriam definidos por meio de Lei Complementar.

Em 16 de janeiro de 2012, o Governo Federal sancionou a Lei Complementar Federal nº 141, que regulamentou o §3º do art. 198 da Constituição Federal, mantendo mesmo percentual e base de cálculo anteriormente definidos no inciso II do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Além disso, a Lei Complementar Federal estabeleceu vários parâmetros no âmbito da saúde, consolidou princípios que já constavam de outros dispositivos legais, tais como os da Lei Federal nº 8.080/90, e estabeleceu diretrizes para aplicação dos recursos neste segmento.

Dentre os vários dispositivos constantes da lei, ressalta-se a definição expressa das parcelas que comporão a base de cálculo para apuração do percentual mínimo a ser aplicado, bem como as despesas que poderão e as que não poderão ser enquadradas como ações e serviços públicos de saúde, adotadas quando da análise do cumprimento do limite constitucional.

Ainda no exercício de 2012, o Governo Federal editou o Decreto nº 7.827, de 16.10.12, que regulamentou a Lei Complementar Federal nº 141/12. No art. 27, caput e §1º do referido dispositivo, foi estabelecido:

Art. 27 – Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir da execução orçamentária do ano de 2013.

§ 1º A verificação anual do cumprimento do limite mínimo dos recursos aplicados em ações e serviços públicos de saúde nos termos da Lei Complementar nº 141, de 2012, e deste Decreto, será realizada a partir de 2014, com base na execução orçamentária do ano de 2013, sem prejuízo das exigências legais e controles adotados antes da entrada em vigor da Lei Complementar nº 141, de 2012.

Conforme se observa, a partir de 2013, os entes da federação deveriam incorporar todos os parâmetros definidos na Lei Complementar.

No que toca à análise dos gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS, custeados com recursos da Fonte de Recursos 22 (Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – FECF), cabe tecer comentários sobre as mudanças de posicionamento que ocorreram no âmbito do TCE-RJ desde a promulgação da Lei Complementar Federal nº 141/12.

Quando do exame das Contas de Governo de 2012 e dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do 1º ao 4º bimestre de 2013, o entendimento predominante era de que os recursos do FECF deveriam ser incluídos na base de cálculo do referido limite, porém as despesas custeadas com esta fonte de recursos não deveriam ser computadas para o cálculo.

Contudo, em 20.12.13, foi enviado a este Tribunal o Parecer nº 1.430/13, da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde – Advocacia Geral da União, sobre a aplicação das receitas provenientes do FECF no percentual mínimo em ações e serviços de saúde (processo TCE-RJ nº 119.161-7/13). O entendimento do consultor jurídico, constante do referido documento, é de que os recursos oriundos de tal fundo podem ser contabilizados como despesas em saúde, desde que: (i) sejam aplicados em ações de serviço de saúde assim definidos pela Lei Complementar Federal nº 141/12; (ii) transitem e sejam aplicados conforme regramento do Fundo de Saúde do ente; e (iii) tenham contribuído na formação do cálculo do montante mínimo a ser aplicado em ações e serviços de saúde e não sejam oriundos de operações financeiras contratadas com esse objetivo específico de aplicação.

Em 01.04.14, o Plenário desta Corte, aprovando o voto do Conselheiro Sr. José Maurício de Lima Nolasco, relator do processo TCE-RJ nº 119.161-7/13, após parecer da Procuradoria-Geral do TCE-RJ, ratificou o entendimento da Advocacia Geral da União, posicionamento que será aplicado nas presentes Contas de Governo para análise dos gastos em ações e serviços públicos de saúde.

6.4.1 – RECEITAS INCLUÍDAS NA BASE DE CÁLCULO

As receitas que compõem a base de cálculo para a apuração do percentual mínimo dos gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS são definidas no art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12. A receita líquida desses impostos efetivamente arrecadada, no exercício de 2014, atingiu o montante de R\$33.876.944.355, conforme se demonstra:

Tabela 217 – Receitas para apuração da aplicação em ações e serviços públicos de saúde

R\$1

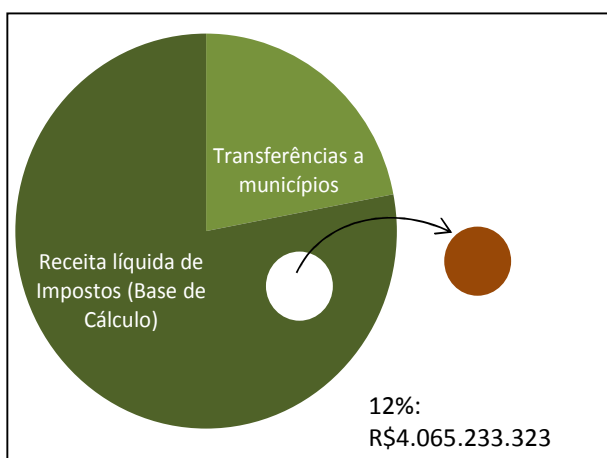
Receitas para apuração da aplicação em ações e serviços públicos de saúde	Previsão inicial	Previsão atualizada (A)	Receitas realizadas até o bimestre (B)	(B/A)%
Receita de impostos líquida (I)	42.682.374.298	42.641.987.292	41.212.898.508	96,65
Impostos s/ Transmissão "causa mortis" e Doação - ITCD	623.653.239	622.753.400	686.650.964	110,26
Imposto s/ Circulação de Mercad. e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS	36.428.767.043	36.398.750.197	34.492.983.326	94,76
Imposto s/ Propriedade de Veículos Automotores - IPVA	2.096.030.592	2.093.678.611	2.029.100.712	96,92
Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF	2.825.114.317	2.821.664.019	3.091.054.047	109,55
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos dos Impostos	293.715.026	293.172.399	404.459.498	137,96
Dívida Ativa dos impostos	259.297.081	256.559.833	431.635.413	168,24
Multas, juros de mora, atualização monetária e outros encargos da Dívida Ativa dos impostos	155.797.000	155.408.833	77.014.549	49,56
Receita de transferências constitucionais e legais (II)	2.100.370.390	2.136.639.153	2.014.947.091	94,30
Cota-parte FPE	1.101.329.655	1.120.192.215	1.109.227.793	99,02
Cota-parte IPI-Exportação	913.264.673	929.176.407	819.943.235	88,24
Compensações financeiras provenientes de impostos e transferências constitucionais	85.776.062	87.270.531	85.776.064	98,29
Desoneração ICMS (LC 87/96)	85.776.062	87.270.531	85.776.064	98,29
Outras	0,00	0,00	0,00	0
Deduções de transferências constitucionais aos municípios (III)	9.809.887.134	9.803.411.548	9.350.901.245	95,38
Parcela do ICMS repassada aos municípios	8.476.124.444	8.467.023.190	8.030.126.038	94,84
Parcela do IPVA repassada aos municípios	1.105.446.522	1.104.094.257	1.115.789.397	101,06
Parcela da cota-parte do IPI-Exportação repassada aos municípios	228.316.168	232.294.101	204.985.809	88,24
Total das receitas para apuração da aplicação em ações e serviços públicos de saúde (IV) = I + II - III	34.972.857.554	34.975.214.897	33.876.944.355	96,86

Fonte: SIG.

A receita líquida de impostos anteriormente apurada se coaduna com o saldo apresentado nos relatórios da Contadoria Geral do Estado - CGE e da Auditoria Geral do Estado - AGE e com o valor publicado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), relativo ao 6º bimestre de 2014.

Depreende-se que o valor aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS, no exercício em análise, deveria ser igual ou superior a **R\$4.065.233.323**, correspondente a **12%** da base apurada.

Gráfico 73 – Mínimo a ser aplicado em ASPS



Fonte: SIG.

6.4.2 – DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Conforme disposto no art. 24 da Lei Complementar Federal nº 141/12, para efeito do cálculo dos recursos mínimos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, 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.

O Manual de Demonstrativos Fiscais (5ª edição) traz disposições para a verificação do cumprimento dos limites constitucionais relativos à Saúde. Segundo o referido manual²³⁴, para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados anualmente em ações e serviços públicos de saúde, serão consideradas as despesas (i) pagas, (ii) liquidadas e inscritas

²³⁴ Anexo 12, seção 03.12.05.01 (pg. 407).

em Restos a Pagar; e (iii) empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite da disponibilidade de caixa do exercício.

O valor das despesas empenhadas com a função de governo Saúde atingiu, ao final de 2014, **R\$5.511.446.308**, tendo sido liquidados **R\$5.486.851.282**²³⁵.

6.4.2.1 – Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo

6.4.2.1.1 – Despesas que não se enquadram no conceito de Ações e Serviços Públicos de Saúde

Algumas despesas da função Saúde não podem ser computadas para fins de apuração do percentual mínimo. Os artigos 3º e 4º da Lei Complementar Federal nº 141/12 dispõem, respectivamente, sobre as despesas que serão consideradas e as que não serão consideradas como Ações e Serviços Públicos de Saúde para tal finalidade.

Desde a análise do exercício de 2012, a Contadoria Geral do Estado e a Auditoria Geral do Estado já excluem despesas que não são consideradas como Ações e Serviços Públicos de Saúde nos termos da referida lei. No exercício de 2014 foram deduzidos R\$1.419.726.903, conforme evidenciado no quadro a seguir:

**Tabela 218 – Despesas não computadas pela CGE e AGE
para aplicação em ASPS - 2014**

R\$1	
Deduções	Despesa empenhada (R\$)
Despesas intraorçamentárias c/transferências para fundação de saúde (subelemento 33913930)	322.898.381
Despesas com juros sobre a dívida por contrato interna (subelemento 32902101)	369.395
Despesas com juros, multas e demais encargos/impostos (subelementos 33903992 e 33904723)	808.376
Despesas com juros, multas e demais encargos/INSS sobre pessoal (subelemento 31901308)	199.604
Despesas com restituições (subelementos 33909302 e 44909302)	3.071.294
Despesas referentes ao Iaserj (UO 2931)	27.055.307
Despesas com operações de crédito (FR11)	24.102.946
Despesas com transferências SUS (FR25)	779.218.939
Despesas com recursos de outras fontes diferentes de 00, 06, 07, 22 e 23 (FR10 e FR13)	262.002.661
Total	1.419.726.903

Fonte: SIG e Relatórios da CGE e AGE.

²³⁵ Esses valores incluem as despesas intraorçamentárias.

Ressalta-se que não houve despesas na função Saúde com fonte de recursos 06 e 07.

Apesar das deduções já efetuadas pelo Estado, a análise dos empenhos das despesas custeadas com Fonte de Recursos 00, 22 e 23 na função Saúde não excluídas pela Contadoria Geral do Estado e pela Auditoria Geral do Estado revelou as seguintes despesas que não se enquadram no conceito de Ações e Serviços Públicos de Saúde:

a) Despesas com o Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro (IASERJ)

Além das despesas custeadas diretamente pelo IASERJ, já glosadas pela Contadoria Geral do Estado e a Auditoria Geral do Estado, verifica-se, na Unidade Orçamentária 2961 – Fundo Estadual de Saúde, a existência de diversas despesas referentes à prestação de serviços de água, energia elétrica e outros (coleta de resíduos, lavanderia, manutenção de equipamentos), exclusivamente ao instituto, no total de R\$5.356.167 (doc. TCE-RJ nº 7.737-7/15).

Ainda, verifica-se a existência de despesas para remunerar a prestação de outros serviços a diversas unidades da rede da Secretaria Estadual de Saúde, incluído o IASERJ, no valor de R\$6.592.061 (doc. TCE-RJ nº 7.737-7/15).

Entretanto, a descrição do empenho não possibilita identificar o rateio das despesas especificamente referentes ao instituto, impossibilitando a exclusão destas para efeito de cumprimento do limite constitucional, conforme já apontado nas Contas de Governo de 2013.

Este fato será objeto da **Observação nº 45 e Determinação nº 53**.

b) Despesas de saúde com funcionários de entidade específica

Foram realizadas despesas em saúde com funcionários do Instituto Vital Brazil (IVB), no valor de R\$1.161.993, sendo R\$1.131.427 no subelemento 33900501 (Outros Benefícios Previdenciários) e R\$30.567 no subelemento 33903982 (Serviços Técnicos Profissionais). Essas despesas não atendem ao princípio da universalidade, tendo em vista que se destinam a grupo de servidores específico (doc. TCE-RJ nº 7.737-7/15).

Cabe ressaltar que este fato já foi apontado quando da análise das Contas de Governo de 2013.

c) Despesas com programas de alimentação

Foram realizadas despesas com gêneros alimentícios para consumo dos funcionários do Instituto Vital Brazil e para o Centro de Estudo e Pesquisa do Envelhecimento (CEPE) – Programa Pró-Idoso, também do mesmo Instituto (Doc. TCE-RJ nº 7.737-7/15), ambas encontradas no subelemento 33903020 (Produtos Alimentícios e Bebidas), perfazendo o total de R\$141.078. Tais despesas são vedadas pelo inciso IV do art. 4º da Lei Complementar Federal nº 141/12 para o cômputo do limite constitucional.

d) Despesas com pensões especiais

Foram realizadas despesas com pensões especiais (subelemento 33905901) a funcionários do Instituto Vital Brazil, no valor de R\$3.260 (doc. TCE-RJ nº 7.737-7/15). Estas despesas não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de apuração dos percentuais mínimos, conforme inciso I do art. 4º da Lei Complementar Federal nº 141/12.

Na tabela a seguir, evidenciam-se as despesas consideradas incompatíveis com o conceito de Ações e Serviços Públicos de Saúde, não excluídas pela Contadoria Geral do Estado nem pela Auditoria Geral do Estado.

Tabela 219 – Deduções com base na análise de empenhos

R\$1			
Deduções não efetuadas pela CGE e pela AGE	Despesas empenhadas	Despesas liquidadas	Despesas inscritas em restos a pagar não processados
Despesas exclusivamente com o Iaserj na UO 2961	5.356.167	5.356.167	-
Despesas de saúde com funcionários de entidade específica	1.161.993	1.161.993	-
Despesas com programas de alimentação	141.078	141.078	-
Despesas com pensões especiais	3.260	3.260	-
Total	6.662.498	6.662.498	-

Fonte: SIG.

Ressalta-se que a existência de despesas incompatíveis com o conceito de Ações e Serviços Públicos de Saúde já foi objeto de determinação nas Contas de Governo de 2013.

Os itens *b*, *c* e *d* serão objeto da **Observação nº 41**, **Ressalva nº 15** e **Determinação nº 48**.

6.4.2.2 – Unidades orçamentárias responsáveis pelas despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde

Além das exigências para o cálculo do percentual mínimo em relação ao conceito de Ações e Serviços Públicos de Saúde já apontadas, a Lei Complementar Federal nº 141/12 traz, no parágrafo único de seu artigo 2º, a obrigatoriedade de que as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde sejam financiadas com recursos movimentados por meio do respectivo Fundo, no caso, o Fundo Estadual de Saúde (FES). Os artigos 14 e 16 da mesma lei ainda acrescentam:

Art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

Art. 16. O repasse dos recursos previstos nos arts. 6º a 8º será feito diretamente ao Fundo de Saúde do respectivo ente da Federação e, no caso da União, também às demais unidades orçamentárias do Ministério da Saúde.

O Parecer nº 1.430/13, da consultoria jurídica junto ao Ministério da Saúde – Advocacia Geral da União, já abordou esta obrigatoriedade especificamente a respeito do FECP. A análise dos empenhos demonstrou que os gastos com esta fonte de recursos que não passaram pelo Fundo Estadual de Saúde já haviam sido excluídos do cálculo do montante mínimo por outros critérios. Assim, todos os empenhos incluídos no cálculo com recurso do FECP atenderam à exigência do Ministério da Saúde, de movimentação pelo Fundo de Saúde.

Muito embora esta exigência tenha sido cumprida em relação ao FECP, verificou-se que foram realizadas despesas computadas para o cálculo de Ações e Serviços Públicos de Saúde por outras unidades orçamentárias, sem passar pelo Fundo Estadual de Saúde, quais sejam, a Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro, o Instituto Vital Brazil e a própria Secretaria de Estado de Saúde, descumprindo o disposto na Lei Complementar Federal nº 141/12, conforme evidenciado a seguir:

Tabela 220 – Despesas em ASPS não movimentadas pelo Fundo Estadual de Saúde

Unidades Orçamentárias	Valores empenhados		
	FR00	FR22	FR23
2901 - Secretaria de Estado de Saúde	4.103.961	0	0
2931 – Iaserj (*)	27.055.307	0	0
2942 - Fundação Saúde do ERJ	0	0	319.799.699
2971 - Instituto Vital Brazil S.A.	60.665.260	0	0

Fonte: SIG.

(*) As despesas da UO Iaserj foram integralmente expurgadas, conforme apontado no subitem 6.4.2.1.1.

Ressalta-se que a gestão de Ações e Serviços Públicos de Saúde por unidades gestoras executantes diversas do Fundo Estadual de Saúde já foi objeto de determinação nas Contas de Governo de 2013.

Este fato será objeto da **Observação nº 42, Ressalva nº 16 e Determinações nºs 49 e 53.**

6.4.2.3 – Disponibilidade de caixa para inscrição de Restos a Pagar

Poderão ser consideradas como despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar (RP) até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo, nos termos do inciso II do art. 24 da Lei Complementar Federal nº 141/12.

Conforme mencionado no subtópico 6.4.2.2, as despesas com saúde não foram centralizadas no Fundo Estadual de Saúde, em desacordo com o que estabelece a lei e prejudicando o controle das disponibilidades financeiras. Destaca-se, ainda, que as disponibilidades estão dispostas por Unidade Gestora Executante e não por Unidade Orçamentária.

A tabela a seguir demonstra o controle financeiro das Unidades Gestoras Executantes que executaram despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde, consideradas para efeito do limite constitucional.

Tabela 221 – Controle financeiro por UGE, considerando as fontes de recursos 00, 22 e 23, após a inscrição dos Restos a Pagar 2014 no ERJ

R\$1											
UGE	FR	Disponib.	Obrig. Exerc.	Consignação	Depósitos Diversas Origens	Entid. Ag. Credores	Depósito Tesouro	DDO/ FUNDEB	Sentença Judicial	Restos a pagar	Disp. Financ. Fte.
045200 EMOP	- 00	212	14.162.399	2.545.905	0	0	0	0	1.629.790	886.797	(19.224.679)
045200 EMOP	- 22	368	1.416.150	261.096	0	0	0	0	0	123.639	(1.800.518)
120200 Subsecretaria	- 00	0	3.972.888	0	0	0	0	0	0	150.450	(4.123.338)
120200 Subsecretaria	- 22	0	103.110	0	0	0	0	0	0	0	(103.110)
120200 Subsecretaria	- 23	0	20.078	0	0	0	0	0	0	0	(20.078)
140100 Segov	- 00	0	3.316.060	996.958	0	0	0	0	0	8.440	(4.321.459)
160100 Sesdec	- 00	0	34.724.388	54.533.202	0	0	0	0	583	10.721.447	(99.979.620)
160100 Sesdec	- 22	0	1.289.736	32.242	0	0	0	0	0	318.388	(1.640.366)
200900 Suate	- 00	0	12.970.890	0	0	0	0	0	0	10.713	(12.981.603)
200900 Suate	- 22	0	14.074.890	0	0	0	0	0	0	0	(14.074.890)
210600 Subs. Militar	- 00	0	1.267.542	346.561	0	0	0	0	0	0	(1.614.104)
243100 Inea	- 00	0	737.755	72.947	0	0	0	0	0	210	(810.911)
250100 Seap	- 00	199.094	94.505.341	20.311.910	0	0	0	0	0	713.901	(115.332.058)
290100 SES	- 00	0	37.862	0	0	0	0	0	0	9.140	(47.002)
293100 Iaserj	- 00	0	1.981.273	3.734.473	0	0	0	0	13.795.941	11.916	(19.523.603)

293100 Iaserj	-	22	0	0	2.280	0	0	0	0	0	0	(2.280)
294200 Fundação Saúde	-	23	22.129.138	9.869.008	2.886.487	0	0	0	0	0	5.367.639	4.006.003
296100 FES	-	00	18.984.103	528.577.681	38.162.341	0	44.813	0	0	128.993	40.103.133	(588.032.858)
296100 FES	-	22	9.620.456	124.147.798	19.090.060	0	0	0	0	0	14.509.371	(148.126.774)
297100 IVB	-	00	530	24.196.916	2.850.448	0	0	0	0	1.143	432.069	(27.480.046)
297100 IVB	-	22	2.056	0	239.111	0	0	0	0	0	108.839	(345.895)
320100 SEASDH	-	00	3.874.825	2.022.022	338.553	0	0	0	0	0	104.475	1.409.776
320100 SEASDH	-	22	6.935.163	2.116.241	164.042	0	0	0	0	0	218.417	4.436.464
390100 Secom	-	00	0	12.715.235	88.495	0	0	0	0	0	19.628	(12.823.357)
390100 Secom	-	22	0	585.446	14.416	0	0	0	0	0	0	(599.863)
403200 Proderj	-	00	160.649	12.311.158	1.982.623	0	0	0	0	0	46.907	(14.180.038)
403200 Proderj	-	22	0	922.919	17.158	0	0	0	0	0	0	(940.077)
404310 Adm. Central	-	00	12.218.732	79.215.548	23.723.913	0	0	0	0	674.675	294.896	(91.690.300)
404310 Adm. Central	-	22	457.155	1.324.842	136.243	0	0	0	0	0	3.090	(1.007.020)
404310 Adm. Central	-	23	0	1.470	1.034	0	0	0	0	0	0	(2.504)
424100 FIA	-	00	30.423	2.246.202	995.934	0	0	0	0	1.822	0	(3.213.534)
424100 FIA	-	22	0	5.205.595	44.766	0	0	0	0	0	9.673	(5.260.034)
Total			74.612.903	990.038.442	173.573.197	0	44.813	0	0	16.232.948	74.173.178	(1.179.449.676)

Notas: 1) posição 13/14; 2) controle financeiro por UGE e FR, após a inscrição dos restos a pagar.

Conforme demonstrado, as Unidades Gestoras Executantes acima indicadas não apresentaram disponibilidade de recursos suficientes para cobrir suas obrigações. Entretanto, não se pode afirmar que o Estado não possuía recursos suficientes, tendo em vista que não faz parte da sistemática do controle financeiro transferir as disponibilidades financeiras necessárias para as Unidade Gestora Executante a fim de arcarem com compromissos assumidos, mostrando-se, assim, a análise das disponibilidades por Unidade Gestora Executante e fonte de recursos precária para avaliação do dispositivo legal.

Ressalta-se que a impossibilidade de apuração da disponibilidade de caixa do Fundo Estadual de Saúde já foi objeto de determinação nas Contas de Gestão de 2013.

Analisando o demonstrativo consolidado da disponibilidade de caixa, constante do Relatório de Gestão Fiscal, verifica-se que as Fontes de Recursos 00 e 22 apresentaram saldo negativo, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 222 – Controle financeiro por FR após a inscrição dos Restos a Pagar 2014 no ERJ

R\$1

FR	Disponibilidade bruta	Obrigações financeiras	Disponibilidade financeira antes da inscrição do RPNP	Restos a Pagar	Empenhos cancelados e não inscritos por insuficiência financeira
00	1.127.670.131	1.954.638.039	(826.967.908)	173.942	247.927.576
22	277.494.148	347.476.840	(69.982.692)	30.136	-
23	22.129.138	12.778.091	9.351.047	5.367.627	-
Total	1.427.293.417	2.314.892.970	(887.599.553)	5.571.705	247.927.576

Fonte: RGF 3º Quadrimestre.

O demonstrativo anterior evidencia disponibilidade financeira apenas na Fonte de Recurso 23, não sendo possível determinar qual função de governo terá o pagamento preterido em decorrência da falta de disponibilidade financeira.

O intuito do legislador, ao promulgar a Lei Complementar Federal nº 141/12 visa garantir a existência de recursos disponíveis para custear as despesas consideradas para efeito do limite constitucional. Conforme demonstrado, o Estado não possuía recursos suficientes nas Fontes de Recursos 00 e 22 para arcar com todas as obrigações assumidas. Em pesquisa realizada em 23.04.15, verificou-se que nenhum Restos a Pagar havia sido cancelado e que o Estado havia

pago, até a referida data, aproximadamente 37% dos Restos a Pagar Processados e 66% dos Restos a Pagar Não Processados referentes à função Saúde.

Este fato será objeto da **Observação nº 43, Ressalva nº 17 e Determinação nº 50.**

6.4.3 – APURAÇÃO DO LIMITE CONSTITUCIONAL

Quando as despesas de Ações e Serviços Públicos de Saúde no exercício anterior não alcançarem 12% da receita constitucionalmente prevista, tal valor deve ser acrescido ao percentual do exercício seguinte. Da mesma forma, quando os Restos a Pagar inscritos no ano anterior forem cancelados em um montante acima da diferença entre o valor executado e o limite mínimo constitucional, considera-se que o limite do exercício anterior não foi alcançado e esta quantia também deve ser somada ao valor mínimo do exercício atual, conforme dispõe a 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, *in verbis*:

A disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar, considerados para cumprimento do percentual mínimo e posteriormente cancelados ou prescritos, deve ser necessariamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde. Essa aplicação deverá acontecer até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente.

Caso seja verificado o não cumprimento do percentual mínimo de aplicação em ASPS, o valor correspondente à diferença entre o percentual aplicado e o mínimo previsto na Lei Complementar nº141/12 deverá ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis.

Em 2013, o Estado atingiu o percentual mínimo de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde. Além disso, os Restos a Pagar cancelados em 2014 (R\$1.379.792) foram inferiores ao valor que excedeu o percentual mínimo de gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde (R\$9.070.574). Assim, o valor mínimo a ser atingido no exercício de 2014 continua sendo R\$4.065.233.323.

Feitas as referidas considerações, demonstra-se na tabela a seguir o total das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde e suas respectivas deduções:

Tabela 223 – Percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

R\$1

Total das despesas com saúde (I)	5.511.446.308	
	Despesas executadas	
	Liquidadas até o bimestre (d)	Inscritas em Restos a Pagar não Processados até o bimestre (e)
Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo		
Despesas com inativos e pensionistas (II)	-	-
Despesas com assistência à saúde que não atendem ao princípio universal (III)	33.573.467	-
Despesas com o Iaserj (UO 2931)	27.055.307	-
Despesas com o Iaserj (outras UO)	5.356.167	-
Despesas com assistência à saúde aos funcionários de entidade específica	1.161.993	-
Despesas custeadas com outros recursos (IV)	1.046.097.147	19.227.399
Recursos de transferência do SUS (FR25)	762.995.813	16.223.126
Recursos com operações de crédito (FR11)	24.102.946	-
Outras fontes de recursos	258.998.388	3.004.273
FR 10	249.686.495	3.004.273
FR 13	9.311.893	-
Outras ações e serviços não computados (V)	327.491.388	-
Juros sobre a dívida por contrato	369.395	-
Juros e multas s/impostos (subelementos 33903992 e 33904723)	808.376	-
Juros e multa INSS s/pessoal (subelemento 31901308)	199.604	-
Indenizações e restituições (subelementos 33909302 e 44909302)	3.071.294	-
Programas de alimentação	141.078	-
Pensões especiais (subelemento 33905901)	3.260	-
Repasse à Fundação (subelemento 33913930)	322.898.381	-
Total das despesas com saúde não computadas (VI)	1.426.389.401	
Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde (VII) = (I - VI)	4.085.056.907	
Percentual de aplicação em ações e serviços públicos de saúde sobre a receita de impostos líquida e transferências constitucionais e legais (VII%) = limite constitucional 12%	12,06%	
Valor referente à diferença entre o valor executado e o limite constitucional (VII - 12)/100 x ivb)	19.823.584	

Fonte: SIG.

Da tabela anterior, constata-se que o Governo do Estado do Rio de Janeiro cumpriu o estabelecido na legislação em vigor, ao aplicar 12,06% das receitas que compõem a base de cálculo em ações e serviços públicos de saúde.

O percentual apurado diverge do apresentado pela Contadoria Geral do Estado e pela Auditoria Geral do Estado (12,08%), tendo em vista que estes órgãos não deduziram o montante de R\$6.662.498, relativo a despesas cujos empenhos revelaram incompatibilidade com as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde para fins do mandamento constitucional.

Ressalta-se que, apesar de os recursos do FECP terem sido incluídos tanto na base de cálculo quanto nas despesas executadas com esta fonte, a vigência desses recursos é temporária, tendo sido prorrogada até o ano de 2018. Caso tais recursos não fossem considerados, o gasto com Ações e Serviços Públicos de Saúde atingiria apenas 9,38%. Assim, fica o alerta para a grande dependência do Estado com relação aos recursos do FECP para o cumprimento do percentual mínimo constitucional em saúde.

6.4.4 – METODOLOGIA PARA APRESENTAÇÃO DO DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

O demonstrativo das receitas e despesas com ações e serviços públicos de saúde apresentado pelo TCE-RJ diverge do apresentado pelo Governo do Estado. Apesar de ambos utilizarem o modelo proposto pela 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais para o anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, a metodologia utilizada foi distinta em relação à apresentação das despesas.

Dado o fato que algumas despesas seriam excluídas da apuração por mais de um critério, a ordem em que foram realizadas as glosas alterou alguns dos itens do demonstrativo. Assim, optou-se por informar os recursos de transferências do Sistema Único de Saúde por seus valores integrais. Em seguida, foram realizadas as deduções de despesas com assistência à saúde que não atendem ao princípio de acesso universal, demais despesas custeadas com outros recursos e outras ações e serviços não computados.

O demonstrativo a ser inserido no módulo do controle externo do Sistema de Informação sobre Orçamento Público da Saúde (SIOPS) é demonstrado a seguir:

Tabela 224 – Demonstrativo das receitas e despesas com ações e serviços públicos de saúde no Estado do Rio de Janeiro em 2014

R\$1				
Receitas para apuração da aplicação em ações e serviços públicos de saúde	Previsão inicial	Previsão atualizada (A)	Receitas realizadas até o bimestre (B)	(B/A)%
Receita de impostos líquida (I)	42.682.374.298	42.641.987.292	41.212.898.508	96,65
Impostos s/ Transmissão "causa mortis" e Doação - ITCD	623.653.239	622.753.400	686.650.964	110,26
Imposto s/ Circulação de Mercad. e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS	36.428.767.043	36.398.750.197	34.492.983.326	94,76
Imposto s/ Propriedade de Veículos Automotores - IPVA	2.096.030.592	2.093.678.611	2.029.100.712	96,92
Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF	2.825.114.317	2.821.664.019	3.091.054.047	109,55
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos dos Impostos	293.715.026	293.172.399	404.459.498	137,96
Dívida Ativa dos impostos	259.297.081	256.559.833	431.635.413	168,24
Multas, juros de mora, atualização monetária e outros encargos da Dívida Ativa dos impostos	155.797.000	155.408.833	77.014.549	49,56
Receita de transferências constitucionais e legais (II)	2.100.370.390	2.136.639.153	2.014.947.091	94,30
Cota-parte FPE	1.101.329.655	1.120.192.215	1.109.227.793	99,02
Cota-parte IPI-Exportação	913.264.673	929.176.407	819.943.235	88,24
Compensações financeiras provenientes de impostos e transferências constitucionais	85.776.062	87.270.531	85.776.064	98,29
Desoneração ICMS (LC 87/96)	85.776.062	87.270.531	85.776.064	98,29
Outras	0,00	0,00	0,00	0
Deduções de transferências constitucionais aos municípios (III)	9.809.887.134	9.803.411.548	9.350.901.245	95,38
Parcela do ICMS repassada aos municípios	8.476.124.444	8.467.023.190	8.030.126.038	94,84
Parcela do IPVA repassada aos municípios	1.105.446.522	1.104.094.257	1.115.789.397	101,06
Parcela da cota-parte do IPI-Exportação repassada aos municípios	228.316.168	232.294.101	204.985.809	88,24
Total das receitas para apuração da aplicação em ações e serviços públicos de saúde (IV) = I + II - III	34.972.857.554	34.975.214.897	33.876.944.355	96,86

Fonte: SIG.

Receitas adicionais para financiamento da saúde	Previsão inicial	Previsão atualizada	Receitas realizadas	
			Até o bimestre (b)	% (b/a)x100
Transferências de recursos do SUS	611.376.130	611.376.130	613.143.184	100,29
Provenientes da União	611.376.130	611.376.130	613.143.184	100,29
Provenientes de outros estados	-	-	-	-
Provenientes dos municípios	-	-	-	-
Outras receitas do SUS	-	-	-	-
Transferências voluntárias	18.100.000	18.221.368	4.991.543	27,39
-	-	-	-	-
Outras receitas para financiamento da saúde	443.370.157	442.752.946	415.828.578	93,92
Total de receitas adicionais para financiamento da saúde	1.072.846.287	1.072.350.444	1.033.963.304	96,42

Despesas com saúde (por grupo de natureza da despesa)	Dotação inicial	Dotação atualizada (c)	Despesas executadas		
			Liquidadas até o bimestre (d)	Inscritas em Restos a Pagar não Processados até o bimestre (e)	% ([d+e]/c)
Despesas correntes	5.389.321.069	5.582.310.784	5.352.814.608	23.993.978	96,32%
Pessoal e Encargos Sociais	1.626.670.788	1.176.447.550	1.091.454.363	1.020.205	92,86%
Juros e Encargos da Dívida	656.000	1.078.551	422.551	-	39,18%
Outras Despesas Correntes	3.761.994.281	4.404.784.682	4.260.937.694	22.973.773	97,25%
Despesas de capital	211.441.769	188.781.748	134.036.674	601.048	71,32%
Investimentos	208.232.660	181.704.705	126.959.631	601.048	70,20%
Inversões Financeiras	2.009.109	1.500.000	1.500.000	-	100,00%
Amortização da Dívida	1.200.000	5.577.043	5.577.043	-	100,00%
Total das despesas com saúde (V)	5.600.762.838	5.771.092.531	5.511.446.308		95,50%

Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo	Dotação inicial	Dotação atualizada (c)	Despesas executadas		
			Liquidadas até o bimestre (d)	Inscritas em Restos a Pagar não Processados até o bimestre (e)	% ([d+e]/c)
Despesas com inativos e pensionistas	-	-	-	-	-
Despesas com assistência à saúde que não atendem ao princípio universal (*)	(*)	(*)	33.573.467	-	(*)
Despesas custeadas com outros recursos	1.049.800.785	1.240.569.624	1.046.097.147	19.227.399	87,42%
Recursos de transferência do SUS	666.376.130	862.186.894	762.995.813	16.223.126	90,38%
Recursos com operações de crédito	40.784.000	36.210.125	24.102.946	-	
Outros Recursos	342.640.655	342.172.604	258.988.388	3.004.273	77,45%
Outras ações e serviços não computados (*)	-	-	327.491.388	-	-
Total das despesas com saúde não computadas (V)*			1.426.389.401		*
Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde (VII) = (V - VI)*				4.085.056.907	*
Percentual de aplicação em ações e serviços públicos de saúde sobre a receita de impostos líquida e transferências constitucionais e legais (VII%) = (VII / IVb X 100) - limite constitucional 12%					12,06
Valor referente à diferença entre o valor executado e o limite constitucional (VII - 12) / 100 x IVb)					19.823.584

Fonte: SIG.

(*) Não foi possível abater da dotação inicial e atualizada o montante da despesa realizada no subelemento 33913930, tendo em vista que o SIG não oferece tais informações por subelemento.

(**) A dotação inicial e a atualizada não puderam ser informadas, uma vez que a dedução foi efetuada tendo por base a análise dos empenhos.

6.4.5 – FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO DA SAÚDE

Torna-se necessário proferir comentários acerca do cumprimento das normas da Lei Complementar Federal nº 141/12. Integram o rol de competências do Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio desta Corte de Contas, do sistema de auditoria do Sistema Único de Saúde, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde, a fiscalização do cumprimento dessa Lei, com ênfase no que diz respeito ao art. 38, cujos incisos são descritos a seguir:

- I - à elaboração e execução do Plano de Saúde Plurianual;
- II - ao cumprimento das metas para a saúde estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- III - à aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, observadas as regras previstas nesta lei complementar;
- IV - às transferências dos recursos aos Fundos de Saúde;
- V - à aplicação dos recursos vinculados ao SUS;
- VI - à destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à saúde.

Ressalta-se que a análise referente aos incisos III a IV deste artigo já foi abordada nos subtópicos 6.4.3 e 6.4.2.2.

Os instrumentos para o planejamento no âmbito do Sistema Único de Saúde são o Plano de Saúde, as respectivas Programações Anuais e o Relatório de Gestão. A Portaria nº 2.135, de 25.09.13, estabelece as diretrizes para o processo de planejamento. Consoante esta portaria, os prazos para a elaboração desses instrumentos e para a análise do Conselho de Saúde devem guardar compatibilidade com o processo orçamentário, para que haja vinculação entre ações e recursos necessários programados e o orçamento aprovado, com vistas a assegurar sua execução.

Auditorias realizadas na Secretaria Estadual de Saúde (processos TCE-RJ nºs 107.013-2/10 e 242.528-7/12) demonstram que há anos se observa a não formulação dos instrumentos de planejamento ou a formulação de forma intempestiva, incompleta e sem discussão e deliberação no Conselho Estadual de Saúde (CES), embora seja possível perceber que houve avanços.

Inicialmente, cabe apontar que o Plano Estadual de Saúde (PES) vigente, referente ao quadriênio 2012-2015, foi objeto de auditoria ordinária e incluído na análise das Contas de Governo de 2012.

A Programação Anual de Saúde (PAS) de 2014, instrumento que operacionaliza as intenções expressas no Plano Estadual de Saúde e que deve ser encaminhado para a aprovação do Conselho Estadual de Saúde antes da data de encaminhamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias do mesmo exercício, ainda se encontra sob apreciação desse Conselho, conforme informação do sítio eletrônico da Secretaria Estadual de Saúde (consulta em 28.04.2015)²³⁶.

De acordo com o art. 36 da Lei Complementar Federal nº 141/12, o gestor é responsável pela elaboração de relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, o qual conterà, no mínimo, as seguintes informações: (i) montante e fonte dos recursos aplicados no período; (ii) auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações; (iii) oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação.

A comprovação da observância do disposto neste artigo dá-se mediante o envio do Relatório Anual de Gestão (RAG) ao Conselho de Saúde até o dia 30 de março do ano seguinte ao da execução financeira, cabendo ao Conselho emitir parecer conclusivo sobre o cumprimento ou não das normas estatuídas na Lei em pauta. O Relatório Anual de Gestão é o instrumento que demonstra a execução do Plano Estadual de Saúde, operacionalizado pela Programação Anual de Saúde, e que comprova o atingimento ou não das metas físicas e orçamentárias.

Até o momento, o Relatório Anual de Gestão 2014 não foi encaminhado ao Conselho Estadual de Saúde e não se encontra no Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão (SARGSUS). Da mesma forma, o Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão não contém os relatórios detalhados dos quadrimestres de 2014²³⁷.

Ainda, quando os instrumentos de planejamento são enviados ao Conselho Estadual de Saúde, tardam em serem analisados. A título de exemplo, o Relatório Anual de Gestão relativo a 2010 foi apreciado pelo Conselho Estadual de Saúde por intermédio da Resolução nº 85, de 16.03.2012, enquanto o Relatório referente a 2011 foi apreciado pelo Conselho por intermédio

²³⁶ A propósito, de acordo com as informações contidas no sítio eletrônico da SES, o último PAS aprovado e apreciado pelo CES refere-se ao exercício de 2012 (mediante Deliberação nº 91, de 31.10.12). A exemplo do PAS 2014, o PAS 2013 e o PAS 2015 encontram-se sob apreciação do CES.

²³⁷ De acordo com informação contida no sítio eletrônico da SES, o último RAG aprovado pelo Conselho Estadual de Saúde refere-se ao exercício de 2011, por intermédio da Deliberação nº 89, de 31.10.12. Quanto ao RAG 2012, consta informação de que se encontra disponível para análise e apreciação do CES desde 12.07.13, por intermédio do Sargsus, estando pendente, contudo, da indicação de novos conselheiros a serem cadastrados no referido Sistema para capacitação e permissão de acesso à rotina (disponível em <http://www.saude.rj.gov.br/estado/642-relatorios-anuais-de-gestao/22498-rag-2012.html>). Consulta em 28.04.15.

da Resolução nº 89, de 31.10.12 (informações disponíveis no sítio eletrônico do Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão (consulta em 24.04.15).

Este fato será objeto da **Observação nº 44, Ressalva nº 18 e Determinações nºs 51 e 52.**

Por tudo quanto foi exposto, tornou-se inviável a análise da execução do Plano Estadual de Saúde e do cumprimento das metas para a saúde estabelecidas na Programação Estadual de Saúde e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, como preconizam os incisos I e II do art. 38 da Lei Complementar Federal nº141/12.

No que concerne à fiscalização por esta Corte de Contas da aplicação dos recursos vinculados ao Sistema Único de Saúde (Fonte de Recursos 25) (inciso V do art. 38 da Lei Complementar Federal nº141/12), não consta das presentes Contas de Governo informações que permitam uma análise pormenorizada do tema. Na tabela a seguir, pode-se observar as despesas dessa fonte de recursos distribuídas por programa:

Tabela 225 – Despesas liquidadas por programa em 2014 no Estado do Rio de Janeiro, detalhados os recursos vinculados ao SUS

			R\$1
Programas	Recursos vinculados ao SUS	Despesa total liquidada	
Ampliação da Capacidade do CBMERJ	0	59.011.759	
Apoio a Programas de Saúde	10.000	30.091.589	
Assist. Hospitalar Ambulatorial nas Unidades Públicas de Saúde	351.153.024	2.392.911.022	
Assistência Farmacêutica	39.931.298	183.410.297	
Assistência Pré-hospitalar	274.374.594	733.418.660	
Controle de Doenças e Promoção da Saúde	21.134.228	34.483.854	
Expansão do Complexo Científico	0	9.198.235	
Expansão do Complexo Industrial	0	25.666.887	
Fortalecimento da Gestão do SUS e da Participação Social	753.742	1.279.298	
Gestão Administrativa	3.107.046	1.159.059.952	
Gestão da Educação em Saúde	1.956.954	8.731.635	
Gestão e Fortalecimento da Atenção à Saúde	60.411.610	653.311.332	
Prevenção de Adversidades e Prestação de Socorro	0	116.671.372	
Rio Imagem	9.040.965	69.252.480	
Sistema Penitenciário Estruturado	0	7.523.017	
Vigilância Amb. e Prevenção e Controle de Endemias	1.122.351	2.829.891	
Total Geral	762.995.813	5.486.851.282	

Fonte: SIG.

Observa-se que foram aplicados R\$762,99 milhões de recursos vinculados ao Sistema Único de Saúde, correspondendo a 13,91% no total das despesas liquidadas na área da saúde em 2014. Os programas que receberam maior aporte desses recursos foram "Assistência Hospitalar e Ambulatorial nas Unidades Próprias" e "Assistência Pré-hospitalar". As informações sobre o uso dos recursos federais destinados ao setor da saúde transferidos aos Estados, Municípios e Distrito Federal podem ser acessadas no Portal Saúde com Mais Transparência²³⁸.

Em referência ao inciso VI do art. 38 da Lei ora em evidência, a documentação encaminhada a esta Corte para a apreciação das Contas de Governo não permite analisar se houve alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à saúde, tendo este fato ensejado, nas Contas de Governo de 2013, a Determinação de nº 48.

Em resposta, a Auditoria Geral do Estado, com base em informação prestada pela Secretaria Estadual de Saúde, informa não ocorrerem alienações, a título oneroso, de ativos adquiridos com recursos da saúde (fl. 491 deste processo). Ademais, em consulta ao SIAFEM (conta contábil de controle 6.2.1.2.1.01.01 – receitas realizadas), verificam-se indícios de que as alienações de bens imóveis ocorridas em 2014, no valor total de R\$58.002.801, de fato, não guardam vínculo com recursos relacionados à saúde.

6.5 – FUNDO DE COMBATE À POBREZA E ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS (FECF)

O FECF – Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais foi criado por meio da Lei Estadual nº 4.056/02, em atendimento ao disposto no artigo 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com vigência inicial até o exercício de 2010, e o intuito de viabilizar a todos os fluminenses acesso a níveis dignos de subsistência, em prol da melhoria da qualidade de vida. Esta Lei Estadual foi parcialmente alterada por diversos diplomas legais²³⁹, sendo que a última alteração prorrogou a vigência do fundo até o ano de 2018 (Lei Complementar Estadual nº 151/13).

O art. 2º da Lei Estadual 4.056/02 enumera as fontes de recursos destinados à formação do fundo, que se constituem, basicamente, de um acréscimo na alíquota do ICMS de um a três pontos percentuais.

²³⁸ Disponível em <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/saude-com-mais-transparencia>>.

²³⁹ LE nº 4.086/03, LCE nº 115/06, LE nº 5.149/07, LCE nº 120/07, LCE nº 122/08 e LCE nº 139/10.

Os recursos do FECF deverão ser aplicados em ações destinadas à erradicação da pobreza e à redução das desigualdades sociais e regionais, como atendimento a famílias de baixa renda e aos idosos em situação de risco, melhoria de condições de moradia e urbanização, dentre outras.

6.5.1 – RECURSOS

São recursos do FECF (art. 2º da Lei Estadual nº 4.056/02 e suas alterações):

I - o produto da arrecadação adicional de um ponto percentual correspondente a um adicional geral da alíquota atualmente vigente do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, ou do imposto que vier a substituí-lo, com exceção:

- a) dos gêneros que compõem a cesta básica, assim definidos aqueles estabelecidos em estudo da Fundação Getúlio Vargas;
- b) dos medicamentos excepcionais previstos na Portaria nº 1318, de 23.07.02, do Ministério da Saúde, e suas atualizações;
- c) do material escolar;
- d) do gás liquefeito de petróleo (gás de cozinha);
- e) do fornecimento de energia elétrica residencial até 300 quilowatts/horas mensais;
- f) consumo residencial de água até 30 m³;
- g) consumo residencial de telefonia fixa até o valor de uma vez e meia a tarifa básica;
- h) na geração de energia eólica, solar, biomassa, bem como para a energia gerada a partir do lixo, pela coleta do gás metano, e pela incineração, nos termos e condições estabelecidos pelo Poder Executivo;

II – relativamente aos serviços previstos na alínea “b” do inciso VI do art. 14 da Lei nº 2.657, de 26.12.96, com a redação que lhe emprestou a Lei nº 2.880, de 29.12.97, e no inciso VIII do art. 14 da citada Lei nº 2.657/96, com a alteração dada pela Lei nº 3082, de 20.10.98, comporá o Fundo, em substituição ao disposto no inciso I, o produto da arrecadação adicional de dois pontos percentuais da alíquota atualmente vigente do ICMS, acrescidos de:

- a) 3 pontos percentuais, no exercício de 2011;
- b) 2 pontos percentuais, a partir do exercício de 2012;

III - doações, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas do país ou do exterior;

IV - outros recursos compatíveis com a legislação, especialmente com a EC nº 31, de 14 de dezembro de 2000.

Os recursos que compõem o FECF não estão sujeitos a qualquer desvinculação de recursos orçamentários, à repartição tributária, nem se encontram sob a vedação de vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa (art. 80, §1º, do ADCT)²⁴⁰.

6.5.2 - APLICAÇÃO DOS RECURSOS

As seguintes ações são prioritárias para aplicação dos recursos do fundo: complementação financeira de famílias cuja renda mensal seja inferior a um salário mínimo; atendimento através do programa Bolsa Escola para famílias que tenham filhos em idade escolar matriculados na rede pública de ensino, ou que sejam bolsistas da rede particular; atendimento a idosos em situação de abandono ou comprovadamente necessitados; saúde preventiva; auxílio para construção de habitações populares e saneamento; apoio em situações de emergência e calamidade pública; planejamento familiar; urbanização de morros e favelas.

A Lei Complementar Estadual nº 151/13 definiu ainda outras ações nas quais deverão ser aplicados recursos do fundo: Bilhete Único; implantação do Bilhete Único Intermunicipal; pagamento de Aluguel Social; ações de saúde de pronto atendimento noite e dia – UPA – 24 horas; complementação financeira para a obtenção de renda mínima no Estado do Rio de Janeiro – Renda Melhor; premiação de performance e incentivo financeiro para estudantes da rede pública – Renda Melhor Jovem; incentivo para expansão da política de educação profissional e tecnológica pública e gratuita; subsídio para prorrogar a vigência da Tarifa Aquaviária Temporária no sistema aquaviário, no mínimo, até 31 de dezembro de 2018; controle da tuberculose até que os indicadores desta doença atinjam a média nacional; incentivo à oferta de educação infantil nos Municípios com áreas socialmente degradadas; e implantação do sistema de alarme de risco de desastres em comunidades carentes.

Ressalte-se que a Lei Estadual n.º 4.056/02 estabeleceu ainda outros parâmetros para aplicação dos recursos do fundo, quais sejam:

a) aplicação nas áreas de nutrição, habitação, educação, saúde, atividade física para idosos e pessoas portadoras de deficiência, reforço da renda familiar, saneamento e outros programas de relevante interesse social, incluindo ações suplementares nas referidas áreas, uma vez que sua implementação supra ou compense deficiências, podendo ainda contemplar gastos com pessoal e outras despesas correntes das funções Educação, Saúde e Assistência Social (art. 3º, §1º);

²⁴⁰ Nos termos dos art. 159 e 167, inciso IV, ambos da CF, conjugados com os art. 211, inciso IV, e 202, inciso IV, ambos da CE.

b) limitação dos gastos com pessoal nas ações que utilizem recursos do fundo em 20% (vinte por cento) do total constante no orçamento anual (art. 3, §4º);

c) aplicação de, no mínimo, 10% (dez por cento) dos recursos no Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS), fundo que tem por objetivo garantir recursos permanentes para o financiamento de programas e projetos de habitação, com prioridade para a população de baixa renda (art. 3º, §3º);

d) destinação de um percentual mínimo para a prestação de serviço e comunicação referente ao acesso à internet por conectividade em banda larga e aos serviços de TV por assinatura para a população de baixa renda e ações para prevenção de dependentes químicos (art. 3º, §6º).

6.5.3 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

6.5.3.1 - Receitas

As receitas que compõem o FECF se constituíram da seguinte forma, em 2014:

Tabela 226- Execução orçamentária da receita

Código da receita	Arrecadação	R\$1
		Part. total da receita arrecadada
411130001 – Adicional do ICMS – Lei 4056/02	2.919.239.732	99,34%
419110001 - Multas (LCE 134/09) - Adicional ICMS	1.690.424	0,06%
419110002 - Juros e multas de mora do adicional - ICMS	9.485.749	0,32%
419130001 - Multas (LCE 134/09) da D.A. do adicional ICMS	557.440	0,02%
419130002 - Juros e multas de mora da D. A. do adicional ICMS	898.662	0,03%
419310001 - Receita dívida ativa adicional ICMS - Lei 4056/02	6.761.125	0,23%
Total		100%

Fonte: SIG.

A receita arrecadada com o adicional do ICMS, no valor de R\$2.919.239.732, corresponde a 99,34% da arrecadação do FECF (R\$2.938.633.131), sendo o restante proveniente de multas, juros de mora e dívida ativa relativa ao imposto.

Comparando a receita arrecadada do FECF com a receita de ICMS e o total da receita arrecadada, apura-se o seguinte resultado:

Tabela 227 – Execução orçamentária da receita FECF e ICMS

R\$1			
	ICMS*	Adicional de ICMS	
Receita	(A)	(B)	B/A
Cota-parte do estado - ICMS	23.680.248.097	2.919.239.732	12,33%
Multas (LCE 134/09)	38.241.163	1.690.424	4,42%
Juros e multas de mora	88.375.918	9.485.749	10,73%
Multas de natureza formal	22.593.085	-	-
Multas (LCE 134/2009) - Dívida Ativa	39.013.769	557.440	1,43%
Juros e Multas de Mora - Dívida Ativa	18.924.168	898.662	4,75%
Dívida Ativa	303.369.222	6.761.125	2,23%
Total	24.190.765.422	2.938.633.131	12,15%
	75.790.987.905	2.938.633.131	3,87%
Receita total			

Fonte: SIG. * Valor do imposto líquido, descontado da parcela do município.

Como observado na tabela supra, a receita do adicional de ICMS equivale a 12,15% da receita de ICMS e a 3,87% do total da receita arrecadada pelo Estado do Rio de Janeiro, demonstrando o grau de representatividade deste adicional.

6.5.3.2 - Despesas

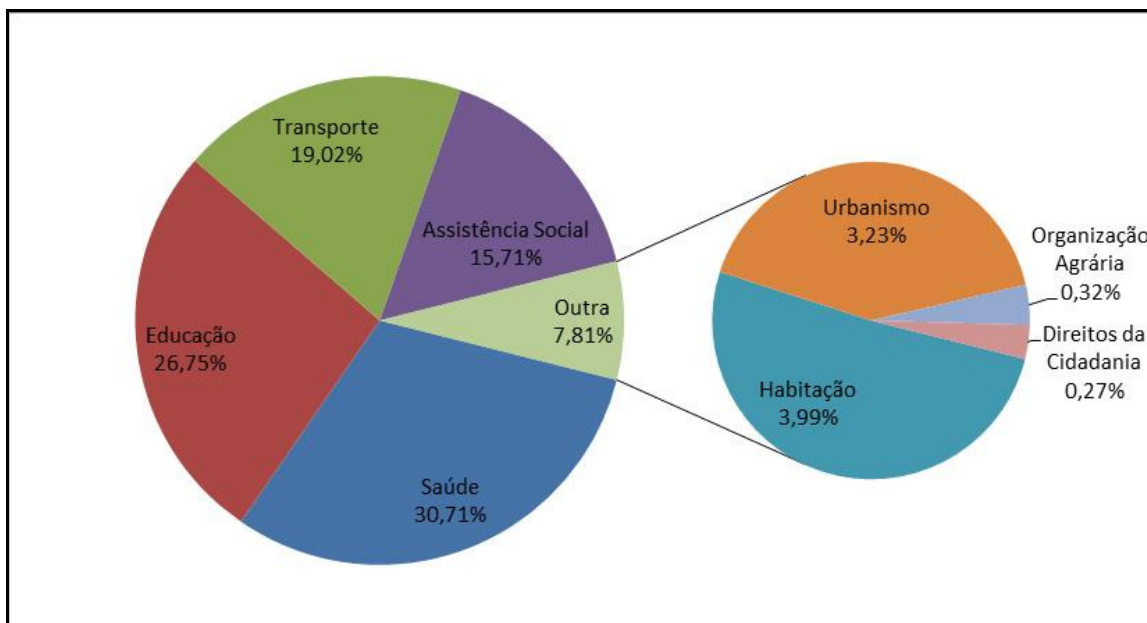
Demonstra-se, a seguir, a execução das despesas do fundo por funções de governo:

Tabela 228 – Despesas realizadas com recursos do FECF (FR 22)

R\$1	
Função	Despesa liquidada
10 Saúde	911.054.156
12 Educação	793.603.119
26 Transporte	564.412.808
8 Assistência Social	466.264.233
16 Habitação	118.349.411
15 Urbanismo	95.970.929
21 Organização Agrária	9.413.199
14 Direitos da Cidadania	8.026.501
Total	2.967.094.357

Fonte: SIG.

Gráfico 74 – Despesas realizadas com recursos do FECP (FR 22) por função de governo



Fonte: SIG

Verifica-se que foram aplicados elevados montantes nas funções Saúde, Educação e Transporte, correspondentes, respectivamente, a 30,71%, 26,75% e 19,02% do total de créditos orçamentários vinculados ao FECP, totalizando 76,48% da aplicação dos recursos do fundo.

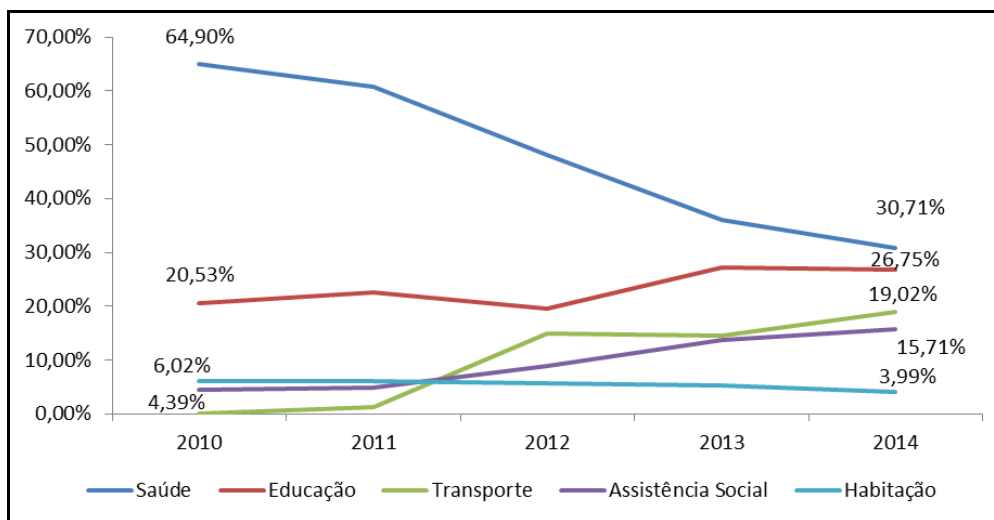
A tabela apresentada em seguida demonstra a evolução das despesas realizadas com recursos do FECP nas diversas funções de governo.

Tabela 229 – Despesas realizadas com recursos do FECP por função

Função	2010	2011	2012	2013	2014
Assistência Social	102.577.737	119.515.430	229.022.025	377.643.279	466.264.233
Saúde	1.517.805.475	1.521.848.010	1.236.378.645	997.240.323	911.054.156
Educação	480.037.201	563.660.322	502.930.731	750.090.514	793.603.119
Direitos da Cidadania	7.163.892	6.658.621	7.205.918	7.024.438	8.026.501
Urbanismo	87.879.411	100.330.065	56.468.994	78.138.665	95.970.929
Habitação	140.902.220	150.472.158	147.217.794	145.782.162	118.349.411
Organização Agrária	2.326.912	10.161.730	9.016.985	5.852.679	9.413.199
Transporte	-	32.930.393	385.651.096	402.661.909	564.412.808
Total	2.338.692.849	2.505.576.729	2.573.892.189	2.764.433.969	2.967.094.357

Fonte: SIG

Gráfico 75 – Evolução das despesas realizadas com recursos do FECP por função



O gráfico acima demonstra que o grau de dependência das funções Educação e Saúde com recursos do FECP vem decrescendo - fato que será analisado a seguir -, e ainda que os recursos aplicados na função Assistência Social triplicou, desde o início da gestão; que os recursos na função Habitação diminuíram 34%; e, por fim, que a função Transporte, que em 2010 não recebia recursos, chegou ao final da gestão recebendo 19,02%, relativos, basicamente, ao programa Bilhete Único.

