

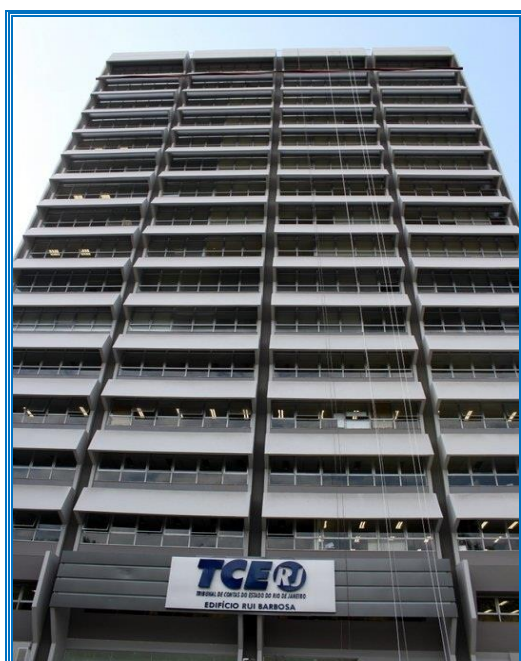


Governador
Luiz Fernando de Souza

**Prestação de Contas do Governo do
Estado do Rio de Janeiro**
Exercício 2015



Conselheiro Relator
José Gomes Graciosa



Prédio do TCE-RJ

"Revela-se inteiramente falsa e completamente destituída de fundamento constitucional a idéia, de todo equivocada, de que os Tribunais de Contas seriam meros órgãos auxiliares do Poder Legislativo."

Na realidade, os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico, como o reconhecem autorizadíssimos doutrinadores."

Celso de Mello

Ministro do Supremo Tribunal Federal
Relator da ADIN nº 4.190-8/RJ
(Aprovada, por unanimidade, pelos Ministros do STF)

"Cumprir e fazer cumprir os principais fundamentos da administração pública, fiscalizando seus agentes e deles exigindo probidade e eficiência, é o que a sociedade espera dos Tribunais de Contas".

José Gomes Graciosa

Conselheiro do Tribunal de Contas do
Estado do Rio de Janeiro



Plenário do TCE-RJ



Presidente

Jonas Lopes de Carvalho Junior

Vice-Presidente

Aloysio Neves Guedes

Conselheiros

José Gomes Graciosa
Marco Antonio Barbosa de Alencar
José Maurício de Lima Nolasco
Jonas Lopes de Carvalho Junior
Aloysio Neves Guedes
Domingos Inácio Brazão
Marianna Montebello Willeman

Conselheiro Relator

José Gomes Graciosa

Procurador-Representante do Ministério Público Especial

Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira

SUMÁRIO

VOLUME I

Apresentação	6186
I. Considerações Iniciais	6188
Competência dos Tribunais de Contas	6189
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro	6193
I.1. O dever de Prestar Contas.....	6194
I.1.1. Prestação de Contas do Governo	6194
I.1.2. Transgressões às Leis e à Constituição Federal	6196
I.1.2.1. Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF	6196
I.1.2.2. Punição Fiscal – LRF	6197
I.1.2.3. Punição Penal – LRF	6197
I.1.3. Escrituração	6197
I.1.3.1. Contabilidade Pública	6197
I.1.3.2. Consolidação das Contas Públicas	6198
I.1.4. Órgãos da Administração Pública	6199
I.1.4.1. Administração Pública	6199
I.1.4.1.1. Administração Pública Direta	6199
I.1.4.1.2. Administração Pública Indireta.....	6199
I.1.5. Ordenador de Despesas	6200
I.1.5.1. Funções do Ordenador de Despesas.....	6200
I.1.5.2. Início e término da responsabilidade do Ordenador de Despesas.....	6201
I.1.6. Controle nas Organizações Públicas.....	6201
I.1.6.1. Quanto à Forma	6201
I.1.6.2. Quanto à qualidade	6201
I.1.6.3. Quanto ao aspecto	6202
I.1.6.4. Quanto ao momento.....	6202
I.1.7. Controles Externo e Interno.....	6202
I.2. Competência face a Lei de Responsabilidade Fiscal.....	6205
I.3. Elementos constitutivos da Prestação de Contas do Governo	6205
I.4. Distinção entre Contas do Governo e Contas de Gestão	6206
II. Resumo	6210
Gestão Orçamentária	6210
Planejamento Governamental.....	6210
Resultado da Execução Orçamentária.....	6211
Execução da Receita	6211
Dívida Ativa.....	6212
Execução da Despesa	6212

Gestão Financeira.....	6214
Gestão Patrimonial.....	6214
Aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal	6215
Receita Corrente Líquida (RCL).....	6215
Despesas com Pessoal.....	6215
Dívida Consolidada.....	6216
Operações de crédito	6217
Precatórios e Sentenças Judiciais	6217
Garantias.....	6218
Resultados Nominal e Primário	6218
Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar.....	6219
Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos	6220
Vinculações Constitucionais	6221
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)	6221
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).....	6221
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do ERJ (FAPERJ).....	6221
Ações e Serviços Públicos de Saúde	6222
Fundo de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais (FECPP)	6222
Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM)	6223
Rioprevidência	6224
Benefícios Fiscais	6225
Temas em Destaque.....	6226
Gestão da Educação	6226
Gestão da Saúde	6227
Segurança	6228
Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.....	6229
III. Panorama Econômico	6231
Situação da Economia Mundial, Brasileira e do Estado do Rio de Janeiro	6231
III.1. Introdução	6231
III.2. Cenário Mundial	6231
III.3. Cenário Brasileiro	6238
III.4. O Estado do Rio de Janeiro	6259
III.4.1. Destaques Orçamentários	6272
III.4.1.1. Arrecadação	6274

III.5. Expectativas para 2016.....	6280
III.6. Considerações em relação ao Panorama Econômico	6284
IV. Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial	6287
IV.1. Introdução	6287
IV.2. Gestão Orçamentária	6291
IV.2.1. Instrumentos de Planejamento	6291
IV.2.1.1. Planejamento	6291
IV.2.1.2. Planejamento e gestão das ações de governo	6292
IV.2.1.3. Instrumentos de planejamento das ações de governo.....	6294
IV.2.1.3.1. Plano Plurianual – PPA	6295
IV.2.1.3.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	6296
IV.2.1.3.3. Lei do Orçamento Anual – LOA	6297
IV.2.1.4. Créditos Adicionais.....	6299
IV.2.1.4.1. Abertura de Créditos Adicionais tendo como origem recursos de Superávit Financeiro do Exercício Anterior.....	6300
IV.2.1.4.2. Abertura de Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação.....	6301
IV.2.1.5. Instrumento de planejamento da Gestão do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro – Exercício de 2015	6302
IV.2.1.5.1. Plano Plurianual – PPA – 2012 a 2015	6302
IV.2.1.5.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias	6304
IV.2.1.5.2.1. Anexo de Metas Fiscais	6304
IV.2.1.5.2.2. Anexo de Riscos Fiscais (ARF) (artigo 4º, §3º, Lei de Responsabilidade Fiscal).....	6309
IV.2.1.5.2.3. Considerações finais sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015	6312
IV.2.1.5.3. Lei Orçamentária Anual.....	6313
IV.2.1.5.3.1. Receita Prevista.....	6314
IV.2.1.5.3.2. Despesa Fixada	6316
IV.2.1.5.3.3. Autorizações para Abertura de Créditos Adicionais.....	6319
IV.2.1.5.3.3.1. Alterações Orçamentárias (art. 167, V, CF)	6320
IV.2.1.5.3.3.2. Abertura de Créditos Adicionais por superávit financeiro apurado em Balanço Patrimonial do exercício anterior	6322
IV.2.1.5.3.3.3. Abertura de Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação	6323
IV.2.1.5.3.4. Da Autorização para Contratação de Operações de Crédito	6328
IV.2.1.5.3.5. Orçamento Final.....	6328
IV.2.1.5.3.6. Normas para Execução Orçamentária no Exercício de 2015.....	6331
IV.2.2. Demonstração da Execução do Orçamento	6333
IV.2.2.1. Resultado da Execução da Receita	6340
IV.2.2.2. Resultado da Execução da Despesa.....	6342
IV.2.2.3. Resultados do Orçamento Corrente	6347
IV.2.2.4. Resultados do Orçamento de Capital	6348
IV.2.2.5. Resultados da Execução Orçamentária	6350
IV.2.2.6. Trajetória dos Resultados da Execução Orçamentária	6352
IV.2.3. Execução da Receita	6353
IV.2.3.1. Receita Tributária	6357
IV.2.3.1.1. ICMS	6359

IV.2.3.1.2. Adicional do ICMS-FECP	6363
IV.2.3.1.3. IRRF.....	6363
IV.2.3.1.4. IPVA.....	6364
IV.2.3.1.5. Taxas	6364
IV.2.3.1.6. ITCD. Imposto de Transmissão Causa Mortis e por Doação	6367
IV.2.3.2. Receita Patrimonial	6367
IV.2.3.3. Transferências Correntes.....	6371
IV.2.3.4. Outras Receitas Correntes	6374
IV.2.3.4.1. Receita Extraordinária Referente aos Depósitos Judiciais e Extrajudiciais	6376
IV.2.3.4.2. Repartição Constitucional das Receitas de Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa	6379
IV.2.3.4.3. Registro e Repasse das Compensações de Dívida Ativa	6381
IV.2.3.5. Demais Origens de Receitas Correntes	6383
IV.2.3.6. Receitas de Capital	6383
IV.2.4. Gestão da Dívida Ativa	6385
IV.2.4.1. Estoque da Dívida Ativa	6386
IV.2.4.1.1. Acréscimo ao Estoque da Dívida Ativa	6388
IV.2.4.1.2. Deduções no Estoque da Dívida Ativa.....	6390
IV.2.4.1.2.1. Receita Arrecadada.....	6392
IV.2.4.1.2.2. Créditos Especiais.....	6394
IV.2.4.1.2.3. Cancelamentos e Remissões.....	6395
IV.2.4.1.3. Certidões de Dívida Ativa Ajuizadas.....	6400
IV.2.5. Execução da Despesa	6401
IV.2.5.1. Despesas Segundo a Classificação Institucional.....	6402
IV.2.5.2. Despesas Segundo a Classificação Funcional.....	6406
IV.2.5.3. Despesas segundo a Classificação Programática.....	6412
IV.2.5.4. Despesas Segundo a categoria econômica	6417
IV.2.5.4.1. Despesas Correntes	6418
IV.2.5.4.1.1. Pessoal e Encargos.....	6418
IV.2.5.4.1.2. Juros e Encargos da Dívida.....	6419
IV.2.5.4.1.3. Outras Despesas Correntes	6420
IV.2.5.4.2. Despesas de Capital.....	6421
IV.2.5.4.2.1. Investimentos	6421
IV.2.5.4.2.2. Inversões Financeiras	6422
IV.2.5.4.2.2. Amortização da Dívida	6423
IV.2.5.5. Despesas Segundo as Fontes de Recursos	6423
IV.2.5.5.1. Fontes de Recursos Não Vinculados	6424
IV.2.5.5.2. Fontes de Recursos Vinculados	6425
IV.3. Gestão Financeira	6426
IV.3.1. Caixa e Equivalentes de Caixa.....	6427
IV.3.1.1. Caixa.....	6429
IV.3.1.2. Bancos Conta Movimento	6429
IV.3.1.3. Aplicações Financeiras	6430
IV.3.1.4. Contas "A" e "B"	6431
IV.3.1.5. Rede Arrecadadora	6434
IV.3.2. Dívida Flutuante	6434
IV.3.2.1. Restos a Pagar	6435

IV.3.2.2. Sentenças Judiciais	6439
IV.3.2.3. Depósitos.....	6439
IV.3.3. Resultado Financeiro e Fluxo de Caixa	6440
IV.4. Gestão Patrimonial.....	6442
IV.4.1. Bens e Direitos	6449
IV.4.1.1. Ativo Circulante	6450
IV.4.1.1.1. Caixa e Equivalentes de Caixa.....	6451
IV.4.1.1.2. Créditos a Curto Prazo	6451
IV.4.1.1.3. Demais Créditos e Valores a Curto Prazo	6455
IV.4.1.2. Ativo Não Circulante	6458
IV.4.1.2.1. Ativo Realizável a Longo Prazo - ARLP	6459
IV.4.1.2.2. Investimentos	6466
IV.4.1.2.3. Imobilizado	6468
IV.4.2. Obrigações.....	6470
IV.4.2.1. Passivo Circulante e Passivo Não Circulante	6471
IV.4.2.2. Provisões	6473
IV.4.2.3. Demais Obrigações	6475
IV.4.2.4. Regime Especial de Precatórios e Sentenças Judiciais a Pagar	6477
IV.4.3. Saldo Patrimonial e Resultado do Exercício	6480
IV.4.3.1. Saldo Patrimonial.....	6480
IV.4.3.2. Resultado do Exercício	6483
IV.4.4. Contas de Compensação	6485
IV.5. Demonstrações Contábeis do Poder Executivo.....	6487
IV.5.1. Balanço Orçamentário.....	6487
IV.5.1.1. Receitas.....	6489
IV.5.1.2. Despesas	6490
IV.5.1.3. Resultado Orçamentário.....	6490
IV.5.2. Balanço Financeiro do Poder Executivo	6491
IV.5.3. Balanço Patrimonial do Poder Executivo.....	6494
IV.5.3.1. Bens e Direitos do Poder Executivo	6497
IV.5.3.2. Obrigações do Poder Executivo.....	6498
IV.5.3.3. Patrimônio Líquido do Poder Executivo	6499
IV.5.4. Demonstração das Variações Patrimoniais.....	6499
V. Aspectos Relacionados à Responsabilidade na Gestão Fiscal	6502
V.1. Da Publicação dos Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal	6502
V.2. Receita Corrente Líquida (RCL)	6503
V.2.1. Cálculo da Receita Corrente Líquida.....	6504
V.2.2. Evolução da Receita Corrente Líquida - RCL	6505
V.2.3. Correção do demonstrativo da Receita Corrente Líquida	6506
V.2.4. Impacto de receitas extraordinárias sobre a Receita Corrente Líquida.....	6507
V.3. Despesas com Pessoal.....	6509
V.3.1. Limite da Despesa com Pessoal.....	6509
V.3.2. Apuração da Despesa Total	6510
V.3.3. Atingimento de 95% do Limite	6510
V.3.4. Nulidade de Aumento de Despesas com Pessoal	6511
V.3.5. Aumento no último Ano de Mandato.....	6511

V.3.6. Despesa com Pessoal e Encargos Sociais do Estado do Rio de Janeiro no Exercício Financeiro de 2015	6512
V.3.6.1. Poder Executivo	6512
V.3.6.1.1. Terceirização	6515
V.3.6.1.1.1. Contratos de Gestão do Fundo Estadual de Saúde	6517
V.3.7. Gasto Consolidado de Despesa com Pessoal	6520
V.3.8. Pagamento de pessoal com recursos dos <i>royalties</i> do petróleo	6523
V.4. Endividamento Público e Concessão de Garantias	6526
V.4.1. Dívida Pública Consolidada	6526
V.4.1.1. Dívida Consolidada da Administração Direta e Indireta	6527
V.4.1.2. Dívida Consolidada Interna	6529
V.4.1.3. Dívida Consolidada Externa	6532
V.4.1.4. Dívida Consolidada Líquida	6533
V.4.1.5. Comprometimento Anual com Pagamento da Dívida	6537
V.4.1.6. Evolução da Dívida Consolidada	6538
V.4.2. Operações de Crédito	6541
V.4.2.1. Conceito	6541
V.4.2.2. Operações de Crédito Realizadas no Exercício	6541
V.4.2.3. Evolução da Receita de Operações de Crédito	6542
V.4.2.4. Aplicação dos Recursos Oriundos de Operações de Crédito	6543
V.4.2.5. Apuração dos Limites de Operações de Crédito	6545
V.4.2.5.1. Limite Constitucional	6545
V.4.2.5.2. Limite Definido pelo Senado Federal	6546
V.4.3. Precatórios e Sentenças Judiciais	6548
V.4.3.1. Introdução	6548
V.4.3.2. Estoque de Precatórios e Sentenças Judiciais	6550
V.4.3.3. Precatórios e Sentenças a Pagar	6552
V.4.3.4. Atualização Monetária	6553
V.4.4. Garantias Concedidas	6554
V.5. Resultado Primário e Nominal	6556
V.5.1. Resultado Primário	6556
V.5.2. Resultado Nominal	6562
V.6. Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar	6566
V.6.1. Disponibilidade de Caixa	6566
V.6.1.1. Consolidado	6566
V.6.1.2. Poder Executivo	6568
V.6.2. Restos a Pagar	6569
V.6.2.1. Consolidado	6569
V.6.2.2. Poder Executivo	6571
V.6.2.2.1. Restos a Pagar Processados Renegociados	6572
V.7. Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos	6573
V.7.1. Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos (anexo XI do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO)	6573
V.7.2. Controle do Patrimônio Imobiliário	6578
V.7.2.1. Avaliação e/ou Reavaliação dos Bens Imóveis	6578
V.7.2.2. Da Execução da Conta "Bens Imóveis"	6579
V.7.2.3. Da Incorporação de Bens Imóveis ao RIOPREVIDÊNCIA	6581
V.7.2.4. Da Modernização da Gestão Pública Estadual para 2015	6581

VOLUME II

VI. Vinculações Constitucionais 6584

VI.1. Educação	6584
VI.1.1. Gastos Obrigatórios pelo Ente público.....	6584
VI.1.2. Apuração dos Gastos com a Educação.....	6585
VI.1.3. Gastos com Educação – Contas de 2015.....	6586
VI.1.3.1. Base de cálculo para apuração do percentual mínimo de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	6586
VI.1.3.2. Execução das Despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino ..	6588
VI.1.3.3. Despesas com Educação Não Computadas para Fins de Apuração do Percentual Mínimo.....	6589
VI.1.3.3.1. Auxílio Funeral	6591
VI.1.3.3.2. Pensões.....	6591
VI.1.3.3.3. Multas e Juros.....	6591
VI.1.3.3.4. Multas de Veículos / Infrações de Trânsito	6592
VI.1.3.3.5. Outros Benefícios Assistenciais	6592
VI.1.3.4. Perda em Transferências Multigovernamentais incluídas nos gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Perda Líquida – FUNDEB)	6593
VI.1.3.5. Apuração do Limite Constitucional de Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE.....	6593
VI.1.3.6. Grau de utilização dos recursos oriundos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais - FECPP.....	6594
VI.2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB	6595
VI.2.1. Composição dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.....	6596
VI.2.1.1. Registro Contábil	6601
VI.2.1.2. Responsável pela movimentação ou execução dos recursos do FUNDEB.....	6601
VI.2.1.3. Saldo Financeiro do FUNDEB	6602
VI.2.1.4. Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.....	6603
VI.2.2. Apuração do FUNDEB – Contas de 2015	6603
VI.2.2.1. Repasse ao FUNDEB	6603
VI.2.2.2. Registro das Contribuições	6605
VI.2.2.2.1. Contribuição ao FUNDEB – Estado do Rio de Janeiro	6605
VI.2.2.2.2. Contribuição ao FUNDEB - Municípios.....	6605
VI.2.2.2.3. Distribuição dos Recursos do FUNDEB	6608
VI.2.2.2.4. Recursos do FUNDEB Transferidos ao Estado e aos Municípios do Estado do Rio de Janeiro	6608
VI.2.2.2.5. Transferências Financeiras ao Estado do Rio de Janeiro	6611
VI.2.2.2.6. Aplicação dos Recursos	6612
VI.2.2.2.7. Verificação do Cumprimento do Limite de Despesas Com a Remuneração de Profissionais do Magistério	6612
VI.2.2.2.8. Percentual de Utilização dos Recursos	6613
VI.2.2.2.9. Movimentação Financeira dos Recursos Recebidos	6614

VI.2.2.2.10. Execução dos Restos a Pagar - FUNDEB	6615
VI.2.2.2.11. Resultado Financeiro - FUNDEB.....	6616
VI.2. 3. Do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	6617
VI.3. Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro – FAPERJ	6619
VI.3.1. Finalidade Institucional.....	6619
VI.3.2. Fontes de Recursos.....	6620
VI.3.3. Cumprimento do limite constitucional	6620
VI.3.3.1. Apuração da Receita	6620
VI.3.3.2. Execução da Despesa	6622
VI.3.3.3. Resultado da Execução Orçamentária	6623
VI.3.4. Cálculo do Limite Legal das Despesas Administrativas da FAPERJ.....	6623
VI.3.5. Disponibilidades a Receber	6624
VI.3.6. Proposta de Emenda Constitucional nº 19/2016	6626
VI.4. Saúde.....	6627
VI.4.1. Lei Complementar Federal nº 141/2012.....	6628
VI.4.2. Gastos Obrigatórios pelo Ente Público – Estados e Municípios.....	6629
VI.4.3. Receitas que Compõem a Base de Cálculo dos Recursos Destinados a Ações e Serviços Públicos de Saúde	6629
VI.4.4. Ações e Serviços Públicos de Saúde	6630
VI.4.4.1. Despesas que podem e as que não podem ser consideradas como Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde.....	6631
VI.4.4.2. Admissibilidade de Pagamento: Serviços da Dívida e Previdência	6634
VI.4.5. Base de Cálculo da Aplicação de Recursos Aplicados em Saúde	6634
VI.4.6. Exclusão dos Gastos Realizados com Recursos Recebidos de Outras Fontes de Recursos	6636
VI.4.6.1. Transferência Regular e Automática Fundo a Fundo	6636
VI.4.6.2. Remuneração Transitória por Serviços Produzidos	6637
VI.4.6.3. Remuneração por Serviços Produzidos.....	6637
VI.4.6.4. Transferência por Convênio	6637
VI.4.7. Recursos do FUNDEB	6638
VI.4.8. Não Aplicação dos Percentuais Mínimos em Saúde	6638
VI.4.9. Fundo Especial de Saúde.....	6639
VI.4.9.1. Orçamento - Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo	6640
VI.4.9.2. Movimentação Financeira dos Fundos.....	6640
VI.4.9.3. Conta Corrente Bancária	6640
VI.4.9.4. Transferência de Recursos do Fundo para o Exercício Seguinte	6641
VI.4.9.5. Receitas Financeiras sobre Saldo Aplicado	6642
VI.4.10. Prestação de Contas	6642
VI.4.11. Fiscalização	6643
VI.4.11.1. Conselhos de Saúde.....	6643
VI.4.11.1.1. Competência dos Conselhos de Saúde	6643
VI.4.11.2. Tribunal de Contas.....	6645
VI.4.12. Análise da Aplicação dos Recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, em 2015	6646
VI.4.12.1. Base de Cálculo sobre a qual Deve Incidir o Percentual Aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde	6646
VI.4.12.2. Execução das Despesas com Ações de Serviços Públicos de Saúde.....	6648

VI.4.12.3. Cômputo de Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde Não Liquidadas.....	6650
VI.4.12.4. Despesas com Saúde Não Computadas para Fins de Apuração do Percentual Mínimo.....	6651
VI.4.12.4.1. Despesas com o Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro – IASERJ, executadas por outras Unidades Orçamentárias	6652
VI.4.12.4.2. Despesas com juros e multas por recolhimento de FGTS em atraso (Subelemento 31901312)	6652
VI.4.12.4.3. Despesas com multas referentes a ISS retido de prestadores de serviços	6653
VI.4.12.4.4. Despesas com Pensões Especiais	6653
VI.4.12.4.5. Despesas com Grupo Específico de Agentes Públicos	6653
VI.4.13. Apuração do Limite Constitucional.....	6654
VI.4.14. Unidades Orçamentárias responsáveis pelas despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde	6657
VI.4.15. Grau de dependência dos recursos oriundos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais.....	6660
VI.4.16. Metodologia para apresentação do demonstrativo das receitas e despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde	6662
VI.4.17. Instrumentos de planejamento e fiscalização da gestão da Saúde.....	6665
VI.5. Fundo de Combate à Pobreza e as Desigualdades Sociais – FECP	6670
VI.5.1. Apuração da Vinculação Constitucional	6672
VI.5.1.1. Receitas Incluídas na Base de Cálculo	6672
VI.5.1.2. Execução das Despesas	6672
VI.5.1.3. Resultado da Execução Orçamentária.....	6674
VI.5.2. Cálculo dos Limites Estabelecidos na Lei Estadual nº 4.056/02	6675
VI.5.2.1. Despesas com Pessoal	6675
VI.5.2.2. Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social - FEHIS	6676
VI.5.3. Outras considerações.....	6678
VI.6. Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM.....	6680
VI.6.1. Cálculo das Receitas Vinculadas.....	6681
VI.6.2. Contabilização dos Royalties do Petróleo Pré-Sal	6684
VI.6.3. Execução das Despesas na Unidade Orçamentária “FECAM”	6688
VI.6.4. Resultado da Execução Orçamentária	6691
VI.6.5. Apuração da Vinculação Constitucional	6693
VI.6.6. Termo de Ajustamento de Conduta - TAC.....	6694
VI.6.7. Proposta de Emenda Constitucional nº 20/2016	6695
VII. Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos.....	6696
VII.1. Visão Geral	6696
VII.2. Plano Financeiro	6697
VII.2.1. Receitas do Plano Financeiro	6697
VII.2.1.1. Ativos do Plano Financeiro	6703
VII.2.2. Despesas do Plano Financeiro.....	6706
VII.2.3. Resultado do Plano Financeiro	6707
VII.2.4. Avaliação Atuarial do Plano Financeiro.....	6709
VII.3. Plano Previdenciário	6713
VII.3.1. Receitas do Plano Previdenciário.....	6713

VII.3.2. Despesas do Plano Previdenciário	6714
VII.3.3. Resultado do Plano Previdenciário.....	6716
VII.3.4. Avaliação atuarial do Plano Previdenciário.....	6717
VII.4. Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro - RJprev ..	6718
VIII. Benefícios Fiscais.....	6721
VIII.1. Controle dos Benefícios Fiscais concedidos pelo Estado do Rio de Janeiro	6722
VIII.1.1. Controle sobre os procedimentos de concessão	6722
VIII.1.2. Controle sobre os Benefícios Fiscais em vigor	6723
VIII.2. Benefícios Fiscais fruídos no exercício de 2015 e Renúncia Efetiva informada ...	6728
IX. Temas em Destaque	6736
IX.1. Saúde	6736
IX.1.1. Estudo comparativo de indicadores-chave entre as Regiões de Saúde do Estado do Rio de Janeiro e entre os Estados do Sudeste.....	6739
IX.1.1.1. Indicadores da Atenção Básica em Saúde	6741
IX.1.1.1.1. Indicador "Cobertura populacional estimada pelas equipes de Atenção Básica"	6741
IX.1.1.1.2. Indicador "Cobertura populacional estimada pelas equipes básicas de Saúde bucal"	6743
IX.1.1.1.3. Indicador "Média da Ação coletiva de escovação dental supervisionada"	6744
IX.1.1.1.4. Indicador "Razão de exames citopatológicos do colo do útero em mulheres de 25 a 64 anos e a população da mesma faixa etária"	6745
IX.1.1.1.5. Indicador "Número de casos novos confirmados de sífilis congênita em menores de um ano de idade"	6746
IX.1.1.2. Indicadores da Média Complexidade e da Alta Complexidade.....	6748
IX.1.1.2.1. Indicador "Razão de procedimentos ambulatoriais de Média Complexidade e população residente"	6748
IX.1.1.2.2. Indicador "Razão de exames de mamografia de rastreamento realizados em mulheres de 50 a 69 anos e população da mesma faixa etária"	6749
IX.1.1.2.3. Indicador "Razão de internações clínico-cirúrgicas de média complexidade e população residente"	6750
IX.1.1.2.4. Indicador "Razão de procedimentos ambulatoriais de Alta Complexidade e população residente"	6752
IX.1.1.2.5. Indicador "Razão de internações clínico-cirúrgicas de Alta Complexidade e população residente"	6753
IX.1.1.3. Indicadores relacionados à implantação das Redes de Atenção à Saúde ..	6754
IX.1.1.3.1. Indicador "Cobertura do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu 192)"	6755
IX.1.1.3.2. Indicador "Cobertura de Centros de Atenção Psicossocial"	6756
IX.1.2. Do papel do Estado do Rio de Janeiro na condução da Política de Saúde	6758
IX.1.2.1. Transferências de recursos do Estado do Rio de Janeiro aos Municípios ..	6760
IX.1.2.2. O Estado do Rio de Janeiro como executor das Ações e Serviços Públicos de Saúde	6762
IX.1.2.2.1. As Unidades de Pronto Atendimento – UPA.....	6763
IX.1.2.3. Análise das despesas em Atenção Básica	6765
IX.1.2.4. Modelo de gestão das unidades estaduais – Contratos de Gestão	6768

IX.2. Educação	6787
IX.2.1. Recursos e Políticas Públicas.....	6789
IX.2.2. Quantitativo de Professores.....	6795
IX.2.3. Matrículas na Rede Estadual.....	6798
IX.2.4. Indicadores de desempenho.....	6802
IX.2.5. Programa de Educação do Estado do Rio de Janeiro	6807
IX.2.6. Plano Nacional de Educação	6811
IX.3. Segurança Pública	6813
IX.4. Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de Verão 2016 - RIO 2016	6844
IX.4.1. Das Obrigações Contraídas pelo Governo do Estado	6846
IX.4.2. Matriz de Responsabilidades	6848
IX.4.3. Plano de Políticas Públicas - Legado	6850
IX.4.3.1. Da Ampliação da Malha Metroviária.....	6851
IX.4.3.1.1. Da Responsabilidade Financeira do Estado e do Consórcio	6855
IX.4.3.2. Das Ações de Meio Ambiente.....	6866
IX.4.3.2.1. Da Responsabilidade Financeira do Estado e do Consórcio	6867
IX.4.4. Conclusão	6869
IX.5. Análise da atual situação do Estado do Rio de Janeiro sob o enfoque orçamentário	6870
X. Determinações das Contas do Governo do Exercício de 2014.....	6881
X.I. Sistema de Controle Interno	6881
Aspectos relevantes do Relatório da Auditoria-Geral do Estado – AGE - para as Contas de Governo de 2015	6882
X.2. Análise do cumprimento das DETERMINAÇÕES	6886
XI. Análise da Manifestação do Ministério Público.....	6960
XII. Conclusão e Voto.....	6980
XIII. Agradecimentos.....	7022
XIV. Parecer Prévio	7025

Apresentação

Trata o presente processo das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, relativas ao exercício financeiro de 2015, sob a responsabilidade do Governador Luiz Fernando de Souza, encaminhadas a este Tribunal de Contas, pelo próprio, através do Ofício GG nº 129, de 30 de março de 2016, para Emissão de Parecer Prévio, conforme previsto no artigo 123, inciso I da Constituição do Estado.

Nos termos do artigo 37 do Regimento Interno desta Corte, com a nova redação dada pela Deliberação TCE-RJ nº 253/09, fui designado Relator das Contas, mediante sorteio, na 1ª Sessão Ordinária realizada em 13 de janeiro de 2015.

A documentação da Prestação de Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro foi encaminhada a este Tribunal no prazo constitucional, sendo formalizada no processo TCE-RJ nº 102.203-6/16 que, após exame sumário dos documentos e seus anexos, não foi detectada, preliminarmente, qualquer falha de natureza formal. Assim, propus e foi acatado pelo Egrégio Plenário desta Corte, em Sessão de 07 de abril de 2016, o acolhimento da documentação.

Destaco que o Corpo Instrutivo deste Tribunal elencou todos os documentos que integram a Prestação de Contas, em atendimento aos dispositivos constitucionais e demais textos legais (Lei Federal nº 4.320/64, Lei Complementar Federal nº 101/00, Lei Complementar Estadual nº 63/90, Lei Estadual nº 287/79) e, ainda, o Regimento Interno deste Tribunal de Contas – Deliberação TCE-RJ nº 167/92 que regem a matéria e, após minucioso exame e circunstanciado relatório, sugeriu a Emissão de Parecer Prévio Favorável a aprovação das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, relativas ao exercício financeiro de 2015, com Ressalvas, Determinações e Recomendações.

O douto Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas, representado pelo Procurador, Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, manifesta-se parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo, conforme reproduzo no Capítulo XI do meu Relatório.

Neste momento, é oportuno destacar que um Parecer Favorável às Contas do Governo não conduz à aprovação automática de todas as Contas dos Ordenadores de Despesas do respectivo ente federativo, incluindo aí as do próprio Chefe do Poder Executivo, quando atua como ordenador que é julgada, exclusivamente e independentemente, pelas Cortes de Contas, ou seja, não há posterior julgamento político do Poder Legislativo conforme será amplamente evidenciado nas considerações iniciais do Relatório a seguir.

Destaque-se, ainda, que serão aqui tratadas, apenas, o Parecer Prévio sobre as Contas do Governador, uma vez que as contas dos Chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público são, também, julgadas, exclusivamente e independentemente, pelas Cortes de Contas em processos específicos de Prestação de Contas de Ordenadores de Despesas.

I. Considerações Iniciais

Preliminarmente, antes de adentrar, propriamente, no mérito das Contas sob exame, cabe consignar que o Supremo Tribunal Federal, em 09.08.2007, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238 e, por maioria, deferiu a medida cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia dos artigos 56, *caput*, e 57 da Lei Complementar nº 101/2000 que, especificamente, no art. 56, estabelece 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 Estadual, as quais receberão Parecer Prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

Entendeu a Suprema Corte que a Carta Magna estabeleceu uma indisfarçável distinção entre **apreciar as contas** (do Chefe do Poder Executivo, insista-se na observância obrigatória para todas as esferas da Federação) **mediante parecer prévio**, de um lado, e, de outro lado, **julgar as contas**.

Isto tem como consectário que o Supremo Tribunal Federal entendeu que a Constituição Federal distribui competência ao Tribunal de Contas:

1 – não para **julgar as contas** do Chefe do Poder Executivo, mas, tão-somente, para, quanto a elas, emitir **parecer prévio**, eis que quem as julga é o Poder Legislativo por competência **exclusiva** *ex vi* do inciso IX do art. 49 da mesma Constituição Federal. É como consta do art. 71, I da Constituição Federal de 1988;

2 – já quanto aos demais Poderes – Legislativo e Judiciário e também Ministério Público Estadual –, a competência do Tribunal de Contas, aí sim, é de **julgar as contas**. É como consta do art. 71, II da Constituição Federal de 1988.

Assim, a Suprema Corte, naquela ADI 2238, julgada, repito, em 09.08.2007 – na ação que dera entrada no STF em 01.08.2000, decidiu que o Tribunal de Contas não julga Contas do Chefe do Poder Executivo, mas julga as Contas, entretanto, de todos os demais Ordenadores de Despesas dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário bem como do Ministério Público Estadual.

Não é demais registrar que a medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade é dotada de "**eficácia contra todos**", como dispõe o § 1º do art. 11 da Lei Federal nº 9.868 de 10.11.99 (que disciplina o rito das ADIs), o que equivale dizer, cumpre ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro respeitar o citado julgado do Supremo na referida ADI 2.238 (ver tópico III.1 – Distinção entre Contas do Governo e Contas de Gestão).

Dessa forma, serão aqui analisadas as Contas do Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, deixando as Contas dos Chefes do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Chefe do Ministério Público Estadual, para apreciação nas respectivas Prestações de Contas de Ordenadores de Despesas, exercício financeiro de 2015.

Competência dos Tribunais de Contas

Criado pelo Decreto 966-A, de 7.11.1890, e adotado pelas sucessivas Constituições Brasileiras e já sob a denominação de Tribunal de Contas da União, pela Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969, e pela atual Constituição, é um órgão especializado, de natureza eminentemente técnica, predisposto a fiscalizar, entre outros, os Atos e Contratos (que impliquem Receitas ou Despesas) e contas celebradas e prestadas pela Administração Pública. As competências do Tribunal de Contas da União estão discriminadas nos arts. 71, 72 e 74 da C.F.; similarmente, essas competências podem ser exercidas, no que couber, pelos Tribunais de Contas dos Estados e Distrito Federal e pelos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (art. 75 da C.F.).

Entendo relevante salientar que a Constituição Federal – ao estabelecer uma pletora de normas de Direito Financeiro componente da sua "forma federativa de Estado" – impõe em seu art. 75, após dispor nos seus arts. 70 a 74, diretamente, sobre o Tribunal de Contas da União, que "**as normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, a organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios**".

Note-se como a Constituição Federal impõe a observância compulsória às Constituições dos Estados e ao Estado, do modelo que ela, Constituição Federal, fixa para o

Tribunal de Contas da União. Ou seja, ao proclamar a Carta Magna, disciplinando a fiscalização financeira e orçamentária dos entes componentes da federação brasileira, por seu art. 75, impõe que ***“as normas estabelecidas nesta seção [sobre a fiscalização financeira e orçamentária a cargo do Tribunal de Contas da União e sobre sua organização e garantias e prerrogativas dos seus membros] aplicam-se, no que couber, a organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”***.

É sem dúvida, equivocada a afirmação de que o Tribunal de Contas é um órgão subordinado ao Legislativo. O Tribunal de Contas é um órgão público independente, pois o art. 71 da Constituição Federal elenca suas atribuições: ***“O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)”***. Portanto, o Tribunal de Contas auxilia o Legislativo, o que é diferente de afirmar que é órgão auxiliar do Legislativo. O Tribunal de Contas é órgão independente, não estando vinculado a Poder algum e não precisa de provocação para atuar – o próprio art. 71, IV, da Constituição Federal já diz: ***“realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II”***. O Tribunal de Contas pode instaurar, ***por iniciativa própria***, inspeções e auditorias no Legislativo. Sendo assim, não atua somente quando provocado pelo Legislativo, mas também de ofício, quando conveniente e oportuno.

Assim, como exaustivamente demonstrado, o Tribunal de Contas é um órgão independente, que não está vinculado a Poder algum, sendo integrante do ente da Federação respectivo. Os membros do Tribunal de Contas são equiparados a Desembargadores, gozando das mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens, dos servidores públicos vitalícios.

Nesta oportunidade é esclarecedora, a transcrição de trechos da manifestação do eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, CELSO DE MELLO, Relator da Medida Cautelar na Ação de Inconstitucionalidade nº 4.190-8/RJ que, em 1º de julho de 2009,

suspendeu, cautelarmente, a eficácia da Emenda Constitucional nº 40, de 02.02.2009, promulgada pela Augusta Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, que acrescentou os §§ 5º e 6º ao art. 128 da Constituição do Estado e, também, a transcrição da DECISÃO do Supremo Tribunal Federal que referendou a liminar concedida, por unanimidade, em Sessão de 10 de março de 2010, ressaltando que os grifos são do original:

“MED CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.190-8 RIO DE JANEIRO

.....

Cabe enfatizar, neste ponto, uma vez mais, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – considerado o teor da Emenda Constitucional estadual 40/2009 -, que inexistente qualquer vínculo de subordinação institucional dos Tribunais de Contas ao respectivo Poder Legislativo, eis que esses órgãos que auxiliam o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as Câmaras Municipais possuem, por expressa outorga constitucional, autonomia que lhes assegura o autogoverno, dispondo, ainda, os membros que os integram, de prerrogativas próprias, como os predicamentos inerentes à magistratura.

Revela-se inteiramente falsa e completamente destituída de fundamento constitucional a idéia, de todo equivocada, de que os Tribunais de Contas seriam meros órgãos auxiliares do Poder Legislativo.

Na realidade, os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico, como o reconhecem autorizadíssimos doutrinadores.

.....

Daí a corretíssima observação que o eminente Ministro OCTAVIO GALLOTTI fez, como Relator, no julgamento final da ADI 375/DF:

“Creio ser hoje possível afirmar, sem receio de erro, que os Tribunais de Contas são órgãos do Poder Legislativo, sem, todavia se acharem subordinados às Casas do Congresso, Assembleias Legislativas ou Câmaras de Vereadores. Que não são subordinados, nem dependentes, comprovam-no o dispositivo da Constituição Federal que lhes atribui competência para realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos três Poderes (art. 71, IV), bem como as garantias da magistratura, asseguradas aos seus Membros (art. 73, § 3º), além de extensão da autonomia inerente aos Tribunais do Poder Judiciário (art. 73, combinado com o art. 96).

Acredita-se que a competência dos Tribunais de Contas não resulta de delegação das Câmaras Legislativas, mas, originariamente, da Constituição.” (grifei)

Essa visão em torno da autonomia institucional dos Tribunais de Contas, dos predicamentos e garantias reconhecidos aos membros que os integram e da inexistência de qualquer vínculo hierárquico dessas mesmas Cortes de Contas ao respectivo Poder Legislativo tem sido constante na jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, como resulta claro do voto que o eminente Ministro OCTAVIO GALLOTTI proferiu no julgamento, por esta Suprema Corte, da Representação nº 1.002/SP:

“O Tribunal de Contas da União, padrão obrigatório das Cortes estaduais correspondentes, composto de Ministros investidos das mesmas garantias da magistratura e dotado da prerrogativa de autogoverno conferida aos Tribunais do Poder Judiciário, tem sua esfera própria de atuação direta, estabelecida na Constituição.

A despeito da ambigüidade da expressão ‘auxílio do Tribunal de Contas’, utilizada, pela Constituição, ao estabelecer o modo de exercício do controle externo, pelo Poder Legislativo, é patente, no sistema, a autonomia do Tribunal, que não guarda vínculo algum de subordinação para com o Congresso, nem deve ser entendido como mera assessoria deste.” (grifei)

Ao apreciar o deferimento do pedido de medida liminar, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em Sessão realizada em 10 de março de 2010, referendando, por unanimidade, o já decidido monocraticamente pelo decano Ministro CELSO DE MELLO, proferiu a seguinte decisão:

“REFERENDO EM MED CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.190-8

***Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos do voto do Relator, referendou e liminar concedida. Votou o Presidente, Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 10.03.2010.*

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes, Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, César Pelusso, Ayres Brito, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Dias Toffoli.

Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.”

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Em obediência ao princípio federativo, a Constituição Estadual estabelece que compete ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro emitir Parecer Prévio – Favorável ou Contrário – à aprovação, por parte da Assembleia Legislativa e Câmaras Municipais, das Contas prestadas pelo respectivo Chefe do Poder Executivo e estabelecendo, ainda, competência ao Tribunal de Contas para julgar as Contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público estadual e municipal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio, ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário que, nas palavras do eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, GILMAR MENDES, Relator da ADIN nº 3.715-TO assim se expressa:

“O exercício dessa competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo. E a razão é singela: as contas anuais prestadas pelas próprias casas legislativas submetem-se ao controle do Tribunal de Contas, como tem entendido este Tribunal em várias precedentes (...)”.

Na competência constitucional atribuída ao Tribunal de Contas para julgar as Contas dos administradores estão as Contas de Ordenadores de Despesas [atos dos quais resultem emissão de empenhos, autorização de pagamentos, suprimientos de fundos, comprometimentos ou dispêndios de recursos do setor público] dos Poderes Legislativo, Executivo – Estadual e Municipal – e do Poder Judiciário e Ministério Público Estadual.

Assim, a competência do TCE/RJ é exercida por força do disposto no art. 75 da Constituição Federal com o estabelecido nos arts. 79 e 123 e nos arts. 124, 125, 127 §§1º, 2º, 132, 133, 309 § 3º, e 348 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro; da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Lei Complementar Estadual nº 63, de 1.8.1990 (Lei Orgânica do TCE/RJ).

I.1. O dever de Prestar Contas

Em sentido amplo é a obrigação imposta a uma pessoa ou a uma entidade sujeita à fiscalização, de demonstrar que geriu ou fiscalizou os recursos que lhe foram confiados em conformidade com as condições em que esses recursos lhe foram entregues.

Na Administração Pública é a obrigação decorrente de disposições legais que consiste na apresentação, por pessoas responsáveis pela gestão de recursos públicos, de documentos e demonstrativos que expressem a situação financeira e patrimonial, bem como o resultado das operações realizadas sob a sua responsabilidade.

I.1.1. Prestação de Contas do Governo

São as Contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal.

Conforme prevê o disposto no inciso I do artigo 123 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, compete ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro ***“apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.”***

Assim, compete ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, emitir Parecer Prévio – favorável ou contrário – à aprovação das Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, verificando o cumprimento dos dispositivos Constitucionais (Educação, Saúde, entre outros) e restrições previstas na Lei Federal nº 4320/64, Lei Complementar Federal nº 101/2000, Leis Orçamentárias etc. O Parecer Prévio do Tribunal de Contas, de cunho eminentemente técnico, somente poderá ser rejeitado pela Casa Legislativa mediante voto de dois terços dos seus membros.

O Parecer Prévio do Tribunal Contas reveste-se de características de um parecer técnico, prevalecerá, se não apreciado pela Casa Legislativa no prazo fixado na legislação vigente. Portanto, se a Casa Legislativa não decidiu, pode-se admitir que não tinha maioria

de parlamentares para rejeitar o que, presumivelmente, pela Constituição, deve ser mantido, no caso prevalece o Parecer do Tribunal de Contas, ressaltando que, quando a Casa Legislativa, deixando de votar, mantém o parecer do Tribunal de Contas, está agindo dentro do escopo e da linha estabelecida na Constituição.

Ressalte-se, ainda, que a aprovação político/administrativa das Contas do Chefe do Poder Executivo pelos membros da Casa Legislativa não tem como escopo extinguir a punibilidade do responsável, ou seja, o ato ilegal não pode ser transmutado para legal, pela simples aprovação das Contas pelo Legislativo. Em razão disso, quando este Tribunal de Contas, em sua análise técnica, constata o descumprimento da legislação, emitindo Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Chefe do Executivo pelo Legislativo, o procedimento adotado por esta Corte de Contas tem sido comunicar, imediatamente, o Ministério Público Estadual para as providências pertinentes, independentemente da aprovação ou não das Contas por parte dos Parlamentares.

Tal procedimento está consagrado no Código de Processo Penal – Decreto-Lei nº 3.689, de 03.10.1940 – que, no artigo 40, assim dispõe:

“Art. 40. Quando, em autos ou papéis de que conhecerem, os juízes ou tribunais verificarem a existência de crime de ação pública, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia.”

O Parecer Prévio do Tribunal de Contas não exime os Ordenadores de Despesas e demais responsáveis pela guarda e movimentação de bens e valores, de eventuais responsabilidades que venham a ser apuradas em processos de Prestação ou Tomada de Contas, sendo, nestes casos, julgados pelo próprio Tribunal de Contas.

Para que este Tribunal possa cumprir sua competência constitucional, a apreciação das Contas do Governo torna-se, especialmente, qualificada quando elaborada de acordo com as normas e parâmetros incorporados ao sistema orçamentário nacional e com os mandamentos e diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Neste sentido, deve-se considerar o entendimento mais consolidado de que é necessário, tanto quanto possível, aliar adequadas previsões orçamentárias de Receitas e

Despesas, inclusive em relação ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias, a uma execução orçamentária responsável e que pretenda alcançar, em última instância, o equilíbrio das Contas Públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer normas de Finanças Públicas e orçamentação voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, tornou mais abrangente a função fiscalizadora, quanto ao cumprimento de metas de resultados entre Receitas e Despesas, respeito ao limite e condições, renúncia de Receitas, controle da Dívida Pública, gastos com Pessoal, Seguridade Social, Serviços de Terceiros e Restos a Pagar.

Cabe ressaltar, nos termos do artigo 58 da LRF, a previsão de que *“a prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de crédito nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para implemento das receitas tributárias e de contribuições.”*

I.1.2. Transgressões às Leis e à Constituição Federal

As transgressões aos dispositivos das leis acarretam punições, segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade das autoridades da União e dos Estados e regula o respectivo processo de julgamento; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores; a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que dispõe sobre os crimes fiscais relativos à Lei de Responsabilidade Fiscal; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito. Do mesmo modo, os artigos 34 e 35 da Constituição Federal tratam de intervenção nos Estados e Municípios.

I.1.2.1. Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

É a Lei Complementar Federal nº 101, de 04.05.2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Aplica-se à União, aos

Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, compreendendo os Poderes Legislativo, neste incluídos os Tribunais de Contas, Executivo e Judiciário e as respectivas Administrações Diretas e Indiretas, Fundos, Autarquias, Fundações e Empresas Estatais dependentes, bem como o Ministério Público.

I.1.2.2. Punição Fiscal – LRF

A punição fiscal é dirigida ao ente público e consiste na suspensão das transferências voluntárias (exceto às destinadas às Ações de Saúde, Educação e Assistência Social), contratação de Operações de Crédito e obtenção de garantias.

I.1.2.3. Punição Penal – LRF

A punição penal para o responsável varia de acordo com o tipo de transgressão à Lei de Responsabilidade Fiscal, podendo acarretar: perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular; cassação do mandato; detenção de três meses a três anos; reclusão de um a quatro anos; multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento de sua responsabilidade pessoal.

I.1.3. Escrituração

I.1.3.1. Contabilidade Pública

A Contabilidade Pública, com a aplicação de normas de escrituração contábil (Código de Contabilidade Pública de 1922; Lei Federal nº 4.320, de 1964, Decreto-Lei nº 200, de 1967 e o Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Estado do Rio de Janeiro - Lei nº 287/79) registra a previsão, realização das Receitas, a fixação das Despesas e as alterações introduzidas no orçamento. Controla as operações de créditos, exerce a fiscalização interna, acompanhando, passo a passo, a execução orçamentária, a fim de que

ela se processe em conformidade com as normas gerais do direito financeiro. Compara a previsão e a execução orçamentárias, ressaltando as diferenças. Mostra a situação financeira do Tesouro. Aponta, em seus relatórios finais, o resultado da execução orçamentária e seus reflexos econômico-financeiros. Revela as variações patrimoniais resultantes ou não da execução orçamentária. Evidencia as obrigações, os direitos e os bens da entidade.

I.1.3.2. Consolidação das Contas Públicas

É o processo de agregar os saldos das contas e/ou dos grupos de contas de mesma natureza, eliminando eventuais saldos em duplicidade, provenientes, principalmente, das operações intragovernamentais.

A transparência, a clareza e o fácil entendimento da escrituração das contas públicas são estabelecidos como regra importante pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sem prejuízo das demais normas de Contabilidade Pública contidas no Título IX, artigos 83 a 106 da Lei Federal n.º 4.320, de 17.03.1964.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Prestação de Contas do Governo não mais se restringe, apenas, ao registro do que foi arrecadado e do que foi gasto. É necessário demonstrar o desempenho da arrecadação em relação às providências levadas a efeito para realização de todos os créditos devidos à Fazenda Pública.

A Lei Complementar Federal n.º 101/00, no inciso III do art. 50, dispõe sobre a escrituração e consolidação das Contas, o seguinte:

“As demonstrações contábeis compreenderão isolada e conjuntamente as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente.”

I.1.4. Órgãos da Administração Pública

I.1.4.1. Administração Pública

É o conjunto de todos os órgãos públicos instituídos legalmente para a realização dos objetivos constitucionais do governo, seja na esfera federal, seja na estadual ou na municipal, através da prestação de serviços, execução de investimentos, implementação de programas sociais e regulação de atividades de toda natureza em benefício do interesse público.

É integrado pelos servidores públicos e deve atuar segundo os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e razoabilidade. Difere do conceito de governo, pois, ao contrário deste, não desenvolve atividade política, e sim atos administrativos, visando a execução instrumental da ação governamental.

A designação de Poder Executivo busca dar significado à responsabilidade constitucional para execução da ação governamental.

A Administração Pública é classificada em Administração Pública Direta e Indireta.

I.1.4.1.1. Administração Pública Direta

É o conjunto de unidades organizacionais sem personalidade jurídica própria e que se integram à estrutura administrativa de qualquer um dos poderes dos entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), abrangendo, também, os órgãos autônomos e os Fundos.

I.1.4.1.2. Administração Pública Indireta

São os órgãos dotados de personalidade jurídica própria, pública ou privada, que, embora vinculados à Administração Direta, dela se destacam por terem sido criados para a consecução descentralizada de um objetivo específico do ente público, como as Autarquias,

as Fundações Públicas, as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério ou Secretaria em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade. Estão, ainda, vinculadas indiretamente à esfera governamental que integram, possuem patrimônio e se auto-administram, segundo a legislação da entidade que as criou, e suas despesas são realizadas através de orçamento próprio. Na prática, os créditos orçamentários para a Administração Indireta constam do orçamento da esfera de governo a que se vinculam e seus orçamentos são previamente aprovados por decreto do chefe do Poder Executivo.

A análise individualizada das contas dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, assim como dos Fundos, é efetuada nos processos de **Prestação de Contas dos Ordenadores de Despesas**, enfatizando que a manifestação do Tribunal de Contas acerca do Parecer Prévio nas Contas do Governo do Poder Executivo não repercute ou condiciona qualquer posterior julgamento da responsabilidade de administradores e demais responsáveis.

I.1.5. Ordenador de Despesas

Ocupante de cargo público, permanente ou de provimento em comissão, investido de autoridade para realizar atos dos quais resultem a emissão de empenhos, autorizações de pagamentos, suprimento de Fundos, comprometimentos ou dispêndio de recursos do setor público. Pode ser delegada pelo Chefe do Poder Executivo por ato normativo interno. Se essa responsabilidade não tiver sido formalmente delegada, então, o Ordenador de Despesas será o próprio Chefe do Poder. O Ordenador de Despesas está obrigado à Prestação de Contas. As contas serão submetidas à aprovação do Tribunal de Contas e não dependem de apreciação posterior do Legislativo como ocorre na Prestação de Contas do Governo.

I.1.5.1. Funções do Ordenador de Despesas

Como regra, o Ordenador de Despesas é o agente responsável pelo recebimento, verificação, guarda ou aplicação de dinheiros, valores e outros bens públicos e responde pelos prejuízos que acarreta à Fazenda, salvo se o prejuízo decorreu de ato praticado por

agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas, conforme dispõe o Decreto-Lei nº 200, de 1967.

I.1.5.2. Início e término da responsabilidade do Ordenador de Despesas

A responsabilidade do Ordenador de Despesas se inicia no momento em que o servidor assume essa responsabilidade, com a inscrição perante os órgãos de Controle Externo, e só termina com o julgamento definitivo das Contas pelo respectivo Tribunal de Contas.

I.1.6. Controle nas Organizações Públicas

I.1.6.1. Quanto à Forma

O art. 70 da Constituição Federal estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação de subvenções e à renúncia de Receita, será exercida mediante os Controles Externo e Interno. Será Externo quando realizado por um órgão que não integra a estrutura da entidade que está sendo controlada, e Interno quando exercido pela própria organização sobre suas atividades.

I.1.6.2. Quanto à qualidade

É aquele que a Administração Pública exerce sobre seus atos e agentes. É executado pelo Poder Executivo e pelos órgãos de administração dos demais Poderes sobre suas próprias atividades, com o objetivo de que a atividade pública em geral se realize com legitimidade e eficiência, atingindo a sua finalidade plena que é a satisfação das necessidades coletivas e atendimento dos direitos individuais. Exemplos: os procedimentos administrativos disciplinares de servidores públicos; o controle da arrecadação de tributos que a Fazenda executa sobre os órgãos arrecadadores não só para evitar desvios, como inscrever devedores em Dívida Ativa.

I.1.6.3. Quanto ao aspecto

O controle nas organizações públicas quanto ao aspecto controlado envolve a legalidade e o mérito. A legalidade tem por fim assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade. O mérito envolve questões gerenciais do controle, pois visa à comprovação de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade da atividade pública.

I.1.6.4. Quanto ao momento

O controle nas organizações públicas quanto ao momento de exercê-lo deve ser em três fases: 1) antes da realização de um ato (controle prévio) – é um controle preventivo, porque visa a impedir que seja praticado um ato ilegal ou contrário ao interesse público. Exemplo: autorização prévia do Legislativo a determinados atos do Executivo; 2) durante a realização de um ato (controle concomitante) – é o que acompanha a atuação administrativa no mesmo momento em que ela acontece. Exemplo: controle da execução orçamentária; 3) após a realização de um ato (controle subsequente) – tem por objetivo rever os atos já praticados, para corrigi-los, desfazê-los ou apenas confirmá-los.

I.1.7. Controles Externo e Interno

O art. 31 da Constituição Federal proclama que o Poder Legislativo é o fiscal do Poder Executivo. O exercício dessa fiscalização denomina-se **Controle Externo** e é exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos e Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver (§ 1º do art. 31 da CF). Não se deve confundir “com o auxílio” utilizado pelo legislador como “órgão auxiliar”, tendo em vista que o Tribunal de Contas não se subordina, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo.

Entretanto, a função fiscalizadora do Poder Legislativo não se resume à aprovação ou a rejeição do Parecer Técnico Prévio do Tribunal de Contas, emitido nas Contas do Governo, prestadas, anualmente, pelo Chefe do Executivo. A fiscalização deve ser uma atividade

constante, não se resumindo à contagem do número de votos favoráveis e contrários ao Parecer Prévio Técnico emitido pela Corte de Contas, que, somente por decisão de dois terços dos membros do legislativo, deixará de prevalecer. O conceito não se esgota nessa manifestação. É muito mais abrangente, envolve, por exemplo, as questões que tratam do Processo Orçamentário e da Execução Orçamentária.

Deve-se, novamente, acrescentar que somente as Contas do Governo recebem parecer técnico prévio do Tribunal de Contas, que pode ser ou não acolhido pela Casa Legislativa. As demais Prestações de Contas são analisadas e julgadas, diretamente, pelas Cortes de Contas, inclusive, da própria Casa Legislativa e, se Irregulares, estarão os responsáveis sujeitos às penalidades previstas na legislação.

Da fiscalização participa, ainda, o sistema de **Controle Interno** dos Poderes, cujo papel principal é fazer com que sejam observados, ainda na origem, os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Art. 37 da CF). A inobservância desse papel pode caracterizar conivência, sujeitando o responsável pelo Controle Interno às penalidades previstas em leis.

Cumpra, ainda, destacar a importância do pronunciamento dos sistemas de Controle Interno de cada Poder, cujos princípios basilares para o seu estabelecimento originam-se, como é de amplo conhecimento, da Seção IX, Capítulo I do Título IV da Carta Magna, realçando-se, por oportuno, tratar-se de matéria afeta à Organização dos Poderes, portanto, de imperativa – até condicional – observância para que se ponha em funcionamento, ao menos assim o preserve, a tão complexa Administração Pública.

Certa e pacífica é a competência do sistema de Controle Interno de cada Poder para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em sua esfera federativa, bem como, pode-se afirmar, também, que lhe é vinculado observar a legalidade; a legitimidade; a economicidade; a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas (art. 70 da C.F.). Todas essas competências em apoio às exercidas pelos Tribunais de Contas.

Os sistemas de Controle Interno, mantidos de forma integrada pelos Poderes, têm como finalidade (art. 74 da C.F.): *I*) a avaliação do cumprimento de metas previstas no

Plano Plurianual, a execução de programas de governos e dos orçamentos; *II*) comprovação da legalidade e avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades de sua esfera federativa, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; *III*) o exercício do controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres de sua esfera federativa; e, *IV*) apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional.

Tamanha é a importância do Controle Interno (órgão) que o § 1º do art. 74 da Constituição Federal reservou-lhe a seguinte obrigação:

“ Art. 74 ...

§1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. ”

Deve-se observar, também, que a Lei Complementar Federal n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) ampliou o escopo das competências fiscalizatórias dos sistemas de Controle Interno, conforme disposições insertas no artigo 59 e incisos.

Além do controle exercido pelas instituições enumeradas, tão ou mais importante é o controle social, exercido pelo cidadão. Este será sempre o melhor agente de controle da gestão pública, pois está presente em toda atuação estatal, quer na condição de agente público, quer na condição de beneficiário das políticas públicas. Esta participação ativa do cidadão é tão importante que a Constituição Federal já a prevê, seja por meio da organização em conselhos, ou mesmo individualmente, como por exemplo, art. 5º, inciso LXXIII dispondo que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (pagar os honorários de advogado da parte vencida e despesas processuais).

Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas.

I.2. Competência face a Lei de Responsabilidade Fiscal

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 destas Contas do Governo abrange a avaliação do atendimento aos pressupostos de uma gestão fiscal responsável e do equilíbrio das contas públicas, quanto ao cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, à observância de limites e condições, à renúncia de receitas, ao controle da dívida e dos gastos com pessoal, seguridade social, serviços de terceiros e restos a pagar.

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 e, ainda, de consultas ao Sistema de Informações Gerenciais – SIG – e ao Sistema Informatizado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM – da Administração Estadual.

I.3. Elementos constitutivos da Prestação de Contas do Governo

Para o cumprimento do dever de prestar contas, o Chefe do Executivo deve demonstrar a atuação governamental e seus resultados referentes ao exercício financeiro, evidenciando a realização do orçamento, dos Planos e Programas de Governo; o cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais de gastos com Saúde, Educação, Pessoal e endividamento, dentre outros. São contas globais, que objetivam demonstrar o retrato da situação das finanças do ente.

É importante destacar que, na forma da legislação em vigor, integram as Contas do Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio Janeiro diversos elementos, destacando-se o relatório do Órgão Central de Contabilidade (art. 196, I, Lei Estadual nº 287, de 04 de dezembro de 1979); 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, de 1º de agosto de 1990; balanços e demais relatórios gerenciais exigidos pela Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964; e demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Prestação de Contas do Governo submete-se a Parecer Técnico Prévio não vinculante dos Tribunais de Contas, e a julgamento definitivo, político e posterior, do Parlamento (art. 71, I c/c 49, IX, da Constituição Federal), que poderá ou não seguir as recomendações técnicas das Cortes de Contas.

I.4. Distinção entre Contas do Governo e Contas de Gestão

Inicialmente, devo ressaltar que, para o cumprimento do dever de prestar contas, o Chefe do Executivo Estadual deve demonstrar a atuação governamental e seus resultados no exercício financeiro, evidenciando a realização do Orçamento, dos Planos e Programas de Governo; o cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais de gastos com Saúde, Educação, Pessoal e Endividamento, dentre outros. São contas globais, que objetivam demonstrar o retrato da situação das finanças do Estado. Submetem-se a Parecer Técnico Prévio não vinculante dos Tribunais de Contas, e a julgamento definitivo, político e posterior, do Parlamento (art. 71, I c/c 49, IX, da Constituição Federal), que poderá ou não seguir as recomendações técnicas das Cortes de Contas.

A Constituição define, no *caput* de seu artigo 71, a missão dos Tribunais de Contas em auxiliar o Legislativo no exercício do Controle Externo. Portanto, o Tribunal de Contas auxilia o Legislativo, o que é diferente de afirmar que é órgão auxiliar do Legislativo. Essa atribuição, apesar do rol de competências enumerado naquele dispositivo, é materializada principalmente com a análise das Contas do Governo, consubstanciada na emissão de Parecer Prévio, que auxiliará o Parlamento em sua decisão sobre a Prestação de Contas anual das realizações do Chefe do Executivo.

Definindo o conceito, o Superior Tribunal de Justiça, em lição no Recurso em Mandado de Segurança nº 11060 / GO, dispõe em relação às Contas do Governo:

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

Com efeito, o relatório sobre as Contas do Governo tem como escopo, a partir dos diversos demonstrativos contábeis e extra contábeis que integram os respectivos autos, informar acerca da gestão pública, enfocando seus aspectos orçamentários e financeiros, que têm implicação direta nas variações e no saldo do patrimônio público, bem como nas conjunturas econômica e social locais. Essas aferições, além de quantitativas, precisam informar acerca da “qualidade do gasto público”, verificando a adequação das despesas escrituradas com o real objeto do gasto limitado.

Assim, em razão de sua natureza e da competência dos Tribunais de Contas, a análise técnica das Contas do Governo é uma apreciação prévia, que servirá como subsídio para que o Parlamento proceda ao posterior julgamento, 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 Estado¹. Por esse motivo, um parecer favorável às Contas do Governo também não conduz à aprovação automática de todas as Contas dos Ordenadores de Despesas do respectivo ente federativo, incluindo aí as do próprio Chefe do Poder Executivo, quando atua como ordenador.

Importante ressaltar que o Parecer Prévio das Contas do Governo tem caráter estritamente técnico e auxiliar, não importando em vinculação para a decisão do Legislativo, a qual possui caráter político e definitivo². Em razão desse cunho político do julgamento pelo

¹ 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 do 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).

² O julgamento das Contas do 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.

Parlamento, nada obsta que sua palavra final seja contrária ao parecer do Tribunal de Contas, mesmo que este demonstre as mais diversas irregularidades.

Situação diversa ocorre com as análises de Contas de Gestão (Prestação de Contas de Ordenador de Despesas, segundo os normativos desta Corte de Contas), as quais não se confundem com as Contas do Governo. Também de competência dos Tribunais de Contas, as Contas de Gestão são previstas no inciso II do artigo 71 da Constituição Federal, segundo o qual compete ao Tribunal de Contas da União, e simetricamente aos dos Estados e dos Municípios ***“julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”***.

Também definido pelo Superior Tribunal de Justiça, o conceito de Contas de Gestão no Recurso em Mandado de Segurança nº 11060 / GO:

Referem-se aos atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos chefes, e demais responsáveis, de órgãos e entidades públicas, tais como: admitir pessoal, aposentar, licitar, contratar, empenhar, liquidar, pagar (assinar cheques ou ordens bancárias), inscrever em restos a pagar, conceder adiantamentos, etc.;

É julgamento essencialmente técnico, ou seja, obedece a parâmetros de ordem técnico-jurídica, tem, substancialmente, o objetivo de efetivar a reparação de dano ao patrimônio público.

Ao contrário da verificação de atuação governamental que ocorre em nível macro das Contas do Governo, nas Contas de Gestão são analisados atos administrativos de forma mais individualizada, como para a arrecadação de receitas, ordenamento de despesas, realização de licitações, contratações, empenho, liquidação, pagamento de despesas, admissão de pessoal e concessão de aposentadoria. Assim, diversamente das Contas do Governo, as análises de Contas de Gestão devem versar sobre gerência de recursos com a especificidade típica de cada ato verificado, de quaisquer que sejam seus responsáveis Ordenadores de Despesas, sejam eles ou não o Chefe do Executivo, com periodicidade anual ou não.

Os efeitos da atuação do Tribunal, nas Contas do Governo e nas Contas de Gestão, são distintos por disposição da própria Carta Magna que, sem utilizar vocábulos ao acaso, estatui que os Tribunais de Contas “apreciem” as Contas do Governo e “julguem” as Contas

de Gestão. Enquanto a apreciação pelo Parecer Prévio das Contas do Governo é instrumento que subsidia a decisão do Legislativo, os acórdãos de julgamento de Contas de Gestão exercem verdadeira função judicante sobre os atos administrativos que analisam, verificando legalidade do processamento das despesas, regularidade dos atos e contratos administrativos, economicidade e destinação dos gastos públicos, bem como detectando se o gestor público praticou ato lesivo ao erário.

Em conclusão, enquanto o Parecer Prévio das **Contas do Governo** é elaborado em um plano global, à luz da adequação financeira ao Orçamento, analisando-se os Programas de Governo de forma qualitativa e o cumprimento dos dispositivos legais e constitucionais pertinentes aos gastos obrigatórios, sua aprovação não significa a regularidade integral de toda e qualquer despesa realizada pelo ente federativo em análise. Por sua vez, os julgamentos dos atos administrativos, apresentados nas aferições de **Contas de Gestão** abrangem, pormenorizadamente, ato a ato, as Prestações de Contas dos Ordenadores de Despesas, em momentos e processos distintos do presente, razão pela qual a confusão entre as duas espécies de Prestações de Contas pode incorrer em erro crasso quando em documentos de caráter técnico.

Finalmente, tendo por finalidade proporcionar, à Sociedade, uma visão fundamentada, adequada e objetiva da gestão dos recursos públicos do Estado do Rio de Janeiro, no exercício financeiro de 2015, é apresentado, a seguir, o Relatório e o projeto de Parecer Técnico Prévio deste Tribunal onde são destacados os aspectos relevantes relativos a funções 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, sendo o Parecer Técnico Prévio uma das mais importantes ações dentre todas as atribuições deste Tribunal de Contas.

II. Resumo

Este capítulo oferece um breve relato sobre os principais pontos abordados no decorrer da análise, com destaque para os Resultados das Execuções Orçamentária e Patrimonial e para a apuração dos limites e vinculações constitucionais e legais.

São evidenciados, ainda, fatos de outros exercícios e gestões que afetaram os resultados do exercício analisado e diversos aspectos da gestão dos recursos públicos, do Plano de Governo e das políticas públicas do exercício.

Gestão Orçamentária

Planejamento Governamental

Os instrumentos integrantes do Sistema de Planejamento Governamental referentes ao exercício de 2015 compreendem:

- O Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015, instituído pela Lei Estadual nº 6.126, de 28 de dezembro de 2011 e revisado pela Lei Estadual nº 6.954, de 14 de janeiro de 2015, para o exercício de 2015;
- As Diretrizes Orçamentárias, estabelecidas na Lei Estadual nº 6.861, de 15 de julho de 2014; e
- O Orçamento geral do Estado do Rio de Janeiro para o exercício de 2015, aprovado pela Lei Estadual nº 6.955, de 13 de janeiro de 2015.

A Lei Orçamentária previu uma Receita Bruta de R\$90.311,43 milhões, que, após a estimativa das deduções da Receita, estimou a Receita e fixou a Despesa em R\$82.804,02 milhões, incluídas Receitas e Despesas Intraorçamentárias. Quando da publicação das metas bimestrais, foi prevista uma arrecadação de R\$70.852,31 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\$87.379,76 milhões, destacando-se que em 2015 houve contingenciamento orçamentário de R\$13.651,12 milhões, equivalente a 15,62% 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, evidenciou a existência de exceções ao limite previsto na Lei Orçamentária, tais como as contidas no art. 6º desse diploma legal, implicando na abertura de créditos ilimitados, em desacordo com as disposições contidas no art. 167, inciso VII, da Constituição Federal, contrariando entendimento desta Corte de Contas já manifestado em Pareceres emitidos após análise de Contas de Governo de exercícios pretéritos.

Resultado da Execução Orçamentária

Na análise do Balanço Orçamentário, o Resultado da Execução Orçamentária de 2015, constituído pela diferença entre a Receita arrecadada e a Despesa empenhada, apresentou déficit, em montante de R\$4.070,26 milhões. Considerando a Despesa liquidada como parâmetro para esse cálculo, o montante do déficit foi de R\$3.737,23 milhões.

Execução da Receita

A análise da arrecadação da Receita do Estado demonstra que a queda real de 9,44% em relação ao arrecadado no exercício anterior só não foi maior devido às Receitas Extraordinárias com saques de Depósitos Judiciais, no valor de R\$7,19 bilhões, que corresponderam a 9,67% do total arrecadado pelo Estado em 2015.

Com as Receitas Extraordinárias, a Receita Arrecadada em 2015 alcançou R\$75,60 bilhões, superando em 3,19% a meta estabelecida no início do ano, devendo-se ressaltar que a meta já havia sofrido um corte de R\$12,59 bilhões em relação à prevista na Lei Orçamentária.

Dívida Ativa

Segundo dados encaminhados pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, o Estado encerrou o exercício de 2015 com um saldo equivalente a R\$59.142,29 milhões em Dívida Ativa, apresentando um crescimento de cerca de R\$4.152,68 milhões, em relação a 2014.

Em 2015, o valor total recebido oriundo do estoque da Dívida Ativa apresentou aumento real de 29,12% comparado com o exercício anterior. O que mais impactou essa variação foi o aumento na Receita arrecadada (R\$442,03 milhões em 2014 e R\$695,48 milhões em 2015, em valores históricos), que correspondeu a um aumento real de 47,18%.

Os cancelamentos e remissões em 2015 tiveram diminuição real de 42,21%, comparando com o exercício de 2014. Tal variação foi especialmente influenciada pelos cancelamentos, os quais respondem pela maior parte do montante (redução de 60,07%, em termos reais).

Nesse cenário, em 2015, o total de ingressos correspondeu, em termos reais, a 32,80% do total de deduções efetuadas no estoque da Dívida Ativa, abaixo dos cancelamentos de créditos (incluindo remissões), que representaram 67,20% das baixas no estoque.

Com relação ao ajuizamento de certidões de Dívida Ativa em 2015, verifica-se aumento da relação valor ajuizado/número de certidões de Dívida Ativa ajuizadas, tanto na capital, quanto no interior, o que pode sugerir a concentração da cobrança nos maiores devedores.

Execução da Despesa

A Despesa liquidada total do Governo do Estado no exercício de 2015, excluídas as Despesas Intraorçamentárias e as provenientes de Empresas Públicas consideradas não

dependentes (CEDAE, Imprensa Oficial e Agência Estadual de Fomento - AGERIO), totalizou R\$ 73.628,39 milhões, incluindo como despesa orçamentária, às transferências legais e constitucionais aos Municípios, tendo em vista que a Lei Orçamentária Anual - LOA não previu sua dedução da Receita, e o pagamento do contrato de cessão de créditos de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural, uma vez que a dedução da Receita difere da metodologia tradicionalmente utilizada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, além de não figurar nas hipóteses previstas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

Observou-se que a Despesa total liquidada em 2015 foi 4,42% menor, em termos reais, do que a do exercício anterior, equivalente a uma redução de despesas de R\$3,57 bilhões, em valores atualizados.

O maior valor de Despesa liquidada pelo Poder Executivo, excluídos os “Encargos Especiais do Estado” foi executado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, responsável por 18,86% das despesas liquidadas, cabendo registrar que as despesas previdenciárias distorcem a análise da despesa desse Órgão, pelo seu volume.

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. As Funções “Encargos Especiais” e “Previdência Social” representaram 47,21% das despesas liquidadas em 2015.

Quanto às demais, observou-se que, nos últimos exercícios, foi priorizada a execução de despesas nas Funções “Segurança Pública” e “Transportes”, cujos valores reais aplicados apresentam tendência de crescimento ao longo dos anos.

Os Programas constituem instrumentos de organização da ação governamental, voltados para o alcance de objetivos estabelecidos nos instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal. Do total dos 187 Programas constantes da atualização do Plano Plurianual 2012-2015 analisado, 18 não chegaram a ser executados e 100 tiveram execução abaixo de 50%.

As fontes que compõem os recursos não vinculados financiaram 75,14% das despesas liquidadas no exercício de 2015. Dos recursos não vinculados, 47,64% foram executados por recursos ordinários provenientes de impostos. Cabendo destacar que a execução das Funções "Segurança Pública", "Saúde", "Judiciária" e "Educação", em conjunto, representou 61,26% das receitas liquidadas nessa fonte. Por fim, observou-se que 33,23% das Fontes de Recursos vinculados foram executados por "Operações de Crédito através do Tesouro".

Gestão Financeira

A análise da Gestão Financeira do Estado do Rio de Janeiro demonstra que, no exercício de 2015, houve dificuldade de financiamento para manter o nível de prestação de serviços pelo Governo.

O Balanço Financeiro demonstra que houve Resultado negativo e que o valor do saldo em espécie decresceu, em relação ao exercício anterior, em R\$1.143,41 milhões, influenciado pelo comportamento das Receitas e Despesas Orçamentárias.

Ao avaliar o fluxo de caixa, observa-se que o fluxo líquido negativo das atividades de investimentos foi o fator preponderante para a diminuição dos valores em "Caixa e Equivalente de Caixa". Neste fluxo, o ingresso de R\$1.395,31 milhões não foi suficiente para o desembolso total de R\$5.635,60 milhões.

Foi evidenciado, ainda, que, apesar de o Estado do Rio de Janeiro ter recorrido às linhas de Operações de Crédito, não foi possível alcançar Resultado Financeiro superavitário no exercício.

Gestão Patrimonial

O exame do Balanço Patrimonial evidencia um Passivo Real a Descoberto de R\$75.669,39 milhões que, comparado ao saldo negativo de 2014, de R\$164.309,91 milhões, indica um decréscimo deficitário do Passivo Real a Descoberto em 53,95%, explicado

principalmente pela diminuição no Passivo Não Circulante, de 41,77%, devido, dentre outros fatores, à diminuição das "Provisões Matemáticas Previdenciárias", no montante de R\$142.595,26 milhões.

No tocante à diferença entre o Ativo e o Passivo Financeiros, apurada no Balanço Patrimonial, verifica-se um Resultado Financeiro deficitário em R\$313,65 milhões, enquanto o Resultado Financeiro do exercício anterior foi superavitário em R\$3.881,15 milhões.

Em relação ao Resultado Patrimonial do exercício, como consta na Demonstração das Variações Patrimoniais, apurou-se um déficit de cerca de R\$28.320,89 milhões, 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, no exercício de 2015, foi de R\$51.224,32 milhões, tendo sido fortemente influenciado pela realização de receitas extraordinárias, decorrentes do saque de depósitos judiciais, no valor R\$ 6.770,89 milhões.

A Receita Corrente Líquida de 2015 apresentou um aumento de 1,41% em relação ao exercício anterior.

Despesas com Pessoal

De acordo com os dados enviados a esta Corte, componentes das presentes Contas de Governo, e com a publicação do Anexo 1 do Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal, do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015, o total da Despesa com Pessoal **Consolidado** do Estado, no exercício de 2015, representou **43,14%** da Receita Corrente Líquida, sendo **37,62%** (considerando o valor total liquidado das Organizações Sociais) pertinentes ao Poder Executivo, percentuais estes inferiores aos gastos máximos

estabelecidos no artigo 19, inciso II e artigo 20, inciso II, alínea "c", ambos da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, respectivamente, 60% e 49%.

Dívida Consolidada

O total da Dívida Consolidada do Governo do Estado atingiu R\$108.059,41 milhões ao final de 2015, apresentando variação nominal positiva de 19,62% em relação ao saldo observado em 2014, equivalente a um acréscimo de R\$17.727,52 milhões em termos absolutos.

O Refinanciamento da Dívida com a União respondeu por 64,83% do total da Dívida Estadual. O montante proveniente de Operações de Crédito, por sua vez, foi responsável por 34,03% do total, tendo crescido 50,92% em relação ao exercício anterior, influenciado principalmente pelo reajustamento das dívidas em dólar.

A Dívida Consolidada Líquida atingiu o montante de R\$101.175,15 milhões ao final de 2015, equivalente a 197,51% da Receita Corrente Líquida. Embora esteja dentro do limite de 200% estabelecido pela Resolução nº 40/01, do Senado Federal, foi ultrapassado o limite de alerta de endividamento de 180%, previsto no inciso III, §1º do art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A evolução da Dívida Estadual, no período 2011-2015, demonstrou aumento expressivo da Dívida Consolidada em R\$43.465,10 milhões, representando um aumento nominal de 67,80%.

Outros fatores relevantes se relacionam diretamente com o aumento da Dívida Pública Estadual: (i) a não obtenção de superávits primários suficientes para estabilizá-la, destacando-se que, desde 2012, o Governo do Estado vem apresentando expressivos déficits primários; (ii) a aceleração do IGP-DI (utilizado na correção da dívida com a União); (iii) a manutenção de valores expressivos de emissão em novas Operações de Crédito; e (iv) a depreciação cambial, fazendo aumentar o valor das obrigações decorrentes das dívidas contraídas em outras moedas.

Operações de crédito

O Governo do Estado realizou Operações de Crédito que atingiram o valor total de R\$4.994,87milhões, o que corresponde a uma redução de R\$2.610,62 milhões em relação ao exercício de 2014.

As Operações de Crédito Internas representaram 76,56% do total, enquanto as Operações de Crédito Externas, 23,44%.

Entre as Receitas de Operações de Crédito arrecadadas em 2015, somente o "Programa do Metrô Linha 4" responde por 46,44% dos recursos de Operações de Crédito do exercício.

O limite constitucional do art. 167, inciso III, da Constituição Federal ("Regra de Ouro") foi cumprido integralmente, com as Despesas de Capital superando as Receitas de Operações de Crédito em R\$5.098,75 milhões.

O total das Operações de Crédito sujeitas ao limite representou 5,2% da Receita Corrente Líquida, cumprindo o limite máximo de 16% definido no inciso I, art. 7º, da Resolução nº 43, de 26 de dezembro de 2001, do Senado Federal. As Operações de Crédito não sujeitas ao limite atingiram o valor de R\$2.327,20 milhões, ou 4,55% da Receita Corrente Líquida no exercício.

Precatórios e Sentenças Judiciais

Em 14/03/2013, o Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.357/DF, reputando inconstitucional a criação do Regime Especial para Pagamento de Precatórios. Em sede de análise quanto à modulação dos efeitos da decisão (24/03/2015), o Supremo Tribunal Federal decidiu estender o Regime Especial de Pagamento de Precatórios por cinco anos, a contar de janeiro de 2016. Em 2015, apenas R\$2,59 milhões de Precatórios foram liquidados seguindo essa sistemática, acenando o Governo do Estado com o gradual abandono do Regime.

Através da Lei Complementar Estadual nº 147/2013, com as alterações promovidas pela Lei Complementar Estadual nº 163/2015, o Governo do Estado previu a possibilidade de utilização dos depósitos judiciais e extrajudiciais, limitada a 25% do saldo dos recursos disponíveis, para pagamento de Precatórios e requisições de pequeno valor. Em 2015, ingressaram R\$120,29 milhões em recursos dessa origem.

No total, em 2015 foram efetuados pagamentos de Precatórios no montante de R\$441,37milhões.

Deve ser destacado que, após queda registrada em 2013 e 2014 – decorrente da Lei Complementar Estadual nº 147/2013, que autorizou o uso dos depósitos judiciais para pagamento de Precatórios, o estoque, deduzidas as Compensações com Dívida Ativa, voltou a subir em 2015 (34,79%).

Uma das razões para esse incremento pode residir na queda da disponibilidade dos depósitos judiciais. Assim, o Estado do Rio de Janeiro deverá adotar medidas que garantam o pagamento de Precatórios nos termos do art. 100 da Constituição Federal, evitando a retomada do estoque a antigos padrões.

Garantias

O total do saldo das Garantias concedidas pelo ERJ em 2015 foi de R\$66,07milhões, o que corresponde a 0,13% da Receita Corrente Líquida - RCL, dentro do limite fixado no artigo 9º da Resolução nº 43/01, do Senado Federal - 22% da RCL. Não foram exigidas contragarantias pelo Governo do ERJ no período.

Resultados Nominal e Primário

No exercício de 2015, foi apurado um Déficit Primário de R\$3.957,62 milhões, ultrapassando, negativamente, o Déficit inicialmente previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e alterado pela Lei Orçamentária Anual, que foi da ordem de R\$2.820.43. Em comparação com 2014, houve redução no Déficit Primário, de 46,08% em valores correntes.

O Resultado Nominal foi um Déficit de R\$19.309,61 milhões, resultando no aumento da Dívida Fiscal Líquida neste montante, tendo excedido em 126% a meta inicial fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias, alterada pela Lei Orçamentária (R\$8.531,96 milhões).

O tamanho do Déficit poderia ser ainda mais elevado, não fosse a utilização pelo Estado do Rio de Janeiro, em 2015, de receita extraordinária do Fundo de Depósitos Judiciais, contabilizados como "Outras Receitas Correntes", no valor total de R\$6.770,89 milhões, o que representou 13,28% das Receitas Primárias (R\$50.971,13 milhões) realizadas em 2015.

O resultado da expansão da política fiscal dos últimos exercícios é um endividamento muito elevado, que afeta o equilíbrio fiscal intertemporal do Governo do Estado, tornando as finanças mais vulneráveis em momentos de crise de arrecadação, como o vivenciado no exercício de 2015.

Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar

O Estado do Rio de Janeiro apresentou, no exercício de 2015, Disponibilidade de Caixa líquida de R\$33,02 milhões. Observou-se que diversas Fontes de Recursos apresentaram, isoladamente, resultados negativos, totalizando R\$5.386,06 milhões de déficit (R\$278,16 milhões em Recursos Vinculados e R\$5.107,90 milhões em Recursos Não Vinculados). No RIOPREVIDÊNCIA, foi evidenciado um Déficit de R\$48,25 milhões.

Ao analisar a Disponibilidade de Caixa líquida do Poder Executivo, observou-se Disponibilidade deficitária em R\$1.396,72 milhões, configurando assunção de obrigações acima do montante dos recursos obtidos.

Quanto aos Restos a Pagar, o Poder Executivo inscreveu, no exercício de 2015, o montante de R\$5.631,65 milhões, sendo R\$5.490,80 milhões Processados e R\$140,85 milhões, Não Processados. O RIOPREVIDÊNCIA inscreveu o valor de R\$10,71 milhões no exercício.

Devido à indisponibilidade de caixa líquida, o Poder Executivo cancelou empenhos não liquidados, no montante de R\$403,17 milhões.

Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos

A Receita de Alienação de Bens arrecadada em 2015, de R\$1.084,01 milhões, foi influenciada basicamente pela securitização da carteira do Fundo Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social - FUNDES, cujo valor de R\$1.060,33 milhões foi registrado como Alienação de Bens Móveis.

A Despesa Executada com esses recursos totalizou R\$1.074,68 milhões. Desse total, 98,66% (R\$1.060,33 milhões) foram utilizados para Amortização da Dívida e 1,34% (R\$14,36 milhões) foi utilizado para manutenção do RIOPREVIDÊNCIA, verificando-se o cumprimento do art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto ao controle do patrimônio imobiliário, apurou-se que a avaliação dos imóveis de propriedade do Estado vem sendo feita de forma gradativa, carecendo, no entanto, do estabelecimento de metas para os próximos exercícios.

Cabe mencionar que o cronograma apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro assinalou prazo até o final do exercício de 2018 para efetuar a implementação de tais procedimentos, estando de acordo com a Portaria STN nº 548, de 24/09/2015, que fixou prazo para a implementação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais relativos à reavaliação e redução ao valor recuperável dos bens imóveis (exceto bens do patrimônio cultural e de infraestrutura) até o exercício de 2019, com verificação pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI – no exercício de 2020.

Vinculações Constitucionais

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

No exercício de 2015, o valor aplicado – Despesa Liquidada – pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino foi de R\$ 9.015.498.426 correspondendo a **25,99%** do total da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais, ficando, portanto, acima do limite mínimo de 25%, previsto no art. 212 da Constituição Federal.

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

O Governo do Estado do Rio de Janeiro, no exercício de 2015, cumpriu o limite mínimo de 60% estabelecido no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07, aplicando 90,05% dos recursos anuais e totais do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais de magistério da Educação básica. Da mesma forma, cumpriu o limite mínimo de 95% de aplicação dos recursos recebidos do FUNDEB disposto no art. 21 da referida lei, tendo aplicado, dentro do mesmo exercício, 97,57%.

Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do ERJ (FAPERJ)

No exercício de 2015, o Estado do Rio de Janeiro **cumpriu** o limite mínimo de destinação de recursos à FAPERJ, instituído pelo art. 332 da Constituição do Estado, de 2% da Receita Tributária do exercício, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais. Merece ser destacada a necessidade de repasse, em favor da FAPERJ, de Créditos a Receber do Estado - obrigação de investimento na área de Ciência e Tecnologia que o Estado deveria ter promovido no passado e ainda não o fez.

Para alcançar tal objetivo, a metodologia de cálculo do cumprimento do limite constitucional será ajustada para a Execução Orçamentária do próximo exercício – aplicação na análise das Contas de Governo de 2017.

Tal ajuste consistirá na exclusão do montante de Restos a Pagar Processados cancelados dos valores das despesas a serem utilizados na apuração, conforme a metodologia de cálculo do cumprimento do limite de aplicação no FECAM.

Ações e Serviços Públicos de Saúde

No exercício de 2015, o valor aplicado – Despesa Liquidada – pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro com Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde foi de R\$4.268.853.264, correspondendo à **12,31%** do total da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais, ficando, portanto, acima do limite mínimo de 12% previsto pelo inciso II do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e regulamentado pela Lei Complementar Federal nº 141, de 16/01/2012

Não obstante o mencionado cumprimento, o Estado do Rio de Janeiro continua executando Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde sem movimentá-las, em sua totalidade, pelo Fundo Estadual de Saúde, exigência prevista no parágrafo único do art. 2º c/c arts. 14 e 16, da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Fundo de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais (FECF)

A análise da execução dos recursos do FECF não evidenciou realização de Despesas que não se relacionassem às finalidades do Fundo, restando atendidas as disposições do art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do art. 3º da Lei Estadual nº 4.056, de 30 de dezembro de 2002.

Foram aplicados 19,74% da Receita arrecadada que formou o FECF, em Despesas com Pessoal nas ações que utilizam recursos do Fundo, restando cumprido o disposto no §4º do art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02, que estabelece o limite de 20% daquelas receitas.

Também foi atendido o percentual mínimo de 10% das receitas do FECP, a serem destinadas ao Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHIS, conforme disposto no §3º do art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02, uma vez que essa destinação atingiu, no exercício de 2015, a 10,04% daquelas receitas.

O Estado do Rio de Janeiro apresentou “Estudo de Impacto Gerado pela Aplicação dos Recursos do FECP na qualidade de Vida da População Fluminense – Exercício 2015”, apresentando a evolução de diversos indicadores de pobreza e desigualdade entre 2011 e 2013, cabendo destacar: a redução do Índice de Gini – que avalia o nível de concentração de renda; e a diminuição da razão entre a renda domiciliar dos 10% mais ricos e a dos 20% mais pobres.

Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM)

No exercício de 2015, o Estado do Rio de Janeiro cumpriu com a obrigação de aplicar, no FECAM, montante no mínimo equivalente às receitas vinculadas ao Fundo, dispostas no art. 263 da Constituição do Estado, conforme a seguir demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 1

	R\$1,00
Descrição	Valor
Despesas liquidadas na unidade orçamentária “Fecam” (fontes de recurso 01, 04 e 97)	332.690.922
(-) RPP de exercícios anteriores cancelados em 2015	4.883.940
(-) Despesas liquidadas com recursos da fonte 97 (receitas não vinculadas ao Fecam)	328.849
Total despesas liquidadas com recursos vinculados ao Fecam	327.478.133
Mínimo a aplicar, de receitas vinculadas ao Fecam (royalties petróleo pós-sal, recursos hídricos e demais recursos minerais - 5%; e royalties petróleo pré-sal - 10%)	326.300.889
Valor aplicado a maior	1.177.244

Fonte: SIG.

Rioprevidência

Em 2015, o Resultado Previdenciário do Plano Financeiro foi deficitário na ordem de R\$1.057,86 milhões, invertendo a situação superavitária verificada no exercício anterior (R\$63,70 milhões).

Esse resultado é decorrente da diminuição das Receitas Previdenciárias, em comparação com 2014, principalmente pela queda na receita oriunda dos *royalties* e participações especiais, da ordem de R\$ 1,7 bilhão, bem como pelo aumento das deduções das respectivas receitas, decorrentes da operação de antecipação do recurso.

No exercício de 2015 ocorreu, ainda, o ingresso de recursos relativos à operação de saques de depósitos judiciais e extrajudiciais, conforme citado anteriormente, que representou 51,67% das receitas próprias do Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA no exercício, não sendo suficiente, no entanto, para elidir o Déficit.

Percebe-se que a cobertura da insuficiência financeira, através de antecipações de Receitas, compromete o fluxo de caixa de receitas futuras e a liquidez do Regime Próprio. Exemplificando, a dedução das receitas de *royalties* e participações especiais, referentes à antecipação realizada em 2014, atingiu o montante de R\$1.734,97 milhões.

O Relatório Atuarial do Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA, referente ao exercício de 2015, encaminhado ao Ministério da Previdência Social – MPS, apurou um Passivo Atuarial a descoberto de R\$180,8 bilhões. Porém, a conclusão do relatório atuarial não contemplou a elaboração do plano de equacionamento do referido deficit, mas apenas a previsão de complementação do deficit financeiro corrente, apesar do artigo 18 da portaria MPS 403/08 determinar 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 anos.

Já o total das Receitas do Plano Previdenciário, arrecadadas no exercício de 2015, foi de R\$181,56 milhões, sendo R\$164.835.050 oriundas de Receitas de Contribuição (servidor e patronal), e R\$16.722.612 procedentes de Receitas Patrimoniais, representando um

aumento de 105,16%, em termos reais, no total das Receitas arrecadadas pelo Plano Previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA em 2015, em relação ao exercício anterior.

Ressalte-se que o Estado do Rio de Janeiro, por meio da Lei Estadual nº 6.243/ 2012, criou a Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro – RJPrev, constituindo o Regime de Previdência Complementar, de caráter facultativo, destinado ao custeio da aposentadoria dos servidores públicos civis que ingressaram no Serviço Público Estadual a partir de 04/09/2013 ou para aqueles que vierem a optar pelo Regime.

Entretanto, não foi identificada, nas Contas de Governo de 2015, qualquer informação acerca dos registros dos Ativos e Passivos da Fundação RJPrev, a não ser menção superficial sobre o Balanço Consolidado do RIOPREVIDÊNCIA.

Benefícios Fiscais

O total de benefícios fiscais de ICMS no Estado do Rio de Janeiro, focalizados por sua relevância quantitativa e cuja fruição é controlada por obrigação acessória - Documento de Utilização de Benefícios Fiscais - DUB-ICMS, a contar de 2007, totalizou o montante de R\$ 185.850.19 milhões, sendo que a Secretaria de Estado de Fazenda considera como Renúncia efetiva o valor de R\$47.065,08 milhões.

Cabe destacar que a evolução nos mecanismos de Controle da Secretaria de Estado de Fazenda, referentes aos benefícios fiscais, mostra-se insatisfatória, posto que já se passou uma década desde as primeiras Determinações, visando ao aprimoramento dos procedimentos de Controle da Secretaria, proferidas pelo Corpo Deliberativo deste Tribunal, bem como 15 anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Um exemplo da evolução insatisfatória dos mencionados mecanismos de Controle é o fato de o Sistema DUB-ICMS, passados oito anos de vigência da obrigação acessória, ainda conter fragilidades básicas, como a ausência de crítica às declarações enviadas.

Outro empecilho ao controle efetivo dos benefícios fiscais que merece destaque reside no fato de a concessão dar-se a partir de diferentes instâncias (Poderes Executivo e

Legislativo) e instrumentos (convênios, decretos e leis), e parte das normas concessivas não ser submetida à Superintendência de Tributação, Órgão vinculado à Secretaria de Estado de Fazenda, que tem por atribuição, dentre outras, a análise da legislação tributária.

Temas em Destaque

Gestão da Educação

Em 2015, as Despesas Liquidadas na Função "Educação" foram mantidas no mesmo patamar do exercício anterior, em valores absolutos. Contudo, isso acarretou uma elevação da participação da Função "Educação" nos gastos totais do Estado para 10,58%, uma vez que o orçamento total do Estado do Rio de Janeiro sofreu redução em seu valor total, se comparado a 2014.

Do total aplicado na Função Educação (R\$6.941,48 milhões), a maior parcela (72,8%) destinou-se a Gastos com Pessoal e Encargos Sociais. Quanto às despesas com infraestrutura, houve decréscimo, no percentual relativo e mesmo em valores absolutos, das despesas com o grupo de despesas "Investimentos" (R\$92 milhões), que atingiram patamares abaixo dos verificados no exercício de 2010 (R\$242 milhões).

O quantitativo de professores foi reduzido, em números absolutos, em relação a 2014 (de 72.214 para 70.961). O número de alunos matriculados sofreu redução ainda maior (de 812.532 para 772.773), acarretando que a relação aluno/professor passasse de 11,25, em 2014, para 10,89, em 2015.

A redução do número de matrículas pode ser atribuída a fatores como a municipalização do ensino fundamental - eis que a diminuição do número de matrículas do ensino médio não foi tão acentuada -, e mesmo a um ajustamento da população da faixa etária escolar. Também influenciaram na redução de matrículas em 2015 as altas taxas de reprovação e de evasão escolar em 2014, comparativamente aos demais Estados da Região Sudeste.

Quanto à qualidade e efetividade da Educação, segundo resultados dos indicadores de desempenho de 2013, o Estado do Rio de Janeiro apresenta evolução desde a primeira divulgação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

Os resultados das provas aplicadas e do referido indicador em 2015 não foram ainda divulgados.

Quanto aos índices regionais, mensurados em avaliações do Programa de Educação do Estado do Rio de Janeiro - IDERJ e IDERJINHO -, apesar de terem também apresentado evolução até 2013, não foi possível acompanhar os últimos resultados, uma vez que não foram ainda disponibilizados os índices relativos aos exercícios de 2014 e 2015.

Por fim, o Plano Estadual de Educação, que deveria ter sido elaborado ou adequado até 25.06.15, por força do prazo disposto no art. 8º da Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, ainda não teve sua lei aprovada, sendo o Estado do Rio de Janeiro o único da Federação que não possui sequer o projeto de lei elaborado.

Gestão da Saúde

O Estado do Rio de Janeiro apresenta problemas na efetivação da sua missão, principalmente relacionados à condução da Política de Saúde e ao apoio aos Municípios, tanto tecnicamente, quanto financeiramente.

Sob o aspecto financeiro, verificou-se que foram transferidos aos Municípios apenas cerca de 3% das despesas liquidadas na Função "Saúde" em 2015. Desse montante, apenas 0,2% foi destinado a Ações de Atenção Básica.

Sob o aspecto técnico, tem-se que o Estado assumiu um papel de executor de Serviços de Saúde e o fez transferindo a gestão das unidades ao setor privado, por meio dos Contratos de Gestão com Organizações Sociais. Não executa diretamente os serviços, nem coordena a Política de Saúde. Por fim, possui um gasto elevado sem apresentar melhora nos resultados dos indicadores, o que demonstra ineficiência no processo de gestão que realiza.

Os resultados das Ações e Serviços Públicos de Saúde, demonstrados por indicadores de Saúde selecionados demonstram que, na Região Sudeste, o Estado do Rio de Janeiro é o que apresentou os piores índices de Saúde em 2014. Os mesmos indicadores apresentaram piora significativa em 2015 e apontam para dificuldades e diferenças entre as Regiões de Saúde no Estado do Rio de Janeiro, nos três níveis de Atenção, tanto na cobertura, quanto no acesso e atendimento da população, com destaque (negativo) para a Atenção Básica.

A causa mais facilmente evidenciável para o mencionado destaque negativo encontra-se na priorização dos recursos estaduais para execução de Serviços de Média e Alta Complexidade ambulatorial e hospitalar, em detrimento da Atenção Básica. Em 2015, os gastos na Subfunção "Assistência Hospitalar e Ambulatorial" representaram 74,57% do total de gastos do ERJ na Função "Saúde", enquanto que os gastos na Subfunção "Atenção Básica" representaram, apenas, 0,10% do referido total.

Dos gastos com as Organizações Sociais de Saúde – OSS - em 2015, cerca de 95% - pouco mais de R\$2 bilhões ocorreu na Subfunção "Assistência Hospitalar e Ambulatorial", o que representa mais de 48% da despesa nessa Subfunção, ou seja, do total gasto com Ações ambulatoriais e hospitalares quase metade foi utilizada para custear os Contratos de Gestão das 47 unidades sob gestão das OSS.

Segurança

Em 2015, as despesas liquidadas na Função "Segurança Pública" tiveram aumento de 8,7% em comparação com o exercício anterior, em valores absolutos. Isso acarretou uma elevação ainda maior da participação da Função nos gastos totais do Estado, representando 15% de tudo que foi liquidado, sendo que a maior despesa foi no Programa de Gestão Administrativa, representando 83,32% do total gasto na Função e, especificamente, 78,25% com pagamento de pessoal.

Acompanhando a evolução dos crimes compreendidos na categoria de letalidade violenta, que abrange dentre outros, o homicídio doloso e latrocínio, relativo ao período 2011 a 2014 em cotejo com o ano de 2015, verifica-se que os números absolutos pioraram no

Estado do Rio de Janeiro, revelando, contudo, uma melhora na Capital, em detrimento as demais regiões.