O quadro a seguir explicita o grau de financiamento oriundo dos recursos do FECP das funções Saúde e Educação no exercício de 2014:

Tabela 230- Comparativo das despesas com saúde e educação

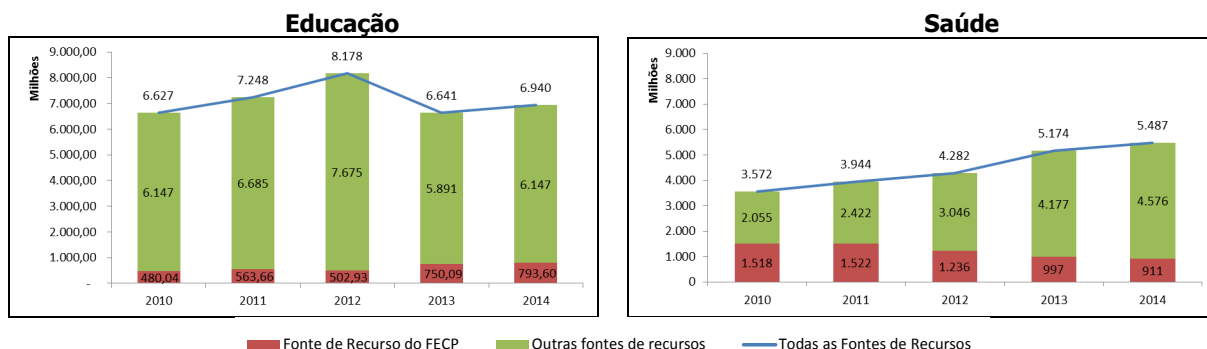
Função	R\$1		
	Despesa liquidada todas as FR (A)	Despesa liquidada FR 22 (B)	B/A
Saúde	5.486.851.282	911.054.156	16,60%
Educação	6.940.197.894	793.603.119	11,43%
	12.427.049.176	1.704.657.275	
Total			13,72%

Fonte: SIG.

Assim, verifica-se que o percentual da despesa liquidada na função Saúde com recursos do adicional de ICMS ainda é elevado, o que denota a forte relação de dependência entre a função e essa fonte de recursos.

Comparando o grau de financiamento desses recursos nas funções Saúde e Educação no período de 2010-2014, considerando-se a despesa liquidada, tem-se a seguinte evolução:

Gráfico 76 – Recursos FECP x outras fontes de recursos na Saúde e Educação



Houve uma diminuição no grau de financiamento total das despesas de saúde e educação com recursos do FECP, que em 2010 era de 19,59%, e no exercício de 2014, 13,72%.

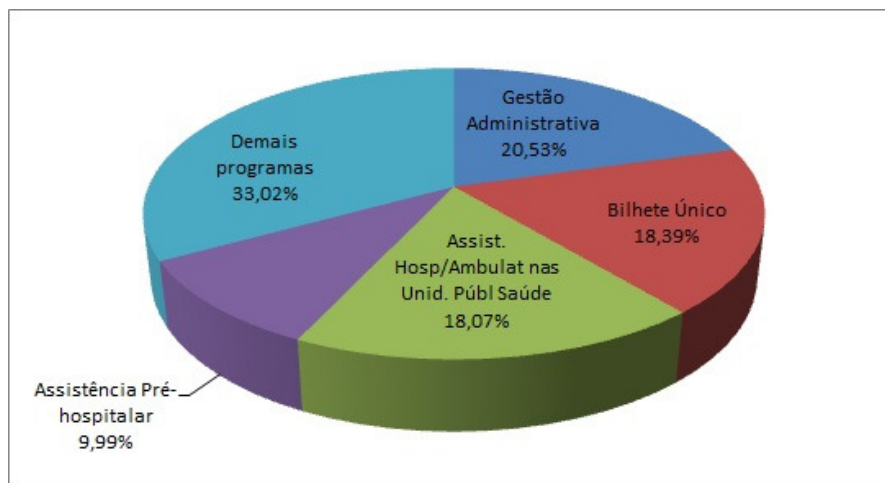
As despesas com saúde, com as quais o FECP contribuiu em 42% no exercício de 2010, vêm diminuindo ano a ano; em compensação, as despesas com educação vêm aumentando gradativamente sua dependência em relação a esses recursos, passando de 7,24%, em 2010, para 11,43%, em 2014.

A seguir será demonstrada a execução das despesas com recursos do FECP por programas de governo:

Tabela 231 – Execução das despesas do FECP por programa de governo

		R\$1
PG	Programa	Despesa liquidada
	2 Gestão Administrativa	609.193.809
	101 Bilhete Único	545.641.112
	319 Assist. Hosp/Ambulat nas Unid. Públ Saúde	536.230.427
	318 Assistência Pré-hospitalar	296.428.017
-	Demais programas	979.600.993
Total		2.967.094.357

Fonte: SIG.



Os programas “Gestão Administrativa”, “Bilhete Único”, “Assistência Hospitalar e Ambulatorial nas Unidades Próprias”, e “Assistência Pré-hospitalar” foram os que mais aplicaram recursos provenientes do FECP (20,53%, 18,39%, 18,07% e 9,99%, respectivamente), contra 33,02% dos demais programas.

6.5.3.3 – Resultado da execução orçamentária

Demonstra-se, a seguir, o resultado orçamentário dos recursos do FECP, para efeito do cálculo da verificação da aplicação dos valores arrecadados:

Tabela 232 – Resultado da execução orçamentária – despesa empenhada

	R\$1
Comparativo receita realizada/despesa empenhada com recursos Fecp	
Receita arrecadada	2.938.633.131
Despesa empenhada	2.967.124.493
Resultado orçamentário	(28.491.362)
% Despesa empenhada/ receita arrecadada	100,97%

Fonte: SIG.

Tabela 233 – Resultado da execução orçamentária – despesa liquidada

	R\$1
Comparativo receita realizada/despesa liquidada com recursos Fecp	
Receita arrecadada	2.938.633.131
Despesa liquidada	2.967.094.357
Resultado orçamentário	(28.461.226)
% Despesa liquidada/ receita arrecadada	100,97%

Fonte: SIG.

As tabelas anteriores demonstram que tanto a despesa empenhada quanto a liquidada com recursos do FECF foram superiores à receita arrecadada. Tal fato contribuiu para que o Estado apresentasse uma disponibilidade negativa de aproximadamente R\$69 milhões, ao final do exercício, apesar da irrelevância percentual do déficit orçamentário.

6.5.4 – DOS LIMITES ESTABELECIDOS NA LEI ESTADUAL Nº 4.056/02

6.5.4.1 – Despesas com pessoal

A Lei Complementar Estadual nº 120/07 incorporou ao art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02 a possibilidade de utilização dos recursos do FECF em despesas com pessoal nas ações financiadas com recursos do fundo (§4º), limitando-as a 20% (vinte por cento) do total existente no orçamento anual.

Com base na receita realizada com o FECF em 2014 (R\$2.938.633.131) e nas despesas liquidadas com pessoal (R\$526.017.398), apura-se o percentual aplicado de 17,9%, conforme demonstrado:

Tabela 234 - Despesas de pessoal com recursos do FECF

		R\$1
Subelemento	Descrição	Despesa liquidada
319011	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	282.912.896
319113	OBRIG PATRONAIS	238.000.000
319013	Obrigações Patronais	4.858.284
319016	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	232.722
319003	Pensões do RPPS e do Militar	13.496
Total		526.017.398

Fonte: SIG.

Tabela 235 - Percentual aplicado em despesas de pessoal

	R\$1
Receita arrecadada FECF	2.938.633.131
Despesas de pessoal liquidadas	526.017.398
% aplicado em relação à receita FECF	17,90%

Fonte: SIG.

Foi obedecido o limite máximo de 20% na utilização dos recursos do FECF com despesas de pessoal.

6.5.4.2 – Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS)

O FEHIS, criado pela Lei Estadual nº 4.962/06, possui natureza contábil e destina-se a (i) garantir recursos de caráter permanente para o financiamento de programas e projetos de habitação no Estado do Rio de Janeiro - ERJ, priorizando o atendimento da população de mais baixa renda; (ii) criar condições para o planejamento a médio e longo prazo com vistas à erradicação do *deficit* habitacional no Estado; (iii) garantir à população do Estado do Rio de Janeiro o acesso a uma habitação digna e adequada, com equidade, em assentamentos humanos seguros, salubres, sustentáveis e produtivos; (iv) promover e viabilizar, com equidade, o acesso e as condições de permanência na habitação, e (v) o reassentamento dos moradores de habitações localizadas em áreas de risco e de preservação ambiental.

Segundo o art. 4º de sua lei de criação, os recursos do FEHIS originam-se do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), do Fundo de Amparo ao Trabalhado (FAT), do FGTS, e de outros fundos que vierem a ser incorporados ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), do Orçamento do Estado, de retorno das operações realizadas com recursos onerosos do próprio fundo, de contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, de aportes dos Municípios e/ou empréstimos e de recursos oriundos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (FECPP), entre outros.

De acordo com o art. 3º, §3º, da Lei Estadual nº 4.056/02 (e suas alterações posteriores), o FEHIS deveria receber, no exercício de 2014, 10% dos recursos do FECPP. Considerando que a receita total arrecadada com o FECPP foi de R\$2.938.633.131, o total a ser destinado ao FEHIS seria da ordem de R\$293.863.313. Entretanto, conforme o Demonstrativo da Execução Orçamentária da Despesa, o único projeto que faz menção ao fundo (“projeto 3932 – Projeto habitacional a cargo do FEHIS”) apresentou somente o valor de R\$1.624.922, conforme reproduzido a seguir:

Tabela 236 - Projeto 3932 – Projeto habitacional a cargo do FEHIS

R\$1	
Elemento de despesa	Despesa liquidada
449051-Obras e Instalações	879.806
449092-Despesas de Exercícios Anteriores	395.115
449039-Outros Serv de Terceiros - Pessoa Jurídica	267.563
339039-Outros Serv de Terceiros - Pessoa Jurídica	82.438
Total	1.624.922

Fonte SIG

Num primeiro momento, de acordo com a tabela do Relatório da Contadoria Geral do Estado - CGE (fl. 98), o percentual de 10% de aplicação do FEHIS teria sido alcançado. Por outro lado, para apurar esta aplicação, faz-se necessário, conforme o referido relatório, considerar outros projetos constantes na Lei Orçamentária Anual, conforme reproduzido a seguir:

Tabela 237 - Execução de projetos a cargo do FEHIS

		R\$1
Proj	Projeto	Despesa liquidada
	Secretaria de Estado de Obras (0701)	95.970.930
1206	Urbanização do Dona Marta	824.861
1562	Urbanização das Comunidades - PAC	51.966.210
1613	Urbanização da Rocinha - PAC-RJ	2.446.193
1614	Urbanização do Complexo do Alemão - PAC-RJ	29.877.567
1615	Urbanização do Complexo de Manguinhos - PAC-RJ	10.692.907
1616	Urbanização do Pavão-Pavãozinho - PAC-RJ	163.132
3466	Urbanização em Barros Filho	60
	Secretaria de Estado de Habitação (1901)	1.675.639
3442	Banco de Terras	8.000
3443	Reloc Morad Assent Pop - Áreas Risco/Insalub	778.321
3445	Desenvolvimento de Modelo de Projeto	889.318
	Instituto de Terras e Cartografia do RJ (1931)	9.413.200
1119	Acordo de Cooperação Técnico-Financeira BNDES	3.743.140
1557	Assentam.e Reassent.de Famílias Ass.ITERJ	337.049
2710	Regularização Fundiária de Interesse Social	319.487
2711	Levantamento Físico e Socioeconômico RFIS	2.272.382
2712	Cons dos Assentamentos Rurais e Urbanos	1.649.371
1571	Melhoria Habit e Apoio ao Fomento da Produção	1.084.682
8043	Celebração de TCE/Convênios com o INCRA	7.089
	Companhia Estadual de Habitação do RJ (1971)	116.673.771
3526	Produção de Unidades Habitacionais	9.394.697
3529	Recuperação e Melhoria de U. Habitacionais	50.951.338
3530	Urbanização de Assentamentos Irregulares	54.427.381
3533	Recuperação de Receita Oriunda do FCVS	275.433
3932	Projeto Habitacional a cargo do Fundo - FNHIS	1.624.922
	Secretaria Assist.Social e Direitos Humanos (3201)	70.580.889
1579	Aluguel Social	70.580.889
Total		294.314.429

Fonte: SIG e Relatório da CGE.

Comparando o quadro anterior com os dados constantes do Sistema de Informações Gerenciais - SIG, verifica-se que os projetos apresentados correspondem aos órgãos indicados pela Contadoria Geral do Estado, e os recursos foram distribuídos por várias secretarias e órgãos do governo, com o total da Secretaria de Habitação atingindo apenas R\$1.675.639.

Ainda, as descrições dos projetos apresentados guardam correlação com os objetivos da Lei Estadual nº 4.962/06 (lei de criação do FEHIS), possibilitando a conclusão pelo atendimento ao limite mínimo de aplicação de 10% dos recursos do FECF no FEHIS, conforme se demonstra:

Tabela 238 - Superavit apurado

	R\$1
Receita arrecadada FR 22 (Fecp)	2.938.633.131
Recursos destinados ao Fehis	294.314.429
Percentual liquidado s/ receita arrecadada	10,02%
<i>Superavit apurado</i>	<i>0,02%</i>

Fonte: SIG.

Dada a análise proferida nesse tópico, vislumbra-se que o FEHIS não foi consignado no orçamento como órgão ou unidade gestora executante, portanto, não havendo como identificar a execução das despesas que estão a cargo do fundo. Da mesma forma, não há discriminação na nomenclatura dos projetos que elucide claramente sua ligação com os objetivos do FEHIS, à exceção do projeto 3932. Este fato deu origem à determinação nº 49 nas Contas de Governo de 2013.

A falta de discriminação no orçamento não permite a análise do cumprimento do limite legal através das ferramentas SIG e SIAFEM, restringindo a análise ao controle extracontábil da Contadoria Geral do Estado.

Este fato será objeto da **Observação nº 47 e Determinação n.º 55**.

6.5.4.3 – Aplicação em prestação de serviço de comunicação e recuperação de dependentes químicos

O Governo do Estado do Rio de Janeiro deverá destinar um percentual mínimo dos recursos do FECF para prestação de serviços de comunicação referente ao acesso à internet por conectividade em banda larga e serviços de TV por assinatura destinados à população de baixa renda, assim como ações para prevenção de dependentes químicos (artigo 3º, § 6.º da

Lei Estadual nº 4.056/02, com a alteração promovida pela Lei Complementar Estadual nº 139/10).

A lei não definiu o valor percentual a ser utilizado. Após consulta ao SIG, verifica-se a aplicação de R\$11.253.624 nos projetos a seguir destacados, que correspondem a 3,83% dos recursos arrecadados com o FECF.

Tabela 239 – Execução de projetos para prevenção e recuperação de dependentes químicos

		R\$1
	Projeto	Despesa liquidada
	Empresa de Obras Públicas do ERJ (45200)	
8063	Proteção Especial a Usuários de Drogas	784.498
	Subsecretaria de Comunicação Social (390100)	
8063	Proteção Especial a Usuários de Drogas	70.033
	Centro de Tecn de Inform e Comun do ERJ (403200)	
8063	Proteção Especial a Usuários de Drogas	298.010
	Fundação para a Infância e Adolescência (424100)	
8064	Prot Especial Criança e Adol Dep Químicos	3.553.077
	Sec. Est. de Prevenção a Depend Química (480100)	
2016	Manut Ativid Operacionais / Administrativas	36.990
8063	Proteção Especial a Usuários de Drogas	6.511.015
	Total	11.253.624

Fonte: SIG e Relatório da CGE.

Não se visualiza discriminação na nomenclatura dos projetos que os interligue claramente ao dispositivo legal de aplicação de recursos para prestação de serviços de comunicação, referente ao acesso à internet por conectividade em banda larga e serviços de TV por assinatura, destinados à população de baixa renda. Este fato deu origem à determinação nº 26 nas Contas de Governo de 2013.

Este fato será objeto da **Observação nº 46, Ressalva nº 19 e Determinação nº 54.**

6.5.4.4 – Outras Considerações

Em 2013, o Governo apresentou um estudo objetivando demonstrar a melhoria dos indicadores de qualidade de vida decorrentes da aplicação dos recursos advindos do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais.

Após análise do referido estudo pelo Corpo Instrutivo, percebe-se a necessidade de aprimoramento e a elaboração do mesmo de forma sistemática para os próximos exercícios.

Para atender a essa determinação, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão elaborou e encaminhou estudo de impacto gerado pela aplicação dos recursos do FECF na qualidade de vida da população fluminense.

O estudo é dividido em três partes. Na primeira delas discorre-se acerca dos objetivos, base legal, discriminação dos recursos, aplicações possíveis e a evolução da receita do FECF de 2007 a 2014.

Na segunda parte, foram discriminados os produtos (bens e serviços) financiados pelo FECF em 2014, que foram entregues à sociedade fluminense em razão da aplicação parcial ou integral desses recursos.

Finalmente, na terceira parte, o estudo apresenta o comportamento de alguns indicadores de pobreza e desigualdade do Estado, a seguir resumidos:

- Em 2012, 389 mil pessoas viviam na extrema pobreza no RJ (cerca de 2,7% da população). Em 2001, eram 527 mil; Ressalte-se que de acordo com a CG2013, em 2011, o índice de população que viviam na extrema pobreza era de 2,3%, tendo como visto aumentado 0,4% a despeito da aplicação dos recursos.
- R\$1.015,50 era o valor da renda domiciliar per capita para 2012. De acordo com o relatório encaminhado na CG2013, em 2011, o valor da renda domiciliar per capita era de R\$920,79, e em 2001 era de R\$799,14 (...);
- em 2001 o índice de Gini³ era de 0,57 e, em 2011, de 0,53, mantendo-se nesse patamar em 2012;
- a frequência escolar bruta da população da população de 6 a 14 anos de idade dentre os 20% mais pobres passou de 92,6% em 2001 para 98,4% em 2012. (...)

³ O coeficiente de Gini é um parâmetro internacional usado para medir a desigualdade de distribuição de renda.

Depreende-se, a partir da leitura do estudo, notadamente de seu 2º capítulo (“Bens e Serviços Entregues à População Fluminense Financiado pelo FECF em 2014”), que algumas ações em que foram aplicados recursos do FECF, tal como a “Promoção da Memória Regime Militar

1964/1965”, do programa de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, não dizem respeito ao combate à pobreza e às desigualdades sociais. Este fato deu origem à determinação nº 50 nas Contas de Governo de 2013.

Este fato será objeto da **Observação nº 48 e Determinação nº 56**.

Finalmente, o estudo conclui que os resultados apresentados apontam a:

(...) melhoria das condições de vida, principalmente, no segmento mais pobre da população do Estado. (...) O grande desafio que impera está, portanto, na intensificação e no aperfeiçoamento das iniciativas governamentais vigentes, caminhando no sentido de reduzir ainda mais a quantidade de pessoas vivendo em condições de extrema pobreza, tendo como base o primado do trabalho e como horizonte o bem-estar e a justiça social.

6.6 - FUNDO ESTADUAL DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO URBANO (FECAM)

O meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado é um direito de todos, e é um dever do poder público e da coletividade defendê-lo, zelar por sua recuperação e proteção, em benefício das gerações atuais e futuras²⁴¹.

Nesse contexto, o Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM), criado com fundamento no art. 263 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, é um fundo contábil que se destina à implementação de programas e projetos de recuperação e preservação do meio ambiente, bem como de desenvolvimento urbano. É vedada a sua utilização para pagamento de pessoal da administração pública direta ou indireta ou de despesas de custeio diversas de sua finalidade.

Os recursos a serem utilizados na operacionalização das ações do FECAM são oriundos da participação na exploração de petróleo ou gás natural, nos recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e em outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva. Além disso, integram ainda os recursos do fundo as indenizações, compensações financeiras e multas por infrações ambientais.

A aplicação dos recursos arrecadados se destinará a programas e projetos ambientais de órgãos públicos estaduais, prefeituras municipais, universidades públicas e organizações não governamentais, sem fins lucrativos, que serão aprovados pelo Conselho Superior do FECAM.

²⁴¹ Art. 225 da CF e art. 261 da CE.

6.6.1 – OBJETIVO

O FECAM estimula a conciliação entre o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente, de forma a preservá-lo de alterações físicas, químicas ou biológicas que, direta ou indiretamente, sejam nocivas à saúde, à segurança e ao bem-estar da população, ou ocasionem danos à fauna e à flora.

6.6.2 – RECURSOS

Os recursos do FECAM estão definidos no art. 263, §1º, da Constituição Estadual, reproduzidos no art. 3º da Lei Estadual nº 1.060/86, com as alterações produzidas pela Lei Estadual nº 4.143/03, sendo compostos pela arrecadação das seguintes receitas:

- a) 5% (cinco por cento) da compensação financeira a que se refere o artigo 20, §1º, da Constituição Federal/88, e a que faz *jus* o Estado;
- b) produto das multas e indenizações referentes a infrações à legislação de proteção ambiental federal e estadual, aplicadas ou recolhidas pelo Estado, inclusive as provenientes de condenações fundamentadas na Lei Federal nº 7.347/85;
- c) produto de arrecadação de taxas ou contribuições pela utilização de recursos ambientais;
- d) dotações e créditos adicionais que lhe forem atribuídos;
- e) empréstimos, repasses, doações, subvenções, auxílios, contribuições, legados ou quaisquer outras transferências de pessoas físicas ou jurídicas nacionais, estrangeiras ou internacionais, de direito público ou privado, diretamente ou através de convênios;
- f) rendimentos provenientes de suas operações ou aplicações financeiras;
- g) outros recursos eventuais.

Ressalto que, em 2011, a Emenda Constitucional nº 48/11 incluiu o inciso VI ao §1º do art. 263 da Constituição Estadual, acrescentando a seguinte fonte de recursos ao FECAM:

VI – 10% (dez por cento) da compensação financeira a que se refere o art. 20, §1º, da Constituição Federal, a que faz *jus* o Estado do Rio de Janeiro, quando se tratar de petróleo e gás extraído da camada do pré-sal, não se aplicando nesse caso o disposto no inciso I.

6.6.3 – BASE DE CÁLCULO

O valor a ser destinado ao FECAM, em 2014, calculado com base nas alíneas de receitas que compõem a base de cálculo, foi de R\$463.642.422, conforme demonstra-se a seguir:

Tabela 240 - Base de cálculo FECAM – 2014

R\$1

Descrição	Receita arrecadada	Limite constitucional
		(5% royalties e 10% royalties pré-sal)
13409901 Cota-parte compensação financeira recursos hídricos	6.867.727	343.386
13409902 Cota-parte compensação financeira recursos minerais	4.339.497	216.975
13409903 Royalties pela produção do petróleo - até 5%	1.218.172.125	60.908.606
13409905 Royalties p/produção petróleo excedente a 5%	1.175.092.341	58.754.617
13409906 Cota-parte participação especial expl. petróleo gás natural	4.830.551.761	241.527.588
13409907 Cota-parte Fundo Especial do Petróleo - FEP	4.556.377	227.819
13409908 Royalties produção do petróleo – pré-sal	178.425.627	17.842.563
13409910 Royalties produção petróleo excedente a 5% - pré-sal	176.548.777	17.654.878
13409911 Participação especial de petróleo gás natural - pré-sal	661.659.900	66.165.990
Total	8.256.214.132	463.642.422

Fonte: SIG.

Além das receitas anteriormente descritas, também pertencem ao FECAM, o produto das multas administrativas e das condenações judiciais por atos lesivos ao meio ambiente (art. 263, §1º, inciso II, Constituição Estadual), cujas receitas foram arrecadadas na rubrica “1919.35.00 – multas por danos ao meio ambiente”, que totalizaram, no exercício, o valor de R\$2.073.121.

Verifica-se que na apuração das receitas consideradas para fins de limites constitucionais, o Estado deduziu 1% da base de cálculo dos valores devidos ao FECAM, referente ao PASEP, apurando um total de R\$459.005.997, conforme quadro da Contadoria Geral do Estado, na fl. 139 e da Auditoria Geral do Estado, na fl. 143, dos respectivos relatórios. Essa dedução não será considerada para efeito de cálculo, por não haver amparo legal.

Em que pese estar correto o valor atribuído para a contribuição compulsória para o PASEP - um por cento sobre o valor das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas²⁴² - o entendimento utilizado pela Secretaria Estadual de Fazenda para determinação da base de cálculo do FECAM equivoca-se ao considerar que os valores devidos ao PASEP, e que inclusive são empenhados como despesa orçamentária, possuiriam a mesma natureza das transferências de compensações financeiras pela exploração do petróleo aos Municípios.

A Constituição Estadual menciona em seu artigo 263 que a base de cálculo do FECAM é “a compensação financeira a que se refere o art. 20, parágrafo 1º, da Constituição da República e **a que faz jus** o Estado do Rio de Janeiro” (grifo nosso). As Leis Federais nºs 7.990/89 e 9.478/97 definem as parcelas pertencentes aos entes da federação sobre essas compensações. A base de cálculo a que se refere à Constituição Estadual é, portanto, a soma das parcelas definidas nessas leis.

Quanto à retirada dos valores a serem repassados aos Municípios da base do FECAM, é a própria Lei Federal nº 7.990/89 que as exclui da cota estadual, não havendo o que se contestar.

Por outro lado, os valores pagos a título de contribuição para o PASEP são classificados como despesa, não havendo nem mesmo vinculação direta no caso dos tributos, bastando apenas que a SEFAZ-RJ realize o empenho da respectiva obrigação discriminado por fonte de recurso. Com efeito, as transferências federais acabam representando exceções a esta prática na medida em que o Tesouro Nacional já efetua o recolhimento prévio sobre o 1% dessas receitas; entretanto, ainda assim não há que se falar em transferência à União, mas sim em despesa orçamentária. De igual sorte, não faria sentido reconhecer que o pagamento de PASEP sobre a receita tributária implica em assumir que a receita dos tributos deveria ser contabilmente reduzida em 1% para fins de repasses e vinculações.

Assim, diante da necessidade de que o FECAM seja calculado com base na integralidade das compensações financeiras do petróleo, excluídos tão somente os valores pertencentes aos Municípios, e que as contribuições para o PASEP sejam mantidas na base do fundo.

Este fato será objeto da **Observação nº 49, Ressalva nº 20 e Determinação nº 57.**

Em síntese, as receitas pertencentes ao FECAM, no exercício podem ser assim demonstradas:

²⁴² Arts. 2º, III; 7º e 8, III da Lei 9.715/98.

Tabela 241 - Receitas pertencentes ao FECAM – 2014

		R\$1
Descrição	Valor	Part.
Valor devido da receita <i>royalties</i> , recursos hídricos e minerais (5%) e <i>royalties</i> do petróleo pré-sal (10%)	463.642.422	99,55%
Receita arrecadada com multas e indenizações por infrações	2.073.121	0,45%
	465.715.543	
Total		100%

Fonte: SIG.

6.6.4 – DESPESAS REALIZADAS COM RECURSOS DO FECAM

Os demonstrativos da execução orçamentária apresentados nas presentes Contas de Governo indicam a realização de despesas com recursos do FECAM nos seguintes programas de trabalho:

Tabela 242 - Despesas realizadas do FECAM por PT

		R\$1
Programa de trabalho	Total	Part.
Fonte 01 - Ordinários não provenientes de impostos		
Apoio a projetos de saneamento, proteção	779.024	0,16%
	779.024	0,16%
Fonte 04 - Indenização pela extração de petróleo		
Saneam nas Bacias da Baía de Guanabara	478.699.333	99,76%
	53.047.078	11,05%
Esgotamento Sanitário da Zona Oeste	23.532.707	4,90%
Esgotamento Sanitário - PAC/FECAM	8.867.530	1,85%
Projeto Saneamento PAC/RJ - FECAM	315.782	0,07%
Projeto de Macrodrenagem PAC - RJ - FECAM	903.352	0,19%
Transporte sobre Trilhos	63.167.894	13,16%
Rio Mais Limpo	87.872.766	18,31%
Lixão Zero - FECAM	10.332.387	2,15%
Saneam Amb dos Munic do Entorno da BG-FECAM	888.786	0,19%

Instrumentos de Conserv da Biodiv e Florestas	54.342	0,01%
Desenv Prog Reaproveit Óleo Vegetal - PROVE	418.467	0,09%
Projeto Iguaçu - PAC-RJ/FECAM	30.608.723	6,38%
Prevenção e Contr Ambiental de Inundações	146.671.983	30,56%
Apoio a proj de saneam, prot e recup ambiente	25.172.384	5,25%
Geração de empreg e renda em comunid UPP	7.518.981	1,57%
Implementação de Educação Ambiental	19.326.171	4,03%
Fonte 97 - Conservação ambiental	399.992	0,08%
Apoio a proj de saneam, prot e recup ambiente	358.287	0,07%
Gestão e Controle Florestal	41.705	0,01%
Total	479.878.349	100,00%

Fonte: SIG.

A Contadoria utilizou a despesa empenhada para efeito do cálculo dos valores a serem abatidos das obrigações do Estado em relação ao FECAM, em vez de utilizar a despesa liquidada. Independente de tal fato não ter repercutido na análise do exercício de 2014, tendo em vista que as despesas empenhadas e liquidadas foram iguais, ressalta-se que esse não é o procedimento adequado. Este Tribunal verificou tal fato na prestação de contas de 2013, consignou a determinação correspondente (de nº 55) no projeto de parecer prévio e o fato tornou a ocorrer.

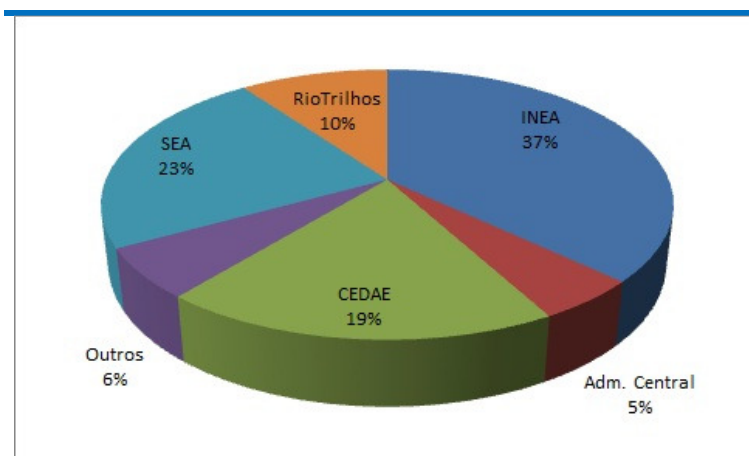
Este fato será objeto da **Observação nº 50 e Determinação n.º 58**.

As principais unidades gestoras executantes desses programas de trabalho vinculados à unidade orçamentária do FECAM podem ser visualizadas no gráfico a seguir:

Tabela 243 - Unidades gestoras executantes dos programas de trabalho do FECAM

R\$1

UGE	Desp. Liquidada
243200 - Instituto Estadual do Ambiente - INEA	176.055.854
240100 - Secretaria de Estado do Ambiente	111.378.800
70200 - CEDAE - ações descentralizadas	91.173.222
317300 - Comp de Transp sobre Trilhos do Est do RJ	48.144.460
404310 - Administracao central	24.074.744
Outros	29.051.269
210100 - Secretaria de Estado da Casa Civil	15.023.434
70100 - Secretaria de Estado de Obras	8.867.530
261100 - Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro	2.336.550
240200 - UEPSAM	888.786
353100 - Depart Recursos Minerais Estado RJ	875.094
135400 - Empr de Pesquisa Agropecuária do Est do RJ	679.414
390100 - Subsecretaria de Comunicação Social	241.424
124100 - Fund Centro Est Estat, Pesq,Form Serv-CEPESTAD	139.037
Total	479.878.349



Fonte: SIG.

Do quadro e do gráfico apresentados anteriormente, cabe registrar:

1 – 99,76% das despesas foram custeadas com recursos oriundos da Fonte de Recurso 04 – Indenização pela extração de petróleo (R\$478.699.332);

2 – O Instituto Estadual do Ambiente - INEA foi o maior executor dos recursos do FECAM, com 36,69% do total (R\$176,05 milhões), seguido pela Secretaria de Estado de Ambiente, que respondeu por 23,21% (R\$111,38 milhões) da despesa liquidada.

6.6.5 – RESTOS A PAGAR

Demonstro a seguir, os valores referentes aos Restos a Pagar Processados inscritos no exercício de 2014:

Tabela 244 – Restos a pagar processados por fonte de recursos

FR	Despesa empenhada	Despesa liquidada	Despesa paga	RPP 2014
1	779.024	779.024	661.394	117.630
4	478.699.334	478.699.334	291.752.662	186.946.672
97	399.991	399.991	219.769	180.223
Total	479.878.349	479.878.349	292.633.824	187.244.525

Fonte: SIG.

Analisando a execução dos Restos a Pagar em 2014, verifiquei a seguinte evolução:

Tabela 245 - Restos a pagar de exercícios anteriores

R\$1

RP	Inscrito	Cancelado	Pago	Saldo
RPP	150.285.726	38.541	145.298.359	4.945.188

Fonte: SIG.

Foram cancelados, em 2014, Restos a Pagar Processados relativos a exercícios anteriores, no valor de R\$38.541, computados para o cumprimento do limite dos respectivos anos. Portanto, este valor deverá ser deduzido das despesas aplicadas pelo Fundo em 2014, dada a obrigatoriedade do Estado de aplicar esses recursos.

6.6.6 – DEDUÇÕES NAS DESPESAS DO FECAM

A Contadoria Geral do Estado menciona, às fls. 140 de seu relatório, que:

(...) para efeito de cumprimento da aplicação do limite constitucional, foram excluídos do cálculo os valores referentes à realização de despesas com a fonte de recursos 97 – Conservação Ambiental, no valor de R\$400 mil, por não serem provenientes da compensação financeira a que se refere o art. 20, §1º, da Constituição da República.

Dessa forma, excetuando-se o valor a ser deduzido relativo aos Restos a Pagar Processados cancelados, o valor das despesas do FECAM passa a ser o seguinte:

Tabela 246 - Cálculo das despesas a serem consideradas para apuração do limite

R\$1	
Despesas realizadas pelo FECAM	479.878.349
(-) RPP de 2013 cancelados em 2014	(38.541)
(-) Despesas realizadas na fonte 97	(399.992)
Valor total	479.439.817

Fonte: SIG.

6.6.7 – ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DO LIMITE CONSTITUCIONAL

O Estado cumpriu o limite previsto no inciso I do § 1º do art. 263 da Constituição Estadual, uma vez que foram liquidadas despesas no valor de R\$479.439.817, valor superior ao apurado a partir das receitas de *royalties* do pré-sal (10%) e dos *royalties* do pós-sal (5%), que totalizaram R\$463.642.422.

Assim, a evolução da aplicação das despesas aplicadas pelo FECAM no período de 2010 a 2014 pode ser assim demonstrada:

Tabela 247 – Despesas liquidadas FECAM (valores históricos) 2010-2014

R\$1

Recursos FECAM	2010	2011	2012	2013	2014
Aplicação (A)	372.187.642	330.539.326	413.286.068	426.691.960	479.439.817
Limite (B)	306.366.423	330.735.788	412.886.555	426.285.932	463.642.422
Diferença (C)=(A)-(B)	65.821.219	(196.462)	399.513	406.028	15.797.395

Fonte: Contas de Governo de 2010 a 2013.

6.6.8 – TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC)

Foi firmado um Termo de Ajustamento de Conduta - TAC entre o Estado do Rio de Janeiro e o Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro, no exercício de 2009, referente a litígios contra o Estado decorrentes de obrigações legais não cumpridas em exercícios pretéritos. À época, a obrigação do Estado montava em mais de R\$500 milhões; contudo, no TAC a dívida foi reduzida para R\$363.139.084, a serem aplicados pelo Estado em 20 anos, em parcelas anuais de R\$18.156.954, corrigidos monetariamente pela variação da TR a partir de janeiro de 2010, sem prejuízo do percentual mínimo fixado no art. 263, §1º, inciso I, da Constituição Estadual. Caso ocorra atraso no repasse, haverá incidência de multa simples de 3% sobre o valor em atraso.

Neste mesmo termo foram estabelecidos os valores a serem aplicados pelo Estado em ações e projetos aprovados pelo Conselho Superior do FECAM, bem como foram fixados prazos e condições em que os repasses seriam efetuados, assim como a forma de utilização desses recursos nos projetos ambientais e de desenvolvimento urbano.

Para fazer frente aos compromissos assumidos no TAC, o Estado celebrou dois instrumentos para captação de recursos, uma operação de crédito e um contrato de empréstimo, a saber:

- 1) contrato de operações de créditos firmado em 07.07.09 com a Caixa Econômica Federal, no valor de R\$558 milhões, para aplicação em ações de saneamento;
- 2) contrato de empréstimo celebrado em 20.03.12 com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a execução do “Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara – PSAM”, no valor total de US\$ 639,6 milhões, cabendo US\$451,98 milhões ao BID e US\$187,5 milhões ao Estado, como contrapartida através do FECAM.

A utilização de recursos provenientes de operação de crédito está prevista na cláusula 3.1 do TAC, desde que a contratação da operação de crédito tenha sido aprovada pelo Conselho Superior do FECAM.

Adicionalmente, o Estado poderá abater, do montante contratado de R\$363milhões, o valor dos recursos aplicados em projetos ambientais e de desenvolvimento urbano que superarem o percentual mínimo de 5% da receita de participações governamentais devida ao FECAM, mesmo que não sejam realizados na unidade orçamentária do Fundo.

Resumindo, além das destinações legais e constitucionais que o Estado deverá fazer ao FECAM, deverá também repassar/aplicar anualmente o valor estipulado no TAC firmado.

Tendo em vista que nos exercícios de 2010, 2012 e 2013 foram aplicados recursos acima dos valores mínimos definidos no TAC, o valor anual das parcelas sofreu alteração, sendo que o saldo ajustado no final de 2013 correspondia a R\$143.195.750, a ser quitado nas 16 parcelas restantes.

Para efeito do cumprimento dos termos do TAC, consideram-se as despesas custeadas com a FR 21 – Operações de Crédito Destinadas às Ações do Meio Ambiente.

Foi apresentado o Relatório Circunstanciado, elaborado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente, por meio do qual foi demonstrada a execução da despesa vinculada ao TAC no exercício de 2014 com a referida fonte de recursos, conforme a seguir:

Tabela 248 - Valores abatidos do TAC com recursos da FR 21

		R\$1
UO	Ação	Valor empenhado
0701-Seobras	Abastecimento de Água - PAC	83.273.844
0701-Seobras	Esgotamento Sanitário – PAC	22.124.647
2402-UEPSAM	Saneamento Ambiental dos Municípios no Entorno da Baía de Guanabara – PSAM/FECAM	34.789.467
Total		140.187.958

Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.988-1/15.

De acordo com o relatório, “o valor a ser considerado para abatimento do saldo remanescente de 2013 do TAC, decorrente de operação de crédito é de R\$140.187.958”. O valor a ser abatido consiste da utilização de recursos de operações de crédito (FR 21), acrescido do

excesso relativo à arrecadação dos *royalties* da extração do petróleo”, totalizando, conforme demonstração abaixo:

Tabela 249 - Abatimento e correção do saldo do TAC

	R\$1
Saldo remanescente 2013	143.195.750
Parcela referente à determinação TCE n.º 54 ²⁴³	2.072.303
Saldo total remanescente 2013 (A)	145.268.053
Parcela a ser paga em 2014 (B)	9.079.253
Valor pago além da parcela de 2014 (C)	146.906.100
Total a ser abatido em 2013 (D=B+C)	155.985.353
Saldo (E=A-D)	(10.717.300)

Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.988-1/15.

Conforme tabela supra, o valor de R\$155.985.353, abatido do TAC, é derivado de operações de crédito (R\$140.187.958) e do excesso de aplicação da meta de 5% do pós-sal e 10% do pré-sal (R\$15.797.395).

Conforme demonstrado a seguir, no termo circunstanciado apresentado pelo Governo do Estado, foi apurado um saldo final aplicado a maior de R\$15.353.734. Tal divergência se deu em razão dos cálculos terem sido feitos levando-se em consideração o abatimento do percentual de 1% para o PASEP da base de cálculo dos valores devidos ao FECAM.

Tabela 250 – Apuração pagamento TAC 2014

	R\$1
Saldo total remanescente 2013 (A)	145.268.054
Parcela a ser paga em 2014 (B)	9.079.253
Saldo (C=A-B)	136.188.800
Valor pago além da parcela de 2014 (D)	151.542.534
Saldo (E=D-C)	15.353.734

Fonte: doc. TCE-RJ nº 6.988-1/15.

²⁴³ Parcela referente à reincorporação de R\$R\$163.193, referente aos restos a pagar cancelados de 2012, mais R\$1.904.687, restos a pagar cancelados de 2013, devidamente atualizados, totalizando R\$2.067.880.

Inobstante a diferença apurada, os valores pagos além da parcela anual ficaram acima do saldo total remanescente, tendo sido cumprido, então, o estabelecido no Termo de Ajustamento de Conduta.

Verifica-se que o valor constante da conta “Recursos devidos TAC FECAM” confere com o saldo corrigido apresentado pela Contadoria Geral do Estado em seu relatório e no balancete geral, conta 7.9.9.9.11.01 – Recursos a Aplicar – TAC FECAM, cujo valor é de R\$145.268.054.

7 – TEMAS EM DESTAQUE

7.1 – EDUCAÇÃO

Conforme o art. 205 da Constituição Federal de 1988, a Educação é direito de todos e dever do Estado e da família, e tem importância inerente ao desenvolvimento do cidadão e sua qualificação para o trabalho. Aos Estados cabe priorizar o ensino fundamental e médio, na forma do art. 211 da Constituição Federal de 1988, e com o movimento de municipalização do ensino fundamental, possibilitar maiores esforços pelo Estado do Rio de Janeiro no ensino médio.

De acordo com o tópico 6.1 deste relatório – Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) –, verifica-se que o Governo do Estado do Rio de Janeiro atendeu ao dispositivo constitucional referente ao gasto mínimo com manutenção e desenvolvimento do ensino. Em complemento àquela verificação, apresenta-se a seguir uma breve análise dos resultados alcançados pela rede pública estadual de educação, com base nos dados obtidos nos sites do Ministério da Educação (MEC) e da Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC).

7.1.1 – INDICADORES DE DESEMPENHO

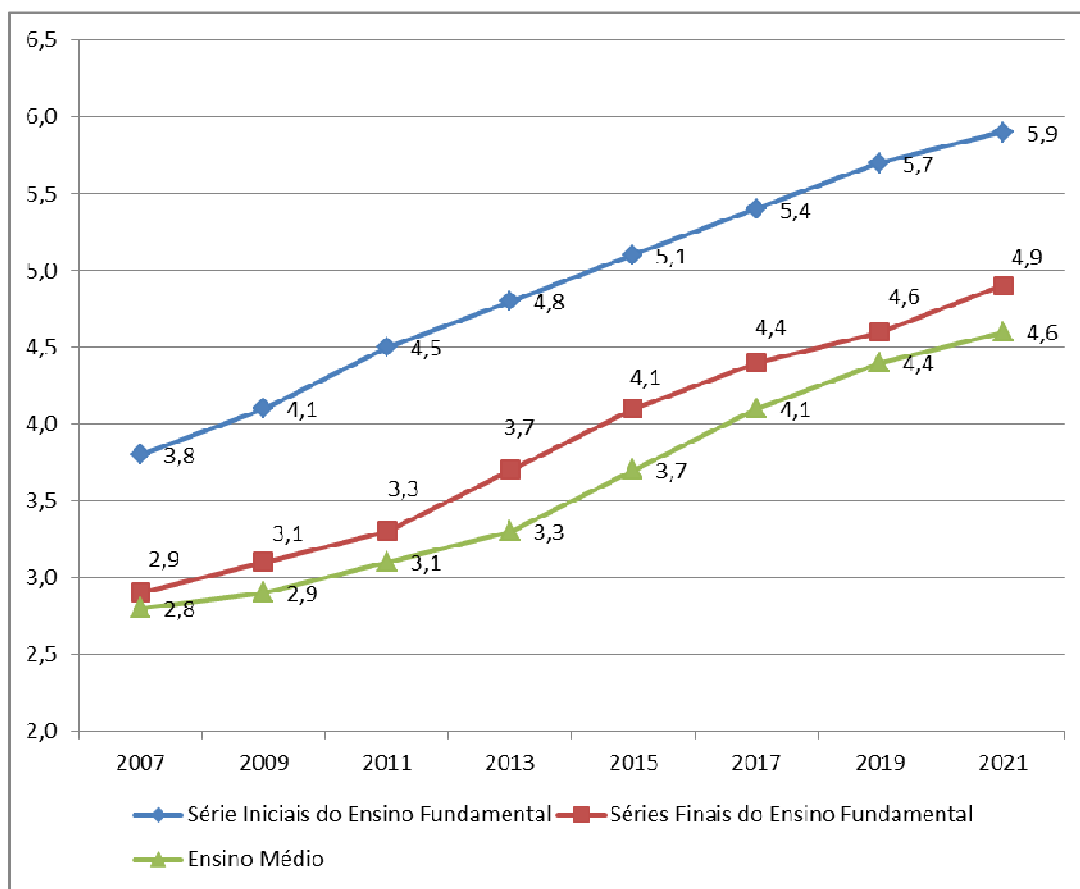
A educação básica tem seu resultado monitorado por meio do indicador de desempenho denominado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica²⁴⁴ (IDEB), que, além de informar o desempenho médio da educação nacional, permite a todo ente federado avaliar o desempenho de sua rede escolar.

O primeiro resultado do IDEB foi divulgado em 2005 e a média alcançada pela rede pública de ensino do país foi de 3,8 (em uma escala de zero a dez). Em razão do baixo desempenho, construiu-se um plano de metas denominado “Compromisso Todos pela Educação” com a expectativa de que, no ano de 2022, aniversário do bicentenário da Independência do Brasil, o indicador médio da educação básica brasileira tenha passado de 3,8 para 6,0.

O Estado do Rio de Janeiro aderiu ao plano, tendo como metas de IDEB, para as séries iniciais do ensino fundamental, para as séries finais e para o ensino médio os valores de 5,9, 4,9 e 4,6, respectivamente, conforme evidenciado a seguir:

²⁴⁴ De acordo com o site do INEP: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/o-que-e-o-ideb>. “O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado pelo Inep em 2007 e representa a iniciativa pioneira de reunir em um só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do Inep a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no [Censo Escolar](#), e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o [Saeb](#) – para as unidades da federação e para o país, e a [Prova Brasil](#) – para os municípios.”

Gráfico 77 – Ideb: metas para a rede estadual do ERJ



Fonte: Inep/MEC.

Nota-se que a partir de 2007, com meta IDEB de 2,8 para o ensino médio do Rio de Janeiro, foi prevista uma evolução de 64,28% ao longo de 14 anos, com meta de 4,6 para o ano de 2021.

Em razão dos baixos resultados apresentados entre 2005 e 2009, o Governo do Estado estabeleceu, no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, como Macro Objetivo do Estado estar entre os cinco melhores colocados no IDEB em quatro anos, tornando-se referência de bons resultados educacionais no cenário nacional.

A seguir, apresenta-se a comparação com os resultados obtidos pelo Estado no decorrer dos anos com relação ao ensino médio, de 2005, ano da primeira mensuração com o IDEB, até a sua última disponibilização em 2013.

Tabela 251 – Ideb rede pública estadual-Ensino Médio

Posição	Estados	2005	2007	2009	2011	2013
1	Goiás	2,9	2,8	3,1	3,6	3,8
2	São Paulo	3,3	3,4	3,6	3,9	3,7
3	R. G. do Sul	3,4	3,4	3,6	3,4	3,7
4	Pernambuco	2,7	2,7	3,0	3,1	3,6
4	Minas Gerais	3,4	3,5	3,6	3,7	3,6
4	Rio de Janeiro	2,8	2,8	2,8	3,2	3,6
7	Santa Catarina	3,5	3,8	3,7	4,0	3,6
8	Rondônia	3,0	3,1	3,7	3,3	3,4
9	Espírito Santo	3,1	3,2	3,4	3,3	3,4
10	Paraná	3,3	3,7	3,9	3,7	3,4
11	M. G. do Sul	2,8	3,4	3,5	3,5	3,4
12	Acre	3,0	3,3	3,5	3,3	3,3
13	Ceará	3,0	3,1	3,4	3,4	3,3
14	Distrito Federal	3,0	3,2	3,2	3,1	3,3
15	Roraima	3,2	3,1	3,5	3,5	3,2
16	Tocantins	2,9	3,1	3,3	3,5	3,2
17	Amazonas	2,3	2,8	3,2	3,4	3,0
18	Piauí	2,3	2,5	2,7	2,9	3,0
19	Paraíba	2,6	2,9	3,0	2,9	3,0
20	Amapá	2,7	2,7	2,8	3,0	2,9
21	Maranhão	2,4	2,8	3,0	3,0	2,8
22	Sergipe	2,8	2,6	2,9	2,9	2,8
23	Bahia	2,7	2,8	3,1	3,0	2,8
24	Pará	2,6	2,3	3,0	2,8	2,7
25	R. G. do Norte	2,6	2,6	2,8	2,8	2,7
26	Mato Grosso	2,6	3,0	2,9	3,1	2,7
27	Alagoas	2,8	2,6	2,8	2,6	2,6

Fonte INEP/MEC.

Apesar do fraco desempenho do ensino médio no Estado apresentado em 2009, com índice IDEB em 2,8 e colocando o Estado na penúltima posição no ranking entre os estados brasileiros, ficando apenas a frente do Estado do Piauí, em 2011 o Estado apresentou uma boa

recuperação aparecendo na décima quinta posição com índice de 3,2, considerando-se apenas a rede pública estadual, superando a meta de 3,1 prevista para o exercício²⁴⁵.

Analisando os resultados do IDEB de 2013, constata-se uma melhora considerável, o Estado do Rio de Janeiro aparece empatado em quarto lugar no *ranking* nacional com os Estados de Pernambuco, Minas Gerais e Santa Catarina, todos com índice em 3,6. Tal resultado fez com que o Estado superasse a sua meta de 3,3 e proporcionou ainda atingir a meta nacional para os Estados que foi de 3,6, e ainda superou o objetivo estabelecido no PPA (2012-2015).

Considerando-se toda a rede escolar do Estado para o ensino médio, pública e privada, o resultado apresentado em 2013 foi de 4,0, também acima da meta prevista de 3,8, colocando o Estado fluminense na segunda posição, empatado com os Estados de Santa Catarina, Goiás e Distrito Federal, em relação aos outros membros da Federação²⁴⁶. Conforme se verifica no quadro a seguir:

Tabela 252 – Ideb rede pública e privada estadual-Ensino Médio

Posição	Estados	2005	2007	2009	2011	2013
	1 São Paulo	3,6	3,9	3,9	4,1	4,1
	2 Rio de Janeiro	3,3	3,2	3,3	3,7	4,0
	2 Santa Catarina	3,8	4,0	4,1	4,3	4,0
	2 Goiás	3,2	3,1	3,4	3,8	4,0
	2 Distrito Federal	3,6	4,0	3,8	3,8	4,0
	6 R. G. do Sul	3,7	3,7	3,9	3,7	3,9
	7 Pernambuco	3,0	3,0	3,3	3,4	3,8
	8 Minas Gerais	3,8	3,8	3,9	3,9	3,8
	9 Espírito Santo	3,8	3,6	3,8	3,6	3,8
	10 Paraná	3,6	4,0	4,2	4,0	3,8
	11 Rondônia	3,2	3,2	3,7	3,7	3,6
	12 Ceará	3,3	3,4	3,6	3,7	3,6
	13 M. G. do Sul	3,3	3,8	3,8	3,8	3,6
	14 Acre	3,2	3,5	3,5	3,4	3,4
	15 Roraima	3,5	3,5	3,4	3,6	3,4
	16 Tocantins	3,1	3,2	3,4	3,6	3,3
	17 Piauí	2,9	2,9	3,0	3,2	3,3

²⁴⁵ Disponível em <http://ideb.inep.gov.br/resultado>.

²⁴⁶ Disponível em <http://ideb.inep.gov.br/resultado>.

18 Paraíba	3,0	3,2	3,4	3,3	3,3
19 Amazonas	2,4	2,9	3,3	3,5	3,2
20 Sergipe	3,3	2,9	3,2	3,2	3,2
21 R. G. do Norte	2,9	2,9	3,1	3,1	3,1
22 Amapá	2,9	2,8	3,1	3,1	3,0
23 Maranhão	2,7	3,0	3,2	3,1	3,0
24 Alagoas	3,0	2,9	3,1	2,9	3,0
25 Bahia	2,9	3,0	3,3	3,2	3,0
26 Mato Grosso	3,1	3,2	3,2	3,3	3,0
27 Pará	2,8	2,7	3,1	2,8	2,9

Fonte: INEP/MEC.

Analizando tais dados observa-se, portanto, um incremento de 12,50% do IDEB da rede pública do Estado do Rio de Janeiro em relação ao índice apresentado em 2011, e um crescimento do IDEB da rede de ensino (rede pública e privada), de 8,11%.

Os resultados apresentados foram suficientes para que a rede pública estadual de ensino superasse a média nacional de 3,4, verificada nas redes públicas estaduais do país, e atingisse a meta de 3,6 estabelecida a nível Brasil.

Observa-se também uma sensível melhora no desempenho dos alunos da Rede Pública Estadual de acordo com a Nota Prova Brasil²⁴⁷ (indicador que compõe o IDEB), a média em 2011 foi de 4,37 e o Estado figurava na décima posição. Em 2013 a média foi de 4,46, apresentando assim um aumento de 2,06%, o que garantiu a quinta posição ao Estado Fluminense:

²⁴⁷ Fonte:

http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/resultados/2012/nota_explicativa_resultados_saeb_prova_brasil_2011.pdf.

“O Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb/Prova Brasil é uma avaliação externa em larga escala aplicada desde 1990, a cada dois anos, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. O objetivo do Saeb/Prova Brasil é realizar um diagnóstico dos sistemas educacionais brasileiros. As informações produzidas por essa avaliação visam subsidiar a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas educacionais nas esferas municipal, estadual e federal, contribuindo para a melhoria da qualidade, equidade e eficiência do ensino.”... “Os resultados do Saeb/Prova Brasil subsidiam o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb e estão disponíveis a toda a sociedade, que pode acompanhar as políticas implementadas pelas diferentes esferas de governo. Os dados do Saeb são comparáveis ao longo do tempo, ou seja, pode-se acompanhar a evolução dos resultados das escolas, das redes e dos sistemas como um todo.”

Tabela 253 – Nota Prova Brasil

Posição	Estados	2005	2007	2009	2011	2013
1	R. G. do Sul	5,05	4,83	5,16	4,80	4,72
2	M. G. do Sul	4,44	4,45	4,83	4,87	4,52
3	Santa Catarina	4,40	4,56	4,50	4,75	4,51
4	São Paulo	4,16	4,39	4,51	4,62	4,51
5	Rio de Janeiro	3,83	3,97	4,11	4,37	4,46
6	Minas Gerais	4,52	4,66	4,59	4,66	4,40
7	Rondônia	4,20	4,23	4,62	4,50	4,35
8	Goiás	3,87	3,89	4,19	4,37	4,33
9	Distrito Federal	4,64	4,88	4,34	4,55	4,32
10	Espírito Santo	4,32	4,11	4,65	4,38	4,29
11	Paraná	4,41	4,55	4,76	4,46	4,19
12	Pernambuco	3,70	3,72	3,88	3,87	4,16
13	Acre	3,87	4,19	4,32	4,06	4,15
14	Roraima	4,24	3,96	4,30	4,26	4,04
15	Mato Grosso	4,00	4,01	4,06	4,22	4,04
16	Ceará	3,97	4,04	4,15	4,06	3,96
17	Tocantins	3,63	3,78	3,97	4,15	3,87
18	Amapá	3,91	3,83	4,08	4,02	3,85
19	Sergipe	3,96	3,60	4,08	3,89	3,82
20	Paraíba	3,53	3,83	3,99	3,86	3,75
21	Piauí	3,56	3,55	3,73	3,83	3,74
22	Amazonas	3,41	3,65	3,97	4,06	3,74
23	Pará	3,63	3,67	4,15	3,74	3,64
24	R. G. do Norte	3,61	3,78	3,96	3,88	3,62
25	Maranhão	3,25	3,61	3,74	3,76	3,58
26	Bahia	3,82	3,97	4,29	3,96	3,53
27	Alagoas	3,75	3,51	3,82	3,60	3,50

Fonte: MEC/Inep.

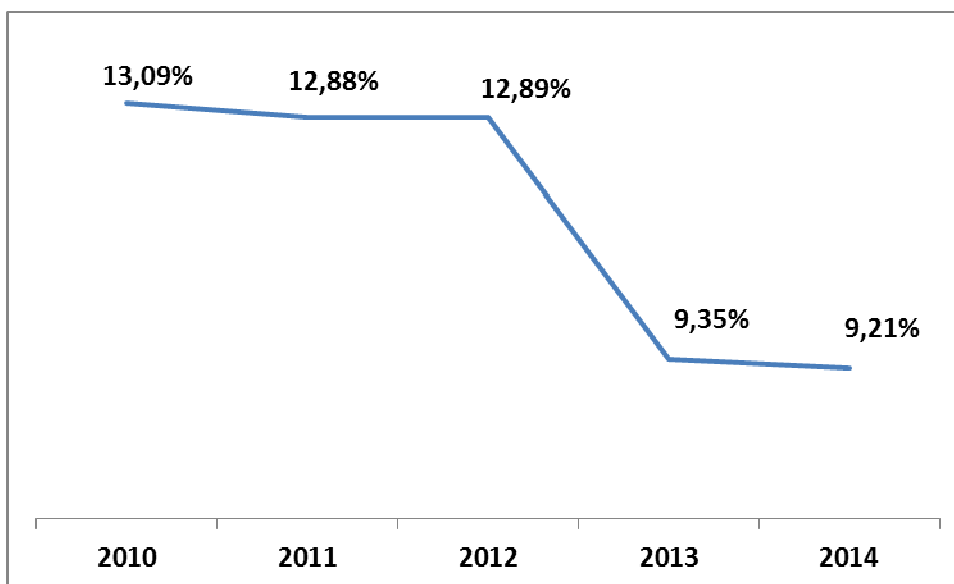
Cumprе salientar ainda que desde o primeiro resultado em 2005, com nota média de 3,83, o Estado do Rio de Janeiro teve um aumento de 16,45% ao longo de oito anos, saindo da

décima sétima colocação para ocupar a quinta dentre os Estados Federados. Tal melhora no desempenho se confirma ao avaliarmos o indicador de rendimento²⁴⁸ disponibilizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas - INEP, sendo que, em 2005 o indicador era de 0,72 e em 2013 foi de 0,82, com um acréscimo de 13,89%.

7.1.2 – RECURSOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Paralelamente ao desempenho da rede estadual de ensino observado nos indicadores, verifica-se que houve, no exercício de 2014, uma queda de 1,50 pontos percentuais na participação da função 12 (Educação) em relação ao gasto total do Estado²⁴⁹, relativamente ao exercício anterior, consoante o exposto no gráfico a seguir.

Gráfico 78 – Função Educação: participação na despesa total (*)



Fonte: SIG.

(*) Percentuais obtidos incluindo-se as despesas intraorçamentárias e de empresas não dependentes.

Desde o exercício de 2010, os patamares da participação da função Educação no gasto total do Estado vinham se mantendo próximos a 13%. Com a queda na participação da função observada a partir de 2013, o percentual aplicado em 2014 foi de 9,21% com uma despesa de R\$6.940,20 milhões na função frente a uma despesa total liquidada do Estado do Rio de Janeiro da ordem de R\$75.330,21 milhões.

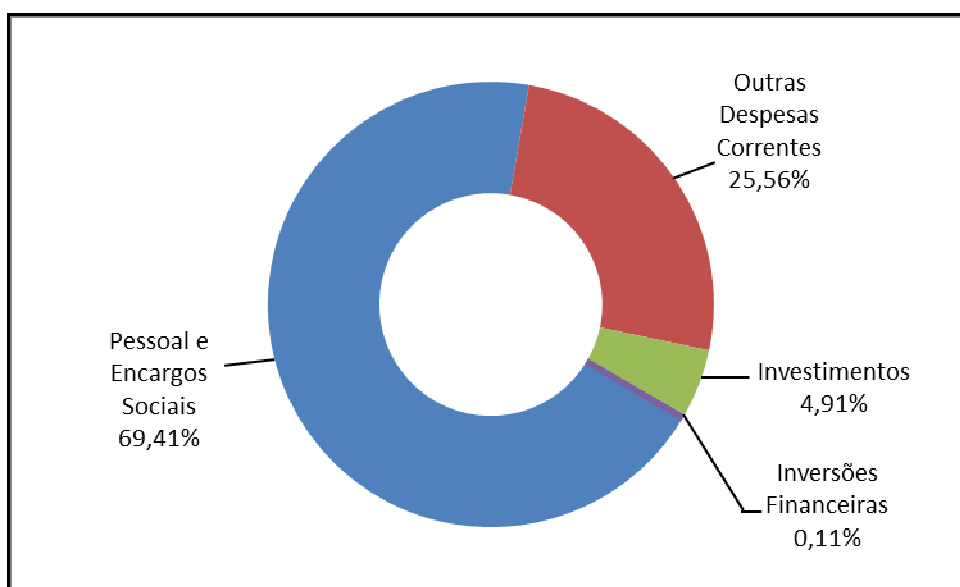
²⁴⁸ São os resultados obtidos sobre o rendimento (aprovação e reprovação) e movimento escolar (transferido, deixou de frequentar e falecido) dos alunos da unidade escolar. Fonte: <http://portal.inep.gov.br/web/educacenso/ideb>, acessado em 24.04.2015.

²⁴⁹ Despesa total liquidada, incluindo-se as despesas intraorçamentárias de empresas não dependentes.

A queda significativa da participação na função Educação frente ao gasto total se deu em função da mudança de critério na contabilização das transferências para o FUNDEB, ocorrida no exercício de 2013. A contabilização da Perda Líquida do Estado passou a ser realizada por meio de conta redutora de receita, não havendo mais a sua execução orçamentária como despesa. Tais recursos foram da ordem de R\$2.939,9 milhões em 2014, consoante se verifica no tópico 6.2.4 – FUNDEB.

Em 2014, do total de gasto na função educação, 69,41% foi com Pessoal e Encargos Sociais respondendo assim pela maior fatia dos recursos conforme o quadro seguinte:

Gráfico 79 – Gasto na função educação 2014



Ainda no que tange à despesa com educação, no quadro a seguir, constata-se que houve, no exercício de 2014, decréscimo de 22,04% no investimento realizado pela Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC), com declive dessa despesa, em termos reais, na ordem de R\$97,8 milhões em relação ao valor atualizado investido no exercício de 2013, conforme apresentado a seguir.

Tabela 254 – Despesa liquidada na função Educação em 2013 e 2014

R\$1

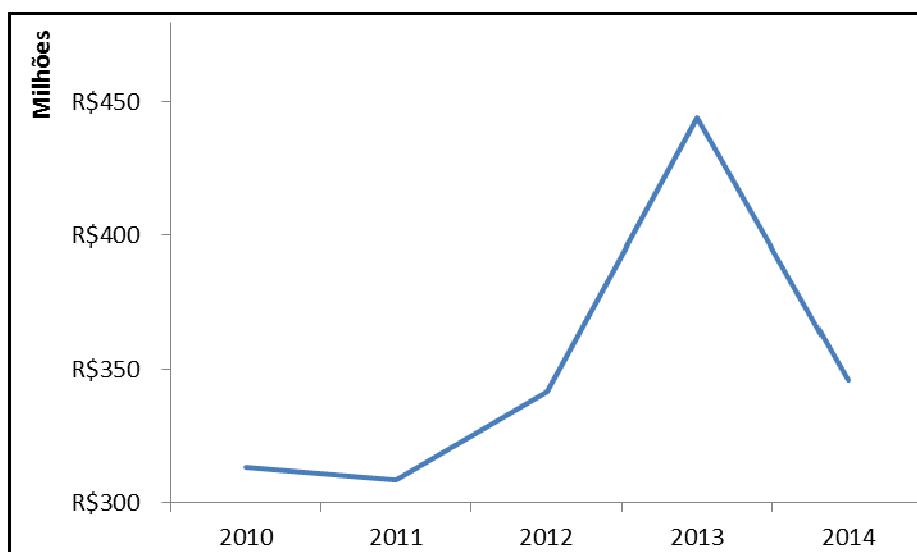
Grupo de Despesa	2013*	2014**	Variação
Pessoal e Encargos Sociais	4.529.324.124	4.891.226.484	7,99%
Outras Despesas Correntes	2.116.350.472	1.800.958.064	-14,90%
Investimentos	444.073.692	346.206.316	-22,04%
Inversões Financeiras	14.756.673	8.095.834	-45,14%
Total Geral	7.104.504.961	7.046.486.697	-0,82%

Fonte: SIG/Siafem.

(*) Valores corrigidos pelo IGPDÍ médio ponderado, aplicado o fator de 1,0697470244.

(**) Valores corrigidos pelo IGPDÍ médio ponderado, aplicado o fator de 1,0153149527.

Essa queda de investimento na função educação foi contrária à tendência observada na análise das Contas de Governo dos exercícios de 2012 e 2013, nas quais tal investimento apresentava incrementos sucessivos nesse grupo de despesa. Nota-se no quadro a seguir que há uma tendência de retorno aos patamares de 2010 e 2011 tendo em vista a melhora nas condições dos imóveis das unidades escolares, conforme explanado a seguir.



Em análise ao documento Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) em Números 2014²⁵⁰, contata-se que houve uma evolução do Indicador Geral de Estado do Imóvel-IGE²⁵¹, tal instrumento reúne informações das condições dos Imóveis sendo que um IGE de 0 a 3 indica que o imóvel encontra-se em ótimas condições, de 3,1 a 6 indica boas, de 6,1 a 9 indica regulares, de 9,1 a 12 indica ruins e valores acima de 12 indica péssimas condições dos imóveis.

Em 2009 a infraestrutura das escolas do Estado apresentava índice 6,42, em 2013, 5,38 e em 2014 tal índice chegou a 4,94, apontando assim uma melhora de 8,18% em relação a 2013 e 23,05% se comparado com o ano de 2009. Tais resultados demonstram o efeito positivo dos investimentos realizados nos anos anteriores. É notório também, que mesmo com a redução de recursos em 2014 o índice apresentou evolução satisfatória atingindo parâmetro geral considerado “bom” com 59% das escolas consideradas ótimas e boas e apenas 4% consideradas em condições ruins.

Com relação ao grupo de despesa relativo a gastos com pessoal e encargos sociais, observou-se uma elevação de 7,99% em relação ao exercício anterior, segundo a Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) esse acréscimo demonstra uma política de investimento nos docentes como programas de bonificação por resultados entre outras valorizações.

No exercício de 2014, foram realizados 26 programas, discriminados a seguir.

Tabela 255 – Programas da função Educação

R\$1

Programa	Valor Liquidado	Valor Atualizado*	Percentual
0002 - Gestão Administrativa	5.343.732.254	5.425.571.261	77,00%
0303 - Padrão Qualid. Infraestrutura Física da Rede	541.753.171	550.050.095	7,81%
0152 - Operacionaliz Desenvolv Rede de Ensino	216.261.513	219.573.548	3,12%
0122 - Ensino, Pesquisa e Extensão da UERJ	187.922.356	190.800.378	2,71%
0121 - Expansão e Melhoria da Educação Profissional	130.242.606	132.237.265	1,88%

²⁵⁰ Disponível em <<http://www.rj.gov.br/web/seeduc>>. Acesso em 16.03.2015.

²⁵¹ O IGE é um indicador que reúne as informações coletadas por meio de um questionário denominado “Instrumento Gerencial de Avaliação do Imóvel- IGAI”. Um IGE varia de: ótimo, de 0 a 3; bom de 3,1 a 6; regular de 6,1 a 9; ruim de 9,1 a 12; e péssimo, os valores maiores que 12. Tal índice é aplicado para avaliar a infraestrutura das escolas estaduais do Estado do Rio de Janeiro.

0127 - Pesquisa Rio	109.333.992	111.008.437	1,58%
0128 - Capacitação para Pesquisa	90.027.164	91.405.925	1,30%
0302 - Efetividade da Gestão Escolar	68.388.516	69.435.883	0,99%
0126 - Ampliação da Cap Inst p/ Realiz Pesq Univ RJ	63.808.732	64.785.960	0,92%
0301 - Qualidade no Processo Ensino-Aprendizagem	56.351.704	57.214.728	0,81%
0153 - Educação para Inclusão Social	49.577.896	50.337.179	0,71%
0314 - Gestão e Fortalecimento da Atenção à Saúde	46.326.062	47.035.544	0,67%
0371 - Gestão e operacio. ensino superior distância	10.648.559	10.811.641	0,15%
0372 - Formação continuada de professores	8.367.110	8.495.252	0,12%
0364 - Apoio a Estudantes Carentes	4.055.874	4.117.990	0,06%
0380 - Inova UEZO	2.445.184	2.482.632	0,04%
0366 - Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão	2.365.127	2.401.349	0,03%
0292 - Desenvolvimento Pessoas, Recrutam. e Seleção	2.266.849	2.301.566	0,03%
0300 - Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado	1.920.342	1.949.752	0,03%
0150 - Escola Inclusiva	1.556.599	1.580.438	0,02%
0367 - Consolidação e Expansão do Complexo Universit	887.489	901.081	0,01%
0375 - Divulgação Científica	825.836	838.484	0,01%
0365 - Ampliação e Manutenção de Cursos Semi-Presenc	621.994	631.520	0,01%
0381 - Apoio à Gestão e Melhoria da Infraest da UEZO	260.282	264.268	0,00%
0373 - Projeto SEJA Profissional	215.556	218.857	0,00%
0379 - Campus UEZO	35.126	35.664	0,00%
Total	6.940.197.894	7.046.486.697	100,00%

Fonte: SIG/Siafem.

*Valores corrigidos pelo IGPDI médio ponderado, aplicado o fator de 1,0153149527.

Dentre os programas que integram a função, destaca-se o programa “303 – Padrão de Qualidade da Infraestrutura Física da rede”, com 7,81% da despesa liquidada na função, correspondentes a R\$541,75 milhões. Esse programa é composto de ações que visam proporcionar um ambiente adequado para realização das atividades pedagógicas, como ações de ampliação da rede e melhoria da infraestrutura, transporte escolar e nutrição escolar. A meta prevista no Plano Plurianual era de 859,7 milhões sendo que foi liquidado 63, 01% da meta prevista²⁵².

Com objetivos complementares ao programa anteriormente citado, o programa “152 – Operacionalização e Desenvolvimento da Rede de Ensino” tem como meta qualificar as unidades da rede de ensino, modernizando o atendimento socioeducativo e a manutenção das necessidades básicas dos professores e alunos, e apresentou um gasto de R\$216,26 milhões, equivalentes a 3,12% do total liquidado na função e corresponde a 84,20% da meta prevista para o exercício de 2014 no PPA que era de R\$256,8 milhões.

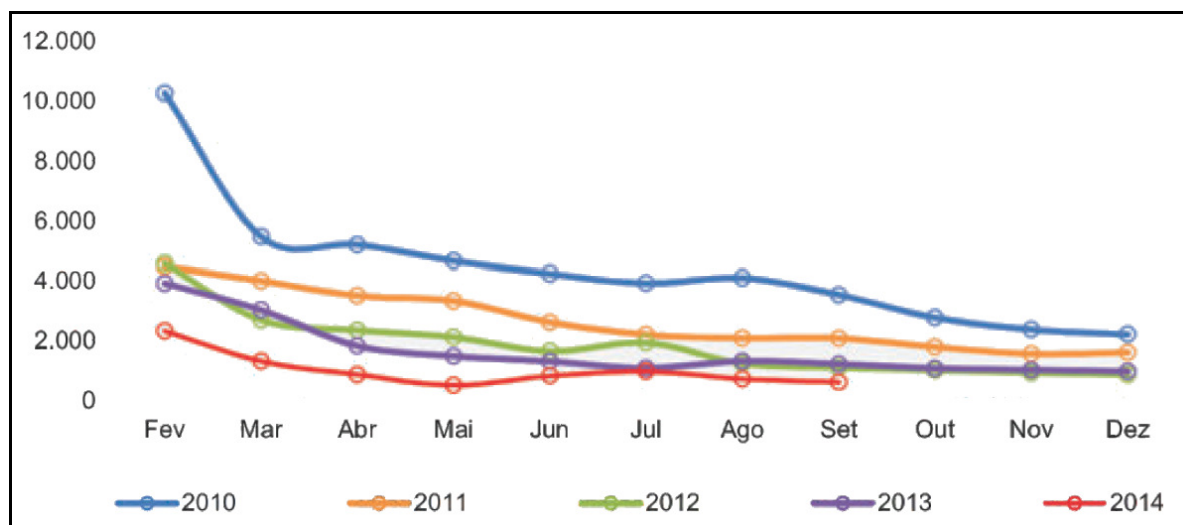
Outro programa de relevância para as atividades finalísticas da Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) e para o desempenho da educação no Estado é o programa “301 – Qualidade no Processo Ensino-Aprendizagem”, que em 2014 teve participação de 0,81% na despesa total na função Educação e valor total liquidado de R\$56,3 milhões, apresentando uma queda de aproximadamente 42,83% em relação ao exercício de 2013 que teve participação no orçamento de 1,48%. Destacam-se no programa as ações de aprimoramento e efetividade do ensino público, avaliação do sistema educacional do Estado e correção do fluxo escolar.

Dando continuidade à política de combate ao *deficit* de docentes, a Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) vem convocando concursados, otimizando as turmas no quadro de horários e reduzindo o número de afastamentos sendo que em 2013 somaram-se 3.021 nomeados. Cumpre demonstrar ainda que a carência de professores ao longo desses anos vem diminuindo gradualmente. Tal melhora se dá não somente pela convocação de concursados, mas também devido à eficiência no processo de alocação dos servidores promovido pela Secretaria. Além disso, como ação complementar, a Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) vem reduzindo o número de docentes cedidos a outros órgãos, segundo o relatório “SEEDUC em números”²⁵³, e em 2014 o índice de carência apresenta seu melhor patamar conforme se pode observar no quadro a seguir.

²⁵² Doc. TCE-RJ nº 6.987-7/15.

²⁵³ Disponível em <<http://www.rj.gov.br/web/seeduc>>. Acesso em 16.03.15.

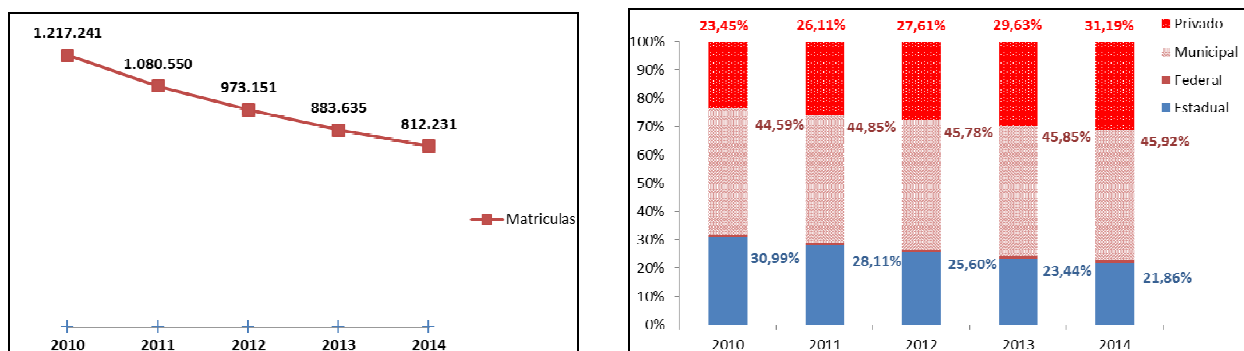
Gráfico 80 – Carência de Professores



Fonte: Seeduc em números 2014.

Analisando com base no quantitativo de alunos existente no ensino básico da rede estadual de ensino, verifica-se a ocorrência, a partir de 2011, de redução desse indicador, consoante os dados do censo escolar²⁵⁴, conforme quadro a seguir.

Gráfico 81 – Matrículas na rede estadual – educação básica



Fonte: Inep/MEC.

Verifica-se que o total de 812.231 alunos matriculados em 2014 foi 8,08% menor que o total de alunos registrado em 2013, correspondente a 883.635 alunos²⁵⁵. Esse fato tem impacto direto no coeficiente de retorno dos recursos transferidos pelo Fundo de Manutenção e

²⁵⁴ Disponível em <www.inep.gov.br>. Acesso em 26.03.2014.

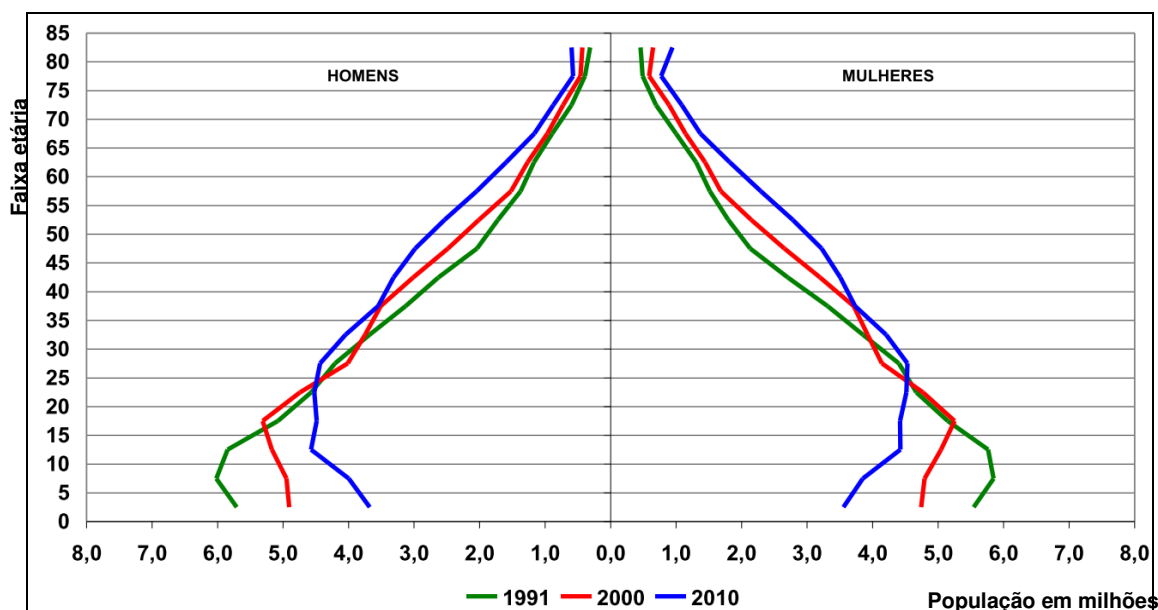
²⁵⁵ Nota-se que nas contas de governo anteriores foram utilizados dados da SEEDUC referentes aos números de matrículas, esse ano foram utilizados os dados disponibilizados pelo INEP para uniformização das comparações. Os números de matrículas apresentam pequena divergência entre SEEDUC e INEP.

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), conforme mencionado no tópico 6.2 deste relatório.

Ao analisar a evolução das matrículas dos últimos cinco exercícios evidenciada no gráfico anterior, observa-se que a queda no quantitativo de alunos matriculados na rede estadual de ensino vem ocorrendo ano após ano.

Conforme dados do resumo técnico de educação básica de 2013²⁵⁶ do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas - INEP, a diminuição do número de matrículas na educação básica a nível nacional segue um ajustamento natural em razão da diminuição da população na faixa etária correspondente. Segundo informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE²⁵⁷, o gráfico abaixo demonstra a tendência observada nos últimos censos com relação à faixa etária populacional.

Gráfico 82 – Composição da população residente total, por sexo e grupos de idade Brasil 1991-2010 (em milhões)



²⁵⁶ Disponível em

http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2013.pdf. Acesso em 16.03.2015.

²⁵⁷ Disponível em <http://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/>. Acesso em 18.03.2015.

Existe uma tendência de queda na taxa de crescimento da população, principalmente na faixa de atendimento escolar, conforme podemos verificar na linha azul (2010) em comparação com outros anos, linha vermelha e verde.

Levando em consideração a população de 0 a 19 anos, potencialmente aquela que demanda educação básica, observa-se que ela decresceu 7,77% entre 2000 e 2010, passando de 68,2 milhões para 62,9 milhões habitantes, enquanto a faixa etária de 20 a 24 anos cresceu 6,83% indo de 16,1 milhões para 17,2 milhões, segundo dados do IBGE. Tais informações demonstram diminuição de potenciais alunos de educação básica e aumento de alunos de educação superior, essa tendência é relevante e deve ser levada em conta na elaboração de políticas públicas na área da educação.

As taxas de abandono escolar observadas na rede estadual de ensino (público e privada) contribuíram de maneira menos relevante em 2014, em relação à queda nas matrículas, tendo em vista o decréscimo nos índices. Em 2010 a taxa era de 12,80% sendo que em 2013 foi de 5,70%, representando assim uma redução de 55,47% nesse indicativo²⁵⁸.

Outro fator que impacta o quantitativo de matrículas na rede estadual de ensino é o processo de municipalização da rede de ensino fundamental, previsto no Plano Estadual de Educação e citado no documento “SEEDUC em números 2014 – transparência na educação”²⁵⁹.

Cumprе salientar que o número de matriculas no ensino médio foi de 525,3 mil alunos em 2014, enquanto que em 2013 registrou 533,1 mil, apresentando assim uma queda de 1,46%. Desta sorte, corrobora com o fato da municipalização da rede de ensino fundamental, uma vez que a baixa no número de matrículas da educação básica, geral, foi de 8,08%, bem superior se compararmos apenas o ensino médio²⁶⁰.

Nota-se também que, fazendo uma análise de acordo com os dados do Ministério da Educação, enquanto as matrículas da rede estadual estão em declínio e as da rede municipal e federal estão praticamente estabilizadas, as matrículas da rede privada estão em ascensão. Atenta-se que em 2010 foram 23,45% de alunos matriculados na rede privada, enquanto em 2014 foram 31,19% do total de matrículas indicando um crescimento de 33,01%, no período analisado.

Levando-se em conta apenas as matrículas da rede fundamental, fica evidente um direcionamento de alunos da rede pública para a rede privada. Em 2010 matricularam-se 1,76

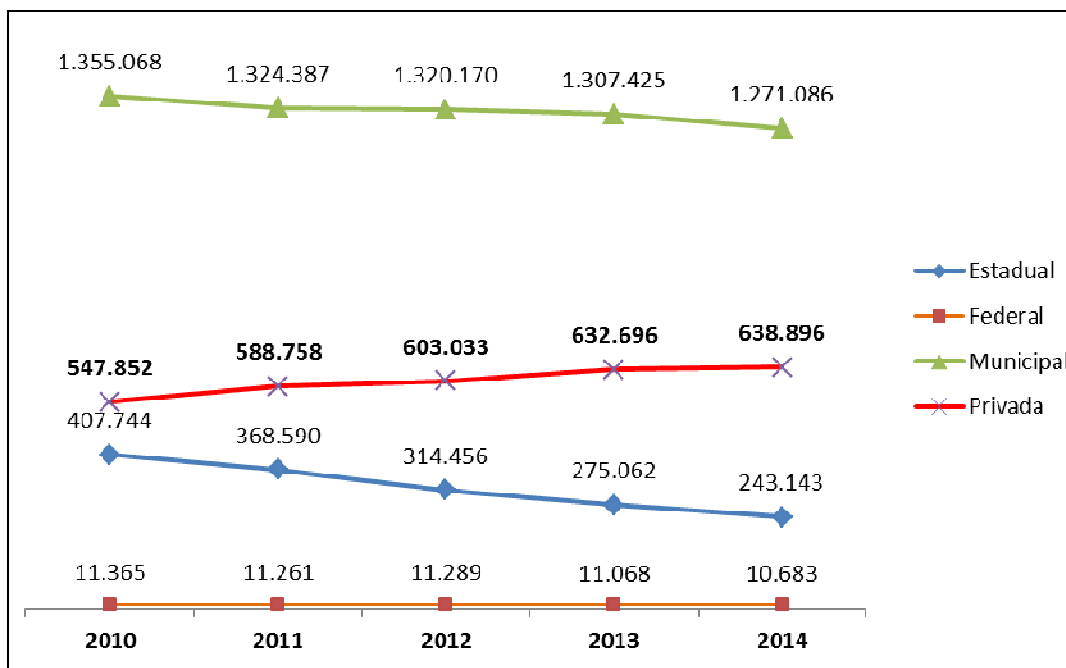
²⁵⁸ <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>, acessado em 12.03.2015.

²⁵⁹ Disponível em <<http://www.rj.gov.br/web/seeduc>>. Acesso em 16.03.2015.

²⁶⁰ Disponível em <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>. Acesso em 09.03.2015.

milhões de alunos na rede estadual e municipal sendo que na rede privada foram 547 mil matrículas. No ano de 2014 o total de matriculados foi de 1,51 milhões somando-se as redes estadual e municipal e a rede privada contabilizou 638 mil alunos, ou seja, um declínio no número de matrículas da rede pública e uma ascensão nas matrículas da rede privada, conforme se pode observar no gráfico a seguir.

Gráfico 83 – Matrículas da rede fundamental do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Inep/Mec

As taxas de abandono observadas na rede estadual de ensino em 2012, que têm impacto no quantitativo de alunos matriculados no exercício de 2013, foram de 3,60% no ensino fundamental e 7,30% no ensino médio, segundo dados do censo escolar do MEC²⁶¹.

Ocorreu uma redução desse indicador no exercício de 2013 comparativamente a 2012, tendo, no ensino fundamental, passado de 4,20% em 2012 a 3,60% em 2013. No ensino médio, constata-se queda mais acentuada, tendo passado de 9,60% a 7,30% em 2013, situando-se a referida taxa abaixo da média nacional de 9,30%. Ressalte-se que este patamar ainda se mantém acima da taxa de São Paulo, por exemplo, de 5,70%, e acima da média da região Sudeste, de 70%.

²⁶¹ Os principais indicadores de fluxo e proficiência na área de educação analisados foram obtidos no Censo Escolar do MEC. Disponíveis em <www.inep.gov.br>. Acesso em 20.03.2015.

A alta taxa de abandono escolar apresentada pela rede pública estadual no ensino médio em 2013, de 7,30%, foi a principal responsável pela taxa de abandono de 5,70% em toda a rede escolar do Estado, pública e privada, uma vez que as taxas de abandono da rede municipal e da rede particular no ensino médio foram de 5,60% e de 0,80%, respectivamente.

Uma das causas da evasão escolar, semelhante ao abandono escolar, é o alto índice de repetência na rede estadual de ensino. Em 2009, o Estado atingiu o topo do *ranking* nacional em relação à taxa de reprovação escolar do ensino fundamental da rede estadual, com percentual de 23,60% de reprovados. A referida taxa apresentou queda em 2013²⁶² em relação a 2012, indo de 16,50% para 13,90%, mantendo-se ainda muito acima da média registrada para a região Sudeste, de 5,40%.

No que se refere ao ensino médio da rede estadual, o Estado apresentava também elevada taxa de reprovação em 2009, ocupando o segundo lugar do *ranking* nacional com 21,5%. Houve queda significativa desse indicador em 2013 em comparação ao exercício anterior, tendo a referida taxa passado de 16,50% para 13,70%, aproximando-se mais da média registrada na região Sudeste, de 12,40%.

Figura também como importante indicador da educação a taxa de distorção idade-série²⁶³, que possui correlação com outros indicadores, como as taxas de abandono e de reprovação, influenciando indiretamente os resultados do IDEB; o mesmo constitui o percentual de alunos em cada série com idade acima da recomendada.

A rede estadual do ensino fundamental do Estado apresentou, em 2013, percentual de 45,10% dos alunos com idades superiores às séries cursadas, com queda em relação a 2012, quando apresentou taxa de 45,30%. No entanto, esse indicador encontra-se situado em patamar bem superior à média nacional de 22,30%.

No ensino médio, a rede estadual também teve altas taxas, tendo apresentado, em 2013, percentual de 39,30% dos alunos com defasagem entre as séries cursadas e suas idades, com significativa melhora em relação àquela observada em 2012, de 43,40%.

O documento “SEEDUC em números – Transparência na Educação - 2014” aponta que, no ensino médio, todas as regionais apresentaram queda da taxa de distorção idade-série de 2012 para 2013, ou seja, menos alunos estão com pelo menos dois anos atrasados e os decréscimos foram mais significativos do que nos anos finais do ensino fundamental.

²⁶² Últimos resultados do indicador divulgado pelo MEC.

²⁶³ Fonte INEP/MEC: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>, acessado em 12.03.2015.

7.1.3 – PROGRAMA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

No exercício de 2011, a Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) anunciou o Programa de Educação do Estado. Dentre as principais medidas previstas no programa estão a atualização e valorização dos professores, a construção de novas escolas e melhorias na infraestrutura das unidades escolares, currículo mínimo para cada disciplina, processo seletivo para funções estratégicas da área pedagógica e criação das carreiras de gestor e técnico de educação.

Passou-se também a definir metas específicas para cada unidade escolar, de acordo com a realidade de cada escola da rede estadual. Para esse fim, o Estado criou em 2011 um índice próprio, o IDERJ (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do Rio de Janeiro), com o objetivo de permitir o acompanhamento e aferição do progresso dos estudantes, com periodicidade maior do que a permitida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB.

O referido índice avalia a qualidade do aprendizado do ciclo escolar, bem como o tempo necessário para os alunos assimilarem os conteúdos propostos. O IDERJ segue metodologia análoga à do IDEB, possibilitando avaliar a proficiência da rede, medida pelo Sistema de Avaliação do Estado do Rio de Janeiro, e o tempo médio gasto para completar o segmento (fluxo), havendo, portanto, uma relação direta entre uma melhoria do IDERJ e o incremento do IDEB.

No que se refere a ações gerenciais, a Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) criou, no início de 2011, o Programa de Bonificação por Resultados, pelo qual os servidores de escolas que alcançarem as metas de IDERJ estabelecidas no exercício anterior recebem um bônus de até três vencimentos-base. O objetivo é incentivar os servidores da rede estadual de ensino por meio do reconhecimento do trabalho nas escolas que se destacaram no IDERJ.

Ressalte-se que, de acordo com o Programa de Educação da Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC), a principal meta da SEEDUC era posicionar o Estado do Rio de Janeiro entre os cinco primeiros Estados da Federação no *ranking* do IDEB 2013, pleito este que foi conquistado uma vez que o Estado do Rio de Janeiro está na quarta colocação em nível Nacional, de acordo com tal indicador.

Quanto ao IDERJ, foi motivo de determinação no exercício anterior por não apresentar esse importante indicador em uma seção específica no sítio da SEEDUC. Nota-se que tal determinação foi atendida²⁶⁴ e o indicador está disponível por escola.

Apesar do cumprimento da determinação anterior, e de ser possível a utilização de alguns resultados intermediários desse indicador em gráficos comparativos no documento “SEEDUC em números – Transparência na Educação”, constante do *site* da SEEDUC²⁶⁵, verifica-se que não há naquele sítio uma seção específica de divulgação dos resultados do IDERJ fazendo uma análise macro da evolução do Estado do Rio de Janeiro com relação ao cumprimento das metas estipuladas; Nota-se também a ausência de divulgação das metas estaduais, tais fatos contrariam ao que estabelece o §4º do art. 1º do DE nº 42.793/11, segundo o qual compete à Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) a divulgação do referido indicador dando transparência para a população.

Este fato será objeto da **Observação nº 51 e Determinação nº 59** na conclusão deste relatório.

Com base nos valores bimestrais do IDERJinho disponíveis no documento citado anteriormente, foram elaboradas as tabelas a seguir.

Tabela 256 – Iderjinho por bimestre – Ensino fundamental 2011 – 2013*

Iderj	2011	2012	2013	Δ% (2012/2013)
1º bimestre	2,2	2,3	2,7	17,39%
2º bimestre	1,8	1,9	2,3	21,05%
3º bimestre	2,2	2,3	2,3	0,00%

Fonte: Seeduc. Documento Seeduc em números-2014.

Tabela 257 – Iderjinho por bimestre – Ensino médio 2011-2013

Iderj	2011	2012	2013	Δ% (2012/2013)
1º bimestre	1,4	1,9	1,7	-10,53%
2º bimestre	1,3	1,9	2	5,26%
3º bimestre	1,5	2	2,1	5,00%

Fonte: Seeduc. Documento Seeduc em números-2014.

²⁶⁴ Indicador disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=843535>. Acesso em 26.03.2015.

²⁶⁵ Disponível em <<http://www.rj.gov.br/web/seeduc>>. Acesso em 16.03.2015.

Em geral, verificou-se melhoria do indicador em tela em todos os bimestres analisados, tanto nos anos finais do ensino fundamental quanto no ensino médio, apresentando apenas um decréscimo no primeiro bimestre do ensino médio de 2013 na ordem de 10,53%. No que se refere ao 3º bimestre de 2013, ocorreu um incremento do IDERJinho de 5,00% no ensino médio e não houve melhora no mesmo período do ensino fundamental.

O crescimento observado nos níveis do indicador IDERJinho aponta para uma evolução positiva do IDERJ e, conseqüentemente, para o incremento do IDEB relativo à rede estadual de ensino, conforme visto anteriormente.

Quanto aos principais indicadores da rede pública estadual, os índices de distorção idade-série, evasão escolar e abandono escolar apresentaram reduções, no entanto, ainda se encontram muito acima do desejado se comparado aos outros entes da federação. Tal situação demonstra a necessidade de políticas públicas direcionadas para composição de um melhor cenário considerando tais indicadores. Apesar de exposto, nota-se melhoria considerável nos desempenhos do IDEB, IDERJ e Nota Brasil.

Em geral, no que tange ao desempenho do Governo do Estado na área de educação, verificam-se sinais de melhoria da rede pública de ensino, em um contexto que conjuga a elevação do IDEB 2013, último divulgado, para a quarta posição dentre os Estados Federados tendo como referência o ensino médio e a melhoria dos demais indicadores educacionais.

7.1.4 – PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Em 25 de junho de 2014 foi aprovado o Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014, o qual merece algumas considerações a serem observadas nas próximas contas de governo:

Art. 5º[...]

§ 5º **Será destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino**, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, além de outros recursos previstos em lei, a parcela da **participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e de gás natural**, na forma de lei específica, com a finalidade de assegurar o cumprimento da meta prevista no inciso VI do art. 214 da Constituição Federal. (grifos nossos).

De acordo com o instrumento legal, o Estado deverá destinar parcela de participação no resultado ou compensação financeira para exploração de petróleo e de gás natural à manutenção e ao desenvolvimento do ensino para assegurar o cumprimento da meta Constitucional.

Caberá aos estados promover conferências a fim de avaliar o cumprimento do disposto no Plano Nacional de Educação (PNE) e subsidiar a União com os dados necessários para consolidação das informações, sendo que todos atuarão em conjunto e em regime de colaboração visando atingir as metas e os objetivos propostos pelo plano.

Nota-se que o Gestor deverá implementar instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes e deverá criar mecanismos para acompanhamento do atingimentos das metas constantes no PNE.

O Estado deverá elaborar ou adequar o seu próprio plano de educação até o dia 25/06/2015, (um ano após a publicação da referida lei), estabelecendo nos respectivos planos as estratégias elencadas no Art. 8º daquele dispositivo legal.

Quando da elaboração dos instrumentos de planejamento do orçamento público, o Governo do Estado deverá observar a consignação de projetos, atividades e dotações orçamentárias nas respectivas leis a fim de garantir o atendimento das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

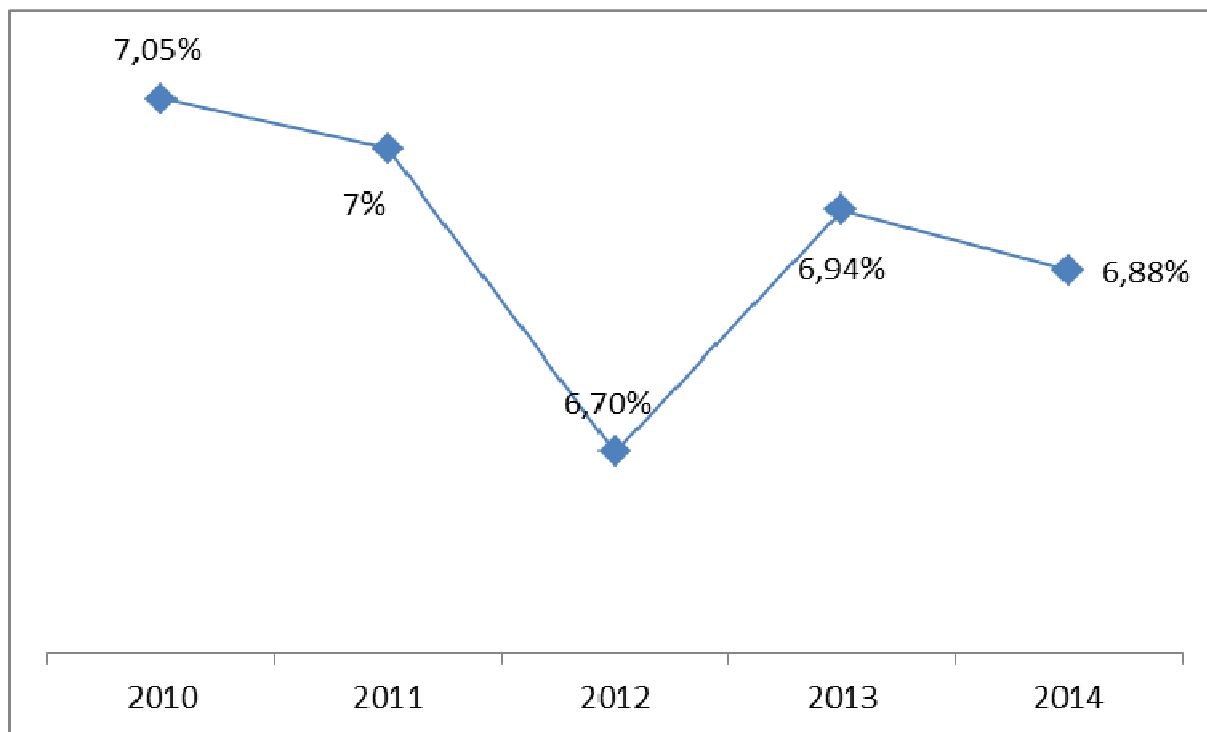
Tais fatos serão objeto da **Observação nº 52 e Determinação nº 60** na conclusão deste relatório.

7.2 – SAÚDE

Conforme informações contidas no subtópico 6.4 deste relatório (Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde), em 2014 o Governo do Estado do Rio de Janeiro aplicou 12,06% das receitas que compõem a base de cálculo em ações e serviços públicos de saúde, cumprindo, assim, o estabelecido na legislação em vigor. Para complementar essa análise, apresentam-se a seguir dados referentes à execução orçamentária e à situação atual do sistema de saúde estadual, tendo como referencial os dados contidos no Sistema de Informações Gerenciais (SIG), nos Sistemas de Informações em Saúde do Datasus e em diversos trabalhos realizados por esta Corte de Contas nos 91 Municípios jurisdicionados deste Tribunal e na Secretaria de Estado de Saúde (SES).

Os patamares da participação da função saúde em relação ao gasto total do Estado estão a seguir demonstrados, podendo-se notar, em 2014, pequeno decréscimo em relação ao exercício anterior:

Gráfico 84 – Proporção das despesas na função saúde em relação ao total das despesas liquidadas do Estado do Rio de Janeiro – 2010 a 2014*.



Fonte: SIG.

(*) Para o cálculo da proporção, o total das despesas liquidadas incluiu as despesas na modalidade de aplicação 91 (Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social), sendo contudo excluído o subelemento 33913930, uma vez que representaria duplicação de despesas dentro da função Saúde.

Durante o exercício de 2014, foi liquidada na função Saúde despesa da ordem de R\$5.163,95 milhões²⁶⁶, cuja distribuição por subfunções é demonstrada a seguir:

²⁶⁶ A despesa da função Saúde de 2013, atualizada pelo IGP-DI Médio Ponderado, comparada à despesa de 2014, atualizada a valores de dez/2014, apresenta redução de 0,3% nos valores aplicados (2013: R\$4.916.136.053 x 1,0697470244; 2014: 5.163.952.900 x 1,0153149527).

Tabela 258 – Despesas da função Saúde por subfunção

R\$1

Subfunção	Despesa liquidada	Proporção do total
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	3.532.693.050	68,41
Administração Geral	1.158.368.385	22,43
Suporte Profilático e Terapêutico	241.383.000	4,67
Defesa Civil	116.671.372	2,26
Atenção Básica	59.836.839	1,16
Vigilância Sanitária	19.996.840	0,39
Vigilância Epidemiológica	17.316.905	0,34
Desenvolvimento Científico	8.743.049	0,17
Formação de Recursos Humanos	8.731.635	0,17
Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	211.825	0,00
Total	5.163.952.900	100,00

Fonte: SIG.

As ações e procedimentos considerados de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar constituem para os gestores um importante elenco de responsabilidades, serviços e procedimentos relevantes para a garantia da resolutividade e integralidade da assistência. Esse campo de atuação requer grande participação no orçamento estadual, conforme exposto na tabela anterior, na qual a subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial representou 68,41% do total da despesa. Isso pode decorrer, dentre outras variáveis, do fato de essa assistência demandar a disponibilidade de profissionais especializados e a utilização de recursos para o apoio diagnóstico e tratamento, muitas vezes de alta tecnologia e de elevado custo.

Por vezes, devido à insuficiente cobertura dos serviços e/ou à baixa resolutividade da Atenção Básica, a Assistência Hospitalar e Ambulatorial demanda grande parte dos recursos para doenças e agravos que, muitas vezes, seriam previsíveis ou passíveis de acompanhamento e tratamento em nível primário. Esse panorama poderia ser alterado caso houvesse uma maior aplicação de recursos em algumas subfunções que atualmente possuem baixo investimento, como Vigilância Sanitária (0,39%), Vigilância Epidemiológica (0,34%), Formação de Recursos Humanos (0,17%) e, sobretudo, Atenção Básica (1,16%).

Consoante o demonstrado, torna-se oportuno tecer comentários relativos à Atenção Básica (AB), sendo necessário assinalar, preliminarmente, que durante o exercício de 2011 o TCE-RJ realizou auditorias em seus 91 Municípios jurisdicionados para diagnosticar a organização e o

funcionamento da Estratégia de Saúde da Família²⁶⁷, com o objetivo de verificar a conformidade da composição das equipes de saúde da família, o cumprimento de carga horária e a forma de admissão; a adequação da infraestrutura e dos equipamentos das unidades de saúde da família; e a implantação do ciclo da assistência farmacêutica na atenção básica.

Em relação às equipes de saúde foram encontradas as situações de admissão irregular de pessoal, ausência de profissionais e descumprimento de carga horária. Com relação às condições de infraestrutura das unidades de saúde da família, a análise mostrou que 100% das unidades careciam de algum ambiente ou equipamento, bem como apresentavam ambientes com dimensões inadequadas e má conservação, além de problemas de acessibilidade.

Trata-se, portanto, a Atenção Básica, do primeiro nível de atenção à saúde, devendo funcionar como contato preferencial dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) e centro de comunicação de toda a Rede de Atenção à Saúde, devendo orientar-se pelos princípios da universalidade, da acessibilidade, do vínculo, da continuidade do cuidado, da integralidade da atenção, da responsabilização, da humanização, da equidade e da participação social²⁶⁸. Além de atuar na promoção à saúde e na prevenção de agravos, este nível de atenção também responde pelo seguinte:

tratamento e reabilitação, em uma abordagem de menor custo se comparada com os demais níveis de atenção, mas **apta a resolver os problemas de saúde de maior frequência e relevância da população. Assim, é capaz de detectar e tratar doenças em estágios iniciais, tendo maior poder de resolutividade e de redução de impactos negativos.**

Portanto, **a atenção básica bem prestada revela-se essencial para a saúde pública, pois, além de possuir baixa densidade tecnológica, seria capaz de resolver 80% dos problemas de saúde da população**, evitando o encaminhando para outros níveis de atenção.²⁶⁹ (grifos acrescidos)

²⁶⁷ A Estratégia Saúde da Família visa à reorganização da Atenção Básica no Brasil, de acordo com os preceitos do Sistema Único de Saúde, e é tida pelo Ministério da Saúde e gestores estaduais e municipais como estratégia de expansão, qualificação e consolidação desse nível de atenção, por favorecer uma reorientação do processo de trabalho com maior potencial de aprofundar os princípios, diretrizes e fundamentos da atenção básica, de ampliar a resolutividade e impacto na situação de saúde das pessoas e coletividades, além de propiciar uma importante relação custo-efetividade.

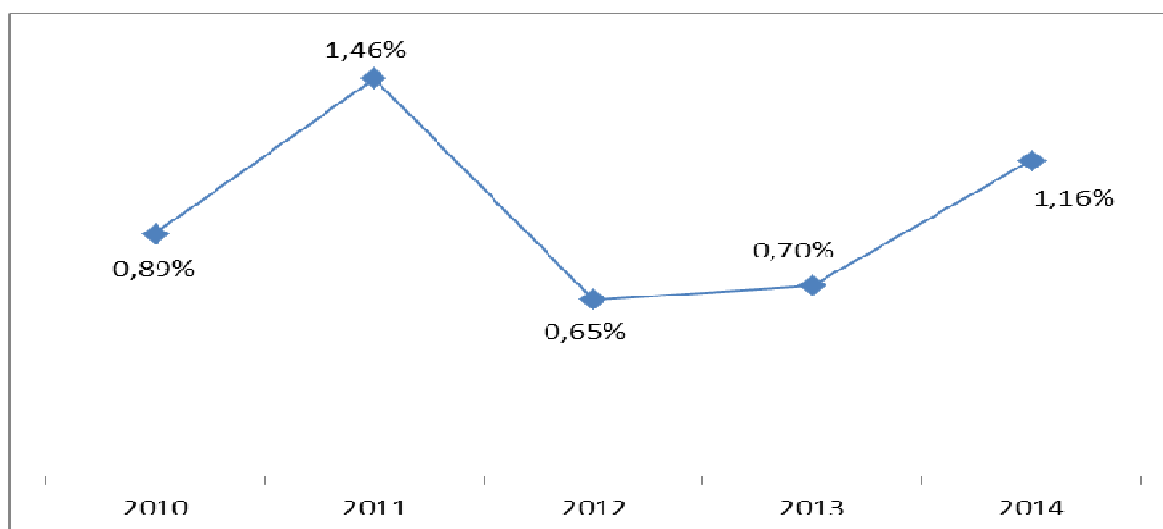
²⁶⁸ Entende-se o "fortalecimento da Atenção Básica como fundamental para a melhoria de acesso e cuidado à população, assim como definido pelo Ministério da Saúde, como uma estratégia estruturante dos Sistemas Municipais de Saúde, com foco na conversão do modelo assistencial baseado na demanda espontânea, curativa, centrado no hospital e de alto custo, para um modelo que incorpora os princípios do SUS – universalização, descentralização, integralidade e participação da comunidade" (in Financiamento da Atenção Básica no estado do Rio de Janeiro: análise dos repasses federais e estaduais. Juliana Gagno Lima e outros. Disponível em: <http://abresbrasil.org.br/trabalhos/financiamento-da-atencao-basica-no-estado-do-rio-de-janeiro-analise-dos-repasses-federais>).

²⁶⁹ Auditoria Operacional Coordenada Saúde - Atenção Básica, realizada pela Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais - CTO (processo TCE-RJ nº 100.224-4/15).

Da Política Nacional de Atenção Básica – PNAB, instituída pela Portaria nº 2.488/11 do Ministério da Saúde (MS), verifica-se, portanto, que este nível de atenção foi desenhado para funcionar como principal porta de entrada do sistema, devendo ocorrer, preferencialmente, no local mais próximo da vida das pessoas. Por ser desenvolvida com o mais alto grau de descentralização e capilaridade, permite que a organização dos serviços se dê localmente, considerando os diversos fatores determinantes da saúde (educação, economia, habitação, trabalho, transporte, lazer) em sua concepção.

Conforme demonstrado anteriormente, o Estado aplicou, em 2014, R\$59.836.839 na subfunção Atenção Básica, representando 1,16% dos gastos totais da função Saúde no exercício. Comparado aos exercícios imediatamente anteriores (2012/2013), este percentual mostra-se levemente superior, conforme demonstrado a seguir:

Gráfico 85 – Proporção das despesas na subfunção Atenção Básica em relação ao total das despesas liquidadas na função Saúde – 2010 a 2014*.



Fonte: SIG.

(*) Para o cálculo da proporção, o total das despesas liquidadas incluiu as despesas na modalidade de aplicação 91 (Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social), sendo contudo excluído o subelemento 33913930, uma vez que representaria duplicação de despesas dentro da função Saúde.

A despesa liquidada na subfunção Atenção Básica foi distribuída nas seguintes ações:

Ações	Despesa Liquidada	%
Apoio à Expansão e Qual. da Atenção Básica nos Municípios	42.969.850	71,81
Ampliação da Capacidade Instalada da Atenção Básica de Saúde	15.903.902	26,58
Qualif. Atenção Integrada Grupos/Agravos Estratégicos	963.087	1,61
Total	59.836.839	100

Fonte: SIG.

Inobstante as ações acima elencadas, verifica-se a necessidade de que o Estado aplique recursos mais significativos neste nível de atenção, buscando justamente evitar que os demais níveis sejam demandados em excesso, acarretando despesas mais onerosas e intervenções mais complexas por parte da Secretaria Estadual de Saúde e de todo sistema.

Conforme preconiza a Lei Federal nº 8.080/90 (Lei Orgânica da Saúde), o papel estratégico de coordenação do sistema estadual e dos sistemas regionais de saúde compete à Secretaria Estadual de Saúde. Para o cumprimento desta missão, cabe ao gestor estadual apoiar e desempenhar diversas funções relacionadas à formulação de políticas, planejamento, financiamento, regulamentação e normatização, garantia e regulação do acesso aos serviços de saúde, organização regionalizada da rede de serviços de saúde, monitoramento e avaliação do sistema estadual e articulação de esforços e cooperação técnica com as secretarias municipais de saúde.

Para planejar as ações em saúde, é fundamental a correta identificação das necessidades assistenciais. Ainda que não se disponha de um método preciso para levantar necessidades assistenciais, cumpre reconhecer que no âmbito do Estado a situação é historicamente problemática, pois há anos se observa deficiente e/ou insuficiente formulação dos instrumentos de gestão (Plano de Saúde e Programação Anual).

Em auditorias realizadas por esta Corte no período compreendido entre os exercícios de 2010 a 2013²⁷⁰, observou-se que, na grande parte dos Municípios do Estado, os instrumentos de planejamento são incompletos e subutilizados no processo de gestão. Tal fato inviabiliza que o processo de planejamento em âmbito estadual seja realizado de maneira regionalizada, a partir das necessidades dos Municípios, conforme determina o Decreto Federal nº 7.508, de 28.06.11.

²⁷⁰ As auditorias abrangeram todas as Secretarias de Saúde dos 91 municípios fluminenses, assim como a Secretaria de Estado de Saúde.

É preciso reconhecer que só mais recentemente, com o advento das Comissões Intergestoras Regionais (CIR) e dos Grupos de Trabalho (GT) de Planejamento, a Secretaria Estadual de Saúde tem apoiado o processo dos Municípios com vistas a programar ações que visem a melhorar a situação, porém, em nível incipiente em relação aos *deficits* observados, principalmente na apropriação da metodologia proposta pelo Sistema de Planejamento do Sistema Único de Saúde (Planejasus). Em síntese, tudo indica que a constituição da Rede de Atenção à Saúde no âmbito do Estado demandará acentuado esforço para reverter o cenário atual.

A Resolução nº 5, de 19 de junho de 2013, traça regras sobre o processo de pactuação de Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores para os anos de 2013-2015, com vistas ao fortalecimento do planejamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e a implementação do Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde (COAP). O COAP é um acordo de colaboração firmado entre entes federativos com a finalidade de organizar e integrar as ações e serviços de saúde na rede regionalizada e hierarquizada. No COAP, por exemplo, ficam estabelecidos os serviços que um Município vai prestar para os habitantes de outros Municípios, os fluxos de recursos a serem estabelecidos, dentre outras avenças²⁷¹.

São muitas as responsabilidades que a Secretaria Estadual de Saúde deve desenvolver desde 2012, período de início de vigência das diretrizes. No entanto, há um atraso em sua implementação, sendo primordial a participação estadual mais expressiva no contexto regional com vistas à progressiva regressão deste panorama.

O art. 3º da Resolução nº 5/2013 estabelece rol único de indicadores para pactuação nacional²⁷², vinculados às diretrizes do Plano Nacional de Saúde, podendo o ente federado incluir outros indicadores, observadas as especificidades locais e as diretrizes aprovadas pelos respectivos Conselhos de Saúde.

Com vistas a avaliar a utilização de mecanismos que propiciem a ampliação do acesso à Atenção Básica, objetivo que integra a Diretriz 1 (Garantia do acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde,

²⁷¹ A fim de viabilizar a implantação do COAP, a CIT editou, em 19.07.12, a Resolução nº 4, que dispõe sobre a pactuação tripartite acerca das regras relativas às responsabilidades sanitárias no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), para fins de transição entre os processos operacionais do Pacto pela Saúde e a sistemática do Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde (COAP).

²⁷² Os indicadores são classificados em universais (de pactuação comum e obrigatória nacionalmente) e específicos (expressa especificidade local, sendo obrigatória sua pactuação nesse território).

mediante aprimoramento da política de Atenção Básica e da atenção especializada), foram pactuados os indicadores abaixo elencados²⁷³:

Tabela 259 – Indicadores de utilização de mecanismos que propiciem a ampliação do acesso à Atenção Básica: resultados alcançados no Estado de 2008 a 2013

Indicador	Metas pactuadas							Tendência esperada	Valores observados					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013			2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cobertura populacional estimada pelas equipes de Atenção Básica	30,00	30,00	28,00	30,00	49,10	55,82		↑	46,28	45,44	47,75	51,24	55,82	54,97
Proporção de internações por condições sensíveis à Atenção Básica (Icsab)	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	30,00		↓	33,75	35,35	34,90	32,30	30,34	28,39
Cobertura de acompanhamento das condicionalidades de Saúde do Programa Bolsa Família (PBF)	52,30	52,30	53,00	48,00	50,18	53,00		↑	35,56	38,81	42,78	50,18	53,33	59,10
Cobertura populacional estimada pelas equipes básicas de Saúde Bucal	n/p	n/p	n/p	18,00	40,00	30,00		↑	29,40	29,20	31,13	33,37	36,27	35,94
Média de ação coletiva de escovação dental supervisionada	3,00	3,00	n/p	2,00	2,50	2,00		↑	1,06	0,61	1,58	2,71	2,73	2,06
Proporção de exodontia em relação aos procedimentos	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	5,00		↓	14,71	5,75	8,80	6,09	4,89	4,57

Fonte: SES-RJ.

(1) n/p=Não pactuada.

(2) Metas não alcançadas assinaladas em vermelho.

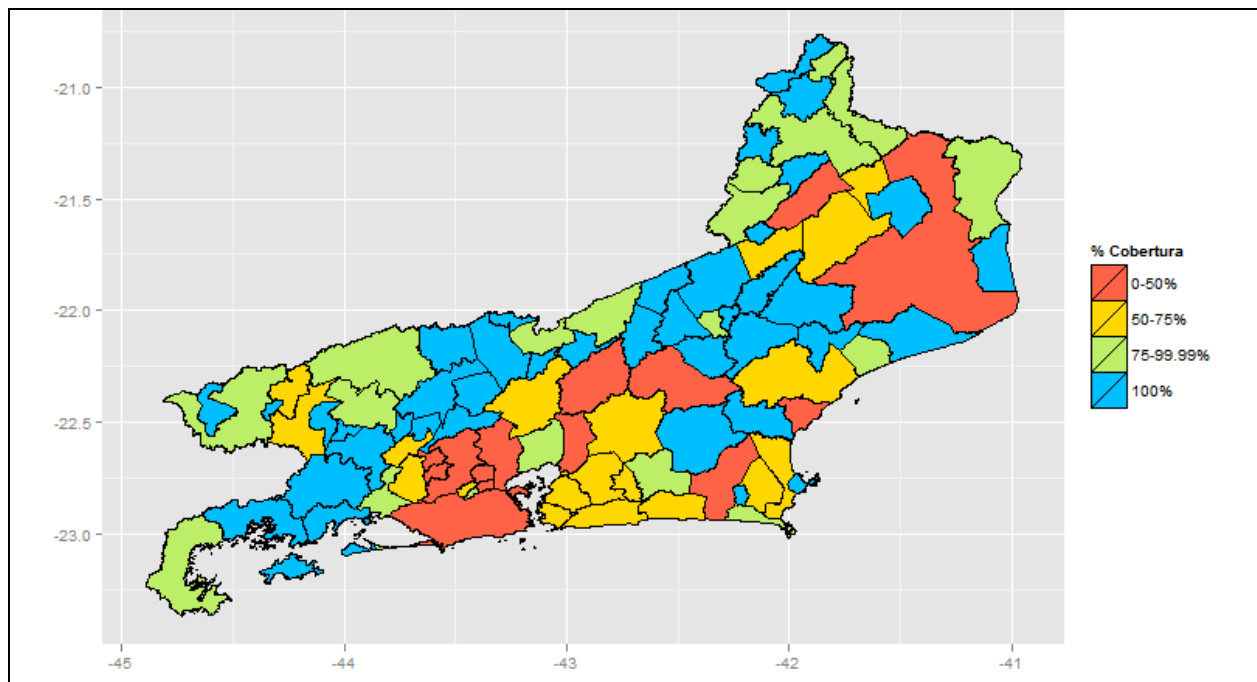
O resultado dos indicadores demonstra uma pequena ampliação do alcance deste nível de atenção, com o aumento da cobertura populacional estimada no período considerado (não obstante o decréscimo observado de 2013 para 2012). De acordo com dados compilados em auditoria deste tribunal, sobre a qual serão tecidas adiante maiores considerações²⁷⁴, o Estado

²⁷³ A SES divulgou recentemente os dados relativos aos indicadores para 2014: (1) Cobertura por equipes de Atenção Básica: 57,93%; (2) Proporção de internações por condições sensíveis à Atenção Básica: 26,76%; (3) Cobertura de acompanhamento das condicionalidades de Saúde do PBF: 60,38%; (4) Cobertura por equipes de saúde bucal: 37,10%; (5) Média de ação coletiva de escovação dental supervisionada: 2,64%; (6) Proporção de exodontias em relação aos procedimentos: 4,77%. À exceção deste último, os demais indicadores seguiram a tendência (queda ou elevação) esperada. Disponível em: <http://www.saude.rj.gov.br/informacao-em-saude/942-tabnet/indicadores-de-saude/17683-indicadores-de-saude.html>. Consulta em 24.04.15.