A criação das Unidades de Polícia Pacificadoras - UPPs sinaliza um projeto vinculado eminentemente à cidade, para fortalecer e ampliar a imagem do Rio de Janeiro como um centro internacional de turismo, de negócios e de comércio. Não obstante, detectou-se, diante dos limitados recursos do Estado, ser impossível a instalação de UPPs em todas as suas favelas.

O Estado do Rio de Janeiro gasta mais do que inúmeros países da América do Sul em segurança, não alcançando resultados satisfatórios. Desta maneira, fica claro que o Estado necessita rever a sua relação com os serviços de segurança, racionalizando a gestão de seus recursos humanos, buscando alternativas junto à iniciativa privada, de modo a reduzir custos e descentralizar funções.

Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016

Os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, destarte, o primeiro a ser realizado na América Latina, contando com mais de 10.500 (dez mil e quinhentos) atletas de toda a comunidade esportiva e 205 Comitês Olímpicos nacionais, serão, durante o período compreendido entre 05 de agosto e 18 de setembro do corrente ano, realizados no Município do Rio de Janeiro.

Trata-se do maior evento esportivo do planeta, uma vez planejado e, logicamente, bem administrado, pode, indiscutivelmente, motivar o desenvolvimento da Cidade-Sede, sendo este o retorno esperado a partir dos investimentos feitos para a sua realização.

Os investimentos feitos pelo Governo do Estado estão concentrados no Plano de Políticas Públicas – Legados, e as atenções do presente estudo estarão voltadas para a exaustão das ações empreendidas pelo ente político no âmbito das obras da Linha 04 do Metro, bem como no projeto de despoluição do sistema hidrográfico onde ocorrerão as competições aquáticas.

Nesse sentido, o exame das contratações se dará a luz dos aspectos jurídico, financeiro, orçamentário e operacional, objetivando a verificação do efetivo cumprimento das normas estatuídas pela Constituição da República Federativa do Brasil, bem como pelos demais diplomas legais inerentes à espécie.

III. Panorama Econômico

Situação da Economia Mundial, Brasileira e do Estado do Rio de Janeiro

III.1. Introdução

Qualquer avaliação, especialmente aquelas realizadas a partir de dados quantitativos, precisa ser contextualizada. O conhecimento do cenário no qual determinado fenômeno acontece permite que se entenda alguns comportamentos. Deste modo, é importante que se conheça o contexto no qual o Mundo, o Brasil e o próprio Estado do Rio de Janeiro estiveram inseridos em 2015 para se possa compreender e explicar parte do comportamento dos entes públicos. Assim, é de extrema importância que, antes de se avaliar a evolução das contas públicas do Estado do Rio de Janeiro, se conheça o cenário que norteou o ano de 2015.

Deste modo, o objetivo desta análise é apresentar, de forma resumida, a evolução dos cenários econômico e financeiro, interno e externo, do Estado do Rio de Janeiro no ano de 2015, pois esta trajetória é indispensável para explicar parte do comportamento de alguns indicadores apurados a partir das contas estaduais. Para tanto, este estudo será dividido em 5 partes além da introdução: cenário mundial, cenário brasileiro, o Estado do Rio de Janeiro, Expectativas Futuras e Conclusões. Com isso espera-se situar o leitor quanto aos pontos mais importantes a serem levados em consideração ao se avaliar qualquer desempenho econômico-financeiro referente ao ano de 2015, independente de se tratar de uma avaliação de um ente público ou privado.

III.2. Cenário Mundial

O ano de 2015 ainda apresentou sequelas resultantes da crise mundial iniciada no final de 2007 e início de 2008. Apesar de ter sido verificado um abrandamento dos seus efeitos, principalmente nos EUA, algumas economias continuaram sofrendo com os

problemas de redução de crédito e diminuição do ritmo de crescimento global. Alguns integrantes da zona do Euro, como a Grécia, apresentaram forte retração e precisaram de fortes ajustes para não serem excluídos do bloco econômico.

Em adição aos problemas econômicos, agravaram-se alguns problemas sociais, sendo o principal a entrada dos refugiados muçulmanos que, segundo algumas fontes, representaram uma chegada de cerca de 750 mil pessoas entre janeiro e outubro, número equivalente a 3,6 a entrada total de refugiados de 2014. A evolução deste contingente populacional deve-se ao agravamento da instabilidade provocada pela guerra civil da Síria e tem afetado, principalmente, a Grécia e a Itália como principais portas de entrada para o velho continente, além de Alemanha, Hungria e Turquia, que recebem a maior quantidade de solicitações de asilo.

Outras economias importantes localizadas no continente asiático, como Japão e China, também sofreram quedas importantes ao longo do ano, fazendo com que 2015 apresentasse retração em relação ao desempenho do ano anterior. Como resultado, alguns países que vinham experimentando uma discreta melhora, voltaram a vivenciar quadros de retração ao longo do ano.

Deste modo, a última previsão realizada para o valor do PIB mundial em 2015 indica uma queda de 0,3 pontos percentuais, valor inferior ao verificado em 2014, de modo que o crescimento global deve voltar ao patamar de 2008, conforme demonstrado no Quadro 1 abaixo.

2011	2012	2013	2014	2015 (1)
4,2	3,4	3,3	3,4	3,1

Quadro 1: Variação Percentual do PIB Mundial
Fonte: Bacen; Observação: (1) Estimativa/Previsão

Os EUA, no entanto, apresentaram trajetória em sentido inverso, mantendo a tendência de crescimento de seu PIB, conforme quadro 2. A percepção de que, internamente, a economia norte americana já não precisa mais de tantos incentivos governamentais para manter-se em crescimento, aliada às pressões inflacionárias oriundas de um fortalecimento da demanda agregada, fizeram com que o FED, banco central norte americano, promovesse um aumento de 0,25 ponto percentual na taxa de juros básica da

economia americana, elevando a taxa de juros dos títulos dos EUA para 0,5% ao ano. Mudanças nesta taxa não ocorriam desde dezembro de 2008, apesar de os juros norte-americanos ainda estarem bem abaixo dos históricos 4,5% ao ano vigentes em 31 de outubro de 2007.

2011	2012	2013	2014	2015 (1)
1,6	2,2	1,5	2,4	2,6

Quadro 2: Variação Percentual Anual do PIB – EUA

Fonte: Bacen;

Observação: (1) Estimativa/Previsão

O ano de 2015 foi palco de muitas alterações nas taxas de juros básicas das principais economias mundiais, conforme demonstra o quadro 3. No entanto, apenas as taxas praticadas na Rússia e no Brasil possuem valores percentuais superiores a uma dezena, reforçando a ideia de que as economias emergentes dependem de elevadas taxas de juros para atrair investimento estrangeiro. A queda na credibilidade e na liquidez global disponível precisam ser compensadas com aumentos nos juros pagos, o que pode agravar questões intimamente relacionadas ao desempenho do setor público, uma vez que promove aumentos exponenciais no volume da dívida pública necessária para financiar deficits. Adicionalmente, estas taxas mais elevadas normalmente atraem capitais de curto prazo que, a qualquer sinal de instabilidade, resultam em saída expressiva dos capitais, diminuindo a possibilidade de financiamento do setor público.

taxa de juros banco central	região	percentagem	Data da última alteração
Juros FED	Estados Unidos	0,500 %	16/12/2015
Juros RBA	Austrália	2,000 %	05/05/2015
Juros BACEN	Brasil	14,250 %	30/07/2015
Juros BOC	Canadá	0,500 %	15/07/2015
Juros PBC	China	4,350 %	23/10/2015
Juros BCE	Europa	0,050 %	04/09/2014
Juros BoE	Grã-Bretanha	0,500 %	05/03/2009
Juros BoJ	Japão	0,000 %	01/02/2016
Juros CBR	Rússia	11,000 %	31/07/2015
Juros SARB	África do Sul	6,750 %	28/01/2016

Quadro 3: Taxas de Juros vigentes - % ao ano – Países selecionados

Fonte: GlobalRates.com;

Com relação às demais economias desenvolvidas, o crescimento verificado na região do Euro também sofreu uma leve aceleração, mas este desempenho ainda é 25% inferior ao crescimento dos EUA, conforme dados apresentados no Quadro 4.

2011	2012	2013	2014	2015 (1)
1,8	-0,4	0,2	1,5	1,9

Quadro 4: Variação Percentual Anual do PIB – Região do Euro

Fonte: Bacen;

Observação: (1) Estimativa/Previsão

Mais uma vez, no ano de 2015 as economias emergentes sofreram com o prolongamento dos efeitos oriundos da crise de 2008. A diminuição da velocidade de crescimento enfrentada desde 2010 pela China, ilustrada pela figura 1, resultou num importante período de turbulência com queda significativa da Bolsa de Valores de Xangai. Neste caso, o cenário econômico é resultado de uma queda das exportações Chinesas, parcialmente contornada por uma desvalorização do Iuan.

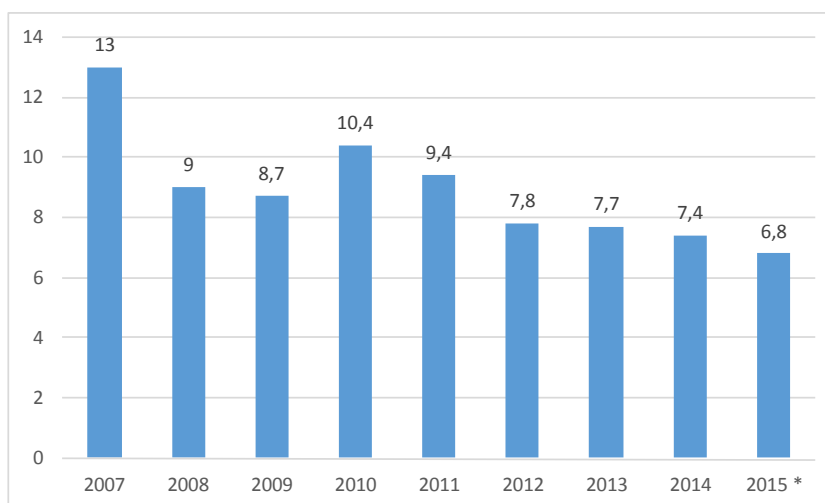


Figura 1: Variação % do PIB na China

Fonte: G1

Observação: (*) Previsto

A desaceleração do PIB da China, possivelmente causada por bolhas financeiras e imobiliárias, tem efeito direto sobre os países que exportam matéria prima para o Gigante asiático, como é o caso do Brasil. Felizmente ainda não foi detectado nenhum estouro destas possíveis bolhas, o que redundaria em turbulências bem maiores para o cenário mundial.

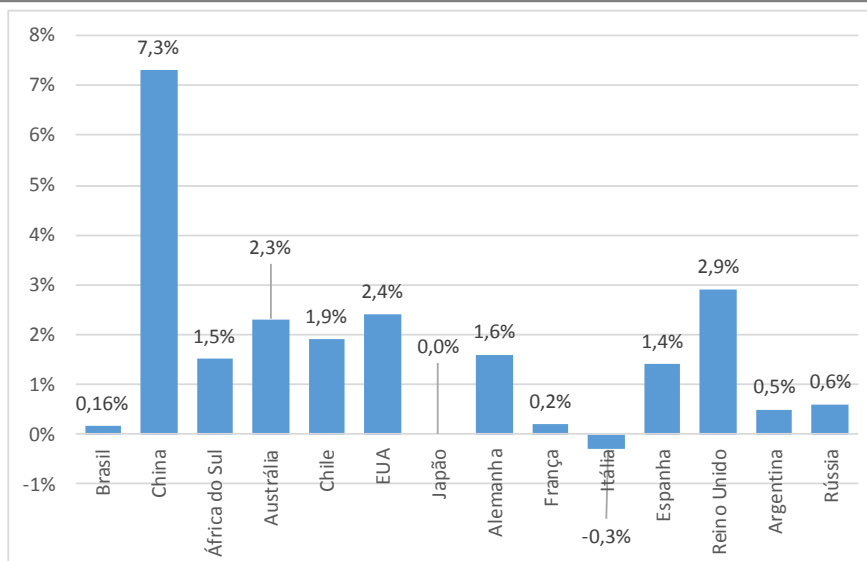


Figura 2: Variação do PIB no mundo em 2014
Fonte: OCDE

Com relação às demais economias, ainda não há dados totalizados para todos os países em 2015, mas, em 2014, foram poucas as economias que apresentaram recessão, conforme dados da Figura 2. Destaca-se o desempenho do Japão que, historicamente, apresenta problemas de demanda, resultando em um quadro crônico de deflação.

Alguns países já divulgaram suas estatísticas com relação ao produto interno de 2015. A Figura 3 a seguir apresenta os valores já divulgados pela OCDE. O que se pode perceber é que, à exceção do Reino Unido, todos os demais países apresentados revelam aumento em relação aos percentuais de 2014, indicando uma relativa recuperação, pelo menos das economias europeias.

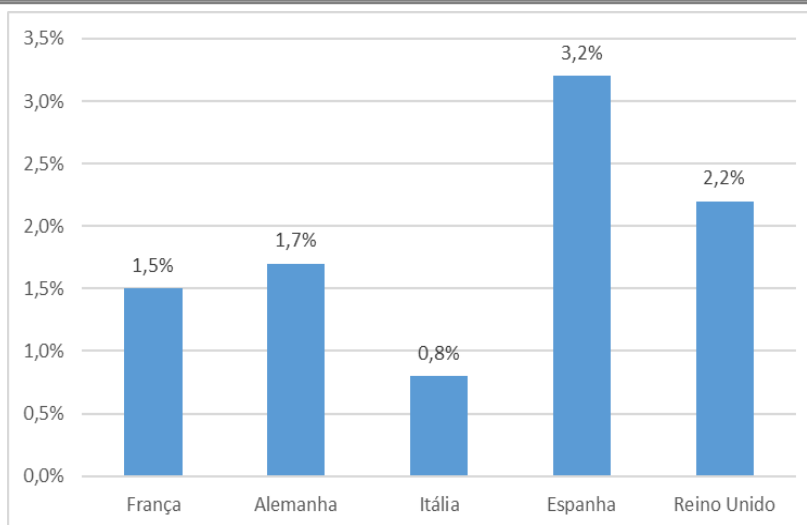


Figura 3: Variação do PIB no mundo em 2015
Fonte: OCDE

A Figura 4, que apresenta a taxa de desemprego para Canadá, França, Itália, Japão, EUA, Alemanha e Reino Unido mostra uma certa estabilidade no patamar de desempregados para todos os países avaliados. No entanto, a comparação das taxas do início da série com as do final da série mostram que apenas o Canadá apresentou crescimento deste indicador. Todos os demais países observados sofreram queda, indicando uma melhora desta variável, com destaque para os EUA, onde a taxa de desemprego apresentou decréscimo de 1 ponto percentual no espaço de pouco mais de 1 ano.

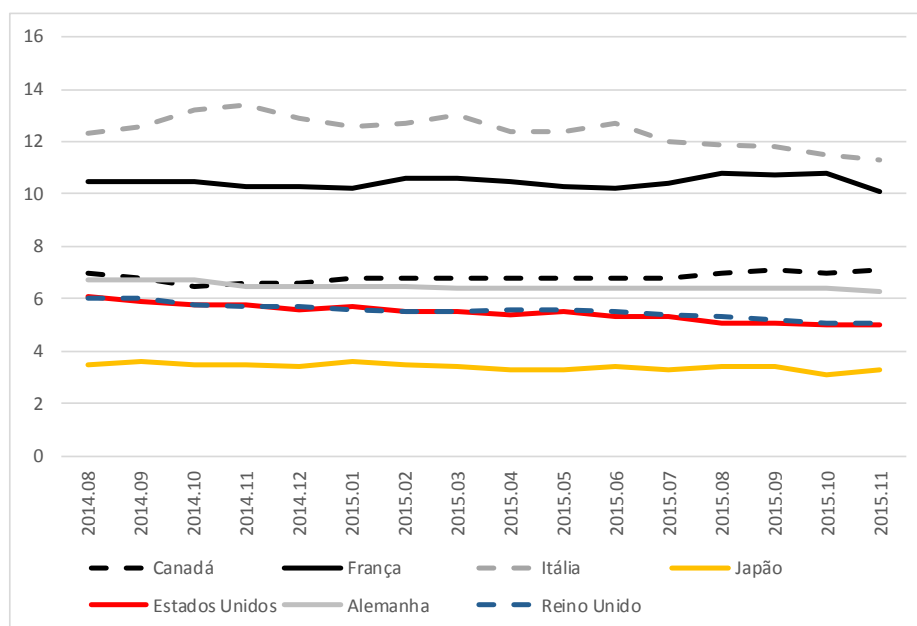


Figura 4: Taxa de Desemprego, Países Seleccionados, força de trabalho - %
Fonte: IPEADATA

Apesar de ser uma boa notícia, diante da existência de um trade-off (uma situação de escolha, descrita na década de 60 pelo economista neozelandês William Phillips, entre inflação e desemprego e verificada de forma empírica na década de 70 pelos economistas americanos Paul Samuelson e Robert Solow), esse cenário reforça a predisposição dos diversos bancos centrais das mais importantes economias mundiais para controlar o consumo através de elevações das taxas de juros. Conforme indicado anteriormente, possíveis incrementos das remunerações dos títulos de economias consideradas mais fortes podem agravar a fonte de financiamento de economias em deficit, como é o caso brasileiro.

Uma *commodity* importante e que sempre merece atenção especial é o petróleo. O ano de 2015 foi palco de uma queda bastante significativa nos preços do Barril. Em dezembro de 2015 o preço vigente era cerca de 1/3 do preço praticado em dezembro de 2013, conforme Figura 5. Esta queda foi resultado de 2 principais fatores: um expressivo aumento da oferta e uma queda importante da demanda.

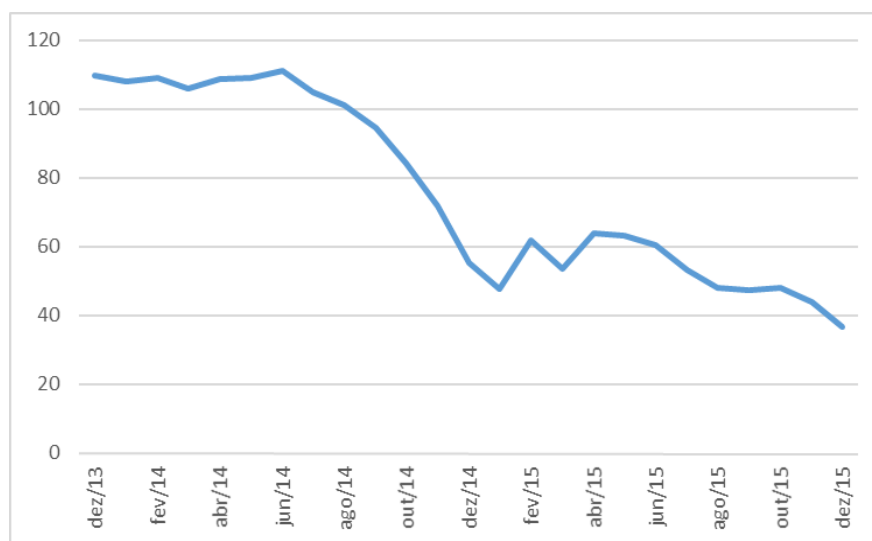


Figura 5: Preço de final de mês - petróleo bruto - Brent (FOB) – US\$
Fonte: IPEADATA

O aumento da oferta deveu-se à conjunção de dois fatores: aprimoramento da tecnologia para utilização do xisto como substituto do petróleo, o que aumentou os estoques americanos de gasolina, sem que os países membros da OPEP, liderados pela Arábia Saudita, diminuíssem sua produção. Em 2016 não deve haver mudança neste comportamento, uma vez que Rússia e Arábia Saudita se recusam a diminuir suas

produções, especialmente depois da volta do Irã ao cenário internacional depois do corte das sanções americana e da zona do euro.

Em abril, o Irã e os Estados Unidos, depois de meses de conversações mediadas por outras cinco potências (Alemanha, França, Grã-Bretanha, China e Rússia) deram um passo fundamental para um acordo histórico que prevê o levantamento das sanções nucleares impostas pelos EUA e a União Europeia (UE) contra a República Islâmica. Sob os marcos deste acordo, que restabelece as relações diplomáticas e comerciais entre os dois países interrompidas desde a Revolução iraniana de 1979, o Irã reduziria em dois terços suas centrífugas que produzem urânio enriquecido, material que pode ser usado para fabricar uma bomba nuclear, desmantelaria um reator que serviria à produção de plutônio e aceitaria verificações internacionais em seu território. Este acordo limitaria o enriquecimento de urânio por dez anos no Irã, mas removeria as sanções e imprimiria uma recuperação econômica na república islâmica. (fonte: <http://www.esquerdadiario.com.br>), o que permitirá voltar ao cenário de grande exportador mundial de derivados de petróleo.

A queda da demanda foi resultado da diminuição da atividade industrial de economias importantes como a China cujo crescimento do PIB ainda é positivo, mas bem abaixo dos picos históricos dos últimos anos.

Terminado este resumo sobre o cenário mundial da economia em 2015, na próxima seção será feito um breve resumo sobre o cenário nacional brasileiro.

III.3. Cenário Brasileiro

O ano de 2015 não foi um ano para ser celebrado em termos econômicos. Após um ano eleitoral (2014) com muitos gastos governamentais e promessas de melhorias, 2015 chegou junto com a conta a ser paga pelos diversos adiamentos do necessário ajuste fiscal. Assim, o ano de 2015 acabou marcando a entrada do Brasil num processo de recessão caracterizado por queda real do PIB, aumento de desemprego, queda da renda média do trabalhador, fuga de capitais estrangeiros e elevação da inflação.

A falta de credibilidade do empresariado e dos investidores estrangeiros acabou gerando dois efeitos: desvalorização da moeda nacional e rebaixamento das notas atribuídas ao Brasil pelas principais agências internacionais de *rating*. Como resultado direto da deterioração dos fundamentos econômicos do país e da falta de disposição para um efetivo ajuste fiscal, no final do ano foi anunciada a troca do Ministro da Fazenda. Joaquim Levy foi substituído por Nelson Barbosa cujo direcionamento para resolver a questão do deficit fiscal é mais voltado para medidas de incremento de receita tributária do que cortes de despesas. Claramente a disposição do novo ministro é pelo desenvolvimentismo, passando por investimentos e consequente aumento dos gastos governamentais, o que pode piorar o deficit fiscal do Governo. Para financiar esse caminho, espera-se, para 2016, que a nova equipe econômica se empenhe em buscar novas alternativas de arrecadação, com destaque para a aprovação da volta da CPMF, a contribuição sobre movimentações financeiras.

Como resultado do cenário macroeconômico do país, o Brasil perdeu dois postos no *ranking* das maiores economias mundiais, para a Índia e para a Itália que recuperou a oitava posição.

A Figura 6 a seguir apresenta a evolução do PIB a preços de mercado. O gráfico aponta a evolução trimestral e, ao observar a sua evolução, temos uma falsa impressão de crescimento. O incremento de fato houve, mas trata-se de uma elevação nominal. Descontando-se a inflação, trata-se de uma variação bem inferior ao aumento de preços vivenciado em 2015.

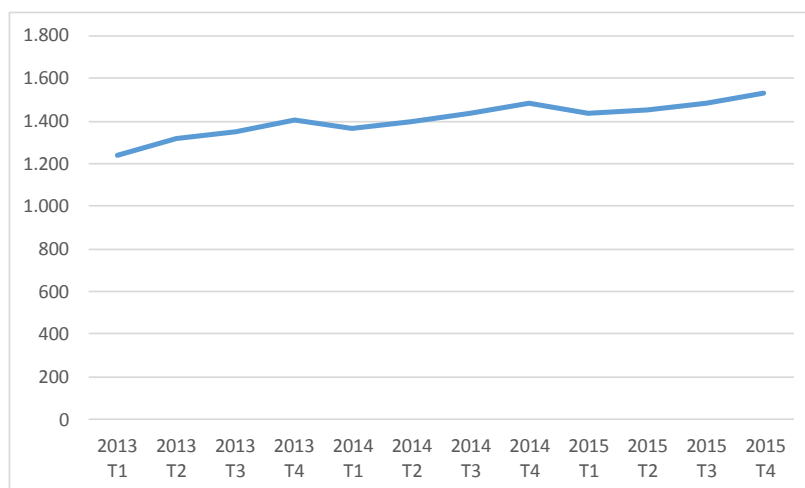


Figura 6: Evolução do PIB Brasileiro a preços de mercado - R\$ Bilhões – referência 2010.
Fonte: IPEADATA

Pela evolução trimestral percebe-se que o último trimestre do ano sempre apresenta picos, resultado da sazonalidade existente nas vendas de final de ano que ocorrem por conta das festas de final de ano, férias e pagamento de 13º salário aos trabalhadores com registro em carteira de trabalho. A Figura 7 a seguir apresenta este mesmo indicador para períodos de 12 meses.

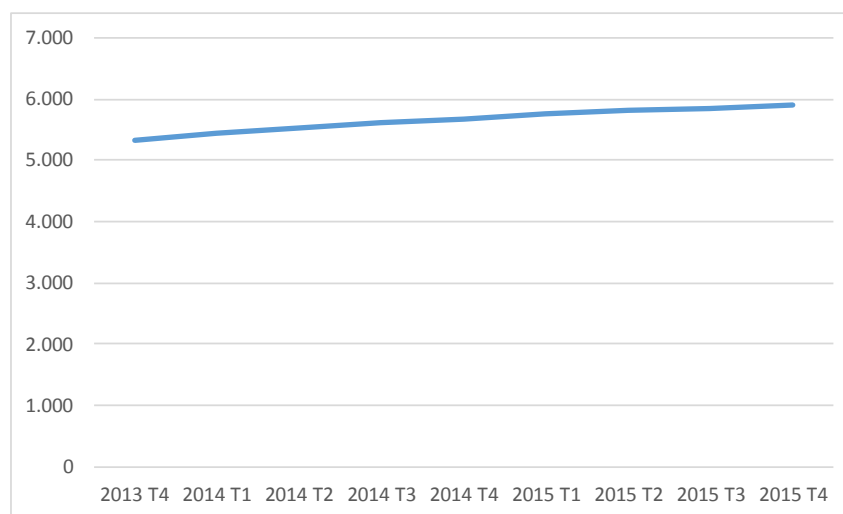


Figura 7: Evolução do PIB Brasileiro a preços de mercado períodos de 12 meses- R\$ Bilhões – referência 2010.
Fonte: IPEADATA

Ressalta-se, mais uma vez, que, apesar do aparente crescimento, as elevações observadas foram bastante inferiores à inflação. Enquanto a alteração nominal do último ano apresentado foi de 3,82%, a inflação oficial para o mesmo período foi de 10,67%. Isto representa, em termos reais, uma queda de pouco mais de 6%.

A partir dos dados nominais podemos calcular os dados de variação percentual. Neste caso, o PIB e o PIB per capita apresentaram quedas históricas a despeito do desempenho quase estável do ano anterior. Como resultado, no final de 2015 o PIB *per capita* alcançou R\$28.876 (em valores correntes), conforme Figura 8.

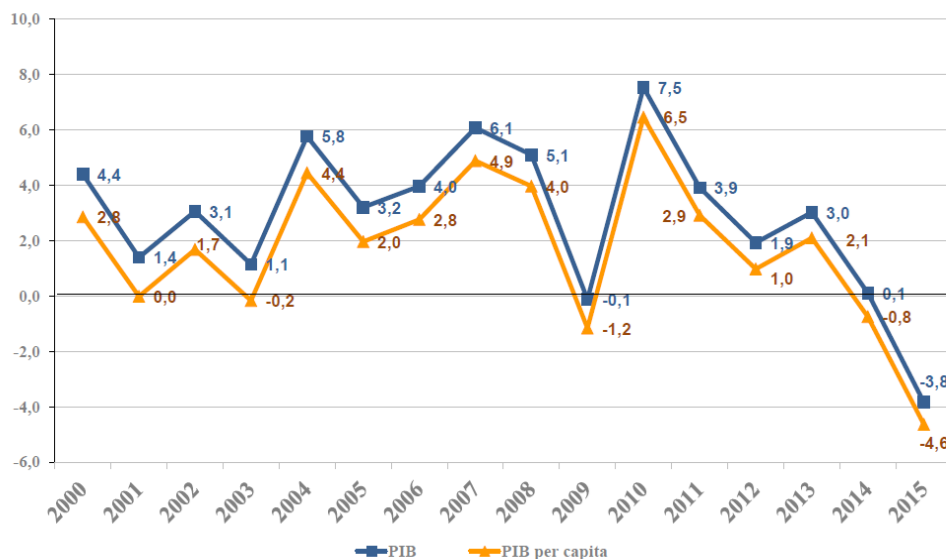


Figura 8: Taxa de crescimento PIB e PIB per capita.
Fonte: IBGE, Contas Nacionais Trimestrais, dezembro de 2015.

Ingressando diretamente na abordagem do PIB de 2015, a preços de mercado, sob a ótica da oferta agregada, observamos que o mesmo apresenta a seguinte composição:

PIB	R\$ Milhões	Percentual
Ótica da Oferta Agregada - PIB a Preços de Mercado	5.904.331,21	100%
Impostos Sobre Produtos	848.964,03	14,4%
PIB a Preços Básicos	5.055.367,18	85,6%
- Agropecuária	263.626,47	4,5%
- Indústria	1.149.414,98	19,5%
- Serviços	3.642.325,74	61,7%

Quadro 5: PIB – 2014 T4 a 2015 3T
Fonte: Ipea – Ipeadata - PIB em Valores de 2010

A consulta ao Quadro 5 permite observar que os impostos incidentes sobre a produção, a preços de mercado, corresponderam a 14,4% do PIB, percentual que vem sofrendo discretos e persistentes aumentos ao longo dos últimos anos. Destaca-se a relevância do setor de serviços com participação equivalente a 61,7% do PIB, seguida da produção industrial com percentual de 19,5%, vindo por último a Agropecuária com participação equivalente a 4,5%.

Comparando-se esta participação com a existente em anos anteriores merece destaque o aumento do setor de serviços. A ocorrência deste cenário, no entanto, não tem uma explicação que seja consenso entre os economistas. Alguns advogam que o País passa, atualmente, por um processo de desindustrialização, vulgarmente conhecido como doença holandesa. No entanto, outra corrente acredita que o que acontece, de fato, é um incremento da importância do setor de serviços, acompanhando o processo de outras economias mais fortes. O que se sabe, de fato, é que sua participação vem sofrendo constantes aumentos desde o início do séc XXI, tendo ultrapassado a barreira dos 60% no último triênio, conforme Figura 9.

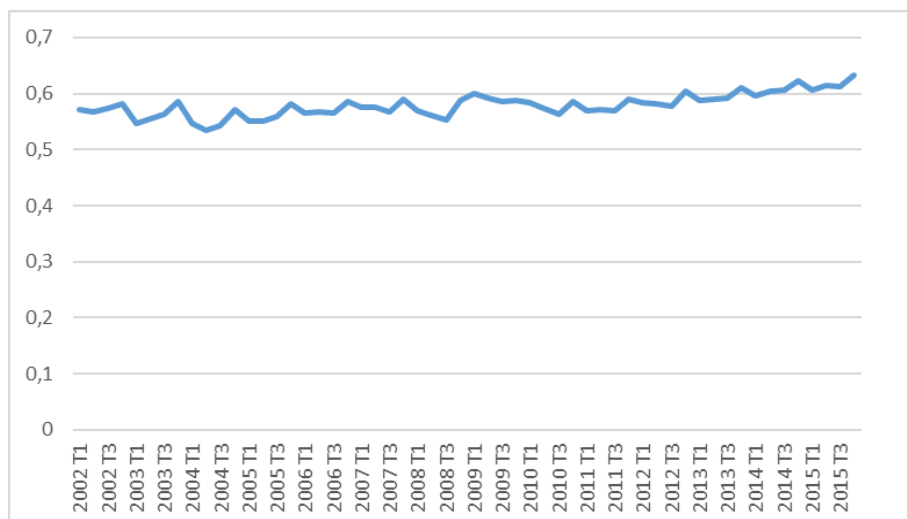


Figura 9: Evolução da participação % do setor de serviços no PIB Brasileiro.
Fonte: IPEADATA

Apesar de a magnitude dos valores referentes à produção nacional, sua evolução real deve ser considerada. Este dado é de fundamental importância, uma vez que se apresenta descontaminado das variações dos preços praticados pelos mercados, interno e externo, e da própria inflação.

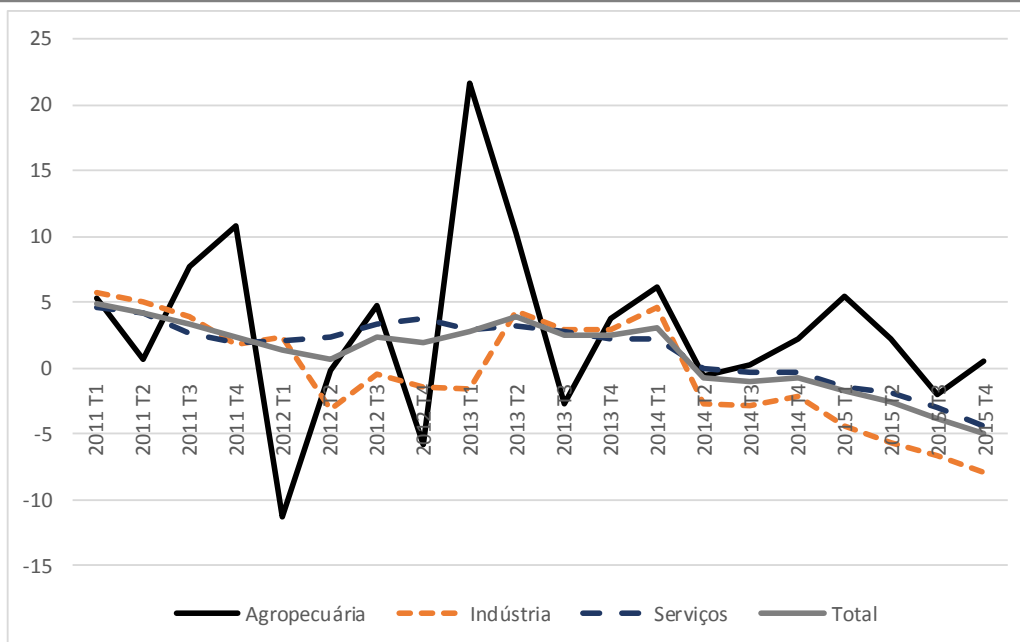


Figura 10: Variação Real Trimestral do PIB por Setores
Fonte: Ipea – Ipeadata - PIB Variação Real Anual

A variação real discriminada por setores do PIB, sob a ótica da oferta agregada, revela que a produção industrial e os serviços apresentaram queda em todos os trimestres de 2015. Apenas a produção agropecuária respondeu com elevações em 3 dos 4 trimestres do ano. Como este setor representa pouco mais de 5% do PIB total, a variação real trimestral do Produto Interno a preços básicos foi negativa em todas as medições de 2015, confirmando a retração global do PIB brasileiro, conforme Figura 10.

Tais variações setoriais, reais, ocorridas na produção de 2015, se comparadas com os resultados registrados nos anos anteriores, acabam evidenciando a confirmação de uma trajetória de queda apurada desde, pelo menos, 2013. Destaca-se a elevada volatilidade do setor de agropecuária e a grande queda do setor industrial.

No ano de 2015 os setores de indústria e serviços, por esta ótica, representaram 22,7% e 72,1%, respectivamente. Isto indica que quedas consistentes no setor de serviços (que historicamente amortecia as quedas já sentidas nos outros dois setores) são mais representativas para a economia do país como um todo e merecem um acompanhamento mais detalhado caso se desenhe alguma estratégia para a retomada do crescimento.

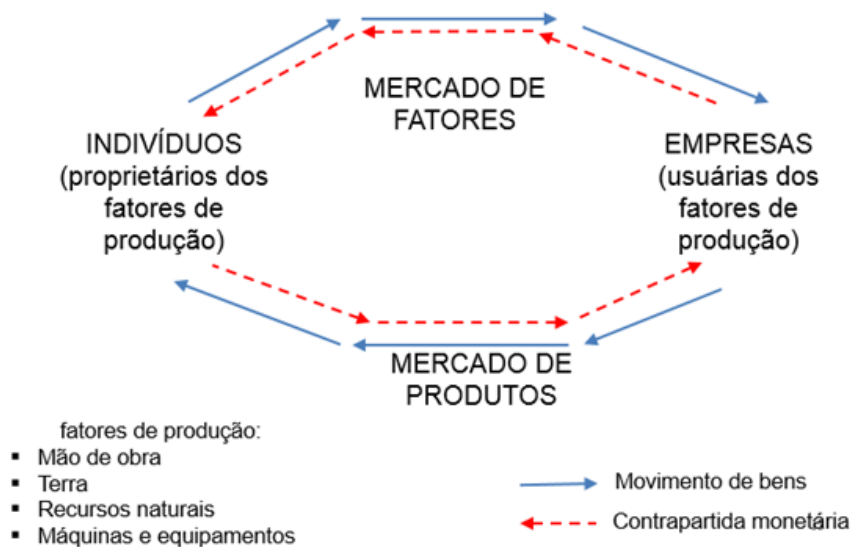


Figura 11: Fluxo Circular de Renda
Fonte: Adaptado de Gremaud *et al* (2006)

O baixo crescimento mundial reforçado pela queda de confiabilidade em nossa economia e pela disposição de elevação de juros dos títulos do tesouro americano afetaram a economia brasileira de várias formas. Todas impactaram negativamente o funcionamento do que os economistas descrevem como Fluxo Circular de Renda. Segundo diversos autores como Gremaud *et al* (2006), a economia possui um comportamento cíclico, conforme Figura 11.

O equilíbrio entre oferta e demanda garante que a economia cresça e se fortaleça. A oferta agregada engloba a soma agregada de todo o consumo, toda a poupança e de toda a arrecadação da economia. Já a demanda representaria a soma do consumo das famílias, dos gastos do governo, do investimento e das exportações líquidas. Em equilíbrio pressupõe-se que gastos do governo e tributos se equivalem e, consequentemente, o investimento somado às exportações líquidas é equivalente à poupança. Ou seja, em equilíbrio, poupança interna e investimento se equivalem. Para que o investimento seja possível é indispensável que seja financiado com poupança.

Neste aspecto, vale a pena destacar que é o investimento que garante que o fluxo apresentado crescerá no futuro. Ou seja, numa economia onde se consome tudo o que é produzido, não há poupança. E, sem poupança, não há investimento. Sem investimento, não há crescimento possível. E sem taxas de juros compatíveis com o risco, os

investimentos não acontecem porque os investidores têm comportamentos racionais e não emocionais.

Deste modo, como resposta interna à crise e a uma possível grande fuga de capitais, a taxa de juros básica, definida pelo Comitê de Política Monetária (Copom), sofreu cinco incrementos significativos, voltando aos picos anteriores à crise de 2008, tendo sido fixada em 14,25% a partir do final do mês de julho.

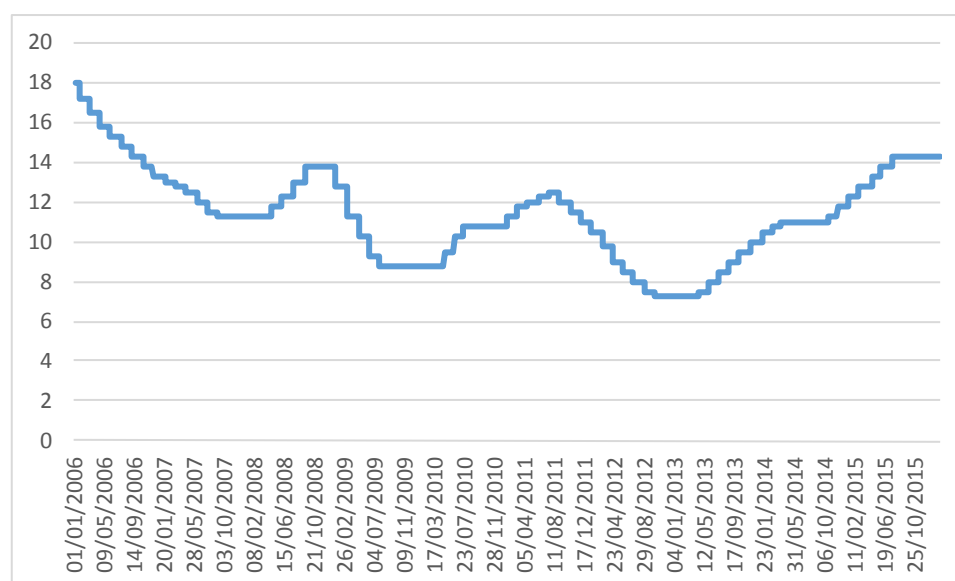


Figura 12: Taxa de juros - Selic - fixada pelo Copom - (% a.a.)
Fonte: Ipeadata

Esta medida particular foi adotada numa tentativa de conter uma possível fuga de capitais, mas apresenta dois grandes estímulos perversos a uma economia em recessão: aumento da dívida pública, contribuindo para uma elevação do deficit fiscal e desestímulo à demanda interna, com efeitos diretos sobre o crescimento do desemprego, diminuição do crédito e queda da renda do trabalhador.

Com relação ao comércio exterior, a desvalorização do real apresentou efeito direto sobre o desempenho de nosso Balanço de Pagamentos, registro contábil de todas as transações econômicas e financeiras de um país com outros do mundo. Apesar da queda da demanda por aço e da queda no preço do barril do petróleo, o saldo, historicamente negativo, tem dado sinais de reversão, conforme Figura 13.

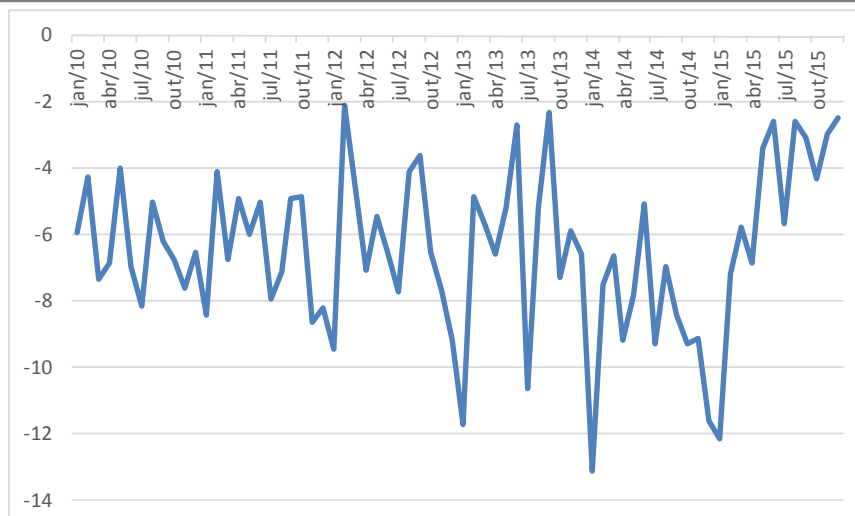


Figura 13: Saldo de Transações Correntes - (US\$ Bilhões)
Fonte: BACEN

Este resultado sofre impacto direto da balança comercial, que contabiliza a diferença entre exportações e importações de bens e serviços, não sendo incluídas as contas capital e financeira, por onde são contabilizadas as transações financeiras como pagamento de juros e amortização de dívidas, por exemplo. A Figura 14 mostra que o saldo comercial de dezembro de 2015 foi o maior dos últimos anos, revertendo o comportamento negativo desde o primeiro trimestre do ano.

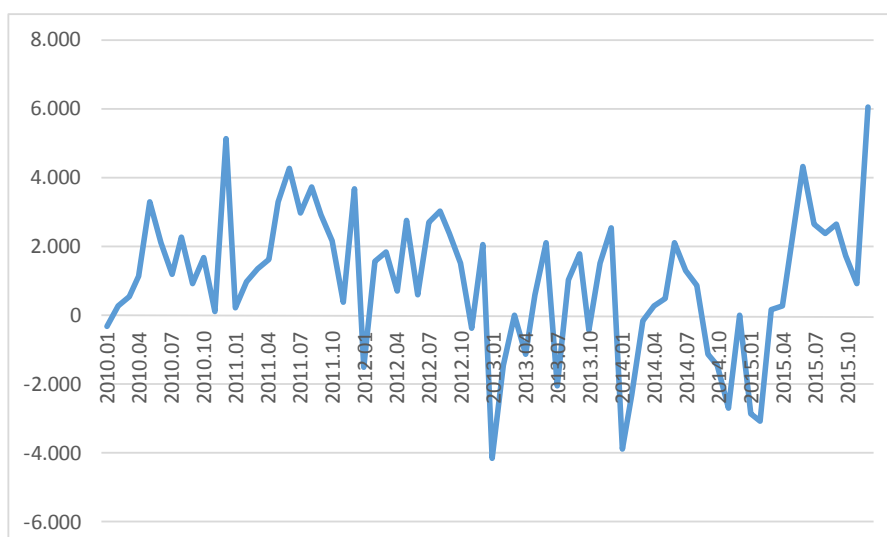


Figura 14: Saldo da Balança Comercial (US\$ Milhões)
Fonte: Ipeadata

Ressalta-se que a representatividade do comércio exterior no Brasil ainda é bastante pequena. As transações externas acabaram não exercendo maiores influências na formação

da produção nacional, uma vez que as transações comerciais com o exterior ainda representam uma parcela muito pequena na composição do PIB.

Outra medida relevante e que merece atenção ao se falar em comércio exterior é o hiato financeiro. Conforme texto para discussão do Instituto de Economia da UNICAMP, o hiato financeiro corresponde à soma do saldo de transações correntes e da conta financeira, que deve equivaler necessariamente à soma (com sinal contrário) das intervenções do BACEN com a variação dos ativos dos bancos no exterior. O hiato financeiro recalculado constitui, por sua vez, o saldo de recursos efetivamente gerado pelas transações privadas, excluindo também as compras líquidas do Tesouro. A trajetória do hiato financeiro brasileiro nos últimos meses é apresentada na Figura 15.

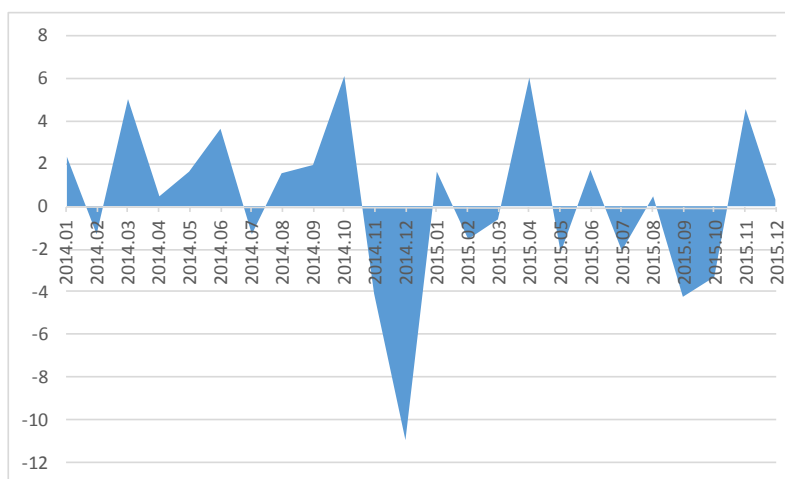


Figura 15: Hiato Financeiro (US\$ Bilhões)
Fonte: Ipeadata

Parte deste desempenho deve-se ao aumento da competitividade dos produtos "made in Brasil" por causa das desvalorizações cambiais ocorridas a partir do 1º trimestre de 2015. A taxa de câmbio de compra registrada pelo BACEN voltou a patamares do final de 2002, quando o país sofreu uma forte crise de credibilidade diante do crescimento das intenções de voto no então candidato à presidência da república Luiz Inácio Lula da Silva.

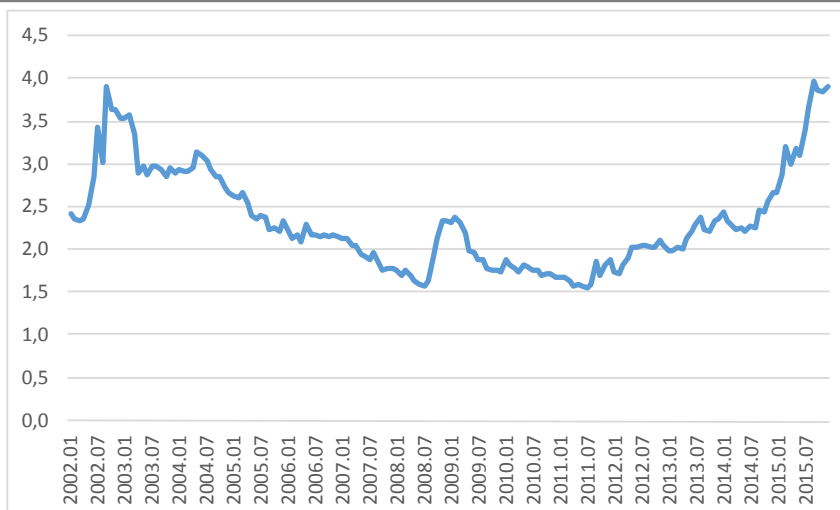


Figura 16: Taxa de câmbio - R\$/ US\$ - comercial - compra - fim período - R\$
Fonte: Ipeadata

No mercado de trabalho a crise também se fez presente. A taxa de desemprego da região metropolitana de São Paulo, principal economia do país, começou a apresentar sinais de aumento logo no primeiro mês do 2º mandato da presidente Dilma Rousseff e, no final do ano, já havia retornado aos mesmos patamares do final de 2009, conforme Figura 17.