²⁷⁴ Auditoria Operacional Coordenada Saúde - Atenção Básica, realizada pela Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais - CTO (processo TCE-RJ nº 100.224-4/15).

contava, em maio de 2014, com 2013 estabelecimentos públicos de atenção básica (centros de saúde/unidades básicas de saúde, posto de saúde, unidade de saúde da família), estando o percentual de cobertura de equipes de Atenção Básica por Município fluminense demonstrado na figura a seguir:

**Cobertura populacional estimada pelas equipes de
Atenção Básica por Município do Estado do Rio de Janeiro - 2013**



Fonte: ANOP Operacional Coordenada Saúde – Atenção Básica (processo TCE-RJ nº 100.224-4/15). Elaboração da equipe de auditoria a partir de dados disponíveis no site do DATASUS/MS - www2.datasus.gov.br.

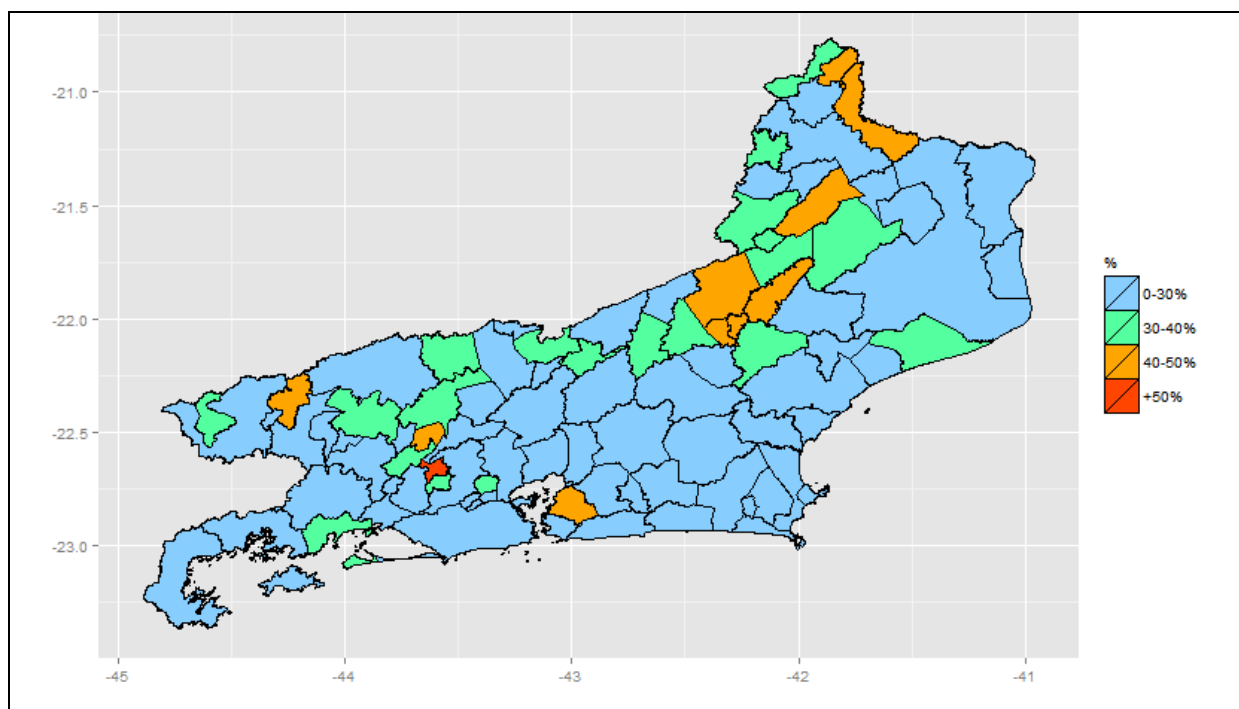
Do mapa, destaca-se que 44% (40 Municípios) do universo contam com cobertura de 100% de equipes de atenção básica, restando aos demais 56% (51 Municípios) cobertura inferior ao que preconiza a Política Nacional de Atenção Básica, segundo a qual o acesso à Atenção Básica deve ser universal.

Portanto, muito embora a meta pactuada para o Estado (55,82%) tenha sido quase atingida, considerando-se a média do Estado (54,97%), verifica-se que há muitos Municípios distantes de alcançar este patamar de cobertura de atenção primária de saúde. Além das diferenças regionais, sobressaiu o resultado observado para o Município de Cambuci (8% de cobertura), o mais baixo entre todos Municípios fluminenses.

Por sua vez, o indicador de Internações por Condições Sensíveis à Atenção Básica apresenta-se em geral com resultado uniforme em todo o Estado. Este indicador diz respeito às

internações por problemas de saúde típicos do primeiro nível de atenção e cuja evolução, na falta de atenção oportuna e efetiva, poderá vir a exigir a hospitalização. Taxas altas de internações dessa natureza estão estreitamente correlacionadas às deficiências na cobertura e acesso aos serviços e/ou à baixa resolubilidade da atenção primária para determinados problemas de saúde. O mapa a seguir apresenta o comportamento deste indicador em todos os Municípios do Estado do Rio de Janeiro em 2013:

**Percentual de internações por condições sensíveis à
Atenção Básica, por Município do Estado do Rio de Janeiro - 2013**



Fonte: ANOP Operacional Coordenada Saúde – Atenção Básica (processo TCE-RJ nº 100.224-4/15). Elaboração da equipe de auditoria a partir de dados disponíveis no site do DATASUS/MS - www2.datasus.gov.br.

Apesar de a meta do Estado ter sido observada em 2013 (máximo de 30% de Internações por Condições Sensíveis à Atenção Básica - ICSABs em relação ao total de internações), com o atingimento do percentual médio de 28,39%, há ainda grande número de Municípios do Estado com uma taxa de ICSABs superior a 30%.

Independentemente dos resultados apresentados pelos indicadores listados, não é possível delimitar a efetividade dessas ações, uma vez que a análise dos impactos gerados por essa forma de gestão demanda estudo em longo prazo, sendo possível depreender que o Estado ainda carece de medidas que visem ao aprimoramento do processo de atenção à saúde.

A Auditoria de Natureza Operacional, realizada na Secretaria de Estado de Saúde - SES e nas Secretarias Municipais de Saúde (SMS) dos 91 Municípios jurisdicionados do TCE-RJ²⁷⁵, teve por objetivo identificar os principais problemas que afetam a qualidade da cadeia de serviços de atenção básica oferecidos em Unidades Básicas de Saúde (UBS), com foco na resolutividade, no acesso, no atendimento e na estrutura para o monitoramento e avaliação, bem como avaliar as ações governamentais que procurem eliminar ou mitigar suas causas.

Durante os trabalhos de campo a equipe destacou alguns aspectos que dificultam o melhor desempenho da Atenção Básica em nosso Estado, a seguir resumidos:

- **deficiência na elaboração e execução das ações de formação e capacitação dos profissionais de Atenção Básica.** A Política Nacional de Atenção Básica estipula que a formação e qualificação dos profissionais e gestores da Atenção Básica é uma importante diretriz no intuito de melhor qualificar o atendimento à população, visando a tornar o modelo de atenção à saúde mais resolutivo e efetivo. A auditoria identificou ausência de levantamento atualizado das necessidades de formação e educação permanente para gestores e profissionais da Atenção Básica além de disponibilização insuficiente, pela Secretaria de Estado de Saúde, aos Municípios, de instrumentos técnicos e pedagógicos que orientem e facilitem o processo de formação e educação permanente dos respectivos profissionais, bem como carência de ações oferecidas pela Secretaria de Estado de Saúde para o aperfeiçoamento dos recursos humanos envolvidos neste nível de atenção;

- **fragilidades na gestão de pessoal da Atenção Básica, no que se refere à alocação e permanência.** Um dos princípios da Atenção Básica é o vínculo entre as equipes e a população adscrita, a construção de relações de confiança entre o usuário e o trabalhador da saúde buscando garantir a continuidade das ações e a longitudinalidade do cuidado. A cobertura da Atenção Básica deficiente, em 56% dos Municípios, demonstra que a alocação de pessoal está em desacordo com a Política Nacional de Atenção Básica. A equipe de auditores verificou que muitas Secretarias Municipais de Saúde não possuem informações precisas sobre as necessidades de pessoal para as Unidades Básicas de Saúde, nem possuem mecanismos de acompanhamento da rotatividade dos profissionais de saúde;

- **ausência ou insuficiência de estruturas e equipes técnicas específicas da Secretaria de Estado de Saúde e das Secretarias Municipais de Saúde para o monitoramento e avaliação da Atenção Básica.** Dos gestores municipais, 22% responderam não existir na

²⁷⁵ Fiscalização realizada pela Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais – CTO, inserida na Auditoria Coordenada em Ações de Governo em Atenção Básica à Saúde, realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e outros 29 Tribunais de Contas (TC) brasileiros (processo TCE-RJ nº 100.224-4/15, em tramitação e pendente de decisão plenária até a data de fechamento deste Parecer).

SMS unidade específica ou pessoal para exercer o monitoramento e a avaliação da Atenção Básica e 25% disseram que as equipes existentes são insuficientes para o desenvolvimento dessas tarefas. Os gestores estaduais afirmaram inexistir na Secretaria de Estado de Saúde unidade específica com este objetivo, e que a equipe responsável pelo monitoramento e avaliação possui outras atribuições, acarretando sobrecarga de trabalho. A deficiência desta atividade pode implicar na deficiência das etapas de planejamento e prejudicar essa função de gestão;

- **insuficiência de estrutura de Tecnologia da Informação (TI).** Diversas evidências (inexistência de sistemas de TI, insuficiência de estrutura, internet lenta, instabilidade no sistema, indisponibilidade da rede) demonstraram que a estrutura de TI existente não é satisfatória para o desenvolvimento de ações de monitoramento e avaliação da Atenção Básica. Ressalta-se que a Secretaria de Estado de Saúde deve estabelecer a articulação entre o Ministério da Saúde e as Secretarias Municipais de Saúde para promover a melhoria da estrutura de TI e a melhoria na qualidade da internet;

- **deficiência nos mecanismos de levantamento das necessidades de saúde da população para subsidiar o planejamento das ações na Atenção Básica.** 21% dos gestores municipais afirmaram que a Secretaria Municipal de Saúde não elaborou este levantamento e, nos Municípios que possuíam a informação, foram identificadas deficiências nos mecanismos empregados. Ademais, constatou-se o apoio técnico insatisfatório da Secretaria de Estado de Saúde às Secretarias Municipais de Saúde para levantamento das necessidades de Saúde da população e planejamento voltado para a Atenção Básica;

- **deficiência nos processos de referência e contrarreferência entre a Atenção Básica e os demais níveis de atenção.** A auditoria constatou ausência ou deficiência de protocolos e instrumentos que determinem os fluxos de referência e contrarreferência e mecanismos de regulação dos Municípios visitados, bem como a inexistência de acompanhamento sistemático desses processos de referenciamento²⁷⁶. No tocante à Secretaria de Estado de Saúde, mais especificamente, verifica-se a necessidade de aprimorar os mecanismos de articulação da Atenção Básica com os demais níveis de atenção, aperfeiçoar os sistemas de informação articulados às SMS, promover a articulação dos Municípios através da Comissão Intergestores Regional e da Comissão Intergestores Bipartite (CIB), apoiar os Municípios no estabelecimento de controles e monitoramento dos resultados e, também, articular com as

²⁷⁶ A PNAB enfatiza o papel da Atenção Básica como coordenadora do cuidado, por meio de uma relação horizontal, contínua e integrada, buscando uma gestão compartilhada da atenção integral, cabendo a ela também organizar o fluxo de usuários das Redes de Atenção à Saúde, funcionando como centro de comunicação entre os diversos pontos, de acordo com os processos regulatórios adotados, com a finalidade de assegurar a integralidade da atenção à saúde, possibilitando o acesso a serviços e ações em outros níveis de atenção de acordo com a necessidade de saúde do usuário.

demais entidades e órgãos de representação estadual e nacional para a rediscussão dos valores estabelecidos pela tabela nacional de procedimentos do Sistema Único de Saúde (SUS) e da quota mensal de procedimentos e exames por Município;

- contribuição incipiente e irregular do Estado com o financiamento tripartite da Atenção Básica. De acordo com a Política Nacional de Atenção Básica, constitui competência das secretarias estaduais de saúde destinar recursos estaduais para compor o financiamento tripartite deste nível de atenção, prevendo formas de repasse fundo a fundo para custeio e investimento das ações e serviços. Conforme apontado anteriormente, a aplicação de recursos na subfunção Atenção Básica por parte do Estado é pouco relevante (1,16% de toda a despesa aplicada na função em 2014), sendo a maior parte do investimento destinado a outros níveis de atenção. Ademais, tais repasses, destinados ao cofinanciamento estadual²⁷⁷ da atenção básica, são feitos com periodicidade irregular²⁷⁸;

- registros contábeis não permitem identificar a alocação de recursos estaduais e municipais por nível de atenção e blocos de financiamento. Os dados analisados pela Auditoria, assim como as informações disponibilizadas no Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde (SIOPS), não permitem identificar, com clareza e transparência, o montante destinado às ações e serviços da Atenção Básica. Apenas os recursos provenientes de transferências federais possibilitaram esta identificação, tendo em vista que a legislação define a existência de blocos de financiamento bem delimitados. Entretanto, não há norma que defina que a aplicação dos recursos estaduais e municipais deva seguir a distribuição nos mesmos moldes federais, por blocos de financiamento.

Cabe esclarecer que as propostas de melhoria necessárias à correção dos aspectos considerados, aqui pontuados de forma sintetizada, serão encaminhadas no respectivo Relatório de Auditoria.

Observa-se, por fim, que para o conjunto dos Municípios do Estado os resultados sanitários, revelados pelos indicadores monitorados pela Secretaria Estadual de Saúde, são ainda insatisfatórios, sendo possível perceber a necessidade de melhoria contínua de qualidade do cuidado em saúde prestado à população fluminense. Em que pese a Atenção Básica não ser uma atribuição precípua do Estado, vale destacar a competência deste ente de cooperar

²⁷⁷ A Resolução SES nº 924, de 15.05.14, instituiu as normas do Programa de Financiamento Integrado da Atenção Básica – Cofinanciamento Estadual na competência de 2014, destinado a todos os municípios do estado do Rio de Janeiro.

²⁷⁸ Constatação confirmada no trabalho *Financiamento da Atenção Básica no estado do Rio de Janeiro: análise dos repasses federais e estaduais* (Juliana Gagno Lima e outros): “Percebeu-se que apesar de um valor percentualmente inferior do financiamento estadual nos municípios em relação ao federal, a iniciativa de cofinanciamento estadual é importante para a Atenção Básica. Porém, **o incremento nos recursos e seu repasse regular ainda são grandes desafios à gestão estadual.** (...)” (grifos acrescidos). Disponível em: <http://abresbrasil.org.br/trabalhos/financiamento-da-atencao-basica-no-estado-do-rio-de-janeiro-analise-dos-repasses-federais>.

financeira e tecnicamente com as secretarias municipais de saúde. A falta – ou deficiência - desta cooperação pode estar contribuindo para esse panorama deficitário em relação à Atenção Básica no Estado do Rio de Janeiro.

7.3 – SEGURANÇA PÚBLICA

A segurança pública é tratada em âmbito nacional em função de sua importância para a sociedade, mas grande parte de sua responsabilidade é atribuída aos Estados, face ao estabelecido no inciso V do art. 144 da Constituição Federal - CF, constituindo-se, a sua efetivação, em um dos principais desafios aos gestores nos últimos anos.

O Brasil tem a 11ª maior taxa de homicídios do mundo, segundo o "Relatório Sobre a Situação Mundial da Prevenção à Violência", divulgado em 2014 pela Organização Mundial da Saúde (OMS). O estudo aponta que ocorreram 32,4 assassinatos por cem mil habitantes no Brasil em 2012. O índice é quase cinco vezes a média mundial (6,7) e nove vezes a média do grupo de países ricos (3,8)²⁷⁹.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA estima que o Brasil gaste mais de R\$200 bilhões anuais para suprir os custos impostos ao país pela escalada da violência, valor equivalente a cerca de 5% de toda a riqueza gerada internamente. Trata-se de uma despesa crescente, que aumenta ainda que no ano o Produto Interno Bruto seja baixo ou decrescente, como em 2009²⁸⁰.

Em 2014, verificou-se no Estado do Rio de Janeiro a ocorrência de 4.939 homicídios dolosos²⁸¹ (crescimento de 4,1% em relação a 2013, inferior ao crescimento de 16,3% no período 2012/2013), resultando em uma taxa de homicídios dolosos de 30 mortes para cada 100 mil habitantes, utilizando-se dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE²⁸². A taxa é bem superior ao patamar considerado epidêmico pela Organização das Nações Unidas - ONU, de 10 mortes por 100 mil habitantes.

Com relação aos delitos classificados pelo Instituto de Segurança Pública (ISP) como “Crimes Violentos”, no ano de 2014 repetiu-se o padrão de 2013: aumento das taxas de homicídio doloso (4,1%), de lesão corporal seguida de morte (5,1%), de latrocínio (3,4%) e de tentativa

²⁷⁹ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/12/1560654-brasil-tem-a-11-maior-taxa-de-homicidios-do-mundo-diz-oms.shtml>. Acesso em 26.04.15.

²⁸⁰ Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=14950&catid=159&Itemid=75. Acesso em 26.04.15.

²⁸¹ Disponível em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/201412totalestado.pdf. Acesso em 27.03.15.

²⁸² Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014/estimativa_tcu.shtm. Estimativa de população de 16.461.173 habitantes para 1º de julho de 2014. Acesso em 08.04.15.

de homicídio (28,7%) e redução das taxas de lesão corporal dolosa (-1,2%) e de estupro (-3,6%)²⁸³.

A taxa de homicídios dolosos compõe um dos indicadores estratégicos de criminalidade²⁸⁴, os quais foram definidos pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, por sugestão da Câmara de Gestão da Segurança Pública (CAGESP), a partir de análises do fenômeno criminal, sendo que os crimes que integram os indicadores são objeto de metas estabelecidas pelo Governo, as quais foram estabelecidas pelo Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados²⁸⁵.

Os referidos indicadores criminais são compostos pelos crimes que, em tese, têm maior impacto na sensação de insegurança da população, conforme disposto no art. 2º do Decreto nº 41.931/2009:

- letalidade violenta (compreende o total de vítimas de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal dolosa seguida de morte e auto de resistência);
- roubo de rua (compreende o total dos registros de roubo a transeunte, roubo de celular e roubo em coletivo);
- roubo de veículo.

Comparativamente ao exercício de 2013, todos os indicadores estratégicos apresentaram crescimento em 2014²⁸⁶. O indicador “roubo de rua” teve o substancial aumento de 32,4% (72.256 ocorrências em 2013 e 95.657 ocorrências em 2014). O indicador “roubo de veículos” apresentou crescimento de 16,7%, passando de 28.002 ocorrências, em 2013, para 32.680 ocorrências em 2014. O menor crescimento, de 6,9%, foi do indicador “letalidade violenta” (passou de 5.348 ocorrências em 2013 a 5.715 casos em 2014). Cabe destacar que tal aumento sofreu forte influência do item “auto de resistência”, que teve um incremento de 39,9%, enquanto o conjunto dos outros itens subiu 4%.

Constata-se, além do aumento observado em todos os indicadores estratégicos de violência, elevação em outros tipos de ocorrências criminais no Estado em 2014, relativamente ao exercício de 2013, conforme a tabela a seguir:

²⁸³ Disponível em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/BalancoAnual2013.pdf. Acesso em 27.03.15.

²⁸⁴ Decreto nº 41.931, de 25 de junho de 2009 (Dispõe sobre o sistema de definição e gerenciamento de metas para os indicadores estratégicos de criminalidade do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências).

²⁸⁵ Resolução Seseq nº 305, de 13 de janeiro de 2010 (Regulamenta o sistema de definição e gerenciamento de metas para os indicadores estratégicos de criminalidades no Estado do Rio de Janeiro a que alude o Decreto nº 41.931, de 25.06.2009, e dá outras providências).

²⁸⁶ Disponível em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/201412totalestado.pdf. Acesso em 27.03.15.

Tabela 260 – Ocorrências criminais no Estado

Crimes	2013	2014	Variação (%)
Roubo a estabelecimento comercial	6.940	7.740	11,5%
Roubo de carga	3.534	5.889	66,6%
Roubo a banco	21	28	33,3%
Extorsão com momentânea privação de liberdade	117	168	43,6%

Fonte: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/201412totalestado.pdf

O crescimento conjunto destas modalidades criminais, que não integram os indicadores estratégicos, contribui, também, para o aumento da sensação de insegurança da população.

Por outro lado, alguns indicadores criminais apresentaram queda no exercício de 2014, como: roubo a residência (- 12,5%); roubo de caixa eletrônico (-12,0%); roubo com condução da vítima para saque em instituição financeira (-24,2%); extorsão mediante sequestro (sequestro clássico), com apenas 01 caso em 2014 (- 66,7%), e estelionato (-4,5%).

Dessa forma, o padrão criminal de 2013, que representou a inversão da tendência de declínio das ocorrências criminais ocorridas no período 2009/2012, com crescimento de todos os indicadores estratégicos de violência e da maioria das outras ocorrências criminais, consolidou-se em 2014.

Analisando-se a distribuição da criminalidade por região do Estado do Rio de Janeiro, conforme classificação geográfica e dados disponibilizados no *site* do Instituto de Segurança Pública - ISP²⁸⁷, constata-se que a Baixada Fluminense destaca-se por apresentar taxa de mortes violentas intencionais²⁸⁸ bem acima da média do Estado, sendo a Capital a região onde se verificam os menores valores para esse indicador, repetindo o padrão de 2013. Contudo, em relação a 2013, verifica-se uma redução da taxa da Grande Niterói, situando-a abaixo da do Estado, e um aumento no índice do Interior²⁸⁹.

²⁸⁷ Disponível em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/201412arquivoCompleto.pdf. Acesso em 09.04.15

²⁸⁸ Homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, latrocínio, encontro de cadáver, encontro de ossada e homicídio decorrente de intervenção policial (auto de resistência). Disponível em: <http://www.lav.uerj.br/docs/bol/lavbolagosto2013.pdf>. Acesso em 09.04.15.

²⁸⁹ Conforme evidenciado nas CG 2013.

Tabela 261 – Mortes violentas intencionais – 2014

Região	Valores absolutos	Taxa Anual	Valores absolutos	Taxa Anual
	2013	2013 (*)	2014	2014 (*)
Baixada Fluminense	2.039	54,84	2.330	62,41
Estado	5.898	36,03	6.271	38,09
Grande Niterói	668	40,26	628	37,59
Interior	1.434	31,44	1.578	34,27
Capital	1.757	27,32	1.735	26,88

Fonte: ISP/RJ e IBGE²⁹⁰. (*) Taxa por 100.000 habitantes

Destaque-se que no período 2009/2012 a redução sistemática de alguns indicadores, notadamente da letalidade violenta, e de outros crimes, como total de roubos²⁹¹, associada ao aumento de casos de outras ocorrências criminais, como furtos e roubo de carga, sugeria a migração de modalidades na atividade criminal, possivelmente em função da política de segurança executada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, com destaque para os efeitos da implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP).

Tabela 262 – Indicador e outras ocorrências – 2009/2012

Indicador e outras ocorrências	2009	2010	2011	2012
Letalidade violenta	7.105	5.828	4.960	4.666
Homicídio doloso	5.793	4.767	4.279	4.081
Total de roubos	138.280	120.300	106.688	103.775
Total de furtos	170.245	174.776	176.000	178.739
Roubo de carga	2.650	2.619	3.073	3.656

Fonte: ISP/RJ

O Governo do Estado do Rio de Janeiro, buscando reduzir os índices de criminalidade, iniciou, em dezembro de 2008²⁹², no Morro Santa Marta, um novo programa de segurança pública, denominado Unidade de Polícia Pacificadora (UPP)²⁹³, cuja essência são os princípios da polícia de proximidade, conceito baseado na parceria entre a população e as

²⁹⁰ Estimativa populacional para 01 de julho de 2013. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2013/estimativa_tcu.shtm. Estimativa populacional para 1º de julho de 2014. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014/estimativa_tcu.shtm. Acesso em 09.04.15.

²⁹¹ Disponível em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/BalancoAnual2013.pdf. Acesso em 08.04.2015.

²⁹² Disponível em: http://www.uppri.com/index.php/o_que_e_upp. Acesso em 13.04.15.

²⁹³ Decreto nº 41.650, de 21 de janeiro de 2009, dispõe sobre a criação da Unidade de Polícia Pacificadora - UPP e dá outras providências.

instituições da área de Segurança Pública. Utilizando policiais recém-formados, as UPPs visam, precipuamente, ocupar permanentemente territórios retomados de criminosos armados e evitar conflitos armados, substituindo o antigo modelo de recorrentes invasões policiais²⁹⁴, não havendo menção ao fim do narcotráfico.

Áreas elegíveis são as comunidades pobres, com baixa institucionalidade e alto grau de informalidade e presença de grupos criminosos ostensivamente armados. As UPPs são classificadas em classe “A” (mais de 400 policiais lotados) e “B” (com até 400 policiais), sendo que nenhuma unidade, em regra, poderia contar com menos de 100 policiais.

O Laboratório de Análise da Violência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (LAV-UERJ), em trabalho de pesquisa realizado em 2012²⁹⁵, utilizando dados referentes a 13 das 19 UPPs implantadas entre 2008 e 2012, constatou os seguintes fatos:

- para as primeiras 13 UPPs, o número é de 18,2 policiais militares (PMs) por 1.000 habitantes, enquanto para o Estado é de 2,3 PMs para cada 1.000 habitantes;
- há uma disparidade na relação nº de policiais/nº de habitantes para as diferentes UPPs. Assim, há 9 PMs por 1.000 hab. na Cidade de Deus e 88 PMs por 1.000 hab. na Babilônia/Chapéu Mangueira, confirmando o quantitativo mínimo de 100 PMs por UPP e que o efetivo policial não é ampliado conforme o aumento da população;
- a localização das UPPs é selecionada, elegendo-se, preferencialmente, a Zona Sul, a Zona Centro e, na Zona Norte, uma área denominada ‘Cinturão da Tijuca’, localizada ao redor do estádio de futebol do Maracanã. A Zona Oeste foi destinatária de apenas 02 unidades (Batam e Cidade de Deus), enquanto os Municípios da Baixada Fluminense, de maior violência letal do Estado, não foram incluídos no projeto²⁹⁶. Uma das razões para tal situação pode ser o fato de que a gratificação aos policiais das UPPs é paga pela prefeitura da cidade²⁹⁷. Cabe notar, ainda, que a UPP do Batam é a única em território de milícias, confirmando que o projeto das UPPs é essencialmente contra o narcotráfico;
- comparando-se a incidência criminal no interior das comunidades, antes e depois da instalação das 13 UPPs, considerado o período de janeiro de 2006 a junho de 2011, verifica-se

²⁹⁴ Disponível em: <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/RelatUPP.pdf>. Acesso em 05.03.2015.

²⁹⁵ Fórum Brasileiro de Segurança Pública em Cooperação com o Laboratório de Análise da Violência. 2012. “Os Donos do Morro’: Uma Avaliação Exploratória do Impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro”. Disponível em: <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/RelatUPP.pdf>. Acesso em 13.04.15.

²⁹⁶ Somente em 2014 foi inaugurada uma UPP fora do Município do Rio de Janeiro, em Duque de Caxias. Disponível em: http://www.uppri.com/index.php/o_que_e_upp. Acesso em 14.04.15.

²⁹⁷ Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=1021036>. Acesso em 14.04.15.

que o número de mortes violentas²⁹⁸ por comunidade por mês sofre redução de 75%, que é menos intensa para homicídios dolosos e mais intensa para mortes em intervenções policiais, que passam de 0,5 por mês a quase zero. Os roubos diminuem mais de 50%, enquanto todos os outros crimes sofrem um aumento considerável, inclusive furtos. Lesões dolosas, ameaças e crimes relativos a drogas crescem exponencialmente. Em suma, há uma substancial redução dos crimes armados e um significativo aumento dos registros dos outros crimes. Tal conjuntura, contudo, repete a que ocorre no Município como um todo, o que exige cautela em atribuir tais resultados somente às UPPs. Por meio de análise gráfica e estatística, verifica-se que a redução de mortes violentas e de homicídios dolosos é maior nas áreas de UPPs que no restante da cidade, sendo mais significativa, ainda, a redução dos autos de resistência, evidenciando que a redução de mortes violentas em áreas de UPP deve-se muito à redução das mortes em confronto com policiais. O registro de furtos, estupros e lesões dolosas é maior nas áreas de UPPs que no resto da cidade, enquanto o de roubos segue trajetória inversa;

- comparando os registros criminais nas delegacias, o que inclui o efeito das UPPs não só no interior das comunidades, mas nas áreas ao seu redor, por meio dos delitos registrados em 38 delegacias do Município do Rio de Janeiro, no período de janeiro de 2003 até setembro de 2011, incluídas 17 UPPs (Santa Marta, dezembro de 2008, até São Carlos, em maio de 2011), verifica-se que o número de mortes violentas²⁹⁹ sofre redução mais intensa nas delegacias que possuem UPPs em sua circunscrição do que naquelas que não as têm, principalmente a partir de 2010. Há uma queda de homicídios dolosos de forma tão intensa quanto a de autos de resistência, um padrão diferente do visto somente no interior das comunidades, deixando a impressão de que as UPPs diminuem as mortes no seu entorno não só pela redução dos confrontos armados entre a polícia e os traficantes. Há um aumento do registro de lesões corporais dolosas e furtos e uma aparente redução do registro de roubos após a entrada das UPPs;

- comparando o impacto direto no crime no entorno imediato de duas UPPs (Macacos e Cidade de Deus) por meio da localização exata no mapa dos crimes cometidos em áreas concêntricas em volta dessas UPP, verifica-se que há uma aparente queda nas mortes violentas no entorno de ambas as comunidades, incluindo homicídios dolosos e autos de resistência. Reduzem-se, também, os roubos. Aumentam os registros de lesões corporais

²⁹⁸ Incluem os seguintes tipos de ocorrência, de acordo com os códigos dos Registros de Ocorrência da Polícia Civil do Rio: homicídio doloso; homicídio por auto de resistência; lesão corporal seguida de morte; roubo seguido de morte; estupro ou atentado violento ao pudor seguido de morte; encontro de cadáver; encontro de ossada. Disponível em: <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/RelatUPP.pdf>.

²⁹⁹ Incluem homicídio doloso, homicídio por auto de resistência, lesão corporal seguida de morte, roubo seguido de morte, encontro de cadáver e encontro de ossada. Disponível em <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/RelatUPP.pdf>. Acesso em 14.04.15.

dolosas, violência doméstica e ameaças. Conclui-se que o efeito das UPPs não está limitado ao interior das comunidades, alcançando áreas consideráveis ao seu redor.

Diante de tais constatações, o Laboratório de Análise da Violência fez um conjunto de recomendações, destacando-se a inclusão da taxa de letalidade violenta entre os critérios de escolha para a instalação de novas UPPs e a valorização dos PMs que trabalham nas UPPs, promovendo melhorias financeiras, de formação e de infraestrutura nas instalações.

Quanto a este último aspecto, pesquisa realizada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes (CESeC), entre novembro e dezembro de 2010, com 359 praças que trabalhavam em 09 UPPs, aponta que quatro aspectos relativos às condições de trabalho foram criticados pela maioria dos policiais: dormitórios (80%), sanitários (65%), salários (60%) e a distância entre a UPP e o local de moradia (53%). E, ainda, 70% preferiam estar lotados fora de UPPs³⁰⁰.

A pesquisa foi repetida entre 01 e 23 de março de 2012, a 775 policiais que trabalhavam em 20 UPPs, incluídas as 09 anteriores, constatando-se, em relação à pesquisa anterior, que a avaliação dos policiais sobre suas condições de trabalho melhorou em alguns itens, como instalações da sede, sanitários e escala de trabalho, e piorou em outros, como pontualidade na gratificação e auxílios para transporte e alimentação. Diminuiu para 60% o número de Policiais Militares que gostariam de sair da UPP³⁰¹.

Os números das UPPs, no ano de 2014, são os seguintes: 38 UPPs instaladas; 1,5 milhão de pessoas beneficiadas; 264 territórios retomados pelo Estado; 9.543 policiais com treinamento de polícia de proximidade; 9.446.047 m² é a extensão total das áreas das UPPs³⁰².

O Instituto de Segurança Pública - ISP divulgou³⁰³ os dados consolidados das Incidências Criminais e Administrativas ocorridas no primeiro semestre de 2014, referentes a 33 UPPs³⁰⁴. Comparando-se o primeiro semestre de 2008 (ano de implantação da primeira UPP) ao primeiro semestre de 2014 constata-se a grande queda em alguns índices de criminalidade: homicídio doloso (- 65,5%), letalidade violenta (- 80,7%), roubo de rua (- 59,8%), apreensão

³⁰⁰ Disponível em: http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2011/09/Sum%C3%A1rioExec.pdf_com-artigo_corrigido.pdf. Acesso em 15.04.15.

³⁰¹ Disponível em: <http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2011/09/Relatorio2012comAnexos.pdf>. Acesso em 15.04.15.

³⁰² Disponível em: <http://www.upprj.com>. Acesso em 05.03.2015.

³⁰³ Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Noticias.asp?ident=304>. Acesso em 11.04.15

³⁰⁴ Adeus/Baiana, Alemão, Andaraí, Barreira do Vasco/Tuiuti, Batam, Borel, Caju, Cidade de Deus, Cerro-Corá, Chapéu Mangueira/Babilônia, Chatuba, Coroa/Fallet/Fogueteiro, Escondidinho/Prazeres, Fazendinha, Fé/Sereno, Formiga, Jacarezinho, Macacos, Mangueira, Manguinhos, Nova Brasília, Parque Proletário, Pavão-Pavãozinho, Providência, Rocinha, Salgueiro, Santa Marta, São Carlos, São João/Quieto/Matriz, Tabajaras, Turano, Vidigal e Vila Cruzeiro. Excluídas: Arará/Mandela, Lins, Camarista Méier, Mangueirinha e Vila Kennedy.

de drogas (+ 264,4%); armas apreendidas (- 78,2%), ocorrências com flagrantes (+ 246,2%), autos de resistência (- 90,72%).

Estudo divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA³⁰⁵ acerca da evolução e determinantes da taxa de homicídios no Brasil aponta dois fatores diretamente impactantes na redução de indicadores criminais: o incremento da taxa de policiamento, tanto civil quanto militar, e o aumento da taxa de encarceramento. A associação do aumento da atividade policial com a melhoria do processo investigativo, inclusive apoiado por tecnologia e inteligência, pode conduzir a maiores taxas de elucidação de crimes e, conseqüentemente, de detenção, impactando positivamente nos indicadores de criminalidade.

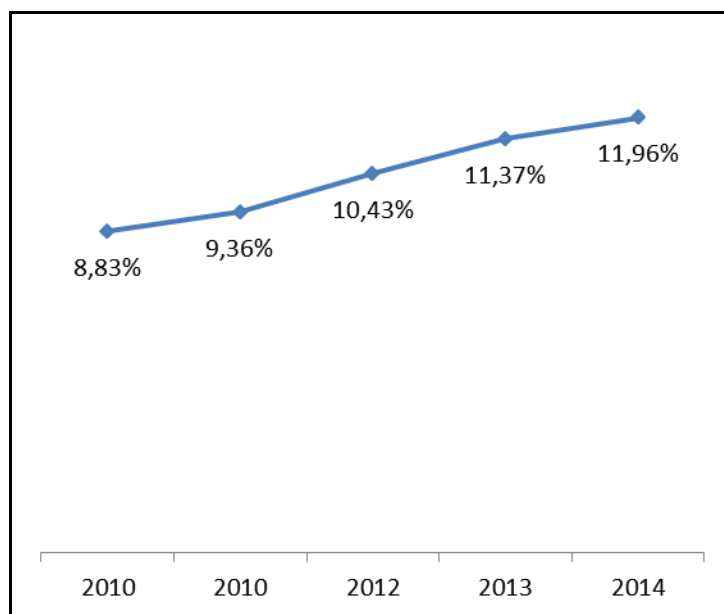
No exercício de 2014, a aplicação de recursos na subfunção Informação e Inteligência continuou inexpressiva, com cerca de R\$39,9 mil gastos e um percentual de participação de 0,0004% em relação ao total liquidado na função Segurança Pública.

O não privilégio da atividade policial de inteligência se reflete nos indicadores da atividade policial constantes das planilhas mensalmente divulgadas pelo ISP, inexistindo indicador que evidencie a eficácia das ações como, por exemplo, taxa de elucidação de crimes, reduzindo-os a dados cartoriais de registro, como apreensão de drogas realizadas, armas apreendidas, prisões, dentre outros.

No tocante aos gastos com segurança pública, observa-se que o total da despesa liquidada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro na função em 2014, no valor de R\$9.008.676.599,45, representou 11,96% do total liquidado no referido exercício, superior a taxa verificada em 2013, conforme se verifica no gráfico a seguir. Note-se, contudo, que o acréscimo percentual no período 2013/2014 (5,2%) é menor que a ocorrida no biênio 2012/2013 (9,0%).

³⁰⁵ Sachida, Adolfo; Mendonça, Mario Jorge Cardoso de. Evolução e determinantes da taxa de homicídios no Brasil. 2013. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1808.pdf. Acesso em 15.04.14.

Gráfico 86 – Despesa liquidada na função Segurança Pública (*)



Fonte: SIG.

(*) Percentuais obtidos incluindo-se as despesas intraorçamentárias.

A participação percentual da despesa com segurança pública em relação à despesa total vem sofrendo gradual incremento desde o exercício de 2009, tendo passado de 8,62% da despesa total naquele exercício aos atuais 11,96% do gasto total liquidado em 2014.

O montante total liquidado na função Segurança Pública, no exercício de 2014, de cerca de R\$9.008,7 milhões, englobou a realização de 14 programas discriminados a seguir.

Tabela 263 – Programas da função Segurança Pública

R\$1

Programa	Despesa liquidada	Part. Liquidada
Gestão Administrativa	7.010.550.810	77,82%
Moderniz dos Serviços Operacionais do DETRAN	912.808.388	10,13%
Gestão da Segurança Pública	374.376.677	4,16%
Sistema Penitenciário Estruturado	334.102.915	3,71%
Ampliação da Capacidade do CBMERJ	115.326.332	1,28%

Grandes Eventos	81.682.494	0,91%
Programa de Gestão da TIC na Seg Pública	62.902.054	0,70%
Sistema de Investigação Criminal	52.961.823	0,59%
Programa Dedicação Integral ao Cidadão - DEDIC	18.350.558	0,20%
Rio Poupa Tempo	14.059.717	0,16%
Ampliação da Capacidade da Defesa Civil	13.591.232	0,15%
Desenv das Atividades de Segurança Oficial	13.249.328	0,15%
Programa Um Novo Tempo para Segurança	3.249.363	0,04%
Programa Integração da Segurança Pública	1.464.910	0,02%
Total	9.008.676.599	100,00%

Fonte: SIG/Siafem.

Verifica-se que aproximadamente 77,82% das despesas liquidadas na função segurança pública são efetuadas para custear gastos com pessoal e encargos e manutenção das atividades administrativas.

Dentre os outros programas que compõem a função Segurança Pública, verifica-se a existência do programa “0064 – Modernização dos Serviços Operacionais do Detran”, com participação de 10,13% nas despesas liquidadas na função. O referido programa possui as ações de modernização e reequipamento das unidades operacionais do DETRAN-RJ, habilitação de motoristas, atividades operacionais de registro de veículos, apoio a ações de segurança e identificação civil.

Constata-se que esse programa, que tem por objetivo “prover atendimento adequado e de excelência aos usuários dos serviços de habilitação, licenciamento de veículos e identificação civil”³⁰⁶, não possui ações diretamente ligadas à área de segurança. A exclusão dos gastos com este programa faria diminuir o percentual de 11,96% registrado na despesa com a função Segurança Pública em relação aos gastos totais.

³⁰⁶ As informações acerca dos objetivos e execução física dos programas foram obtidas em consulta ao relatório Realizações dos Programas Finalísticos do PPA (doc. TCE-RJ nº 8.784-5/14).

Destaca-se o programa “0147 – Gestão da Segurança Pública”, cujo objetivo é otimizar as ações policiais por meio de orientação integrada, tendo participação de 4,16% na despesa liquidada na função. Suas atividades incluem, dentre outras, ações voltadas à melhoria da segurança pública, como operacionalização, integração e gerenciamento das instituições policiais, aquisição e manutenção de veículos, aquisição de equipamentos específicos para a área de segurança pública, treinamento de policiais, implantação de sistemas de informação e elaboração de manuais de procedimentos.

O programa “0089 – Sistema Penitenciário Estruturado”, que tem por objetivo reformar e redefinir a estrutura física e logística do sistema penitenciário, foi responsável por 3,71% das despesas liquidadas na função Segurança Pública. Além da estrutura física de presídios, alimentação de apenados e apoio a hospitais do sistema penitenciário, o referido programa possui também ações voltadas à ressocialização dos apenados, envolvendo a sua qualificação profissional e a criação e melhorias de oficinas do sistema penal.

No programa de governo “0265 – Integração da Segurança Pública”, com objetivo de otimizar recursos, compartilhar informações e desencadear ações integradas de prevenção e controle qualificado do crime, verifica-se como principal produto em 2014 a implantação de uma Região Integrada de Segurança Pública (RISP), que se encontra 50% realizada e ainda em andamento³⁰⁷. Como ação prevista e não concretizada neste programa, consta a implantação e operacionalização da Companhia Integrada de Segurança Pública (CISP).

Quanto ao programa “0299 - Ampliação da Capacidade do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro p/ Atendimento e Redução de Incêndios e Salvamentos”, com objetivo de proteger a população fluminense, reduzindo o risco de emergências e desastres de diversas origens, verifica-se que, do total liquidado, a ação “2676 Operacionalização da Defesa Civil Estadual/Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro” consumiu 60,40% dos recursos liquidados.

Quanto ao programa “0263 – Dedicção Integral ao Cidadão – DEDIC/Segurança Cidadã”, que tem por objetivo promover a aproximação dos policiais civis com a população, 89,46% dos recursos foram consumidos nas ações “2046 - Inteligência e Segurança da Informação” e “8032 Operacionalização da Cidade da Polícia”.

Conforme já citado, um dos pilares da política de segurança do Estado tem sido a ocupação de comunidades dominadas pelo tráfico de drogas e posterior implantação de UPP nesses locais.

³⁰⁷ Conforme relatório Realizações dos Programas Finalísticos do Plano Plurianual (doc. TCE-RJ nº 6.987-7/15).

Verifica-se, no entanto, que a ação “1142 – Polícia Pacificadora”, integrante do programa “0264 – Programa Polícia Pacificadora”, não teve nenhum valor executado no exercício de 2014, apesar de uma dotação de R\$29 milhões³⁰⁸.

Tampouco a ação “2062 – Atividade de Polícia Pacificadora” teve qualquer valor liquidado, apesar de possuir uma meta prevista de 30 unidades operacionalizadas. Cabe notar, contudo, que a própria página da UPP na *internet* informa a instalação de 02 unidades em 2014: Mangueirinha e Vila Kennedy³⁰⁹.

Ainda no que se refere ao programa “0264 – Programa Polícia Pacificadora”, verifica-se que a ação “2061 – Operação Especial da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro” - que visa à promoção do adequado aparelhamento do Bope e do Batalhão de Polícia de Choque (BPChq) – não registrou liquidação de despesa em 2014.

Quanto às ações relativas aos grandes eventos previstos (Copa do Mundo Fifa, Copa das Confederações, Olimpíadas 2016), a ação “1122 – Implantação de Ações de Apoio aos Grandes Eventos”, integrante do programa “0266 – Grandes Eventos”, teve o valor total liquidado de R\$81,7 milhões em 2014.

Da análise efetuada, que conjuga o gasto na função Segurança com os indicadores da área, conclui-se que, não obstante ter havido aumento na despesa com segurança pública em 2014, os índices de criminalidade continuam em ascensão, embora em taxas menores que as observadas na comparação 2012/2013, visto que se observou crescimento de todos os indicadores estratégicos de criminalidade e de diversas ocorrências criminais.

7.4 – GESTÃO AMBIENTAL

7.4.1 – MEIO AMBIENTE E ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, *caput*, estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Em seu §1º, nos incisos IV e V, incorporou, expressamente, o princípio da precaução³¹⁰ ao exigir estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente e o controle da produção, da comercialização e

³⁰⁸ Conforme relatório Realizações dos Programas Finalísticos do Plano Plurianual (doc. TCE-RJ nº 6.987-7/15).

³⁰⁹ Disponível em: http://www.upprj.com/index.php/o_que_e_upp. Acesso em 20.04.15.

³¹⁰ Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Declaração do Rio de Janeiro, 1992; Princípio 15: Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, à qualidade de vida e ao meio ambiente.

Por sua vez, a Lei Complementar Federal nº 140, de 08.12.11³¹¹, em seu art. 8º, fixa as ações administrativas dos Estados, que, essencialmente, deverão ser desenvolvidas de modo a proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado e garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.

O órgão de primeiro nível hierárquico da administração estadual, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), é a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), sendo a responsável pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental.

O Estado do Rio de Janeiro, em sua atuação, deve considerar vários aspectos, dentre os quais se destacam:

- a) a atuação preventiva, com o adequado rigor na concessão de licenciamento ambiental para os empreendimentos públicos e privados;
- b) a adequada fiscalização do cumprimento da legislação ambiental pelas empresas cujas atividades causem impacto ao meio ambiente, com a realização direta ou indireta de auditorias ambientais periódicas nas mesmas;
- c) o estabelecimento de políticas, diretrizes e programas de atuação governamental voltados para o desenvolvimento sustentável e para a minimização dos riscos ambientais nas atividades impactantes, definindo, inclusive, a regulação de suas próprias atividades.

Os problemas ambientais enfrentados pelo Estado do Rio de Janeiro, no período recente, mostram a importância de agir-se preventiva e tempestivamente, como, por exemplo, nos casos de acidentes na atividade de exploração de petróleo no leito oceânico, vazamento de chorume, enchentes em pontos críticos do Estado e mortandade de peixes.

Destaca-se que vazamentos de petróleo, ao menos os de grande porte e amplamente noticiados, não ocorreram em 2014.

³¹¹ Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à **proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora**; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. (*grifo nosso*).

Não houve notícias de repercussão quanto a vazamento de chorume (subproduto líquido da decomposição do lixo) e tampouco foram registradas enchentes de grande porte, como as ocorridas em 2012 e 2013.

A mortandade de peixes continua ocorrendo, sendo que no final de outubro de 2014 foram retiradas 15,1 toneladas de savelhas da Baía de Guanabara. Segundo o Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro (INEA-RJ), os resultados das análises físico-químicas em amostras de água não apontaram alterações relacionadas à poluição, à contaminação ou à toxicidade, permanecendo desconhecida a causa³¹². Cabe notar que pesquisadores da COPPE/UFRJ, contratados pelo Comitê Olímpico Internacional (COI), por meio do Comitê Organizador Rio 2016, para produzir quatro relatórios sobre o legado das Olimpíadas, concluíram que a Baía da Guanabara não será despoluída até as Olimpíadas de 2016, contrariando o compromisso assumido pelo Rio em sua candidatura. A Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) informou que vai reavaliar todo o programa de despoluição da Baía³¹³. Conforme declaração do Governador do Estado do Rio de Janeiro, Luiz Fernando Pezão, a meta de coletar e tratar 80% do esgoto despejado na Baía de Guanabara não será alcançada até as Olimpíadas, podendo ser alcançada em 2018. Em março de 2015 o índice estava em 49%³¹⁴.

Apesar de os fatos acima expostos serem menos graves que os constatados nas Contas de Governo de 2013 e de 2012, uma ação governamental mais eficaz sempre contribuirá para evitar/minimizar os danos ambientais causados por esses e outros tipos de eventos.

A Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), em sua página na internet, informa a adoção de diversas medidas que objetivam reduzir/evitar os eventos acima citados, das quais destaca-se algumas:

- Programa Lixão Zero: o Governo do Estado do Rio de Janeiro tem por meta erradicar todos os lixões municipais existentes nas 92 cidades fluminenses, sendo o Programa um dos seus eixos principais de atuação. É coordenado pela SEA, integrando o Pacto do Saneamento e o Plano Guanabara Limpa. O Governo do Estado, por meio do Programa, apóia os Municípios (a responsabilidade pela disposição final dos resíduos sólidos é das prefeituras) ao induzir a formação de consórcios intermunicipais com soluções de aterros sanitários regionais, cujo custo operacional é menor. Dos 70 lixões

³¹² Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/10/apos-aparecimento-de-peixes-mortos-inea-analisa-baia-de-guanabara.html>. Acesso em 17.04.15.

³¹³ Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/pesquisadores-constatam-que-baia-de-guanabara-levara-mais-dez-anos-para-ser-despoluida-15315188>. Acesso em 17.04.15.

³¹⁴ Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/pezao-admite-que-meta-de-tratar-esgoto-da-baia-de-guanabara-nao-sera-cumprida-ate-olimpiadas-15689514>. Acesso em 17.04.15.

existentes em 2007, 53 já foram fechados (só 04 Municípios destinavam seu lixo para aterros). Em 2014, 72 Municípios fluminenses passaram a despejar 16.631 toneladas de lixo por dia em aterros sanitários ou em centrais de tratamento de resíduos sólidos. A SEA executa, ainda, o Programa Compra de Lixo Tratado: aos Municípios que encerraram seus lixões são repassados, temporariamente, recursos da ordem de R\$20 por tonelada de resíduos sólidos urbanos destinados a aterros sanitários licenciados;

- Saneamento do Sul Fluminense: A Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) está apoiando o projeto de Parceria Pública Privada (PPP) da Prefeitura de Paraty para ações de esgotamento sanitário e de complementação do abastecimento de água potável no núcleo urbano do Município. O investimento será de R\$83 milhões, composto por recursos da Prefeitura de Paraty, Eletronuclear, SEA (recursos de R\$35 milhões do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano - FECAM) e de concessionária privada a ser contratada via processo licitatório conduzido pela administração municipal. Essas intervenções irão contribuir para a redução da poluição dos importantes rios da cidade, Perequê-Açu e Mateus Nunes. Em Angra dos Reis, na Ilha Grande, o INEA-RJ realiza obras de saneamento básico com recursos de R\$14,4 milhões do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM), beneficiando cerca de dois mil habitantes das Enseadas de Araçatiba e de Provetá;
- Saneamento da região metropolitana: o Governo do Estado do Rio de Janeiro avança com o saneamento da Região Metropolitana do Rio. No Rio de Janeiro, com obras de ampliação da rede coletora de esgoto com a construção do Tronco Coletor Cidade Nova. Com investimentos de R\$96 milhões do PSAM (Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía da Guanabara), as intervenções beneficiarão cerca de 200 mil pessoas que moram ou trabalham na região, evitando, ainda, o despejo de cerca de mil litros de esgoto in natura por segundo que poluem o Canal do Mangue, desaguardo nas águas da Baía de Guanabara. Na Baixada Fluminense, o Município de Belford Roxo está recebendo obras de esgotamento sanitário, no valor de mais R\$40 milhões, para a coleta e o tratamento de esgoto de 6,5 mil residências, beneficiando 36 mil moradores. Além disso, os Municípios da Baixada Fluminense vão ganhar 300 quilômetros de redes coletoras de esgoto, orçadas em R\$400 milhões, oriundos do BID e do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM), como contrapartida do Governo do Estado. O bairro de Alcântara, no Município de São Gonçalo, receberá investimentos do Governo do Estado do Rio de Janeiro, de aproximadamente R\$300 milhões, em obras de esgotamento sanitário, beneficiando uma população de cerca de 200 mil pessoas. Como compensação ambiental pela construção do COMPERJ, determinada pela SEA

e pelo INEA-RJ, a PETROBRÁS está investindo R\$160 milhões para ampliar o sistema de coleta e tratamento de esgoto dos Municípios de Itaboraí e Maricá, em benefício de cerca de 300 mil pessoas;

- Programa Recicla-Rio: coordenado pela Superintendência de Políticas de Saneamento - SUPS/SEA, é instrumento da política de resíduos e está inserido dentro do PERS (Plano Estadual de Resíduos Sólidos). Em fase de estruturação, tem como objetivo principal a valorização dos resíduos sólidos e a promoção da parceria entre os agentes públicos, privados e comunitários visando a fortalecer as iniciativas e a cadeia produtiva da reciclagem no território do Estado do Rio de Janeiro;
- Despoluição da Praia de Sepetiba: o Governo do Estado do Rio de Janeiro, por meio do INEA-RJ, irá ampliar o tratamento de esgoto na região do entorno da Praia de Sepetiba, na Zona Oeste do Rio de Janeiro. As obras consistem na instalação de tronco coletor de oito quilômetros para a captação de esgoto de 650 domicílios, beneficiando cerca de 3.250 moradores, e de um quilômetro de cinturão para a coleta de águas pluviais. Os volumes totais de esgotos coletados serão destinados à Estação de Tratamento da região, construída pela Prefeitura do Rio. Os recursos de R\$9,5 milhões para a realização das obras são oriundos de um convênio firmado com a Companhia Docas oriundo de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para mitigar os impactos ambientais causados por obras de dragagem no Porto de Itaguaí. Em outubro de 2013, a SEA e o INEA-RJ finalizaram o projeto-executivo para a construção da rede coletora de esgoto e de cinturão para a coleta de águas pluviais. As obras foram iniciadas no primeiro semestre de 2014.

Atento a estes fatos e à necessidade de mensurar o passivo ambiental do Estado do Rio de Janeiro, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro tem exarado recomendações e determinações ao Poder Executivo desde a apreciação das Contas de Governo de 1999.

Além disso, nos últimos anos, este Tribunal consolidou a análise de conformidade no que tange à legislação ambiental e ao respeito aos elementos utilizados para concessão dos licenciamentos ambientais durante a execução contratual de obras nos Municípios sob sua jurisdição, bem como no próprio Estado do Rio de Janeiro.

7.4.2 – ANÁLISE DO RELATÓRIO DE PASSIVO AMBIENTAL APRESENTADO PELA SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE - SEA

A Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), por meio do Documento TCE-RJ nº 006.988-1/15, apresentou o relatório do passivo ambiental do Estado do Rio de Janeiro, composto, de uma página de apresentação e 04 anexos contendo listagem de valores totais mensais de autos de infração emitidos, relação de notas de débito emitidas, relação de multas do FECAM

(Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano) emitidas e relação de acompanhamentos dos termos de ajustamento de conduta (TAC-INEA), conforme tabela a seguir:

Tabela 264 – Passivo ambiental 2014

		R\$1
Exercício de 2014		Total anual
Anexo 1	Autos de infração emitidos	11.602.376
Anexo 2	Notas de débito emitidas	44.346.254
Anexo 3	Multas do Fecam emitidas	2.104.620
Anexo 4	Termos de ajustamento de conduta	7.530.661

Fonte: Doc. TCE-RJ nº 006.988-1/15

Observa-se, que houve uma melhora quantitativa e qualitativa dos dados apresentados no relatório em relação às Contas de Governo de 2013. Contudo, prevalece seu caráter financeiro, no qual se destacam aspectos relativos a multas e inscrições em dívida ativa. Faltam dados para embasar uma análise efetiva, verificando-se que não houve qualquer mudança no que se refere às informações constantes do relatório ou mesmo análises gerenciais que porventura pudessem ser incluídas.

Por exemplo, no Anexo 1 constata-se redução de 75% do valor de autos de infração emitidos em relação a 2013. Inexistem esclarecimentos sobre o que motivou essa redução, se menos infrações praticadas ou menor atividade fiscalizatória.

No Anexo 2, o valor das notas de débito foi de R\$44,35 milhões (em 2013, foi de R\$2,6 milhões). Não há uma nota explicativa para tal evolução, mas constatou-se a inscrição de nota de R\$35 milhões contra a Companhia Siderúrgica Nacional. Ainda que se exclua a mesma, o valor inscrito mais que triplicou, não havendo explicação se tal fato deve-se a mais infrações e/ou mais inscrições no período. Há muitos processos cuja origem remonta aos anos de 2007 e 2008, sendo a nota inscrita somente em 2014, sem explicações para tal hiato temporal.

Apesar da melhora quantitativa e qualitativa dos dados apresentados, permanece a necessidade de aprimoramento do relatório do passivo ambiental de forma mais substancial, que expresse melhor os dados relativos aos danos ambientais, assim como evidencie a política de gerenciamento do passivo ambiental, cujo conceito envolve mais que danos ao meio ambiente. Neste sentido está o princípio da precaução, adotado pela Constituição Federal. O Poder Público, na busca de impedir/reduzir os danos ambientais, deve antecipar-se a possíveis

riscos associados a futuras atividades; ou seja, ainda que a ocorrência do dano seja incerta, o Estado do Rio de Janeiro deve criar políticas ambientais preventivas.

Nas Contas de Governo de 2013, foi exarada determinação para que a SEA encaminhasse, quando do envio da documentação componente destas Contas de Governo, relatório analítico acerca do passivo ambiental, que expresse não só os gastos relacionados aos danos ambientais, mas, também, contenha informações relativas aos gastos e às atividades de gerenciamento ambiental, considerando o vulto das verbas envolvidas.

Em atendimento ao solicitado, a Diretoria Geral de Administração e Finanças da Secretaria de Estado do Ambiente, por meio do Ofício SEA/DGAF nº 223, de 09 de outubro de 2014, esclareceu que devido à mudança no quadro funcional do INEA-RJ, considerando a complexidade que envolve o assunto e o envolvimento de vários setores do Instituto, informou que está providenciando as medidas saneadoras em atendimento a determinação 58 deste Tribunal de Contas e no que compete o art. 12, Inciso VI, do Decreto Estadual nº 44.967 de 24.09.2014.

No Decreto Estadual nº 44.967 de 24.09.2014 é estabelecido, para fins de elaboração da Prestação de Contas do Governador, que a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) deverá encaminhar à Contadoria Geral do Estado e à Auditoria Geral do Estado, até 06.02.2015, relatório analítico acerca do passivo ambiental, expressando não só os gastos relacionados aos danos ambientais, mas, também, os relativos ao gerenciamento ambiental, bem como informações relativas às ações do Estado do Rio de Janeiro referentes ao controle, recuperação e proteção do ambiente.

Verificou-se que apesar da alegação apresentada de se estar providenciando as medidas saneadoras solicitadas por este Tribunal de Contas, bem como da edição do Decreto Estadual nº 44.967 de 24.09.2014, a citada determinação não foi efetivamente cumprida, sendo necessário reiterá-la.

Este fato será objeto da **Observação nº 53** e da **Determinação n.º 61**.

7.5 – TRANSPORTE

O direito ao transporte é fundamental e de grande relevância social, pois se relaciona aos mais diversos direitos que são assegurados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e pela Constituição Federal de 1988.

O direito ao transporte é chamado de *direito-meio*, porque ele influencia e condiciona o acesso aos demais direitos, se constituindo em um elemento de vital importância para assegurar as condições necessárias para uma vida digna. Ademais, cumpre a função social

relevante através da satisfação das necessidades básicas da sociedade, possibilitando o acesso ao trabalho, à educação, ao lazer, ao consumo, à saúde e à circulação de bens de consumo.

7.5.1 – MOBILIDADE URBANA

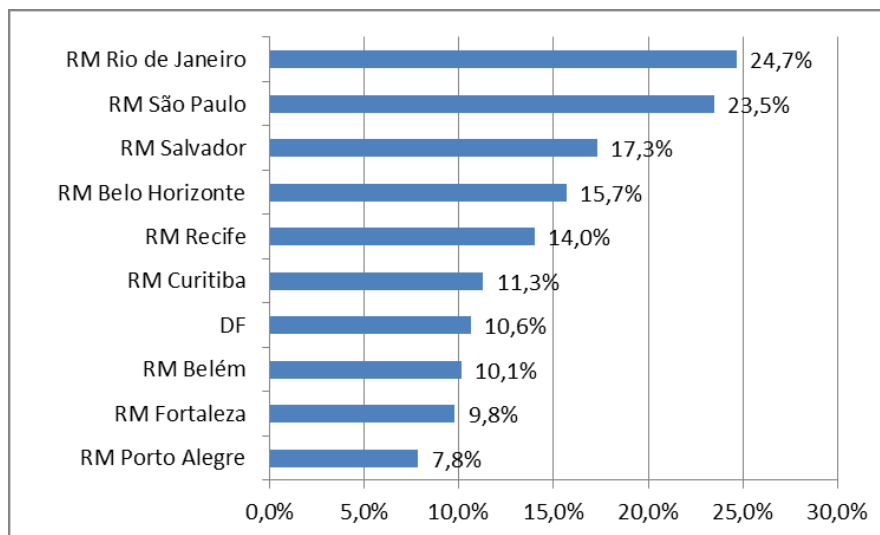
A mobilidade urbana é o sistema formado pelo conjunto estruturado de modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas no espaço urbano. A Lei Federal nº 12.587, de 03.01.12, instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, orientada, entre outras, pelas seguintes diretrizes:

- Prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;
- Integração entre os modos e serviços de transporte urbano;
- Mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;
- Incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;
- Integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo;
- Priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado.

São direitos dos usuários do sistema nacional de mobilidade urbana: receber o serviço adequado; participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana; ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais; e ter ambiente seguro e acessível para a utilização do sistema (art. 14 da Lei Federal nº 12.587/12).

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2012, a região metropolitana com maior percentual de trabalhadores com tempo de percurso casa-trabalho superior a 60 minutos é a da cidade do Rio de Janeiro, conforme evidencia o gráfico a seguir:

Gráfico 87 - Percentual de trabalhadores com tempo de percurso casa-trabalho superior a 60 minutos (%)



Fonte: Indicadores de Mobilidade Urbana da PNAD 2012 (dados do IBGE).

De acordo com o IBGE, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro é a segunda maior concentração urbana do Brasil, reunindo 21 Municípios e cerca de 11,9 milhões de pessoas, abaixo apenas da Região Metropolitana de São Paulo (36 Municípios/19,6 milhões de habitantes). As concentrações urbanas são arranjos populacionais (ou Municípios isolados) com população acima de 100 mil habitantes e se caracterizam pelo forte deslocamento para trabalho e estudo (ou para ambos) existente entre seus Municípios. No caso do Rio de Janeiro, destacam-se os fluxos que ocorrem entre Niterói e São Gonçalo, Duque de Caxias e a capital carioca e, também, entre a capital e o Município de Nova Iguaçu³¹⁵.

Torna-se fulcral envidar esforços e de recursos para melhorar as condições de mobilidade urbana, tendo em vista que as cidades brasileiras atravessam um processo de crescimento acelerado, resultado, entre outros fatores, do aumento da população urbana residente, da gestão do transporte dissociada do planejamento urbano, do estímulo ao transporte individual

³¹⁵ Vide estudo "Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil", divulgado em março de 2015 e disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/geografia_urbana/arranjos_populacionais/default.shtm>. O estudo pode servir de importante fonte de informação para o planejamento de políticas públicas conjuntas por parte do governo estadual, no intuito de melhor organizar e estruturar as potencialidades regionais, estimulando a parceria entre os municípios envolvidos, em substituição à vocação de trabalhar, tão somente, as relações diretas e individuais com cada prefeitura o que, decerto, é assaz prejudicado pelo forte viés político existente.

e à motorização³¹⁶ (redução de IPI para automóveis e subsídio para combustíveis). Assim, com o aumento da frota de automóveis³¹⁷, crescem os congestionamentos e o tempo médio de deslocamento da população, proliferam os acidentes de trânsito e a poluição, incrementando o consumo de fontes não renováveis de energia, ao mesmo tempo em que se vê reduzida a qualidade dos transportes públicos.

7.5.1.1 – Principais modais utilizados no Estado do Rio de Janeiro

A estrutura do sistema de transportes do Estado do Rio de Janeiro é composta pelos seguintes subsistemas: sobre trilhos (metrô e trem), aquaviário (barcas) e rodoviário (*Bus Rapid Transit* - BRTs, linhas de ônibus municipais e intermunicipais, vans municipais e intermunicipais).

O modal largamente mais utilizado é o rodoviário, tendo em vista a grande abrangência da malha rodoviária. O transporte rodoviário intermunicipal atende, mensalmente, ao número aproximado de 54,3 milhões de passageiros, resultando em um público anual da ordem de 652 milhões de pessoas³¹⁸.

O Departamento de Transportes Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro (DETRO-RJ) possui competência normativa e fiscalizatória relacionada ao transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado do Rio de Janeiro.

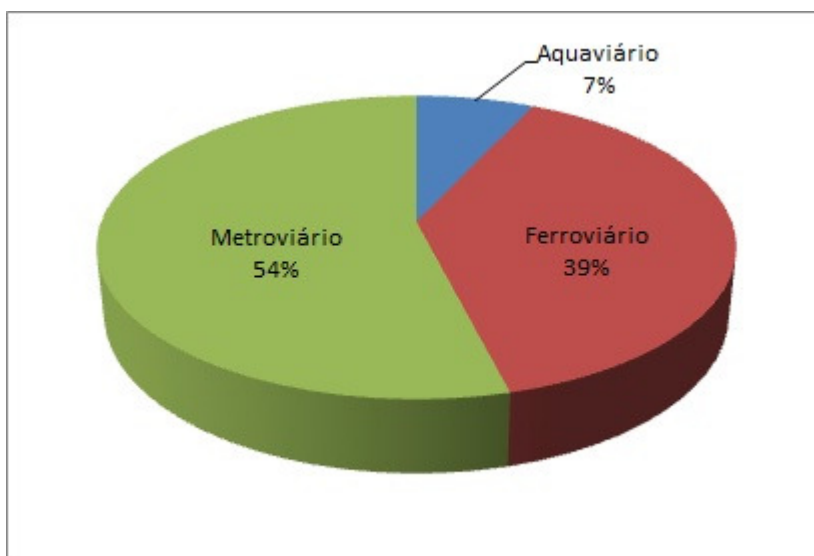
Os demais modais, sujeitos à fiscalização da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro (AGETRANSP), foram responsáveis pelo transporte de 420,3 milhões de usuários durante o ano de 2014 (+12,5% em relação a 2013)³¹⁹.

³¹⁶ O perfil de mobilidade da população brasileira se mostra cada vez mais estruturado no uso de veículos privados. De 2008 para 2012, o percentual de domicílios brasileiros que possuía veículos (automóvel ou motocicleta) subiu 9 pontos percentuais (45% em 2008 para 54% de posse em 2012). Considerando que as políticas de incentivo à compra de veículos privados são muito fortes, a taxa de motorização deve permanecer crescendo nos próximos exercícios, devendo o poder público estabelecer políticas públicas que mitiguem os efeitos gerados pelo aumento do transporte individual (Comunicado do Ipea nº 161 - Indicadores de mobilidade urbana da PNAD 2012. Brasília, 24.10.13).

³¹⁷ De acordo com dados compilados pela Ceperj, a partir de informações fornecidas pelo Detran, a frota total de veículos do Estado do Rio de Janeiro totalizava 6.107.251 unidades em dez/2013 (vide Anuário Estatístico do ERJ – 2013).

³¹⁸ Vide auditoria governamental contida no processo TCE-RJ nº 113.608-3/13.

³¹⁹ Dos 420.270.738 passageiros transportados em 2014, 28.453.576 utilizaram o modal aquaviário; 164.001.690, ferroviário; e 227.815.472, metroviário. Em 2013 foram transportados 373.732.476 usuários, segundo dados contidos no Relatório Anual de Gestão da AGETRANSP.

Gráfico 88 – Passageiros transportados em 2014

Fonte: Relatório de Atividades da Câmara de Transportes e Rodovias (Catra/Agetransp) – Dezembro/2014.

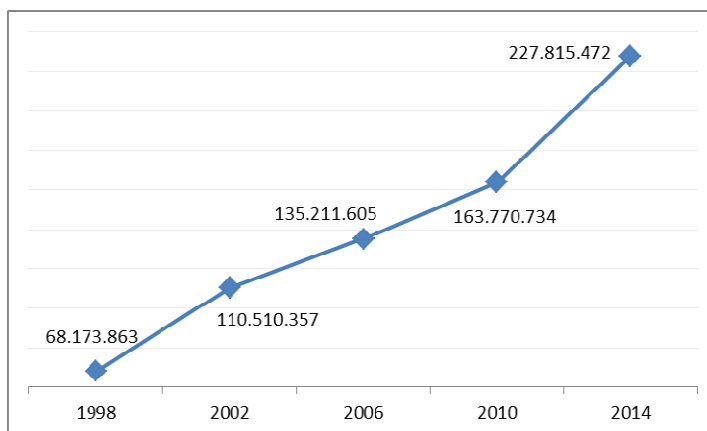
7.5.1.2 - Transporte metroviário

O serviço de transporte metroviário no Estado do Rio de Janeiro transporta aproximadamente 19.000.000 passageiros/mês³²⁰. A operação comercial e a manutenção da malha ferroviária urbana resultam de uma concessão do Governo do Estado do Rio de Janeiro à Oportrans Concessão Metroviária S.A., iniciada em 1998 e prorrogada em 2007, por mais 20 (vinte) anos, passando a vigor até 2038.

Desde o início da concessão, o fluxo de passageiros assim se comportou:

³²⁰ Relatório de Atividades da Câmara de Transportes e Rodovias (Catra/ AGETRANSP) – Dezembro/2014.

Gráfico 89 – Metrô: passageiros transportados (1998-2014)



Fonte: Relatório de Atividades da Câmara de Transportes e Rodovias (Catra/Agetransp) – Dezembro/2014.

Verifica-se, portanto, comparados os exercícios de 1998 e 2014, crescimento de 234% no número de passageiros transportados.

Atualmente, o subsistema metroviário da cidade do Rio de Janeiro é composto por 20 estações que atendem à Linha 1 e 26 estações referentes à Linha 2:

Figura 3 – Malha metroviária da cidade do RJ



Fonte: Sítio do Metrô Rio.

Durante auditoria realizada na AGETRANSP, tendo por escopo a prestação de serviços de transporte metroviário de passageiros³²¹, a equipe do Tribunal de Contas (SUE/CEG) apurou, entre outros, os seguintes aspectos:

- não reflexo, na tarifa, das desonerações concedidas pela legislação federal;
- baixa eficácia do acompanhamento das receitas operacionais e acessórias, uma vez que a AGETRANSP não realizava testes para validar os valores registrados nos balancetes e demonstrações financeiras da Concessionária, e também não atestava se a integralidade dos valores decorrentes de contratos firmados estaria sendo efetivamente reconhecida pela Concessionária;
- não atingimento de índices de qualidade mínimos, sem que a AGETRANSP aplicasse as penalidades previstas;
- inventário de bens reversíveis (bens que retornarão ao Poder Concedente ao fim do prazo de concessão) pendente de aprovação definitiva desde 1998.

7.5.1.3 - Transporte ferroviário

O serviço de transporte ferroviário no Estado do Rio de Janeiro transporta em média 13.700.000 passageiros/mês³²². A operação comercial e a manutenção da malha ferroviária urbana são o resultado de uma concessão do Governo do Estado do Rio de Janeiro à Concessionária de Transporte Ferroviário S/A - Supervia, iniciada em 1998 e prorrogada, em 2010, por mais 25 anos, passando a vigor até 2048.

O transporte sobre trilhos, em termos mundiais, é considerado o grande modal para os centros urbanos, pois permite não só uma real redução do tempo casa – trabalho - casa, evitando os engarrafamentos cada vez mais frequentes nas grandes cidades, mas também a melhora da percepção de segurança e não poluição ambiental, sendo assim considerado um serviço público essencial.

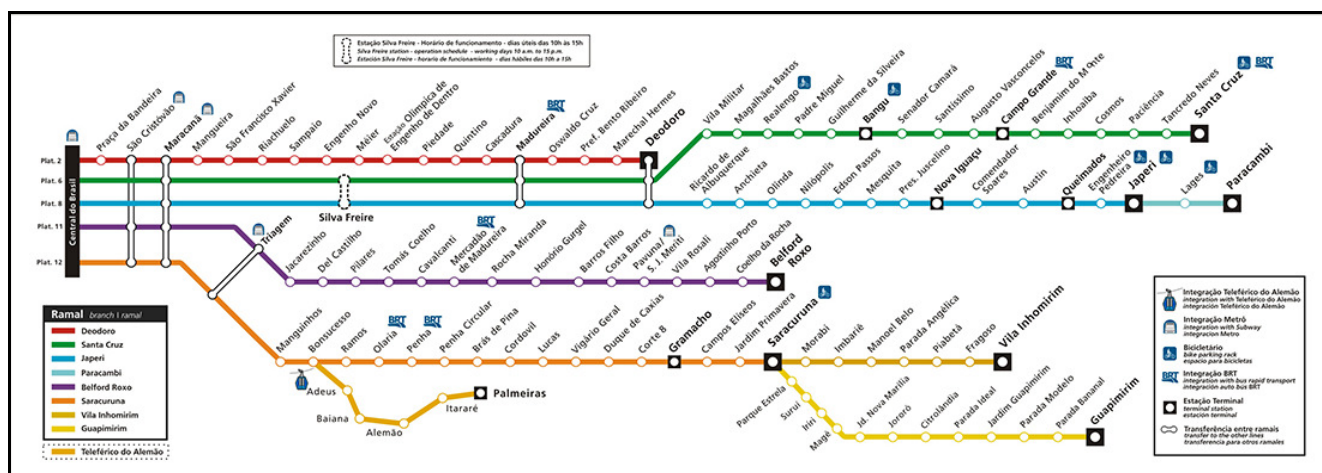
Hoje, a malha viária do sistema de transporte ferroviário de passageiros da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro – RMRJ possui cerca de 270 km em oito ramais com 102 estações³²³. O percurso atravessa o Rio de Janeiro e mais onze Municípios da região metropolitana (Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Nilópolis, Mesquita, Queimados, São João de Meriti, Belford Roxo, Japeri, Magé, Paracambi e Guapimirim).

³²¹ Processo TCE-RJ nº 120.924-6/13, apreciado em sessões plenárias de 25.02.14 e 16.12.14, por intermédio dos votos do Conselheiro-Relator Aloysio Neves Guedes.

³²² Relatório de Atividades da Câmara de Transportes e Rodovias (Catra/ AGETRANSP) – Dezembro/2014.

³²³ Vide auditoria governamental protocolizada neste Tribunal como Processo TCE-RJ nº 116.062-4/13.

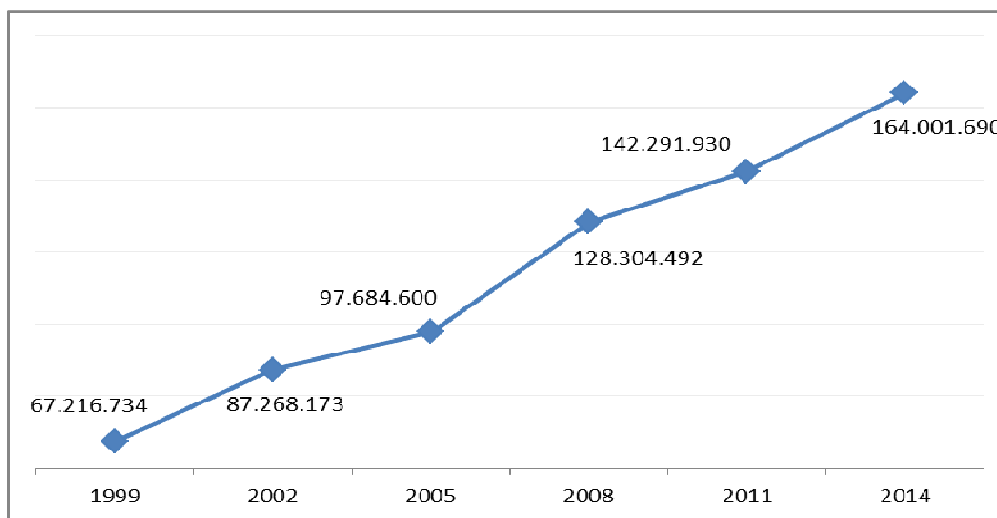
Figura 4 – Ramais administrados pela Supervia



Fonte: Supervia. Disponível em <<http://www.supervia.com.br/estacoes.php>>.

Desde o início da concessão, o fluxo de passageiros cresceu 144%, comparados o número de passageiros transportados em 1999 e 2014:

Gráfico 90 – Trens: passageiros transportados (1999-2014)



Fonte: Relatório de Atividades da Câmara de Transportes e Rodovias (Catra/Agetransp) – Dezembro/2014.

Entretanto, o incremento do número de passageiros não tem sido acompanhado do aumento proporcional do número de composições e de melhorias das condições de conforto, gerando diversas reclamações por parte dos usuários e notícias frequentes na mídia fluminense³²⁴.

Em auditoria governamental realizada para apurar aspectos de conformidade inerentes à prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros³²⁵, equipe do Tribunal de Contas (SUE/CEG) identificou que, não obstante a frequente ocorrência de problemas no subsistema ferroviário, a AGETRANSP tem sido morosa na apuração dos fatos e pouco efetiva na aplicação de penalidades, tendo apurado, ainda, os seguintes aspectos:

- ausência de regulamentação de indicadores de qualidade de serviço sob a ótica do usuário, além da utilização de parâmetros de avaliação dos serviços não regulamentados por norma própria;
- não fiscalização dos investimentos da Concessionária por parte da AGETRANSP;
- não aplicação de sanções à Concessionária por descumprimento de determinações do Conselho-Diretor da Agência.

Em 29 de novembro de 2010, foi lavrado o 8º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão original, no qual se estabeleceram metas de investimentos a serem implementadas pela Concessionária, em contrapartida à prorrogação do contrato de concessão por mais 25 anos (até 2048), como forma de dação em pagamento, em substituição ao pagamento da outorga.

O quadro a seguir apresenta os valores a serem realizados³²⁶, bem como o prazo para implementação. O total do valor referente à Supervia equivale ao valor da outorga pela concessão dos serviços.

³²⁴ Fontes: Relatório Anual de Gestão da AGETRANSP – 2013 e < <http://extra.globo.com/noticias/rio/metro-rio-supervia-sao-multadas-por-incidentes-total-chega-quase-400-mil-15867832.html>>. Consulta em 14.04.14.

³²⁵ Processo TCE-RJ nº 116.062-4/13, apreciado em sessões plenárias de 06.02.14 e 10.03.15, por intermédio do voto do Conselheiro-Relator Marco Antônio Barbosa de Alencar.

³²⁶ Processo TCE-RJ nº 110.797-1/14, em tramitação e ainda pendente de decisão plenária.

INVESTIMENTOS	Fase 1 (2010 a 2015)		Fase 2 (2016 a 2020)	
	Supervia	Estado	Supervia	Estado
Adequação de estações ferroviárias (89 estações)	68,23	-	82,00	-
Infraestrutura (rede aérea via permanente e manutenção)	69,51	-	61,59	-
Implantação de novo sistema de Sinalização	142,00	-	-	-
Reforma de material rodante.	229,21	-	-	-
Aquisição de material rodante (30 TRENS NOVOS)	-	-	393,30	-
Aquisição de material rodante (90 TRENS NOVOS/ ESTADO)	-	1.179,90	-	-
Trecho Gramado – Saracuruna	35,88	-	-	-
Trecho Saracuruna – Vila Inhomirim	-	-	51,41	-
Trecho Santa Cruz – Itaguaí	51,09	-	-	-
Trecho Saracuruna – Guapimirim	56,77	-	-	-
Totais	652,69	-	588,30	-

(valores em milhões de R\$)

Total Supervia	1.240,99
Total Estado	1.179,90
Total dos Investimentos	2.420,89

O total de investimento do Estado, no quadro acima, se refere à aquisição de trens, objeto do 7º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão original (Anexo VII do 8º Termo Aditivo).

Em 25 de agosto de 2014 foi formalizado o 9º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão original³²⁷, com o objetivo de revisão do plano de investimentos do 8º Termo Aditivo, para que haja o atendimento de novas prioridades na prestação do serviço público de transporte

³²⁷ Processo TCE-RJ nº 110.404-6/14, em tramitação e ainda pendente de decisão plenária.

ferroviário de passageiros no Estado do Rio de Janeiro, em especial diante dos eventos esportivos que serão sediados na Capital do Estado.

Foi pactuado que a Concessionária se obriga a reformar as estações ferroviárias de São Cristóvão, Deodoro, Vila Militar, Magalhães Bastos, Engenho de Dentro e Ricardo de Albuquerque (Estações Olímpicas) e que o Estado se obriga a adquirir 22 novos trens com o saldo estimado do investimento em material rodante previsto no 8º Termo Aditivo.

7.5.1.4 - Teleférico do Alemão

Introduzido com as obras do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal, juntamente com o empreendedorismo do Governo do Estado do Rio de Janeiro, o Sistema de Teleférico foi implementado com uma série de melhorias na região do Complexo do Alemão, com o intuito de propiciar melhores condições de vida e facilitar o deslocamento da população local.

Desse modo, com forte cunho social, a implantação do Teleférico teve como objetivo precípuo melhorar as condições de transporte e de acessibilidade na região, pois se trata de local de difícil acesso pelos meios de transportes usuais, devido a sua topografia, razão pela qual o Teleférico foi integrado aos demais meios de transporte.

O Teleférico do Complexo do Alemão, inaugurado em 07.07.2011, integra-se ao subsistema de trens urbanos por meio da estação Bonsucesso/TIM (ramal Saracuruna). Possui capacidade para 30 mil passageiros por dia, distribuídos em suas 152 gôndolas, que transportam até oito pessoas por trajeto. Passa por seis estações (Bonsucesso, Adeus, Baiana, Alemão, Itararé e Palmeira), ao longo de seus 3,5 km de extensão. Concedido em caráter experimental à Supervia, por força do que estabelece o contrato de concessão, o Teleférico do Alemão é regulado e fiscalizado pela Companhia de Engenharia de Transportes e Logística (Central).

Em auditoria realizada para apurar as condições da prestação de serviços para operação, administração, manutenção e conservação do Teleférico do Alemão, a equipe do Tribunal de Contas (SUE/CEG) identificou os aspectos a seguir enumerados³²⁸:

- não repasse de valores arrecadados (tarifas cobradas e receitas acessórias) pela Supervia ao Estado do Rio de Janeiro (período de set/11 a jun/13);

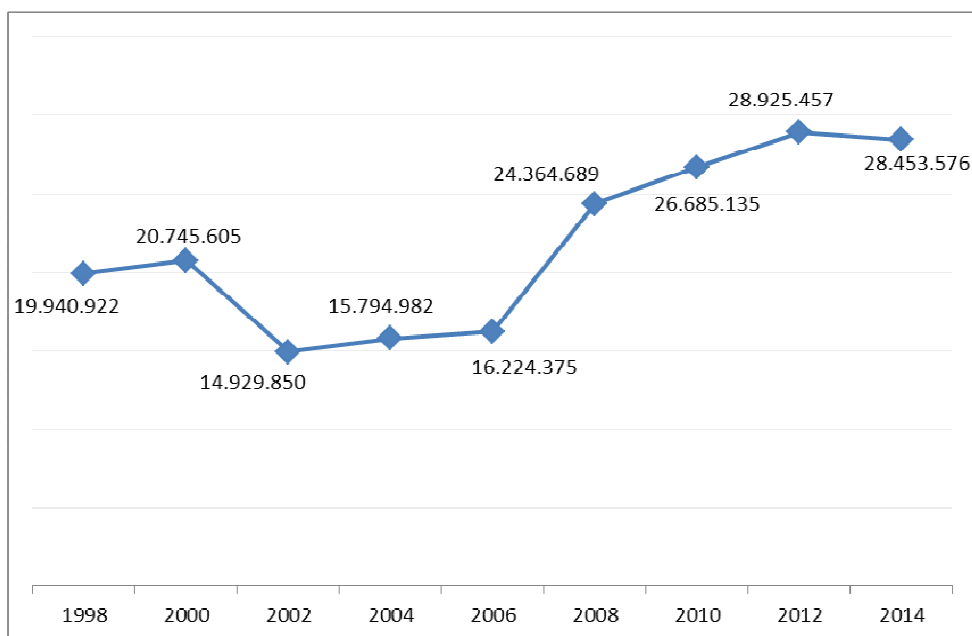
³²⁸ Processo TCE-RJ nº 116.059-7/13, apreciado em sessão plenária de 16.01.14, por intermédio do voto do Conselheiro-Relator José Maurício de Lima Nolasco.

- tarifa de integração indevidamente suportada pelo usuário do sistema ferroviário, em afronta ao que fora estabelecido em contrato, e tarifa turística, destinada aos não habitantes da região, aplicada em desacordo com as normas estipuladas em contrato;
- não realização de auditorias por empresa de consultoria independente.

7.5.1.5 - Transporte aquaviário

O serviço de transporte aquaviário no Estado do Rio de Janeiro atualmente é operado pela CCR Barcas, tendo sido concedido, em 12.02.1998, à empresa Barcas S.A. Verificou-se forte queda da demanda de público entre os anos de 2000 a 2005 e reversão desta tendência a partir de 2006-2007, anos em que entraram em operação as novas embarcações adquiridas pela Concessionária.³²⁹ O gráfico a seguir demonstra esse comportamento:

Gráfico 91 – Barcas: passageiros transportados 1998-2014



Fonte: Relatório de Atividades da Câmara de Transportes e Rodovias (Catra/Agetransp) – Dezembro/2014.

A concessão de transporte aquaviário possui 8 (oito) estações, sendo 5 (cinco) na Baía de Guanabara e 3 (três) na Baía da Ilha Grande. Os serviços são operados por intermédio da frota a seguir indicada:

³²⁹ Vide auditoria governamental do TCE-RJ (processo TCE-RJ nº 108.045-8/13) e Relatório de Atividades da AGETRANSP relativo a 2012.

Tabela 265 – Barcas: quantitativo de embarcações

Tipo	Lotação	Quantidade
Barca tradicional	2000 passageiros	9
Catamarã social	1300 passageiros	4
Catamarã seletivo	237 passageiros sentados	3
Catamarã	645 passageiros sentados	7
Total		23

Fonte: Relatório de Atividades da Câmara de Transportes e Rodovias (Catra/Agetransp) – Dezembro/2014.

Em auditoria governamental realizada junto à AGETTRANSP, tendo por objetivo avaliar a fiscalização e o controle exercidos pela agência no que concerne à concessão dos serviços de transporte aquaviário de passageiros³³⁰, foram destacados os seguintes achados:

- baixa eficácia do acompanhamento das receitas operacionais, uma vez que a AGETTRANSP apenas atestava a conformidade entre os valores físicos e financeiros, a partir de relatórios apresentados pela concessionária;
- baixa eficácia do acompanhamento das receitas acessórias, uma vez que a agência não atestava se a integralidade dos valores decorrentes de contratos firmados estaria sendo reconhecida pela Concessionária;
- manutenção deficitária da frota e não substituição de embarcações tradicionais, mesmo ultrapassados os prazos fixados em contrato, sem que a AGETTRANSP desse início aos procedimentos para aplicação das penalidades cabíveis;
- não fixação de parâmetros, índices e/ou indicadores objetivos para avaliar a qualidade dos serviços prestados.

7.5.1.6 – Transporte rodoviário

O serviço regular de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros é operado por uma frota de cerca de 9.300 ônibus para 1.149 linhas³³¹.

Durante auditoria governamental realizada no Departamento de Transportes Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro (DETRO-RJ)³³², tendo por escopo verificar aspectos de conformidade relativos ao transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, a equipe do Tribunal de Contas (SUE/CEG) constatou, como principais achados, os seguintes:

³³⁰ Processo TCE-RJ nº 108.045-8/13, relatado em sessões plenárias de 04.07.13 e 13.05.14, por intermédio do voto do Conselheiro-Relator Marco Antônio de Barbosa Alencar.

³³¹ Vide auditoria governamental contida no processo TCE-RJ nº 113.608-3/13.

³³² Processo TCE-RJ nº 113.608-3/13, apreciado em sessões plenárias de 25.02.14 e 19.08.14, por intermédio do voto do Conselheiro-Relator Marco Antônio Barbosa de Alencar, e 09.04.15, por intermédio do voto do Conselheiro-Relator Julio Lambertson Rabello.

- as tarifas do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros por ônibus não refletiam adequadamente os custos do sistema;
- o DETRO-RJ não adequou os coeficientes tarifários vigentes à desoneração tributária determinada pela LF nº 12.546/11, bem como utilizava os mesmos coeficientes de consumo para os veículos do tipo micro-ônibus e *micromaster*, ainda que este possuam consumo inferior ao restante dos veículos. Além disso, ao calcular os gastos com pessoal o DETRO-RJ adotou o mesmo número de motoristas e cobradores por veículo, quando na verdade os micro-ônibus e parte dos veículos do tipo *micromaster* não utilizem cobradores;
- as receitas acessórias auferidas pelas concessionárias e permissionárias não estavam sendo consideradas para a modicidade da tarifa;
- não havia acompanhamento do coeficiente de utilização dos serviços (relação passageiros transportados x lugares ofertados), sendo as decisões regulatórias pautadas somente nas informações apresentadas pelas empresas;
- o DETRO-RJ não havia regulamentado critérios de qualidade para avaliação dos serviços, e não possuía controle efetivo dos dados operacionais do sistema de transporte (quantitativo de passageiros transportados, quilometragem percorrida e frota operante).

7.5.1.7 – Outras auditorias realizadas

Equipe do Tribunal de Contas (CEG/SUE) realizou auditoria tendo por objetivo verificar os controles no repasse do valor subsidiado pelo Estado do Rio de Janeiro, no âmbito do benefício tarifário Bilhete Único³³³. Os trabalhos focaram a operacionalização do sistema, o cadastro de usuários e o fluxo financeiro do programa.

O Bilhete Único foi instituído pela Lei Estadual nº 5.628/09, e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 42.262/10 (alterado pelos Decreto Estadual nº 42.529/10 e 44.469/14). Trata-se de um benefício tarifário que tem como objetivo principal a redução de gastos com transporte público no deslocamento diário entre a residência e o local de trabalho do usuário, podendo ser utilizado em ônibus, trens, barcas, metrô e vans legalizadas, desde que haja integração intermunicipal.

Como resultados dos trabalhos, a equipe apontou os seguintes aspectos: irregularidades na operacionalização do programa (inexistência de fiscalização de valores pagos a maior pelo usuário); utilização do benefício por usuário diferente do cadastrado; e falta de transparência na disponibilização de informações referentes ao Bilhete Único na internet.

³³³ Processo TCE-RJ nº 113.140-3/14, em tramitação e ainda pendente de decisão plenária.

7.5.2 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

No exercício de 2014, realizou-se na função Transporte a despesa de R\$3.941.292.055, distribuída nas subfunções descritas a seguir:

Tabela 266 – Função Transporte: despesa liquidada em 2014 por subfunções (*)

R\$1

Subfunção	Despesa liquidada	%
Transportes Coletivos Urbanos	2.737.080.166	69,45
Transporte Rodoviário	398.735.679	10,12
Administração Geral	334.033.351	8,48
Transporte Ferroviário	214.337.395	5,44
Infraestrutura Urbana	120.346.449	3,05
Transporte Hidroviário	56.915.775	1,44
Transportes Especiais	51.936.055	1,32
Planejamento e Orçamento	19.962.837	0,51
Normatização e Fiscalização	6.798.128	0,17
Transporte Aéreo	1.146.220	0,03
Total	3.941.292.055	100,00

Fonte: SIG.

(*) Incluídas as despesas intraorçamentárias.

Dentro da subfunção “Transportes Coletivos Urbanos”, responsável por 69,45% do total liquidado na função, destaca-se a execução do programa “Expansão e Consolidação das Linhas de Metrô”³³⁴, no valor de R\$2.074.519.631.

Este valor justifica-se em função dos gastos com a implantação da chamada Linha 4 do Metrô, que estabelecerá a conexão entre as estações metroviárias de General Osório, no bairro de Ipanema, com a nova estação que será construída no Jardim Oceânico, região do bairro da Barra da Tijuca³³⁵.

³³⁴ Objetiva “aumentar a oferta de transportes de massa na região metropolitana do Rio de Janeiro, contribuindo para o seu desenvolvimento urbano e para melhoria da qualidade de vida da população” (PPA 2012-2015).

³³⁵ Vide Boletim de Transparência Fiscal – 6º Bimestre de 2014 (fl. 88).

Demonstra-se, a seguir, a despesa liquidada na função Transporte por programas:

Tabela 267 – Função Transporte: despesa liquidada em 2014 por programas

R\$1		
Programas	Despesa liquidada	Participação (%)
Expansão e Consolidação das Linhas de Metrô	2.074.519.631	52,64
Bilhete Único	545.641.112	13,84
Gestão Administrativa	334.033.351	8,48
Sistema Rodoviário Estadual	219.600.841	5,57
Programa Estadual de Transportes - PET	214.204.774	5,43
Pró-Vias	174.042.002	4,42
Infraestrutura e Urbanização em Municípios	120.346.449	3,05
Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas de 2016	116.379.237	2,95
Programa Integrado Região Metropolitana - Rio Metrópole	56.780.382	1,44
Melhoria Sistema de Transportes Ferroviários	49.452.305	1,25
Transporte Rodoviário Intermunicipal	26.760.964	0,68
Administração Terminais Rodoviários Estacionamentos	4.132.960	0,10
Isenção de Pagamento nos Transportes Coletivos	2.480.230	0,06
Infraestrutura e Logística de Transportes e de Cargas	1.146.220	0,03
Gestão da Política de Transportes	963.395	0,02
Transporte Hidroviário	485.393	0,01
Sistema Transporte sobre Trilhos	190.187	0,00
Operação/Conservação - Bonde de Santa Teresa	132.621	0,00
Total	3.941.292.055	100,00

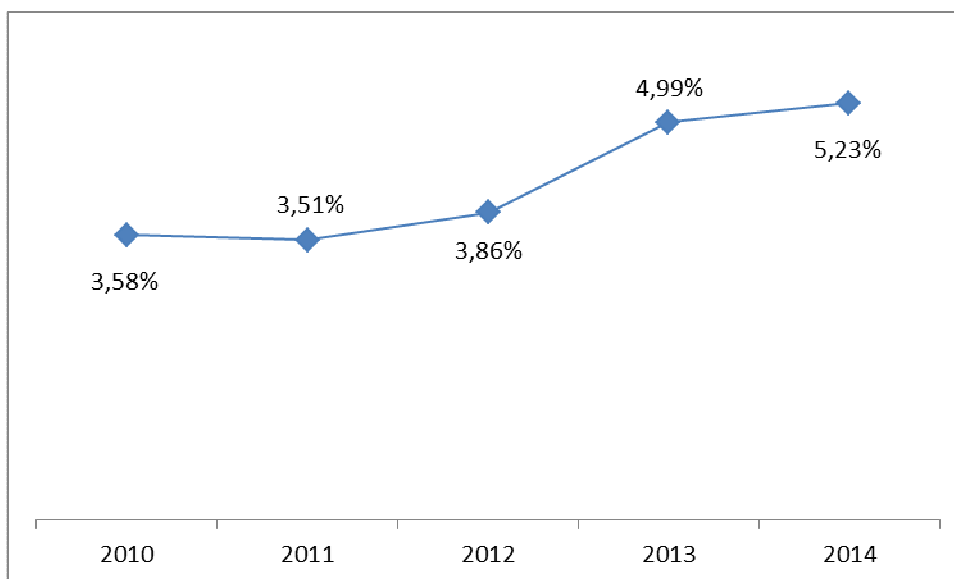
Fonte: SIG.

Destaca-se, também, o programa Bilhete Único, responsável por 13,84% da despesa total em Transporte. Trata-se de um benefício tarifário que tem por finalidade “oferecer ao cidadão usuário do transporte coletivo uma significativa redução de custo no transporte diário,

propiciando maior acesso a empregos formais dentro de qualquer localidade da região metropolitana do Rio de Janeiro” (PPA 2012-2015). O Boletim de Transparência Fiscal³³⁶ destaca o aumento da aplicação neste programa em relação a 2013 (+R\$59,92 milhões), atribuindo este acréscimo à elevação do período de abrangência entre a integração de modais de 2 horas e 30 minutos para 3 horas, além da implantação do subsídio na tarifa do metrô e trens (subsídio de R\$0,30 para cada viagem), elevando, assim, o número de benefícios.

A despesa realizada na função Transporte sofreu, em valores reais, incremento de 5,43% em relação ao exercício de 2013³³⁷, tendo representado, em 2014, 5,23% da despesa total liquidada pelo Estado do Rio de Janeiro. Verifica-se, portanto, crescimento da proporção de sua participação em relação à despesa total do Estado do Rio de Janeiro, conforme se demonstra:

Gráfico 92 – Participação da função Transporte na despesa total do ERJ



Fonte: SIG.

As necessidades cada vez maiores de investimentos em mobilidade urbana explicam o progressivo aumento da participação desta função sobre a despesa total do Estado do Rio de Janeiro.

Consoante com a análise efetuada neste tópico, constata-se que o Estado do Rio de Janeiro vem envidando esforços e recursos para melhorar as condições de mobilidade urbana, tendo

³³⁶ Doc. TCE-RJ nº 6.977-2/15, p. 45.

³³⁷ Valor atualizado 2013: R\$3.548.084.545x1,0697470244= R\$3.795.552.884 calculado a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2014 ; Valor atualizado 2014: R\$3.941.292.055x1,0153149527= R\$4.001.652.756 calculado a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2014.

em vista o crescimento da participação da função Transporte sobre a despesa total do Estado do Rio de Janeiro, verificado nos últimos exercícios, sendo observada a necessidade de aperfeiçoamento das sistemáticas de fiscalização, coordenação e controle das entidades responsáveis pela regulação dos principais modais utilizados no Estado do Rio de Janeiro (subsistemas metroviário, ferroviário, aquaviário e rodoviário).

7.6 – COPA DO MUNDO DE FUTEBOL DE 2014 E JOGOS OLÍMPICOS/PARAOLÍMPICOS DE 2016

7.6.1 – COPA DO MUNDO 2014

O Brasil foi escolhido, em 30 de outubro de 2007, pela Federação Internacional de Futebol (FIFA), como país sede da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014. A cidade do Rio de Janeiro figurou como uma das cidades sede para realização dos torneios, tendo sido o Maracanã escolhido para a realização de diversos jogos, inclusive as finais dos dois torneios. No período de 12 de junho a 13 de julho de 2014, foram realizados no Brasil os jogos da Copa do Mundo.

Com o objetivo de viabilizar a execução das ações de governo necessárias à realização da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014, a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro assinaram, em 13.01.2010, uma matriz de responsabilidades, definindo as responsabilidades de cada ente federativo para a execução das medidas conjuntas e projetos voltados para a realização do Mundial, por meio das ações constantes nos documentos anexos e termos aditivos.

Ao longo do tempo, resoluções do Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 – GECOPA, trouxeram revisões e atualizações nas ações constantes na matriz de responsabilidades, tendo a última atualização ocorrido em dezembro de 2014, da qual extraímos as responsabilidades de cada ente referentes ao Estado do Rio de Janeiro:

Tabela 268 – Copa do Mundo 2014 - Matriz de responsabilidades consolidada do ERJ – dezembro/2014

						R\$milhões
Empreendimento	Financ. Federal	Invest. Federal	Invest. Governo Local	Invest. Global ERJ	Total	% Invest Global / Total Geral
Mobilidade Urbana						
BRT Transcarioca (Aeroporto / Penha / Barra)	1.179	-	791	1.970	7.685	25,63%
Mobilidade Urbana - Obras de Entorno						
Projeto de Reurbanização do Entorno do Estádio do Maracanã e Ligação com a Quinta da Boa Vista - 1ª Fase	-	-	109	109	1.042	10,46%
Reformulação e Modernização da Estação Multimodal do Maracanã	-	-	178	178	1.042	17,09%
Estádios						
Reforma do Estádio Mario Filho (Maracanã)	400	-	650	1.050	8.384	12,52%
Aeroportos						
Reforma do Terminal de Passageiros 2	-	189	-	189	6.281	3,00%
Recuperação e revitalização dos sistemas de pistas e pátios	-	139	-	139	6.281	2,21%
Reforma do Terminal de Passageiros 1 e Obras Complementares	-	116	-	116	6.281	1,85%
Turismo						
Ações de Infraestrutura do Turismo	-	18	2	19	172	10,97%
Instalações complementares						
Construção de instalações complementares	-	-	66	66	578	11,42%
Construção de instalações complementares	-	-	38	38	200	18,84%
Total Rio de Janeiro	1.579	461	1.833	3.873	27.120	14,28%

Fonte: www.copa2014.gov.br, atualizada segundo Resolução GECOPA nº 27, de 01.12.2014.

Observa-se que somente as ações envolvendo a reforma do Maracanã consumiram 27,11% (R\$1,05 bilhões) dos investimentos realizados para realização da Copa do Mundo na cidade do Rio de Janeiro. Ressalte-se que os custos desta obra, orçados inicialmente em R\$600 milhões, passaram a R\$1,05 bilhões, ou seja, um acréscimo de 75%.

Em 20.01.2015, durante a apresentação do Plano de Legado da Copa 2014³³⁸, o secretário-geral da FIFA, Jérôme Valcke, anunciou um fundo de Legado da Copa 2014 no valor de US\$ 100 milhões, o qual será repassado a CBF e deverá ser destinado para financiar projetos de

³³⁸ Fonte: www.copa2014.gov.br/pt-br/noticias, acessado em 28.04.2015.

desenvolvimento do futebol de base e do futebol feminino nos 15 estados que não sediaram partidas da Copa.

7.6.2 – JOGOS OLÍMPICOS E PARAOLÍMPICOS DE VERÃO 2016 - RIO 2016

Além da Copa do Mundo ocorrida em 2014, ocorrerão na cidade do Rio de Janeiro, nos meses de agosto e setembro de 2016, os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de Verão 2016, evento multiesportivo no qual se estima a participação de 10.500 atletas, que representarão cerca de 205 nações. Nesse evento são disputadas 41 modalidades esportivas olímpicas e 23 modalidades esportivas paralímpicas.

Os Jogos Olímpicos e Paralímpicos do Rio de Janeiro são os primeiros da história a serem realizados na América do Sul. A realização de evento desse porte possibilita uma maior visibilidade internacional, trazendo consigo uma maior responsabilidade com o sucesso dos jogos, por parte das três esferas de governo.

As competições serão realizadas em 37 instalações especialmente preparadas para as Olimpíadas e Paralimpíadas, sendo: 14 instalações na Região Barra; 5 na Região Copacabana; 5 na Região Maracanã; 9 na Região Deodoro; e 4 em outras cidades. A maioria dessas instalações deverão ser construídas por meio da utilização de recursos públicos e privados.

No caso das competições da modalidade de futebol, as disputas ocorrerão também nas cidades de Salvador, Brasília, Belo Horizonte e São Paulo (nos estádios do legado da Copa do Mundo de 2014).

Visando assegurar o cumprimento das obrigações na preparação e realização dos Jogos Rio 2016, assumidas pela União, Estado do Rio de Janeiro e Município do Rio de Janeiro, foi criada a Autoridade Pública Olímpica (APO), constituída sob a forma de consórcio público. A APO visa coordenar as ações desses entes para a consecução das Olimpíadas.

Na esfera estadual, cabe ao Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP-Rio), vinculado à Secretaria de Estado da Casa Civil, acompanhar o planejamento, a execução e o monitoramento dos projetos olímpicos e paraolímpicos, com o compromisso de garantir o cumprimento dos cronogramas e orçamentos relativos às obrigações assumidas pelo Estado.

No âmbito dos tribunais de contas, durante a 6ª edição do Projeto Diálogo Público, realizado em setembro de 2013, foi assinado pelos presidentes dos Tribunais de Contas da União, do Estado do Rio de Janeiro, e do Município do Rio de Janeiro, protocolo de intenções visando unir esforços nas ações de fiscalização da aplicação de recursos públicos nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos a serem realizados na capital fluminense em 2016. Em decorrência desse

convênio, em 15.05.2014 foi lançado o portal Fiscaliza Rio 2016, com a finalidade de permitir que cidadãos brasileiros e de todo o mundo acompanhem as fiscalizações, gastos, execução de projetos, legado e notícias referentes aos Jogos Rio 2016.

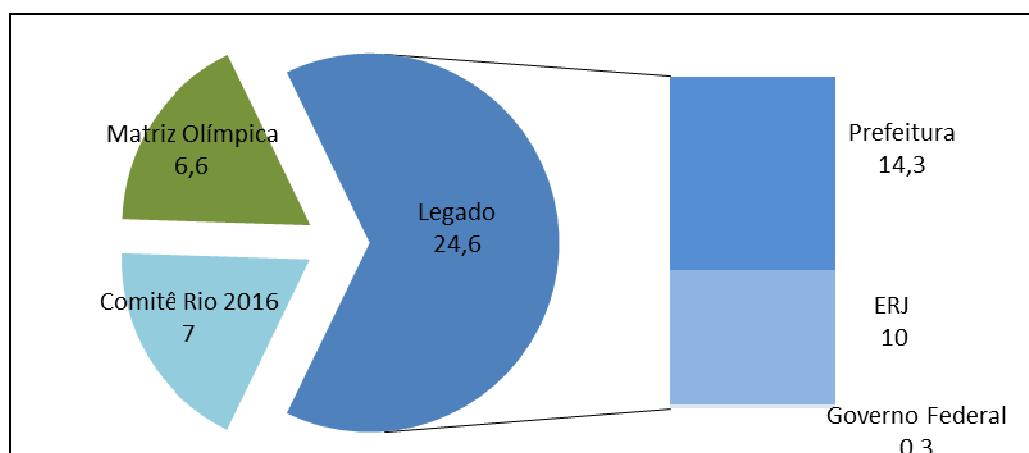
De acordo com informações obtidas no site www.rio2016.com, o orçamento para os Jogos Rio 2016 perfaz, até o momento, um montante de R\$38,2 bilhões, assim distribuídos:

Tabela 269 – Orçamento Jogos Rio 2016

Orçamento RIO 2016	Investimentos do Comitê Rio 2016 para organização e realização dos Jogos	R\$7 bilhões (valores de abril/2014). Recursos provenientes da iniciativa privada.
Plano de Políticas Públicas – Legado	Projetos que antecipam ou ampliam investimentos federais, estaduais e municipais em infraestrutura e políticas públicas	- R\$24,6 bilhões (valores de abril/2015), sendo: - R\$10 bilhões de responsabilidade do Estado; - R\$14,3 bilhões da Prefeitura (incluindo R\$1,2 bilhões do Governo Federal) e; - R\$264 milhões do Governo Federal
Matriz de Responsabilidades	- Projetos governamentais executados com recursos financeiros públicos e privados, exclusivamente associados à organização e realização dos Jogos. - Projetos que não aconteceriam se o Rio não fosse escolhido como cidade sede.	R\$6,6 bilhões (valores de janeiro/2015), sendo deste montante, R\$4,24 bilhões (64%) provenientes do setor privado, e o restante, R\$2,37 bilhões (36%) do setor público.

Fonte: www.rio2016.com/jogo-aberto e www.apo.gov.br

Gráfico 93 – Orçamento dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos 2016 (em R\$ bilhões)



Fonte: www.rio2016.com/jogo-aberto e www.apo.gov.br

Do montante de R\$38,21 bilhões previstos até o momento para gastos com os Jogos Rio 2016, R\$16,37 bilhões (42,84%) são provenientes de recursos públicos e R\$21,84 bilhões (57,16%) da iniciativa privada.

Os compromissos assumidos no Dossiê de Candidatura do Rio de Janeiro foram materializados, principalmente, em dois documentos: Matriz de Responsabilidades e Plano de Políticas Públicas – Legado

Esses documentos foram elaborados de forma conjunta entre os governos federal, estadual, municipal e o Comitê Organizador dos Jogos. Possuem natureza dinâmica, sendo atualizados continuamente, de acordo com a evolução dos diversos projetos olímpicos, visando uma maior transparência na divulgação das informações de interesse público.

- Matriz de Responsabilidades

A Matriz de Responsabilidades dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos 2016 define as obrigações assumidas pelos entes governamentais perante o Comitê Olímpico Internacional (COI), conforme previsto no Dossiê de Candidatura, no que tange às instalações onde ocorrerão as diversas competições olímpicas e paralímpicas.

Essa Matriz descreve o projeto/ação, responsabilidades, prazos, valor e nível de maturidade do projeto. O quadro a seguir evidencia os critérios de cada nível de maturidade dos projetos.

Quadro 1 – Nível de Maturidade dos projetos da Matriz de Responsabilidades

NÍVEL DE MATURIDADE	CRITÉRIOS
1	Projeto conceitual em elaboração baseado nos compromissos de candidatura.
2	Anteprojeto ou projeto básico/termo de referência em elaboração.
3	Edital de licitação publicado (para projetos de governo) ou Pedido de Proposta publicado (privado); contendo escopo, custo e cronograma.
4	Contrato assinado.
5	Obra concluída ou serviço disponível.
6	Projeto entregue (status "Pronto para Operação" concedido).

Fonte: www.egprio.rj.gov.br

De acordo com publicações divulgadas pela Autoridade Pública Olímpica (APO) em seu sítio eletrônico (www.apo.gov.br), a Matriz de Responsabilidades dos Jogos Rio 2016 já sofreu duas atualizações, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 270 – Matriz de responsabilidades dos Jogos Rio 2016

Jogos Rio 2016	Lançamento	1ª atualização	2ª atualização
	Janeiro/14	Julho/14	Janeiro/15
Número de projetos	52	52	56
Maturidade ≥ 3 (*)	46% (24 projetos)	71% (37 projetos)	75% (42 projetos)
Recursos	R\$5,6 bilhões	R\$6,5 bilhões	R\$6,6 bilhões

(*) contratos assinados e obras iniciadas, sendo 5 o máximo alcançado, quando o projeto já totalmente executado

Pela última atualização da Matriz de Responsabilidades dos Jogos Rio 2016, o Governo do Estado do Rio de Janeiro (GERJ) é responsável pelo projeto de Reforma e Adequação do Estádio de Remo da Lagoa Rodrigo de Freitas (Região Copacabana) e ainda, em conjunto com os governos municipais e federais, pelos projetos de instalações complementares dos equipamentos não esportivos, estes ainda em fase de maturidade 1, ou, como descrito na metodologia, com projeto conceitual em elaboração baseado nos compromissos de candidatura.

O Estádio de Remo da Lagoa Rodrigo de Freitas já começou a ser preparado para receber os Jogos Olímpicos de 2016³³⁹ com a construção de nova torre e reforma da garagem de barcos. O projeto de adequação, estimado em R\$14 milhões, abrange três fases: (a) a parte de obras civis, que consiste na construção de uma nova torre de chegada e na reforma da garagem para os barcos; (b) a implantação de infraestrutura para raíais, cronometragem e plataformas de câmeras (nível de maturidade 2) e (c) a aquisição de estruturas flutuantes para treinamentos e competições (nível de maturidade 2).

- Plano de Políticas Públicas - (Legado)

Além dos compromissos assumidos pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro constantes da Matriz de Responsabilidades para a realização dos Jogos, várias ações envolvendo obras de infraestrutura e políticas públicas nas áreas de mobilidade urbana, meio ambiente, urbanização, educação e cultura, que estão em andamento e foram aceleradas e/ou

³³⁹ <http://www.rj.gov.br/> e <http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/noticias>.

viabilizadas pelo fato da cidade sediar o evento, foram agregadas e ficarão como legado para a cidade.

Essas ações encontram-se estabelecidas no Plano de Políticas Públicas – Legado dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos 2016, documento atualizado em 24.04.15, no qual os governos municipal, estadual e federal, a APO e o Comitê Rio 2016 se comprometem com a realização do Plano, composto de 27 projetos (14 projetos são de execução pela Prefeitura, 10 projetos pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro e 3 projetos pelo Governo Federal).

Segundo informações divulgadas no site da APO, todos os projetos totalizam R\$24,6 bilhões, sendo que, desse montante, R\$10,6 bilhões (43%) serão financiados pelo setor privado. Destaque-se que, dos 27 projetos previstos, 24 (89%) deles estão com contratos em execução e obras ou serviços em andamento e 3 já foram concluídos.

Os projetos de responsabilidade do Governo do Estado do Rio de Janeiro, que montam em R\$10 bilhões, englobam investimentos na melhoria e ampliação do metrô (linha 4), reforma de estações ferroviárias (responsabilidade da Concessionária SUPERVIA) e programas de despoluição da Baía de Guanabara e das lagoas da Barra e Jacarepaguá, conforme disposto na tabela a seguir:

Tabela 271 – Plano de Políticas Públicas ERJ – Legado Jogos Rio 2016

Valores em R\$milhões

Projeto	Maturidade	Valor
Metrô - Linha 4	4	8.790,88
Renovação e acessabilidade de estações ferroviárias	4	259,83
Programa de despoluição da Baía da Guanabara	4	81,44
Programa Baía Viva	4 e 5	43,23
Complexo Lagunar da Baixada de Jacarepaguá	4	673,00
Programa de saneamento da Barra da Tijuca, Recreio dos Bandeirantes e Jacarepaguá	4	131,08
Total		9.980,18

Fonte: www.apo.com.br, valores de 24.04.2015

Conforme apontado no tópico 5.4.2.2, foram contratadas duas operações de crédito junto ao BNDES, no montante de R\$2,72 bilhões, destinadas à implantação da Linha 4 do metrô, visando atender o compromisso assumido pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro previsto na matriz olímpica de compromissos dos Jogos Rio 2016.

No exercício de 2014, em consulta ao SIG, constata-se uma despesa liquidada total no programa Copa do Mundo 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 de R\$182.497.118,82, demonstrada na tabela a seguir:

Tabela 272 – Despesa liquidada no programa Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas 2016

Programa/Projeto	Dotação atual	Valores em R\$1,00
		Despesa liquidada
Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas de 2016	182.566.335,91	182.497.118,82
Autoridade Pública Olímpica - APO	83.662,00	83.662,00
Melhoria Transp. Copa 2014 e Olimpíadas 2016	116.414.413,74	116.379.236,85
Projet. Olímpicos, Paraolímpicos e Copa do Mundo	66.068.260,17	66.034.219,97

Fonte: SIG

Do montante gasto no programa supra, R\$116.379.236,85, ou 63,77% do total, são provenientes de operações de crédito.

Apresenta-se a seguir os gastos no período de 2010/2014 efetuados pelo Estado do Rio de Janeiro em programas com alguma relação com os dois grandes eventos envolvendo a cidade do Rio de Janeiro, Copa do Mundo 2014, já realizada e, Jogos Rio 2016, a realizar:

Tabela 273 – Evolução da despesa liquidada nas ações referentes à Copa do Mundo 2014 e aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016

Programa	Valores em R\$1,00					
	Despesa liquidada					
	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas de 2016	-	-	484.726.678	605.205.870	182.497.119	1.272.429.667
Copa do Mundo 2014	-	178.186.950	-	-	-	178.186.950

Grandes Eventos	-	-	1.193.085	34.409.397	81.682.494	117.284.975
Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016	-	100.000	-	-	-	100.000
Transp. p/ Copa do Mundo, Olimpíadas e outros	197.133	19.253.534	-	-	-	19.450.667
Total Geral	197.133	197.540.484	485.919.763	639.615.267	264.179.613	1.587.452.259

Fonte: SIG

Ressalte-se que somente o projeto envolvendo a reforma do Maracanã, inserido no Programa Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas 2016, consumiu no período de 2010-2014, R\$1,18 bilhões, ou 74,40% do montante total investido.

Considerando o legado das ações de governo correlacionadas, a proximidade dos eventos, os vultosos valores investidos, além do compromisso de fiscalização e acompanhamento da utilização dos recursos públicos assumidos com assinatura do protocolo de intenções entre os 3 tribunais (TCU, TCE/RJ e TCM/RJ), este tribunal sistematizou o acompanhamento dessas ações, devendo ser destacados os seguintes trabalhos realizados em 2014:

- Auditoria de acompanhamento realizada na Secretaria de Estado de Fazenda – processo TCE-RJ nº 113.423-3/14.

Auditoria realizada com o objetivo de analisar os controles internos existentes no âmbito da Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ) para acompanhamento e avaliação da renúncia fiscal decorrente das isenções concedidas através da Resolução SEFAZ nº 293, de 12 de maio de 2010 e da Lei Estadual nº 6.423, de 22 de março de 2013, bem como de outros dispositivos legais existentes relativos às Olimpíadas e às Paraolimpíadas Rio 2016 e avaliação da implementação, determinada por esta Corte nos autos do processo TCE-RJ 127.948-7/11 de procedimentos de controle pela SEFAZ, no processo de quantificação do total de renúncia fiscal efetuada pelo Estado do Rio de Janeiro.

O processo foi apreciado em Plenário em Sessão de 24.02.2015, que determinou ao Secretário de Estado de Fazenda a adoção de providências necessárias à implementação de diversos procedimentos de controle e ainda que se dê continuidade, por esta Corte, de acompanhamento, *in loco*, no Comitê Organizador Rio 2016, das medidas de acompanhamento e controle das receitas e despesas e do déficit operacional do Comitê Organizador Rio 2016, bem como do controle das operações realizadas pelo Comitê Organizador Rio 2016, extensiva às demais entidades beneficiadas, com vistas a verificar se

os benefícios fiscais concedidos através da Resolução SEFAZ n.º 293 de 12 de maio de 2010 e da Lei Estadual n.º 6.423 de 22 de março de 2013.

- Auditoria de acompanhamento realizada no período de 03.02 a 23.05.2014, na Secretaria de Estado da Casa Civil – Processo TCE-RJ nº 108.539-1/14³⁴⁰.

A auditoria buscou identificar os objetos e seus respectivos instrumentos, relacionados aos projetos vinculados aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, sob a responsabilidade do Governo do Estado do Rio de Janeiro, no que tange às obras e serviços de engenharia, visando uma avaliação da viabilidade de realização de futuras Auditorias Governamentais, de forma a tornar as ações de controle deste Tribunal mais eficientes.