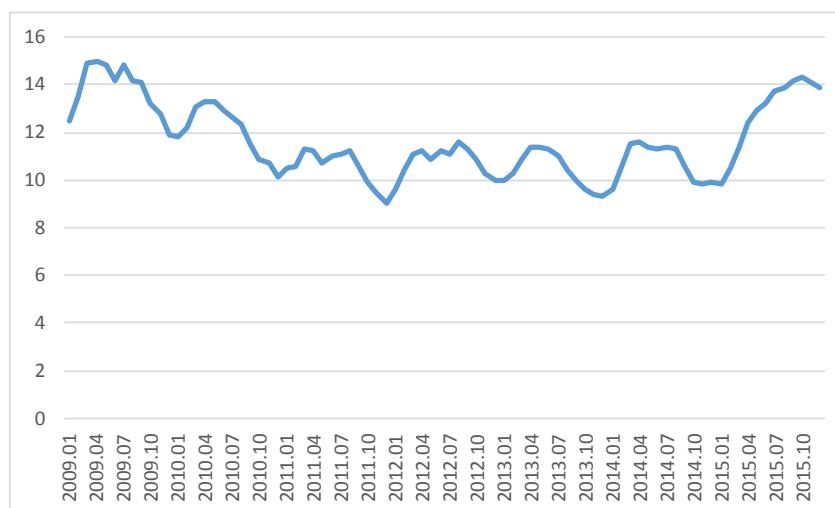


Figura 17: Taxa de Desemprego - RMSP - %
Fonte: Ipeadata

A retração econômica também afetou o rendimento médio do trabalhador. Ao longo de 2015, considerando-se os dados disponíveis até o momento, o rendimento médio do trabalho assalariado sofreu uma queda média de 3% ao ano, apresentando o menor nível desde o início da série histórica disponível, conforme Figura 18.

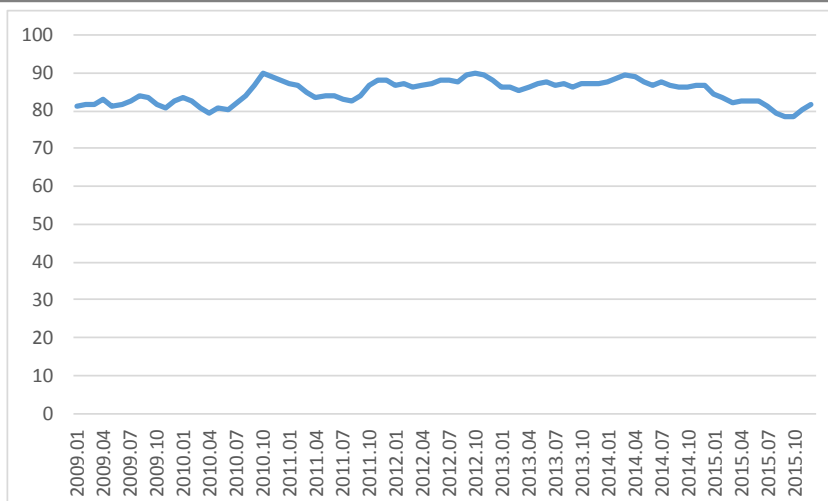


Figura 18: Rendimento médio - real - assalariados - trabalho principal - índice (média 2000 = 100) - RMSF
Fonte: Ipeadata

Com relação ao rendimento médio real efetivo apurado pelo IBGE para o país como um todo, a Figura 19 revela uma leve tendência de queda e uma sazonalidade no mês de dezembro por conta das contratações temporárias de final de ano, da incidência de férias e do pagamento de 13º salário. Mas o que mais chama a atenção no gráfico é a diferença de rendimento médio entre o setor público e o setor privado que, para o período selecionado, é da ordem de 80% (a remuneração do setor público é quase 80% superior à do setor privado). Levando-se em consideração a estabilidade que o setor público garante ao seu funcionário, isso ilustra a dificuldade de se promover um ajuste fiscal com resultados no curto prazo, uma vez que as despesas com pessoal normalmente representam a maior conta de gastos do Governo.

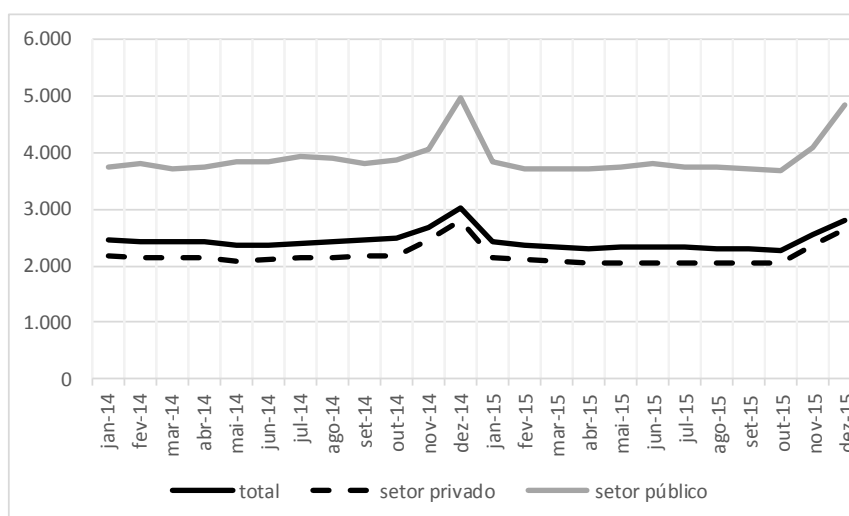


Figura 19: Rendimento médio real efetivo das pessoas ocupadas – R\$
Fonte: IBGE

A combinação destes dois fatores (aumento da taxa de desemprego e queda do rendimento médio) só contribui para a retração da demanda e dificulta o retorno do fluxo circular de renda aos níveis do início da década.

As operações de crédito, como resultado do aumento da queda do rendimento médio mensal e do aumento da taxa de juros apresentou uma redução média de pouco mais de 3%. Se compararmos os meses de dezembro de 2015 e dezembro de 2014 a queda foi de 6%. Destaca-se que, no 2º semestre de 2015, nenhum mês apresentou elevação (em relação ao mesmo mês do ano anterior) no volume de concessão de crédito.

Com relação à concessão para empresas e pessoas físicas, a concessão de crédito para PJ teve uma redução média de quase 5% enquanto o segmento PF apresentou uma diminuição de quase 1,4%, conforme Figura 20.

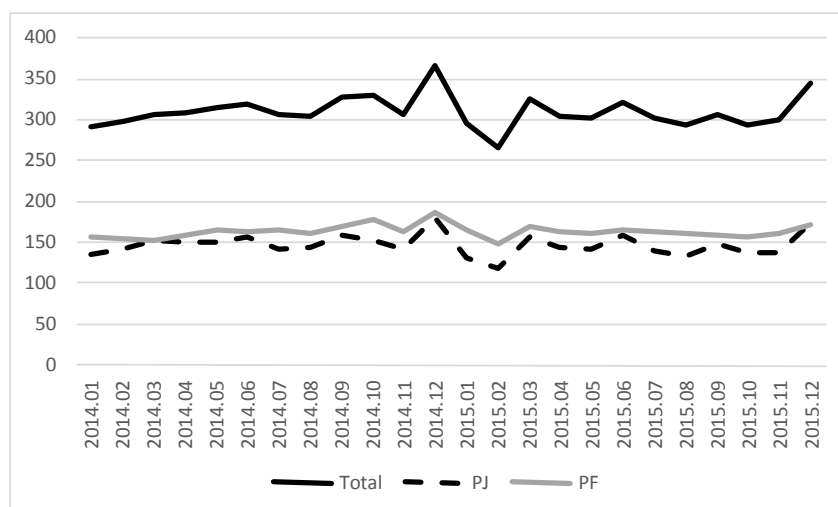


Figura 20: Operações de crédito - concessões acumuladas - R\$ bilhões
Fonte: Ipeadata

Seguindo a mesma tendência do BACEN, as taxas de juros médias praticadas sofreram elevações consistentes ao longo de 2015, apresentando uma elevação de mais de 5 pontos percentuais, indicando um incremento no custo das operações de crédito, conforme Figura 21.

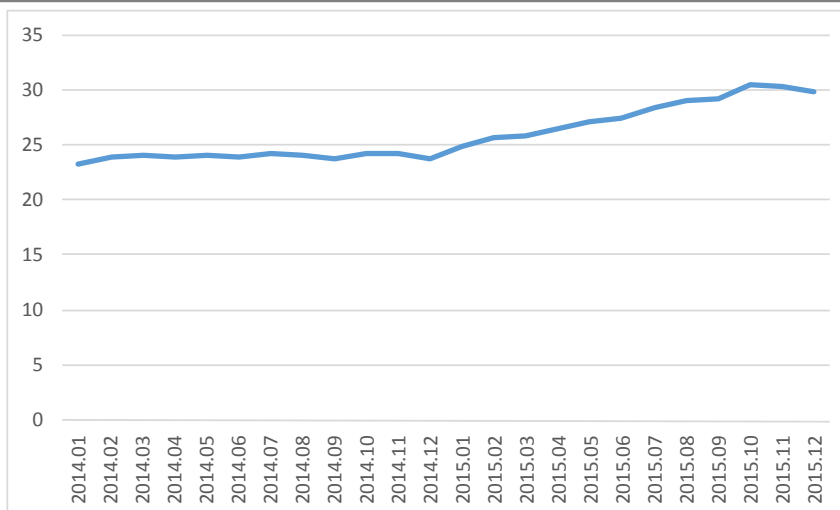


Figura 21: Operações de crédito - taxa de juros - (% a.a.)
Fonte: Ipeadata

Como resultado da queda na renda e aumento na taxa de juros, o ano de 2015 apresentou variações importantes nas taxas de inadimplência, com destaque para a trajetória deste indicador para o segmento de PJ, cujo comportamento segue uma linha ascendente em todos os meses, indicando uma mudança média de 0,03 pontos percentuais desde 2014, conforme Figura 22.

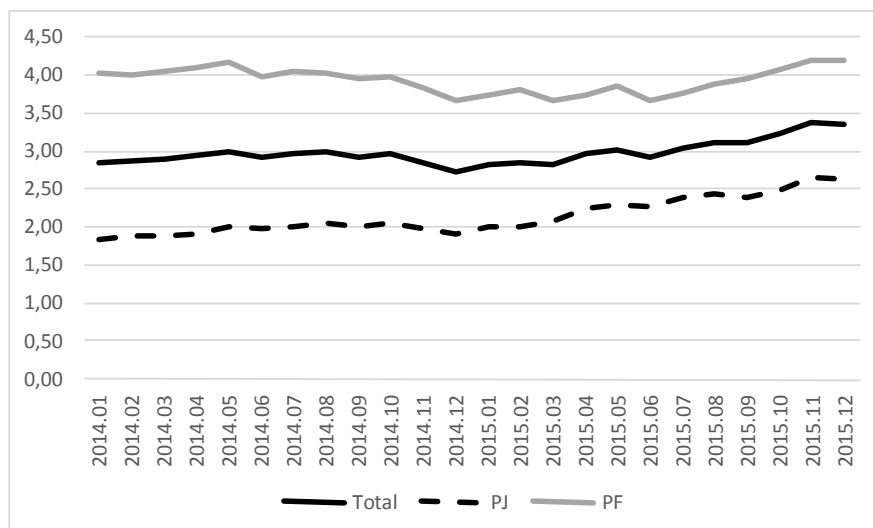


Figura 22: Operações de crédito - inadimplência - (%)
Fonte: Ipeadata

A inflação começou a apresentar sinais de elevação mais forte a partir do último trimestre do ano. Apesar de o indicador ter ultrapassado a barreira de 1% a.m. apenas no início de 2015 e no mês de novembro, o índice que considera o cálculo da inflação em 12 meses seguidos já apresentava um comportamento explosivo a partir do início do ano. As

variações apresentadas na Figura 23 indicam um comportamento similar ao de uma função crescente, indicando que, para todos os meses de 2015, o índice de inflação de determinado mês foi superior ao apurado para o mesmo mês de 2014.

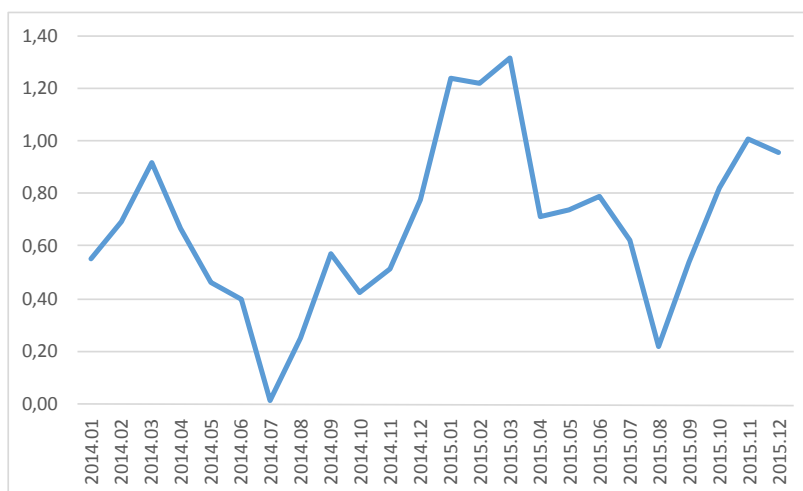


Figura 23: Inflação - IPCA - (% a.m.)
Fonte: Ipeadata

Estatisticamente é possível comprovar que, em 2014, o comportamento do IPCA era estável, mesmo estando em níveis bem próximos ao limite superior da meta inflacionária estabelecida pelo Governo Federal (6,5%). Já em 2015 o indicador anualizado da inflação indica que a meta foi extrapolada em todos os meses, indicando uma trajetória explosiva, conforme Figura 24.

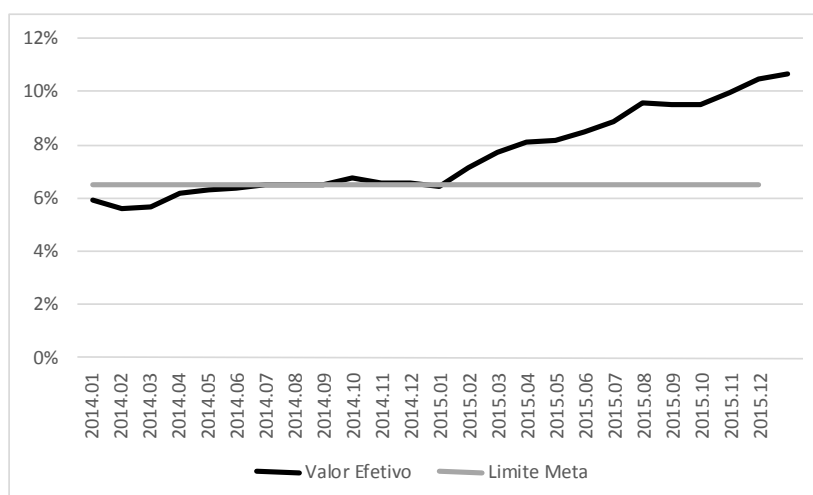


Figura 24: Inflação - IPCA – últimos 12 meses (% a.a.)
Fonte: Ipeadata

Com um valor anual acima de 2 dígitos, a apuração de 10,67% para o IPCA representou o pior desempenho dos últimos treze anos. A comparação por grupo revela que

em praticamente todos segmentos o consumidor pôde constatar elevação de preços. O subsetor com maior elevação foi o de habitação, com aumento de 18,31%. Este desempenho reflete, basicamente, o primeiro trimestre do ano, quando houve reajustes significativos nas tarifas de ônibus urbano e intermunicipal, de energia elétrica e de água e esgoto.

Com relação à energia elétrica, ressalta-se que, juntamente com os combustíveis, representou quase $\frac{1}{4}$ da variação da inflação do ano, tendo sofrido bastante influência do início da cobrança diferenciada e indicada ao consumidor pelo sistema de bandeiras que, na prática, reflete o custo de produção da energia: bandeiras vermelha e amarela refletem que a geração contou menos com as hidrelétricas e mais com as termelétricas. No país como um todo as contas de energia elétrica subiram, em média, 51%. Esta variação tão representativa reflete parcialmente uma tentativa de ajuste fiscal do Governo Federal, repassando para a conta do consumidor pagamentos de indenizações e subsídios concedidos em anos anteriores a famílias de baixa renda.

As vendas industriais, apresentadas na Figura 25, como resultado de todo o processo recessivo, também sofreram quedas expressivas ao longo de 2015. As principais quedas ficaram por conta dos bens de consumo duráveis e bens de capital. Este comportamento é natural em situações de queda de demanda uma vez que este segmento contém os produtos de maior valor agregado e mais dependente de crédito e renda.

Merece especial atenção a queda das vendas de bens de capital, que voltou aos níveis de 2003. Este comportamento é particularmente preocupante pois estes são bens que servem para a produção de outros, por exemplo máquinas, equipamentos, materiais de construção, instalações industriais etc.; são os chamados bens de produção e cuja expansão é indispensável para garantir crescimentos futuros. A queda neste indicador representa possíveis comprometimentos de crescimento futuro, limitando a possível expansão industrial caso o quadro de recessão seja revertido.

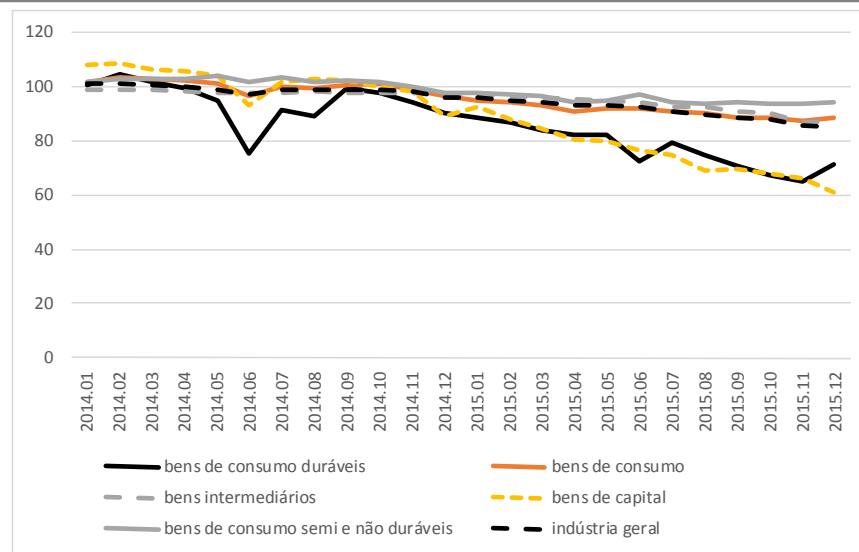


Figura 25: Produção industrial - quantum - índice dessazonalizado (média 2012 = 100)
Fonte: Ipeadata

As vendas reais do varejo, em 2015, apresentaram queda se comparadas ao ano de 2014. Este comportamento foi afetado, entre outros segmentos, pela queda apurada no segmento de automóveis. Para que se tenha uma ideia da importância deste setor no comportamento desta variável, se calcularmos o coeficiente de correlação para as duas séries de dados (medida estatística que varia de -1 a 1, sendo os valores positivos e próximos de 1 representativo de relações diretas muito similares) chegaremos ao valor de 0,98, indicando que as duas têm comportamento muito similar, conforme Figura 26.

O segmento de alimentos e bebidas, por sua vez, ainda não demonstra uma queda muito significativa, uma vez que se trata de um segmento bastante inelástico, ou seja, somente em situações muito atípicas é que se promove mudanças relevantes no consumo de alimentos, este é o último setor econômico a apresentar variações negativas em situações de crise, pois é a última parcela do orçamento doméstico a ser sacrificada em momentos de redução de rendimentos.

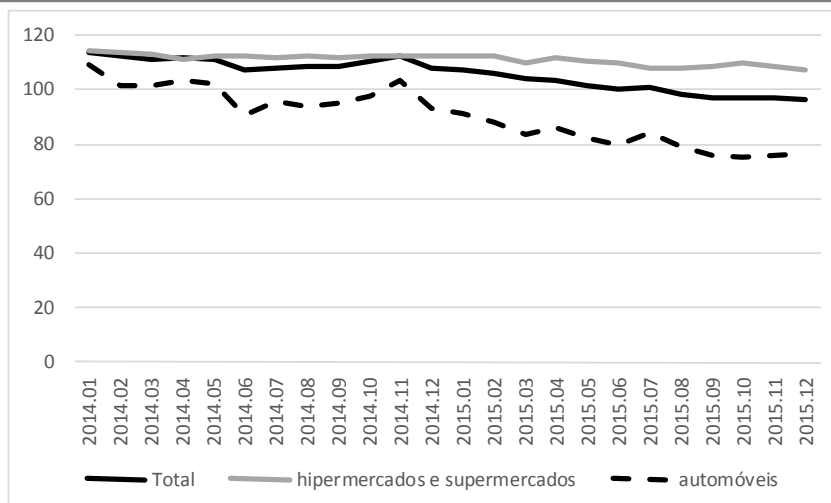


Figura 26: Vendas reais - varejo - índice dessaz. (média 2011 = 100)
Fonte: Ipeadata

Um fator que chama a atenção corresponde à brusca variação da Formação Bruta de Capital, com uma variação real negativa correspondente a 18,5% se compararmos o 4º trimestre de 2015 com o 4º trimestre de 2014. Em períodos de incerteza, as expectativas negativas restringem os investimentos que costumam ser postergados. Tal variação ocorreu reforçado pelo incremento significativo da taxa básica de juros Selic. O Quadro 7 mostra como esta queda na Formação de Capital ocorreu mais intensamente no 2º semestre de 2015, voltando a níveis pós-crise de 2008.

Formação Bruta de Capital – Índice Encadeado dessaz. (média 1995 = 100)							
2014				2015			
Evolução Trimestral				Evolução Trimestral			
T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4
194,83	187,27	182,87	181,29	175,55	162,55	155,40	147,78

Quadro 7: Formação Bruta de Capital – Dados Trimestrais
Fonte: Ipea – Ipeadata
Dados Primários Gerados Pelo IBGE – Sistemas de Contas Nacionais

A despeito da queda no preço do barril de petróleo, a produção interna de 2015 manteve sua trajetória histórica de crescimento, ultrapassando, em certos meses, 2,5 milhões de barris/dia. Em dezembro a produção alcançou 2.619 mil barris/dia, representando um acréscimo de menos de 1% em relação ao patamar de dezembro de 2014, conforme Figura 27.

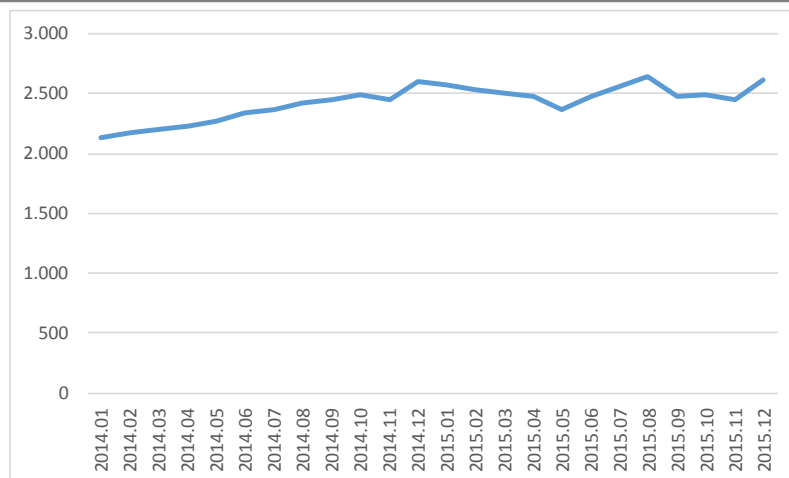


Figura 27: Produção - petróleo - média - qde./dia - Barril(mil)
Fonte: Ipeadata

Apesar da queda no rendimento, no consumo e nos níveis de emprego, a falta de reajuste das tabelas de alíquotas de imposto tem garantido à receita federal aumentos nos volumes de arrecadação, conforme ilustra a Figura 28.

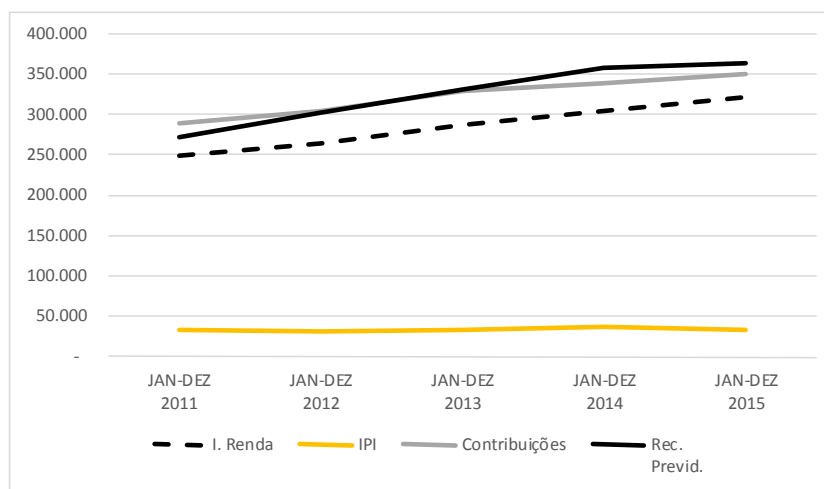


Figura 28: Arrecadação das Receitas Federais – preços correntes – R\$ Milhões
Fonte: Receita Federal

Merece destaque o crescimento das receitas previdenciárias, resultado de mudanças na legislação e de medidas governamentais adotadas nos últimos anos para incentivar a formalização de algumas classes, tais como a inclusão de donas de casa e de MEI (microempreendedor individual) como contribuintes na base de arrecadação do INSS.

É interessante destacar que, apesar de um incremento nas receitas do Governo ser importante para o cumprimento das metas fiscais, a cobrança de alíquotas cada vez maiores

estimula a criação de mecanismos de sonegação, além de gerar o que, em economia, se denomina “peso morto”. Trata-se da ineficiência provocada pelo repasse de quantias do setor privado para o setor público, levando a economia a um ponto onde parte do bem-estar social pode ser comprometido. Adicionalmente, vale a pena destacar que o Governo Federal, em 2015, não foi capaz de assegurar o cumprimento da meta de superavit fiscal, tendo apresentado um deficit bem acima do esperado, o que resultou no rebaixamento das notas de investimento dadas pelas principais agências internacionais de classificação. Para o curto prazo não há expectativa de redução do descompasso entre receita e despesa, o que implica em crescimento da dívida pública que, em 2015, alcançou patamares alarmantes, vide Quadro 8.

Dívida Líquida do Setor Público	Dez/2014	% PIB	Dez/2015	% PIB
Dívida Líquida do Setor Público	1 883 147	33,1	2 136 888	36,0
Dívida líquida do Governo Geral	1 915 773	33,7	2 272 217	38,3
Dívida interna	3 063 154	53,9	3 665 112	61,8
Dívida externa	189 294	3,3	262 411	4,4
Créditos internos	-1 579 502	-27,8	-1 917 498	-32,3
Créditos externos	-377	-0,0	-106	-0,0
Títulos livres na carteira do Bacen	308 378	5,4	373 236	6,3
Equalização Cambial	-65 173	-1,1	-110 938	-1,9
Dívida líquida do Banco Central	-72 028	-1,3	-187 621	-3,2
Dívida líquida das empresas estatais *	39 402	0,7	52 292	0,9

Quadro 8: Dívida Líquida do Setor Público – em R\$ milhões

* Exclui Petrobras e Eletrobras.

Fonte: Bacen – Indicadores Econômicos

Como resultado, a dívida líquida total do setor público ficou em 36% do PIB em dezembro de 2015 ante os 33,1% do PIB de dezembro de 2014. A dívida líquida total do setor público encerrou o exercício de 2015 com valores equivalentes a R\$2.136.888.000.000,00 (dois trilhões, cento e trinta e seis bilhões e oitocentos e oitenta e oito milhões de reais), representando 36% do PIB, apresentando um crescimento nominal de 13,5% em relação a 2014. Destaca-se que as dívidas bancárias dos Governos Municipais e Estaduais representam menos de 6% do total da dívida líquida do setor público e seu crescimento, entre 2014 e 2015 foi de 25% no ano de 2015. A maior parcela da dívida pública é composta por Dívida mobiliária do Tesouro Nacional cujo crescimento foi de 21,5% no último exercício. A expansão do gasto público, com objetivo de reverter o desaquecimento da economia brasileira, ao longo de 2009, acabou ocasionando a elevação

da relação dívida/PIB até mesmo em função da ausência de crescimento do produto nacional.

A Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), no conceito nominal, corresponde ao total da arrecadação não financeira (T) do setor público deduzido o total dos gastos não financeiros (G) e o pagamento de juros, Figura 29.

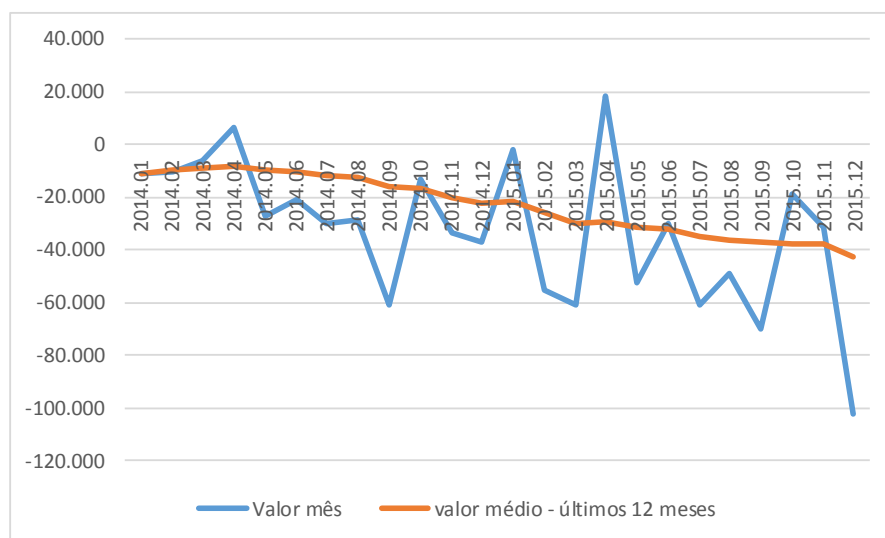


Figura 29: NFSP - gov. central - resultado nominal (abaixo da linha) - R\$ (milhões)
Fonte: Ipeadata

O Conceito Abaixo da Linha da Necessidade de Financiamento do Setor Público corresponde à variação do endividamento pelo resultado constatado pelo Banco Central do Brasil. Já o conceito de mensuração "Acima da Linha" se constitui nos registros das execuções orçamentárias. Consideramos a metodologia "Abaixo da Linha" mais adequada, uma vez que alguns dados formalizados no âmbito estadual e municipal podem escapar aos registros estatísticos "Acima da Linha", produzidos pela Secretaria do Tesouro Federal.

Observa-se que, em ambos os anos, apenas o mês de abril apresenta valores positivos e que a NFSP vem apresentando valores crescentes para a média anual, indicando um viés de crescimento das necessidades de financiamento do setor público, o que ratifica o aumento do descontrole dos gastos públicos nas diversas esferas de governo.

Destaca-se que estes dados refletem apenas parte da realidade devido às práticas de "pedaladas fiscais" do Governo Federal. Conforme define o jornal "O Estado de São Paulo",

a "pedalada fiscal" foi o nome dado à prática do Tesouro Nacional de atrasar de forma proposital o repasse de dinheiro para bancos (públicos e também privados) e autarquias, como o INSS. O objetivo do Tesouro e do Ministério da Fazenda era melhorar artificialmente as contas federais, pois, ao deixar de transferir o dinheiro, o Governo apresentava todos os meses despesas menores do que elas deveriam ser na prática e, assim, ludibriava o mercado financeiro e especialistas em contas públicas.

Depois de feita uma análise dos indicadores e desempenho do Governo Federal, na próxima seção será apresentada a avaliação dos indicadores do Estado do Rio de Janeiro que, obviamente, refletem o comportamento do país como um todo.

III.4. O Estado do Rio de Janeiro

Preliminarmente, faz-se indispensável sublinhar as limitações impostas ao seu escopo por força dos prazos de divulgação de dados estruturais (p. ex. Contas Regionais/IBGE, com dois anos de defasagem), cujas lacunas não podem ser perfeitamente preenchidas a partir dos indicadores de conjuntura atualmente disponíveis, bem como limitações relacionadas à forma como os mesmos dados são originalmente divulgados (p. ex. Contas Regionais/IBGE, com nível de desagregação insuficiente para uma análise mais aprofundada pela ótica da demanda).

Não obstante, são também apresentadas estimativas de dados estruturais, divulgadas pela Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (Ceperj), as quais, no entanto, não alcançam o ano de 2015.

De acordo com as últimas Contas Regionais divulgadas pelo IBGE, relativas ao ano de 2013, o PIB fluminense, de cerca de R\$626.320.000.000,00, representava 19,8% do PIB da Região Sudeste e 11,8% do PIB nacional, sendo o segundo maior entre as 27 Unidades da Federação - vide Quadro 9.

Quanto ao PIB *per capita*, no mesmo ano, verifica-se que alcançou R\$38.262,13, sendo o terceiro mais elevado do país (somente atrás do DF e SP) e cerca de 45% maior que o PIB *per capita* do Brasil.

A taxa de crescimento acumulado do PIB fluminense, no período de 2010-2013, foi de 39,2%, 2,4 p.p. superior à do PIB brasileiro e 4,5 p.p. à do PIB da Região Sudeste, o que, todavia, não chegou a representar uma alteração significativa de sua participação relativa. Este crescimento foi decorrente de um cenário nacional favorável ao crescimento devido às políticas de incentivo ao crédito promovidas pelo Governo Federal e a um ambiente que favoreceu as exportações de petróleo (o preço do Barril de petróleo atingiu quase US\$ 130 em março de 2012), fatos que não têm perspectiva de acontecerem novamente nos próximos anos. Deste modo, não é consistente imaginar que este crescimento voltará a ocorrer nos próximos anos.

Regiões / Estados	PIB p.m. (1.000.000 R\$)	Participação no total do Brasil (%)	Taxa acumulada de crescimento do PIB p.m. - 2010/2013 (%)	PIB per capita (R\$)
BRASIL	5.316.455,00	100,0%	36,8%	26.445,72
NORTE	292.342,00	5,5%	41,2%	17.213,30
Rondônia	31.092,00	0,6%	30,0%	17.990,69
Acre	11.440,00	0,2%	37,1%	14.733,50
Amazonas	83.293,00	1,6%	36,8%	21.873,65
Roraima	9.027,00	0,2%	35,9%	18.495,80
Pará	120.949,00	2,3%	46,3%	15.176,18
Amapá	12.762,00	0,2%	54,9%	17.363,82
Tocantins	23.778,00	0,4%	44,9%	16.086,37
NORDESTE	722.809,00	13,6%	38,3%	12.954,80
Maranhão	67.593,00	1,3%	45,9%	9.948,47
Piauí	31.240,00	0,6%	40,3%	9.811,04
Ceará	108.796,00	2,0%	37,1%	12.393,39
Rio Grande do Norte	51.446,00	1,0%	42,2%	15.247,87
Paraíba	46.325,00	0,9%	38,2%	11.834,54
Pernambuco	140.728,00	2,6%	44,8%	15.282,28
Alagoas	37.223,00	0,7%	37,2%	11.276,59
Sergipe	35.193,00	0,7%	33,3%	16.028,28
Bahia	204.265,00	3,8%	32,3%	13.577,74
SUDESTE	2.938.540,00	55,3%	34,7%	34.789,79
Minas Gerais	486.955,00	9,2%	38,7%	23.646,21
Espírito Santo	117.043,00	2,2%	37,2%	30.484,96
Rio de Janeiro	626.320,00	11,8%	39,2%	38.262,13
São Paulo	1.708.222,00	32,1%	31,9%	39.122,28
SUL	878.150,00	16,5%	41,6%	30.495,79
Paraná	332.837,00	6,3%	47,8%	30.264,90
Santa Catarina	214.217,00	4,0%	39,3%	32.289,58
Rio Grande do Sul	331.095,00	6,2%	37,2%	29.657,28
CENTRO-OESTE	484.615,00	9,1%	36,6%	32.322,31
Mato Grosso do Sul	69.118,00	1,3%	46,2%	26.714,57
Mato Grosso	89.124,00	1,7%	57,4%	28.007,75
Goiás	151.010,00	2,8%	41,4%	23.470,48
Distrito Federal	175.363,00	3,3%	21,6%	62.859,43

Quadro 09: Distribuição do PIB por Estado, Região e Distrito Federal

Fonte: IBGE/DPE/CONAC/Contas Regionais 2010-2013, Rio de Janeiro, 2015.

No que se refere à participação relativa das diferentes atividades econômicas, verifica-se, com base na média calculada para o período de 2010-2013, que as de maior importância são Administração, saúde e educação públicas e seguridade social (17,7%), Indústria extrativa (15,8%), Comércio e serviços de manutenção e reparação (9,7%) e Serviços prestados às empresas (9,6%) - vide Quadro 10.

ATIVIDADES ECONÔMICAS	Participação no valor adicionado bruto a preço básico (%)				
	2010	2011	2012	2013	2010/2013
Administração, saúde e educação públicas e seguridade social	18,2%	17,8%	17,0%	17,8%	17,7%
Indústria extrativa	12,8%	16,1%	18,0%	15,7%	15,8%
Atividades imobiliárias e aluguéis	8,7%	8,3%	7,9%	8,7%	8,4%
Indústria de transformação	8,3%	6,9%	6,4%	6,2%	6,9%
Comércio e serviços de manutenção e reparação	9,5%	9,7%	9,9%	9,9%	9,7%
Serviços prestados às empresas	9,5%	9,5%	9,4%	9,8%	9,6%
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados	4,3%	3,8%	3,8%	3,8%	3,9%
Construção civil	5,7%	5,4%	5,7%	6,4%	5,8%
Serviços de informação	6,1%	5,8%	5,3%	4,8%	5,4%
Transportes, armazenagem e correio	4,5%	4,9%	5,0%	5,2%	4,9%
Saúde e educação mercantis	3,0%	3,0%	3,1%	3,2%	3,1%
Serviços prestados às famílias e associativas (1)	2,1%	2,1%	2,0%	2,1%	2,0%
Produção e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana	3,0%	2,6%	2,5%	2,2%	2,5%
Serviços de alojamento e alimentação	2,5%	2,4%	2,4%	2,7%	2,5%
Serviços domésticos	1,3%	1,3%	1,3%	1,2%	1,2%
Pecuária e pesca	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Agricultura, silvicultura e exploração florestal	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quadro 10: Participação no valor adicionado bruto a preço básico (%) por Atividade Econômica

Nota: (1) Inclui serviços de alojamento e alimentação, saúde e educação mercantis, e serviços domésticos.

Fonte: IBGE/DPE/CONAC/Contas Regionais 2010-2013, Rio de Janeiro, 2015.

O ano de 2015 foi marcado por incertezas quanto à intensidade da crise, da queda nos preços do petróleo e das commodities. Os desdobramentos sobre economia fluminense inibiram decisões de investimento por parte das empresas privadas e de gastos por parte dos consumidores, causando efeitos tendencialmente recessivos. A evolução do Índice de Atividade Econômica Regional para o Rio de Janeiro, elaborado pelo Bacen (IBCR-RJ), apresentou queda de mais de 3%, voltando aos patamares do final de 2012, conforme Quadro 11.

Mês / Ano	IBCR-RJ com ajuste sazonal	Tx. de variação (%)		
		Trimestral	Semestral	Anual
dez/13	134,2			
jan/14	135,28			
fev/14	135,66			
mar/14	136,83	1,0196		
abr/14	134,7			
mai/14	134,45			
jun/14	135,38	0,9894	1,0088	
jul/14	136,19			
ago/14	135,9			
set/14	136,27	1,0066		
out/14	136,62			
nov/14	136,87			
dez/14	136,6	1,0024	1,0090	1,0179
jan/15	137,69			
fev/15	136,36			
mar/15	136,17	0,9969		
abr/15	135,53			
mai/15	134,89			
jun/15	134,6	0,9885	0,9854	
jul/15	134,25			
ago/15	134,33			
set/15	132,61	0,9852		
out/15	132,47			
nov/15	132,48			
dez/15	132,99	1,0029	0,9880	0,9736

Quadro 11: IBCR-RJ: Índice de Atividade Econômica Regional - Rio de Janeiro - com ajuste sazonal - Índice
Fonte: Bacen, séries temporais.

A Indústria, no Estado do Rio de Janeiro, apresentou queda de quase 10% se compararmos a produção industrial de dezembro de 2015 com dezembro de 2014. Destaca-se que o valor apurado para o mês de setembro de 2015 é o menor do toda a série histórica disponibilizada pelo BACEN (início em 2002), mostrando que, este indicador, o Estado do Rio de Janeiro voltou a patamares do final do século XX.

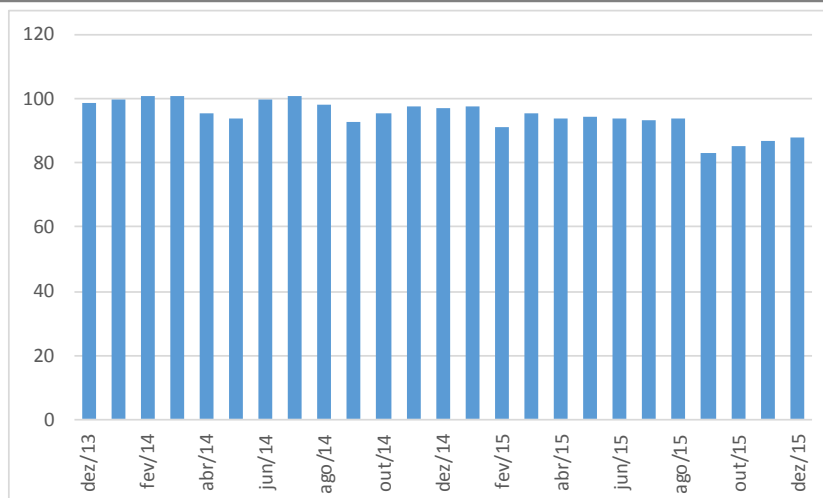


Figura 30: Produção Industrial (2012=100) – Geral – Rio de Janeiro - com ajuste sazonal - Índice
Fonte: IBGE

De acordo com o Boletim de Conjuntura Econômica Fluminense do Ceperj, de dezembro de 2015, a economia do ERJ encolheu em 2015, tendo sido apuradas quedas de 6,5% na indústria geral, 3,2% no comércio varejista e 3,1% no setor de serviços. Em termos de emprego formal, em 2015 foram fechados 179 mil postos de trabalho no ERJ, dos quais 47.204 referem-se a postos na indústria de transformação, 43.183 na construção civil e 30.460 nos serviços.

Este desempenho conferiu à indústria de transformação o pior resultado (-11,2%), por conta, principalmente, de quedas na fabricação de veículos automotores (- 32,8%), fabricação de borracha (pneus) (- 12,6%); metalurgia (- 12,5%) e refino de petróleo (- 11,9%). No comércio varejista, as maiores retrações foram verificadas nos setores de vendas de veículos (- 18,2%); móveis e eletrodomésticos (- 16,4%); e material de construção (- 10,3%).

Um indicador que também merece ser acompanhado é o volume de vendas do varejo. Apesar desta medida não ter apresentado uma queda tão forte quanto a da produção industrial, a diminuição verificada em 2015 corrobora a ideia de que o ano foi extremamente prejudicial para a economia fluminense. Um encolhimento de pouco mais de 5% (comparando-se dezembro de 2015 com dezembro de 2014) é o menor da série histórica disponível, chegando próximo à queda verificada no mês de dezembro de 2002, conforme Figuras 30 e 31.

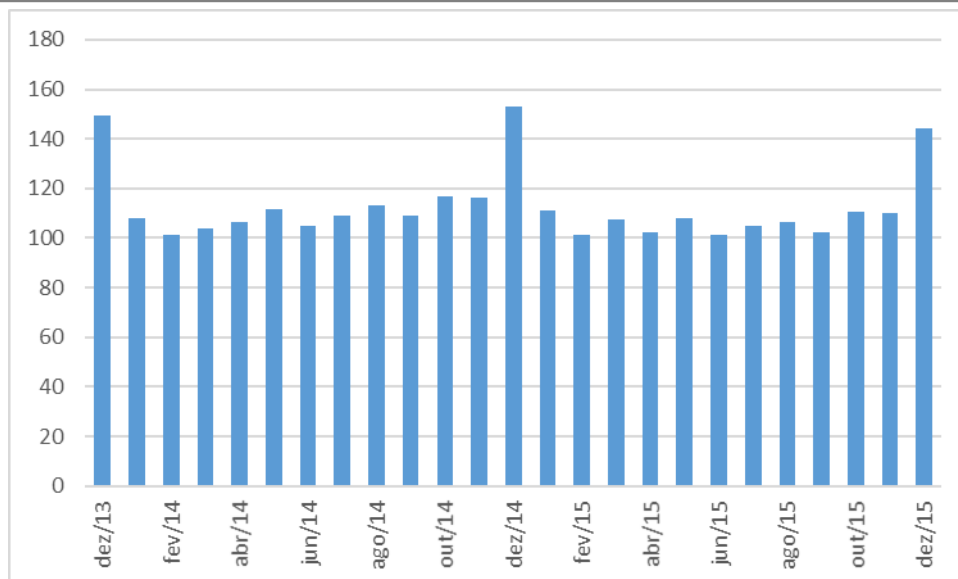


Figura 31: Índice volume de vendas no varejo - Total - Rio de Janeiro - Índice
Fonte: IBGE

Comparando-se dezembro de 2015 com 2014, os dados da Pesquisa Mensal do Comércio indicam que, no ERJ, o comércio varejista fluminense obteve retração de 5,5% (-3,2% no acumulado do ano).

O Quadro 12 a seguir demonstra que a diminuição ocorreu em todos os setores que compõem o varejo, tendo sido mais acentuada no setor de automóveis. Obviamente o setor de bens não duráveis, como alimentos, é o que apresenta a menor queda, sendo o último a sofrer cortes nos orçamentos familiares.

Setor	% - dez/15 vs. Dez/14
Combustíveis e Lubrificantes	-7,19%
Hiper/supermercado, Prod. alimentícios, bebidas, fumo	-3,40%
Tecido, vestuário e calçado	-9,06%
Móveis e eletrodomésticos	-13,75%
Automóveis, motocicletas, partes e peças	-31,13%

Quadro 12: IBCR-RJ: Índice de Atividade Econômica Regional - Rio de Janeiro - com ajuste sazonal - Índice
Fonte: Bacen, séries temporais.

Como resultado das quedas da indústria e do varejo, o nível de emprego formal caiu 4,6%, recuando para os patamares de dezembro de 2011, conforme Figura 32.

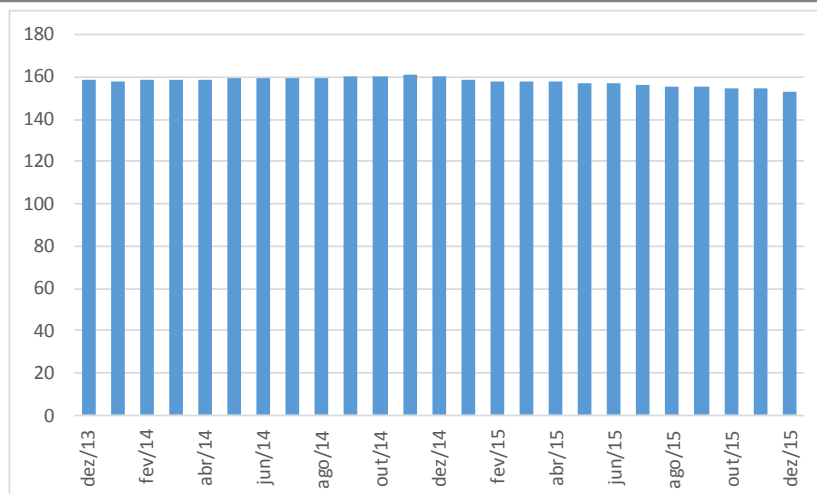


Figura 32: Nível do emprego formal - Rio de Janeiro - Índice
Fonte: IBGE

A taxa de desemprego da região metropolitana, depois de chegar aos menores patamares históricos em 2014, voltou a crescer, invertendo a trajetória de queda identificada desde que a série de dados é disponibilizada pelo IBGE, conforme figura 33.

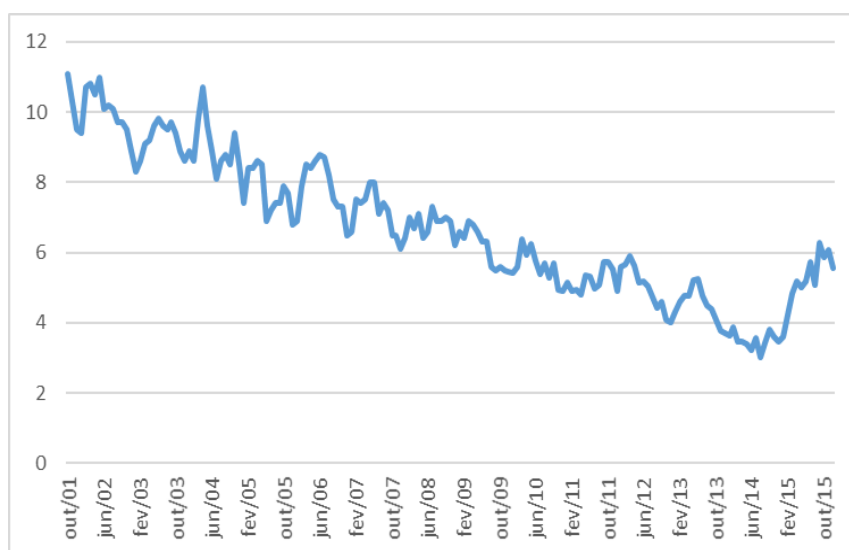


Figura 33: Taxa de desemprego - Região metropolitana - Rio de Janeiro (na semana) - %
Fonte: IBGE

Como resultado, a quantidade de empregos formais criados no Estado do Rio de Janeiro foi consistentemente negativa (quando em mais de dois meses seguidos se verifica queda na geração de empregos) pela primeira vez desde o final da década de 90. No mês de dezembro de 2015 foram fechadas mais de 40 mil vagas, 22,5% das quase 180 mil que deixaram de existir no ano como um todo.

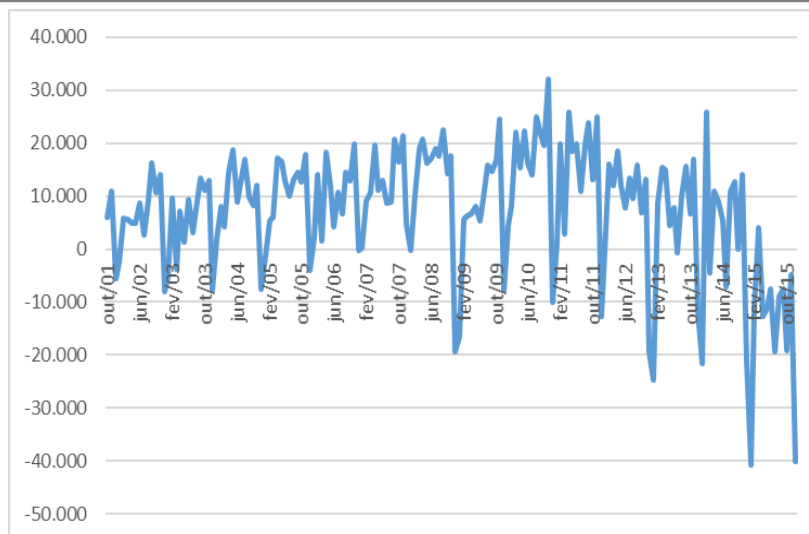


Figura 34: Empregos formais gerados - Rio de Janeiro - Unidades
Fonte: IBGE

A taxa de desocupação para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (razão entre a população economicamente ativa e a população desocupada) foi de 5,1% em dezembro de 2015. Depois de atingir o mínimo histórico (desde que a série é medida) em agosto de 2014, a curva deste indicador apresentou inversão de direção, tornando-se, pela primeira vez, positivamente inclinada, conforme Figura 35.

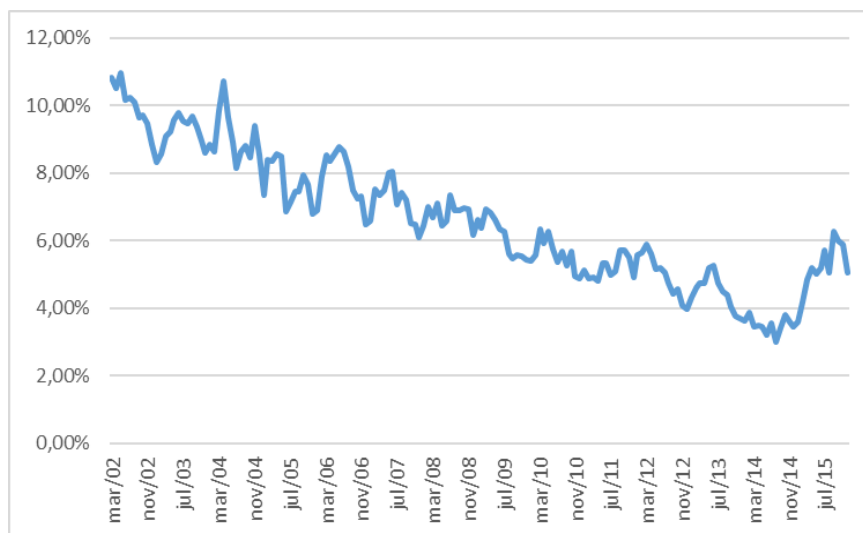


Figura 35: Taxa de desocupação %
Fonte: IBGE

Comparando-se o rendimento médio de um determinado mês com o mesmo mês do ano anterior, a renda média do trabalhador fluminense já começou a refletir os efeitos da crise econômica. A Figura 36 indica que, para todos os meses de 2015, o rendimento médio

real dos trabalhadores da Região metropolitana do Rio de Janeiro apresentou queda em relação a 2014, chegando a R\$ 2.556,21 em dezembro de 2015.

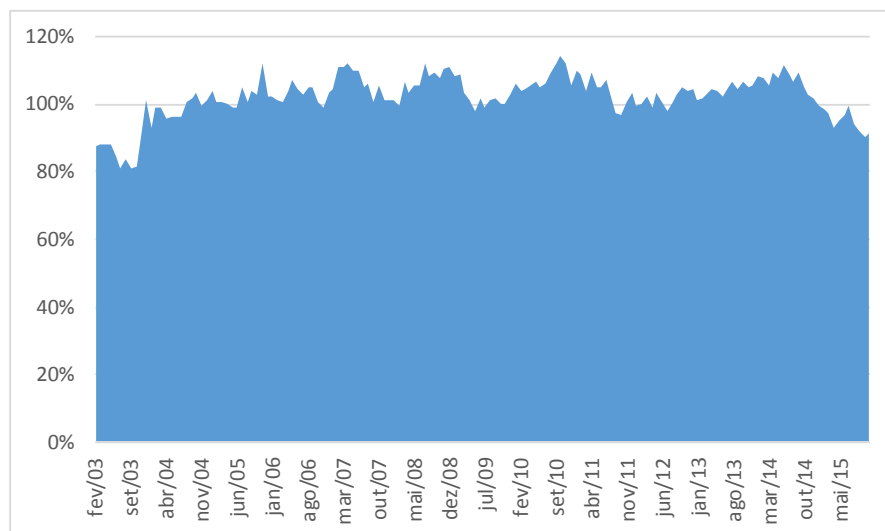


Figura 36: Rendimento médio real - Região metropolitana do Rio de Janeiro – R\$
Fonte: IBGE

A despeito da queda da atividade econômica, o piso salarial do ERJ tem sofrido aumentos anuais superiores aos aumentos concedidos para o salário mínimo nacional. A Figura 37 mostra a evolução histórica destas correções. Para o período entre os anos de 2009 e 2016 o ERJ concedeu um reajuste do seu piso 8,5% superior ao reajuste nacional, destacando-se o fato de que os reajustes foram historicamente superiores à variação do indicador oficial de inflação do País no ano anterior.

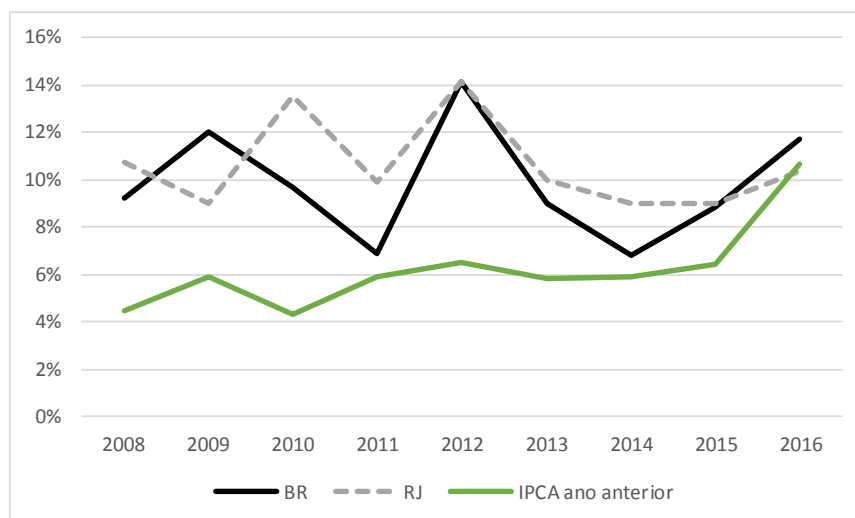


Figura 37: Evolução do Salário Mínimo – ERJ e Brasil comparado ao IPCA do ano anterior
Fonte: <https://www.idomestica.com/tabelas/salario-empregada-domestica/#salario-domestica-rj>

Estes aumentos geram impactos diretos sobre as despesas estaduais, uma vez que os contratos firmados normalmente contêm cláusula de reajuste em função das variações do piso mínimo estadual.

Em relação a outros estados o quadro 13 apresenta os pisos salariais dos 5 estados que possuem remuneração mínima superior à nacional. Destaca-se que o ERJ pratica uma remuneração mínima, em média, 16,4% acima da brasileira e 5,1% superior à do Estado de SP.

Curiosamente, os Estados que estabeleceram um salário mínimo superior ao piso Nacional estão atravessando grave crise financeira.

Brasil / MG / ES		RJ		SP		PR		RS		SC	
vigência	valor	vigência	valor	vigência	valor	vigência	valor	vigência	valor	vigência	valor
01.01.2016	880,00	Desde 01/01/2016	1.052,34	Desde 01/04/2016	1.000,00			Desde 01/02/2016	1.103,66		
01.01.2015	788,00	01/01/2015 a 31/12/2015	953,47	01/01/2015 a 31/03/2016	905,00	Desde 01/05/2015	1.070,33	01/02/2015 a 31/01/2016	1.006,88	Desde de 01/01/2015	908,00
01.01.2014	724,00	01/01/2014 a 31/12/2014	874,76	01/01/2014 a 31/12/2014	810,00	01/05/2014 A 30/04/2015	983,40	01/02/2014 a 31/01/2015	868,00	01/01/2014 a 31/12/2014	835,00
01.01.2013	678,00	01/01/2013 a 31/12/2013	802,53	01/02/2013 a 31/12/2013	755,00	01/05/2013 A 30/04/2014	914,82	01/02/2013 a 31/01/2014	770,00	01/01/2013 a 31/12/2013	765,00
01.01.2012	622,00	01/01/2012 a 31/12/2002	729,58	01/03/2012 a 31/01/2013	690,00	01/05/2012 a 30/04/2013	811,80	01/03/2012 a 31/01/2013	700,00	01/01/2012 a 31/12/2012	700,00
01.03.2011	545,00	01/01/2011 a 31/12/2011	639,26	01/04/2011 a 31/12/2011	600,00	01/05/2011 a 30/04/2012	736,00	01/03/2011 a 31/12/2011	610,00	01/01/2011 a 31/12/2011	630,00
01.01.2010	510,00	01/01/2010 a 31/12/2010	581,88	01/04/2010 a 31/03/2011	560,00	01/05/2010 a 30/04/2011	688,50	01/05/2010 a 28/02/2011	546,57	01/01/2010 a 31/12/2010	587,00
01.02.2009	465,00	01/01/2009 a 31/12/2009	512,67	01/05/2009 a 31/12/2009	505,00	01/05/2009 a 30/04/2010	615,10	01/05/2009 a 31/04/2010	511,29		
01.03.2008	415,00	01/01/2008 a 31/12/2008	470,34	01/05/2008 a 31/01/2009	450,00	01/05/2008 a 30/04/2009	531,00	01/05/2008 a 30/04/2009	477,40		
01.04.2007	380,00	01/01/2007 a 31/12/2007	424,88	01/08/2007 a 29/02/2008	410,00	01/05/2007 a 30/04/2006	464,20	01/05/2007 a 30/04/2008	430,23		

Quadro 13: Piso Salarial por Estado e Salário Mínimo Nacional

Fonte: <https://www.idomestica.com/tabelas/salario-empregada-domestica/#salario-domestica-rj>

De acordo com o Boletim de Conjuntura Econômica Fluminense de dezembro de 2015, quanto ao comércio exterior, “a balança comercial do Estado do Rio de Janeiro fechou o ano de 2015 com um deficit de US\$ 146,6 milhões, resultado de US\$ 17,173 bilhões em importação e US\$ 17,026 bilhões em exportações. Os principais produtos importados foram os insumos industriais, 24,2%; combustíveis e lubrificantes, 22,3% e bens de capital, 23,5%.”

No entanto, estes dados não refletem os números divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Segundo a Secretaria de Comércio Exterior, nos últimos 3 anos a economia fluminense apresentou desempenho conforme a Figura 38.

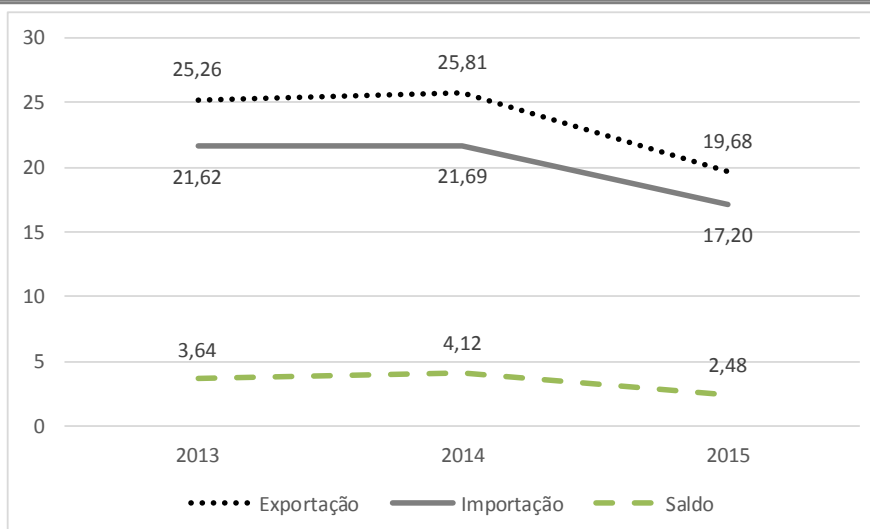


Figura 38: Saldo de Balança Comercial – Estado do RJ – US\$ Bilhões FOB
Fonte: SECEX

A inflação, medida pelo IPCA, na RMRJ, foi de 10,52% em 2015, variação 2,92 p.p. superior à observada em 2014 e a quinta maior entre as regiões metropolitanas abrangidas pela pesquisa. O nível geral de preços foi ligeiramente inferior em relação ao apurado para o Brasil em 2015, com o IPCA variando 10,67%, segundo o IBGE, bastante superior ao topo da meta fixada pelo BACEN. A aceleração da inflação na RMRJ se deveu principalmente ao comportamento dos preços médios dos grupos Alimentação e Habitação, conforme Quadro 14.

Discriminação	Ano		Variação (p.p.)
	2014	2015	
IPCA	7,6	10,52	2,92
Alimentação	10,02	11,37	1,35
Habitação	8,83	18,97	10,14
Art. de Residência	6,44	2,63	-3,81
Vestuário	5,15	3,23	-1,92
Transportes	6,06	9,49	3,43
Saúde	6,85	9,65	2,8
Despesas pessoais	8,56	9,76	1,2
Educação	9,31	9,51	0,2
Comunicação	-0,39	-0,1	0,29

Quadro 14: IPCA – RMRJ - %
Fonte: Bacen.

Assim, a inflação no Estado do Rio de Janeiro não apresentou trajetória muito diferente da verificada no Brasil como um todo, Figura 39.

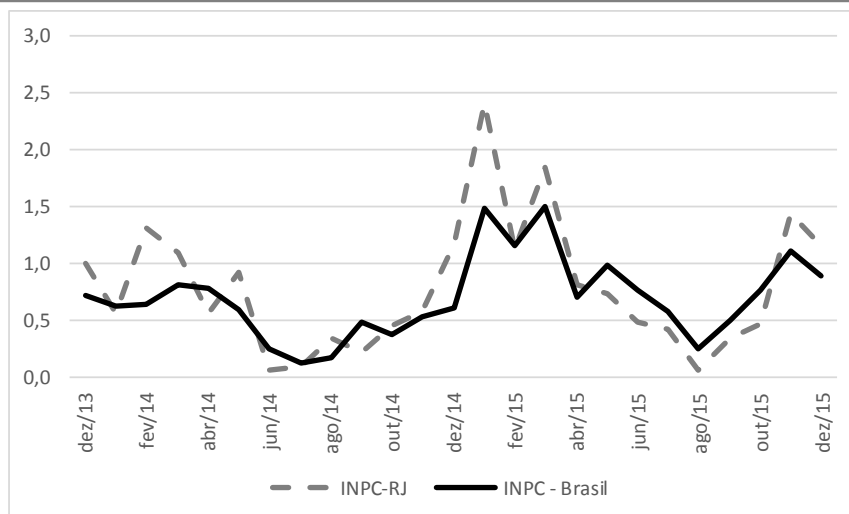


Figura 39: Inflação - INPC-RJ e INPC - % am
Fonte: Bacen

A análise visual dos indicadores de índice nacional de preços ao consumidor para o Rio de Janeiro e para o Brasil indica uma forte semelhança de comportamento, semelhança esta que pode ser confirmada com o grau de correlação entre as variáveis: 0,9. O coeficiente indica que cerca de 73% do comportamento do INPC-RJ, nos últimos 24 meses, pode ser explicado pelo comportamento do INPC-Brasil, valor bastante elevado em se tratando da relação entre duas variáveis apenas.

Uma das fontes de arrecadação do Estado do Rio de Janeiro é o Petróleo. O Estado responde por quase 70% da produção brasileira de petróleo. No ano de 2015 verificou-se sucessivos incrementos no volume produzido no Estado, de modo que a produção do mês de dezembro foi equivalente a 53,6 milhões de BEP (barril equivalente de petróleo), valor 3,3% acima do total produzido em dezembro de 2014. Em relação ao ano todo de 2015, a produção fluminense cresceu 6,0% em relação ao ano anterior, ultrapassando, a marca dos 50 milhões BEP em quatro dos doze meses do ano, conforme Figura 40.

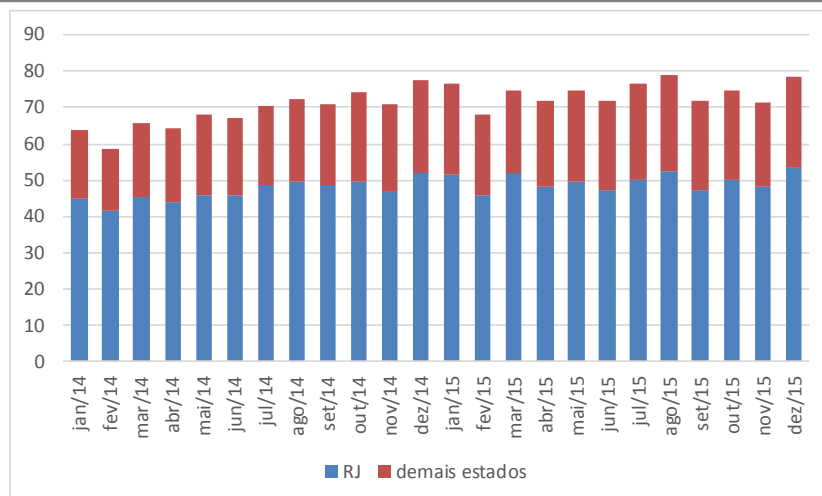


Figura 40: Produção nacional de petróleo por Unidade da Federação – milhões de BEP
Fonte: ANP

Apesar de o ERJ responder por quase 2/3 da produção de petróleo nacional e do incremento do volume produzido, a redução de quase 50% no valor internacional do Barril de petróleo comprometeu o volume de vendas deste produto e, pelo menos para o curto prazo, não se espera mudanças significativas nesta rubrica.

Em relação à produção de Gás Natural, o Estado do Rio de Janeiro também responde por grande parte da produção nacional, representando cerca de 40% da produção brasileira, ver Figura 41.

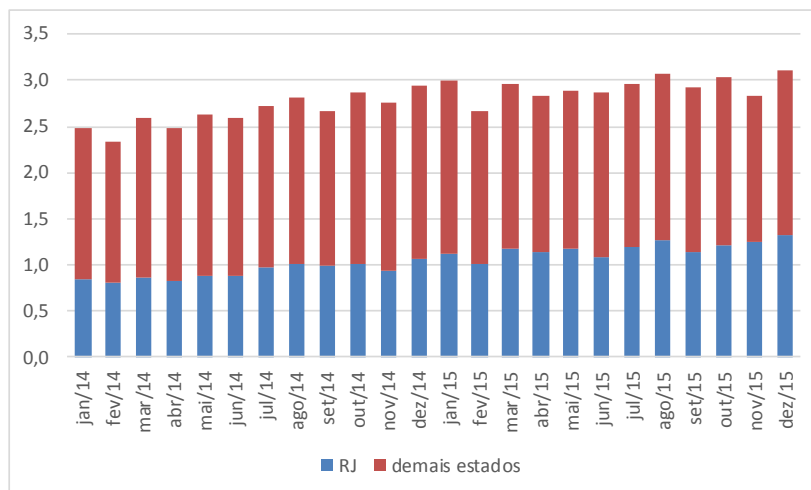


Figura 41: Produção nacional de Gás Natural por Unidade da Federação – 10⁹ m³
Fonte: ANP

A comparação da produção de dezembro de 2015 com a quantidade obtida no mesmo mês do ano anterior indica crescimento de 23,3%. Em relação ao ano todo de 2015

o incremento é ainda maior: 26,7%, uma vez que a produção fluminense de 2014 situava-se em patamares próximos a 0,9 bilhões m³ mensais, tendo saltado para níveis próximos a 1,2 bilhões m³ mensais em 2015.

III.4 1. Destaques Orçamentários

Destaca-se que, a despeito da crise fiscal, das dificuldades de arrecadação e os efeitos negativos esperados (agravamento da crise e aumento na taxa de desemprego), ainda assim o ERJ foi um dos estados que, em termos percentuais, mais investiu em relação ao valor autorizado na LOA (investimento de R\$6,603 bi, aproximadamente 60% do valor planejado na LOA), embora estes investimentos sejam decorrentes de operações de crédito, o que acarretou o aumento do endividamento do Estado.

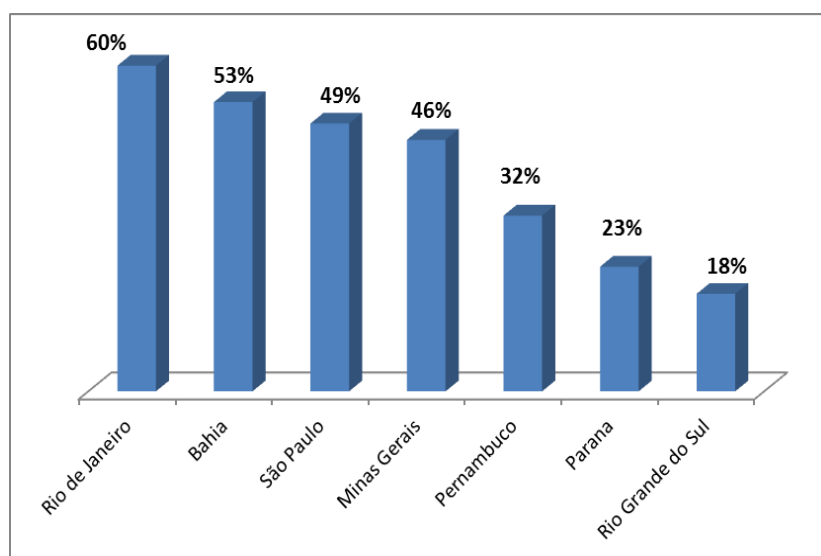


Figura 42 – Relação % investimento realizado / previsão inicial
Fonte: RREO dos estados. Elaboração TCE-RJ.

Já a relação percentual entre o valor arrecadado e o valor planejado de arrecadação de receita tributária na LOA, para o ERJ, foi a pior entre os principais estados brasileiros, conforme Figura 43.

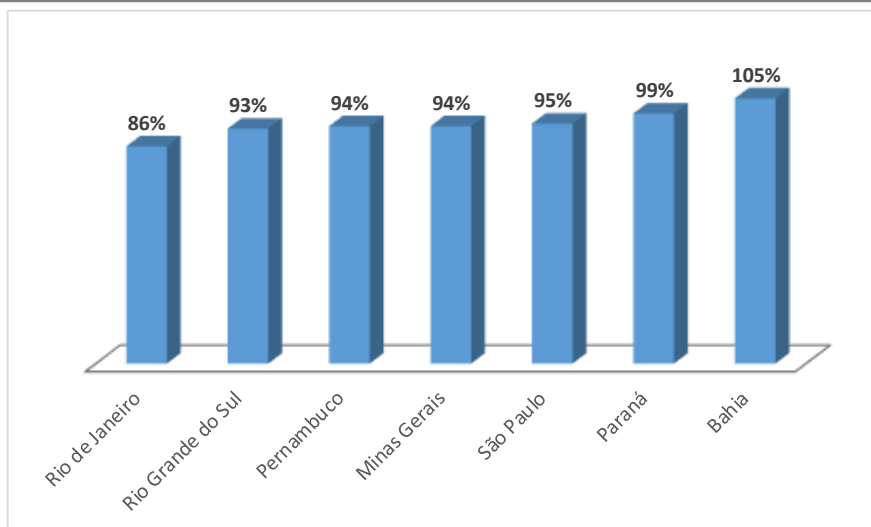


Figura 43 – Relação % entre valor arrecadado / valor planejado de arrecadação de receita tributária - 2015
Fonte: RREO dos estados.

Destaca-se que o número apresentado para o ERJ se encontra diferente do divulgado no Balanço Orçamentário e no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, uma vez que, em 2015, diferentemente de anos anteriores, tais instrumentos excluíram do orçamento as repartições legais e constitucionais de receitas em favor dos municípios, sob o argumento de serem consideradas deduções da receita orçamentária. Na Figura 43 manteve-se o critério dos anos anteriores.

Considerando as metas estabelecidas na resolução nº842/15 da Secretaria de Estado de Fazenda, observa-se que o Estado do Rio de Janeiro obteve um déficit de arrecadação de R\$1,671 bilhão em receita tributária e R\$1,219 bilhão em receita patrimonial e excesso de arrecadação de 8,212 bilhões na rubrica outras receitas correntes (empréstimos) que alcançou 68,92 % (R\$7,310 bi) dos valores arrecadados de forma excepcional sem natureza permanente. A contabilização desta receita extraordinária em 2015 representou incremento de cerca de 14% da Receita Corrente Líquida.

Concluindo, as expectativas dos diversos agentes econômicos, no início do ano, foram muito distantes da realidade, de modo que nem os mais pessimistas foram capazes de antecipar a real queda do PIB e a deterioração das diversas variáveis macroeconômicas. Como muitos acreditavam que a crise seria mais branda ou mais rápida, muitos entes públicos apostaram que não haveria necessidade de ajustes, adiando medidas de ajuste fiscal. O ERJ, por exemplo, concedeu reajustes significativos aos seus servidores em 2014 e,

no início de 2016 divulgou sua intenção em manter a política salarial estabelecida há 2 anos. Segundo o site do jornal O Dia, "O governo do Estado do Rio vai manter os reajustes previstos para 150.129 servidores ativos e aposentados em 2016. Os índices variam de 3,30% a 47% e foram aprovados pela Assembleia Legislativa do Rio (Alerj) em 2014. Por conta da crise, o estado poderia enviar um novo projeto de lei para a Casa desfazendo as leis aprovadas naquele ano, mas isso não será feito." (<http://blogs.odia.ig.com.br/coluna-do-servidor/2016/01/05/estado-do-rio-garante-reajuste-de-ate-47-para-150-mil/>)

Outro exemplo de inobservância à questão fiscal é a comemoração da escolha do Brasil e do Município do RJ como sede da Copa do Mundo e das Olimpíadas, respectivamente. Evidentemente que eventos deste porte demandam obras de infraestrutura que afetaram e ainda afetam as finanças do ERJ que, para realizar os eventos, foi tomador de empréstimos bancários que, ainda hoje, afetam sua capacidade de pagamento.

Como resultado prático destas diretrizes, os índices acompanhados se comportaram conforme expectativas pessimistas, tendo apresentado reflexos da crise político-econômico-financeira em que o País entrou no ano de 2015. Sendo assim, a recessão e o deficit de arrecadação derivaram numa crise fiscal no ERJ agravada pelo fato de o mesmo possuir elevado grau de despesas estruturais com difícil margem de redução (como por exemplo os gastos com pessoal e pagamento de juros). O resultado foi um ano que terminou com enormes dificuldades de caixa e atraso no pagamento de pessoal e fornecedores.

III.4.1.1. Arrecadação

O ERJ, como se sabe, enfrenta uma de suas piores crises fiscais. O primeiro grande evento que marcou este cenário foi o parcelamento da última parcela relativa ao 13º salário que deveria ter sido depositada na conta dos servidores estaduais no mês de dezembro de 2015. No ano de 2016 os servidores vêm testemunhando constantes mudanças nas datas de pagamento de salários e pensões, o que confere um aumento da incerteza quanto ao pagamento dos proventos relativos aos meses vindouros de 2016.

Crises como esta só podem ser resultado de dois fatores: receita menor do que a necessária ou despesa maior do que a desejável. No caso do ERJ, vale a pena olhar para o comportamento das receitas para entender o somatório de fatores que levou o Governo Estadual a esta grave situação.

Um indicador que não pode ser desconsiderado de qualquer análise de desempenho das receitas das unidades da federação é a arrecadação decorrente do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS). Este é um imposto que é cobrado a partir de operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação. Assim, sua incidência recai sobre: operações relativas à circulação de mercadorias, inclusive o fornecimento de alimentação e bebidas em bares, restaurantes e estabelecimentos similares; prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, por qualquer via, de pessoas, bens, mercadorias ou valores; prestações onerosas de serviços de comunicação, por qualquer meio, inclusive a geração, a emissão, a recepção, a transmissão, a retransmissão, a repetição e a ampliação de comunicação de qualquer natureza; fornecimento de mercadorias com prestação de serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios; fornecimento de mercadorias com prestação de serviços sujeitos ao Imposto Sobre Serviços, de competência dos Municípios, quando a lei complementar aplicável expressamente o sujeitar à incidência do imposto estadual; a entrada de mercadoria importada do exterior, por pessoa física ou jurídica, ainda quando se tratar de bem destinado a consumo ou ativo permanente do estabelecimento; o serviço prestado no exterior ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior; a entrada, no território do Estado destinatário, de petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e de energia elétrica, quando não destinados à comercialização ou à industrialização, decorrentes de operações interestaduais, cabendo o imposto ao Estado onde estiver localizado o adquirente, Figura 44.

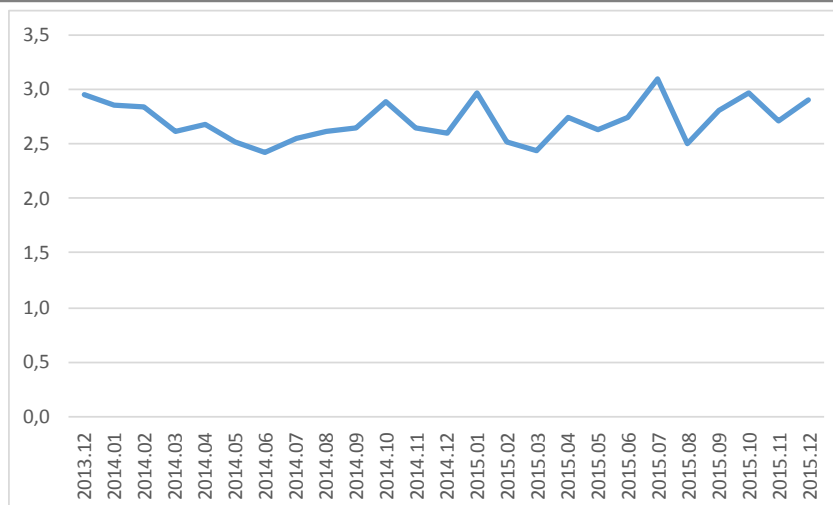


Figura 44: ICMS - Rio de Janeiro (RJ) - R\$ bilhões
Fonte: IPEADATA até 11/15 e SEFAZ - RJ em 12/15

O ano de 2015 foi um ano de bastante variação na arrecadação deste tributo. Chama a atenção que somente no mês de julho foi ultrapassada a barreira dos R\$ 3 bilhões e o fato de todos os meses exceto fevereiro, março e agosto terem apresentado crescimento em relação ao mesmo mês de 2014. No ano como um todo a arrecadação total aumentou R\$ 409.007.392,00, o que representa um incremento de 1,3% em relação ao ano anterior.

Ressalta-se que, diferentemente de outros Estados, o ERJ também conta com arrecadação adicional vinculada ao ICMS. Trata-se da Lei Estadual 4.056/2002 que "Autoriza o poder executivo a instituir no exercício de 2003, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às desigualdades sociais". Conforme o artigo 2º da referida Lei fica estabelecida, de modo geral, uma "arrecadação adicional de dois pontos percentuais correspondentes 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." Nem todos os setores são afetados por esta cobrança. A lei estipula algumas exceções como, por exemplo, os itens da cesta básica.

Apesar de haver uma série de limitações para o uso deste recurso (não pode ser usado, por exemplo, para pagamento a serviços terceirizados), certamente este tributo aumenta a capacidade de pagamento do ERJ que, mesmo assim, tem vivenciado variações na sua arrecadação em um montante abaixo da inflação oficial, caracterizando uma queda real da arrecadação pública estadual.

Auditoria Governamental realizada pelo TCE-RJ constatou a existência de um expressivo valor de ICMS não pago, em virtude de renúncias fiscais concedidas, conforme Figura 45.

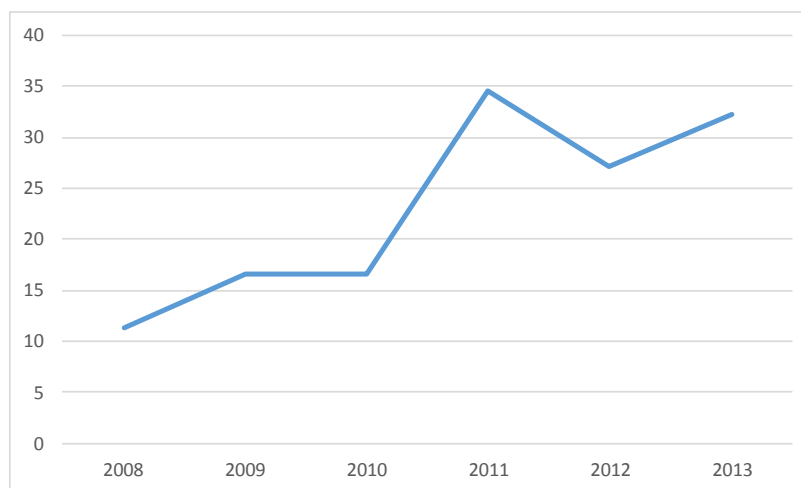


Figura 45: Volume de ICMS não pago em virtude de renúncia fiscal – R\$ Bilhões
Fonte: TCE-RJ

Sendo assim, aparentemente, apesar de o ERJ necessitar destas receitas para resolver ou, ao menos, amenizar o descompasso entre suas receitas e despesas, a renúncia fiscal, desde 2010, vem alcançando níveis históricos, tendo representado uma receita abdicada de mais de R\$ 25 Bi/ano desde o ano de 2011.

Este benefício concedido a algumas empresas só é justificável quando a renúncia é revertida para a sociedade através de outros mecanismos, como, por exemplo, o aumento da produção ou da quantidade de empregos vigentes. Não foi o caso do Rio de Janeiro. A Figura 46 apresenta a variação anual de valor bruto da produção oriundo das indústrias de transformação do ERJ para o triênio 2011 a 2013 comparativamente aos dados da Figura 45 (renúncia de ICMS).

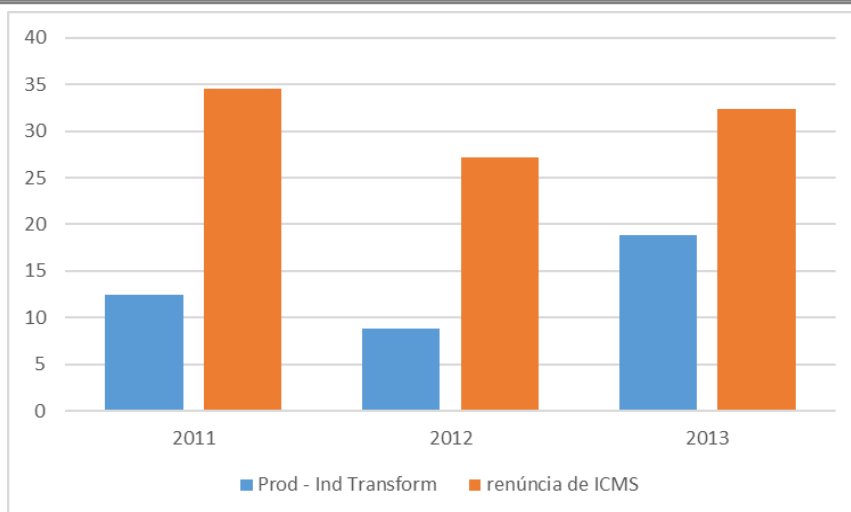


Figura 46: Variação de Valor Bruto da Produção da Indústria de Transformação (preços correntes) e Volume de ICMS não pago em virtude de renúncia fiscal – R\$ Bilhões
Fonte: IBGE e TCE-RJ

O que se pode perceber é que o montante apurado como acréscimo de produção para este segmento é bastante inferior ao que se deixou de arrecadar. Logicamente que a renúncia fiscal não ocorreu apenas neste setor. A auditoria citada anteriormente destaca as maiores empresas em volume de imposto não pago nos exercícios de 2008 a 2013.

Adicionalmente, o ERJ ainda contou com um adicional de Receitas Correntes que somou R\$ 7,2 bilhões (quase 10% da Receita Estadual) decorrente de saques de depósitos judiciais autorizados, em 2015, pelas legislações estadual e federal. Desta forma, trata-se de uma Receita Extraordinária e que não deve se repetir nos próximos anos.

Conforme demonstra a Figura 47, a arrecadação das Receitas Federais, oriunda do Estado do Rio de Janeiro, guarda uma forte relação com a arrecadação Federal global. Em média, no ano de 2015, a arrecadação gerada pelo Estado do Rio de Janeiro representou 17,1% da arrecadação do Brasil, chegando a uma média mensal de R\$ 17,45 bilhões.

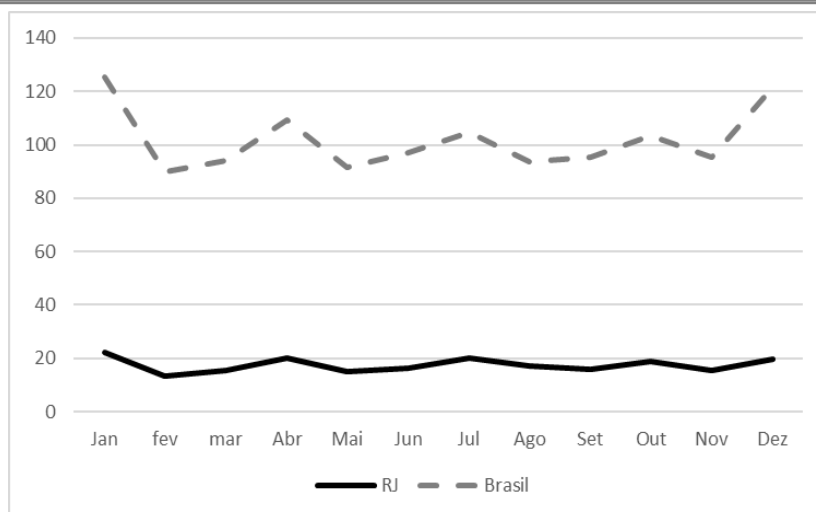


Figura 47: Arrecadação das Receitas Federais – RJ e Brasil – preços correntes – R\$ bilhões
Fonte: Receita Federal

Em relação à distribuição dos valores arrecadados por fonte de arrecadação, observa-se a repartição apresentada na Figura 48.

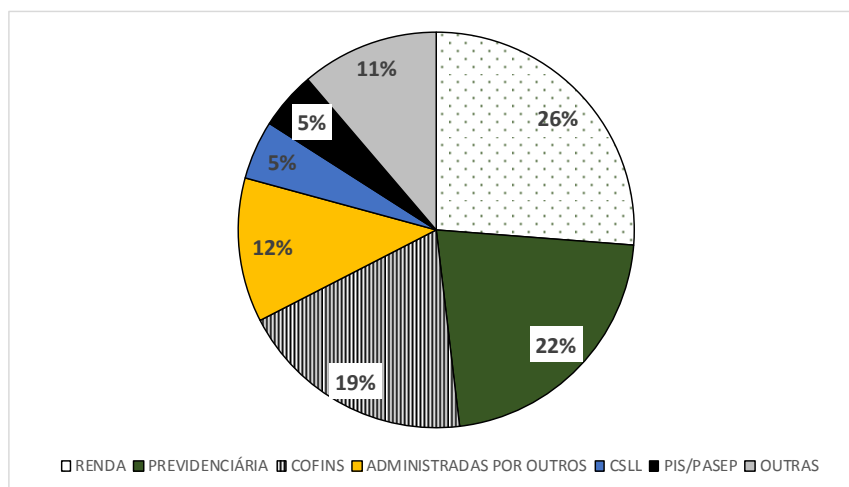


Figura 48: Arrecadação das Receitas Federais por fonte de arrecadação – RJ – preços correntes – 2015
Fonte: Receita Federal

O que se percebe é que, na composição da receita da União gerada a partir do Estado do Rio de Janeiro, as receitas mais importantes referem-se a impostos sobre a renda e Contribuições. Do total referente a imposto de renda, a soma de IRPF e imposto sobre renda retido na fonte representa 64%. Em relação às contribuições, cerca de 61% são recolhidos como Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

III.5. Expectativas para 2016

Para o ano de 2016 as expectativas não são otimistas com relação ao arrefecimento da crise. Algumas das principais economias que têm movimentado o comércio internacional, como a Chinesa, começam a dar sinais de desaceleração da economia. Internamente, o reconhecimento da incapacidade de gerar superavit primário pelas diversas esferas do Governo tende a aumentar a necessidade de recursos e a maior dependência de financiamento do setor público pelo setor privado e pelo investidor estrangeiro.

Apesar de 2016 ser ano eleitoral, a falta de recursos tem gerado expectativas pessimistas nos empresários, o que tende a segurar o investimento e a dificultar a expansão da renda e do emprego. Como resultado, mesmo com a queda na demanda e o aumento do desemprego, o que se pode verificar em 2016 é uma falta de arrefecimento dos indicadores de inflação.

Em relação ao comércio internacional, não há perspectivas de mudanças, pelo menos no curto prazo, nos preços internacionais da commodities que, em 2015, apresentaram enorme queda.

A perspectiva positiva para o ano de 2016 fica por conta das Olimpíadas a serem realizadas no Município do Rio de Janeiro, gerando uma expectativa de crescimento das receitas com turismo, o que pode melhorar os indicadores tributários relativos a vendas no varejo, apesar de ser um episódio de natureza eventual.

Com relação aos principais indicadores brasileiros, no 1º trimestre de 2016, a inflação continuou apresentando aceleração, o que deve ser combativo com novos aumentos da Selic, esperados já para a reunião de abril do COPOM. Segundo projeções atuais, a taxa de juros básica da economia deve se manter em 14,25% até o final de 2016, caindo para até 12,5% em dezembro de 2017, valor que visa segurar o investidor estrangeiro que exige maiores remunerações para manter seus investimentos em países com maior risco, como é o caso brasileiro, especialmente após os rebaixamentos de seus graus de investimento conferidos pelas principais agências internacionais de rating.

Com relação à questão da confiança, a Federação do Comércio do Estado de São Paulo apura um Índice de Expectativas (IEC) em sua Pesquisa Conjuntural do Comércio Varejista da Região Metropolitana de São Paulo. Este indicador avalia o grau de confiança que a população tem na situação geral do país e nas condições presentes e futuras de sua família. Nos últimos meses o IEC se comportou conforme a Figura 49.

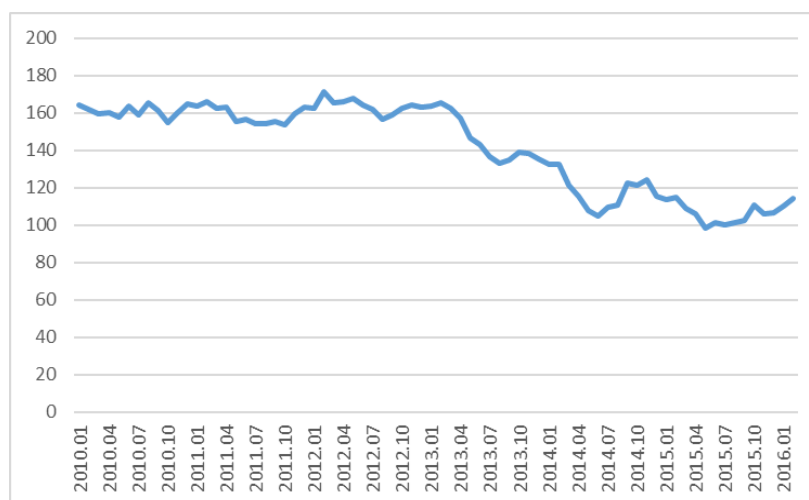


Figura 49: IEC
Fonte: FECOMERCIO SP

Outro indicador com este mesmo propósito é a Confiança do Empresário Industrial (ICEI), medido pela Confederação Nacional da Indústria. Conforme explicação disponível no site IPEADATA, trata-se de um indicador “construído a partir dos resultados da Sondagem Industrial, é baseado em seis questões referentes às condições atuais (em comparação com os últimos seis meses) e às expectativas (para os próximos seis meses) com relação à economia, ao setor de atividade e à própria empresa. Os Índices para Condições Atuais e Expectativas foram obtidos a partir da ponderação das perguntas relativas a economia, setor e empresa utilizando-se respectivamente os pesos 1, 2 e 3. O Índice Geral foi obtido a partir da ponderação dos resultados referentes a Condições Atuais e Expectativas utilizando-se respectivamente os pesos 1 e 2. Os indicadores variam no intervalo de 0 a 100. Valores acima de 50 indicam situação melhor ou expectativa otimista.” A Figura 50 demonstra a evolução deste indicador.

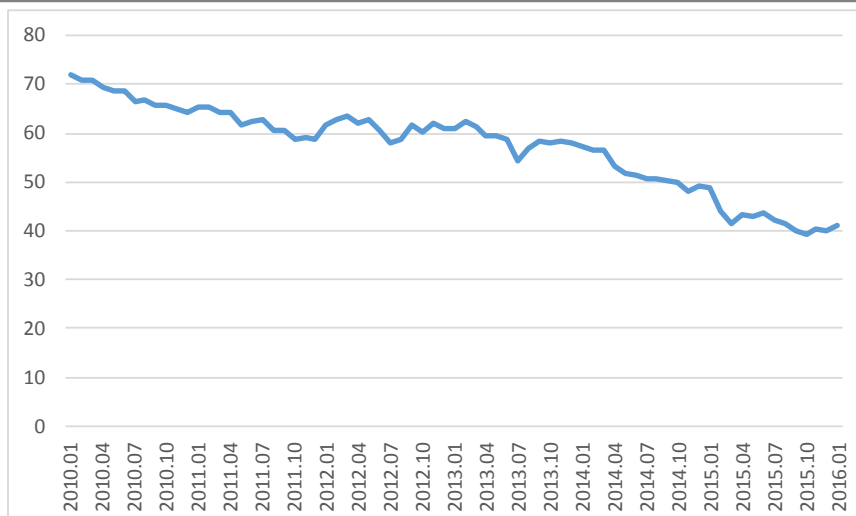


Figura 50: ICEI
Fonte: CNI

Assim, fica claro o pessimismo encontrado quando se avalia a visão do empresariado e que este, desde 2010, apresenta uma queda sustentada desta medida. Os valores apurados para o final de 2015 e início de 2016 representam os menores de toda a série histórica e não indicam sinais de que este cenário mudará, pelo menos a curto prazo.

Pesquisa realizada pela empresa Focus junto a instituições financeiras revelou que o mercado, em 22 de abril de 2016, está pessimista quanto ao desempenho do PIB neste ano. Acredita-se que esta rubrica deva cair 3,88% ainda em 2016 e deve crescer pífios 0,3% em 2017. Também existe pessimismo quanto ao crescimento da produção industrial, cuja variação é prevista em - 5,8% em 2016 e 0,54% em 2017. Espera-se que a taxa de câmbio chegue a R\$3,80 em dezembro de 2016 e R\$ 4,00 em dezembro de 2017. Ver Quadro 16.

Obviamente que este cenário é extremamente desfavorável para as finanças do ERJ, uma vez que o prolongamento da redução da produção industrial deve afetar a arrecadação estadual.

Indicador	2016	2017
IPCA (%)	5,98	5,80
IGP-DI (%)	7,19	5,59
IGP-M (%)	7,38	5,60
IPC-Fipe (%)	7,07	5,40
Taxa de Câmbio - Fim de Período R\$/US\$	3,80	4,00
Meta Taxa Selic - fim de período (%a.a.)	13,25	12,00

Dívida Líquida do Setor Público (% do PIB)	41,80	46,39
PIB (% do crescimento)	-3,88	0,30
Produção Industrial (% do crescimento)	-5,80	0,54
Balança Comercial (US\$ Bilhões)	48,00	50,00
Invest. Direto no País (US\$ Bilhões)	55,10	60,00
Preços Administrados (%)	7,00	5,80

Quadro 16: Principais resultados – Pesquisa FOCUS – 22/4/16
Fonte: Bacen.

Com relação à economia norte-americana, pesquisa da Federação Brasileira de Bancos – Febraban (pesquisa realizada com 26 bancos no final de 2015) indica que o PIB deste País deve crescer 2,5% em 2016 e a taxa de juros do FED deve alcançar o nível de 1,3% aa. Também de acordo com a mesma fonte, projeta-se, para o Brasil em 2016, uma queda de 2,8% para o PIB, IPCA no topo da meta de 6,5%, Selic mantida em 14,25% aa, taxa de câmbio de R\$ 4,20/US\$ e taxa de inadimplência de 5,5%.

Com relação ao consumo de petróleo, conforme o site petronotícias, as perspectivas de curto prazo não são nem um pouco animadoras para quem apostava em um aumento do valor do barril de petróleo. É que a Agência Internacional de Energia (IEA) aponta para um aumento de produção por parte de Irã e Iraque, mesmo com a queda de demanda pelo insumo.