- Auditoria de acompanhamento realizada no período de 04.08 a 05.12.2014, em diversos órgãos pela Subsecretaria de Auditoria e Controle de Obras e Serviços de Engenharia – processo TCE-RJ nº 100.711-7/15.³⁴¹

O objetivo desta auditoria é o acompanhamento da regularidade das contratações de obras e serviços de engenharia vinculados aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, sob a responsabilidade do Governo do Estado do Rio de Janeiro previstos na Matriz de Responsabilidades e no Plano de Políticas Públicas – Legado.

A auditoria aponta que os órgãos responsáveis pela execução dos projetos olímpicos sob responsabilidade do Estado do Rio de Janeiro são: Casa Civil, SEA, CENTRAL, RIOTRILHOS, CEDAE, EMOP e INEA.

7.7 – TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI)

Na sociedade do conhecimento, as organizações dependem cada vez mais da tecnologia da informação – TI para a consecução de suas atividades. Nesse contexto, os investimentos em TI são crescentes e determinantes para o desenvolvimento econômico e social. Este fato se reflete na Administração Pública, na qual é crescente também a utilização dos computadores no processamento de informações em larga escala na execução das atividades governamentais. Desta forma, o governo deve dispensar especial atenção à governança de TI e à formulação de suas políticas públicas, observando as boas práticas adotadas na área da informatização.

³⁴⁰ Processo apreciado em Sessões Plenárias de 30.09.14 e 31.03.15.

³⁴¹ Processo encontra-se em tramitação.

7.7.1 – CENTRO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (PRODERJ)

Na administração estadual, o Conselho Estadual de Tecnologia da Informação (CONSETI) é o órgão que possui as atribuições de estabelecer políticas, prioridades de alocação de recursos orçamentários e normas voltadas às atividades de Tecnologia da Informação no âmbito do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Tendo em vista o papel do PRODERJ como órgão gestor do CONSETI e a recomendação aos órgãos da Administração Pública estadual para que encaminhem à autarquia toda e qualquer contratação de bens e serviços relacionados a Tecnologia da Informação (Resolução nº 04, de 09.10.00), visando à participação da autarquia no processo como interveniente, orientando tecnicamente a realização das fases da contratação e, considerando ainda, as determinações das análises anteriores das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro, foi realizada, em 2014, por este Tribunal de Contas, auditoria de conformidade na área de Tecnologia da Informação no PRODERJ (Processo TCE-RJ nº 107.823-3/14).

A Auditoria teve como objetivo verificar a regularidade das contratações realizadas em TI sob a ótica da legalidade, legitimidade e eficiência, bem como procurou analisar a execução de alguns contratos de Tecnologia da Informação selecionados.

A execução daquela auditoria evidenciou a ocorrência de falhas de planejamento em todos os processos de contratação analisados, sendo recorrente nesses processos a ausência de estudos técnicos preliminares e, no planejamento dos certames, a carência de informações acerca do objeto a ser licitado, notadamente em contratações efetuadas pelo PRODERJ para outros órgãos do Estado do Rio de Janeiro.

Em casos extremos, verificou-se a tomada de decisão em relação à instalação de *softwares* livres em Municípios do Estado do Rio de Janeiro sem que houvesse qualquer estudo ou justificativa que antecederesse as contratações, estudos estes que deveriam necessariamente ter considerado todas as alternativas de soluções possíveis, notadamente por questões técnicas e pelo custo envolvido nos processos de instalação e customização das soluções de *software*.

Evidenciou-se a ausência de participação do setor de auditoria da autarquia nos processos de contratação de bens e serviços de Tecnologia da Informação, com participação incipiente e intempestiva apenas nos processos de pagamento resultantes.

No que se refere ao papel do PRODERJ como órgão gestor de contratações na área de Tecnologia da Informação para outros órgãos, constatou-se que falhas no planejamento e no exercício dessa função.

Constatou-se que a autarquia utiliza modelos baseados em homem-hora para contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação, modelo que se mostra ineficiente e contrário ao que preconizam os normativos e o próprio PRODERJ.

Os contratos analisados não possuem estudos técnicos preliminares em seus processos administrativos e alguns ainda sofreram mudanças em tempo de execução contratual, causadas por falhas de planejamento. Tais situações propiciam ao órgão incorrer em riscos de realizar contratações ineficientes e ineficazes.

Observou-se também que impropriedades presentes nos processos de contratação da área de Tecnologia da Informação do PRODERJ poderiam ter sido evitadas mediante uma atuação mais efetiva do Sistema de Controle Interno.

Tais achados de auditoria se revestem de maior relevo ao se considerar a importância do PRODERJ enquanto gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) do Governo do Estado do Rio de Janeiro, desempenhando os importantes papéis de propor diretrizes e orientações técnicas voltadas para o estabelecimento da política de Tecnologia da Informação e Comunicação no âmbito da administração pública estadual e de órgão executivo do CONSETI.

A provável causa de algumas impropriedades encontradas é a falta de norma que estabeleça as fases necessárias à contratação de serviços de Tecnologia da Informação, cujo objetivo seria o de apontar as diretrizes e procedimentos a serem seguidos para a mitigação dos riscos identificados e aumentar a eficácia e eficiência dos serviços, tais como: planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gerenciamento do contrato.

7.7.2 – SECRETARIA DE ESTADO DE AÇÃO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS (SEASDH)

Ainda sobre as Auditorias de Tecnologia da Informação realizadas pelo TCE-RJ no exercício de 2014, se destaca a auditoria de sistemas e de cruzamento de dados na Secretaria de Estado de Ação Social e Direitos Humanos (SEASDH), que teve por objetivo a verificação dos controles dos sistemas de informação que dão suporte aos programas sociais do Estado do Rio de Janeiro e a verificação automatizada dos dados cadastrais dos beneficiários, visando à detecção de indícios de irregularidades (Processo TCE-RJ nº 121.806-5/13).

O escopo da auditoria abrangeu a verificação dos controles existentes nos sistemas de informação que dão suporte a três programas sociais do Estado do Rio de Janeiro selecionados, quais sejam: Renda Melhor, Renda Melhor Jovem e Aluguel Social.

A aplicação de técnicas de inteligência à massa de dados coletada permitiu a verificação de grande volume de informações, conferindo eficiência ao trabalho de auditoria. Foram examinados, pagamentos de benefícios dos programas sociais acima mencionados dos exercícios de 2012 e 2013, com um montante total de recursos fiscalizados de cerca de 838 milhões de reais, referente a pagamentos realizados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro a cerca de 350.000 beneficiários dos programas auditados.

Dentre os achados de auditoria, podem ser destacados a ausência de normas, procedimentos e políticas que garantam a segurança da informação, desconhecimento do órgão quanto a detalhes dos critérios que definem os cidadãos beneficiários e os valores dos benefícios pagos do programa Renda Melhor, falta de implementação de regras pelo *software* de controle de pagamento, como, por exemplo, a que limita o pagamento do benefício Aluguel Social por 12 meses, com possibilidade de prorrogação mediante justificativa.

7.7.3 – NORMATIZAÇÃO SOBRE A CONTRATAÇÃO EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI) E SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO (SI)

A criação de normas específicas para a contratação de serviços de TI e de normas para que os órgãos formalizem e implantem política de segurança da informação e planejamento estratégico de TI foi objeto da determinação nº 55 das Contas de Governo - CG do ano de 2012 (processo TCE-RJ nº 105.033-4/13), reiterada na análise das CG 2013 (processo TCE-RJ nº 105.879-8/14) por meio da determinação nº 60.

Nas auditorias realizadas, as falhas encontradas no planejamento das contratações e a inexistência de uma Política de Segurança da Informação, reforçam a necessidade de se estabelecer norma específica para contratações na área de TI no âmbito do Sistema Estadual de Tecnologia da Informação – SETI.

Assim, as auditorias de TI realizadas pelo TCE-RJ no exercício de 2014, no âmbito do PRODERJ e da SEASDH, revelam que a Determinação nº 60 das CG do exercício 2013 não foi cumprida.

Este fato será objeto da **Observação nº 54 e Determinação nº 62.**

8 – DETERMINAÇÕES DAS CONTAS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2013

A análise das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro relativas ao exercício de 2013 (Processo TCE-RJ nº 105.879-8/14) resultou na decisão plenária de 29.05.14 pela emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo, com Ressalvas, Determinações e Recomendações.

Em cumprimento ao disposto no art. 99, inciso VIII, da CE, as referidas contas foram julgadas e aprovadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, conforme Decreto Legislativo nº 10, de 07.10.14, publicado no Diário Oficial do Poder Legislativo em 08.10.14.

A avaliação do cumprimento das determinações plenárias exaradas no Relatório Analítico e Parecer Prévio de 2013 se baseia na análise efetuada nos tópicos que compõem o presente relatório, e utiliza como fonte subsidiária as considerações do capítulo 6 do relatório da Auditoria Geral do Estado, tendo em vista a atribuição deste órgão de controle interno³⁴² para exercer o acompanhamento das determinações e recomendações proferidas por esta Corte por ocasião do exame das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro.

8.1 – SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

A instituição do Sistema de Controle Interno (SCI) na administração pública é uma exigência constitucional (art. 74, CF) com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e ainda apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, com os devidos ajustes, reproduz a redação contida na carta federal.

Em virtude da Lei de Responsabilidade Fiscal, as competências do controle interno de cada poder foram ampliadas por força do artigo 59 do citado diploma legal, que determina ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e ao Sistema de

³⁴² Instrução Normativa AGE/Sefaz nº 03, de 17.07.08, publicada no Doerj em 21.07.08.

Controle Interno de cada poder e ao Ministério Público, a fiscalização do cumprimento das suas normas.

No âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, o Sistema de Controle Interno tem sua estrutura e atribuições regulamentadas pelo Decreto nº 43.463, de 14.02.12, estando, em estreita síntese, constituído por dois subsistemas: o de auditoria, coordenado pela Auditoria Geral do Estado; e o de contabilidade, coordenado pela Contadoria Geral do Estado, cabendo à SEFAZ a gestão do Sistema de Controle Interno.

A Auditoria Geral do Estado - AGE, conforme disposto no art. 5º, inciso I, do Decreto Estadual nº 43.463/12, é o órgão central do subsistema de auditoria do Sistema de Controle Interno. Como tal, o órgão apresenta o Relatório da AGE sobre as Contas Consolidadas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, referente ao exercício de 2014, em consonância com o §2º do artigo 36 da Lei Complementar Estadual nº 63/90.

Na conclusão do referido relatório, a Auditoria Geral do Estado assegura que os resultados orçamentários e financeiros obtidos, em face dos exames realizados no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2014, obedeceram aos preceitos e dispositivos legais vigentes, em especial a Lei Federal nº 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (fls. 506).

A Instrução Normativa (IN) AGE/SEFAZ nº 03, de 17.07.08, dispôs sobre o acompanhamento das determinações e recomendações do TCE-RJ emitidas quando da análise das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Os artigos 3º e 4º da IN AGE/SEFAZ nº 03/08 prescrevem obrigações aos órgãos da administração estadual aos quais esta Corte atribua responsabilidade pelo cumprimento de determinações e recomendações exaradas no Relatório Analítico e Parecer Prévio das Contas de Governo, como a seguir transcrito:

Art. 3.º Os órgãos, entidades e as unidades da Administração Direta e Indireta deverão indicar um responsável (eis) pelo acompanhamento das ações, a quem caberá (ão) elaborar uma “Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE” [...]

[...]

Art. 4.º Na matriz, prevista no artigo 3.º, o responsável deverá avaliar se as determinações e recomendações foram implementadas, utilizando as categorias: implementada, parcialmente implementada, em implementação e não implementada.

O art. 6º da IN AGE/Sefaz nº 03/08 descreve a única atribuição específica direcionada à AGE:

Art. 6.º A Superintendência de Gestão sobre Auditoria desta AGE deverá analisar as matrizes, objeto desta Instrução Normativa, e fará constar um resumo do acompanhamento nas Contas de Gestão do Governo no ano subsequente.

(sem grifo no original)

Neste sentido, foram apresentadas pela Auditoria Geral do Estado as medidas informadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela implementação das determinações e recomendações proferidas nas Contas de Governo 2013 (fls. 436/504), cuja análise do cumprimento é realizada no tópico 8.2 deste capítulo.

8.1.1 – DA ATUAÇÃO DA AGE NO EXERCÍCIO DE 2014

Conforme Relatório Analítico e Parecer Prévio das Contas de Governo 2013, foi determinado à Auditoria Geral do Estado:

Determinação nº 59, à Auditoria Geral do Estado.

Quando do encaminhamento das CG referentes ao exercício de 2014, fazer constar, em seu relatório, análise crítica quanto às inconsistências e impropriedades verificadas na apuração de resultados e atos de gestão, bem como as informações prestadas pelos diversos órgãos e entidades da administração estadual, responsáveis pelo cumprimento das determinações, emitindo parecer conclusivo quanto ao grau de implementação de cada determinação, de forma a conferir plena eficácia ao disposto no art. 6º da Instrução Normativa AGE/Sefaz nº 03/08.

Em resposta, a Auditoria Geral do Estado considerou a determinação implementada e informou que para cumprimento da Instrução Normativa AGE nº 03/08 (que dispõe sobre procedimentos a serem adotados pelos órgãos alcançados pelas Determinações e Recomendações do TCE-RJ, visando ao acompanhamento das ações saneadoras adotadas e uma maior eficácia do atendimento à decisão), os órgãos, as entidades e as unidades da administração direta e indireta têm a incumbência de indicar responsável (eis) pelo acompanhamento das ações, a quem cabe elaborar uma “Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE”, podendo esta ser acompanhada de justificativas, informações e outros documentos que os responsáveis entendam necessários, para encaminhamento à Auditoria Geral do Estado. Destaca ainda que (fls. 500):

Cabe ao responsável pela elaboração da “Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE” fazer uma avaliação se as determinações e recomendações foram implementadas dentro de seu respectivo órgão ou entidade,

devendo para isso utilizar-se das categorias estabelecidas na referida norma: implementada, parcialmente implementada, em implementação e não implementada. Após o recebimento das informações mencionadas, a Auditoria Geral do Estado apresenta de forma consolidada e transparente as informações prestadas pela Administração Pública do Poder Executivo do Estado.

A partir desta resposta, pode-se concluir que a Auditoria Geral do Estado reitera a previsão contida na Instrução Normativa AGE nº 03/08, e entende que é atribuição dos responsáveis indicados na matriz avaliar se as determinações e recomendações foram implementadas nos seus respectivos setores, utilizando-se das categorias estabelecidas na referida norma: implementada, parcialmente implementada, em implementação e não implementada, cabendo à Auditoria Geral do Estado apresentar estas informações prestadas de forma consolidada e transparente.

Assim, no capítulo 6 do seu relatório (fls. 436/504), que trata das providências dos órgãos/entidades para atendimento das determinações das Contas de Governo 2013, são reproduzidas as respostas enviadas pelos responsáveis sem uma análise crítica adicional por parte da Auditoria Geral do Estado, em desacordo com a determinação ora analisada. Tal lacuna é especialmente relevante no caso das determinações avaliadas como implementadas, em implementação ou parcialmente implementadas no relatório da Auditoria Geral do Estado e que foram consideradas não atendidas por este corpo instrutivo, conforme apontado no tópico 8.2 do presente relatório, que corresponderam a 28 do total das 60 determinações proferidas por esta Corte em 2013 (o equivalente a 47% do total).

Verifica-se, também, quanto à recomendação proferida no Relatório Analítico e Parecer Prévio das Contas de Governo 2013, que não consta do relatório encaminhado pela Auditoria Geral do Estado qualquer pronunciamento da SEPLAG e SEFAZ, seja manifestando aderência, seja manifestando não aderência, motivada por critérios de legalidade, conveniência ou oportunidade.

A Determinação nº 59, destinada à AGE, solicita ainda que em seu relatório conste análise crítica quanto às inconsistências verificadas na apuração de resultados e atos de gestão.

No que diz respeito especificamente ao cumprimento do art. 42 da LRF, a Auditoria Geral do Estado encaminhou, a título de Anexo 3, o Relatório de Auditoria de Procedimentos de Tipificação de Despesas (fls. 612/621), que teve por escopo avaliar a conformidade dos registros contábeis relativos ao empenhamento de despesas classificadas como tipificadas nos dois últimos quadrimestres do último mandato de gestão, objetivando verificar o cumprimento

das regras de término de mandato estabelecidas na LRF, no Decreto Estadual nº 44.763/14 e na legislação correlata, relativos à contratação, execução e empenhamento de despesas.

Os principais achados dessa auditoria foram: ausência de justificativa quanto à essencialidade; empenhos que não atenderam, concomitantemente, aos requisitos de preexistência, continuidade e essencialidade; justificativas insipientes em relação à essencialidade das despesas; e execução de obras que não atendem ao critério de continuidade, por representarem um ato instantâneo da administração pública. Por fim, o relatório da Auditoria Geral do Estado conclui:

De todo o exposto, **um ambiente de controle foi possibilitado**, por meio do advento do Decreto nº 44.763/2014, do Manual da Tipificação da Despesa Orçamentária, elaborado pela Contadoria Geral do Estado e das auditorias realizadas pela Auditoria Geral do Estado em vinte e dois órgãos e entidades, cujos achados foram apresentados previamente em diversos eventos de treinamento que ocorreram no âmbito da Secretaria de Estado de Fazenda, **de modo que a contratação, execução e empenhamento de despesas não tenham ocorrido em desacordo com o estabelecido no decreto, diminuindo o risco de apuração de responsabilidade pela má execução da despesa no último ano de mandato.** (grifo nosso)

Entretanto, o art. 7º do DE nº 44.763/14 determina que:

Art. 7º - A Auditoria Geral do Estado - AGE fará constar em seu Relatório de Auditoria que acompanhará a Prestação de Contas de Gestão do Governo do Estado referente ao exercício de 2014, **item se pronunciando quanto ao cumprimento das regras de termino de mandato, sob os aspectos do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000**, e quanto ao cumprimento deste Decreto. (grifo nosso)

Restou evidenciado, portanto, que a Auditoria Geral do Estado não se pronunciou taxativamente quanto ao cumprimento do art. 42 da LRF pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro no exercício de 2014, em desacordo com o art. 7º do Decreto Estadual nº 44.763/14.

O tópico 5.8 deste relatório apontou ainda que, em vista da ocorrência de despesas de exercícios anteriores (DEA), de acordo com o art. 14 do Decreto Estadual nº 41.880, de 25.05.09, seu pagamento somente ocorrerá após a conclusão de sindicância administrativa instaurada pelo titular do órgão ou entidade, realizada para examinar os fatos que deram origem à despesa.

O art. 15 do referido decreto prevê que a Comissão de Sindicância apresentará relatório contendo parecer conclusivo sobre os motivos que impediram a apropriação da despesa no exercício de sua competência, a identificação dos servidores responsáveis pelos atos ou omissões motivadores da dívida e o real valor devido, devendo uma cópia do referido relatório ser encaminhada à Auditoria Geral do Estado, no prazo de até 10 dias após sua conclusão, para conhecimento e inclusão na prestação anual de contas dos respectivos ordenadores de despesas.

Assim, será solicitado que, nas próximas contas de governo, a Auditoria Geral do Estado se pronuncie quanto às sindicâncias instauradas para apurar fatos que derem origem a despesas de exercícios anteriores.

Estes fatos serão objeto das **Observações nºs 55 e 56 e Determinações nºs 63, 64, 65 e 66.**

Por fim, cabe destacar que, no capítulo 1 do relatório de auditoria, que trata de sua atuação no exercício de 2014, a Auditoria Geral do Estado informa (fl. 224) ter realizado auditoria operacional sobre os “Incentivos Fiscais de ICMS para Projetos Esportivos”, cujo objetivo foi promover a análise preliminar dos procedimentos relativos à operacionalização dos incentivos fiscais no seu estado atual, incluindo a concessão, controle, acompanhamento e transparência, envolvendo a avaliação dos ambientes de controle da Secretaria de Estado de Esporte e Lazer – SEEL e da Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ.

Assim, em vista da Recomendação nº 5, exarada por esta Corte de Contas nas Contas de Governo 2009 (Processo TCE-RJ nº 105.901-9/10)³⁴³, a AGE encaminhou, a título de Anexo 2 (fls. 548/612), a íntegra do referido relatório de auditoria operacional, cujos principais achados e propostas, consolidados às fls. 603/608, foram transcritos a seguir:

Resumo dos Achados

ACHADO Nº 1

A renúncia fiscal no Estado está crescendo a um ritmo maior que a receita tributária e em especial do ICMS, a expectativa de crescimento para os próximos anos reside no aumento da arrecadação do ICMS e na expectativa de aumento na adesão de empresas incentivadas.

³⁴³ Foi recomendado à AGE que, quando da realização de auditorias acerca de programas e ações governamentais, independentemente da remessa de cópia dos respectivos relatórios a este Tribunal, incorpore ao relatório sobre as contas consolidadas os principais achados e conclusões alcançadas, de forma a possibilitar uma avaliação mais acurada das ações realizadas pelo governo estadual durante a gestão sob análise.

ACHADO Nº 2

Não há contabilização das Renúncias de Receitas do Estado, embora haja desde 2013 rotinas contábeis estabelecendo contas e eventos contábeis para registro das renúncias de receitas orçamentárias.

ACHADO Nº 3

Os Incentivos Fiscais para Projetos Culturais e Esportivos no Estado do Rio de Janeiro encontram-se amparados por Lei, Decretos e Resoluções, que conferem às Secretarias finalísticas a identificação dos responsáveis por cada fase do processo.

ACHADO Nº 4

A estimativa para a concessão de incentivo fiscal destinado à atender a Lei nº 1.954/1992 e apresentada nos Demonstrativos Regionalizados de Fomento às Atividades Econômicas constantes das Leis Orçamentárias dos exercício de 2013 e 2014 está acima do limite estabelecido no § 3º do art. 1º da Lei nº 1.954/1992.

ACHADO Nº 5

Observamos a existência de um aparente conflito no estabelecimento dos limites de concessão de incentivo fiscal entre as normas que regulamentam os incentivos de fomento aos projetos culturais e esportivos, que poderia privilegiar a concessão de incentivo fiscal para projetos culturais em detrimento aos projetos esportivos.

ACHADO Nº 6

Foi observada ausência de comunicação formal entre a Secretaria de Estado de Esporte e Lazer e a Secretaria de Estado de Fazenda para comunicação do limite anual destinado à concessão do incentivo fiscal para projeto esportivo, ficando a própria Secretaria de Esporte incumbida de fazer o arbitramento deste limite.

ACHADO Nº 7

O modelo de controle empregado no âmbito da Secretaria de Estado de Esporte e Lazer para aferir os resultados no que concerne ao alcance dos objetivos dos projetos esportivos ocorre a posteriori, quando do exame das Prestações de Contas.

ACHADO Nº 8

Ausência da Coordenadoria de Prestação de Contas prevista na Resolução SETE nº 048/2009, devidamente estruturada na Seel, ou de um ato que defina expressamente quem responde pelas atribuições desta unidade administrativa.

ACHADO Nº 9

Ausência da análise das Prestações de Contas dos Projetos Esportivos e por consequência, da emissão dos Relatórios Final e Conclusivo pelos órgãos de controle da Seel em razão de deficiências de gestão e de estrutura, o que evidência a fragilidade do ambiente de controle interno da concessão do incentivo fiscal para o esporte e a ausência de medidas eficazes para a avaliação de seus resultados.

ACHADO Nº 10

Ausência de encaminhamento das Prestações de Contas dos Projetos Esportivos para a Auditoria Geral do Estado em atendimento a disposto § 4.º do art. 13 do Decreto n.º 40.988/2007.

ACHADO Nº 11

A falta de análise da Prestação de Contas dos projetos esportivos incentivados não impede que o proponente/patrocinador continue a ser contemplado com novos incentivos fiscais.

ACHADO Nº 12

Não existe no âmbito da Secretaria de Estado de Esporte e Lazer um sistema informatizado que contemple todas as fases dos projetos esportivos incentivados que facilite o acompanhamento e o controle efetivo sobre todo o processo.

ACHADO Nº 13

Não há facilidade de visualização direta do portal sobre Projetos Esportivos na pagina principal da Secretaria de Estado de Esporte e Lazer na internet.

ACHADO Nº 14

O Portal dos Projetos Esportivos, não contempla informações sobre a execução e o controle exercido pela Secretaria de Estado de Esporte e Lazer, de forma a contribuir para transparência plena de sua gestão sobre os incentivos fiscais esportivos.

(...)

Proposições quanto à avaliação geral da renúncia fiscal no Estado do Rio de Janeiro:

- ✓ Que a Secretaria de Estado de Fazenda juntamente com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, analise o processo de planejamento e elaboração das leis orçamentárias no que concerne à previsão da renúncia fiscal para projetos de incentivos culturais e esportivos de forma de que seja respeitado o limite legal estabelecido na Lei nº 1.954/1992;
- ✓ Que a Secretaria de Estado de Fazenda estabeleça rotina de comunicação junto à Secretaria de Estado de Cultura e a Secretaria de Estado de Esporte e Lazer no intuito

de fortalecer a comunicação do limite destinado à concessão de incentivos fiscais culturais e esportivos de que trata a Lei nº 1.954/1992 e os Decretos n.º 40.988/2007 e 42.292/2010;

- ✓ Que a Secretaria de Estado de Fazenda juntamente com a Contadoria Geral do Estado adote procedimentos visando à contabilização de todo o processo de concessão de incentivos fiscais nos termos da orientação estabelecida pela Contadoria Geral do Estado prevista na Rotina CONOR/SUNOT/CGE n.º 032/2014.

Proposições quanto à avaliação do ambiente de controle na Secretaria de Estado de Esporte e Lazer:

- ✓ Que aprimore seus mecanismos de controle de forma a acompanhar e avaliar os resultados dos projetos de incentivos fiscais esportivos na sua fase de execução;
- ✓ Que crie a Coordenadoria de Prestação de Contas prevista na Resolução SETE nº 048/2009 e assegure estrutura necessária e pessoal capacitado para execução e acompanhamento e avaliação dos programas de incentivos fiscais ou delegue expressamente o setor responsável para executar as suas competências;
- ✓ Que adote providências visando à emissão dos relatórios sobre as Prestações de Contas de projetos esportivos incentivados;
- ✓ Que faça a apreciação final das Prestações de Contas de projetos esportivos incentivados e promova o seu devido encaminhamento às demais instâncias de controle estabelecidas no § 4.º do art. 13 do Decreto n.º 40.988/2007;
- ✓ Que adote providências com vistas à viabilização em sistema próprio de registro dos projetos esportivos incentivados;
- ✓ Que fortaleça a transparência sobre a gestão dos projetos esportivos incentivados, incluindo nas Prestações de Contas anuais dos Ordenadores de Despesas da Seel demonstrativos contemplando informações por valor, responsável, região, entre outras constantes do Anexo Único da Resolução Conjunta Sefaz/Seel n.º 184/2014; e
- ✓ Que aprimore as informações disponibilizadas na internet de forma que contemple dados sobre a gestão dos projetos esportivos decorrentes de incentivos fiscais.

Assim, em vista destes achados e proposições à SEFAZ e SEEL, no que diz respeito à concessão, controle, acompanhamento e transparência dos incentivos fiscais de ICMS para projetos esportivos, o relatório foi incorporado ao banco de dados da Coordenadoria de Controle da Receita (CCR), que integra a Subsecretaria de Auditoria e Controle da Gestão e da Receita (SSR) desta Corte de Contas, a fim de subsidiar futuras auditorias sobre esta temática.

8.2 - VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES DAS CONTAS DE GOVERNO DE 2013

As Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro relativas ao exercício de 2013, materializadas através do Processo TCE-RJ nº 105.879-8/14, foram apresentadas ao Plenário deste Tribunal, o qual em sessão de 29/05/2014 decidiu pela Emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo, com Ressalvas, Determinações e Recomendações.

De acordo com o disposto no inciso VIII do artigo 99, da Constituição Estadual, as referidas contas foram julgadas e aprovadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, por meio do Decreto Legislativo nº 10, de 07 de outubro de 2014, publicado no Diário Oficial do Poder Legislativo em 08/10/2014.

Esta análise se baseou na avaliação efetuada nos tópicos que compõem o presente relatório, utilizando como fonte subsidiária as considerações do capítulo 6 do relatório da Auditoria Geral do Estado - AGE, em que são apresentadas as providências dos órgãos/entidades do Governo do Estado para atendimento às determinações desta Corte proferidas nas Contas de Governo de 2013.

Consolidando a análise efetuada neste tópico quanto ao cumprimento das determinações proferidas, apurou-se que do total de 60 determinações, apenas 13 foram integralmente atendidas (22% do total) e 08 (13% do total) atendidas parcialmente, permanecendo 36 determinações (60% do total) não atendidas, conforme tabela a seguir:

Tabela 274 – CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES 2013

Situação	Quant.	% em relação ao total
AT (atendida)	13	22%
AP (atendida parcialmente)	08	13%
NAT (não atendida)	36	60%
NA (não aplicável ao Estado)	03	5%
Total	60	100%

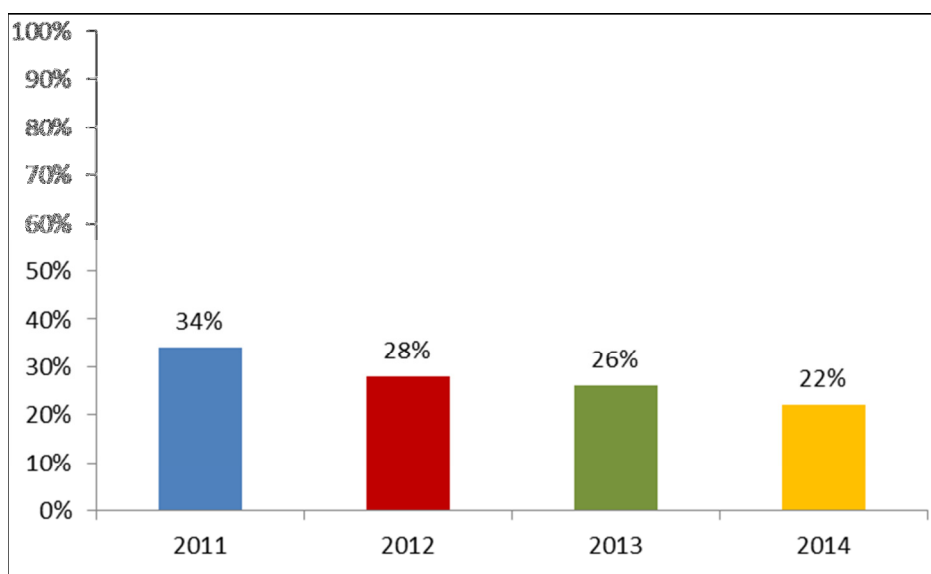
Fonte: análise efetuada no presente tópico.

Observou-se, em muitas ocorrências, que a avaliação efetuada neste tópico divergiu do resultado apurado pela Auditoria Geral do Estado que, conforme tabela apresentada à fl. 438, considerou 50,79% das determinações implementadas e 19,05% em implementação. Cabe ressaltar que 27 determinações avaliadas como implementadas, em implementação ou

parcialmente implementadas no relatório da AGE (45% do total) foram consideradas não atendidas pelo Corpo Instrutivo.

Ao se comparar o exercício de 2014 com os últimos três exercícios, verifica-se um decréscimo com relação ao percentual de atendimento das determinações proferidas nas Contas de Governo por esta Corte de Contas:

Gráfico 94 – Comparativo de atendimento às determinações no quadriênio 2011-2014



Fonte: análise efetuada no presente tópico.

No quadro abaixo, reproduzo as determinações daquele exercício e sua fase de implantação:

Determinação nº / destinatário (s)	Conteúdo	Subitem de análise	Situação
01 SEFAZ	Reavaliar a base de dados utilizada para a elaboração do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, verificando a propriedade de se utilizar os dados do DUB-ICMS com os aprimoramentos propostos no Processo TCE-RJ nº 127.948-7/11, ao invés da GIA-ICMS, na estimativa da renúncia de receita, com vistas a se obter estimativas que reflitam a real situação fiscal do Estado do Rio de Janeiro, bem como faça constar do referido anexo as medidas a serem tomadas a fim de compensar a renúncia de receita prevista.	4.1.1.2.1	NAT
02 SEPLAG	Suprimir, quando da elaboração dos próximos projetos de lei do orçamento, incluindo o do exercício de 2015, dispositivos contrários ao que determina o artigo 167, inciso VII, da Constituição Federal, a exemplo do artigo 6º da Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2013 (Lei Estadual nº 6.380/13).	4.1.1.3.3	NAT

03 SEPLAG	Reavaliar os critérios e os procedimentos aplicados à metodologia adotada para o cálculo da estimativa do excesso de arrecadação do exercício, a fim de evitar a abertura de créditos adicionais sem o devido suporte financeiro e, conseqüentemente, a sua utilização pelos órgãos e entidades envolvidos, visando ao não comprometimento da execução e do equilíbrio orçamentários.	4.1.1.3.3.3	AT
04 SEFAZ	a) Computar o valor das compensações e transações efetuadas nos termos dos artigos 170 e 171 do Código Tributário Nacional, especialmente os autorizados pelas Leis Estaduais nº 5.647/10 e 6.136/11, na base de cálculo dos repasses constitucionais e legais, bem como no repasse ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); b) Providenciar o pagamento dos valores devidos aos municípios e das parcelas correspondentes ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), referentes às compensações efetuadas com fundamento nas Leis Estaduais nº 5.647/10 e 6.136/11, que não foram partilhados com os municípios, nos termos do artigo 158, incisos III e IV da Constituição Federal, adotando as seguintes medidas: 1 – elaborar nota técnica em que fique evidenciada a memória de cálculo completa dos valores devidos aos municípios, e todo o fluxo mensal original devido convertido ao valor presente, de forma que seja possível aferir os valores calculados; 2 – apresentar um cronograma de desembolsos referente à restituição dos valores (calculados nos termos do item anterior, tanto para os municípios quanto para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb), evidenciando o índice de correção das parcelas mensais; 3 – registrar no Siafem/RJ o pagamento dos valores atrasados em conta específica, de forma a permitir seu acompanhamento.	4.1.3.4.1	NAT
05 SEFAZ	Proceder ao correto cálculo e recolhimento das cotas-parte de dívida ativa de ICMS e IPVA devidas aos municípios, equivalentes, respectivamente, a 25% e 50% da receita arrecadada no exercício, vedadas quaisquer deduções na base de cálculo de repasses constitucionais.	4.1.3.4.2	NAT
06 CGE	Promover registro dos ajustes de perdas de créditos inscritos em dívida ativa utilizando os valores evidenciados no “Demonstrativo de cálculo da provisão para créditos de liquidação duvidosa da Dívida Ativa Estadual”, elaborado pela Procuradoria da Dívida Ativa (PG-5), a fim de que os registros contábeis reflitam com fidedignidade a atual situação dos créditos inscritos na dívida ativa estadual (tópico 4.3.1.2.1).	4.3.1.2.1	EAT

07 CGE	a) Estabelecer rotinas e procedimentos contábeis para o registro das outorgas e concessões, a fim de que o saldo registrado nas contas de receitas, relativas às outorgas e concessões, coincidam com os respectivos registros patrimoniais; b) Atualizar os registros contábeis relativos aos direitos a receber das outorgas de concessões do Metrô – Opportrans, decorrentes da assinatura do termo aditivo com o Metrô Rio, utilizando como documento hábil para registro o próprio termo aditivo pactuado entre o Estado do Rio de Janeiro e o concessionário (tópico 4.3.1.2.1).	4.3.1.2.1	a)AT b)NAT
08 SEPLAG	a) Proceder à avaliação de cada registro que compõe o saldo da conta bens imóveis, realizando os ajustes necessários a fim de que os saldos retratem, com fidedignidade, a real situação patrimonial do Estado do Rio de Janeiro (tópico 4.3.1.2.3); b) Encaminhar, juntamente com as Contas de Governo do exercício de 2014 e subsequentes, o demonstrativo analítico dos bens imóveis do estado, por unidade gestora, devidamente ajustado (tópico 5.6.2.1).	4.3.1.2.3 e 5.6.2.1	a e b)EAT
09 CGE	Proceder à conciliação do saldo da conta contábil “221110302 – Atualização monetária – Precatórios”, de forma a identificar possíveis registros de atualização monetária de precatórios já pagos, bem como promover a respectiva baixa contábil desses valores de modo que a conta reflita com fidedignidade a real situação patrimonial.	5.4.3.5	NAT
10 EMOP	Concluir definitivamente o procedimento de levantamento das informações relativas à origem e real exigibilidade do saldo de R\$69.427.669,93, registrado na conta “2.2.8.9.1.99.01 – Obras paralisadas (CIEPs)”, para que, se for o caso, dê baixa na obrigação ou implemente a rotina contábil editada pela CGE (CONOR/SUNOT/CGE nº 28, de 02.01.13), nos termos consignados no Processo TCE-RJ n.º 116.665-9/08.	5.4.1.2	AT
11 CGE	Acompanhar a regularização, pela EMOP, do saldo de R\$69.427.669,93, da conta “2.2.8.9.1.99.01 – Obras paralisadas (CIEPs)”, que no caso de não ser objeto de baixa contábil deverá ser incluído no demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida nos termos consignados no Processo TCE-RJ n.º 116.665-9/08.	5.4.1.2	EAT
12 CASA CIVIL/SEPLAG /SEFAZ	Adotar medidas no sentido de aplicar recursos provenientes de operações de crédito apenas em projetos que estejam em estrita consonância com o previsto nas leis autorizativas de sua contratação.	5.4.2.2.1	NAT
13 SEPLAG/SEFAZ	Acompanhar ao longo do exercício se a realização da receita irá comportar o cumprimento das metas de resultado primário e nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), adotando, se necessário, as medidas de	5.5.1 e 5.5.2	NAT

	limitação de empenho e movimentação financeira, na forma prevista no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.		
14 SEFAZ	Efetuar recomposição no valor de R\$23.996.274,74 ao Rioprevidência, referente à diferença entre a parcela que foi destinada ao Fecam (R\$425.645.815,65) e a correspondente dedução do repasse para o Rioprevidência (R\$449.642.090,39).	5.7.1.2.2	AT
15 SEFAZ	Efetuar recomposição no valor de R\$4.285.340,95 ao Rioprevidência, referente à diferença entre o que foi destinado ao Pasep (R\$77.936.522,37) e a correspondente dedução do repasse para o Rioprevidência (R\$82.221.863,32).	5.7.1.2.3	AT
16 RIOPREVIDÊNCIA E SEFAZ	Elaborar e encaminhar a esta Corte, juntamente com a documentação constituinte das Contas de Governo 2014, plano de amortização para o deficit atuarial existente, nos termos da Portaria do Ministério da Previdência Social nº 403/08, visando ao equacionamento do passivo atuarial a descoberto do Rioprevidência apontado no Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial referente a 2013, contendo o cronograma físico-financeiro com as respectivas metas mensuráveis no tempo e abordando todos os cenários julgados relevantes.	5.7.1.1.5.4	NAT
17 SEPLAG	Elaborar e encaminhar a esta Corte, juntamente com a documentação constituinte das Contas de Governo de 2014, a documentação comprobatória da inclusão dos repasses previstos no cronograma físico-financeiro do plano de amortização elaborado pelo Rioprevidência nas peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), com vistas a possibilitar seu cumprimento.	5.7.1.1.5.4	NAT
18 SEFAZ	Proceder ao empenhamento e transferência dos valores não repassados ao Fundeb no exercício de 2013 referentes às cotas-parte do Estado do Rio de Janeiro e dos seus municípios.	6.2.2	NAT
19 SEFAZ	Estabelecer um cronograma para disponibilizar, em favor da Faperj, os recursos qualificados como créditos a receber, registrados na conta contábil 7.9.9.9.12.01, independente do percentual anual mínimo a ser aplicado, em cumprimento ao disposto no artigo 332 da Constituição estadual.	6.3.4	NAT
20 FAPERJ	Manter evidenciados na contabilidade os "Créditos a receber" registrados na conta contábil 7.9.9.9.12.01, até que o Estado do Rio de Janeiro disponibilize os respectivos recursos, em cumprimento ao disposto no artigo 332 da Constituição Estadual.	6.3.4	AT
21 SEFAZ/SES	Não considerar como gastos nas ações e serviços públicos de saúde, para efeito de apuração do limite constitucional, despesas que não possam ser enquadradas neste conceito, nos termos da Lei Complementar Federal nº 141/12.	6.4.2.1	EAT

22 SEFAZ/SEPLAG/ SES	Constituir o Fundo Estadual de Saúde como unidade orçamentária de todos os recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde e descentralizar apenas a execução da despesa, quando necessário.	6.4.2.2	NAT
23 SEFAZ/SES	Transferir recursos financeiros para o Fundo Estadual de Saúde no momento do empenhamento das despesas, e não somente quando do pagamento das mesmas, concentrando no fundo as disponibilidades necessárias para saldar as obrigações assumidas com as despesas consideradas como ações e serviços públicos de saúde, para efeito de apuração do limite constitucional.	6.4.2.3	NAT
24 SES	Observar as normas vigentes para a elaboração dos instrumentos de gestão do SUS, principalmente quanto à tempestividade da elaboração e ao envio ao Conselho Estadual de Saúde, de forma a atender os dispositivos do artigo 36 da Lei Complementar Federal nº141/12.	6.4.5	NAT
25 CES	Apreciar a Programação Anual do Plano de Saúde antes do encaminhamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como apreciar o Relatório Anual de Gestão e emitir parecer conclusivo sobre o cumprimento ou não das normas estatuídas na Lei Complementar Federal nº141/12 tempestivamente, de forma a atender ao que determina o artigo 36, §§1º e 2º da mesma lei.	6.4.5	NAT
26 SEPLAG	Observar o dispositivo legal (§6º, artigo 3º da Lei Estadual nº 4.056/02), que impõe a destinação de um percentual mínimo dos recursos do FECF para prestação de serviços de comunicação referentes ao acesso à internet por conectividade em banda larga e serviços de TV por assinatura destinados à população de baixa renda, assim como ações para prevenção de dependentes químicos.	6.5.4.3	EAT
27 SEPLAG	Quando da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015 e seguintes, utilizar o padrão estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no Manual de Demonstrativos Fiscais vigente à época, para elaboração dos demonstrativos que compõem o Anexo de Riscos e Metas Fiscais, de forma a atender aos dispositivos do artigo 4º da Lei Complementar Federal nº 101/00.	4.1.1.2.3	NAT
28 CASA CIVIL/SEPLAG /SEFAZ/ DETRAN	Não utilizar o produto da arrecadação das taxas para custear atividades diversas daquelas previstas na tabela a que se refere o artigo 107 do Código Tributário Estadual, nos termos do artigo 77 a 80 do Código Tributário Nacional.	4.1.3.1.5	NAT
29 SEFAZ	Apresentar anualmente, em conjunto com a documentação encaminhada para integrar as Contas de Governo, demonstrativo que evidencie o montante não registrado como receita de dívida ativa, justificando eventuais divergências existentes entre o valor lançado no Siafem/RJ e aquele registrado no sistema da Procuradoria Geral do Estado (PGE).	4.1.4.1	NAT

30 PGE	Compatibilizar o quadro geral de estoque da dívida ativa com os dados constantes dos relatórios gerenciais do sistema de dívida ativa, em especial quanto às compensações, liquidações e cancelamentos de créditos, a fim de que ambos os registros retratem os acréscimos e deduções efetivamente realizados no exercício.	4.1.4.3.2	AT
31 CGE/SEFAZ	Promover a conciliação das contas contábeis “8.9.9.2.2.02.05 – Restos a Pagar 40.874/2007” e “8.9.9.2.2.02.06 – Restos a Pagar – Decreto nº 41.377/2008” com os valores constantes dos Relatórios Semestrais de Restos a Pagar Negociados, bem como fazer constar do demonstrativo da dívida flutuante a execução dos referidos restos a pagar de forma segregada.	4.2.2.2	NAT
32 SEFAZ	a) Adotar medidas para que os órgãos e entidades que possuam saldo nas contas contábeis “1.1.2.1.2.01.01 – patronal ativo civil” e “1.1.2.1.2.01.02 – patronal ativo militar”, procedam à regularização dos repasses das contribuições previdenciárias retidas dos servidores e devidas ao Rioprevidência; b) Adotar medidas para que os órgãos e entidades que possuam saldo na conta contábil “2.1.8.8.1.01.04 – laserj – Inst. Assist. dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro” regularizem os valores retidos concernentes a exercícios anteriores.	4.3.1.1.2 e 4.2.2.4	NAT
33 FUND. SANTA CABRINI	Regularizar o valor de R\$34.468,75 registrado na conta “2.1.8.9.8.1.01.05 – Restos a Pagar Processados – Servidores Ativos”, devido ao Rioprevidência e referente a consignações de exercícios pretéritos não repassadas.	4.2.2.4	NAT
34 CGE	Adotar medidas de modo que os valores evidenciados nos balanços e demonstrações contábeis reflitam com fidedignidade a real situação do Estado do Rio de Janeiro, bem como atentar para que os mesmos se apresentem em conformidade com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCT 16) e com o previsto no MCASP (Parte V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público).	4.2 e 4.1.2	EAT
35 CGE	Registrar no anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal o valor das operações de crédito, considerando o valor das operações contratadas no período, conforme previsto no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN.	5.4.2.4	AT
36 TJ (PRECATÓRIOS)	Encaminhar à Contadoria Geral do Estado relação discriminada com os números dos precatórios, credor e valor, de forma a permitir que os lançamentos sejam efetuados de acordo com a rotina elaborada pela Contadoria Geral do Estado.	4.3.2.4	NAT

37 SEFAZ	Promover a reclassificação dos valores inscritos nas contas contábeis 2.1.3.1.1.05.01, 2.1.1.1.1.06.03, 2.1.3.1.1.05.02 e 2.1.1.1.1.07.01, tendo em vista a natureza transitória dos registros nelas efetuados, destinados às sentenças judiciais apresentadas até julho de cada ano para a inclusão no orçamento do exercício seguinte, estabelecendo as rotinas contábeis aplicáveis em cada caso (precatórios e sentenças judiciais).	5.4.3.2	NAT																								
38 CGE	Fazer constar da documentação que será encaminhada, por ocasião das próximas Contas de Governo, a tabela a seguir evidenciada, de modo a demonstrar a movimentação das contas “Pecatórios e Sentenças Judiciais”, de forma segregada por tipo de sentença. <table><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td>Compensa- ções (Divida Ativa)</td><td>Baixas (cancela- mento/ transferência)</td><td></td><td>Saldo 31/12 /2014</td></tr><tr><td>UG</td><td>Saldo Inicial</td><td>Inscri- ções</td><td>Paga- mentos</td><td></td><td></td><td>Atualiza- ções</td><td></td></tr><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr></table>					Compensa- ções (Divida Ativa)	Baixas (cancela- mento/ transferência)		Saldo 31/12 /2014	UG	Saldo Inicial	Inscri- ções	Paga- mentos			Atualiza- ções										5.4.3.3	NAT
				Compensa- ções (Divida Ativa)	Baixas (cancela- mento/ transferência)		Saldo 31/12 /2014																				
UG	Saldo Inicial	Inscri- ções	Paga- mentos			Atualiza- ções																					
39 SEPLAG	Adotar medidas com vistas a cumprir a meta prevista no PPA 2012-2015, no que diz respeito aos produtos “2526 – Imóvel avaliado” e “2494 – Implantação do Sispat 2.0”.	5.6.2.4	NAT																								
40 FUNDO ÚNICO PREV SOC EST RJ/SEFAZ	Encaminhar a esta Corte, juntamente com a documentação integrante das Contas de Governo 2014, notas técnicas e/ou memórias de cálculo que evidenciem as deduções e ajustes efetuados na receita dos royalties e participações especiais do petróleo consignada ao Rioprevidência.	5.7.1.1.1.1	NAT																								
41 FUNDO ÚNICO PREV SOC EST RJ	Atualizar o valor do ativo referente à receita de dívida ativa não repassada pelo Estado do Rio de Janeiro ao Rioprevidência, registrado na conta “1.1.3.8.1.01.99 – Demais créditos a receber” e “1.1.3.9.1.01.99 – Outros ajustes”, com a diferença apurada em 2013, repetindo esse procedimento nos anos seguintes, até que a questão jurídica sobre a anulação do DE nº 37.050/05 seja resolvida.	5.7.1.1.1.1	AT																								
42 CGE	Quando do encaminhamento das próximas Contas de Governo, fazer constar a memória de cálculo das despesas de exercícios anteriores referentes às transferências ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), discriminando o exercício a que se referem, bem como qualificando as parcelas que compõem as respectivas transferências.	6.2	NA																								
43 CGE/AGE	Quando da verificação do cumprimento do artigo 212 da Constituição Federal, não computar como gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino despesas que estejam em desacordo com o disposto no artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.	6.1.2.1	EAT																								
44 CGE/AGE	Proceder à análise das divergências verificadas entre os valores devidos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e não	6.2.2	NAT																								

	transferidos àquele Fundo nos exercícios de 2011, 2012 e 2013, identificando em quais rubricas de receitas não houve repasse dos valores, encaminhando o respectivo demonstrativo juntamente com a documentação componente das próximas Contas de Governo.		
45 SEFAZ	Proceder ao empenhamento e transferência dos valores não repassados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) nos exercícios de 2011 e 2012, referentes às cotas-parte do Estado do Rio de Janeiro e dos seus municípios.	6.2.2 e 6.2.3.2	EAT
46 SEEDUC/CON- SELHO FUNDEB	Providenciar alteração no Regimento Interno do Conselho para que, ao menos para aprovação da prestação de contas anual do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o quórum mínimo para deliberação e aprovação seja equivalente a 2/3 dos seus membros ou suplentes, objetivando um controle social efetivo.	6.2.6	NAT
47 SES	Quando do empenhamento de despesas referentes a parcelas de contratos de prestação de serviços diversos, segregar aquelas referentes ao Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro (laserj) das demais unidades da rede, emitindo nota de empenho exclusiva para serviços prestados ao instituto ou discriminando, nas respectivas notas de empenho, o valor referente aos serviços prestados especificamente a ele.	6.4.2.1.1	NAT
48 SES	Nas próximas Contas de Governo fazer constar nota explicitando como se realiza o controle dos gastos dos recursos originários da alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à saúde, apresentando em meio magnético as despesas, discriminadas por empenho, acompanhadas de seus respectivos históricos.	6.4.2	NA
49 SEPLAG/SEFAZ	Quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual para os próximos exercícios, identificar os projetos e atividades vinculados ao Fundo Estadual de Habitação e de Interesse Social – Fehis, possibilitando assim a verificação do cumprimento do artigo 3º, §3º, da Lei Estadual nº 4.056/02.	6.5.4.2	NAT
50 SEFAZ	Diligenciar para que os recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECp) sejam aplicados em ações exclusivamente atinentes ao combate à pobreza e àquelas permitidas por lei.	6.5.4.4	NAT
51 SEPLAG/SEFAZ	Aprimore os estudos relativos à demonstração do impacto gerado pela aplicação dos recursos advindos do adicional do ICMS, vinculado ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECp), na qualidade de vida dos cidadãos fluminenses, contemplando a relação entre os principais indicadores e os investimentos do Estado do Rio de Janeiro financiados com tais recursos.	6.5.4.4	AT

52 SEPLAG	Quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual dos próximos exercícios, criar detalhamento da fonte de recursos provenientes da indenização pela extração de petróleo, notadamente no que se refere aos recursos do pós-sal e pré-sal, de forma a permitir a verificação do cumprimento individualizado do disposto nos incisos I e VI do §1º do artigo 263 da Constituição Estadual.	6.6	NA
53 CGE/AGE	Por ocasião da apuração das despesas aplicadas pelo Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (Fecam) nas Contas de Governo do próximo exercício, abater os valores dos restos a pagar cancelados, conforme metodologia utilizada para apuração dos limites da saúde e educação.	6.6.5	AT
54 SEFAZ/CGE	Proceder aos lançamentos contábeis necessários à reincorporação da parcela de R\$163.193, referente ao exercício de 2012, e da parcela de R\$1.904.687, referente ao exercício de 2013, ao saldo do Termo do Ajustamento de Conduta.	6.6.8	AT
55 CGE/AGE	Por ocasião da apuração das despesas aplicadas pelo Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (Fecam) nas Contas de Governo do próximo exercício, utilizar para efeito do cálculo dos valores a serem abatidos das obrigações do Estado do Rio de Janeiro o montante das despesas liquidadas, e não das empenhadas.	6.6.4	NAT
56 SEPLAG/SEFAZ	Por ocasião da apuração das despesas aplicadas pelo Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (Fecam) nas Contas de Governo do próximo exercício, utilizar para efeito do cálculo dos valores a serem abatidos das obrigações do Estado do Rio de Janeiro o montante das despesas liquidadas, e não das empenhadas.	6.6.8	AT
57 SEEDUC	Divulgar tempestivamente os resultados do Índice de Desenvolvimento Escolar do Rio de Janeiro (IDERJ) no site da Secretaria Estadual de Educação (SEEDUC) na Internet.	7.1.3	AT
58 SEC EST MEIO AMBIENTE	Encaminhar, nas próximas Contas de Governo, relatório analítico acerca do passivo ambiental, expressando não só os gastos relacionados aos danos ambientais, mas, também, os relativos ao gerenciamento ambiental, bem como informações relativas às ações do Estado do Rio de Janeiro referentes ao controle, recuperação e proteção do ambiente.	7.4.3	NAT
59 AGE	Quando do encaminhamento das Contas de Governo referentes ao exercício de 2014, fazer constar, em seu relatório, análise crítica quanto às inconsistências e impropriedades verificadas na apuração de resultados e atos de gestão, bem como as informações prestadas pelos diversos órgãos e entidades da administração estadual, responsáveis pelo cumprimento das determinações, emitindo parecer conclusivo quanto ao grau de implementação de cada determinação, de forma a conferir plena eficácia ao disposto no artigo 6º da Instrução Normativa AGE/Sefaz nº 03/08.	8.1	NAT

60 CONS EST TEC INFORMAÇÃO	Instituir no âmbito do Sistema Estadual de Tecnologia da Informação – SETI normas específicas para a contratação de serviços de TI e normas para que os órgãos formalizem e implantem política de segurança da informação e planejamento estratégico de Tecnologia da Informação (TI), objetivando o incremento dos níveis atuais de governança.	7.7	NAT

Legendas:

AT:	Atendida
AP:	Atendimento parcial
NAT:	Não atendida
EAT:	Em atendimento
APA:	Análise em Processo de auditoria
NA:	Não se aplica

9 – PROJETO DE PARECER PRÉVIO

CONSIDERANDO que as Contas do Poder Executivo, relativas ao exercício financeiro de 2014, foram prestadas pelo Exmo. Governador do Estado do Rio de Janeiro no prazo previsto no art. 145, inciso XIII, da Constituição Estadual;

CONSIDERANDO que, nos termos da legislação em vigor, o Tribunal de Contas, conforme o artigo 75 da Constituição Federal, combinado com o artigo 122 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado;

CONSIDERANDO, com fundamento no artigo 123 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, combinado com o artigo 36 da Lei Complementar Estadual nº 63/90, ser de competência desta Corte de Contas emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e sugerir as medidas convenientes para a posterior apreciação e julgamento pela Assembleia Legislativa;

CONSIDERANDO que os exames efetuados tiveram por base toda a documentação encaminhada pelo Exmo. Senhor Governador Luiz Fernando de Souza, incluindo os diversos anexos que acompanham o presente processo, destacando-se, em especial, as informações contidas nos relatórios da Contadoria Geral do Estado e da Auditoria Geral do Estado, às fls. 03/206 e 207/621;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública, direta, autárquica e fundacional, e as empresas dependentes de recursos do Tesouro Estadual;

CONSIDERANDO que as Contas de Governo do Poder Executivo, constituídas dos respectivos balanços e das demonstrações contábeis e fiscais, foram elaboradas com observância às disposições legais pertinentes, exceto quanto às ressalvas apontadas;

CONSIDERANDO que, ao término da gestão, o Poder Executivo alcançou o equilíbrio fiscal, previsto no §1º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00 - LRF;

CONSIDERANDO o cumprimento do disposto no artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 – LRF;

CONSIDERANDO que o parecer prévio deste Tribunal de Contas e o subsequente julgamento pela Assembleia Legislativa não eximem os ordenadores de despesa e demais

responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, de eventuais responsabilidades que venham a ser apuradas quando do exame das respectivas contas, cujos processos pendem de exame, como estabelece a Lei Complementar Estadual nº 63/90;

CONSIDERANDO, finalmente, que por força da ADI nº 2.238-5, o Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia, em caráter liminar, dos artigos 56 e 57 da Lei Complementar Federal nº 101/00, sendo sugerido, ao final deste relatório, parecer prévio somente quanto às contas do Chefe do Poder Executivo, sendo as contas dos demais poderes analisadas e julgadas nos respectivos processos de prestação de contas dos ordenadores de despesa,

SUGIRO:

1 - Emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas de Governo dos Chefes do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, Excelentíssimos Srs. Sérgio Cabral Filho e Luiz Fernando de Souza, referentes ao exercício de 2014, com as **RESSALVAS** a seguir relacionadas, com as consequentes **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÕES**:

RESSALVAS:

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

1 - Inconsistência das informações contidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), contrariando o disposto no artigo 4º, §2º, inciso V, da Lei Complementar Federal nº 101/00 (**tópico 4.1.1.2.1**);

2 - Inconsistências na autorização para abertura de créditos adicionais, contrariando o disposto no artigo 167, inciso VII, da CF (**tópico 4.1.1.3.3**);

3 - Não registro da receita decorrente da compensação tributária com fundamento nas Leis Estaduais nos 5.647/10 e 6.136/11, refletindo na base de cálculo dos repasses constitucionais da arrecadação tributária estadual aos Municípios, bem como nos limites constitucionais e legais, a exemplo do ocorrido nos exercícios de 2010, 2011, 2012 e 2013, descumprindo o disposto no artigo 158, incisos III e IV, da CF (**tópico 4.1.3.4.1**);

4 – Repasse a menor aos Municípios dos valores referentes às multas e juros de mora de dívida ativa de ICMS e IPVA, descumprindo o disposto no artigo 158, incisos III e IV, da CF (tópico 4.1.3.4.2);

5 – Na análise dos demonstrativos contábeis consolidados foram apuradas impropriedades que comprometeram a mensuração, avaliação e evidenciação dos elementos que integram o patrimônio público, acarretando a subavaliação da dívida ativa, dos bens imóveis e das outorgas de concessões, da provisão para riscos fiscais, do resultado da equivalência patrimonial e, por outro lado, a superavaliação dos precatórios, em desacordo com o artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64 (tópicos 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 e 5.4);

6 – Existência de grande número de unidades imobiliárias sem a devida avaliação e/ou reavaliação, em descumprimento aos artigos 94 e 95 da Lei Federal nº 4.320/64 (tópicos 4.3.1.2 e 5.6.2.1);

ASPECTOS RELACIONADOS À RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL

7 – Aplicação dos recursos oriundos de operações de crédito em desacordo com as respectivas leis autorizativas (Leis Estaduais nº 6.728/14 e 6.506/13) (tópico 5.4.2.2);

8 – Não cumprimento das metas do resultado nominal e primário, em desacordo com o previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Estadual 6.485/13) e Lei Orçamentária Anual (Lei Estadual nº 6.668/14) e no §1º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00 (tópicos 5.5.1 e 5.5.2);

9 – Superavaliação da meta do resultado nominal, em virtude da não previsão de valores relativos aos passivos reconhecidos, em desacordo com o modelo do Anexo 5 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, previsto no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN (tópico 5.5.1);

10 – Desequilíbrio atuarial de R\$116,3 bilhões, sem que tenha sido instituído plano de amortização, a exemplo do ocorrido nos exercícios de 2008, 2009, 2010, 2011 e 2013, evidenciando o não cumprimento, pelo Estado do Rio de Janeiro, do artigo 69 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c artigo 40 da CF (tópico 5.7.1.1.5.4);

FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB)

Nº 11 – Repasse a menor ao FUNDEB referente às cotas-parte do Estado do Rio de Janeiro e dos Municípios, em desacordo com o disposto no artigo 31 da LF nº 11.494/07 (**tópicos 6.2.2 e 6.2.3.2**);

Nº 12 – Não comprovação do repasse ao FUNDEB dos totais das cotas-parte dos Municípios calculados com base nas receitas de impostos e transferências referentes aos exercícios de 2011, 2012 e 2013 (**tópico 6.2.2**);

Nº 13 – Insuficiência financeira no valor de R\$15.614.403 para efetuar o empenhamento, com recursos do FUNDEB, das despesas referentes a 2014 que deverão ser empenhadas no exercício seguinte, impossibilitando o atendimento ao previsto no §2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07 (**tópico 6.2.5.5**);

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS FILHO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FAPERJ

Nº 14 – Não repasse da integralidade dos recursos a serem aplicados pela FAPERJ, referentes a anos pretéritos (1997 a 2003), em descumprimento ao disposto no art. 332 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (**tópico 6.3.4**);

AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (ASPS)

Nº 15 – Realização de despesas com saúde não compatíveis com o conceito de ações e serviços públicos de saúde, estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 141/12 (**tópico 6.4.2.1.1**);

Nº 16 – Despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas sem intermediação do Fundo Estadual de Saúde, em desacordo com o parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar Federal nº 141/12 (**tópico 6.4.2.2**);

Nº 17 – Impossibilidade de apuração da disponibilidade de caixa do Fundo Estadual de Saúde, em descumprimento ao artigo 24, inciso II, da Lei Complementar Federal nº 141/12 (**tópico 6.4.2.3**);

Nº 18 – Intempestividade na elaboração dos instrumentos de planejamento do SUS, contrariando o artigo 36 da Lei Complementar Federal nº 141/12 (**tópico 6.4.5**);

FUNDO ESTADUAL DE COMBATE A POBREZA (FECF)

Nº 19 – Não aplicação de recursos do FECF para prestação de serviços de comunicação referente ao acesso à internet por conectividade em banda larga e serviços de TV por assinatura destinados à população de baixa renda, em desacordo ao que dispõe o §6º do art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02 (**tópico 6.5.4.3**);

FUNDO ESTADUAL DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO URBANO – FECAM

Nº 20 – Dedução de 1% da base de cálculo dos valores devidos ao FECAM, referente ao PASEP, em desacordo com o artigo 263 da Constituição Estadual c/c Lei Federal nº 7.990/89 (**tópico 6.6.3**);

DETERMINAÇÕES:

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

OBSERVAÇÃO nº 1 (Ressalva 1):

Os dados referentes à estimativa de renúncia da receita, apresentados no demonstrativo de estimativa e compensação da renúncia de receita do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Estadual nº 6.485/13, não apresentam fidedignidade com a atual situação fiscal do Estado do Rio de Janeiro, contrariando o disposto no artigo 4º, §2º, inciso V, da Lei Complementar Federal nº 101/00 (**tópico 4.1.1.2.1**).

DETERMINAÇÃO nº 1:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Implementar procedimentos de controle e gestão das informações obtidas via DUB-ICMS, NF-e e/ou Sped, em conjunto ou separadamente, desde que permita: identificar os

contribuintes de ICMS do Estado do Rio de Janeiro que estejam fruindo benefícios fiscais, quantificar os benefícios fruídos por contribuinte e informar corretamente a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com vistas a se obter estimativas que reflitam a real situação fiscal do Estado do Rio de Janeiro, bem como fazer constar do respectivo Anexo de Metas Fiscais - AMF as medidas a serem adotadas a fim de compensar a renúncia de receita prevista, conforme dispõe o item 02.07.00 do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF.

OBSERVAÇÃO nº 2 (Ressalva 2):

A Lei do Orçamento Anual para 2014 (Lei Estadual nº 6.668/14), a exemplo do ocorrido nas leis orçamentárias de exercícios pretéritos, mantém dispositivos que tornam ilimitados os montantes dos créditos suplementares passíveis de abertura, contrariando o disposto no artigo 167, inciso VII, da CF (**tópico 4.1.1.3.3**).

DETERMINAÇÃO nº 2:

À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Suprimir, quando da elaboração dos próximos projetos de lei do orçamento, incluindo o do exercício de 2016, dispositivos contrários ao que determina o artigo 167, inciso VII, da CF, a exemplo do artigo 6º da Lei Orçamentária Anual para 2014 (Lei Estadual nº 6.668/14).

OBSERVAÇÃO nº 3 (Ressalva 3):

Foram constatados ingressos de receita relativos à dívida ativa compensada com precatórios (Leis Estaduais nos 5.647/10 e 6.136/11), que não foram registrados na respectiva rubrica de receita, refletindo na base de cálculo dos repasses constitucionais da arrecadação tributária estadual aos Municípios, descumprindo o preceituado no artigo 158, incisos III e IV, da CF, bem como nos limites constitucionais e legais, a exemplo do ocorrido nos exercícios de 2010, 2011, 2012 e 2013 (**tópico 4.1.3.4.1**).

DETERMINAÇÃO nº 3:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

a) Computar o valor das compensações e transações efetuadas nos termos dos artigos 170 e 171 do Código Tributário Nacional, especialmente os autorizados pelas Leis Estaduais nos

5.647/10 e 6.136/11, na base de cálculo dos repasses constitucionais e legais, bem como no repasse ao FUNDEB.

b) Providenciar o pagamento dos valores devidos aos Municípios e das parcelas correspondentes ao FUNDEB, referentes às compensações efetuadas com fundamento nas Leis Estaduais nos 5.647/10 e 6.136/11, que não foram partilhados com os Municípios, nos termos do art. 158, incisos III e IV da CF, adotando as seguintes medidas:

b.1) elaborar nota técnica em que fique evidenciada a memória de cálculo completa dos valores devidos aos Municípios, e todo o fluxo mensal original devido trazido a valor presente, de forma que seja possível aferir os valores calculados;

b.2) apresentar um cronograma de desembolsos referente à restituição dos valores (calculados nos termos do item anterior, tanto para os Municípios quanto para o FUNDEB), evidenciando o índice de correção das parcelas mensais;

b.3) registrar o pagamento dos valores atrasados em conta específica no SIAFEM, de forma a permitir seu acompanhamento.

OBSERVAÇÃO Nº 04 (RESSALVA Nº 4):

Foram identificadas deduções indevidas, referentes ao Fundo Especial de Administração Fazendária (FAF), na base de cálculo dos valores de ICMS e IPVA a serem transferidos aos Municípios descumprindo o disposto no artigo 158, incisos III e IV, da CF (**tópico 4.1.3.4.2**);

DETERMINAÇÃO Nº 4:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Proceder ao correto cálculo e recolhimento das cotas-parte de dívida ativa de ICMS e IPVA devidos aos Municípios, equivalentes, respectivamente, a 25% e 50% da receita arrecadada no exercício, vedadas quaisquer deduções na base de cálculo de repasses constitucionais.

OBSERVAÇÃO Nº 5:

Nos Anexos de Riscos e Metas Fiscais integrantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Estadual nº 6.485/13, foram apresentados demonstrativos que não cumprem os padrões

estabelecidos no Manual de Demonstrativos Fiscais, aprovado pela portaria STN nº 637/12, o que prejudicou a análise (**tópico 4.1.1.2.3**).

DETERMINAÇÃO Nº 5:

À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Quando da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2016 e seguintes, utilizar o padrão estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no Manual de Demonstrativos Fiscais vigente à época, para elaboração dos demonstrativos que compõem o Anexo de Riscos e Metas Fiscais, de forma a atender aos dispositivos do artigo 4º da LRF.

OBSERVAÇÃO Nº 6:

Não foi possível comprovar que os repasses de taxas de trânsito do DETRAN para outros órgãos - cujo valor atingiu, no mínimo, R\$349,3 milhões - foram utilizados para custear despesas relacionadas ao controle de trânsito na forma do anexo III da tabela a que se refere o art. 107 do Código Tributário Estadual, que autoriza a sua instituição (**tópico 4.1.3.1.5**).

DETERMINAÇÃO Nº 6:

À SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL, À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA, À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO E AO DEPARTAMENTO DE TRANSITO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (DETRAN)

Comprovar que as despesas financiadas com o repasse de taxas provenientes do DETRAN, por meio de convênio, se referem a programas e atividades relacionadas ao controle de trânsito, na forma do art. 107 do Código Tributário Estadual, que autoriza a sua instituição, nos termos do art. 77 a 80 do CTN.

OBSERVAÇÃO nº 7:

Foi constatado que a classificação dos cancelamentos de créditos, embora tenha observado a reformulação feita em atendimento à Determinação nº 24, proferida nas Contas de Governo 2012, categorizou, indevidamente, os cancelamentos em razão de prescrição juntamente com os demais cancelamentos por decisão administrativa (**tópico 4.1.4.3.2**).

DETERMINAÇÃO nº 7:

À PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Classificar todos os cancelamentos de créditos por prescrição, inclusive aqueles decorrentes de entendimentos sobre a prescrição de valores oriundos de IPVA, na categoria “decisão administrativa – prescrição”, de acordo com a reformulação feita em atendimento à Determinação nº 24, proferida nas Contas de Governo 2012.

OBSERVAÇÃO Nº 8:

Não foi possível identificar os valores inerentes aos encargos mensais decorrentes dos termos aditivos nos 10, 12 e 13 do Contrato de Abertura de Contas firmado em 10.06.97, referentes à conta B (tópico 4.2.1.4).

DETERMINAÇÃO Nº 8:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Encaminhar relatório analítico de modo a apresentar os valores restituídos à conta “B” decorrentes dos termos aditivos 10, 12 e 13 do Contrato de Abertura de Contas firmado em 10.06.97, discriminado entre principal e encargos.

OBSERVAÇÃO Nº 9:

Não foi apresentado relatório analítico demonstrando a conciliação entre os saldos contábeis e os valores inerentes ao programa de parcelamentos/pagamentos de restos a pagar negociados – Decretos nºs 40.874/2007 e 41.377/2008, referente ao último semestre de 2014 (tópico 4.2.2.2).

DETERMINAÇÃO Nº 9:

À CONTADORIA GERAL DO ESTADO

Encaminhar, juntamente com as próximas Contas de Governo, os relatórios analíticos semestrais do programa de parcelamentos/pagamentos de restos a pagar processados

negociados - Decretos nºs 40.874/07 e 41.377/08, bem como apresentar as justificativas para possíveis distorções entre os saldos contábeis e os valores constantes do relatório.

OBSERVAÇÃO Nº 10 (Ressalva nº 5):

Na análise dos registros contábeis quanto às obrigações a repassar ao RIOPREVIDÊNCIA, foram verificadas as seguintes impropriedades:

- a) não regularização do repasse das consignações relativas a exercícios anteriores, com a manutenção do montante de R\$71.235, registrado na conta contábil “2.1.8.8.1.01.04 – Iaserj – Inst. Assist. dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro”, em diversas unidades gestoras (**tópico 4.2.2.4**);
- b) existência de saldo na conta “2.1.8.9.8.1.01.05 – Restos a Pagar Processados – Servidores Ativos da UG 254100 – Fundação Santa Cabrini”, no montante de R\$34.469, referente a consignações de exercícios pretéritos não repassadas ao RIOPREVIDÊNCIA (**tópico 4.2.2.4**);
- c) existência de saldo nas contas contábeis “1.1.2.3.2.02.01 – patronal ativo civil” e “1.1.2.3.2.02.02 – patronal ativo militar”, relativo a contribuições patronais de exercícios pretéritos não repassadas ao RIOPREVIDÊNCIA (**tópico 4.3.1.1.2**).

DETERMINAÇÃO Nº 10:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

- a) Adotar medidas para que os órgãos e entidades que possuam saldo na conta contábil “2.1.8.8.1.01.04 – Iaserj – Inst. Assist. dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro” regularizem os valores retidos concernentes a exercícios anteriores;
- b) Adotar medidas para que os órgãos e entidades que possuam saldo nas contas contábeis “1.1.2.3.2.02.01 – patronal ativo civil” e “1.1.2.3.2.02.02 – patronal ativo militar” procedam à regularização dos repasses das contribuições previdenciárias retidas dos servidores e devidas ao RIOPREVIDÊNCIA.

DETERMINAÇÃO Nº 11:

À FUNDAÇÃO SANTA CABRINI

Regularizar o valor de R\$34.468,75 registrado na conta “2.1.8.9.8.1.01.05 – Restos a Pagar Processados – Servidores Ativos”, devido ao RIOPREVIDÊNCIA e referente a consignações não repassadas relativas a exercícios pretéritos.

OBSERVAÇÃO nº 11 (Ressalva 5):

Foram verificadas divergências nos saldos de estoque e de arrecadação da dívida ativa constantes do quadro demonstrativo da Procuradoria da Dívida Ativa, se comparados aos valores registrados nas rubricas contábeis direitos a receber e receita de dívida ativa, respectivamente (**tópico 4.1.4.1**).

DETERMINAÇÃO nº 12:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Apresentar anualmente, em conjunto com a documentação encaminhada para integrar as Contas de Governo, demonstrativo que evidencie e justifique eventuais divergências existentes entre os valores lançados no SIAFEM e aqueles registrados no sistema da Procuradoria Geral do Estado, tanto para os saldos do estoque, quanto para os valores arrecadados de dívida ativa.

OBSERVAÇÃO nº 12 (Ressalva 5):

A metodologia utilizada para apuração do ajuste para perdas decorrentes dos créditos inscritos em dívida ativa não se baseou no grau de recuperabilidade do crédito inscrito, tampouco no perfil da dívida inscrita e no devedor titular, comprometendo a fidedignidade do saldo patrimonial (**tópico 4.3.1.2.1**).

DETERMINAÇÃO nº 13:

À PROCURADORIA GERAL DO ESTADO E AO RIOPREVIDÊNCIA

Reduzir as inconsistências entre o saldo contábil e o estoque da dívida ativa, objetivando aplicar, na apuração do ajuste para perdas dos créditos inscritos em dívida ativa do RIOPREVIDÊNCIA, metodologia baseada no grau de recuperabilidade do crédito inscrito, de forma a espelhar sua real possibilidade de recuperação, considerando o perfil da dívida inscrita e o devedor titular.

OBSERVAÇÃO nº 13 (Ressalva 5):

Da análise das demonstrações contábeis, verificou-se que não foram expurgados e/ou evidenciados os valores relativos às transações intraorçamentárias relevantes, bem como foram constatadas divergências nos valores apresentados e registrados no SIAFEM/SIG, entre os saldos evidenciados ao final do exercício anterior e os apresentados como saldo inicial deste exercício, dentre outras inconsistências, sem o suporte de notas explicativas, fatos que prejudicaram a análise das referidas peças contábeis (**tópicos 4.1.2 e 4.3.2.3**).

DETERMINAÇÃO nº 14:

À CONTADORIA GERAL DO ESTADO

Adotar medidas de modo que os valores evidenciados nos balanços e demonstrações contábeis reflitam com fidedignidade a real situação do Estado do Rio de Janeiro, bem como elaborar notas explicativas suficientes para identificação da metodologia empregada na composição do saldo das contas, de forma que os referidos demonstrativos se apresentem em conformidade com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCT 16) e com o previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Parte V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público).

OBSERVAÇÃO nº 14 (Ressalva n.º 5):

Verificou-se a inexistência de registro decorrente das obrigações contraídas pelo Estado do Rio de Janeiro no montante de R\$1.000.863.681 relativo às despesas não inscritas no

exercício de 2014 – Passivos Ocultos, não respeitando o disposto no art. 50, inciso II, da Lei Complementar Federal nº 101/00 e o art. 85 da Lei Federal nº 4.320/64 (**tópico 4.3 e 5.8.2**).

DETERMINAÇÃO nº 15:

À CONTADORIA DO GERAL DO ESTADO

Proceder ao registro, nos próximos exercícios, dos eventos patrimoniais inerentes às obrigações assumidas pelo Estado do Rio de Janeiro e reconhecidas no exercício, independente de sua execução orçamentária, garantindo aos registros contábeis - e possíveis reflexos na apuração dos resultados fiscais -, suas características essenciais e indispensáveis, para que seja mantida a observância aos Princípios e Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (**tópico 4.3.2.1**).

OBSERVAÇÃO nº 15 (Ressalva nº 5):

Não foram atualizados os valores dos direitos a receber do Estado do Rio de Janeiro relacionados à contrapartida devida pelo Metrô Rio, correspondente ao sexto termo aditivo. Destaca-se que não foram efetuados registros contábeis reconhecendo o recebimento desses direitos no patrimônio do Estado do Rio de Janeiro tampouco os relativos às receitas arrecadadas no decorrer do período de 2007 a 2013 (**tópico 4.3.1.2.1**).

DETERMINAÇÃO nº 16:

À COMPANHIA DE TRANSPORTES SOBRE TRILHOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Atualizar os registros contábeis relativos aos direitos a receber das outorgas de concessões do Metrô–Opportrans, decorrentes da assinatura do termo aditivo com o Metrô Rio, utilizando como documento hábil para registro o próprio termo aditivo pactuado entre o Estado do Rio de Janeiro e o concessionário (**tópico 4.3.1.2.1**).

DETERMINAÇÃO nº 17:

À CONTADORIA GERAL DO ESTADO

Estabelecer rotinas e procedimentos contábeis a fim de que o saldo registrado nas contas contábeis de receitas relativas às outorgas e concessões coincidam com os respectivos registros patrimoniais;

OBSERVAÇÃO nº 16 (Ressalva nº 6):

Existência de registros de unidades imobiliárias com valores inexpressivos, a exemplo dos apresentados nas seguintes unidades gestoras: 044100 (DER-RJ), 130100 (SEAPPA), 243200 (INEA), 293100 (IASERJ), 317300 (RIOTRILHOS), 324200 (Fundação Leão XIII), 404310 (Administração Central) e 424100 (FIA), tal como observado nas Contas de Governo 2012 e Contas de Governo 2013 (**tópico 4.3.1.2.3**).

DETERMINAÇÃO nº 18:

À SUPERINTENDÊNCIA CENTRAL DE RECURSOS, LOGÍSTICA E DE PATRIMÔNIO DA SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Proceder à avaliação de cada registro que compõe o saldo da conta bens imóveis, realizando os ajustes necessários a fim de que os saldos retratem, com fidedignidade, a real situação patrimonial do Estado do Rio de Janeiro.

OBSERVAÇÃO nº 17 (Ressalva nº 5):

Verificou-se a utilização do valor do patrimônio da CEDAE referente ao exercício de 2013 para apuração da equivalência patrimonial no Balanço Consolidado, em vez do valor relativo ao exercício de 2014, divulgado oficialmente pela empresa (**tópico 4.3.1.2.2**).

DETERMINAÇÃO nº 19:

À CONTADORIA GERAL DO ESTADO

Apropriar a equivalência patrimonial baseando-se no patrimônio líquido das empresas referente ao mesmo exercício financeiro da consolidação do balanço ou, caso não haja essa possibilidade, apresentar por meio de notas explicativas os motivos que provocaram distorções entre os valores utilizados para consolidação do Balanço Geral do Estado e os valores divulgados pelas empresas, assim como os respectivos efeitos provocados no patrimônio do Estado.

OBSERVAÇÃO nº 18 (Ressalva nº 5):

Os valores evidenciados na conta “Provisões para Riscos Fiscais” estão subavaliados, uma vez que não contemplam os montantes referentes aos passivos contingentes previstos no Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Estadual nº 6.485/13), cujo montante considerado como perda provável ou possível ultrapassa o total de R\$1.956,64 milhões (tópico 4.3.2.2).

DETERMINAÇÃO nº 20:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Considerar no reconhecimento, mensuração e evidenciação de provisões e passivos contingentes, os valores previstos no Anexo de Riscos Fiscais apresentados na Lei de Diretrizes Orçamentárias, tendo em vista que tais valores são passíveis de interferir no equilíbrio das contas públicas.

OBSERVAÇÃO nº 19:

Ausência de registro obrigatório dos valores inerentes aos precatórios com valores da dívida ativa (tópico 4.3.2.4).

DETERMINAÇÃO nº 21:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Registrar os valores de precatórios compensados com valores da dívida ativa nas contas ‘2.2.1.1.1.02.02 - Compensação Div. Ativa c/Precatórios TJ’, ‘2.2.1.1.1.03.03 - Compensação Div. Ativa c/Precatórios TRT’, ‘2.2.1.1.1.04.02 - Compensação Div. Ativa c/Precatórios TRF’, ‘2.2.3.1.1.03.03 - Compensação Div. Ativa c/Precatórios TJ’ ou ‘2.2.3.1.1.03.04 - Compensação Div. Ativa c/Precatórios TRF’, conforme cada caso, de acordo com rotina contábil elaborada pela Contadoria Geral do Estado para este fim.

ASPECTOS RELACIONADOS À RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL

OBSERVAÇÃO nº 20 (Ressalva 7):

Verificou-se que 21,54% das despesas realizadas com recursos provenientes de operações de crédito foram aplicados na amortização de dívida contratual, em desacordo com as leis autorizativas dos empréstimos contraídos, que vinculam a utilização dos recursos recebidos apenas aos projetos mencionados nas mesmas (**tópico 5.4.2.2.1**).

DETERMINAÇÃO nº 22:

À SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL, À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO E À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Aplicar recursos provenientes de operações de crédito apenas em projetos que estejam em estrita consonância com os objetivos previstos nas leis autorizativas de sua contratação.

OBSERVAÇÃO nº 21:

No tocante aos precatórios e sentenças a pagar, que em 2014 totalizaram R\$416.736.963, não houve redução dos valores registrados nas contas respectivas de 2013 para 2014, constando diversos precatórios anteriores a 2014 nas contas contábeis. Deve-se salientar que tais saldos devem permanecer registrados apenas até a inclusão dos valores no orçamento do exercício seguinte, conforme disciplina a CF em seu art. 100, §5º (**tópico 5.4.3.2**).

DETERMINAÇÃO nº 23:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Promover a reclassificação dos valores inscritos nas contas contábeis 2.1.3.1.1.05.01, 2.1.1.1.1.06.03, 2.1.3.1.1.05.02 e 2.1.1.1.1.07.01, tendo em vista a natureza transitória dos registros nelas efetuados, destinados às sentenças judiciais apresentadas até julho de cada ano para inclusão no orçamento do exercício seguinte, estabelecendo as rotinas contábeis aplicáveis em cada caso (precatórios e sentenças judiciais).

OBSERVAÇÃO nº 22:

Não foi possível analisar qualitativamente as movimentações ocorridas nas contas ‘Precatórios e Sentenças Judiciais’, fazendo-se necessárias informações sobre o total de novos precatórios registrados, além de pagamentos e demais baixas efetuadas no exercício (**tópico 5.4.3.3**).

DETERMINAÇÃO nº 24:

À CONTADORIA GERAL DO ESTADO E À DIVISÃO DE PRECATÓRIOS DO TJ

Fazer constar dos documentos que serão encaminhados por ocasião das próximas Contas de Governo a tabela a seguir evidenciada, de modo a demonstrar a movimentação das contas “Precatórios e Sentenças Judiciais”, de forma segregada.

UG	Saldo Inicial	Inscrições	Pagamentos	Compensações (Dívida Ativa)	Baixas (cancelamentos/transferência)	Atualizações	Saldo 31/12/2015

OBSERVAÇÃO nº 23 (Ressalva 5):

No tocante à atualização monetária de precatórios, observa-se que, apesar da grande redução de estoque registrada nos últimos dois exercícios, o total de atualização monetária continua em patamar elevado (R\$145 milhões). Em consulta ao SIAFEM, constatou-se que houve atualização de valor de precatórios bastante antigos, fato incoerente com a informação de que os precatórios anteriores a 2013 teriam sido liquidados (**tópico 5.4.3.5**).

DETERMINAÇÃO nº 25:

À CONTADORIA GERAL DO ESTADO

Proceder à conciliação do saldo da conta contábil ‘221110302 – Atualização Monetária – Precatórios’, de forma a identificar possíveis registros de atualização monetária de precatórios já pagos, bem como promover a respectiva baixa contábil desses valores, com vistas a refletir com fidedignidade a real situação patrimonial.

OBSERVAÇÃO nº 24 (Ressalva nº 8):

O resultado nominal apurado em 2014, de R\$10.149 milhões, excedeu em 33,47% (R\$2.544,17 milhões) a meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias e mantida por ocasião da publicação da Lei Orçamentária Anual (R\$7.604,87 milhões). Já o resultado primário deficitário de R\$8.340,30 milhões foi bem superior ao valor projetado pelo executivo estadual na Lei de Diretrizes Orçamentárias (*deficit* de R\$5.385,82 milhões), ficando ainda 56,43% acima da meta alterada por ocasião da publicação da Lei Orçamentária Anual (*deficit* de R\$5.331,54 milhões) (**tópicos 5.5.1 e 5.5.2**).

DETERMINAÇÃO nº 26:

À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO E À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Acompanhar ao longo do exercício se a realização da receita irá comportar o cumprimento das metas de resultado primário e nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, adotando, quando necessário, as medidas de limitação de empenho e movimentação financeira, na forma prevista no art. 9º da Lei Complementar Federal nº 101/00, de forma a atender o disposto no §1º do art. 1º da LRF.

OBSERVAÇÃO nº 25 (Ressalva nº 9):

A meta do resultado nominal prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias e depois ratificada na Lei Orçamentária Anual não previu qualquer valor para os passivos reconhecidos, apesar de constarem dos demonstrativos de resultados nominais há vários exercícios. Desta forma, a dívida fiscal líquida prevista está superavaliada no montante dos passivos reconhecidos, gerando o mesmo reflexo sobre a meta do resultado nominal (**tópico 5.5.1**).

DETERMINAÇÃO nº 27:

À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO E À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Quando da fixação da meta de resultado nominal, prever valores para os passivos reconhecidos, a fim de que reflitam adequadamente os registros contábeis dos demonstrativos de resultados nominais verificados nos últimos exercícios, de acordo com o modelo do Anexo

5 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, previsto no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN.

OBSERVAÇÃO nº 26 (Ressalva 6):

Na análise do demonstrativo analítico dos bens imóveis do Estado, verificou-se a existência de um grande número de unidades imobiliárias sem avaliação/reavaliação, comprometendo a mensuração e evidenciação dos elementos que integram o patrimônio público, acarretando a subavaliação desses bens (**tópico 5.6.2.1**).

DETERMINAÇÃO nº 28:

À SUPERINTENDÊNCIA CENTRAL DE RECURSOS, LOGÍSTICA E DE PATRIMÔNIO DA SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Encaminhar, juntamente com as Contas de Governo do exercício de 2015 e subsequentes, o demonstrativo analítico dos bens imóveis do Estado, por unidade gestora, devidamente ajustado.

OBSERVAÇÃO nº 27:

Verificou-se baixo índice de execução do produto '2526 – Imóvel avaliado' e a não implantação do Sistema Patrimonial SISPAT 2.0, comprometendo sobremaneira o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015 (**tópico 5.6.2.4**).

DETERMINAÇÃO nº 29:

À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Adotar medidas com vistas a cumprir a meta prevista no PPA 2012-2015, no que diz respeito ao produto '2526 – Imóvel avaliado' e à implantação do 'Sispat 2.0', objetivando alcançar as unidades imobiliárias não avaliadas/reavaliadas e disponibilizar informações atualizadas e necessárias dos imóveis para o planejamento e tomada de decisão na gestão patrimonial.

OBSERVAÇÃO nº 28 (Ressalva nº 10):

O significativo aumento do *deficit* atuarial, que passou de R\$36,4 bilhões em 2012 para R\$116,3 bilhões em 2014, demonstra que o fato de o Governo do Estado do Rio de Janeiro ter realizado a escolha pela segregação de massa, instituída pela Lei Estadual nº 6.338, de 06.11.12, em detrimento da opção pelo plano de amortização, que já havia sido determinado pelo Plenário desta Corte nas Contas de Governo 2008, 2009, 2010, 2011 e 2013, não foi eficaz para o equacionamento do *deficit* atuarial do plano financeiro do Regime Próprio de Previdência Social do Rio de Janeiro (**tópico 5.7.1.1.5.4**).

DETERMINAÇÃO nº 30:

AO RIOPREVIDÊNCIA e À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Elaborar e encaminhar a esta Corte, juntamente com a documentação constituinte das Contas de Governo 2015, plano de amortização para o *deficit* atuarial existente, nos termos da Portaria MPS nº 403/08, visando ao equacionamento do passivo atuarial a descoberto do RIOPREVIDÊNCIA apontado no DRAA referente a 2014, contendo o cronograma físico-financeiro com as respectivas metas mensuráveis no tempo, e abordando todos os cenários julgados relevantes.

DETERMINAÇÃO nº 31:

À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Elaborar e encaminhar a esta Corte, juntamente com a documentação constituinte das Contas de Governo 2015, a documentação comprobatória da inclusão dos repasses previstos no cronograma físico-financeiro do plano de amortização elaborado pelo RIOPREVIDÊNCIA nas peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), com vistas a possibilitar seu cumprimento.

OBSERVAÇÃO nº 29:

Não foram apresentadas notas técnicas e/ou memórias de cálculo das exclusões e ajustes que resultaram na receita líquida consignada ao RIOPREVIDÊNCIA (**tópico 5.7.1.1.1**).

DETERMINAÇÃO nº 32:

AO RIOPREVIDÊNCIA e À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Encaminhar a esta Corte, juntamente com a documentação constituinte das próximas Contas de Governo, notas técnicas e/ou memórias de cálculo que evidenciem e expliquem as exclusões e ajustes efetuados na receita de *royalties* e participações especiais do petróleo consignada ao RIOPREVIDÊNCIA, relativas ao mesmo ano de referência das Contas de Governo.

OBSERVAÇÃO nº 30:

O relatório gerencial da Contadoria Geral do Estado não apresentou as receitas, despesas e resultados previdenciários de forma segregada entre os fundos financeiro e previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA (**tópico 5.7.1.1.4**).

DETERMINAÇÃO nº 33:

À CONTADORIA GERAL DO ESTADO

Fazer constar da documentação que será encaminhada, por ocasião das próximas Contas de Governo, os parâmetros que compõem o resultado do RIOPREVIDÊNCIA (receitas, despesas e resultados previdenciários) de forma segregada entre os fundos financeiro e previdenciário.

OBSERVAÇÃO nº 31:

Os demonstrativos das projeções atuariais do Regime Próprio de Previdência Social (plano financeiro e previdenciário), apresentados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro no anexo 10 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2014, não estão em consonância com os demonstrativos das projeções atuariais apresentados pela Caixa Econômica Federal no relatório de avaliação atuarial (**tópicos 5.7.1.1.5.1 e 5.7.1.2.4**).

DETERMINAÇÃO nº 34:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Apresentar o anexo 10 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (demonstrativos das projeções atuariais do RPPS para o plano financeiro e para o plano previdenciário), em consonância com os demonstrativos das projeções atuariais apresentados no relatório de avaliação atuarial.

OBSERVAÇÃO nº 32:

Não consta no relatório de avaliação atuarial apresentado pela Caixa Econômica Federal um plano de amortização para o equacionamento do *deficit* atuarial de R\$116,3 bilhões apurado em 2014 (**tópico 5.7.1.1.5.1**).

DETERMINAÇÃO nº 35:

AO RIOPREVIDÊNCIA

Exigir, quando da contratação dos próximos relatórios de avaliação atuarial do RPPS, a apresentação do plano de amortização para o equacionamento do *deficit* atuarial, em atendimento ao disposto no artigo 18 da Portaria MPS nº 403/08.

OBSERVAÇÃO Nº 33:

Não houve lançamento na UGE 1242 (Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro) das contribuições efetuadas pelos participantes e pelo Estado do Rio de Janeiro na qualidade de patrocinador, bem como não houve registro, nessa UGE, dos rendimentos provenientes das aplicações financeiras da Fundação (**tópico 5.7.2**).

DETERMINAÇÃO nº 36:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Realizar os lançamentos na UGE 1242 (Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro) tanto das contribuições efetuadas pelos participantes, quanto das contribuições efetivadas pelo Estado do Rio de Janeiro na qualidade de patrocinador, bem como o registro nessa UGE dos rendimentos provenientes das aplicações financeiras da Fundação.

OBSERVAÇÃO nº 34:

Não houve encaminhamento dos demonstrativos contábeis, atuariais, financeiros e de benefícios da Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro - RJPREV (tópico 5.7.2).

DETERMINAÇÃO nº 37:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Encaminhar os demonstrativos contábeis, atuariais, financeiros e de benefícios da Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro - RJPREV, em atendimento ao disposto no §6º, art. 5º, da Lei Estadual nº 6.243/2012.

FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB)

OBSERVAÇÃO nº 35:

Embora a Contadoria Geral do Estado tenha excluído, quando da verificação do cumprimento do artigo 212 da CF, algumas despesas classificadas como multas, juros e restituições, a análise efetuada por este Tribunal revelou a não exclusão de outras despesas não compatíveis com Manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE (auxílio funeral, pensões especiais e ajustes inativos e juros e multas pagos ao INSS e FGTS) (tópico 6.1.2.1).

DETERMINAÇÃO nº 38:

À CONTADORIA GERAL DO ESTADO E À AUDITORIA GERAL DO ESTADO

Quando da verificação do cumprimento do artigo 212 da CF, não computar como gastos na Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) despesas que estejam em desacordo com o disposto no artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

OBSERVAÇÃO nº 36 (Ressalva nº 11):

Foi verificado o não repasse ao FUNDEB do valor integral devido relativo às cotas-parte do Estado do Rio de Janeiro e dos Municípios, apurado com base nas receitas de impostos e

transferências referentes ao exercício de 2014, em desacordo com o disposto no artigo 31 da Lei Federal nº 11.494/07 (**tópicos 6.2.2 e 6.2.3.2**).

DETERMINAÇÃO nº 39:

À CONTADORIA GERAL DO ESTADO

Proceder à análise das divergências verificadas entre os valores devidos ao FUNDEB e não transferidos àquele Fundo no exercício de 2014, identificando em quais rubricas de receitas não houve repasse dos valores, encaminhando o respectivo demonstrativo juntamente com a documentação componente das próximas Contas de Governo.

DETERMINAÇÃO nº 40:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Proceder ao empenhamento e transferência dos valores não repassados ao FUNDEB no exercício de 2014 referentes às cotas-parte do Estado do Rio de Janeiro e dos seus Municípios.

OBSERVAÇÃO nº 37 (Ressalva nº 12):

Não foi comprovado o repasse ao FUNDEB dos totais das cotas-parte do Estado e dos Municípios, calculados com base nas receitas de impostos e transferências referentes aos exercícios de 2011 (parte municipal), 2012 e 2013, tampouco foram apresentados cronogramas de repasse ou resultados dos trabalhos de levantamento dos valores devidos referentes aos exercícios de 2011 a 2013 (**tópico 6.2.2**).

DETERMINAÇÃO nº 41:

À CONTADORIA GERAL DO ESTADO

Proceder à análise das divergências verificadas entre os valores devidos ao FUNDEB e não transferidos àquele Fundo nos exercícios de 2011 (parte municipal), 2012 e 2013, identificando em quais rubricas de receitas não houve repasse dos valores, encaminhando o respectivo demonstrativo juntamente com a documentação componente das próximas Contas de Governo.

DETERMINAÇÃO nº 42:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Proceder ao empenhamento e transferência dos valores não repassados ao FUNDEB nos exercícios de 2011 (parte municipal), 2012 e 2013, referentes às cotas-parte do Estado do Rio de Janeiro e dos seus Municípios.

OBSERVAÇÃO nº 38 (Ressalva nº 13):

Considerando o saldo de recursos do FUNDEB a empenhar de R\$16.219.675, apontado no tópico 6.2.5.2, verifica-se a insuficiência de recursos financeiros de R\$15.614.403 para se proceder ao empenhamento das despesas no exercício de 2015, tendo em vista que o saldo financeiro remanescente é de R\$605.272 (tópico 6.2.5.5).

DETERMINAÇÃO nº 43

À CONTADORIA GERAL DO ESTADO

Proceder ao acompanhamento da movimentação orçamentária e financeira do FUNDEB de modo que seja observada, ao final do exercício, a existência de suficiente disponibilidade financeira líquida, ou seja, já deduzidas as obrigações relativas a restos a pagar e consignações, para se efetuar o empenhamento, até o final do primeiro trimestre do exercício seguinte, dos valores não empenhados no exercício do recebimento dos recursos do FUNDEB, como previsto no §2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

DETERMINAÇÃO nº 44:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Efetuar a recomposição do saldo financeiro da conta FUNDEB, no valor de R\$15.614.403, de modo que seja observada a suficiente disponibilidade financeira líquida, ou seja, já deduzidas as obrigações relativas a restos a pagar e consignações, para se efetuar o empenhamento do saldo remanescente no exercício de 2014, conforme previsto no §2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

OBSERVAÇÃO nº 39:

Não consta do parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB a assinatura de todos os seus componentes, em especial dos representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), de pais de alunos, de estudantes (inclusive dos indicados pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas - UBES), e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o que contraria o disposto no art. 24, §1º c/c o art. 27, parágrafo único, da LF nº 11.494/07 (**tópico 6.2.6**).

DETERMINAÇÃO nº 45:

À SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E AO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB

Providenciar alteração no Regimento Interno do Conselho para que, ao menos para aprovação da prestação de contas anual do FUNDEB, o *quorum* mínimo para deliberação e aprovação seja equivalente a 2/3 dos seus membros ou suplentes, objetivando um controle social efetivo.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS FILHO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FAPERJ)

OBSERVAÇÃO nº 40 (Ressalva nº 14):

O Estado do Rio de Janeiro não vem repassando a integralidade dos recursos a serem aplicados pela FAPERJ, em descumprimento ao disposto no artigo 332 da Constituição Estadual, havendo um saldo na conta contábil 7.9.9.9.12.01 registrado desde o exercício de 1997, no montante atual de R\$760 milhões (**tópico 6.3.4**).

DETERMINAÇÃO nº 46:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Estabelecer um cronograma para disponibilizar, em favor da FAPERJ, os recursos qualificados como créditos a receber desde o exercício de 1997, registrados na conta contábil 7.9.9.9.12.01, independentemente do percentual mínimo a ser aplicado, em cumprimento ao disposto no artigo 332 da Constituição Estadual.

DETERMINAÇÃO nº 47:

À FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS FILHO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FAPERJ)

Manter evidenciados na contabilidade os “Créditos a receber” registrados na conta contábil 7.9.9.9.12.01, até que o Estado do Rio de Janeiro disponibilize os respectivos recursos em cumprimento ao disposto no artigo 332 da Constituição Estadual.

AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (ASPS)

OBSERVAÇÃO nº 41 (Ressalva nº 15):

Foram incluídas no cálculo do percentual legal mínimo despesas não compatíveis com o conceito de ações e serviços públicos de saúde estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 141/12 (tópico 6.4.2.1.1).

DETERMINAÇÃO nº 48:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE

Não considerar como gastos nas ações e serviços públicos de saúde, para efeito de apuração do limite legal mínimo, despesas que não possam ser enquadradas neste conceito, nos termos da Lei Complementar Federal nº 141/12.

OBSERVAÇÃO nº 42 (Ressalva nº 16):

As despesas com ações e serviços públicos de saúde não foram realizadas, em sua totalidade, pelo FES, em desacordo com o parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar Federal nº 141/12 (tópico 6.4.2.2).

DETERMINAÇÃO nº 49:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA, À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO E À SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE

Constituir o Fundo Estadual de Saúde como unidade orçamentária de todos os recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, descentralizando apenas a execução da despesa, quando necessário.

OBSERVAÇÃO Nº 43 (Ressalva nº 17):

Não foi possível apurar a disponibilidade financeira para custear as despesas consideradas como ações e serviços públicos de saúde para efeito de apuração do limite constitucional, impossibilitando, dessa forma, a apuração do cumprimento aos termos do artigo 24, inciso II, da Lei Complementar Federal nº 141/12 (**tópico 6.4.2.3**).

DETERMINAÇÃO nº 50:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE

Transferir para o Fundo Estadual de Saúde recursos financeiros no momento do empenhamento das despesas, e não somente quando do pagamento, concentrando no Fundo as disponibilidades necessárias para saldar as obrigações assumidas com as despesas consideradas como ações e serviços públicos de saúde, para efeito de apuração do limite constitucional.

OBSERVAÇÃO nº 44 (Ressalva 18):

A Programação Anual de Saúde (PAS) de 2014 não foi aprovada pelo Conselho Estadual de Saúde (CES) e o Relatório Anual de Gestão (RAG) referente ao mesmo ano não foi encaminhado para apreciação (**tópico 6.4.5**).

DETERMINAÇÃO nº 51:

À SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE

Observar as normas vigentes para a elaboração dos instrumentos de gestão do SUS, principalmente quanto à tempestividade da elaboração e ao envio ao Conselho Estadual de Saúde, de forma a atender os dispositivos do artigo 36 da Lei Complementar Federal nº141/12.

DETERMINAÇÃO nº 52:

AO CONSELHO ESTADUAL DE SAÚDE

Apreciar a Programação Anual do Plano de Saúde antes do encaminhamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como apreciar o Relatório Anual de Gestão e emitir, tempestivamente, parecer conclusivo sobre o cumprimento ou não das normas estatuídas na Lei Complementar Federal nº141/12, de forma a atender ao que determina o artigo 36, §§1º e 2º da mesma lei.

OBSERVAÇÃO nº 45:

A descrição do empenho não possibilita identificar o rateio das despesas especificamente referentes ao Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro (IASERJ), impossibilitando a exclusão destas para efeito de cumprimento do limite constitucional, conforme já apontado nas Contas de Governo 2013 (**tópico 6.4.2.1.1**).

DETERMINAÇÃO nº 53:

À SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE

Quando do empenhamento de despesas referentes a parcelas de contratos de prestação de serviços diversos, segregar aquelas referentes ao IASERJ das referentes às demais unidades da rede, emitindo nota de empenho exclusiva para serviços prestados ao instituto ou discriminando, nas respectivas notas de empenho, o valor referente aos serviços prestados especificamente a ele (**tópico 6.4.2.1.1**).

FUNDO ESTADUAL DE COMBATE A POBREZA (FECP)

OBSERVAÇÃO nº 46 (Ressalva 19):

Não foi detectada a execução de projetos que atenda ao disposto no §6º do artigo 3º da Lei Estadual nº 4.056/02, alterado pela Lei Complementar Estadual nº 139/10, quanto à aplicação de recursos para prestação de serviços de comunicação referente ao acesso à internet por conectividade em banda larga e serviços de TV por assinatura destinados à população de baixa renda (**tópico 6.5.4.3**).

DETERMINAÇÃO nº 54:

À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Observar o dispositivo legal que impõe a destinação de um percentual mínimo dos recursos do FECP para prestação de serviços de comunicação referentes ao acesso à internet por conectividade em banda larga e serviços de TV por assinatura destinados à população de baixa renda – art. 3º, §6º, da Lei Estadual nº 4.056/02.

OBSERVAÇÃO Nº 47:

O Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHIS não foi consignado no orçamento como órgão ou unidade gestora executante, acarretando a impossibilidade de identificação da execução das despesas que estão a cargo do Fundo, por meio das ferramentas SIG e SIAFEM (**tópico 6.5.4.2**).

DETERMINAÇÃO nº 55:

À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO E À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual para os próximos exercícios, identificar os projetos e atividades vinculados ao Fundo Estadual de Habitação e de Interesse Social – FEHIS, possibilitando, assim, a verificação do cumprimento do artigo 3º, §3º da Lei Estadual nº 4.056/02.

OBSERVAÇÃO nº 48:

O Estado do Rio de Janeiro aplicou recursos do FECP em ações que não se coadunam com as finalidades para as quais foi criado o Fundo, podendo-se mencionar como exemplo a ‘Promoção da Memória Regime Militar 1964/1965’, do programa de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (tópico 6.5.4.4).

DETERMINAÇÃO nº 56:

À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Diligenciar para que os recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECP) sejam aplicados em ações exclusivamente atinentes ao combate à pobreza e àquelas permitidas por lei.

FUNDO ESTADUAL DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO URBANO (FECAM)

OBSERVAÇÃO nº 49 (Ressalva Nº 20):

Na apuração das receitas consideradas para fins de limites constitucionais, o Estado do Rio de Janeiro deduziu 1% da base de cálculo dos valores devidos ao FECAM, referente ao PASEP, em desacordo com o disposto no art. 263 da Constituição Estadual c/c Lei Federal nº 7.990/89 (tópico 6.6.3).

DETERMINAÇÃO nº 57:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Observar as disposições legais que disciplinam os recursos a serem destinados ao FECAM, não mais abatendo valores da base de cálculo que não estejam previstos em lei, especialmente o valor referente a 1% do PASEP, cumprindo o disposto no art. 263 da Constituição Estadual c/c Lei Federal nº 7.990/89.

OBSERVAÇÃO nº 50:

A Contadoria Geral do Estado utilizou a despesa empenhada para efeito de cálculo dos valores a serem abatidos das obrigações do Estado do Rio de Janeiro em relação ao FECAM, em vez de utilizar a despesa liquidada (**tópico 6.6.4**).

DETERMINAÇÃO nº 58:

À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO E À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Por ocasião da apuração das despesas aplicadas pelo Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM) nas Contas de governo do próximo exercício, utilizar para efeito do cálculo dos valores a serem abatidos das obrigações do Estado do Rio de Janeiro o montante das despesas liquidadas, e não das empenhadas.

TEMAS EM DESTAQUE – EDUCAÇÃO

OBSERVAÇÃO nº 51:

Em consulta ao site da SEEDUC, verifica-se que não há naquele sítio uma seção específica de divulgação dos resultados do IDERJ em que haja uma análise macro da evolução do Estado do Rio de Janeiro com relação ao cumprimento das metas estipuladas. Nota-se, também, a ausência de divulgação das metas estaduais, contrariando o que estabelece o §4º do art. 1º do Decreto Estadual nº 42.793/11 (**tópico 7.1.3**).

DETERMINAÇÃO nº 59:

À SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO

Disponibilizar no sítio da SEEDUC os dados do IDERJ, demonstrando as metas estipuladas e a evolução do Estado do Rio de Janeiro com relação ao atingimento das mesmas.

OBSERVAÇÃO nº 52:

De acordo com o novo Plano Nacional da Educação, o Estado deverá destinar parcela de participação no resultado ou compensação financeira para exploração de petróleo e de gás

natural à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, para assegurar o cumprimento da meta constitucional, elaborando ou adequando seu próprio plano de educação até o dia 25.06.15 - um ano após a publicação da referida lei – e estabelecendo, nos respectivos planos, as estratégias elencadas no art. 8º daquele dispositivo legal, entre outras medidas constantes do plano (**tópico 7.1.4**).

DETERMINAÇÃO Nº 60

À SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E À SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO

Dar cumprimento às determinações constantes do Plano Nacional de Educação (Lei Federal nº 13.005/14), medidas que deverão ser observadas a partir do exercício de 2015.

TEMAS EM DESTAQUE – GESTÃO AMBIENTAL

OBSERVAÇÃO nº 53:

O relatório encaminhado pela Auditoria Geral do Estado relativo ao Passivo Ambiental limita-se a transcrever o conteúdo do Ofício SEA/DGAF nº 223/14, no qual é informado que, devido a dificuldades dos órgãos envolvidos, as medidas saneadoras para atendimento à Determinação nº 58 das Contas de Governo 2013 ainda estão sendo providenciadas e para observância ao inciso VI do art. 12 do Decreto nº 44.967/14, no que couber (**tópico 7.4.2**).

DETERMINAÇÃO nº 61:

À SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE.

Encaminhar, nas próximas Contas de Governo, relatório analítico acerca do passivo ambiental, expressando não só os gastos relacionados aos danos ambientais, mas, também, os relativos ao gerenciamento ambiental, bem como informações relativas às ações do Estado do Rio de Janeiro referentes ao controle, recuperação e proteção do ambiente.

TEMAS EM DESTAQUE – TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

OBSERVAÇÃO nº 54:

A Auditoria realizada pela Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento no Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro (PRODERJ) revelou diversas falhas no planejamento da contratação e fiscalização das execuções contratuais, inclusive nas contratações na área de Tecnologia da Informação (TI) para outros órgãos do Estado (**tópico 7.7.3**).

DETERMINAÇÃO nº 62:

AO CONSELHO ESTADUAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO.

Instituir, no âmbito do Sistema Estadual de Tecnologia da Informação – SETI, normas específicas para a contratação de serviços de TI e normas para que os órgãos formalizem e implantem política de segurança da informação e planejamento estratégico de Tecnologia da Informação (TI), objetivando o incremento dos níveis atuais de governança.

CONTROLE INTERNO

OBSERVAÇÃO nº 55:

Após uma sindicância instaurada pela EMOP foi realizada a baixa do valor registrado na conta ‘2.2.8.9.1.99.01 - Obras Paralisadas (CIEPs), no montante de R\$69.427.669,93, o qual deveria integrar a dívida consolidada do Estado. Entretanto não foi encaminhada documentação apresentando o resultado obtido na referida sindicância, justificando a desincorporação da dívida (**tópico 8.1.1**).

DETERMINAÇÃO nº 63:

À EMPRESA DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMOP

Encaminhar para Auditoria Geral do Estado os elementos que comprovem e justifiquem a realização de baixa de obrigações no montante de R\$69.427.669,93, registradas na conta ‘2.2.8.9.1.99.01 - Obras Paralisadas (CIEPs)’, uma vez que o valor deveria integrar a dívida consolidada do Estado conforme processo TCE-RJ nº 116.665-9/08.

DETERMINAÇÃO nº 64

À AUDITORIA GERAL DO ESTADO

Analisar os procedimentos de baixa das obrigações registradas na conta '2.2.8.9.1.99.01 - Obras Paralisadas (CIEPs)' objeto da sindicância instaurada pela EMOP, encaminhando parecer sobre a legalidade da referida baixa junto às Contas de Governo de 2015.

OBSERVAÇÃO nº 56:

A Auditoria Geral do Estado não cumpriu adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CF/88, no art. 129 da Constituição Estadual e no art. 59 da LRF, uma vez que não apontou em seu relatório diversas inconsistências.

Quanto às providências dos órgãos/entidades para atendimento das determinações das Contas de Governo 2013, a Auditoria Geral do Estado reproduziu as respostas enviadas pelos responsáveis sem uma análise crítica adicional, destacando-se diversas determinações relativas ao exercício de 2013, avaliadas como implementadas, em implementação ou parcialmente implementadas no relatório da Auditoria Geral do Estado que foram consideradas não atendidas pelo corpo instrutivo desta Corte, sendo que quanto à recomendação proferida nas Contas de Governo 2013, não consta do relatório encaminhado pela Auditoria Geral do Estado qualquer pronunciamento dos órgãos alcançados (**tópico 8.1.1**).

DETERMINAÇÃO nº 65

À AUDITORIA GERAL DO ESTADO

Quando do encaminhamento das próximas Contas de Governo, de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao Controle Externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CF/88, no art. 129 da Constituição Estadual e no art. 59 da LRF, pronunciar-se de forma crítica e conclusiva quanto:

a) à observância dos requisitos constitucionais e legais, e ao atendimento aos pressupostos de uma gestão fiscal responsável e do equilíbrio das contas públicas, previstos no parágrafo 1º do artigo 1º da LRF;

b) às informações prestadas pelos diversos órgãos e entidades da administração estadual, responsáveis pelo cumprimento das determinações e recomendações desta Corte de Contas, emitindo parecer quanto ao seu grau de implementação;

DETERMINAÇÃO nº 66

À AUDITORIA GERAL DO ESTADO

Quando do encaminhamento das próximas Prestações de Contas de Ordenador de Despesas, de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CF/88, no art. 129 da Constituição Estadual e no art. 59 da LRF, pronunciar-se de forma crítica e conclusiva quanto às sindicâncias administrativas instauradas pelos titulares dos órgãos ou entidades, em caso de ocorrência de despesas de exercícios anteriores (DEA), em atendimento ao disposto nos arts. 14 e 15 do Decreto Estadual nº 41.880/09.

RECOMENDAÇÕES:

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

OBSERVAÇÃO nº 57:

O Governo do Estado do Rio de Janeiro, a exemplo do ocorrido no exercício de 2013, também recorreu, no presente exercício, à antecipação de fluxo futuro de caixa por meio da assunção de compromissos futuros de despesa, o que impacta positivamente no resultado da execução orçamentária do exercício, porém acarreta o comprometimento de parcela da arrecadação estadual de exercícios financeiros subsequentes (**tópico 4.1.2.5**).

RECOMENDAÇÃO nº 1:

À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO E À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA.

Aprimorar os procedimentos de previsão e de efetiva arrecadação de receita, bem como de fixação das despesas, de modo a eliminar, ou ao menos minimizar, a necessidade do Governo do Estado do Rio de Janeiro obter, a cada exercício financeiro, a arrecadação de receitas adicionais através de antecipação de fluxo futuro de caixa e/ou a obtenção de ingressos financeiros por meio da assunção de compromissos futuros de despesa.

10 – AGRADECIMENTOS

Senhor Presidente,

Senhores Conselheiros,

Senhor Procurador-Geral do Ministério Público junto a este Tribunal,

Como Relator das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro referentes ao exercício de 2014, sob a responsabilidade dos Excelentíssimos Senhores Governadores do Estado do Rio de Janeiro, SERGIO CABRAL e LUIZ FERNANDO DE SOUZA, encerro esta honrosa e indeclinável missão constitucional agradecendo o apoio recebido da Presidência desta Casa, na pessoa do Excelentíssimo Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Júnior; dos meus pares, nobres Conselheiros Marco Antônio Barbosa de Alencar, José Gomes Graciosa, José Maurício de Lima Nolasco e Domingos Inácio Brazão; do Procurador Geral do Ministério Público Especial, Horácio Machado Medeiros; dos servidores lotados no gabinete da Presidência; nas Secretarias Gerais de Administração, Planejamento, das Sessões, na Diretoria Geral de Informática, e na Coordenadoria de Comunicação Social, Imprensa e Editoração, extensivo aos demais técnicos e assessores desta Casa, bem como agradeço à minha Assessoria Técnica que, com presteza e dedicação, foram fundamentais para a conclusão do Relatório que ora apresento.

Desta forma agradeço à dedicação e a excelência dos serviços dos valorosos servidores, reconhecendo o brilhante, responsável e judicioso trabalho realizado no cumprimento de tão importante e dignificante missão.

Finalmente, solicito a V. Excelência, por justiça e merecimento que seja consignado nos assentamentos os nomes dos seguintes servidores que participaram, diretamente, da tarefa de elaboração do Relatório e do Projeto de Parecer Prévio sobre as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado, exercício de 2014.