Internamente, a política monetária e fiscal do Brasil mantém a perspectiva de manutenção do deficit e o viés desenvolvimentista da atual equipe econômica com destaque para a tentativa de aumentar a arrecadação tributária. No início de fevereiro de 2016 o governo federal afirmou que “2015 foi um ano ‘bastante desafiador’ e que o Governo tem uma estratégia para que o país retome o crescimento ainda em 2016. Ainda segundo o governo federal, essa estratégia envolve concessões na área de infraestrutura, como em portos, aeroportos, rodovias e ferrovias, além da busca pela ampliação de investimentos privados.

Em relação às contas do Governo, para 2016, a meta estabelecida de *superavit* primário foi de 0,5% do PIB (sem abatimento de despesas em investimentos). Mas, para que se alcance o objetivo proposto, seria necessário um corte no orçamento que, até fevereiro de 2016 ainda não tinha sido anunciado. Deste modo, cada vez mais o mercado considera

improvável esta meta e espera, para 2016, gastos maiores do que as receitas governamentais.

III.6. Considerações em relação ao Panorama Econômico

Conforme já apontado na própria análise feita, o que se percebe é que o ano de 2015 foi diretamente afetado pela crise interna brasileira que engloba questões políticas, econômicas e financeiras. O excesso de gastos públicos aliado à queda na atividade econômica provocou um deficit que culminou com o rebaixamento do grau de investimento das agências internacionais de rating.

Somado a isto, testemunhamos a diminuição do ritmo de crescimento de algumas importantes economias internacionais e a redução do preço da principal *commodity* do Estado do Rio de Janeiro, o Petróleo, indicam que uma solução para resolver o deficit fiscal não será fácil. No início de março de 2016 um alento veio com o anúncio de que a China vai investir no crescimento da construção civil, o que fez a cotação do Aço crescer significativamente.

No entanto, a inflação, a produção nacional, as taxas de emprego e de inadimplência e os investimentos estrangeiro e do setor privado só devem apresentar sinais de melhoria se o grau de confiança do empresariado voltar a melhorar. E isso só deve ocorrer caso o Governo dê sinais claros e irrefutáveis de que está adotando medidas no sentido de controlar os gastos públicos.

Ademais, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o excesso de gastos públicos, a contratação de empréstimos, a queda da atividade econômica aliada à inoperância dos gestores públicos, que não preveniram os riscos e corrigiram desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, dentro de uma gestão fiscal responsável, culminou com o rebaixamento pelas agências internacionais de rating do Ente Federativo.

Historicamente, no ano de 2011, comemorou-se a atribuição da nota concedida ao ERJ; "A agência de classificação de risco Standard & Poor's (S&P) confirmou o "grau de investimento" para o Estado do Rio de Janeiro. (...) O nível alcançado pelo estado é de BBB- na escala global e AAA (chamado triple A), na escala nacional. Amplamente comemorado

pelos gestores públicos à época, esta avaliação pode ter facilitado o crescimento da dívida do Estado do Rio de Janeiro, contribuindo para a sua deterioração da capacidade de honrar seus compromissos de 2015 e 2016.

Em setembro de 2015 nova avaliação das empresas de rating, como a Fitch, resultou em revisão das notas de investimento, conforme destaque no [site](#) do jornal Valor econômico:

A agência de classificação de risco Fitch Ratings cortou a nota de crédito do Rio de Janeiro de "BBB-" para "BB+", retirando o grau de investimento do Estado. (...) Em nota, a Fitch afirma que o rebaixamento reflete a avaliação da agência de que o Estado "não é mais capaz de apresentar margens operacionais compatíveis com o histórico, uma vez que o pagamento de pensões e benefícios previdenciários deve consumir uma parcela crescente das receitas do Estado nos próximos anos". A agência também cita um "relevante aumento de dívidas até 2017" pelo Estado, que prejudica a capacidade fiscal e leva o governo a buscar a receitas não recorrentes para cobrir despesas operacionais. (...) A Fitch também destaca, como risco futuro, o fato de o Estado, devido à alta demanda por investimentos em mobilidade urbana e infraestrutura, associada à Copa do Mundo e aos Jogos Olímpicos de 2016, ter firmado significativos contratos de crédito. A carga da dívida do Estado aumentou 5,5% em 2014, atingindo R\$ 83,2 bilhões, "número considerado alto quando comparado a outros grandes Estados brasileiros", diz a agência. (<http://www.valor.com.br/brasil/4238778/fitch-retira-grau-de-investimento-do-rio-de-janeiro>)

Em dezembro o jornal O Globo publica o rebaixamento da nota concedida pela empresa Standard & Poor's (S&P):

Segundo a S&P, o rebaixamento "reflete o consistente enfraquecimento fiscal do Estado desde 2012, que prejudicou também seu desempenho fiscal e liquidez". Além disso, destacou a agência, o Rio vem investindo pesado em infraestrutura em meio à desaceleração da economia. Para a S&P, essa combinação "enfraqueceu seu perfil de crédito". Para a agência, o Estado tem uma flexibilidade "limitada" para cortar seus investimentos por conta dos compromissos assumidos para a realização dos Jogos Olímpicos. Por outro lado, o estado tem uma combinação "rígida" de despesas como o pagamento de juros, a folha de pagamento de servidores públicos e sua previdência.

A S&P destaca que a dívida do Rio vai continuar aumentando nos próximos três anos. (...) [Segundo analista da S&P,] a principal fonte de arrecadação do Estado do Rio é o ICMS e há um momento de desaceleração. Estamos prevendo para 2015 uma queda, em termos reais, nas receitas. Isso porque a inflação que esperamos para esse ano é de 7,9% e as receitas vão subir (de forma nominal) entre 4% e 5%. (<http://oglobo.globo.com/economia/sp-rebaixa-nota-de-credito-do-estado-do-rio-15884690#ixzz47FH0tNd8>)

A 3ª principal agência internacional de rating, Moody's não faz avaliação do ERJ.

Com efeito, o ano de 2015 foi marcado por recuos nos principais indicadores econômicos, voltando a patamares historicamente superados. Diante disto, para 2016, recomenda-se, prioritariamente, para reversão da crise instalada no ERJ, uma revisão de gastos públicos no sentido de adequar despesas às receitas, caminhando no sentido de buscar reverter o quadro de deficit fiscal. Assim como qualquer dona de casa faria, quando as receitas estão aquém das despesas só há 3 atitudes a se tomar: aumentar receitas, diminuir despesas ou promover um esforço no sentido de adotar ambos os caminhos. Infelizmente, diante dos indicadores de incerteza apresentados, não parece haver espaço para incremento da atividade econômica e correspondente arrecadação do ERJ no curto prazo, sendo mais viável indicar uma readequação dos seus gastos.

Adicionalmente, é premente a necessidade de promover ajustes na divulgação da real situação das finanças do ERJ, uma vez que possíveis maquiagens promovidas pelos órgãos de divulgação dos dados (*e.g.* Secretaria Estadual de Fazenda) aumentam a desconfiança do empresário, adiando, ou até mesmo afastando, investimentos que poderiam gerar mais empregos e mais receita para o ente público. Sendo assim, recomenda-se escrituração das receitas conforme um padrão, sem o uso de artifícios para camuflar possíveis cenários adversos, **o que será objeto de Ressalva e Determinação em meu Voto.**

É hora de retomar o sentido literal da palavra “economia”, que tem origem no idioma grego, com a junção das palavras oikos e nomos, que significam casa e lei, respectivamente. “Assim, etimologicamente a palavra economia pode ser entendida como as regras usadas para a administração do lar ou da casa.” (<https://www.significadosbr.com.br/economia>). Estamos em tempos de arrumar a casa. Só assim será possível evitar um retorno à situação econômica da década de 90 com a qual a atual geração pós Plano Real não está acostumada.

IV. Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial

IV.1. Introdução

Este Capítulo possui o objetivo de analisar o desempenho alcançado, no exercício de 2015, comparativamente aos resultados obtidos no exercício anterior, no que tange à Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial do Estado do Rio de Janeiro, sob a nova ótica da Ciência Contábil estabelecida em decorrência da Convergência às Normas Internacionais.

A análise da Gestão Orçamentária compreende a verificação da adequação do processo de Planejamento, cujas ferramentas foram consolidadas na Constituição Federal como pilares da Administração Financeira do Setor Público, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA).

O Orçamento Público, na prática, tem o objetivo de operar como uma ferramenta de ligação dos sistemas de planejamento e de finanças, sendo a base para elaboração do Balanço Orçamentário e do Balanço Financeiro, bem como para o Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

Já a análise da Gestão Patrimonial, visa verificar, adequar e evidenciar a composição patrimonial do ente público, observando-se os princípios e as normas contábeis voltadas para o reconhecimento e mensuração dos ativos e passivos e de suas variações patrimoniais, consubstanciados no Balanço Patrimonial e na Demonstração das Variações Patrimoniais.

A principal novidade introduzida pelo processo de convergência da Contabilidade Aplicada ao Setor Público – CASP às Normas Internacionais é a retomada do enfoque patrimonial, valorizando o principal objeto de estudo da Ciência Contábil, “o Patrimônio”, sem, contudo, perder de vista a importância do controle orçamentário.

A Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público NBC T 16.1 –conceitua, limita o objeto e o campo de aplicação, define que o objetivo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é fornecer aos usuários de informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade

do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social.

No que concerne ao apoio à tomada de decisão e à prestação de contas, a Contabilidade Aplicada ao Setor Público deve fornecer informações contábeis e de análise da situação patrimonial das Entidades, que sejam compreensíveis, confiáveis e tempestivas, garantindo o conhecimento de todas as variáveis, para a melhor tomada de decisão e que possibilite adequada prestação de contas.

Sob o aspecto da Instrumentalização do Controle Social, a Contabilidade Aplicada ao Setor Público possui relevante importância no processo de consolidação do processo de transparência, um dos pressupostos da Lei de Responsabilidade Fiscal, evidenciando e fornecendo informações sobre os resultados econômicos, financeiros e patrimoniais.

Esta é a função social da Contabilidade Aplicada ao Setor Público: refletir, sistematicamente, o ciclo da administração pública para evidenciar informações necessárias à tomada de decisões, à prestação de contas e à instrumentalização do controle social.

A Secretaria do Tesouro Nacional, qualificada como Órgão central do sistema de contabilidade, criou grupos com caráter técnico e consultivo para a adequação das normas e procedimentos, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com vistas a consolidar as contas dos entes da Federação e em busca de viabilizar a implantação deste processo de convergência.

Uma das importantes ações adotadas foi a instituição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, através do qual se estabeleceu a utilização do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP, unificado, bem como, definindo a forma de elaboração de novas Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público - DCASP, adequadas aos padrões internacionais, sob os enfoques orçamentário e patrimonial, reforçando o processo de adoção de única linguagem contábil para todos os entes públicos da federação.

Esse processo de unificação da padronização agrega uma outra característica requerida da informação contábil – a comparabilidade – Esse processo de padronização

permite que os diversos usuários destas informações compare entes públicos semelhantes, permitindo uma melhor avaliação da gestão governamental.

Esse processo deveria ter sido adotado, 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. Contudo, por decisão da Secretaria do Tesouro Nacional, esses prazos foram alterados, algumas vezes, sendo que os limites temporais vigentes são os definidos pela Portaria STN nº 634, de 19 de novembro de 2013, e pela Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015.

O Estado do Rio de Janeiro implantou o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP no início do exercício de 2013, antes do prazo fixado, que era o final do exercício de 2014, tornando-se o primeiro ente da Federação que utiliza o SIAFEM a adotar a medida.

No exercício de 2014, o Estado do Rio de Janeiro iniciou a implantação do novo sistema contábil, SIAFE-RIO, formatado para possibilitar a adoção integral dos novos procedimentos. Este sistema começou a ser utilizado em 01.01.16. Desta forma, os registros contábeis e as consultas do exercício de 2015, objeto da presente Prestação de Contas, permaneceram auditáveis pelo SIAFEM e pelo SIG.

A Contadoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – CGE elaborou o Relatório Geral dos Procedimentos Previstos no Cronograma de Ações, utilizado para posicionar esta Corte de Contas sobre o processo de implementação da Contabilidade Aplicada ao Setor Público no seu âmbito de ação, o qual é parte integrante destas Contas do Governo³.

Da mesma forma, o Estado do Rio de Janeiro elaborou um cronograma identificando a evolução da implementação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais, de acordo com a Portaria STN nº 548/15, dispondo sobre os novos prazos para tais procedimentos.

De acordo com a informação prestada pela Contadoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – CGE ⁴, já foram implantados os seguintes procedimentos:

³ Volume 35.

⁴ Volume 2.

- a) Reconhecimento, mensuração e evidenciação da dívida ativa, tributária e não tributária, e respectivo ajuste para perdas;
- b) reconhecimento, mensuração e evidenciação da provisão atuarial do regime próprio de previdência dos servidores públicos civis e militares;
- c) reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações com fornecedores por competência;
- d) reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência, decorrentes de benefícios a empregados (ex.: 13º salário, férias etc.); e
- e) evidenciação de ativos e passivos contingentes em contas de controle e em notas explicativas.

Da mesma forma, outros projetos 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.

Esse processo de convergência com a consolidação de novas práticas ocorre no Estado do Rio de Janeiro de forma gradativa, sendo certo que este é um momento de transição que visa garantir a adequação às normas.

Não restam dúvidas quanto aos benefícios para a sociedade, apresentando informações confiáveis para o cidadão, de forma a propiciar maior transparência e controle do patrimônio público.

Em relação aos demonstrativos contábeis apresentados nestas Contas do Governo, destaca-se que os mesmos contemplam os dados contábeis consolidados da Administração Direta e Indireta dos três Poderes do Estado do Rio de Janeiro, totalizando 111 (cento e onze) unidades gestoras, distribuídas pelos seguintes tipos de Administração:

32 Órgãos da Administração Direta, compreendendo os Poderes, as Secretarias, dentre outras unidades gestoras especiais;

21 Fundos;

17 Autarquias;

19 Fundações;

04 Empresas Públicas; e

12 Sociedades de Economia Mista.

Os dados contábeis relativos à Cedae, à Agência Estadual de Fomento - Agerio, e à Imprensa Oficial, classificadas como empresas não dependentes e, ainda, à Distribuidora de Títulos do ERJ - DIVERJ, às Centrais Elétricas Fluminenses S/A - Celf e ao Banco de Desenvolvimento do ERJ - BD-RIO, que são empresas em liquidação, foram evidenciadas por meio da equivalência patrimonial.

As demonstrações contábeis apresentadas são as exigidas pela Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, como a seguir relacionadas: Balanço Orçamentário; Balanço Financeiro; Demonstração do Fluxo de Caixa; Balanço Patrimonial; Demonstração das Variações Patrimoniais; Notas Explicativas; e Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (que foi apresentada voluntariamente).

IV.2. Gestão Orçamentária

IV.2.1. Instrumentos de Planejamento

IV.2.1.1. Planejamento

É a fase da administração que consiste, basicamente, em determinar os objetivos a serem alcançados, com as ações a serem realizadas, compatibilizando-as com os meios disponíveis para sua execução.

A Constituição de 1988 consagrou o planejamento como preceito basilar da Administração Pública, por várias vezes referido no texto constitucional, destacando-se o mandamento do art. 174 no sentido de ser ***"o planejamento determinante para o setor público e indicativo para o setor privado."***

Acerca do tema, muito se tem falado na Administração Pública, de Planejamento Estratégico, que segundo Drucker⁵ (1998, p.136) é o *"processo contínuo de tomar decisões atuais que envolvam riscos, organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões e medir o resultado dessas decisões com as expectativas almejadas"*.

Em síntese, almeja-se com o Planejamento Estratégico que as ações e decisões tomadas, em todo o tempo, estejam respaldadas por uma adequada análise de cenário futuro, para que a organização possa antever as situações de riscos, esteja mais bem preparada e, possivelmente, possa influenciar positivamente nestes cenários.

A ausência de planejamento ou a realização de um planejamento inadequado pode levar instituições privadas à falência e instituições públicas a enfrentarem dificuldades para atender as demandas sociais existentes.

IV.2.1.2. Planejamento e gestão das ações de governo

As áreas que devem merecer especial atenção nas ações de governo são as de **planejamento e gestão**, pois seus desequilíbrios podem ameaçar a própria viabilidade da Gestão, com o comprometimento crescente de Receitas para o financiamento das Despesas de Custeio e a consequente redução das disponibilidades visando os investimentos para atender às demandas da população. Requerem, por exemplo, a certeza de que haverá recursos a serem investidos em Educação, Saúde, Segurança Pública e tantas outras atividades que afetam diretamente a qualidade de vida dos cidadãos.

Nos dias atuais, as diversas esferas de governo possuem uma demanda cada vez mais crescente no sentido de que sejam ampliadas as oportunidades aos cidadãos.

⁵ DRUCKER, P. The Progress of Management. Irwin, 1998.

Ocorre que, em períodos de grave crise econômica como a vivenciada atualmente, ampliam-se as dificuldades para que sejam satisfeitas às necessidades da sociedade.

Cabe ao Estado, neste cenário, desenvolver e incorporar novas tecnologias e inovações, para que seja possível o atendimento das crescentes demandas sociais.

Portanto, para implementar as políticas que atendam às necessidades da população, são necessários administradores públicos competentes, com capacidade para promover mudanças, maximizar e gerenciar bem o uso de informações e de recursos humanos e financeiros.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF estabelece um conjunto de disposições no campo das Finanças Públicas que deve merecer especial atenção dos gestores públicos. Por um lado, a LRF, ao criar um elo entre o orçamento, a programação financeira e o fluxo de caixa, além do acompanhamento, avaliação e ajuste da execução do que foi planejado e orçado, torna-se um estímulo para que se busque aprimorar a gestão dos Recursos Públicos mediante o aperfeiçoamento dos processos de planejamento, execução e controle dos gastos governamentais; por outro lado, o seu descumprimento pode ensejar a aplicação de diversas penalidades, não apenas para os entes da Federação, como também para as autoridades locais, além de gerar má administração, com sérios prejuízos à população.

O sucesso das administrações e o equilíbrio futuro das finanças dos entes estarão diretamente vinculados à forma como venham a ser encaminhadas essas questões, sob pena de desacreditar os administradores públicos e a Lei.

Os critérios de rigor e de verdade que o Administrador Público deve impor às Contas permitirão o cumprimento, com responsabilidade, dos compromissos assumidos para que, ao final da gestão, possa apresentar-se a todos os cidadãos com a consciência do dever cumprido, já que a avaliação a ser feita pela população será pelo resultado da ação do governo, do que foi feito e do que faltou realizar.

Uma das medidas que devem ser tomadas e que pode mesmo ser considerada indispensável é a realização de um diagnóstico da realidade e uma avaliação das necessidades.

IV.2.1.3. Instrumentos de planejamento das ações de governo

A introdução do Orçamento-Programa, através da Lei Federal nº 4320, de 17 de março de 1964, foi um marco na Administração Pública Nacional, obrigando os governos (Federal, Estadual, Distrital e Municipal) a se prepararem para uma nova etapa de gerência na aplicação dos recursos públicos. A partir de então é necessário estabelecer, através de Funções, Programas e Subprogramas, os objetivos que se queriam alcançar com cada gasto constante do Orçamento.

O Orçamento, na prática, deve operar como uma ferramenta de ligação dos sistemas de planejamento e de finanças, tornando possível a operacionalização dos planos, uma vez que os monetariza, isto é, coloca-os em função dos recursos financeiros disponíveis, permitindo que o planejador tenha um balizamento através das disponibilidades financeiras.

Desse modo, o Orçamento transforma-se num instrumento para o equacionamento do futuro em termos realísticos. A integração do planejamento com o orçamento é a ferramenta para corrigir distorções e remover empecilhos para a modernização dos métodos e processos administrativos brasileiros.

Em reconhecimento à toda a importância deste processo, os constituintes de 1988, consolidaram na nova Carta Magna, como pilares da Administração Financeira do Setor Público, o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA).

Entretanto, o que deve ser enfatizado no processo de elaboração do PPA, da LDO e da LOA não são os textos, as classificações ou as demonstrações que os integram, mas as intenções do governo e os meios para executá-las, assegurando que o planejado e o orçado se concretizem e que o orçamento deixe de ser encarado como mera peça formal de ficção e

passa a ser instrumento real de planejamento e controle, orientando efetivamente as ações do governo.

Conforme comentado anteriormente, é indispensável a realização de um diagnóstico da realidade e uma avaliação das necessidades. Feito o diagnóstico, poderão as necessidades levantadas serem incluídas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), tendo em vista que o processo de planejamento orçamentário, hoje, não se restringe, somente, ao orçamento do exercício – Lei do Orçamento Anual (LOA) -, mas abrange, também, o PPA, e a LDO. Os três instrumentos devem, necessariamente, manter-se compatíveis nos seus conteúdos.

IV.2.1.3.1. Plano Plurianual – PPA

O § 1º do art. 165 da Constituição Federal define os parâmetros básicos que deverão nortear a elaboração do Plano Plurianual de cada ente da Federação.

Através do PPA procura-se ordenar as ações de governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos, sendo três para quem elaborou e um para o seu sucessor.

Institui, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as Despesas de Capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O inciso I do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias define que o Plano Plurianual terá vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente e será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato, o que define seu período em quatro exercícios, tratando-se, portanto, de um instrumento de planejamento de médio prazo, abrangendo um período de quatro anos.

Portanto, o projeto de lei do Plano Plurianual deverá ser encaminhado pelos respectivos Governos Executivos de cada esfera governamental ao Poder Legislativo até o

dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato ou conforme estabelecer cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal, devendo ser restituído o projeto aprovado até o encerramento da última Sessão Legislativa do mesmo ano.

Os Orçamentos Anuais deverão ser compatibilizados com o Plano Plurianual e elaborado de acordo com as diretrizes traçadas pela LDO. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual, ou sem lei que autorize a sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

IV.2.1.3.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Lei que compreende as metas e prioridades dos governos (Federal, Estadual, Distrital e Municipal), incluindo as Despesas de Capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Conterá, ainda, os anexos de Metas Fiscais e Riscos Fiscais.

Para atender às Normas Constitucionais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) disporá, ainda, sobre o equilíbrio entre Receitas e Despesas, devendo prever critérios e formas de limitação para assunção de compromissos, legislar sobre o controle de custos e a avaliação de resultados dos gastos previstos no Orçamento e determinar condições e exigências para a realização de transferências a entidades públicas e privadas.

Ao estabelecer a obrigatoriedade de apresentação, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, para cada exercício financeiro, de um Anexo de Metas Fiscais –, onde serão estabelecidos em valores correntes e constantes das Receitas e Despesas, os Resultados Nominiais e Primário e o montante da Dívida Pública para os três próximos exercícios financeiros –, a LDO, tornou-se grande instrumento de gerenciamento e de consequente aferição de resultados.

O prazo para a remessa do projeto de lei ao Legislativo é até o dia 15 de abril do ano imediatamente anterior a que se referir ou conforme determinar cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal.

Ao apreciar o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Comissão de Orçamento e Finanças ou equivalente, em especial, e os legisladores, em particular, deverão estar atentos, sem prejuízo de um exame acurado e minucioso, que o Projeto de Lei de tal magnitude sempre exige, em face do disposto no art. 4º da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000 – (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), exigindo que a LDO seja acompanhada dos Anexos de Metas Fiscais e Riscos Fiscais, que traduz uma demonstração de como será alcançado e mantido o equilíbrio das finanças públicas e preservado o Patrimônio Público.

O Poder Legislativo deverá devolver o projeto aprovado até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. A vigência da LDO é de 1/1 a 31/12 do exercício a que se referir, igual a do orçamento.

IV.2.1.3.3. Lei do Orçamento Anual – LOA

Lei de iniciativa do Poder Executivo que estima a Receita e fixa a Despesa da Administração Pública. É elaborada em um exercício para, depois de aprovada pelo Poder Legislativo, vigorar no exercício seguinte. É elaborado, segundo as orientações da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que integram a proposta Orçamentária.

O Orçamento Anual é o instrumento operacional da Administração Financeira de todos os entes da Administração Pública Brasileira.

Tendo como elementos balizadores o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual consolida todas as ações do Governo, monetarizando as Atividades e os Projetos, cada gasto segundo a Natureza da Despesa e atribuindo responsabilidade a todos os gestores de recursos públicos, não só pela Despesa em si, mas, também pelo objetivo a ser atingido no exercício financeiro.

Orçamento Anual compreende, pelos valores brutos, a previsão de todas as Receitas que serão arrecadadas dentro de determinado exercício financeiro e a fixação de todas as Despesas que os governos (Federal, Estadual, Distrital e Municipal) estão autorizados a executar. A elaboração do Orçamento Público é obrigatória e tem periodicidade anual.

Segundo a Lei Federal nº 4.320, de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o Orçamento Anual conterá os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, bem como a discriminação da Receita, de acordo com suas respectivas fontes, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei, e Despesa, compreendendo todas as próprias dos órgãos do governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles, se devam realizar de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o Programa de Trabalho do governo, obedecidos os Princípios de Unidade, Universalidade e Anualidade. Pode conter autorização para Abertura de Crédito Adicional Suplementar. Deve ser ressaltado que a Lei de Responsabilidade Fiscal proibiu a realização de empréstimos por Antecipação de Receitas (ARO) no último ano do mandato.

O Orçamento Público deve evidenciar a origem dos recursos – se são provenientes da atividade normal ao ente público ou se ele está se endividando ou vendendo bens para conseguir recursos – e também a forma de aplicação desses recursos, apontando o montante aplicado na manutenção dos Serviços Públicos e o destinado à formação do Patrimônio Público.

Na elaboração do Orçamento deve-se considerar os Princípios da Unidade e da Universalidade. O primeiro princípio determina que a Lei do Orçamento compreenderá todos os Poderes, seus Fundos, órgãos e entidades da Administração Indireta, inclusive Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, significando um único orçamento. Já o segundo princípio determina que a Lei do Orçamento Público compreenderá todas a Receitas, inclusive as de Operações de Crédito e todas as Despesas relativas à Administração Direta e Indireta, que deverão constar pelos totais, vedadas quaisquer deduções.

Dessa forma, as Receitas e Despesas são classificadas em duas categorias econômicas: Correntes e de Capital. A classificação das Receitas e das Despesas em Correntes e de Capital confere a transparência dos ingressos e dos dispêndios por categoria econômica, indicando se o ente público está capitalizando – utilizando Receitas Correntes para custear Despesas de Capital – ou descapitalizando – utilizando Receitas de Capital para custear Despesas Correntes.

Integram, obrigatoriamente, a Lei de Orçamento Anual os seguintes quadros explicativos: I – Sumário geral da Receita e Despesa por Função do Governo; II – Quadro demonstrativo da Receita e Despesa, segundo as Categorias Econômicas; III – Quadro discriminativo da Receita por Fontes e respectiva legislação; IV – Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração. Devem acompanhar a lei, conforme o art. 2º, § 2º: I – Quadros demonstrativos da Receita e planos de aplicação dos Fundos Especiais; II – Quadros Demonstrativos da Despesa; III – Quadro Demonstrativo do Programa Anual de Trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

O exame do PPA – Plano Plurianual, da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e da LOA – Lei Orçamentária Anual ocorre nos respectivos processos de envio obrigatório ao Tribunal de Contas.

IV.2.1.4. Créditos Adicionais

São as autorizações para realização de Despesas não previstas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento Público.

Os Créditos Adicionais, dependendo da sua finalidade, classificam-se em: Suplementares, Especiais e Extraordinários. Os Suplementares destinam-se ao reforço de uma dotação orçamentária já existente, ao passo que os Especiais visam a criar uma dotação para atender a uma necessidade não prevista no Orçamento. Os Créditos Extraordinários somente serão admitidas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Os Créditos Suplementares e Especiais **dependem de lei autorizativa prévia** que, no caso do Crédito Suplementar, pode ser a própria Lei do Orçamento. Os Créditos Extraordinários são abertos por Decreto do Executivo, sem compensação, que deles dará ciência imediata ao Legislativo. Os Créditos Adicionais terão vigência no exercício financeiro que forem autorizados, salvo se o ato de autorização, quanto aos Especiais e Extraordinários, for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

IV.2.1.4.1. Abertura de Créditos Adicionais tendo como origem recursos de Superávit Financeiro do Exercício Anterior

O Superávit financeiro apurado em Balanço Patrimonial do exercício anterior definido no § 2º do art. 43 da Lei Federal nº 4320/64, deve ser entendido como a diferença positiva entre o Ativo e o Passivo Financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos Créditos Adicionais transferidos (Especiais e Extraordinários) e as Operações de Crédito a eles vinculadas e não-arrecadadas no exercício. Corresponde a **dinheiro em caixa**, disponível, proveniente de receita realizada, maior que a despesa, em exercícios anteriores. Portanto, são os recursos financeiros disponíveis que sobraram do exercício anterior e que estão demonstrados em seu Balanço Patrimonial.

O superávit financeiro não é receita do exercício, pois se refere a exercícios anteriores, mas constitui disponibilidade para utilização na abertura de crédito adicional no exercício de referência.

Quando há superávit financeiro de exercícios anteriores, tem-se um recurso disponível para atender às despesas não fixadas ou não totalmente contempladas pela Lei Orçamentária.

A Abertura de Créditos Adicionais no exercício, tendo como origem recursos do Superávit Financeiro em valor superior ao apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior, **evidencia a utilização de recursos financeiros inexistentes**, sendo seguro afirmar que o procedimento adotado não se pautou de acordo com o que preceituam os Princípios da Legalidade e da Moralidade, na conformidade do *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, pois, longe de atender ao bem comum, valeu-se o Gestor de artifícios ilegais para utilização de recursos financeiros inexistentes, criando, para isso, Orçamento sem submeter esse aumento ao Poder Legislativo, gerando, conseqüentemente, um déficit financeiro.

O Administrador não pode deixar de atender a finalidade legal pretendida pela lei. Não tem ele a disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda. Estes são inapropriáveis. O ato administrativo cujo escopo estiver divorciado do interesse público sujeitar-se-á a invalidação por desvio de finalidade.

A conduta inconstitucional e ilegal do Gestor gera prejuízos para o ente da Federação, na medida em que gasta dinheiro que o Erário não possui e cria uma dívida, com efeito de uma “bola de neve” para os orçamentos subsequentes, dívida esta que deverá ser paga, irremediavelmente, em prejuízo das necessidades e das prioridades da população.

IV.2.1.4.2. Abertura de Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação

O artigo 43, caput, da Lei Federal nº 4320/64, estabelece que “***A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa***”.

O § 3º do art. 43 da mesma lei dispõe sobre os créditos ***provenientes de excesso de arrecadação***, entendido como ***o saldo positivo das diferenças, acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se a tendência do exercício***. Os decretos de abertura de créditos devem ser acompanhados de demonstrativos comprovando, estatisticamente, a existência de excesso de arrecadação até determinado período do ano e a projeção indicando a tendência até o final do exercício.

Ressalte-se que, verificado déficit de arrecadação, deve o Gestor adotar medidas eficazes para que os gastos realizados permaneçam limitados à receita efetivamente arrecadada, sendo o seu descumprimento caracterizado como infração ao que dispõe o art. 9º da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O déficit de arrecadação pode (e deve) ser evitado pelo Gestor e sua equipe e não ao contrário, deliberar pela contínua prática da abertura de créditos adicionais suplementares, para possibilitar a realização de maiores gastos, embora cientes da indisponibilidade de recursos e da inexistência de excesso de arrecadação. Os que assim deliberarem, trilham o caminho do desrespeito à lei, da irresponsabilidade na Gestão Fiscal e da improbidade administrativa.

IV.2.1.5. Instrumento de planejamento da Gestão do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro – Exercício de 2015**IV.2.1.5.1. Plano Plurianual – PPA – 2012 a 2015**

O Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015 foi instituído pela Lei Estadual nº 6.126, de 28.12.11. 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.

Desta forma, para o exercício de 2015, a revisão do Plano Plurianual foi efetivada através da Lei Estadual n.º 6954 de 13 de janeiro de 2015.

O Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015, definiu, agrupado pelas Secretarias de Estado e respectivos Órgãos, os recursos para o quadriênio, conforme demonstrado abaixo:

Quadro 17 - Recursos por unidade gestora responsável⁶ para o quadriênio 2012-2015

Unidades Gestoras - UG	R\$1.00	
	Recursos para o quadriênio	%
Secretaria de Obras	17.752.395.250	17,16%
Secretaria de Saúde	17.409.830.503	16,83%
Riotrilhos	8.482.471.364	8,20%
Secretaria de Transportes	7.470.210.655	7,22%
Secretaria de Educação	4.894.793.386	4,73%
Tribunal de Justiça	4.890.068.434	4,73%
Secretaria do Segurança	3.563.582.128	3,44%
Detran	3.364.910.703	3,25%
Secretaria de Ambiente	2.721.974.615	2,63%
Central	2.461.538.038	2,38%
Secretaria de Esporte e Lazer	2.212.759.342	2,14%
DER-RJ	1.958.004.311	1,89%
Cedae	1.918.591.832	1,85%
INEA	1.767.973.678	1,71%
Codin	1.765.535.731	1,71%
Secretaria Assist. Social e Direitos Humanos	1.698.705.028	1,64%
Faperj	1.565.350.498	1,51%
Demais UGs	17.574.179.975	16,98%
Total Geral	103.472.875.471	100,00%

Fonte: PPA 2012-2015 Revisão 2015.

⁶Unidade gestora responsável pela realização de parte do programa de trabalho por ela descentralizado. A unidade gestora que utiliza os seus próprios créditos passa a ser ao mesmo tempo unidade gestora executante e unidade gestora responsável.

Para o exercício de 2015, foram inseridos no Plano Plurianual, novos projetos do Poder Executivo, conforme revisão consubstanciada na Lei Estadual n.º 6954 de 13 de janeiro de 2015, que podem ser sintetizados na forma que segue:

Quadro 18- Projetos novos do Poder Executivo inseridos na revisão do PPA

		R\$1,00
Programa	Novos projetos, ações e atividades	Recursos para o programa no quadriênio
Sistema Rodoviário Estadual	Implantação Intervenção Viária em Volta Redonda	1.853.744.263
Saneamento Básico	Implantação de Aterro Sanitário	2.075.280.549
Assistência Hospitalar e Ambulatorial nas Unidades Públicas de Saúde	Construção/Implantação do Hospital de Oncologia da Região Serrana Construção/Implantação do Hospital regional de Queimados	10.697.834.084
Coordenação de Operações de Fiscalização	Operação Lapa Presente	40.279.853
Cultura e Gestão	Operacionalização da gestão de equipamentos culturais por Org. Sociais	338.890.234
Programa Parcerias Público-Privadas	Ações a cargo do Fundo Fluminense de Parcerias. (Não orçamentária com meta financeira - ppp)	10.000.000
Modernização da Admin. das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial	Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação	901.483.794
Inclusão Digital	Ampliação do Programa Rio Estado Digital	124.200.000
Recuperação Econômica de Mun. Fluminenses e Desenv. Econômico das Com. Pacíficas	Apoio aos micro e pequenos empreendedores das UPPs	337.593.478
Atendimento ao Cidadão e ao Empreendedor - Rio Poupa Tempo	3640 Implantação das Unidades de Atendimento do Rio Poupa Tempo	243.865.458
Gestão da Segurança Pública	Manutenção da Atividade Aeropolicial e Marítima	2.906.039.561
Assistência Farmacêutica	Apoio aos Pólos de Dispensação dos Medicamentos do CEAF	675.279.303
Gestão e Fortalecimento da Atenção à Saúde	Apoio à Rede de Atenção Psicossocial do Estado do Rio de Janeiro	2.682.325.204
Expansão e Consolidação das Linhas de Metrô	Implantação de Novas Linhas Metroviárias	8.482.471.364
Sistema de Transporte sobre Trilhos	Recuperação do Sistema de Bondes de Santa Teresa	129.123.771
Melhoria no Sistema de Transportes Ferroviário.	Operação de Sistema de Teleférico do Alemão	997.196.419
Estabelecimento de Sede Única para a Fundação Cecierj	Criação de sede única para acomodar a Fundação CECIERJ	1.000
Atenção Social ao Idoso	Cartão cuidados especiais	32.285.500
Estruturação do Novo Procon	Desenv. das Ativid. de Conscientização e Assistência aos Direitos do Consumidor	1.585.707
Prevenção, Acolhimento e Reinserção dos Dependentes de Substâncias Psicoativas	Unidade Modelo de Acolhimento - UMA a Ações Prevenção e Proteção ao Usuário de Droga	Apoio 171.040.722

Fonte: PPA 2012-2015, revisão 2015.

IV.2.1.5.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, para o exercício de 2015, foi disposta na forma da Lei nº 6.861, de 15 de julho de 2014, compreendendo o que segue:

I - as metas e prioridades da Administração Pública Estadual;

II - as metas fiscais previstas para os exercícios de 2015, 2016 e 2017;

III - os riscos fiscais;

IV - as diretrizes que nortearão a elaboração dos Orçamentos do Estado e suas alterações;

V - as diretrizes para a execução, avaliação e controle dos Orçamentos; VI - as disposições relativas à Dívida Pública Estadual;

VII - as diretrizes relativas às Despesas do Estado com Pessoal e Encargos Sociais;

VIII - a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento;

IX - as disposições sobre alterações na legislação tributária;

X - as diretrizes finais.

O Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª Edição, publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, estabeleceu regras a serem observadas na elaboração do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais para os exercícios financeiros a partir de 2015. Neste sentido, procedo, a seguir, a análise dos referidos anexos.

IV.2.1.5.2.1. Anexo de Metas Fiscais

Este anexo foi contemplado na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015, em atendimento ao disposto no §1º do art. 4º da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Demonstrativos de Metas Anuais (DMA) (artigo 4º, § 1º, Lei de Responsabilidade Fiscal)

As metas anuais para os exercícios de 2015, 2016 e 2017, o resultado primário, o montante da dívida e resultado nominal, a metodologia e memória de cálculo da receita e a metodologia da despesa são evidenciadas no Anexo de Metas Fiscais – AMF.

Depreende-se da análise realizada, que as informações publicadas estão de acordo com aquelas preconizadas no Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição, , publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Contudo, na análise das metas e apuração dos resultados primário e nominal efetuada no tópico V.5 deste relatório, foi apontada uma inconsistência na metodologia da previsão da meta do resultado nominal, que não considerou os passivos reconhecidos, fato que compromete o resultado da meta prevista.

Avaliação do cumprimento das metas fiscais relativas a 2013 (artigo 4º, § 2º, inciso I, Lei de Responsabilidade Fiscal)

Em cumprimento ao inciso I, § 2º do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Anexo de Metas Fiscais constante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias procedeu à avaliação do cumprimento das metas fiscais relativas a 2013, ano anterior à elaboração da LDO do exercício de 2015, que se deu no ano de 2014.

A avaliação dos resultados primário e nominal de 2013 evidencia que o resultado primário realizado representou um déficit, a preços correntes, de R\$ 4.704,24 milhões, estando 11,98% abaixo da meta fixada, que previa um déficit menor - de R\$ 4.201,06 milhões.

Da mesma forma, o resultado nominal do exercício de 2013 alcançou, a preços correntes, R\$ 6.131,17 milhões e excedeu a meta fixada para o exercício - de R\$ 5.955,27 milhões, configurando um aumento do estoque da dívida em R\$175,90 milhões no exercício. A elaboração do demonstrativo se coaduna com o determinado no Anexo de Metas Fiscais, Demonstrativo 2 do Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição.

Demonstrativo das Metas Fiscais Atuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores (artigo 4º, § 2º, inciso II, Lei de Responsabilidade Fiscal)

O Demonstrativo das Metas Fiscais Atuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores tem a finalidade de comparar a trajetória das metas de resultado primário e nominal estimadas para o triênio 2015-2017, com aquelas fixadas para os três exercícios anteriores, de 2012 a 2014.

A demonstração evidenciada na Lei de Diretrizes Orçamentárias não está de acordo com o previsto no Anexo de Metas Fiscais, Demonstrativo 3 do Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição, uma vez que os resultados foram apresentados pelos seus totais, não sendo evidenciadas as especificações preconizadas no modelo estabelecido e, ainda, que foram apresentados a preços médios de 2014 e não a preços correntes e constantes, como preconizado no citado Manual.

Evolução do Patrimônio Líquido (artigo 4º, § 2º, inciso III, Lei de Responsabilidade Fiscal)

A evidenciação exigida no artigo 4º, § 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal possui o objetivo de evidenciar a evolução do patrimônio líquido do Estado do Rio de Janeiro nos três últimos exercícios, identificando as causas de suas variações.

Contudo, a forma apresentada na Lei de Diretrizes Orçamentárias não está de acordo com o Anexo de Metas Fiscais, Demonstrativo 4 do Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição, uma vez que deixou de ser evidenciada a composição do patrimônio líquido, na forma estabelecida.

Origem e aplicação dos recursos obtidos com a Alienação de Ativos (artigo 4º, § 2º, inciso III, Lei de Responsabilidade Fiscal)

Consta da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, o demonstrativo da Alienação de Ativos no período de 2011 a 2013, em conjunto com informações relativas à aplicação destes recursos.

Da análise realizada, observou-se que o demonstrativo foi elaborado de acordo com o padrão previsto no Anexo de Metas Fiscais, Demonstrativo 5 do Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição.

É possível inferir que houve um significativo aumento de receitas oriundas de alienação de ativos, as quais, segundo evidenciado, foram utilizadas para custear, em sua maior parte, o Regime Próprio de Previdência dos Servidores.

Avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (artigo 4º, §2º, inciso IV, Lei de Responsabilidade Fiscal)

Relativamente à avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, o Anexo de Metas Fiscais estabelece que o RIOPREVIDÊNCIA procedeu à avaliação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS - do Estado do Rio de Janeiro, apresentado no relatório atuarial de janeiro de 2013, integrando o referido anexo.

Adicionalmente, cumpre destacar que consta no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, o Relatório Atuarial do RIOPREVIDÊNCIA de 2014 (data-base dezembro de 2013).

Todavia, embora tenha sido elaborada a projeção atuarial, não foi evidenciada a demonstração das receitas e despesas do RPPS dos últimos três exercícios, evidenciando que o demonstrativo não foi elaborado de acordo com o padrão previsto no AMF – Anexo de Metas Fiscais, Demonstrativo 6 do Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição.

Registre-se que a análise do Regime Próprio de Previdência Social do Estado está sendo efetuada no Capítulo 7 deste relatório.

Estimativa e compensação da Renúncia de Receita (artigo 4º, § 2º, inciso V, Lei de Responsabilidade Fiscal)

Na forma do artigo 4º, § 2º, inciso V da LRF, a Lei de Diretrizes Orçamentárias evidencia a projeção da Renúncia de Receitas para os próximos três exercícios.

O Demonstrativo tem por objetivo dar transparência às renúncias de receita previstas no projeto de LDO, para uma melhor avaliação do seu impacto nas metas fiscais fixadas, além de orientar a elaboração da LOA considerando o montante das renúncias fiscais concedidas.

Entretanto, a forma apresentada na referida lei não está de acordo com o Anexo de Metas Fiscais, Demonstrativo 7 do Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição, uma vez que não restou comprovado que as renúncias fiscais foram consideradas nas estimativas de receitas da Lei Orçamentária Anual e, também, não foram evidenciadas as medidas de compensação.

Nas Contas do Governo de 2014 foi apontada a existência de fruição de benefícios fiscais de ICMS que não constam do sistema adotado pela Secretaria de Estado de Fazenda para mensurar e controlar os benefícios fiscais do ERJ, prejudicando a estimativa da renúncia da receita apresentada no Anexo de Metas Fiscais da LDO. Tal fato foi objeto da Determinação nº 1, proferida após análise das Contas do Governo de 2014 – a análise detida de seu cumprimento encontra-se no Capítulo X da presente análise.

Observou-se que houve uma evolução no cálculo da renúncia de receita estadual, a partir de levantamento da legislação de benefícios fiscais realizado pela Secretaria de Estado de Fazenda, sendo depurados aqueles que efetivamente caracterizam a renúncia prevista no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, não há notícias de que esta metodologia de apuração tenha sido objeto de Auditoria por esta Corte de Contas.

Ademais, o cálculo da estimativa de renúncia de receita ainda é realizado com base nas informações constantes da Guia de Informação e Apuração de ICMS - GIA-ICMS, apesar de o Documento de Utilização de Benefícios Fiscais - DUB-ICMS - ter sido concebido para esse fim.

Tal fato será objeto da Determinação na conclusão deste Relatório.

No Capítulo 8 serão tratados de forma mais detalhada os aspectos de mensuração e controle dos benefícios fiscais.

Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 4º, §2º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal)

O demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado foi introduzido pela LRF no intuito de garantir que não sejam criadas novas despesas permanentes sem que estejam devidamente assegurados os recursos correspondentes.

Para 2015, foram estimados acréscimos em relação às despesas previstas para 2014, no montante de R\$2.183,72 milhões, parte para o crescimento vegetativo das despesas de pessoal (R\$1.100,70 milhões) e parte para as transferências constitucionais (R\$1.083,02 milhões), tendo sido registrado, ainda, que essa expansão deveria absorver parte do crescimento previsto para a Receita.

Observa-se que não foi encaminhada a demonstração prevista no Anexo de Metas Fiscais, Demonstrativo 8 do Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição.

IV.2.1.5.2.2. Anexo de Riscos Fiscais (ARF) (artigo 4º, §3º, Lei de Responsabilidade Fiscal)

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no § 3º do art. 4º determina o que segue:

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Neste sentido, o objetivo deste demonstrativo é a identificação prévia de possíveis ocorrências de eventos que impactem negativamente as contas públicas, além de informar sobre as opções escolhidas para enfrentá-los.

A Secretaria do Tesouro Nacional – STN, com o intuito de unificar a elaboração do Anexo de Riscos Fiscais, estabeleceu a forma de elaboração e as informações mínimas que deverão ser apresentadas no anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, na forma da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO do exercício de 2015, os riscos fiscais foram classificados em três categorias: riscos orçamentários, riscos da dívida pública e riscos decorrentes de parcerias público privadas. No que tange aos riscos orçamentários, foi avaliada a possibilidade das receitas e despesas projetadas na Lei Orçamentária não se realizarem no exercício. Enquanto que, os riscos da dívida pública são decorrentes de eventuais variações nos indicadores econômicos.

A avaliação dos fatores que poderiam frustrar a arrecadação e a programação da despesa – riscos orçamentários - constam no item II.2 do Anexo de Riscos Fiscais.

No item III do anexo foi realizada a avaliação dos fatores que poderiam afetar a dívida pública, abordando as questões relacionadas ao denominado Passivo Contingente, que são as dívidas cuja existência e volume dependem de fatores imprevisíveis e, também, os riscos decorrentes da administração da dívida.

Por fim, foram evidenciados no item IV, do mencionado anexo, os riscos decorrentes de parcerias público privadas.

Ampliando a abordagem sobre os Passivos Contingentes, eles podem ser 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.

O item III.1 do anexo estabelece que o documento objetiva, dentre outros, à avaliação dos passivos contingentes, em especial das ações judiciais nas quais o Estado do Rio de Janeiro pode ou já foi condenado, em face do possível efeito destas decisões, uma vez que essas ações poderiam gerar despesas no exercício de 2015.

A LDO apresentou demonstrativo contendo os 97 (noventa e sete) principais Passivos Contingentes, segregados por assunto, valores em reais, probabilidade de perda e forma de pagamento, dos quais, aproximadamente 82 (oitenta e dois) ou 84,53% (oitenta e quatro, cinquenta e três por cento) apresentam probabilidade de perda provável ou possível, sendo

que, destes: 45,12% (quarenta e cinco, doze por cento) serão pagos por meio de precatórios; 26,83% (vinte e seis, oitenta e três por cento) são para pagamento imediato; 7,32% (sete, trinta e dois por cento) serão pagos parte por precatórios e parte imediatamente; e 20,73% (vinte, setenta e três por cento) possuem outras hipóteses, tais como: eventual cancelamento de crédito; anulação de multa; anulação de negócio jurídico; e/ou não se aplica o desembolso do recurso.

Para fazer jus às incertezas evidenciadas no Anexo de Riscos Fiscais, o art. 9º da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO - dispõe que a Lei Orçamentária Anual – LOA - 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.

Todavia, a Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2015 contemplou uma previsão de Reserva de Contingência de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), montante insignificante diante da magnitude dos valores dos passivos contingentes informados na LDO, visto que somente um processo 2006.51.01.023830-0 (E-14/1162/2007), referente ao remanejamento de receitas públicas – Ações e Serviços Públicos de Saúde, cujo pagamento deverá ser feito de imediato, tem valor de R\$ 643.024.639,17 (seiscentos e quarenta e três milhões, vinte e quatro mil, seiscentos e trinta e nove reais e dezessete centavos), além de outra série de processos que totalizam valor superior a R\$1.077,4 milhões, cuja forma de pagamento é imediata.

Ademais, o Estado do Rio de Janeiro promoveu a contabilização na conta de controle 7.4.1.1.1.01.00, referente aos passivos contingentes, no valor de R\$16.281,58 milhões, conforme apontado no tópico IV.4.2.2, corroborando a necessidade da adequada e suficiente previsão de Reserva de Contingência na Lei Orçamentária Anual.

Não consta da Lei de Diretrizes Orçamentárias o demonstrativo de riscos fiscais e providências, no padrão estabelecido no Anexo de Riscos Fiscais do Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição.

Registre-se que, conforme consta do Manual de Demonstrativos Fiscais, a gestão de riscos fiscais não se resume à elaboração do Anexo de Riscos Fiscais, mas é composta por seis funções:

- 1) Identificação do tipo de risco e da exposição ao risco;
- 2) Mensuração ou quantificação dessa exposição;
- 3) Estimativa do grau de tolerância das contas públicas ao comportamento frente ao risco;
- 4) Decisão estratégica sobre as opções para enfrentar o risco;
- 5) Implementação de condutas de mitigação do risco e de mecanismos de controle para prevenir perdas decorrentes do risco;
- 6) Monitoramento contínuo da exposição ao longo do tempo, preferencialmente através de sistemas institucionalizados (controle interno).