Assessoria Técnica do Relator

Coordenadores

Nestor Lima de Andrade

Rodrigo Távora

Conselheiro-Relator
ALOYSIO NEVES

Chefes da Assessoria Técnica

Claudia Maria Sanches de Azevedo

Glauco Silva Menezes

Rodrigo Jorge Xavier de Souza

Assessores

Alexandre de Souza Nunes

Aline Nobrega Marinho

Ana Angélica Teixeira da Silva

Ana Claudia Willner Guedes Campos

Carlos Renato Ribeiro Cardoso

Claudio Coutinho da Silva

Denis Dias de Carvalho

Gabriela Michel Gadelha

Jacqueline Marques de Oliveira

Juliano Oliveira Brandis

Luciano Corrêa Ribeiro

Luciano Penatieri Meira Lima

Marcelo Lima de Castro

Marcia Diogo Fernandes Runge

Marcus Vinicius Cancio Macedo

Maria do Carmo de Faria Rangel

Moair Araujo Junior

Rosangela Dias Marinho

Sergio Moura Costa Di Cavalcanti Mello

Sylvia Regina dos Santos

Viviane Areal

Gabinete da Presidência – GAP

Giorgio Pierson Oliboni

Servidores da Subsecretarias de Auditoria e Controle da Gestão e da Receita-SSR

Coordenação Geral

Geise de Figueiredo Porto

Marcia Vasconcellos Carvalho

Revisão Geral

Jorge Eduardo Salgado Salles

Robson de Oliveira Aguiar

Sérgio Ricardo do Sacramento

Análise Técnica

Claudia Augusta de Barros Correa

Deisiane Pinheiro Bernardo de Mello

Fernando Henrique Ferreira Carneiro Leão

Henrique Diniz de Oliveira

Jefferson da Silva Pereira

Júlio César dos Santos Martins

Karen Mancini

Leonardo Lima de Menezes

Lívia Azevedo Zeemann do Pinho

Luis Claudio Costa Vasconcelos

Mateus Aldin

Marcia Vasconcellos Carvalho

Maurício Guerreiro Neme

Nina Quintanilha Araújo

Paulo César Machado Junior

Wellington Souza Amaral

Secretaria Geral de Controle Externo-SGE

Carlos Roberto de Freitas Leal

Subsecretaria de Controle Estadual – SUE

Carlos Alberto Novelino de Amorim

Coordenadoria Estadual de Contas – CCT

Joanna Granja San'anna

Marina Guimarães Heiss

Coordenadoria de Comunicação Social, Imprensa e Editoração-CCS

Maria Inês Villela Blanchart

Diretoria Geral de Informática - DGI

Francisco César Duarte França

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – DESEMPENHO DAS ECONOMIAS – 2009 A 2014.....	1063
TABELA 2 – PIB BRASIL – 2007 A 2014	1065
TABELA 3 – COMPONENTES DA FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO (FBCF).....	1072
TABELA 4 – INDICADORES DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL POR GRANDES CATEGORIAS ECONÔMICAS - BRASIL.....	1074
TABELA 5 – BRASIL – SALDO AJUSTADO DO EMPREGO - 2014.....	1081
TABELA 6 – PIB BRASIL E ESTADO DO RJ - 2007-2014	1083
TABELA 7 – INDÚSTRIA GERAL - INDICADORES DA PRODUÇÃO FÍSICA RESULTADOS REGIONAIS — 2014 - VARIAÇÃO (%)	1085
TABELA 8 – COMÉRCIO VAREJISTA AMPLIADO –RECEITA NOMINAL E VOLUME DE VENDAS – RESULTADOS REGIONAIS – 2014 - VARIAÇÃO (%)	1087
TABELA 9 – SERVIÇOS – RECEITA NOMINAL RESULTADOS REGIONAIS - 2014 - VARIAÇÃO (%)	1088
TABELA 10 – IPCA – VARIAÇÃO ACUMULADA NO ANO (% A.A.).....	1089
TABELA 11 – GERAÇÃO DE EMPREGOS DIRETOS – SETOR FORMAL – ERJ - 2014.....	1091
TABELA 12 – RECURSOS POR MACROÁREAS PARA O QUADRIÊNIO 2012-2015.....	1100
TABELA 13 – PROJETOS NOVOS DO PODER EXECUTIVO INSERIDOS NA REVISÃO DO PPA.....	1101
TABELA 14 – ORÇAMENTO FISCAL E DE SEGURIDADE SOCIAL.....	1109
TABELA 15 – RECEITAS PREVISTAS NA LOA POR CATEGORIA ECONÔMICA..	1110
TABELA 16 – RECEITA PREVISTA NA LOA X METAS BIMESTRAIS	1111
TABELA 17 – DESPESA FIXADA NA LOA POR CATEGORIA ECONÔMICA.....	1113
TABELA 18 – DESPESA FIXADA NA LOA POR FUNÇÃO DE GOVERNO.....	1114
TABELA 19 – ORÇAMENTO FINAL	1117
TABELA 20 – CRÉDITOS SUPLEMENTARES POR ANULAÇÃO X LIMITE LOA ...	1117
TABELA 21 – EXCEÇÕES PREVISTAS NO ART. 6º DA LOA – POR GRUPO DE DESPESA.....	1118
TABELA 22 – CRÉDITOS ADICIONAIS POR <i>SUPERAVIT</i> FINANCEIRO.....	1119
TABELA 23 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA RECEITA.....	1120
TABELA 24 – CRÉDITOS ADICIONAIS POR EXCESSO DE ARRECADAÇÃO	1121
TABELA 25 – CRÉDITOS ADICIONAIS POR EXCESSO DE ARRECADAÇÃO – FONTE TESOURO.....	1122
TABELA 26 – CRÉDITOS ADICIONAIS ABERTOS X RESULTADO DA EXECUÇÃO DA RECEITA.....	1122
TABELA 27 – CRÉDITOS ABERTOS POR EXCESSO X ECONOMIA ORÇAMENTÁRIA	1123
TABELA 28 – ORÇAMENTO FINAL DA DESPESA POR PODER/ÓRGÃO.....	1124
TABELA 29 – ORÇAMENTO FINAL DA DESPESA DO PODER EXECUTIVO POR ÓRGÃO	1125

TABELA 30 – ORÇAMENTO FINAL DA DESPESA POR FUNÇÃO DE GOVERNO .	1126
TABELA 31 – COMPARATIVO DA DOTAÇÃO FINAL COM A DESPESA AUTORIZADA - FUNÇÃO DE GOVERNO	1128
TABELA 32 – DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA RECEITA – CONSOLIDADO	1130
TABELA 33 – DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA – CONSOLIDADO	1131
TABELA 34 – RESULTADO DA EXECUÇÃO DA RECEITA (ATUALIZADA X ARRECADADA)	1132
TABELA 35 – RESULTADO DA EXECUÇÃO DA DESPESA	1133
TABELA 36 – RESULTADOS DO ORÇAMENTO CORRENTE	1134
TABELA 37 – RESULTADOS DO ORÇAMENTO CAPITAL	1135
TABELA 38 – RESULTADOS DO ORÇAMENTO CAPITAL – SIMULADO SEM ANTECIPAÇÃO DE ROYALTIES	1136
TABELA 39 – RESULTADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	1137
TABELA 40 – RESULTADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – SIMULAÇÃO.....	1138
TABELA 41- RECEITA ESTADUAL 2014 POR ORIGEM.....	1140
TABELA 42 - RECEITA ESTADUAL 2014 – PARTICIPAÇÃO NO TOTAL POR ORIGEM	1142
TABELA 43- RECEITA ESTADUAL 2014: TRIBUTÁRIA.....	1143
TABELA 44- ARRECADADAÇÃO DE ICMS 2014 – MAIORES CONTRIBUINTES.....	1145
TABELA 45 - ARRECADADAÇÃO DE ICMS POR ATIVIDADE ECONÔMICA (SEÇÃO CNAE)	1148
TABELA 46- ARRECADADAÇÃO DE ICMS POR ATIVIDADE ECONÔMICA – COMÉRCIO	1149
TABELA 47 - ARRECADADAÇÃO DE ICMS POR ATIVIDADE ECONÔMICA – INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	1150
TABELA 48 - RECEITA TRIBUTÁRIA: TAXAS ESTADUAIS	1153
TABELA 49 – DESPESAS EMPENHADAS COM A FONTE DE RECURSOS DO DETRAN/RJ.....	1155
TABELA 50 - RECEITA ESTADUAL 2014: PATRIMONIAL	1158
TABELA 51 - RECEITA ESTADUAL 2014: TRANSFERÊNCIAS CORRENTES.....	1161
TABELA 52 - TRANSFERÊNCIAS CORRENTES: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO.....	1162
TABELA 53 - RECEITA ESTADUAL 2014: OUTRAS RECEITAS CORRENTES	1163
TABELA 54 – EVOLUÇÃO DE ANISTIA/REMISSÃO E COMPENSAÇÃO DE DÍVIDA ATIVA COM PRECATÓRIOS	1167
TABELA 55 – COTAS-PARTES DAS MULTAS E JUROS DE MORA DA DÍVIDA ATIVA ICMS E IPVA	1168
TABELA 56 – COTAS-PARTES DAS MULTAS E JUROS DE MORA DA DÍVIDA ATIVA ICMS E IPVA	1169
TABELA 57 - RECEITA ESTADUAL 2014: RECEITAS DE CAPITAL.....	1170
TABELA 58 - RECEITA ESTADUAL 2014 – TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL.....	1171
TABELA 59 – ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA ESTADUAL.....	1173

TABELA 60 – DIVERGÊNCIAS NOS SALDOS TRIBUTÁRIOS INFORMADOS PELA PGE.....	1173
TABELA 61 – DIVERGÊNCIAS ENTRE OS SALDOS TRIBUTÁRIOS DA PGE E DA CGE.....	1174
TABELA 62 – ACRÉSCIMOS AO ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA ESTADUAL	1175
TABELA 63 – INGRESSOS APROPRIADOS.....	1178
TABELA 64 - TAXA DE ARRECADAÇÃO	1179
TABELA 65 – CRÉDITOS ESPECIAIS	1182
TABELA 66 – COMPENSAÇÕES 2012-2014 (UFIR-RJ).....	1183
TABELA 67 – CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA AJUIZADAS	1188
TABELA 68 - DESPESA DO ERJ POR PODER/ÓRGÃO	1190
TABELA 69 – DESPESA DO ERJ POR FUNÇÃO	1193
TABELA 70 – EXECUÇÃO DA FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL	1198
TABELA 71 – EXECUÇÃO DA FUNÇÃO URBANISMO	1199
TABELA 72 – COMPARATIVO PPA E DESPESA LIQUIDADA 2012/2014 POR PROGRAMA	1201
TABELA 73 – DESPESA POR CATEGORIA ECONÔMICA E GRUPO DE DESPESA.....	1205
TABELA 74 – OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1209
TABELA 75 – DESPESA POR FONTES DE RECURSOS NÃO VINCULADOS	1213
TABELA 76 – DESPESA POR FONTES DE RECURSOS VINCULADOS	1214
TABELA 77 – BALANÇO FINANCEIRO CONSOLIDADO E RESUMIDO.....	1216
TABELA 78 – CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	1217
TABELA 79 – DISPONIBILIDADE EM CAIXA POR ENTIDADES.....	1218
TABELA 80 – DISPONIBILIDADE EM BANCOS CONTA MOVIMENTO.....	1218
TABELA 81 - APLICAÇÕES FINANCEIRAS.....	1219
TABELA 82 – APLICAÇÕES FINANCEIRAS POR UG.....	1219
TABELA 83 – ENCARGOS ASSUMIDOS PELO ESTADO DO RIO DE JANEIRO EM RELAÇÃO AOS RECURSOS DAS CONTAS “A” E “B”	1222
TABELA 84 – COMPARATIVO 2012/2013	1223
TABELA 85 - DEMONSTRATIVO DOS CRÉDITOS REPASSADOS.....	1223
TABELA 86 - DÍVIDA FLUTUANTE – 2013/2014	1224
TABELA 87 – ESTOQUE DE RESTOS A PAGAR	1225
TABELA 88 – ESTOQUE DE RESTOS A PAGAR POR PODER.....	1226
TABELA 89 - RESTOS A PAGAR POR CATEGORIA DE GASTOS	1226
TABELA 90 - RESTOS A PAGAR INSCRITOS EM 2014.....	1227
TABELA 91 – RESTOS A PAGAR INSCRITOS POR FUNÇÃO	1228
TABELA 92 – RESTOS A PAGAR INSCRITOS EM 2014 E CANCELADOS EM 2015 POR FUNÇÃO.....	1228
TABELA 93 – EXECUÇÃO DE RESTOS A PAGAR DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	1229
TABELA 94 – VALORES CANCELADOS RESTOS A PAGAR PROCESSADOS	1230
TABELA 95 - SENTENÇAS JUDICIAIS.....	1231
TABELA 96 - DEPÓSITOS (DÍVIDA FLUTUANTE)	1232
TABELA 97 – RESULTADO FINANCEIRO	1234

TABELA 98 – DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA – CONSOLIDADO	
GERAL.....	1234
TABELA 99 – BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO RESUMIDO.....	1239
TABELA 100 – COMPOSIÇÃO DO ATIVO CIRCULANTE.....	1242
TABELA 101 – COMPOSIÇÃO DO ATIVO CIRCULANTE – CRÉDITOS A	
CURTO PRAZO	1243
TABELA 102 – COMPOSIÇÃO DO ATIVO CIRCULANTE – DEMAIS CRÉDITOS	
E VALORES A CURTO PRAZO.....	1246
TABELA 103 – COMPOSIÇÃO DO ATIVO NÃO CIRCULANTE.....	1248
TABELA 104 – COMPOSIÇÃO DO ATIVO NÃO CIRCULANTE – ARLP.....	1249
TABELA 105 – COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA ATIVA E DOS AJUSTES PARA	
PERDAS.....	1250
TABELA 106 – CRÉDITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA: CONTÁBIL X	
ESTOQUE.....	1252
TABELA 107 – COMPOSIÇÃO DO ATIVO NÃO CIRCULANTE – ARLP –	
DEMAIS CRÉDITOS E VALORES A LP.....	1253
TABELA 108 – DEMONSTRATIVO DAS OUTORGAS DE CONCESSÕES	1254
TABELA 109 – COMPOSIÇÃO DO ATIVO NÃO CIRCULANTE –	
INVESTIMENTOS	1255
TABELA 110 – RESULTADO DE EQUIVALÊNCIA PATRIMONIAL - CEDAE.....	1256
TABELA 111 – COMPOSIÇÃO DO ATIVO NÃO CIRCULANTE – IMOBILIZADO ..	1257
TABELA 112 – COMPOSIÇÃO DO PASSIVO CIRCULANTE E NÃO	
CIRCULANTE.....	1260
TABELA 113 – PROVISÕES A CURTO E LONGO PRAZO.....	1261
TABELA 114 – DEMAIS OBRIGAÇÕES	1263
TABELA 115 – OBRIGAÇÕES POR CONVÊNIOS RECEBIDOS.....	1264
TABELA 116 – REGIME ESPECIAL DE PRECATÓRIOS.....	1265
TABELA 117 – PRECATÓRIOS E SENTENÇAS JUDICIAIS A PAGAR.....	1266
TABELA 118 – COMPOSIÇÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO.....	1267
TABELA 119 – DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS –	
CONSOLIDADA	1270
TABELA 120 – VARIAÇÕES PATRIMONIAIS QUALITATIVAS	1271
TABELA 121 – COMPENSAÇÕES	1273
TABELA 122 – BALANÇO ORÇAMENTÁRIO RESUMIDO – PODER EXECUTIVO	1276
TABELA 123 – BALANÇO FINANCEIRO RESUMIDO – PODER EXECUTIVO.....	1280
TABELA 124 – DISPONIBILIDADES – PODER EXECUTIVO.....	1281
TABELA 125 – EVOLUÇÃO DAS DISPONIBILIDADES – PODER EXECUTIVO	1282
TABELA 126 – BALANÇO PATRIMONIAL RESUMIDO - PODER EXECUTIVO	1283
TABELA 127 – ATIVO CIRCULANTE DO PODER EXECUTIVO.....	1286
TABELA 128 – ATIVO NÃO CIRCULANTE DO PODER EXECUTIVO	1287
TABELA 129 – PASSIVO CIRCULANTE DO PODER EXECUTIVO.....	1287
TABELA 130 – PASSIVO NÃO CIRCULANTE DO PODER EXECUTIVO.....	1288
TABELA 131 – PATRIMÔNIO LÍQUIDO DO PODER EXECUTIVO.....	1288
TABELA 132 – VARIAÇÕES PATRIMONIAIS QUANTITATIVAS	1289
TABELA 133 – RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – 2014.....	1293

TABELA 134 – DEDUÇÕES INDEVIDAS DA RCL – 2014.....	1294
TABELA 135 – EVOLUÇÃO DA RCL – 2014.....	1296
TABELA 136 – DESPESA TOTAL COM PESSOAL DO ERJ	1299
TABELA 137 – DESPESA TOTAL COM PESSOAL ATIVO DO ERJ.....	1300
TABELA 138 – VARIAÇÃO DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL ATIVO PERÍODO 2013/2014.....	1300
TABELA 139 – TOTAL PUBLICADO CUMPRIMENTO DO LIMITE DE PESSOAL (CONSOLIDADO).....	1301
TABELA 140 – APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE DE PESSOAL (CONSOLIDADO) – CG2014	1302
TABELA 141 – DESPESA COM TOTAL PESSOAL DO PODER EXECUTIVO.....	1304
TABELA 142 – TOTAL PUBLICADO CUMPRIMENTO DO LIMITE DE PESSOAL (PODER EXECUTIVO).....	1305
TABELA 143 – APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE DE PESSOAL (PODER EXECUTIVO) – CG2014	1305
TABELA 144 – DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS LIQUIDADAS COM PESSOAL TERCEIRIZADO POR UNIDADE GESTORA	1308
TABELA 145 – DÍVIDA CONSOLIDADA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA – 2013/2014	1310
TABELA 146 - DÍVIDA CONSOLIDADA POR ORIGEM – 2013/2014	1311
TABELA 147 - DÍVIDA CONSOLIDADA INTERNA – 2013/2014	1312
TABELA 148 - DÍVIDA CONSOLIDADA EXTERNA DO ERJ CONTRATADA EM MOEDA ESTRANGEIRA – 2013/2014.....	1315
TABELA 149 – DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA CONSOLIDADA EXTERNA - 2013/2014	1316
TABELA 150 - COTAÇÃO E VARIAÇÃO CAMBIAL – 2013/2014.....	1318
TABELA 151 – DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA – 2013/2014	1319
TABELA 152 – DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA – PUBLICADO	1320
TABELA 153 – APURAÇÃO DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA SOBRE A RCL	1321
TABELA 154 – COMPROMETIMENTO ANUAL COM PAGAMENTO DA DÍVIDA - 2014.....	1324
TABELA 155 – DEMONSTRATIVO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO REALIZADAS NO EXERCÍCIO	1328
TABELA 156 – MOVIMENTAÇÃO DE RECURSOS PROVENIENTE DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	1329
TABELA 157 - EVOLUÇÃO DA RECEITA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	1330
TABELA 158– APLICAÇÃO DE RECURSOS PROVENIENTES DE OPERAÇÕES DE CRÉDITOS POR PROGRAMA.....	1331
TABELA 159 – VALORES LIQUIDADOS POR ELEMENTO DE DESPESA	1333
TABELA 160 - APLICAÇÃO DE RECURSOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO PELA UG 37.02 POR NATUREZA DE DESPESA E CONTRATO DE FINANCIAMENTO	1334

TABELA 161- APLICAÇÃO DE RECURSOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO PELA UG 37.02 EM DESPESAS DO GRUPO 6 POR CREDOR E CONTRATO DE FINANCIAMENTO.....	1334
TABELA 162 - COMPARATIVO DAS RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO COM DESPESAS DE CAPITAL	1338
TABELA 163 – TOTAL PUBLICADO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO – RGF 3º QUADR.	1340
TABELA 164 – APURAÇÃO DO LIMITE DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO.....	1341
TABELA 165 – ESTOQUE DE PRECATÓRIOS E SENTENÇAS JUDICIAIS.....	1343
TABELA 166 – PRECATÓRIOS E SENTENÇAS JUDICIAIS A PAGAR.....	1344
TABELA 167 – ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA DE PRECATÓRIOS – PASSIVO NÃO CIRCULANTE	1350
TABELA 168 - DEMONSTRATIVO DAS GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS CONCEDIDAS – 2014	1352
TABELA 169 - TOTAL PUBLICADO DAS GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS CONCEDIDAS SOBRE A RCL.....	1353
TABELA 170 – APURAÇÃO DO LIMITE DAS GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS CONCEDIDAS SOBRE A RCL	1354
TABELA 171 - RESULTADO NOMINAL PREVISTO – LDO E LOA 2014	1355
TABELA 172 - RESULTADO NOMINAL 2014	1356
TABELA 173 - RESULTADO PRIMÁRIO PREVISTO – LDO E LOA 2014.....	1360
TABELA 174 - RESULTADO PRIMÁRIO - 2014	1360
TABELA 175 – COMPARATIVO META E RESULTADO PRIMÁRIO - 2014.....	1362
TABELA 176– RECEITA DE ALIENAÇÃO DE BENS – 2014	1365
TABELA 177– EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DE ALIENAÇÃO DE BENS (2010/2014)	1365
TABELA 178– APLICAÇÃO DE RECURSOS DA ALIENAÇÃO DE ATIVOS	1366
TABELA 179– APLICAÇÃO DE RECURSOS DA ALIENAÇÃO DE BENS (2010/2014)	1367
TABELA 180– DEMONSTRATIVO PATRIMONIAL DOS BENS IMÓVEIS DO ERJ EM 2014 – CONSOLIDADO.....	1369
TABELA 181– EXECUÇÃO DA CONTA BENS IMÓVEIS – RIOPREVIDÊNCIA.....	1370
TABELA 182 – RENOVAÇÃO DO PATRIMÔNIO DO ERJ (AÇÃO 1071) – 2014.....	1371
TABELA 183 - RECEITAS PLANO FINANCEIRO – ERJ 2013/2014.....	1374
TABELA 184 - RECEITA DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES DO PETRÓLEO - RIOPREVIDÊNCIA/2014	1378
TABELA 185 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS LIQUIDADAS – 2013/2014	1379
TABELA 186 – EVOLUÇÃO DO RESULTADO PREVIDENCIÁRIO - 2010/2014.....	1381
TABELA 187 - RIOPREVIDÊNCIA – RESERVAS MATEMÁTICAS DO PLANO FINANCEIRO 2013 E 2014.....	1386
TABELA 188 - COMPOSIÇÃO DO ATIVO LÍQUIDO DO PLANO FINANCEIRO.....	1387
TABELA 189 - PROJEÇÃO DE RECEITA DE PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS PARA 2015	1390

TABELA 190 - RIOPREVIDÊNCIA – RESERVAS MATEMÁTICAS DO PLANO PREVIDENCIÁRIO 2013 E 2014	1400
TABELA 191 – UNIDADES GESTORAS	1406
TABELA 192 – BASE DE CÁLCULO PARA APURAÇÃO DAS DESPESAS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	1430
TABELA 193 - DESPESAS COM EDUCAÇÃO POR SUBFUNÇÃO – FR 00, 15 E 22	1433
TABELA 194 – DEDUÇÕES DA CGE E AGE – DESPESAS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	1434
TABELA 195 - DEDUÇÕES FEITAS A PARTIR DA ANÁLISE DE EMPENHOS – MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	1435
TABELA 196 – CÁLCULO DO PERCENTUAL APLICADO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PARA FINS DE CUMPRIMENTO À DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL	1436
TABELA 197 – BASE DE CÁLCULO E REPASSES AO FUNDEB	1440
TABELA 198 – CONTRIBUIÇÃO DO ESTADO AO FUNDEB	1441
TABELA 199 – PARCELA DA RECEITA DESTINADA AOS MUNICÍPIOS	1442
TABELA 200 – COMPARAÇÃO ENTRE O MONTANTE LEGAL E O EFETIVAMENTE DESTINADO AO FUNDEB, REFERENTE ÀS COTAS-PARTES DOS MUNICÍPIOS ORIUNDAS DA ARRECADAÇÃO DE IPI, IPVA E ICMS	1442
TABELA 201 – RECEITA ARRECADADA – FONTE DE RECURSO 15 – FUNDEB ..	1444
TABELA 202 – DESPESA REALIZADA – FONTE DE RECURSO 15 – FUNDEB	1445
TABELA 203 – DESPESA COM REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE MAGISTÉRIO	1445
TABELA 204 – CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB INGRESSADOS NO EXERCÍCIO	1446
TABELA 205 – DEMONSTRAÇÃO DA EXECUÇÃO FINANCEIRA – FUNDEB	1447
TABELA 206 – DEMONSTRATIVO DOS RESTOS A PAGAR – FUNDEB	1448
TABELA 207 – RESULTADO FINANCEIRO - FUNDEB	1448
TABELA 208 – APURAÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA	1451
TABELA 209 – APURAÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA TRANSFERIDA AOS MUNICÍPIOS	1452
TABELA 210 – CÁLCULO DO MÍNIMO DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS ARRECADADA PELO TESOUREO ESTADUAL DESTINADA A GASTOS COM ASPS	1453
TABELA 211 – CÁLCULO DO MÍNIMO DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS ARRECADADA PELO TESOUREO ESTADUAL DESTINADA A GASTOS COM MDE	1453
TABELA 212 – CÁLCULO DO LIMITE CONSTITUCIONAL	1454
TABELA 213 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA / DESPESA LIQUIDADA	1455
TABELA 214 – DEMONSTRATIVO DA APLICAÇÃO / LIMITE CONSTITUCIONAL	1455

TABELA 215 – DESPESAS LIQUIDADAS COM RECURSOS DA FAPERJ NA FONTE DE RECURSOS 00 POR UNIDADE GESTORA EXECUTANTE (UGE) E PROJETO / ATIVIDADE	1456
TABELA 216 – DISPONIBILIDADES A RECEBER / SALDO EM 2014	1458
TABELA 217 – RECEITAS PARA APURAÇÃO DA APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	1462
TABELA 218 – DESPESAS NÃO COMPUTADAS PELA CGE E AGE PARA APLICAÇÃO EM ASPS - 2014	1464
TABELA 219 – DEDUÇÕES COM BASE NA ANÁLISE DE EMPENHOS	1466
TABELA 220 – DESPESAS EM ASPS NÃO MOVIMENTADAS PELO FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	1468
TABELA 221 – CONTROLE FINANCEIRO POR UGE, CONSIDERANDO AS FONTES DE RECURSOS 00, 22 E 23, APÓS A INSCRIÇÃO DOS RESTOS A PAGAR 2014 NO ERJ	1469
TABELA 222 – CONTROLE FINANCEIRO POR FR APÓS A INSCRIÇÃO DOS RESTOS A PAGAR 2014 NO ERJ	1471
TABELA 223 – PERCENTUAL DE APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	1473
TABELA 224 – DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO EM 2014	1475
TABELA 225 – DESPESAS LIQUIDADAS POR PROGRAMA EM 2014 NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, DETALHADOS OS RECURSOS VINCULADOS AO SUS	1480
TABELA 226- EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA RECEITA	1484
TABELA 227 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA RECEITA FECP E ICMS	1485
TABELA 228 – DESPESAS REALIZADAS COM RECURSOS DO FECP (FR 22)	1485
TABELA 229 – DESPESAS REALIZADAS COM RECURSOS DO FECP POR FUNÇÃO	1486
TABELA 230- COMPARATIVO DAS DESPESAS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO	1487
TABELA 231 – EXECUÇÃO DAS DESPESAS DO FECP POR PROGRAMA DE GOVERNO	1488
TABELA 232 – RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – DESPESA EMPENHADA	1489
TABELA 233 – RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – DESPESA LIQUIDADADA	1489
TABELA 234 - DESPESAS DE PESSOAL COM RECURSOS DO FECP	1490
TABELA 235 - PERCENTUAL APLICADO EM DESPESAS DE PESSOAL	1490
TABELA 236 - PROJETO 3932 – PROJETO HABITACIONAL A CARGO DO FEHIS	1491
TABELA 237 - EXECUÇÃO DE PROJETOS A CARGO DO FEHIS	1492
TABELA 238 - SUPERAVIT APURADO	1493
TABELA 239 – EXECUÇÃO DE PROJETOS PARA PREVENÇÃO E RECUPERAÇÃO DE DEPENDENTES QUÍMICOS	1494
TABELA 240 - BASE DE CÁLCULO FECAM – 2014	1498
TABELA 241 - RECEITAS PERTENCENTES AO FECAM – 2014	1500

TABELA 242 - DESPESAS REALIZADAS DO FECAM POR PT	1500
TABELA 243 - UNIDADES GESTORAS EXECUTANTES DOS PROGRAMAS DE TRABALHO DO FECAM.....	1502
TABELA 244 – RESTOS A PAGAR PROCESSADOS POR FONTE DE RECURSOS ..	1503
TABELA 245 - RESTOS A PAGAR DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	1503
TABELA 246 - CÁLCULO DAS DESPESAS A SEREM CONSIDERADAS PARA APURAÇÃO DO LIMITE.....	1504
TABELA 247 – DESPESAS LIQUIDADAS FECAM (VALORES HISTÓRICOS) 2010-2014.....	1505
TABELA 248 - VALORES ABATIDOS DO TAC COM RECURSOS DA FR 21	1506
TABELA 249 - ABATIMENTO E CORREÇÃO DO SALDO DO TAC.....	1507
TABELA 250 – APURAÇÃO PAGAMENTO TAC 2014	1507
TABELA 251 – IDEB REDE PÚBLICA ESTADUAL-ENSINO MÉDIO	1511
TABELA 252 – IDEB REDE PÚBLICA E PRIVADA ESTADUAL-ENSINO MÉDIO ..	1512
TABELA 253 – NOTA PROVA BRASIL	1514
TABELA 254 – DESPESA LIQUIDADADA NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO EM 2013 E 2014.....	1517
TABELA 255 – PROGRAMAS DA FUNÇÃO EDUCAÇÃO	1518
TABELA 256 – IDERJINHO POR BIMESTRE –ENSINO FUNDAMENTAL 2011 – 2013*	1527
TABELA 257 – IDERJINHO POR BIMESTRE – ENSINO MÉDIO 2011-2013.....	1527
TABELA 258 – DESPESAS DA FUNÇÃO SAÚDE POR SUBFUNÇÃO	1531
TABELA 259 – INDICADORES DE UTILIZAÇÃO DE MECANISMOS QUE PROPICIEM A AMPLIAÇÃO DO ACESSO À ATENÇÃO BÁSICA: RESULTADOS ALCANÇADOS NO ESTADO DE 2008 A 2013	1536
TABELA 260 – OCORRÊNCIAS CRIMINAIS NO ESTADO.....	1544
TABELA 261 – MORTES VIOLENTAS INTENCIONAIS – 2014	1545
TABELA 262 – INDICADOR E OUTRAS OCORRÊNCIAS – 2009/2012	1545
TABELA 263 – PROGRAMAS DA FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA.....	1550
TABELA 264 – PASSIVO AMBIENTAL 2014	1558
TABELA 265 – BARCAS: QUANTITATIVO DE EMBARCAÇÕES.....	1571
TABELA 266 – FUNÇÃO TRANSPORTE: DESPESA LIQUIDADADA EM 2014 POR SUBFUNÇÕES (*)	1573
TABELA 267 – FUNÇÃO TRANSPORTE: DESPESA LIQUIDADADA EM 2014 POR PROGRAMAS	1574
TABELA 268 – COPA DO MUNDO 2014 - MATRIZ DE RESPONSABILIDADES CONSOLIDADA DO ERJ – DEZEMBRO/2014.....	1577
TABELA 269 – ORÇAMENTO JOGOS RIO 2016.....	1579
TABELA 270 – MATRIZ DE RESPONSABILIDADES DOS JOGOS RIO 2016.....	1581
TABELA 271 – PLANO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ERJ – LEGADO JOGOS RIO 2016	1582
TABELA 272 – DESPESA LIQUIDADADA NO PROGRAMA COPA DO MUNDO 2014 E OLÍMPIADAS 2016	1583

TABELA 273 – EVOLUÇÃO DA DESPESA LIQUIDADA NAS AÇÕES REFERENTES À COPA DO MUNDO 2014 E AOS JOGOS OLÍMPICOS E PARAOLÍMPICOS RIO 2016	1583
TABELA 274 – CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES 2013	1598

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – PIB A PREÇOS DE MERCADO TAXA DE VARIAÇÃO ANUAL (%) .	1061
GRÁFICO 2 – PIB E PIB <i>PER CAPITA</i> TAXA DE VARIAÇÃO ANUAL (%)	1062
GRÁFICO 3– PIB E SUBSETORES TAXA DE VARIAÇÃO ANUAL (%)	1067
GRÁFICO 4– PIB E SUBSETORES TAXA DE VARIAÇÃO ANUAL (%)	1068
GRÁFICO 5 – COMPARATIVO DA CONTRIBUIÇÃO DOS SETORES PARA O VALOR ADICIONADO DO PIB (%) 2007 E 2014	1068
GRÁFICO 6 - PIB E COMPONENTES DA DEMANDA TAXA DE VARIAÇÃO ANUAL (%)	1069
GRÁFICO 7– TAXA DE INVESTIMENTO E TAXA DE POUPANÇA BRUTA (% DO PIB)	1073
GRÁFICO 8– IPCA - VARIAÇÃO ACUMULADA NO ANO (% A.A.).....	1075
GRÁFICO 9 – TAXA SELIC – FINAL DE PERÍODO (% A.A.)	1076
GRÁFICO 10– TAXA DE CâMBIO NOMINAL (R\$/US\$) - 2014	1077
GRÁFICO 11– BRASIL – BALANÇA COMERCIAL E TRANSAÇÕES CORRENTES SALDO - 1990 A 2014	1079
GRÁFICO 12 – BRASIL – POSTOS DE TRABALHO CELETISTAS - SALDO AJUSTADO 2007 - 2014	1082
GRÁFICO 13 – VARIAÇÃO APRESENTADA NAS METAS BIMESTRAIS	1112
GRÁFICO 14 – DESPESA FIXADA NA LOA POR FUNÇÃO DE GOVERNO – EXCETO ENCARGOS ESPECIAIS E PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	1115
GRÁFICO 15 – TRAJETÓRIA DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIA ENTRE OS EXERCÍCIOS DE 2010 E 2014.....	1139
GRÁFICO 16 - RECEITA TRIBUTÁRIA 2014: PARTICIPAÇÃO POR FONTE	1144
GRÁFICO 17 - ARRECADAÇÃO DE ICMS: RIO DE JANEIRO 2010-2014	1146
GRÁFICO 18 - ARRECADAÇÃO DE ICMS: COMPARATIVO RJ, SP E MG – 2010-2014.....	1147
GRÁFICO 19 – PARTICIPAÇÃO DO ICMS COMÉRCIO NO TOTAL DO ICMS 2010-2014.....	1149
GRÁFICO 20 - RECEITA TRIBUTÁRIA: EVOLUÇÃO DO ITCD – 2010-2014 (EM R\$MILHÕES)	1157
GRÁFICO 21 - RECEITA PATRIMONIAL 2014: PARTICIPAÇÃO DAS PRINCIPAIS RECEITAS	1159
GRÁFICO 22 - RECEITA PATRIMONIAL: EVOLUÇÃO DA R&PE DO PETRÓLEO – 2010/2014.....	1160
GRÁFICO 23 - RECEITA PATRIMONIAL: REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS DO TESOURO	1160
GRÁFICO 24 – ACRÉSCIMOS AO ESTOQUE DE DÍVIDA ATIVA (EM MILHÕES DE UFIRS-RJ).....	1175
GRÁFICO 25 – PERCENTUAL DE INGRESSOS APROPRIADOS.....	1178
GRÁFICO 26 – CANCELAMENTOS E REMISSÕES (UFIR-RJ)	1184
GRÁFICO 27 – CANCELAMENTOS E REMISSÕES POR NATUREZA (UFIR-RJ)	1185

GRÁFICO 28 – CANCELAMENTOS E REMISSÕES POR NATUREZA – CORRIGIDO PRESCRIÇÃO (UFIR-RJ).....	1187
GRÁFICO 29 – DESPESA LIQUIDADADA DO PODER EXECUTIVO POR ÓRGÃO – 10 MAIORES	1192
GRÁFICO 30 – PARTICIPAÇÃO DA DESPESA LIQUIDADADA POR FUNÇÃO - 2014	1195
GRÁFICO 31 – PARTICIPAÇÃO DA DESPESA LIQUIDADADA POR FUNÇÃO 2010-2014.....	1196
GRÁFICO 32 – EVOLUÇÃO DA DESPESA LIQUIDADADA POR FUNÇÃO 2010-2014.....	1197
GRÁFICO 33 – EVOLUÇÃO DA DESPESA LIQUIDADADA DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS EM VOLUME DE RECURSOS	1203
GRÁFICO 34 – COMPARATIVO DESPESA LIQUIDADADA X DOTAÇÃO ATUALIZADA POR PROGRAMA (18 MAIORES DOTAÇÕES).....	1204
GRÁFICO 35 – DESPESAS CORRENTES POR GRUPO	1206
GRÁFICO 36 – DESPESA COM PESSOAL POR FUNÇÃO.....	1207
GRÁFICO 37 – DESPESA COM JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA POR SUBFUNÇÃO	1208
GRÁFICO 38 – DESPESA DE CAPITAL POR GRUPO.....	1209
GRÁFICO 39 – DESPESA DE INVESTIMENTOS POR FUNÇÃO.....	1210
GRÁFICO 40 – DESPESA DE INVERSÕES FINANCEIRAS	1211
GRÁFICO 41 – DESPESA DE AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA POR SUBFUNÇÃO	1212
GRÁFICO 42 – RECURSOS ORDINÁRIOS DE IMPOSTOS POR FUNÇÃO – FONTE 00	1213
GRÁFICO 43 – EVOLUÇÃO DAS CONTAS “A” E “B” NOS ÚLTIMOS QUATRO ANOS	1222
GRÁFICO 44 – DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA LÍQUIDOS – 2013/2014	1235
GRÁFICO 45 – EVOLUÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA.....	1277
GRÁFICO 46 – EVOLUÇÃO DA DESPESA LIQUIDADADA – PODER EXECUTIVO ...	1278
GRÁFICO 47 – EVOLUÇÃO DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	1279
GRÁFICO 48 – RCL BIMESTRAL – 2013 E 2014.....	1297
GRÁFICO 49 – RCL ANUAL – 2010 A 2014 (EM VALORES DE DEZ/14).....	1297
GRÁFICO 50 – APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL (CONSOLIDADO).....	1302
GRÁFICO 51 – EVOLUÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA COM PESSOAL – 2010/2014	1303
GRÁFICO 52 – APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL (PODER EXECUTIVO)	1306
GRÁFICO 53 – EVOLUÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO - 2010/2014.....	1307
GRÁFICO 54 – DESPESAS COM PESSOAL TERCEIRIZADO 2010/2014	1309
GRÁFICO 55 – % DA DCL SOBRE A RCL 2013 E 2014 E LIMITE DE 200% (RSF Nº 40/01)	1322
GRÁFICO 56 – EVOLUÇÃO DA DÍVIDA.....	1325

GRÁFICO 57 – EVOLUÇÃO DA META E DO RESULTADO PRIMÁRIO	1326
GRÁFICO 58 – CRONOGRAMA DE DESEMBOLSOS COM AMORTIZAÇÃO E ENCARGOS DA DÍVIDA CONSOLIDADA.....	1327
GRÁFICO 59 – ESTOQUE DE PRECATÓRIOS E SENTENÇAS JUDICIAIS	1345
GRÁFICO 60 – COMPARATIVO ESTOQUE TOTAL X PAGAMENTOS.....	1348
GRÁFICO 61 – ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA POR UG	1351
GRÁFICO 62 – DÍVIDA FISCAL LÍQUIDA 2010-2014.....	1358
GRÁFICO 63 – META X RESULTADO NOMINAL 2010 - 2014	1359
GRÁFICO 64 – RESULTADO NOMINAL E PRIMÁRIO 2007-2014 – VALORES CONSTANTES	1364
GRÁFICO 65 – COMPARATIVO DAS PRINCIPAIS RECEITAS – ERJ 2013/2014.....	1376
GRÁFICO 66 – COMPARATIVO DO TOTAL DAS RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS – 2010/2014	1382
GRÁFICO 67 – RIOPREVIDÊNCIA – VARIAÇÃO DO ATIVO LÍQUIDO E DAS RESERVAS (2009 A 2014).....	1387
GRÁFICO 68 – EVOLUÇÃO DO ATIVO <i>ROYALTIES</i> E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS (2009 A 2014).....	1388
GRÁFICO 69 – PETRÓLEO NO RJ: PREÇO X PRODUÇÃO	1389
GRÁFICO 70 – RIOPREVIDÊNCIA – VARIAÇÃO DO ATIVO DO FUNDO X RESULTADO PREVIDENCIÁRIO.....	1396
GRÁFICO 71 – MÍNIMO A SER APLICADO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	1432
GRÁFICO 72 – TOTAL DAS DESPESAS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	1437
GRÁFICO 73 – MÍNIMO A SER APLICADO EM ASPS	1463
GRÁFICO 74 – DESPESAS REALIZADAS COM RECURSOS DO FECF (FR 22) POR FUNÇÃO DE GOVERNO	1486
GRÁFICO 75 – EVOLUÇÃO DAS DESPESAS REALIZADAS COM RECURSOS DO FECF POR FUNÇÃO.....	1487
GRÁFICO 76 – RECURSOS FECF X OUTRAS FONTES DE RECURSOS NA SAÚDE E EDUCAÇÃO	1488
GRÁFICO 77 – IDEB: METAS PARA A REDE ESTADUAL DO ERJ	1510
GRÁFICO 78 – FUNÇÃO EDUCAÇÃO: PARTICIPAÇÃO NA DESPESA TOTAL (*)	1515
GRÁFICO 79 – GASTO NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO 2014.....	1516
GRÁFICO 80 – CARÊNCIA DE PROFESSORES.....	1521
GRÁFICO 81 – MATRÍCULAS NA REDE ESTADUAL – EDUCAÇÃO BÁSICA	1521
GRÁFICO 82 – COMPOSIÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE TOTAL, POR SEXO E GRUPOS DE IDADE BRASIL 1991-2010 (EM MILHÕES).....	1522
GRÁFICO 83 – MATRÍCULAS DA REDE FUNDAMENTAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	1524
GRÁFICO 84 – PROPORÇÃO DAS DESPESAS NA FUNÇÃO SAÚDE EM RELAÇÃO AO TOTAL DAS DESPESAS LIQUIDADAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – 2010 A 2014*.....	1530

GRÁFICO 85 – PROPORÇÃO DAS DESPESAS NA SUBFUNÇÃO ATENÇÃO BÁSICA EM RELAÇÃO AO TOTAL DAS DESPESAS LIQUIDADAS NA FUNÇÃO SAÚDE – 2010 A 2014*	1533
GRÁFICO 86 – DESPESA LIQUIDADADA NA FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA (*) .	1550
GRÁFICO 87 - PERCENTUAL DE TRABALHADORES COM TEMPO DE PERCURSO CASA-TRABALHO SUPERIOR A 60 MINUTOS (%)	1561
GRÁFICO 88 – PASSAGEIROS TRANSPORTADOS EM 2014	1563
GRÁFICO 89 – METRÔ: PASSAGEIROS TRANSPORTADOS (1998-2014)	1564
GRÁFICO 90 – TRENS: PASSAGEIROS TRANSPORTADOS (1999-2014).....	1566
GRÁFICO 91 – BARCAS: PASSAGEIROS TRANSPORTADOS 1998-2014.....	1570
GRÁFICO 92 – PARTICIPAÇÃO DA FUNÇÃO TRANSPORTE NA DESPESA TOTAL DO ERJ.....	1575
GRÁFICO 93 – ORÇAMENTO DOS JOGOS OLÍMPICOS E PARAOLÍMPICOS 2016 (EM R\$ BILHÕES)	1579
GRÁFICO 94 – COMPARATIVO DE ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES NO QUADRIÊNIO 2011-2014.....	1599

LISTA DE SIGLAS

Sigla	Descrição
AB	Atenção Básica;
Acadepol	Academia de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro;
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
ADI	Ação direta de inconstitucionalidade;
AGE	Auditoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro;
Agerio	Agência Estadual de Fomento;
Agetransp	Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro;
AGU	Auditoria Geral da União;
Alerj	Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro;
Amaerj	Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro;
AMF	Anexo de metas fiscais;
AMTU	Agência Metropolitana de Transportes Urbanos;
ANP	Agência Nacional do Petróleo;
AOP	Auditoria operacional;
ARF	Anexo de Riscos Fiscais;
art.	Artigo;
Ascan	Assessoria de Contabilidade Analítica;
ASPS	Ações e serviços públicos de saúde;
ASTCERJ	Associação dos Servidores do TCE-RJ;
Banerj	Banco do Estado do Rio de Janeiro;
BB	Banco do Brasil;
BCB	Banco Central do Brasil
Berj	Banco do Estado do Rio de Janeiro (em liquidação extrajudicial);
BHG	Bacia Hidrográfica do Guandu;
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento;
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento;
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;
BO	Balanço Orçamentário;
BP	Balanço Patrimonial;
BU	Projeto Bilhete Único;
CAD	Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento;

Sigla	Descrição
CAE	Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia Estadual
Cagesp	Câmara de Gestão da Segurança Pública;
Casp	Contabilidade Aplicada ao Setor Público;
CBF	Confederação Brasileira de Futebol;
CCR	Coordenadoria de Controle da Receita;
CDA	Certidão de Dívida Ativa
CDI	Certificados de Depósito interbancário;
CE	Constituição do estado do Rio de Janeiro;
Ceaf	Componente especializado de assistência farmacêutica;
Ceca	Comissão Estadual de Controle Ambiental;
Cecierj	Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro
Cedae	Companhia Estadual de Águas e Esgotos do ERJ;
Cederj	Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro
CEF	Caixa Econômica Federal;
Cehab-RJ	Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro;
Cenap	Comissão Permanente de Estudos sobre Controle da Administração Pública;
Cense	Centro de SócioEducação;
Central	Companhia Estadual de Engenharia de Transporte e Logística;
Ceperj	Centro Estadual de Estatísticas e Pesquisas e de Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro;
CER	Central Estadual de Regulação;
CES	Conselho Estadual de Saúde;
CF	Constituição Federal;
CFC	Conselho Federal de Contabilidade;
CFT	Certificado financeiro do Tesouro;
CG	Contas de Governo;
CGE	Contadoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro;
CGM	Controladoria-Geral do Município;
CGR	Colegiados de Gestão Regional
CGU	Controladoria-Geral da União;
CIB	Comissão Intergestores Bipartite;
Cide	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico;
CIR	Comissões Intergestores Regionais;
Cisp	Companhia Integrada de Segurança Pública;

Sigla	Descrição
CIT	Comissão Intergestores Tripartite;
CMN	Conselho Monetário Nacional;
Cnae	Classificação Nacional de Atividades Econômicas;
CNI	Confederação Nacional da Indústria
Coap	Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde;
Coderte	Companhia de Desenvolvimento Rodoviário e Terminais do Estado do Rio de Janeiro;
Codin	Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro;
Conseti	Conselho Estadual da Tecnologia de Informação;
Copom	Comitê de Política Monetária;
CP	Curto Prazo;
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas;
CRP	Certificado de regularidade previdenciária;
CTN	Código Tributário Nacional;
CUTE	Conta única do Tesouro do ERJ
CVLI	Taxa de crimes violentos letais intencionais;
DAF	Distribuição de arrecadação federal;
DARJ	Documento de Arrecadação do Estado do Rio de Janeiro;
Datusus	Departamento de Informática do SUS;
DC	Dívida consolidada;
DCASP	Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público;
DCL	Dívida consolidada líquida;
DDF	Demonstrativo da Dívida Flutuante;
DE	Decreto estadual;
DEA	Despesas de exercícios anteriores;
Degase	Departamento Geral de Ações SócioEducativas;
DER-RJ	Departamento de Estradas e Rodagens do ERJ;
Detran	Departamento de Trânsito do ERJ;
DF	Distrito Federal;
DFC	Demonstrativo dos Fluxos de Caixa;
DI	Disponibilidade Interna;
DL	Despesa líquida;
DMPL	Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido
DN	Deliberação normativa;
doc.	Documento;

Sigla	Descrição
Doerj	Diário oficial do estado do Rio de Janeiro;
DRAA	Demonstrativo de resultados da avaliação atuarial;
DRFA	Delegacia de Roubos e Furtos;
DUB-ICMS	Documento de Utilização de Benefícios Fiscais do ICMS;
DVP	Demonstração das variações patrimoniais;
EC	Emenda constitucional;
ECF	Emissor de cupom fiscal;
EGP-Rio	Escritório de Gerenciamento de Projetos do Governo do Rio de Janeiro;
Emater-RJ	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do ERJ;
Emerj	Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro;
Emop	Empresa de Obras Públicas do ERJ;
EOM	Empresa Olímpica Municipal
EPP	Escola de Polícia Pacificadora;
ERJ	Estado do Rio de Janeiro;
ESF	Estratégia Saúde da Família;
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
Faetec	Fundação de Apoio a Escola Técnica;
FAF	Fundo de Administração Fazendária;
Faperj	Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do ERJ;
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador;
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo;
FDP	Fundo da Dívida Pública;
Feas	Fundo Estadual de Assistência Social;
Fecam	Fundo Estadual de Conservação Ambiental;
Fecp	Fundo de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais;
Fehis	Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social;
FES	Fundo Estadual de Saúde;
Fesp	Fundação Escola de Serviço Público do Estado;
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço;
FGV	Fundação Getúlio Vargas;
FIA	Fundação para a Infância e Adolescência
FIFA	Federação Internacional de Futebol
Fipe	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas;
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação;

Sigla	Descrição
FNII	Fundo Nacional de Investimento em Infraestrutura;
FPE	Fundo de participação dos estados;
FPM	Fundo de participação dos municípios;
FR	Fonte de recursos;
Fremf	Fundo de Recuperação Econômica dos Municípios Fluminenses;
Funarj	Fundação Anita Mantuano de Artes do Estado do Rio de Janeiro;
Funarpen/RJ	Fundo de Apoio aos Registradores Cíveis das Pessoas Naturais do Estado do Rio de Janeiro
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização dos Profissionais da Educação;
Fundes	Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social;
Funesbom	Fundo Estadual do Corpo de Bombeiros;
GERJ	Governo do estado do Rio de Janeiro;
GIA-ICMS	Guia de Informação e Apuração do ICMS;
GT	Grupos de Trabalho
IAM	Infarto agudo do miocárdio;
Iaserj	Instituto de Assistência dos Servidores do ERJ;
IBCR-RJ	Índice de atividade econômica regional do Rio de Janeiro;
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação;
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica;
Iderj	Índice da Educação Básica do Rio de Janeiro;
iGovTI	Indicador de Governança de TI;
IGP-DI	Índice geral de preços - disponibilidade interna;
IGP-M	Índice geral de preços do mercado;
IN	Instrução normativa;
Inea	Instituto Estadual do Ambiente;
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social;
IO	Imprensa Oficial;
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras;
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo;
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;
Iperj	Instituto de Previdência do ERJ;
Iphan	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional;

Sigla	Descrição
IPI	Imposto sobre produtos industrializados;
IPSAS	Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público
IPVA	Imposto sobre a propriedade de veículos automotores;
IR	Imposto de Renda;
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte;
ISP	Instituto de Segurança Pública;
ITDC	Imposto sobre transmissão causa mortis e por doação de quaisquer bens e direitos;
IVB	Instituto Vital Brazil;
LCE	Lei complementar estadual;
LCF	Lei complementar federal;
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação;
LDO	Lei de diretrizes orçamentárias;
LE	Lei estadual;
LF	Lei federal;
LOA	Lei orçamentária anual;
Loterj	Loteria do Estado do Rio de Janeiro;
LP	Longo Prazo;
LRF	Lei de responsabilidade fiscal;
MAC	Assistência de Média e Alta Complexidade;
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;
MDE	Manutenção e desenvolvimento do ensino;
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais;
MEC	Ministério da Educação;
MP	Medida provisória;
MPE	Ministério Público Especial junto ao TCE-RJ;
MPF	Ministério Público Federal;
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
MPRJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro;
MPS	Ministério da Previdência Social;
MS	Ministério da Saúde;
NBCASP	Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público;
NBC-TG	Normas Brasileiras de Contabilidade - Normas Técnicas - Gerais
NE	Nota de empenho;
NF-e	Nota Fiscal Eletrônica;

Sigla	Descrição
NL	Nota de lançamento;
Noas	Norma Operacional de Assistência à Saúde;
NT	Nota técnica;
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil;
OMS	Organização Mundial de Saúde;
ONG	Organização não Governamental;
ONU	Organização das Nações Unidas;
PAAG	Plano Anual de Auditoria Governamental;
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento;
PAI	Plano de Ação Integrado;
PAIF	Proteção e Atendimento Integral à Família
PAM	Postos de Assistência Médica
PAS	Programação Anual de Saúde;
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público;
PCASP	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público;
PCERJ	Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro
PCN	Plano de Continuidade do Negócio;
PCP	Procedimentos Contábeis Patrimoniais;
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola;
PDI	Plano Diretor de Investimentos;
PDR	Plano Diretor de Regionalização;
PDTI	Plano Diretor de Tecnologia da Informação;
PEHIS	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social;
PES	Plano Estadual de Saúde;
Pesagro	Empresa de Pesquisa Agropecuária do ERJ;
PET	Programa Estadual de Transportes;
PF	Passivo Financeiro;
PG-5	Procuradoria da Dívida Ativa;
PGE	Procuradoria Geral do Estado;
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;
PGT	Procuradoria Geral do TCE-RJ;
PIB	Produto interno bruto;
PL	Patrimônio Líquido;
Planejasus	Sistema de Planejamento do Sistema Único de Saúde
PMERJ	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro

Sigla	Descrição
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar;
Pnag/RJ	Programa de Modernização da Gestão e do Planejamento do ERJ;
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar;
PPA	Plano plurianual;
PPI	Programação Pactuada e Integrada;
Previ-Banerj	Caixa de Previdência Dos Funcionários do Sistema Banerj;
PRFN	Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional;
Proderj	Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro;
Prodesf-DPL	Programa de Desenvolvimento Econômico, Social e de Sustentabilidade Fiscal do ERJ;
Profaz	Programa de Apoio ao Fortalecimento da Administração Fazendária;
Profaz	Programa de Modernização da Gestão Fazendária do ERJ;
Promoex	Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
PSI	Política de Segurança da Informação;
PT	Programa de trabalho;
QDRD	Quando de detalhamento das receitas e das despesas orçamentárias;
R&PE	Royalties e Participações Especiais do Petróleo;
RAG	Relatório Anual de Gestão;
RAPP	Relatório Analítico e Parecer Prévio
RCL	Receita corrente líquida;
RE	Recurso extraordinário;
RECOPA	Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol
Refis	Programa de recuperação fiscal;
RFB	Receita Federal do Brasil;
RGF	Relatório de gestão fiscal;
RGPS	Regime geral de previdência social;
Rioprevidência	Fundo Único de Previdência Social do ERJ;
Rio-Rural	Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável em Microbacias Hidrográficas do ERJ;
Riotrilhos	Companhia de Transportes sobre Trilhos do ERJ;
RISP	Região Integrada de Segurança Pública;

Sigla	Descrição
RJPrev	Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro;
RM	Região Metropolitana;
ROMS	Recurso ordinário em mandado de segurança;
RP	Restos a pagar;
RPNP	Restos a pagar não processados;
RPP	Restos a pagar processados;
RPPS	Regime próprio de previdência social;
RREO	Relatório resumido da execução orçamentária;
RSF	Resolução do Senado Federal;
Samu	Serviço de atendimento móvel de urgência;
Sargsus	Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão;
SCAP	Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos;
SCI	Sistema de Controle Interno;
SEA	Secretaria de Estado do Ambiente;
Seap	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária;
Seappa	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento;
SEASDH	Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos
SECT	Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia;
Sedec	Secretaria de Estado de Defesa Civil
Seeduc	Secretaria de Estado de Educação;
Seel	Secretaria de Estado de Esportes e Lazer;
Sefaz	Secretaria de Estado de Fazenda;
Segov	Secretaria de Estado de Governo;
Seobras	Secretaria de Estado de Obras;
Seplag	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão;
SER	Sistema Estadual de Regulação;
SES	Secretaria de Estado de Saúde
Sesdec	Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil;
Seseg	Secretaria de Estado de Segurança
Sete	Secretaria de Estado de Esportes, Turismo e Lazer;
Setrans	Secretaria de Estado de Transportes;
SGE	Secretaria-Geral de Controle Externo;
Siafem	Sistema Informatizado de Administração Financeira para Estados e Municípios;
Siafe-Rio	Sistema de Administração Financeira e Orçamentária do Estado do Rio de Janeiro;

Sigla	Descrição
SIG	Sistema de Informações Gerenciais;
Sigfis	Sistema Integrado de Gestão Fiscal;
Sigo	Sistema integrado de gestão orçamentária;
SIM	Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas;
SIM	Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos em Segurança Pública
SINASAN	Sistema Nacional de Sangue e Hemoderivados
SIPLAG	Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão
Sisbb	Sistemas de Informações do Banco do Brasil;
Sispat	Sistema de Patrimônio Imobiliário;
Sisreg	Sistema Nacional de Regulação
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação;
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social;
Sped	Sistema Público de Escrituração Digital;
SSO	Subsecretaria de Auditoria e Controle de Obras e Serviços de Engenharia;
SSR	Subsecretaria de Auditoria e de Controle da Gestão e da Receita;
STF	Supremo Tribunal Federal;
STJ	Superior Tribunal de Justiça;
STN	Secretaria do Tesouro Nacional;
Suacief	Superintendência de Arrecadação Cadastro e Informações Econômico-Fiscais;
Suate	Subsecretaria Adjunto do Tesouro Estadual
Subpa	Subsecretaria de Patrimônio Imobiliário;
Suderj	Superintendência de Desportos do ERJ;
SUE	Subsecretaria de Controle Estadual;
Sufin	Superintendência de Finanças;
Sunot	Superintendência de Normas Técnicas;
Supof	Subsecretaria de Política Fiscal da Sefaz;
SUS	Sistema Único de Saúde;
TAC	Termo de ajustamento de conduta;
Taxa Selic	Taxa do sistema especial de liquidação e de custódia;
TCE-MA	Tribunal de Contas do Estado do Maranhão;
TCEP	Termo de Cooperação entre Entes Públicos
TCE-RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;
TCG	Termo de Compromisso de Gestão;

Sigla	Descrição
TCU	Tribunal de Contas da União;
TI	Tecnologia da Informação;
TJLP	Taxa de juros de longo prazo;
TJRJ	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro;
TPF	Títulos Públicos Federais;
TR	Taxa referencial;
Uenf	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro;
Uerj	Universidade do Estado do Rio de Janeiro;
Uezo	Centro Universitário Estadual da Zona Oeste
Ufir-RJ	Unidade Fiscal de Referência;
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro;
UG	Unidade gestora;
UGE	Unidade Gestora Executante;
UO	Unidade orçamentária;
UPA	Unidade de Pronto Atendimento;
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora;
UTI	Unidade de terapia intensiva.
VPD	Variações passivas diminutivas;

PARECER PRÉVIO

O **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, reunido nesta data, em Sessão Especial, dando cumprimento ao disposto no inciso I do artigo 123 da Constituição Estadual e no artigo 36 da Lei Complementar nº 63/90, tendo examinado e discutido a matéria, acolhendo o Relatório e o Projeto de Parecer Prévio do Conselheiro Relator, aprovando-os, e

CONSIDERANDO que, nos termos da legislação em vigor, o Tribunal de Contas, conforme o artigo 75 da Constituição Federal, combinado com o artigo 122 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado;

CONSIDERANDO que, com fulcro no artigo 123 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, combinado com o artigo 36 da Lei Complementar nº 63/90, é de competência desta Corte de Contas emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador de Estado e sugerir as medidas convenientes para final apreciação pela Assembleia Legislativa;

CONSIDERANDO que as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo, constituídas dos respectivos Balanços Gerais e das demonstrações técnicas de natureza contábil e extracontábil, foram elaboradas com observância das disposições legais e normativas pertinentes e prestadas dentro do prazo constitucional;

CONSIDERANDO que os exames efetuados tiveram por base toda a documentação encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, incluindo os diversos anexos que acompanham o presente processo, destacando-se, em especial, as informações contidas nos relatórios da Contadoria Geral do Estado e da Auditoria Geral do Estado;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, em 09.08.2007, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238, deferiu a medida cautelar requerida, suspendendo a eficácia do artigo 56 da Lei Complementar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

CONSIDERANDO que, em face da decisão do Supremo Tribunal Federal, foram aqui analisadas as contas do Chefe do Poder Executivo, deixando as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público para apreciação nas respectivas prestações de contas dos ordenadores de despesas;

CONSIDERANDO que o parecer prévio deste Tribunal de Contas e o subsequente julgamento pela Assembleia Legislativa não eximem os ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens, dinheiro e valores públicos, de eventuais responsabilidades que venham a ser apuradas quando do exame das respectivas contas, cujos processos pendem de exame, como estabelece a Lei Complementar Estadual nº 63/90;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar Federal nº 101/00 impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública direta, autárquica e fundacional, e as empresas dependentes de recursos do Tesouro Estadual;

CONSIDERANDO a detalhada análise realizada pelo Corpo Instrutivo deste Tribunal que, em sua conclusão, sugere a emissão de Parecer Prévio Favorável, com Ressalvas e Determinações à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo;

CONSIDERANDO o Parecer exarado pelo Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas, representado pelo Procurador Horácio Machado Medeiros;

CONSIDERANDO o minucioso exame a que procedeu a Assessoria Técnica do Relator;

CONSIDERANDO que o Parecer deve refletir a análise técnica das Contas examinadas, ficando seu julgamento sujeito à Augusta Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO que as falhas, impropriedades ou omissões verificadas nesta Prestação de Contas se encontram apontadas neste Relatório, sendo então propostas as devidas Ressalvas, Determinações e Recomendação;

CONSIDERANDO, por fim, o Voto do Relator,

RESOLVE:

Emitir **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação, pela Assembleia Legislativa, das Contas de Governo dos Chefes do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, Excelentíssimos Senhores Sérgio Cabral Filho e Luiz Fernando de Souza, referentes ao exercício de 2014, com **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÃO** contidas no Voto do Relator.

Plenário, de maio de 2015.

CONSELHEIRO JONAS LOPES DE CARVALHO JÚNIOR
PRESIDENTE

CONSELHEIRO JOSÉ GOMES GRACIOSA

CONSELHEIRO MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR

CONSELHEIRO JOSÉ MAURICIO DE LIMA NOLASCO

CONSELHEIRO ALOYSIO NEVES
VICE-PRESIDENTE
RELATOR

CONSELHEIRO DOMINGOS INÁCIO BRAZÃO

PROCURADOR HORÁCIO MACHADO MEDEIROS
Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas do
Estado do Rio de Janeiro