Segundo o mencionado Manual, a medida que a gestão de riscos fiscais for aperfeiçoada, o Anexo de Riscos Fiscais tornar-se-á um documento mais complexo e completo, e a gestão fiscal será mais transparente e terá melhores condições de atingir os resultados pretendidos.

IV.2.1.5.2.3. Considerações finais sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015

É possível observar que diversos demonstrativos apresentados no Anexo de Metas Fiscais e no Anexo de Riscos Fiscais não foram evidenciados conforme o padrão estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição.

A não observância dos padrões estabelecidos, diminui a quantidade de informações fiscais produzidas, dificultando o processo de decisão e comprometendo a responsabilidade na gestão fiscal. Ademais, a ausência de padrão afeta e inviabiliza a comparabilidade da situação fiscal do Estado do Rio de Janeiro com a situação dos outros entes da Federação.

Registre-se que a situação acima narrada já foi objeto de Observação e Determinação por ocasião da análise das Contas do Governo relativas ao exercício de 2014.

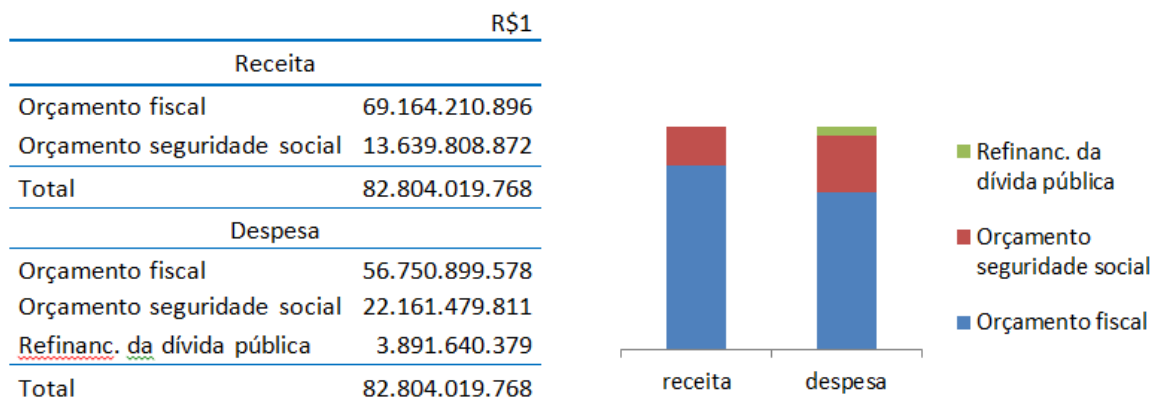
A meu ver, a ausência de comprometimento com os padrões estabelecidos no Manual de Demonstrativos Fiscais, em informações utilizadas, justamente, para gerar informações para a tomada de decisão para adequada Gestão Fiscal, contribuiu para os desacertos fiscais que encontra-se o Estado do Rio de Janeiro, razão pela qual, adicionalmente à proposta do Corpo Técnico, essa impropriedade deva ser motivo de Ressalvas.

Tal fato será objeto de Ressalva e Determinação na conclusão deste Relatório.

IV.2.1.5.3. Lei Orçamentária Anual

O Orçamento Geral do Estado para o exercício de 2015, contemplando todos os Poderes do Estado e seus Fundos, Órgãos e Entidades vinculadas à Administração Direta e Indireta, excetuando-se a CEDAE, a Imprensa Oficial e a Agência de Fomento (AGERIO), por se tratarem de empresas não dependentes, aprovado pela Lei do Orçamento Anual nº 6.955, de 13 de janeiro de 2015, estimou a Receita e fixou a Despesa em R\$ R\$ 90.311.430.806,00 (noventa bilhões, trezentos e onze milhões, quatrocentos e trinta mil, oitocentos e seis reais) menos a estimativa das deduções da Receita no montante de R\$ 7.507.411.038,00 (sete bilhões, quinhentos e sete milhões, quatrocentos e onze mil e trinta e oito reais), perfazendo o valor líquido de R\$ 82.804.019.768,00 (oitenta e dois bilhões, oitocentos e quatro milhões, dezenove mil, setecentos e sessenta e oito reais), assim distribuído:

Figura 51 - Orçamento fiscal e de seguridade social



Fonte: LOA 2015.

Do montante de R\$ 82.804.019.768,00 (oitenta e dois bilhões, oitocentos e quatro milhões, dezenove mil, setecentos e sessenta e oito reais), referente ao total do Orçamento, R\$ 4.462.199.858,00 (quatro bilhões, quatrocentos e sessenta e dois milhões, cento e noventa e nove mil e oitocentos e cinquenta e oito reais) referem-se à Receita e à Despesa Intraorçamentárias, conforme dispõem o parágrafo único do artigo 2º e o § 2º do 4º da Lei Orçamentária Anual.

O orçamento de investimentos das empresas foi fixado pelo art. 10º da Lei Orçamentária Anual em R\$ 1.454.092.146,00 (um bilhão, quatrocentos e cinquenta e quatro milhões, noventa e dois mil, cento e quarenta e seis reais), destacados do orçamento fiscal e da seguridade social, cujas fontes de financiamento para sua cobertura decorrerão de geração de recursos próprios e de operações de crédito.

IV.2.1.5.3.1. 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:

Quadro 19 – Receita Segundo as Categorias Econômicas constantes da LOA

CATEGORIAS ECONÔMICAS	RECURSOS DO TESOUREIRO	RECURSOS DE OUTRAS FONTES	TOTAL
RECEITA CORRENTE	R\$ 59.701.200.313,00	R\$ 12.915.205.709,00	R\$ 72.616.406.022,00
DEDUÇÃO RECEITA CORRENTE	-R\$ 6.496.499.604,00	-R\$ 1.010.911.434,00	-R\$ 7.507.411.038,00
RECEITA INTRA CORRENTE	R\$ 106.021.442,00	R\$ 4.356.178.416,00	R\$ 4.462.199.858,00
TOTAL DAS RECEITAS CORRENTES	R\$ 53.310.722.151,00	R\$ 16.260.472.691,00	R\$ 69.571.194.842,00
RECEITAS DE CAPITAL	R\$ 6.881.582.019,00	R\$ 6.351.242.907,00	R\$ 13.232.824.926,00
TOTAL DAS RECEITAS DE CAPITAL	R\$ 6.881.582.019,00	R\$ 6.351.242.907,00	R\$ 13.232.824.926,00
TOTAL	R\$ 60.192.304.170,00	R\$ 22.611.715.598,00	R\$ 82.804.019.768,00

Verifica-se que 84,02% do Orçamento referem-se à previsão de arrecadação de receitas correntes, sendo que destas 6,41% são receitas intraorçamentárias. Observa-se, também, que 72,69% do orçamento previsto são oriundos da arrecadação de recursos do tesouro, restando 27,31% de recursos advindos de outras fontes.

O art. 17 da Lei Orçamentária Anual– LOA - atualizou as metas fiscais publicadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias⁷ para o exercício de 2015. As metas bimestrais de arrecadação foram divulgadas através da Resolução nº 842, de 10 de fevereiro de 2015, da Secretaria de Estado de Fazenda, publicada no Diário Oficial de 12 de fevereiro de 2015.

Com vistas a demonstrar a diferença entre a receita prevista na Lei Orçamentária Anual com as metas bimestrais de arrecadação, apresento o quadro comparativo que segue:

Quadro 20 - Receita prevista na LOA X metas bimestrais

R\$1,00			
Especificação	LOA	Metas bimestrais	Diferença
Receitas Correntes	65.108.994.984	56.938.345.982	-8.170.649.002
Receita Tributária	49.403.973.972	45.105.462.290	-4.298.511.682
(-) Ded. da Receita Tributária	-6.009.774.259	-5.861.102.169	148.672.090
Receita de Contribuições	1.671.339.808	1.671.339.808	-
Receita Patrimonial	11.499.156.275	7.696.474.908	-3.802.681.367
(-) Ded. da Receita Patrimonial	-1.010.911.434	-1.010.911.434	-
Receita Agropecuária	479.735	479.735	-
Receita Industrial	198.420.000	198.420.000	-
Receita de Serviços	583.557.782	583.557.786	4
Transferências Correntes	6.712.790.055	6.160.359.936	-552.430.119
(-) Ded. de Transf. Correntes	-399.269.945	-	399.269.945
Outras Receitas Correntes	2.546.688.395	2.394.265.122	-152.423.273
(-) Ded. de Outras Receitas Correntes	-87.455.400	-	-87.455.400
Receitas de Capital	13.232.824.926	9.451.762.159	-3.781.062.767
Operações de Crédito	6.143.199.587	6.074.002.956	-69.196.631
Alienação de Bens	3.201.075.522	2.465.075.522	-736.000.000
Amortização de Empréstimos	246.667.760	246.667.760	-
Transferências de Capital	3.641.782.057	665.915.921	-2.975.866.136
Outras Receitas de Capital	100.000	100.000	-
Total das Receitas sem intra	78.429.275.310	66.390.108.141	-12.039.167.169
Receitas Intra Correntes	4.462.199.858	4.462.199.856	-2
Receita Intra Contribuições	3.162.837.024	3.162.837.024	-
Receita Intra Patrimonial	3.696.503	3.696.503	-
Receita Intra Serviços	514.171.148	514.171.148	-
Receita intra transf. Correntes	602.927.843	602.927.843	-
Outras Receitas Intra Correntes	178.567.340	178.567.338	-2
Receitas Intra de Capital	-	-	-
Receita Intra Transf. Capital	-	-	-
Total das Receitas Intra	4.462.199.858	4.462.199.856	-2
Total geral	82.804.019.768	70.852.307.997	-11.951.711.771

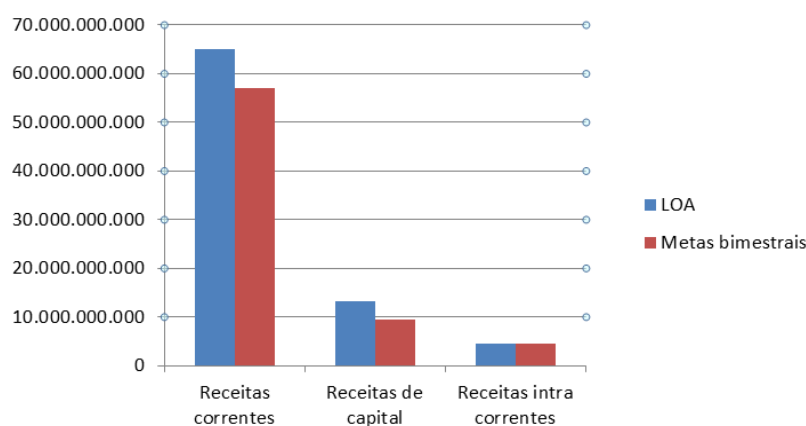
Fonte: LOA 2015 e Resolução Sefaz nº 842, de 10.02.15.

É possível inferir que a previsão de receita foi revista quando da divulgação das metas bimestrais de arrecadação, realizada em atendimento ao art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal, apresentando um decréscimo na ordem de R\$ 11.951.711.771

⁷ Lei Estadual nº 6.861/14.

(onze bilhões, novecentos e cinquenta e um milhões, setecentos e onze mil, setecentos e setenta e um reais).

Figura 52 - Variação apresentada nas metas bimestrais



Fonte: LOA 2015 e Resolução Sefaz nº 842/15.

Observa-se que, ao atualizar as metas, as Receitas Correntes Tributárias e Patrimoniais foram as que sofreram maior redução. A comparação das metas bimestrais com a receita arrecadada no exercício será efetuada no tópico IV.2.3 deste relatório.

IV.2.1.5.3.2. Despesa Fixada

A despesa total fixada⁸ 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 artigo 5º, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁸ A diferença de R\$ 2.657.857,00 (dois milhões, seiscentos e cinquenta e sete mil, oitocentos e cinquenta e sete reais) entre a Previsão Inicial da Receita e a Dotação Inicial da Despesa é referente ao "Superávit do Orçamento" considerado na Lei Orçamentária Anual de 2015.

Quadro 21

R\$1,00			
Especificação	Recursos do tesouro	Recursos de outras fontes	Total
Despesas Correntes	49.285.015.597	18.443.134.514	67.728.150.111
Pessoal e Encargos Sociais	17.953.964.925	1.329.864.247	19.283.829.172
Pessoal e Encargos Sociais Intra	3.180.475.387	27.355.700	3.207.831.087
Juros e Encargos da Dívida	3.242.692.762	600.000	3.243.292.762
Outras Desp. Correntes	21.948.868.373	4.490.370.154	26.439.238.527
Outras Desp. Corr. Inativos e Pens.	2.372.256.684	11.926.846.108	14.299.102.792
Outras Desp. Corr. Intra	586.757.466	668.098.305	1.254.855.771
Despesas de capital	10.904.330.716	4.168.581.084	15.072.911.800
Investimentos	7.093.566.658	3.996.697.244	11.090.263.902
Inversões Financeiras	27.815.205	164.882.476	192.697.681
Amortização da Dívida	3.782.948.853	7.001.364	3.789.950.217
Reserva de Contingência	300.000	-	300.000
Total Geral	60.189.646.313	22.611.715.598	82.801.361.911

Fonte: LOA 2015.

Constata-se que 81,80% do Orçamento referem-se à estimativa de Despesas Correntes, sendo que destas 6,64 % são Despesas Intraorçamentárias. As despesas de Capital, destinadas aos Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida, equivalem a 18,20% das despesas previstas.

Das Despesas Correntes que, como já mencionado acima, representa 81,80% do orçamento, 62% destas referem-se ao grupo "Outras Despesas Correntes".

Com o objetivo de evidenciar a alocação das despesas por Função de Governo, que identifica a área de atuação e representam o maior nível de agregação das diversas áreas da despesa que competem ao setor público, apresento o quadro que segue:

Quadro 22 - Despesa fixada na Lei Orçamentária por função de governo

					R\$1,00
Código	Função	Recursos do tesouro	Recursos de outras fontes	Total	AV %
28	Encargos Especiais	20.282.268.313	-	20.282.268.313	24,50%
9	Previdência Social	2.372.256.684	12.061.375.875	14.433.632.559	17,43%
6	Segurança Pública	7.677.569.818	2.526.818.153	10.204.387.971	12,32%
12	Educação	7.048.363.442	316.471.273	7.364.834.715	8,89%
10	Saúde	4.750.327.966	1.531.648.636	6.281.976.602	7,59%
26	Transporte	3.787.935.341	1.155.991.486	4.943.926.827	5,97%
2	Judiciária	2.846.757.246	1.451.064.886	4.297.822.132	5,19%
15	Urbanismo	1.365.890.873	1.607.763.106	2.973.653.979	3,59%
4	Administração	2.634.340.373	61.399.651	2.695.740.024	3,26%
3	Essencial à Justiça	2.097.299.651	336.517.580	2.433.817.231	2,94%
17	Saneamento	671.351.911	627.941.528	1.299.293.439	1,57%
1	Legislativa	1.618.497.044	26.021.820	1.644.518.864	1,99%

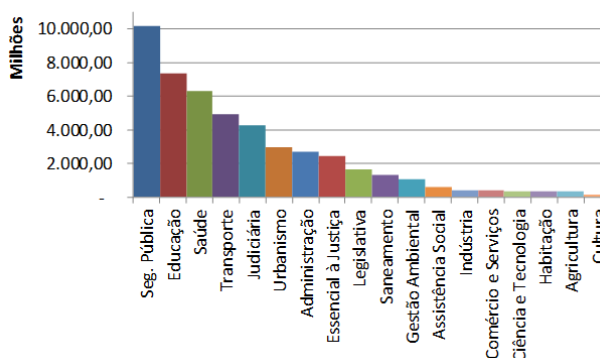
18	Gestão Ambiental	891.606.313	160.601.294	1.052.207.607	1,27%
14	Direitos da Cidadania	64.109.473	31.338.640	95.448.113	0,12%
8	Assistência Social	574.461.689	34.543.450	609.005.139	0,74%
23	Comércio e Serviços	40.531.830	352.640.277	393.172.107	0,47%
19	Ciência e Tecnologia	361.130.413	15.649.802	376.780.215	0,46%
16	Habitação	331.111.067	5.937.163	337.048.230	0,41%
22	Indústria	191.794.117	219.661.344	411.455.461	0,50%
20	Agricultura	309.586.566	32.061.876	341.648.442	0,41%
13	Cultura	122.039.222	20.266.556	142.305.778	0,17%
27	Desporto e Lazer	43.911.161	18.783.420	62.694.581	0,08%
21	Organização Agrária	67.759.082	11.020.500	78.779.582	0,10%
24	Comunicações	22.348.958	-	22.348.958	0,03%
11	Trabalho	16.097.760	6.197.282	22.295.042	0,03%
99	Reserva de Contingência	300.000	-	300.000	0,00%
Total Geral ⁹		60.189.646.313	22.611.715.598	82.801.361.911	100,00%

Fonte: LOA.

As duas Funções de Governo mais representativas são "Encargos Especiais" e "Previdência Social", correspondendo, respectivamente, a 24,50% e 17,43 % das despesas fixadas.

Importa, contudo, registrar que as respectivas Funções de Governo não podem ser associadas à geração de bens ou prestação de serviço a sociedade, constituindo gastos em que não há discricionariedade por parte do administrador, razão pela qual, entendo mais adequado demonstrar a alocação de recursos orçamentários por Função de Governo, excluindo as funções "Encargos Especiais" e "Previdência Social", evidenciando as Funções que a Administração Estadual, dentro da seu poder discricionário, efetivamente, privilegiou.

Figura 53 - Despesa fixada na Lei Orçamentária por Função de Governo – exceto "Encargos Especiais" e "Previdência Social"



Fonte: LOA e SIG

⁹ A diferença de R\$2.657.857,00 (dois milhões, seiscentos e cinquenta e sete mil, oitocentos e cinquenta e sete reais) entre a Previsão Inicial da Receita e a Dotação Inicial da Despesa é referente ao "Superávit do Orçamento" considerado na Lei Orçamentária Anual de 2015.

Desta forma, depreende-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 do ERJ priorizou suas ações de políticas públicas no exercício de 2015.

IV.2.1.5.3.3. Autorizações para Abertura de Créditos Adicionais

Os Créditos Adicionais são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas ou programadas na Lei Orçamentária, ou seja, são considerados instrumentos de ajustes orçamentários, que visam, dentre outras coisas, corrigir planejamentos mal formulados, atender situações inesperadas, emergenciais, imprevisíveis, dentre outras.

A Lei Orçamentária Anual do exercício de 2015, por intermédio de seus artigos 5º e 6º, autoriza o Poder Executivo a abrir Créditos Suplementares, tendo por limite a utilização dos seguintes recursos:

a) 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 Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

b) excesso de arrecadação, eventualmente apurado durante o exercício financeiro;

c) superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

d) operações de crédito autorizadas e/ou contratadas durante o exercício;

e) dotações consignadas à reserva de contingência; e

f) recursos colocados à disposição do Estado pela União ou outras entidades nacionais ou estrangeiras, observada a destinação prevista no instrumento respectivo.

Apesar de reiteradamente esta Corte de Contas, por ocasião da análise das Contas do Governo dos anos anteriores, fazer constar ressalvas e determinações, quanto à previsão de abertura de créditos suplementares ilimitados, 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.

Registre-se, novamente, que a partir deste dispositivo, está sendo permitida a abertura ilimitada de créditos suplementares, fazendo com que o orçamento inicial aprovado possa 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”.

Depreende-se, portanto, que a determinação n.º 2 contida nas Contas do Governo relativos ao Exercício de 2014 não foi atendida, tendo em vista que, da Lei do Orçamento Anual nº 6.955, de 13 de janeiro de 2015, constou dispositivo com o mesmo teor, ou seja, a previsão de abertura de créditos suplementares ilimitados.

Tal fato será objeto de Ressalva e Determinação na conclusão deste Relatório.

IV.2.1.5.3.3.1. Alterações Orçamentárias (art. 167, V, CF)

Durante o exercício de 2015, foram abertos Créditos Adicionais resultando em um Orçamento Final no montante de R\$ 87.379.763.942 (oitenta e sete bilhões, trezentos e setenta e nove milhões, setecentos e sessenta e três mil, novecentos e quarenta e dois reais), representando um acréscimo de 5,53% em relação ao Orçamento Inicial, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 23 - Orçamento Final - 2015

	R\$1,00
Dotação inicial	82.801.361.911
(+) Créditos Suplementares	24.734.757.764
(+) Créditos Especiais	37.200.000
(-) Dotação cancelada	20.193.555.734
Despesa Atualizada	87.379.763.942

Fonte: SIG e Quadro 4.08.29 (Volume 04).

Com o objetivo de verificar o cumprimento dos limites para a abertura de créditos suplementares definidos na Lei Orçamentária Anual – LOA, apresento o cálculo do valor máximo permitido para suplementação com recursos provenientes de anulação parcial ou total, na forma a seguir demonstrada:

Quadro 24 - Créditos Suplementares por anulação X limite LOA

	R\$1,00
Descrição	Total
Orçamento inicial	82.801.361.911
Limite LOA (art. 5º, a) - 20%	16.560.272.382
Total dos Créditos Suplementares abertos por anulação parcial ou total de dotações	20.193.555.734

Fonte: LOA 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\$ 20.193.555.734 (vinte bilhões, cento e noventa e três milhões, quinhentos e cinquenta e cinco mil, setecentos e trinta e quatro reais), correspondeu a 24,39% da despesa inicial fixada.

Todavia, em face das exceções previstas no art. 6º da Lei Orçamentária Anual - LOA, faz-se necessário apresentar o cálculo das exceções previstas no mencionado dispositivo:

Quadro 25 - Exceções previstas no art. 6º da LOA – por grupo de despesa

				R\$1,00
Grupo de despesa	Total crédito adicional	Crédito por superávit	Crédito por excesso	Crédito por anulação
Pessoal e Encargos Sociais	3.849.061.975	94.973.962	6.652.388	3.747.435.625
Juros e Encargos da Dívida	3.592.795.810			3.592.795.810
Amortização da dívida	3.178.206.424	1.450.000		3.176.756.424
Total geral	10.620.064.209	96.423.962	6.652.388	10.516.987.859

Fonte: SIG e Quadros 4.08.26 e 4.08.27 (Volume 04).

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, perfaz o montante de R\$ 10.516.987.859 (dez bilhões, quinhentos e dezesesseis milhões, novecentos e oitenta e sete mil, oitocentos e cinquenta e nove reais).

Quanto às demais exceções ao limite da LOA (débitos constantes de "Precatórios Judiciais", "Despesas de Exercícios Anteriores", despesas à conta de receitas vinculadas e transferências constitucionais aos municípios), a análise ficou prejudicada, uma vez que o Sistema de Informações Gerenciais –SIG, da Secretaria de Estado de Fazenda, não disponibiliza o valor das alterações orçamentárias por Elemento de Despesa e por Fonte de Recursos.

Desta forma, diante da limitação apresentada, o valor apurado acima, R\$ 10.516 milhões, diverge do apresentado no Relatório da Contadoria Geral do ERJ (R\$11.931,21 milhões), constante do Volume 01.

Não obstante a divergência oriunda da limitação imposta, verifica-se que, considerando o valor apurado acima, o total dos Créditos Suplementares abertos por anulação parcial ou total das dotações, excluindo as dotações previstas no artigo 6º da Lei Orçamentária Anual - LOA, atingiu o montante de R\$9.676.567.875, dentro, portanto, do limite de 20% previsto no artigo 5º, "a", da LOA.

IV.1.1.5.3.3.2. Abertura de Créditos Adicionais por superávit financeiro apurado em Balanço Patrimonial do exercício anterior

Uma das fontes de abertura de créditos adicionais é o superávit financeiro, que consiste na diferença positiva apurada no Balanço Patrimonial entre o Ativo e o Passivo Financeiros. No exercício de 2014, o superávit apurado foi de R\$ 7.454.334.311 (sete bilhões, quatrocentos e cinquenta e quatro milhões, trezentos e trinta e quatro mil, trezentos e onze reais), tendo sido utilizado para abertura de créditos adicionais, em 2015, o montante de R\$ 2.657.925.867 (dois bilhões, seiscentos e cinquenta e sete milhões, novecentos e vinte e cinco mil, oitocentos e sessenta e sete reais), restando, portanto, um limite de

R\$ 4.796.408.444 (quatro bilhões, setecentos e noventa e seis milhões, quatrocentos e oito mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais).

Analisando o demonstrativo de Créditos Adicionais por superávit financeiro¹⁰, verifica-se a seguinte situação:

Quadro 26 - Créditos Adicionais por superávit financeiro

		R\$1
Descrição	Valor	
Superávit financeiro apurado no Balanço Financeiro por UG	7.454.334.311	
Total de Créditos Adicionais abertos	2.657.925.867	
Saldo remanescente de superávit financeiro após abertura de crédito	4.796.408.444	

Fonte: Volume 04.

Nota: Os remanejamentos autorizados por meio de processos administrativos totalizou R\$1.539.189.006..

Entretanto, no demonstrativo dos Créditos Abertos por Unidade Gestora e Fonte de Recursos¹¹, verificou-se que foram abertos créditos adicionais para unidades gestoras que não apresentaram superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de 2014, ou apresentaram superávit menor que os créditos adicionais abertos.

Foram apresentadas Notas Explicativas¹², evidenciando que as aberturas de créditos foram autorizadas com base na apuração por Fonte de Recursos - FR, tendo sido considerados, ainda, em alguns casos, valores registrados na mesma Unidade Orçamentária, bem como na Unidade Gestora executante, "999900 – Tesouro do Estado", pertencentes aos Órgãos/Entidades do Estado do Rio de Janeiro.

IV.2.1.5.3.3.3. Abertura de Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação

O artigo 43, caput, da Lei Federal nº 4320/64, estabelece que "A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa".

¹⁰ Quadro 4.08.28 – créditos adicionais por superávit financeiro (Volume 4).

¹¹ Quadro 4.09.28 – créditos adicionais por superávit financeiro (Volume 4).

¹² Quadro 4.09.28 – créditos adicionais por superávit financeiro (Volume 4).

O § 3º do art. 43 da mesma lei dispõe sobre os créditos provenientes de excesso de arrecadação, entendido como o saldo positivo das diferenças, acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se a tendência do exercício.

Os Decretos de Abertura de Créditos devem ser acompanhados de demonstrativos comprovando, estatisticamente, a existência de excesso de arrecadação até determinado período do ano e a projeção indicando a tendência até o final do exercício.

Ressalte-se que, verificado déficit de arrecadação, deve o Gestor adotar medidas eficazes para que os gastos realizados permaneçam limitados à receita efetivamente arrecadada, sendo o seu descumprimento caracterizado como infração ao que dispõe o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Conforme apontado no tópico IV.2.2, para o exercício de 2015, as repartições legais e constitucionais de receitas aos Municípios foram consignadas na Lei Orçamentária como despesa orçamentária. No entanto, durante a execução do Orçamento, as referidas repartições foram registradas como deduções da Receita.

Tal alteração de critério no decorrer do ciclo orçamentário, pode distorcer a informação quanto ao excesso/déficit de arrecadação. Dessa forma, a apuração será efetuada com o devido ajuste no valor da previsão inicial, deduzindo os valores referentes às transferências legais e constitucionais aos Municípios.

Assim, a execução orçamentária da receita, ao final de 2015, apresentou deficit de arrecadação de R\$ 11.162.591.879 (onze bilhões, cento e sessenta e dois milhões, quinhentos e noventa e um mil, oitocentos e setenta e nove reais), a seguir demonstrado, resumidamente:

Quadro27 - Execução Orçamentária da Receita

Fonte de recursos	Previsão inicial (A)	Receita Arrecadada (B)	Deficit (B-A)
Recursos do Tesouro	57.176.173.660	39.758.711.058	(17.417.462.602)
Outras Fontes	25.627.846.108	21.895.454.659	(3.732.391.449)
Subtotal	82.804.019.768	61.654.165.717	(21.149.854.051)
Estorno da dedução da Transf. aos Mun.		9.987.262.172	
Total	82.804.019.768	71.641.427.889	(11.162.591.879)

Fonte: SIG.

Nota: 1 - incluídas as Receitas Intraorçamentárias; 2 - excluídas as deduções da Receita Arrecadada, no total de R\$17.432.732.088;

Durante o exercício, foram abertos Créditos Adicionais com recursos de excesso de arrecadação no montante de R\$1.256,44 milhões, conforme a seguir:

Quadro 28 - Créditos Adicionais por excesso de arrecadação

		R\$1,00
Descrição	Valor	
Recursos do Tesouro	38.776.011	
20 Ressarcimento de Pessoal - Área de Segurança	22.141.807	
26 CIDE	16.634.204	
Outras fontes	1.217.661.802	
10 Arrecadação própria-Adm. Indireta	1.211.537.351	
12 Convênios-Adm. Direta	233.038	
13 Convênios intra- Adm. Indireta	1.541	
18 Convênios intra- Adm. Direta	20.723	
97 Conservação Ambiental	3.536.588	
98 Outras rec. da Adm. Indireta	15.000	
99 Outras Rec. da Adm. Direta	2.317.562	
Total geral	1.256.437.813	

Fonte: SIG e quadro 4.08.26 (Volume 04).

1) Análise dos créditos abertos pelo provável excesso de arrecadação das fontes de recursos da unidade gestora "Tesouro"

O resultado da Execução Orçamentária da Receita nas Fontes de Recursos do Tesouro 20 e 26 em confronto com os respectivos Créditos Adicionais abertos por excesso de arrecadação¹³ demonstra que houve excesso de arrecadação suficiente para cobertura dos créditos adicionais, conforme demonstrado a seguir:

¹³ Quadro 4.08.26 (Volume 04).

Quadro 29 - Créditos Adicionais por excesso de arrecadação – Fonte Tesouro

R\$1			
Recursos do tesouro	Créditos adicionais (A)	Excesso ou deficit de arrecadação (B)	Créditos abertos sem cobertura
20 Ressarcimento de Pessoal - Área de Segurança	22.141.807	35.690.534	-
26 CIDE	16.634.204	16.918.614	-
Total	38.776.011	52.609.148	-

Fonte: SIG e quadro 4.08.26 (Volume 04).

2) Análise dos Créditos abertos pelo provável Excesso de Arrecadação das demais Fontes de Recursos cuja arrecadação foi realizada pelas próprias unidades gestoras

No que tange aos Créditos Adicionais abertos por excesso de arrecadação nas outras Fontes de recurso que não pertencem ao Tesouro, procedeu-se à verificação individual dos Créditos Adicionais abertos, por Unidade Gestora e Fonte de Recurso, por se tratarem de arrecadação própria do ente, apurando o que segue:

Quadro 30 - Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação – Outras Fontes

R\$ 1,00				
FR	Unidade gestora	Crédito adicional aberto	Excesso ou deficit de arrecadação	Crédito aberto sem cobertura
10	123400 Rioprevidência	1.169.921.108	992.175.950	177.745.158
10	154300 Fundação Teatro Municipal do RJ	833.947	791.451	42.495,74
10	154400 Fundação Museu da Imagem e do Som	29.882	31.636	-
10	173100 Suderj	649.790	666.316	-
10	203100 Loterj	13.369.769	14.909.039	-
10	223200 Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro	3.200.000	6.353.787	-
10	227100 Codin	19.925.524	24.148.798	-
10	403200 Centro de Tecn de Informação e Comun do ERJ	2.086.474	2.547.103	-
10	404400 Fund de Apoio à Escola Técnica do Est do RJ	573.200	711.138	-
10	404600 Fund Centro Ciên Educ Sup Distân do Est RJ	947.657	956.156	-
12	160100 Secretaria de Estado de Defesa Civil	115.800	233.363	-
12	240100 Secretaria de Estado do Ambiente	46.778	2.444.654	-
12	260100 Secretaria de Estado de Segurança	70.461	1.207.367	-
13	246300 Fundo Estadual de Recursos Hídricos	1.541	858.264	-
18	260100 Secretaria de Estado de Segurança	20.723	5.910.225	-
97	240100 Secretaria de Estado do Ambiente	3.536.588	5.531.093	-
98	297100 Instituto Vital Brazil	15.000	15.000	-
99	150100 Secretaria de Estado de Cultura	21.400	21.937	-
99	170100 Secret de Estado de Turismo, Esporte e Lazer	1.302.657	2.007.342	-
99	320100 Secretaria de Estad Assist Soc e Dir Humanos	993.505	1.465.157	-
Total		1.217.661.802	1.062.985.777	177.787.654

Fonte: SIG e quadro 4.08.26 (Volume 04).

Na Fonte de Recursos 10 (Unidades Gestoras 123400 e 154300), houve abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação em montante superior ao excesso apurado no final do exercício.

Entretanto, o resultado da execução orçamentária da despesa¹⁴, por fonte de recursos, nas referidas unidades gestoras, apresentaram economia orçamentária. A seguir, seguem os valores dos créditos adicionais abertos sem cobertura em cotejo com o valor da economia orçamentária apurada:

Quadro 31 - Créditos abertos por excesso X economia orçamentária

						R\$1,00
FR	Unidade gestora		Créditos adicionais abertos	Valor sem cobertura (A)	Economia Orçamentária (B)	Diferença (B – A)
10	123400	Rioprevidência	1.169.921.108	177.745.158	11.684.908	(166.060.250)
10	154300	Fundação Teatro Municipal do RJ	833.947	42.496	144.250	101.754
Total geral			1.170.755.055	177.787.654	11.829.158	(165.958.495)

Fonte: SIG e quadro 4.08.26 (Volume 04).

Observa-se que os Créditos abertos por Excesso de Arrecadação, pela Unidade Gestora “154300 – Fundação Teatro Municipal do RJ”, no montante superior ao excesso apurado, não foram utilizados para a execução de despesas em 2015.

Enquanto que, do total dos Créditos abertos por Excesso de Arrecadação em montante superior ao do excesso efetivamente apurado ao final do exercício, na Fonte de Recursos 10, da Unidade Gestora “123400 – Rioprevidência”, foi utilizado R\$ 166.060.250 (cento e sessenta e seis milhões, sessenta mil, duzentos e cinquenta reais).

Em relação ao crédito aberto pela Unidade Gestora Rioprevidência, foi apresentada a Nota Técnica/RIOPREV/GOP N.º 04315, datada de 14 de julho de 2015, na qual foi demonstrada a apuração de provável excesso de arrecadação no montante de R\$1.169,92 milhões.

Importa deixar consignado que a previsão do excesso de arrecadação é feita com base em uma tendência observada, tomando-se como referência o comportamento da arrecadação neste mesmo exercício, bem como iguais períodos de exercícios anteriores, sendo, desta forma, aceitável a ocorrência de alguma margem de erro na previsão do

¹⁴ Dotação atualizada – despesa empenhada.

excesso de arrecadação, uma vez que fatos supervenientes podem ocorrer e alterar o resultado esperado.

Contudo, apesar da aceitação de uma margem de erro, os Órgãos devem aperfeiçoar ao máximo os métodos utilizados nesta previsão, para que a margem de erro seja a menor possível, a fim de não comprometer a execução e o equilíbrio orçamentários.

O déficit de arrecadação pode (e deve) ser evitado pelo Gestor e sua equipe e não ao contrário, deliberar pela contínua prática da Abertura de Créditos Adicionais Suplementares, para possibilitar a realização de maiores gastos, embora cientes da indisponibilidade de recursos e da inexistência de excesso de arrecadação. Os que assim deliberarem, trilham o caminho do desrespeito à lei, da irresponsabilidade na Gestão Fiscal e da improbidade administrativa.

Esse fato será objeto de Ressalva e Determinação na conclusão deste Relatório.

IV.1.1.5.3.4. Da Autorização para Contratação de Operações de Crédito

A Lei Orçamentária Anual autorizou, em seu artigo 12, a contratação de Operações de Crédito no país e no exterior pelo Poder Executivo até o limite de R\$6.143.195.587 (seis bilhões, cento e quarenta e três milhões, cento e noventa e cinco mil, quinhentos e oitenta e sete reais).

O montante de Receitas oriundas de Operações de Créditos no exercício de 2015 foi de R\$4.994.873.366 (quatro bilhões, novecentos e noventa e quatro milhões, oitocentos e setenta e três mil, trezentos e sessenta e seis reais). A análise efetuada no tópico IV.4.2 evidencia que todas as Operações de Créditos contratadas foram autorizadas por lei específica.

IV.1.1.5.3.5. Orçamento Final

Após a abertura de créditos adicionais, as dotações finais para execução das despesas, por Poder/Órgão, alcançaram os seguintes valores:

Quadro 32 - Orçamento final da Despesa por Poder/Órgão

R\$1,00				
Poder/Órgão	Dotação inicial	Dotação final	AH %	AV %
Executivo	75.350.317.121	79.773.398.426	5,87%	91,30%
TJRJ	4.421.364.192	4.658.364.592	5,36%	5,33%
MPRJ	1.383.236.384	1.429.341.799	3,33%	1,64%
Alerj	929.329.037	841.995.537	-9,40%	0,96%
TCE-RJ	717.115.177	676.663.588	-5,64%	0,77%
Total ¹⁶	82.801.361.911	87.379.763.942	5,53%	100,00%

Fonte: SIG.

Observa-se que o maior crescimento proporcional com as alterações no orçamento inicial foi o Poder Executivo, com acréscimo de 5,87%, alcançando um montante de R\$ 79.773.398.426. Enquanto que a ALERJ e o TCE-RJ tiveram as maiores reduções, respectivamente, 9,40% e 5,64%. A maior participação no Orçamento final cabe ao Poder Executivo (91,30%), enquanto o menor percentual cabe ao TCE-RJ (0,77%).

Analisando as alterações no âmbito do Poder Executivo, segue a comparação das dotações iniciais e finais por Órgão do Poder Executivo:

Quadro 33 - Orçamento Final da Despesa do Poder Executivo por Órgão

R\$1,00				
Órgãos	Dotação inicial	Dotação final	AH %	AV %
Encargos Gerais	21.606.229.098	22.963.108.132	6,28%	28,79%
SEPLAG	14.620.988.967	14.131.427.511	-3,35%	17,71%
SESEG	6.302.343.241	6.711.751.753	6,50%	8,41%
SES	6.234.703.942	6.065.204.606	-2,72%	7,60%
SEOBAS	5.958.185.753	6.011.955.183	0,90%	7,54%
SEEDUC	4.877.738.118	5.260.625.444	7,85%	6,59%
SETRANS	3.146.204.334	4.824.883.997	53,36%	6,05%
SECT	2.746.335.599	2.821.403.428	2,73%	3,54%
Casa Civil	1.840.648.430	1.972.128.485	7,14%	2,47%
Demais Órgãos	8.016.939.639	9.010.909.886	12,40%	11,30%
Total	75.350.317.121	79.773.398.426	5,87%	100,00%

Fonte: SIG

¹⁶ A diferença de R\$ 2.657.857,00 (dois milhões, seiscentos e cinquenta e sete mil, oitocentos e cinquenta e sete reais) entre a Previsão Inicial da Receita e a Dotação Inicial da Despesa é referente ao "Superávit do Orçamento" considerado na Lei Orçamentária Anual de 2015.

Os órgãos com alterações orçamentárias mais expressivas foram a Secretaria de Estado de Transportes - SETRANS (53,36%) e Secretaria de Estado de Educação - SEEDUC (7,85%). Enquanto que, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG e a Secretaria de Estado de Saúde – SES - foram as únicas que promoveram reduções em seus orçamentos, respectivamente, em 3,35% e 2,72%.

As Dotações finais, por Função de Governo, alcançaram os seguintes valores:

Quadro 34 - Orçamento final da Despesa por Função de Governo

R\$1,00				
Código	Função	Dotação inicial	Dotação final	AH %
24	Comunicações	22.348.958	77.738.788	247,84%
13	Cultura	142.305.778	243.446.629	71,07%
11	Trabalho	22.295.042	30.093.671	34,98%
26	Transporte	4.943.926.827	6.498.760.169	31,45%
27	Desporto e Lazer	62.694.581	79.221.162	26,36%
8	Assistência Social	609.005.139	759.160.234	24,66%
20	Agricultura	341.648.442	415.707.891	21,68%
19	Ciência e Tecnologia	376.780.215	451.210.179	19,75%
17	Saneamento	1.299.293.439	1.539.223.794	18,47%
22	Indústria	411.455.461	475.026.652	15,45%
18	Gestão Ambiental	1.052.207.607	1.188.345.003	12,94%
23	Comércio e Serviços	393.172.107	436.905.669	11,12%
6	Segurança Pública	10.204.387.971	11.088.595.387	8,66%
3	Essencial à Justiça	2.433.817.231	2.629.798.033	8,05%
2	Judiciária	4.297.822.132	4.629.822.532	7,72%
12	Educação	7.364.834.715	7.779.725.044	5,63%
28	Encargos Especiais	20.282.268.313	21.340.286.070	5,22%
14	Direitos da Cidadania	95.448.113	100.256.088	5,04%
4	Administração	2.695.740.024	2.808.721.586	4,19%
99	Reserva de Contingência	300.000	300.000	0,00%
10	Saúde	6.281.976.602	6.154.468.667	-2,03%
9	Previdência Social	14.433.632.559	13.946.334.999	-3,38%
15	Urbanismo	2.973.653.979	2.867.845.944	-3,56%
1	Legislativa	1.644.518.864	1.517.803.775	-7,71%
16	Habitação	337.048.230	284.630.364	-15,55%
21	Organização Agrária	78.779.582	36.335.614	-53,88%
Total Geral		82.801.361.911	87.379.763.942	5,53%

Fonte: SIG.

Observa-se que a modificação mais significativa ocorreu na Função de Governo "Comunicações", cuja dotação final teve um aumento de 247,84% em relação à dotação inicial, seguida das Funções de Governo "Cultura" (71,07%) e "Trabalho" (34,98%).

Outrossim, constata-se que as Funções de Governo "Segurança Pública", "Educação" e "Saúde" não sofreram alterações relevantes, perfazendo, respectivamente, 8,66%, 5,63% e (-2,03%). Da mesma forma, verifica-se que as maiores reduções em relação à dotação inicial ocorreram nas Funções de Governo "Organização Agrária" (-53,88%) e "Habitação" (-15,55%).

IV.2.1.5.3.6. Normas para Execução Orçamentária no Exercício de 2015

As programações para a execução orçamentária e financeira do Poder Executivo em 2015 foram disciplinadas no Decreto Estadual nº 45.138, de 23 de janeiro de 2015, tendo sido designada a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG como Órgão responsável pela execução das ações necessárias para a manutenção do equilíbrio orçamentário.

Desta forma, o controle sobre a liberação dos limites para empenho e movimentação passou a ser efetuada pela SEPLAG. Os demonstrativos de execução, evidenciam 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 mencionada Secretaria, por Função de Governo, ao término do exercício, pode ser evidenciada no quadro que segue:

Quadro 35 - Comparativo da Dotação Final com a Despesa Autorizada - Função de Governo

R\$1,00			
Função	Dotação final	Despesa autorizada	AH %
Encargos Especiais	21.340.286.070	9.782.034.643	-54,16%
Gestão Ambiental	1.188.345.003	1.066.161.172	-10,28%
Organização Agrária	36.335.614	32.980.577	-9,23%
Ciência e Tecnologia	451.210.179	411.006.118	-8,91%
Administração	2.808.721.586	2.562.453.807	-8,77%
Educação	7.779.725.044	7.122.136.491	-8,45%
Habitação	284.630.364	266.143.113	-6,50%
Segurança Pública	11.088.595.387	10.519.875.310	-5,13%
Saúde	6.154.468.667	5.886.181.764	-4,36%
Assistência Social	759.160.234	728.512.841	-4,04%
Direitos da Cidadania	100.256.088	96.681.798	-3,57%
Saneamento	1.539.223.794	1.490.029.710	-3,20%
Demais funções	33.848.805.913	33.764.441.832	-0,25%
Total geral	87.379.763.942	73.728.639.176	-15,62%

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, observa-se que houve contingenciamento orçamentário de R\$13.651.124.766 (treze bilhões, seiscentos e cinquenta e um milhões, cento e vinte e quatro mil, setecentos e sessenta e seis reais), equivalente a 15,62% do total do Orçamento Final, composto de R\$3.957,44 milhões, referentes a contingenciamento por ato administrativo, e R\$9.693,68 milhões, referentes a créditos contidos¹⁷.

Observa-se que o contingenciamento orçamentário atingiu, em maior grau, as despesas das Funções de Governo "Encargos Especiais" (54,16%), "Gestão Ambiental" (10,28%) e "Organização Agrária" (9,23%). As Funções de Governo "Saúde", "Segurança Pública" e "Educação" foram submetidas a contingenciamento correspondente a, respectivamente, 4,36%, 5,13% e 8,45% de suas dotações iniciais.

¹⁷ Conforme SIG

IV.2.2. Demonstração da Execução do Orçamento

A Execução do Orçamento é a fase do processo orçamentário que se inicia com a publicação da Lei do Orçamento Anual (LOA) e percorre todo processo de utilização dos créditos consignados no Orçamento. Envolve o conjunto de decisões sobre a implementação de ações governamentais e também a administração de receitas através do lançamento de seus registros. A Execução Orçamentária se desdobra em cinco etapas executivas: programação, licitação, empenho, liquidação e pagamento. Ao longo delas, os recursos previstos em cada Dotação Orçamentária (crédito orçamentário autorizado na LOA) vão gradativamente se transformando de recursos previstos e autorizados, chamados de valores orçados, para valores provisionados (liberados pelo órgão responsável para processamento), valores empenhados, valores liquidados e, finalmente, valores pagos.

Este tópico evidenciará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas para o exercício de 2015, demonstradas no Balanço Orçamentário publicado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro (Volume 02).

Cabe destacar que os valores apresentados no Balanço Orçamentário¹⁸ se coadunam com aqueles registrados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária¹⁹ e no SIG.

Constata-se que foram realizadas deduções da Receita Orçamentária, com base no disposto no item 3.6.1, da Parte 1 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP – 6ª Edição, que estabelece o que segue:

3.6.1. Deduções da Receita Orçamentária

O critério geral utilizado para registro da receita orçamentária é o do ingresso de disponibilidades. No âmbito da administração pública, a dedução de receita orçamentária é utilizada nas seguintes situações, entre outras:

¹⁸ Volume 02.

¹⁹ Volume 05.

a. 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

b. Restituição de tributos recebidos a maior ou indevidamente. Se a receita arrecadada possuir parcelas destinadas a outros entes (repartição tributária), a transferência poderá ser registrada como dedução de receita ou como despesa orçamentária, de acordo com a legislação em vigor.

Se houver parcelas a serem restituídas, em regra, esses fatos não devem ser tratados como despesa orçamentária, mas como dedução de receita orçamentária, pois correspondem a recursos arrecadados que não pertencem à entidade pública e não são aplicáveis em programas e ações governamentais sob a responsabilidade do ente arrecadador, não necessitando, portanto, de autorização orçamentária para a sua execução.

A contabilidade utiliza conta redutora de receita orçamentária para evidenciar o fluxo de recursos da receita orçamentária bruta até a líquida, em função de suas operações econômicas e sociais.

As deduções da Receita Orçamentária podem ser sintetizadas em 3 (três) grandes grupos: deduções dos valores transferidos ao FUNDEB, deduções dos valores transferidos aos Municípios e dedução dos valores relativos ao pagamento do contrato de cessão de créditos de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural.

Quanto às deduções dos valores transferidos ao FUNDEB, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP – 6ª Edição, no item 1.4.2 da Parte III - Procedimentos Contábeis Específicos, orienta o que segue:

Os valores destinados à formação do FUNDEB pelos Estados, Distrito Federal e municípios deverão ser registrados patrimonialmente como variação patrimonial diminutiva (VPD) e **orçamentariamente como dedução da receita orçamentária realizada. (Grifo nosso)**

Esta forma de contabilização das Transferências ao FUNDEB é exercida no âmbito do Estado do Rio de Janeiro desde o exercício de 2013 e foi prevista na Lei Orçamentária Anual – LOA – exercício 2015.

Neste diapasão, foi excluído à título de Transferência ao FUNDEB, no exercício ora examinado, um montante de R\$ 5.710.500.542,97 (cinco bilhões, setecentos e dez milhões, quinhentos mil, quinhentos e quarenta e dois reais e noventa e sete centavos).

Quadro 36 - DEDUÇÕES DAS TRANSFERÊNCIAS AO FUNDEB		Em R\$
91120503	Dedução da Receita Cota-Parte FUNDEB - IPVA	-229.981.455,66
91120702	Dedução da Receita Cota-Parte FUNDEB - ITD	-169.984.156,63
91130203	Dedução da Receita Cota-Parte FUNDEB - ICMS	-4.660.902.815,32
91130209	Dedução Receita Cota-P FUNDEB - ICMS SIMPLES	-136.299.837,08
97210103	Dedução Receita Cota-Parte FPE para FUNDEB	-233.377.936,10
97210114	Dedução da Receita Cota-Parte FUNDEB - IPI	-108.139.339,58
97213602	Ded Rec Transf Finan ICMS- LC 87- Cota FUNDEB	-17.155.212,73
99112003	Ded Rec Cot Par FUNDEB Jur Mul Mora ITD	-5.526.029,44
99114105	Ded Rec Cot-Part FUNDEB Jur Mul Mor IPVA	-19.440.790,95
99114211	Ded Rec Cot Par FUNDEB Jur Mul Mor ICMS	-31.568.847,59
99114212	Ded Rec Cot-Pa FUNDEB Jur Mu Mor ICMS SIMPLES	-4.733.329,30
99131403	Ded Rec Co Par FUNDEB- Jur Mult Div AT IPVA	-618.665,26
99131505	Ded Rec Co Par FUNDEB- Jur Mult Div AT ICMS	-26.991.837,54
99132003	Ded Rec Co Par FUNDEB- Jur Mult Div AT ITD	-97.032,70
99311404	Ded Rec Cot Part Est Div At IPVA p FUNDEB	-1.686.958,47
99311503	Ded Rec Cot Par Est Div At ICMS p FUNDEB	-63.607.402,93
99312003	Ded Rec Cot Par p FUNDEB Rec Dív At ITD	-388.895,69
TOTAL		5.710.500.542,97

No exercício de 2015, as repartições legais e constitucionais de receitas em favor dos municípios foram registradas como deduções da receita orçamentária, diferentemente dos exercícios anteriores, quando os ingressos eram registrados como Receitas e as saídas como Despesas.

Essa forma de contabilização está prevista no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, que trata a matéria como segue:

3.6.1.2. Recursos cuja Tributação e Arrecadação competem a um Ente da Federação, mas são atribuídos a outro(s) Ente(s)

No caso em que se configure em orçamento apenas o valor pertencente ao ente arrecadador, deverá ser registrado o valor total arrecadado, incluindo os recursos de terceiros. Após isso, estes últimos serão registrados como dedução da receita e será reconhecida uma obrigação para com o "beneficiário" desses valores.

A adoção desse procedimento está fundamentada no fato de que não há necessidade de aprovação parlamentar para transferência de recursos a outros entes que decorra da legislação. As transferências constitucionais ou legais constituem valores que não são passíveis de alocação em despesas pelo ente público arrecadador. Assim, não há desobediência ao princípio do orçamento bruto, segundo o qual receitas e despesas devem ser incluídas no orçamento em sua totalidade, sem deduções.

No entanto, alguns entes podem optar pela inclusão dessa receita no orçamento, e nesse caso o recebimento será integralmente computado como receita, sendo efetuada uma despesa quando da entrega ao beneficiário.

Importante destacar que esses procedimentos são aplicáveis apenas para recursos que não pertençam ao ente arrecadador.

Neste sentido, em atendimento ao art. 3º da Lei Federal n.º 4.320/64, no qual está insculpido o princípio orçamentário da universalidade, todas as receitas e despesas devem ser evidenciadas no Orçamento.

A Lei Orçamentária de 2015 foi aprovada sem prever a dedução do montante previsto para as repartições com os Municípios, no valor de R\$11.418.751.507 (Programa de Trabalho 28.845.0000.0002).

O montante efetivamente deduzido das receitas orçamentárias à título de transferências legais e constitucionais aos Municípios é de R\$ 9.987.262.172,04, conforme abaixo evidenciado:

Quadro 37 - DEDUÇÕES DAS TRANSFERÊNCIAS AOS MUNICÍPIOS		Em R\$
91120502	Ded Rec da CP dos Municípios - IPVA	-1.150.115.083,40
91130202	Ded Rec da CP dos Municípios - ICMS	-7.768.530.132,19
91130208	Ded Rec CP Municípios - ICMS SIMPLES	-227.166.393,19
93409904	Ded Rec CP Royalties Transf. Municípios	-335.003.038,30
97210113	Ded Rec da CP dos Municípios - IPI	-180.232.232,96
97210136	Ded Rec da CP dos Municípios - CIDE	-5.604.740,28
99114104	Ded Rec CP Munic Juros Multas de Mora -IPVA	-97.204.009,56
99114207	Ded Rec CP Juros Multas de Mora -ICMS	-52.614.744,94
99114210	Ded Rec CP Mun Juros Multa Mora-ICMS SIMPLES	-7.888.880,59
99131405	Ded Rec CP Munic. Jur.M.M.-Dív At IPVA pós 97	-3.088.330,66
99131507	Ded Rec CP Munic. Jur.M.M.-Dív At ICMS pós 97	-44.986.395,64
99131509	Ded Rec CP Munic. Jur.M.M.-Dív At ICM após 97	-18.335,45
99311402	Ded Rec CP Municípios -Dívida Ativa IPVA	-8.439.794,66
99311502	Ded Rec CP Municípios-Dív. Ativa ICMS pós 97	-106.012.337,76
99311506	Ded Rec CP Municípios - Dívida Ativa ICMS	-357.722,46
TOTAL (A)		-9.987.262.172,04

Por fim, foi contabilizada a dedução dos valores decorrentes do pagamento do contrato de cessão de créditos de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural, no valor de R\$1.734.969.373, na forma abaixo demonstrada.

Quadro 38 - DEDUÇÕES DAS RECEITAS DE ROYALTIES		Em R\$
93409903	Ded Rec Outras Compens Fin Roy Petrol até 5%	-333.988.475,90
93409905	Ded Rec Outras Compens Fin Roy Petrol Exce 5%	-334.967.305,06
93409906	Ded Rec Cota-Parte Particip Esp Petrol e Gas	-1.063.977.810,64
93409907	Ded Rec Cota-Parte Fundo Esp do Petrol - FEP	-2.035.781,77
TOTAL (B)		-1.734.969.373,37

A forma de contabilização do pagamento de contratos de cessão de direitos futuros como dedução de receita difere da metodologia tradicionalmente utilizada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, além de não figurar nas hipóteses previstas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

O Estado do Rio de Janeiro adota, usualmente, para esse tipo de operação, a exemplo do contrato de cessão de direitos de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural celebrado com a União em 1999, cujos pagamentos são registrados no programa "2884600000001 – Encargos com a União".

Ademais, trata-se de pagamento decorrente da assunção, em 2013 e 2014, de compromissos futuros de despesas, com vistas a obtenção de receitas extraordinárias, que já produziu efeitos no exercício financeiro de 2015, uma vez que, enquanto a arrecadação do Estado do Rio de Janeiro nas participações governamentais pela exploração e produção de petróleo ou gás natural atingiu a cifra de R\$ 5,3 bilhões, identifica-se, tão somente, acréscimo patrimonial decorrente dessa arrecadação de R\$ 2,2 Bilhões.

Considerando, desta forma, que a Classe 4 – Variações Patrimoniais Aumentativas, do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, compreende o aumento no benefício econômico, que resulte em aumento do Patrimônio Líquido e que não seja proveniente de aporte de proprietários, infere-se que a diferença de R\$ 3,1 Bilhões entre o valor arrecadado de royalties decorrentes da exploração e produção de petróleo ou gás natural e o acréscimo patrimonial, representa uma arrecadação que não impactou positivamente na economia do Estado ou, em outras palavras, são recursos arrecadados já comprometidos com cessões de direitos e demais obrigações contratuais, financeiras e outras.

Essas operações foram objeto de levantamentos realizados pelo Corpo Instrutivo, no processo TCE-RJ n.º 109.230-6/15, apontando um valor total antecipado de R\$ 8,6 bilhões, para um custo estimado total dessas duas operações no valor de R\$ 14,8 bilhões, correspondente à efetiva descapitalização do Fundo, o que significa dizer que, tendo em conta que as operações de 2014 absorveram as operações de 2013, deve-se considerar um impacto incremental ao ativo do Estado de R\$ 10,5 bilhões, além dos R\$ 4,3 bilhões referentes à operação de 2013.

Contudo, não foi possível identificar, nos registros contábeis do Estado do Rio de Janeiro, os custos administrativos, operacionais, dentre outros, pois os valores decorrentes do pagamento do Contrato de cessão de créditos de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural foram registrados como dedução da receita corrente.

Neste sentido, em face da importância das operações e dos seus impactos nas finanças do Estado nos próximos exercícios, torna-se premente que, através de Auditoria Governamental Extraordinária²⁰, seja realizado um levantamento pormenorizado dos

²⁰ Conforme sugestão contida no Ofício nº 006/2016 – GC-3, de 16 de maio de 2016.

procedimentos de antecipação de receitas de royalties, incluindo a apuração individualizada de todos os custos operacionais, administrativos e outros envolvidos, além de um minucioso exame no que concerne aos resultados obtidos, sob os aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dessas operações.

Desta forma, tendo em vista que não há previsão para este tipo de contabilização e com o objetivo de manter a uniformidade²¹ de critérios de registro e, por conseguinte, melhorar a transparência dos atos de gestão, entendo que, os pagamentos de contratos de cessão de direitos futuros sejam, doravante, registrados como despesa orçamentária.

Tal fato será objeto de Ressalva e Determinação na conclusão deste Relatório.

Depreende-se, portanto, que foram deduzidas da Receita Bruta arrecadada, o montante de R\$ 17.432.732.088,38, conforme abaixo evidenciado:

Quadro 39 - DEDUÇÕES DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA	Em R\$
Dedução das transferências ao FUNDEB	5.710.500.542,97
Dedução das transferências legais e constitucionais aos municípios	9.987.262.172,04
Dedução dos valores decorrentes do pagamento do contrato de cessão de créditos de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural	1.734.969.373,37
TOTAL	17.432.732.088,38

Desta maneira, os resultados da execução das receitas e despesas constante dos demonstrativos publicados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro necessitam de ajustes para que possam ser analisados, uma vez que a Lei Orçamentária Anual não previu, na totalidade, essa mudança de metodologia.

Imperioso destacar que, o Corpo Técnico desta Corte utilizou, para a consecução do ajuste, metodologia diversa da adotada no presente Relatório, qual seja, a exclusão, no exercício de 2014, dos valores das receitas e despesas relativas às transferências legais e constitucionais aos Municípios. Igualmente, não procedeu ao ajuste relativo à dedução dos valores decorrentes do pagamento do contrato de cessão de créditos de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural.

²¹ Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público 16.5 - Registro Contábil.

A justificativa para adoção da metodologia de incluir os valores relativos às transferências legais e constitucionais aos Municípios como receitas e despesas do exercício de 2015, deve-se, como já dito anteriormente, ao fato de que a Lei Orçamentária Anual - LOA não previu sua dedução da Receita. Quanto à dedução dos valores decorrentes do pagamento do contrato de cessão de créditos de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural, o ajuste foi realizado uma vez a dedução da Receita difere da metodologia tradicionalmente utilizada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, além de não figurar nas hipóteses previstas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

Cabe ressaltar que a mudança de critério não foi evidenciada em Nota Explicativa às Demonstrações Contábeis, conforme orientado pelo referido Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP – 6ª Edição, sendo citada, apenas, no Relatório da Contadoria Geral do Estado - CGE (Volume 01).

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

IV.2.2.1. Resultado da Execução da Receita

Feitas as considerações iniciais, seguem os quadros da Execução Orçamentária da Receita com as informações publicadas e com os ajustes relativos à mudança de critério, de forma a evidenciar os impactos:

Quadro 40 - Demonstrativo da Execução Orçamentária da Receita Consolidado - Publicação

Em R\$1,00

Especificação (1)	Previsão Inicial	Previsão Atualizada (a)	Receita Arrecadada (b)	Saldo (b-a)
Receita (exceto intra) (I)	78.341.819.910	79.547.414.143	58.168.925.988	(21.378.488.155)
Receita Total	85.849.230.948	86.785.094.126	75.601.658.076	
Receitas Correntes	72.616.406.022	72.052.292.835	68.831.319.803	
Receitas de Capital	13.232.824.926	14.732.801.292	6.770.338.274	
Deduções	(7.507.411.038)	(7.237.679.983)	(17.432.732.088)	
Dedução da Receita	(7.507.411.038)	(7.237.679.983)	(17.432.732.088)	
Receita Intraorçam. (II)	4.462.199.858	5.177.081.788	3.485.239.729	(1.691.842.060)
Intraorçam. Correntes	4.462.199.858	5.177.081.788	3.484.791.878	
Intraorçam. de Capital	-	-	447.850	
Total (I+II)	82.804.019.768	84.724.495.931	61.654.165.717	(23.070.330.215)
Deficit			(3.977.198.998)	

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Diário Oficial do ERJ, de 27.01.16, p.17/18; e Volume 02.

Quadro 41- Demonstrativo da Execução Orçamentária da Receita Consolidado – Ajustado

Em R\$ 1,00

Receita	Previsão Inicial	Previsão Atualizada (a)	Receita Arrecadada (b)	Saldo (b-a)
Receitas (exceto intra) (I)	79.352.731.344	80.711.097.564	69.891.157.533	(10.879.940.031)
Receita Total	85.849.230.948	86.785.094.126	75.601.658.076	
Receitas Correntes	72.616.406.022	72.052.292.835	68.831.319.803	
Receitas de Capital	13.232.824.926	14.732.801.292	6.770.338.274	
Deduções(2)	(6.496.499.604)	(6.013.996.562)	(5.710.500.543)	
Dedução da Receita Corrente	(7.507.411.038)	(7.237.679.983)	(5.710.500.543)	
Receitas Intraorçamentárias (II)	4.462.199.858	5.177.081.788	3.485.239.729	(1.691.842.060)
Intraorçamentárias Correntes	4.462.199.858	5.177.081.788	3.484.791.878	
Intraorçamentárias de Capital	-	-	447.850	
Subtotal das Receitas (I+II)	83.814.931.202	85.948.179.352	73.376.397.262	(12.571.782.090)
Déficit		- (2.655.268.010)	(3.977.198.998)	

Fonte: SIG e Lei Orçamentária.

- (1) Valor da dotação inicial e dotação atualizada do Programa de Trabalho 28.845.0000.0002, referente às cotas-parte dos municípios constantes do SIG, que não foram executadas como despesa em 2015.
- (2) Excluída a previsão de dedução do pagamento do Contrato de Cessão de Crédito de Royalties e Participações Especiais sobre a produção de petróleo e gás natural.

Desta forma, feitos os ajustes necessários, constata-se que o déficit de arrecadação da Receita foi de R\$ 10.879.940.031 (dez bilhões, oitocentos e setenta e nove milhões,

novecentos e quarenta mil, e trinta e um reais), e não R\$ 21.378.488.155 (vinte e um bilhões, trezentos e setenta e oito milhões, quatrocentos e oitenta e oito mil, cento e cinquenta e cinco reais), conforme publicado.

A diferença apurada é decorrente dos valores repassados à título de transferências legais e constitucionais aos Municípios, não previsto na LOA, e da diferença entre o previsto para pagamento do contrato de cessão de créditos de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural e o efetivamente pago, conforme abaixo demonstrado:

Quadro 42 - Diferença do Déficit de Arrecadação

	R\$ 1,00
Déficit de Arrecadação Publicado	21.378.488.155
Déficit de Arrecadação Ajustado	10.879.940.031
Diferença	10.498.548.124

Quadro 43 - Diferença do Déficit de Arrecadação – Detalhada

	R\$ 1,00
Transferências legais e constitucionais aos municípios	9.987.262.172
Pagamento efetivo do contrato de cessão de créditos de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural	1.734.969.373
Pagamento previsto na LOA do contrato de cessão de créditos de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural	(1.223.683.421)
Total	10.498.548.124

Considerando as transações intraorçamentárias, o déficit alcança o montante de R\$ 12.571.782.090 (doze bilhões, quinhentos e setenta e um milhões, setecentos e oitenta e dois mil, noventa reais). Cabe destacar, ainda, por oportuno, que o ajuste efetuado não interfere no déficit orçamentário de R\$ 3.977.198.998.

IV.2.2.2. Resultado da Execução da Despesa

Apresentado o resultado da Execução da Receita, segue os dados da Execução Orçamentária da Despesa com as informações publicadas e com os ajustes relativos à mudança de critério, de forma a evidenciar os impactos:

Quadro 44 - Demonstrativo da Execução Orçamentária da Despesa Consolidada – Publicação

R\$1,00

Descrição	Dotação Inicial (a)	Dotação Atualizada (b)	Despesas Empenhadas (c)	Despesas Liquidadas (d)	Despesas Pagas (e)	Saldo (b-c)
Despesas (exceto intra) (VIII)	78.338.675.053	83.608.129.236	62.239.187.507	61.906.157.120	56.641.094.514	21.368.941.729
Despesas Correntes	63.265.463.253	66.503.933.471	52.084.884.054	51.812.536.767	47.469.953.489	
Despesas de Capital	15.072.911.800	17.103.895.765	10.154.303.453	10.093.620.353	9.171.141.026	
Reserva de Contingência	300.000	300.000				
Reserva do RPPS	-	-				
Despesas Intraorçam. (IX)	4.462.686.858	3.771.634.705	3.738.847.147	3.725.207.594	3.270.936.428	32.787.558
Intraorçamentárias Correntes	4.462.686.858	3.729.548.373	3.697.399.297	3.683.759.744	3.229.488.578	
Intraorçamentárias de Capital	-	42.086.332	41.447.850	41.447.850	41.447.850	
Total (VIII+IX)	82.801.361.911	87.379.763.942	65.978.034.654	65.631.364.715	59.912.030.943	21.401.729.287
Superavit	2.657.857²²			-		

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Diário Oficial do ERJ, de 27.01.16, p.17/18; e Volume 02.

Quadro 45 - Demonstrativo da Execução Orçamentária da Despesa Consolidada – Ajustado

Em R\$ 1,00

Despesa	Dotação Inicial (a)	Dotação Atualizada (b)	Despesas Empenhadas (c)	Despesas Liquidadas (d)	Despesas Pagas (e)	Saldo (b-c)
Despesas (exceto intra) (VIII)	79.349.586.487	84.831.512.657	73.961.419.052	73.628.388.666	68.363.326.060	10.870.093.604
Despesas Correntes (ajustada)	64.276.374.687	67.727.616.892	63.807.115.600	63.534.768.312	59.192.185.034	
Despesas Correntes	63.265.463.253	66.503.933.471	52.084.884.054	51.812.536.767	47.469.953.489	
Estorno da dedução das Transf. aos Municípios (2)			9.987.262.172	9.987.262.172	9.987.262.172	-
Estorno da dedução do pagamento do contrato de cessão de créditos de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural (2)	1.010.911.434	1.223.683.420	1.734.969.373	1.734.969.373	1.734.969.373	
Despesas de Capital	15.072.911.800	17.103.895.765	10.154.303.453	10.093.620.353	9.171.141.026	-
Reserva de Contingência	300.000	300.000	-	-	-	-
Reserva do RPPS	-	-	-	-	-	-
Despesas Intraorçamentárias (IX)	4.462.686.858	3.771.634.705	3.738.847.147	3.725.207.594	3.270.936.428	32.787.558
Intraorçamentárias Correntes	4.462.686.858	3.729.548.373	3.697.399.297	3.683.759.744	3.229.488.578	-
Intraorçamentárias de Capital	-	42.086.332	41.447.850	41.447.850	41.447.850	-
Subtotal das Despesas (X)=(VIII+IX)	82.801.361.911	87.379.463.941	77.700.266.200	77.353.596.260	71.634.262.488	10.902.881.163
Superavit	2.657.857			-		

Fonte: SIG e LOA.

(1) Valor da dotação inicial e dotação atualizada do PT 28.845.0000.0002, referente às cotas-parte dos municípios constantes do SIG que não foram executados como despesa em 2015.

(2) Valores referentes às cotas-parte dos municípios e dedução do pagamento do Contrato de Cessão de Crédito de Royalties e Participações Especiais sobre a produção de petróleo e gás natural, reconhecidos como redução de receita sem previsão na LOA 2015.

²² Superávit previsto na Lei Orçamentária de 2015.

Verifica-se que a diferença entre a despesa prevista e a despesa empenhada, sem considerar as transações intraorçamentárias, é de R\$ 10.870.093.604 (dez bilhões, oitocentos e setenta milhões, noventa e três mil, seiscentos e quatro reais), e não de R\$ 21.368.941.729 (vinte e um bilhões, trezentos e sessenta e oito milhões, novecentos e quarenta e um mil, setecentos e vinte e nove reais), conforme valor publicado. Considerando as transações intraorçamentárias, A diferença entre a despesa prevista e a despesa empenhada é de R\$ 10.902.881.163 (dez bilhões, novecentos e dois milhões, oitocentos e oitenta e um mil, cento e sessenta e três reais).

Registre-se que a diferença entre a despesa prevista e empenhada não se deu por esforço fiscal planejado, com vistas à geração de economia orçamentária, mas de uma previsão orçamentária desarrazoada, irreal e completamente desassociada do cenário econômico brasileiro e internacional apresentado à época.

Tal situação ficou latente, a medida que as metas bimestrais de arrecadação divulgadas através da Resolução nº 842, de 10 de fevereiro de 2015, da Secretaria de Estado de Fazenda, já no início do exercício, em fevereiro, alterou significativamente a previsão da receita em R\$ 11.951.711.771 (onze bilhões, novecentos e cinquenta e um milhões, setecentos e onze mil, setecentos e setenta e um reais).

Ademais, houve arrecadação de receitas não recorrentes ou extraordinárias (Depósitos Judiciais e FUNDES), não previstas na LOA, da ordem de R\$ 7.831.210.830 (sete bilhões, oitocentos e trinta e um milhões, duzentos e dez mil, oitocentos e trinta reais). Fato que evidencia a falha na previsão da Receita.

Na prática, ou seja, considerando a execução do orçamento, verifica-se que a previsão orçamentária foi superestimada em R\$ 18.711.150.861,00 (dezoito bilhões, setecentos e onze milhões, cento e cinquenta mil, oitocentos e sessenta e um reais), conforme demonstrativo abaixo:

	em R\$
Déficit de Arrecadação Efetiva	10.879.940.031
Receita Não Recorrente Não Prevista	7.831.210.830
TOTAL	18.711.150.861

Uma diferença da ordem de R\$ 18.711.150.861,00 (dezoito bilhões, setecentos e onze milhões, cento e cinquenta mil, oitocentos e sessenta e um reais), cerca de 20% da Receita Bruta estimada, não pode ser justificada pela ausência de possibilidade de detectar os efeitos da crise sobre o orçamento. Trata-se, na verdade, de flagrante desídia no trato do Orçamento Público, principal ferramenta de planejamento do Estado.

Inegavelmente, tal afirmação é enfática e verdadeira, à medida que o Orçamento, para o exercício de 2016, aprovado através de Lei Estadual n.º 7.210 de 18 de janeiro de 2016, apesar de toda a crise e do resultado orçamentário do exercício de 2015, previu uma "Receita Bruta Fantásiosa" de R\$ 99.830.074.047 (noventa e nove bilhões, oitocentos e trinta milhões, setenta e quatro mil, e quarenta e sete reais), cerca de 10% superior a do exercício de 2015, totalmente fora da realidade orçamentária vivida pelo Estado.

Constata-se, portanto, que o Estado do Rio de Janeiro, diante da ausência de critérios objetivos para o Planejamento do Orçamento para o exercício de 2015, descumpre o disposto no artigo 12 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 – LRF, bem como, o disposto no art. 30 da Lei Federal n.º 4.320/64, abaixo transcritos:

LRF:

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

Lei Federal n.º 4.320/64

Art. 30. A estimativa da receita terá por base as demonstrações a que se refere o artigo anterior à arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita.

Ressalta-se que tal procedimento, por um lado, coloca em risco o equilíbrio financeiro das Contas Públicas, tendo em vista que permite a realização de despesas sem a correspondente Fonte de financiamento, por outro, possibilita a ocorrência de elevadas "economias orçamentárias fictícias", que são utilizadas como forma de demonstrar uma gestão prudente, quando, na realidade, indica uma total falta de planejamento do Estado.

Desta forma, entendo imperioso alertar ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro da inoperância e ineficiência dos Órgãos envolvidos na elaboração do Orçamento do Estado do Rio de Janeiro, notadamente, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, cuja atuação deficiente pode ter colaborado para a caótica situação fiscal e financeira em que se encontra o Estado do Rio de Janeiro.

Observa-se que, considerando os estornos relativos às deduções da Receita, 87,19% dos valores da dotação atualizada foram efetivamente empenhados.

No exercício de 2015, foram utilizados recursos provenientes de superávit financeiro, identificados no Balanço Patrimonial do exercício anterior ao de referência, para abertura de créditos adicionais no valor total de R\$2.657.925.867. Tais recursos referem-se a receitas orçamentárias de exercícios anteriores e, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, são válidos para a fixação e execução de despesas orçamentárias no período de 2015, sendo utilizados como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 6ª Edição, assim como o Manual de Demonstrativos Fiscais, recomenda que sejam utilizadas notas explicativas para evidenciar a utilização do superávit financeiro e de reabertura de créditos especiais e extraordinários, bem como, de suas influências no resultado orçamentário, a fim de possibilitar a correta interpretação das informações. Entretanto, conforme informado pela Contadoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (Volume 02) não é possível essa distinção, uma vez que o controle da execução é realizado em uma única conta contábil (6.2.2.1.1.01.01 – Crédito Disponível).

Neste sentido, com vistas a aprimorar a evidenciação correta da informação contábil, buscando a transparência da execução orçamentária, será recomendado o acompanhamento desta execução por meio das contas de Controle ("7" e "8") do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP.

Tal fato será objeto de Recomendação na conclusão deste Relatório.

IV.2.2.3. Resultados do Orçamento Corrente

Com o objetivo de avaliar o resultado do orçamento corrente, o quadro a seguir demonstra a comparação do total das Receitas Correntes arrecadadas com os totais das Despesas Correntes empenhadas e liquidadas, registradas no Balanço Orçamentário.

Quadro 46 - Resultados do Orçamento Corrente

		R\$1,00
Descrição		Total
Receita corrente arrecadada (exceto intra)	(a)	51.398.587.714
Receita corrente arrecadada total		68.831.319.803
Deduções da receita corrente		(17.432.732.088)
Despesa corrente empenhada	(b)	52.084.884.054
Despesa corrente liquidada	(c)	51.812.536.767
Deficit corrente (empenho)	(a – b)	(686.296.340)
Deficit corrente (liquidação)	(a – c)	(413.949.053)

Fonte: SIG. - Considerando as receitas e despesas intraorçamentárias o resultado é: deficit corrente (empenho) R\$898.903.758; deficit corrente (liquidado) R\$612.916.918.

As Despesas Correntes realizadas foram superiores as Receitas Correntes arrecadadas, gerando um déficit no orçamento corrente de R\$ 686.296.340 (seiscentos e oitenta e seis milhões, duzentos e noventa e seis mil, trezentos e quarenta reais), considerando as despesas empenhadas, e de R\$ 413.949.053 (quatrocentos e treze milhões, novecentos e quarenta e nove mil, e cinquenta e três reais), considerando as liquidadas.

Imperioso destacar que as receitas correntes foram influenciadas pelo saque dos depósitos judiciais, previstos na Lei Complementar Estadual nº 147, de 27 de junho de 2013, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 163, de 31 de março de 2015, que totalizou R\$ 6.770.885.703 (seis bilhões, setecentos e setenta milhões, oitocentos e oitenta e cinco mil, setecentos e três reais) no ano.

O resultado orçamentário corrente, desconsiderando os recursos extraordinários auferidos pelo saque dos depósitos judiciais, seria o retratado no quadro a seguir:

Quadro 47 - Resultados do Orçamento Corrente – Simulado sem Depósitos Judiciais

		R\$1,00
Descrição		Total
Receita corrente arrecadada (exceto intra)	(a)	51.398.587.714
Depósitos judiciais da LCE nº 163/15	(b)	6.770.885.703
Receita corrente sem dep. judiciais	(c)	44.627.702.011
Despesa corrente empenhada	(d)	52.084.884.054
Despesa corrente liquidada	(e)	51.812.536.767
Deficit corrente (empenho)	(c – d)	(7.457.182.043)
Deficit corrente (liquidação)	(c – e)	(7.184.834.756)

Fonte: SIG.

Considerando as receitas e despesas intraorçamentárias o resultado é: déficit corrente (empenho) R\$7.669.789.461; déficit corrente (liquidado) R\$7.383.802.621

A operação com os depósitos judiciais será analisada de forma mais detalhada no tópico IV.2.3.4.1.

IV.2.2.4. Resultados do Orçamento de Capital

Com o objetivo de avaliar o resultado do orçamento de capital, a demonstração que segue compara o total das Receitas de Capital arrecadadas com o das Despesas de Capital empenhadas e as liquidadas.

Quadro 48 - Resultados do Orçamento de Capital

		R\$1,00
Descrição		Total
Receita de capital arrecadada (exceto intra)		6.770.338.274
Despesa de capital empenhada		10.154.303.453
Despesa de capital liquidada		10.093.620.353
Deficit de capital (empenho)		(3.383.965.179)
Deficit de capital (liquidação)		(3.323.282.080)

Fonte: SIG.

Considerando as receitas e despesas intraorçamentárias o resultado é: deficit capital (empenho) R\$3.424.965.1799; deficit capital (liquidada) R\$3.364.282.080.

As Despesas de Capital realizadas foram superiores as Receitas de Capital arrecadadas, gerando um déficit de R\$ 3.383.965.179 (três bilhões, trezentos e oitenta e três milhões, novecentos e sessenta e cinco mil, cento e setenta e nove reais), considerando as despesas empenhadas, e de R\$ 3.323.282.080 (três bilhões, trezentos e vinte e três milhões, duzentos e oitenta e dois mil, oitenta reais), considerando as liquidadas.

Imperioso destacar que as receitas de capital foram influenciadas pela securitização da carteira do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDES, promovida pelo Governo do ERJ, no valor de R\$ 1.060.325.127 (um bilhão, sessenta milhões, trezentos e vinte e cinco mil, cento e vinte e sete reais), registrado como “Alienação de Bens”.

O resultado orçamentário de Capital, desconsiderando os recursos não recorrentes auferidos através da securitização da carteira do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDES, seria o retratado no quadro a seguir:

Quadro 49 - Resultados do Orçamento de Capital – simulado sem Antecipação do Fundes

R\$1,00	
Descrição	Total
Receita capital arrecadada (exceto intra) (a)	6.770.338.274
Antecipação de recursos Fundeb	1.060.325.127
Receita de capital s/ Fundes (c)	5.710.013.147
Despesa capital empenhada (d)	10.154.303.453
Despesa capital liquidada (e)	10.093.620.353
Deficit capital (empenho) (c – d)	(4.444.290.306)
Deficit capital (liquidação) (c – e)	(4.383.607.207)

Fonte: SIG.

Considerando as receitas e despesas intraorçamentárias, o resultado é: deficit capital (empenho) R\$4.485.290.306 e deficit capital (liquidação) R\$4.424.607.206,54

A operação de securitização do Fundes será analisada de forma mais detalhada no tópico IV.2.3.6.

IV.2.2.5. Resultados da Execução Orçamentária

O Resultado da Execução Orçamentária, considerando as deduções de receitas realizadas, demonstrado por meio da comparação do total das receitas arrecadadas com o das despesas realizadas no exercício:

Quadro 50 - Resultados da Execução Orçamentária

		R\$1,00	
Descrição		Total com intra	Total sem intra
Receita arrecadada	(a)	61.654.165.717	58.168.925.988
Despesa empenhada	(b)	65.978.034.654	62.239.187.507
Despesa liquidada	(c)	65.631.364.715	61.906.157.120
Despesa paga	(d)	59.912.030.943	56.641.094.514
Deficit orçamentário (empenho)	(e) = (a - b)	(4.323.868.938)	(4.070.261.519)
Restos a pagar processado	(g) = (c - d)	5.719.333.772	5.265.062.606
Restos a pagar não processado	(h) = (b - c)	346.669.940	333.030.387

Fonte: SIG e Siafem.

Neste desiderato, a execução orçamentária em 2015 resultou em déficit de R\$ 4.070.261.519 (quatro bilhões, setenta milhões, duzentos e sessenta e um mil, quinhentos e dezenove reais), referente às despesas empenhadas, e de R\$ 3.737.231.132 (três bilhões, setecentos e trinta e sete milhões, duzentos e trinta e um mil, cento e trinta e dois reais), referente às despesas liquidadas. Se consideradas as transações intraorçamentárias, o déficit no resultado da execução orçamentária atinge R\$ 4.323.868.938 (quatro bilhões, trezentos e vinte e três milhões, oitocentos e sessenta e oito mil, novecentos e trinta e oito reais), referente às despesas empenhadas, e R\$ 3.977.198.998 (três bilhões, novecentos e setenta e sete milhões, cento e noventa e oito mil, novecentos e noventa e oito reais), referente às despesas liquidadas²³.

Conforme já evidenciado, a arrecadação da receita foi influenciada pelas receitas não recorrentes (depósitos judiciais e securitização do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social - FUNDES), que serão tratadas de forma mais detalhada no tópico IV.2.3.

A título de análise, verifica-se que o resultado orçamentário, desconsiderando tais recursos, seria o retratado no quadro a seguir:

²³ Incluindo os valores dos saldos de exercícios anteriores como recursos passíveis de serem executados no exercício, o déficit em relação à despesa liquidada, incluindo intraorçamentárias seria de R\$1.319.273.131, o que representa uma redução de 66,83% em relação ao apurado sem considerar os valores desses saldos.

Quadro 51 - Resultado Orçamentário – Simulado sem Receitas não Recorrentes

R\$1,00		
Descrição	Total com intra	Total sem intra
Receita arrecadada (a)	61.654.165.717	58.168.925.988
Receitas não recorrentes (b)	7.831.210.830	7.831.210.830
Receita corrente sem receitas não recorrentes (c)	53.822.954.887	50.337.715.158
Despesa empenhada (d)	65.978.034.654	62.239.187.507
Despesa liquidada (e)	65.631.364.715	61.906.157.120
Despesa paga (f)	59.912.030.943	56.641.094.514
Deficit orçamentário (empenho) (g) = (c - d)	(12.155.079.767)	(11.901.472.349)
Deficit orçamentário (liquidação) (h) = (c - e)	(11.808.409.828)	(11.568.441.962)

Fonte: SIG e Siafem.

Depreende-se do demonstrativo apresentado a gravidade da situação do Estado do Rio de Janeiro, uma vez que, sem as receitas não recorrentes (também denominadas receitas extraordinárias), o déficit orçamentário seria ainda maior.

A prática de utilizar operações financeiras para antecipar fluxo futuro de caixa, comprometendo parcela da arrecadação de exercício futuros, ou de obter ingressos financeiros por meio da assunção de compromissos futuros de despesa, já foi observada no exame das Contas do Governo de 2014.

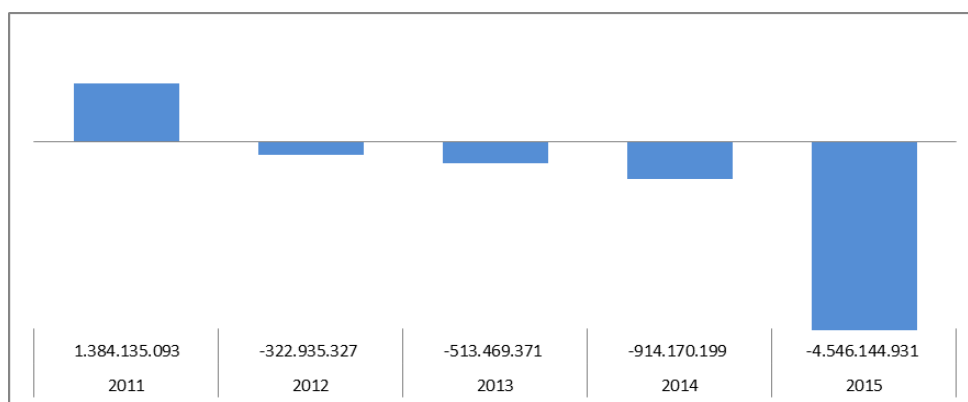
Este fato foi objeto de Recomendação à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão para que aprimorasse os procedimentos de previsão e arrecadação de receita, bem como de fixação das despesas, de modo a eliminar, ou ao menos minimizar, a necessidade do Governo do Estado do Rio de Janeiro obter, a cada exercício financeiro, a arrecadação de receitas adicionais por meio das operações anteriormente descritas. Entretanto, verificou-se que o Governo do Estado do Rio de Janeiro não manifestou adesão à Recomendação mencionada, haja vista a adoção de idêntica prática no exercício de 2015.

Tal fato será objeto de Recomendação na conclusão deste Relatório.

A frustração de receitas e as medidas adotadas pelo Governo do ERJ para minimizar os efeitos da crise econômica foram tratadas no tópico IV.2.

IV.2.2.6. Trajetória dos Resultados da Execução Orçamentária

A evolução dos resultados da execução orçamentária, a partir do exercício de 2011, considerando as despesas empenhadas e as transações intraorçamentárias, objetivando manter o mesmo critério da apuração dos anos anteriores, pode ser demonstrada na forma do gráfico abaixo:

Figura 54 - Trajetória do resultado orçamentário entre os exercícios de 2011 e 2015

Fonte: Contas do Governo de 2011, 2012, 2013 e 2014; SIG.

Nota: Foi efetuado ajuste no valor do Resultado Orçamentário do exercício de 2014 (Contas do Governo de 2014, déficit de R\$878.164.825), incluindo as operações intraorçamentárias, de forma a garantir que todos os resultados da série histórica possuam os mesmos critérios de apuração.

Nota: 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 2015 (índices: 2011 - 1,331347399; 2012 - 1,256246413; 2013 - 1,184221712; 2014 - 1,123964 e 2015 - 1,051406737).

O último exercício em que o Estado do Rio de Janeiro alcançou um resultado da execução orçamentária superavitário foi o de 2011, em um montante de R\$ 1.384.135.093 (um bilhão, trezentos e oitenta e quatro milhões, cento e trinta e cinco mil, e noventa e três reais), valores reais. Porém, nos exercícios seguintes, foram constatados déficits crescentes e acentuados até o exercício de 2015.

O Resultado Orçamentário apresentado no exercício de 2015 foi o que apresentou o maior déficit dos últimos cinco exercícios financeiros, em valores reais. Deve ser considerado, nesta análise, o fato de que os resultados apresentados neste exercício e nos exercícios de 2013 e 2014 foram minimizados pela antecipação de fluxo de caixa ou obtenção de ingressos financeiros por meio da assunção de compromissos em exercícios financeiros futuros.

IV.2.3. Execução da Receita

Este tópico tem o objetivo de analisar o comportamento da Receita total arrecadada pelo Estado do Rio de Janeiro, no exercício de 2015.

Para efeito desta análise, será considerada a receita total arrecadada, inclusive as parcelas dedutíveis e, exclusive, as receitas intraorçamentárias e as provenientes de empresas públicas consideradas não dependentes (CEDAE, Imprensa Oficial e Agência Estadual de Fomento – AGERIO).

A arrecadação totalizou, no exercício de 2015, um montante de R\$ 75.601.658.076 (setenta e cinco bilhões, seiscientos e um milhões, seiscientos e cinquenta e oito mil, e setenta e seis reais), montante 3,19% superior à meta estipulada no início do exercício, que foi de R\$ 73.262.121.744 (setenta e três bilhões, duzentos e sessenta e dois milhões, cento e vinte e um mil, setecentos e quarenta e quatro reais), porém, inferior em 9,44% (nove, quarenta e quatro por cento), em termos reais, ao arrecadado no exercício anterior, conforme mostra o quadro a seguir:

Quadro 52 - Receita Estadual por origem, em relação à meta e ao exercício anterior

				R\$1,00
Especificação	Arrecadação 2015	Realização da Meta	Diferença da Meta	Var. real 15/14
Receitas Correntes	68.831.319.803	107,87%	5.020.960.218	-0,11%
Tributária	43.414.668.110	96,25%	(1.690.794.180)	-4,40%
Contribuição	1.914.273.927	114,54%	242.934.119	-5,07%
Patrimonial	6.477.255.094	84,16%	(1.219.219.814)	-41,19%
Agropecuária	51.646	10,77%	(428.089)	-27,18%
Industrial	128.153.642	64,59%	(70.266.358)	-35,53%
Serviços	358.972.644	61,51%	(224.585.142)	-11,09%
Transferências Correntes	5.931.513.926	96,29%	(228.846.010)	-6,89%
Outras Rec. Correntes	10.606.430.813	442,99%	8.212.165.691	203,51%
Receitas de Capital	6.770.338.274	71,63%	(2.681.423.885)	-53,55%
Operações de Crédito	4.994.873.366	82,23%	(1.079.129.590)	-38,57%
Alienação de Bens	1.084.012.120	43,97%	(1.381.063.402)	-81,26%
Amortiz. de Empréstimos	310.853.999	126,02%	64.186.239	4,14%
Transferências de Capital	380.598.789	57,15%	(285.317.132)	5,34%
Outras Rec. de Capital	-	0,00%	(100.000)	-100,00%
Total geral	75.601.658.076	103,19%	2.339.536.333	-9,44%

Fonte: SIG e Resolução nº 842, de 10 de fevereiro de 2015, da Secretaria de Estado de Fazenda.

Obs.: Excluídas as intraorçamentárias. O valor total da receita, incluindo as intraorçamentárias, seria: prevista R\$77.724.321.600; e arrecadada R\$ 79.086.897.805.

Valores históricos e variação real 2015/14, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2015.

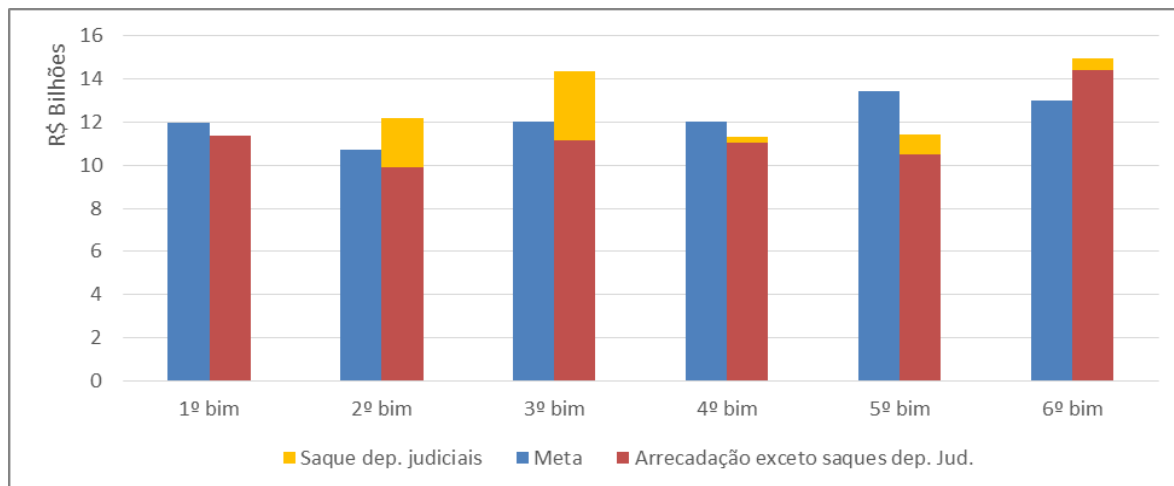
Cumprе ressaltar que as metas de arrecadação foram calculadas no início do exercício, em meio à degradação do cenário econômico. Na ocasião, houve uma revisão diminuindo o Orçamento em R\$ 12.587.109.204 (doze bilhões, quinhentos e oitenta e sete milhões, cento e nove mil, duzentos e quatro reais), equivalente a 14,7% (quatorze, sete por cento), em termos nominais, em relação ao valor que havia sido previsto na Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2015.

Mesmo com a diminuição acima evidenciada, houve frustração na maioria das origens de receita, notadamente nas Receitas: Tributária; de Alienação de Bens; Patrimonial; e de Operação de Crédito, que, no conjunto, arrecadaram menos R\$ 5.370.206.986 (cinco bilhões, trezentos e setenta milhões, duzentos e seis mil, novecentos e oitenta e seis reais) em relação à meta publicada.

Analisando os dados do quadro acima, verifica-se que apenas três origens de receita superaram as metas, com destaque para "Outras Receitas Correntes", que registraram novos saques da conta de depósitos judiciais, por meio de legislações editadas ou alteradas em 2015, no valor total de R\$ 7.190.504.770 (sete bilhões, cento e noventa milhões, quinhentos e quatro mil, setecentos e setenta reais). Essas operações foram possibilitadas

pela Lei Complementar Estadual nº 163, de 31 de março de 2015 (R\$6.650.596.902) e pela Lei Complementar Federal nº 151, de 5 de agosto de 2015, promulgada em 25 de novembro de 2015 (R\$539.907.868).

Figura 55 - Metas bimestrais versus arrecadação, com destaque para os saques dos depósitos judiciais



Fonte: SIG e Resolução nº 842/15, da Secretaria de Estado de Fazenda.

Os saques de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais estão sendo abordados mais detalhadamente no tópico IV.2.3.4.1

Mesmo depois de arrecadar as receitas não recorrentes ou extraordinárias das operações com os depósitos judiciais e extrajudiciais, o Governo do Estado do Rio de Janeiro apresentou uma série de legislações com pacotes de medidas de incremento de receitas para fazer frente ao aperto orçamentário decorrente do agravamento da crise, com destaque para as seguintes:

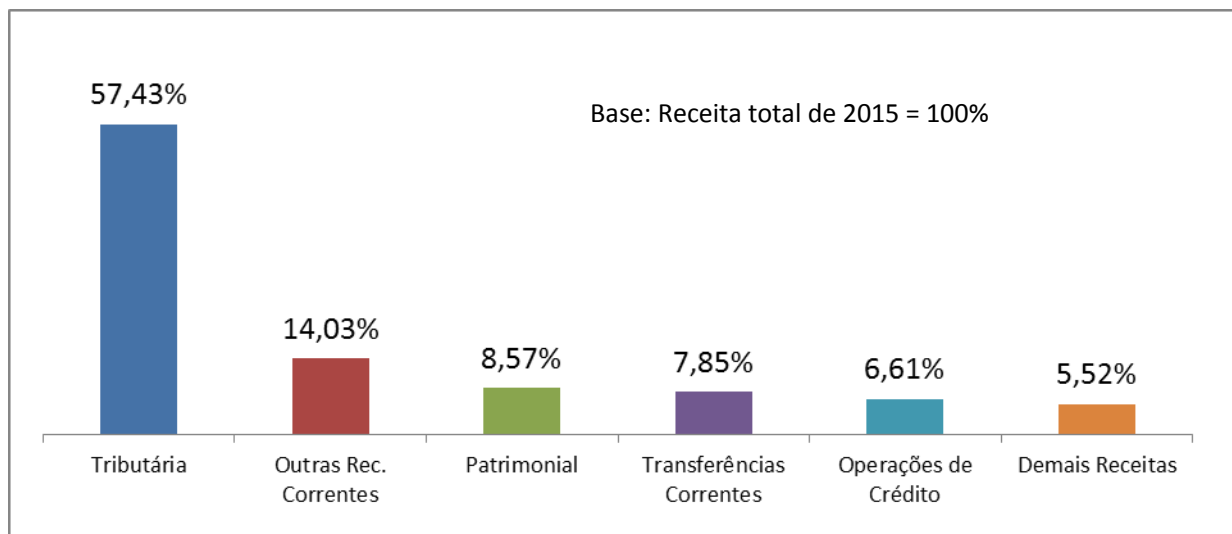
- Lei Estadual nº 7.020, de 11 de junho de 2015, que autoriza o Poder Executivo a celebrar Termo de Ajuste de Conduta Tributária com contribuintes de ICMS em litígio por débitos acima de R\$ 10.000.000 (dez milhões de reais). Essa medida gerou ingressos da ordem de R\$ 973.530.000 (novecentos e setenta e três milhões, quinhentos e trinta mil reais);
- Lei Estadual nº 7.019, de 11 de junho de 2015, que autoriza o Estado a efetuar compensação de sua dívida com concessionárias com créditos vincendos de ICMS. No exercício de 2015, foram fechados acordos com 10 (dez) empresas, no valor de cerca de R\$ 195.000.000 (cento e noventa e cinco milhões, de reais), cuja compensação

iniciou a partir de novembro de 2015 e segue durante o exercício de 2016. Segundo o Corpo Instrutivo deste Tribunal de Contas, as questões relativas à efetivação do acordo, à contabilização e à repartição dos valores compensados serão verificadas em auditoria de iniciativa deste Tribunal;

- Lei Estadual nº 7.040, de 9 de julho de 2015, que autoriza o Estado do Rio de Janeiro a ceder, a título oneroso, direitos creditórios que consistem no fluxo financeiro decorrente da cobrança da dívida ativa e parcelamentos de ICMS. Esta medida impactou o exercício de 2015, pois não houve tempo hábil para a sua estruturação;
- Decreto Estadual nº 45.378, de 18 de setembro de 2015, que dispõe sobre a destinação dos recursos da cessão dos créditos oriundos de contratos de financiamentos com recursos do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDES. Esta medida permitiu a arrecadação de 1.060.325.127,00, no exercício de 2015, registrado como receita de capital, oriunda de alienação de bens.

As operações elencadas anteriormente foram objeto de acompanhamento por este Tribunal, protocolizado como processo TCE-RJ n.º 109.227-9/15, que trata de acompanhamento ordinário das medidas adotadas pela Secretaria de Estado de Fazenda para incrementar a arrecadação estadual e sustentar a previsão orçamentária de 2015 e 2016, processo ainda não foi apreciado pelo Plenário.

O quadro que segue evidencia a participação de cada origem de Receita no total da arrecadação estadual em 2015. Destaque-se a segunda colocação da origem "Outras Receitas Correntes", posição historicamente ocupada pela Receita Patrimonial, influenciado, como já relatado anteriormente, pelos saques da conta de Depósitos Judiciais.

Figura 56- Receita estadual 2015 – Participação no total por origem

Receitas Correntes	91,04%
Tributária	57,43%
Contribuição	2,53%
Patrimonial	8,57%
Agropecuária	0,00%
Industrial	0,17%
Serviços	0,47%
Transferências Correntes	7,85%
Outras Rec. Correntes	14,03%

Receitas de Capital	8,96%
Operações de Crédito	6,61%
Alienação de Bens	1,43%
Amortizações de Empréstimos	0,41%
Transferências de Capital	0,50%
Outras Rec. de capital	0,00%

Fonte: SIG.

Feitas essas considerações iniciais, passo a análise do 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.

IV.2.3.1. Receita Tributária

As Receitas Tributárias são ingressos provenientes da arrecadação das receitas de impostos, taxas e contribuições de melhoria. É uma receita privativa das entidades competentes para tributar: União, Estados, Distrito Federal e os Municípios.

Historicamente, a Receita Tributária é a principal origem de receita do Estado do Rio de Janeiro. No exercício de 2015, respondeu por 57,43% (cinquenta e sete, quarenta e três por cento) do total da arrecadação estadual. Abaixo, segue quadro que evidencia a arrecadação e a realização da meta.

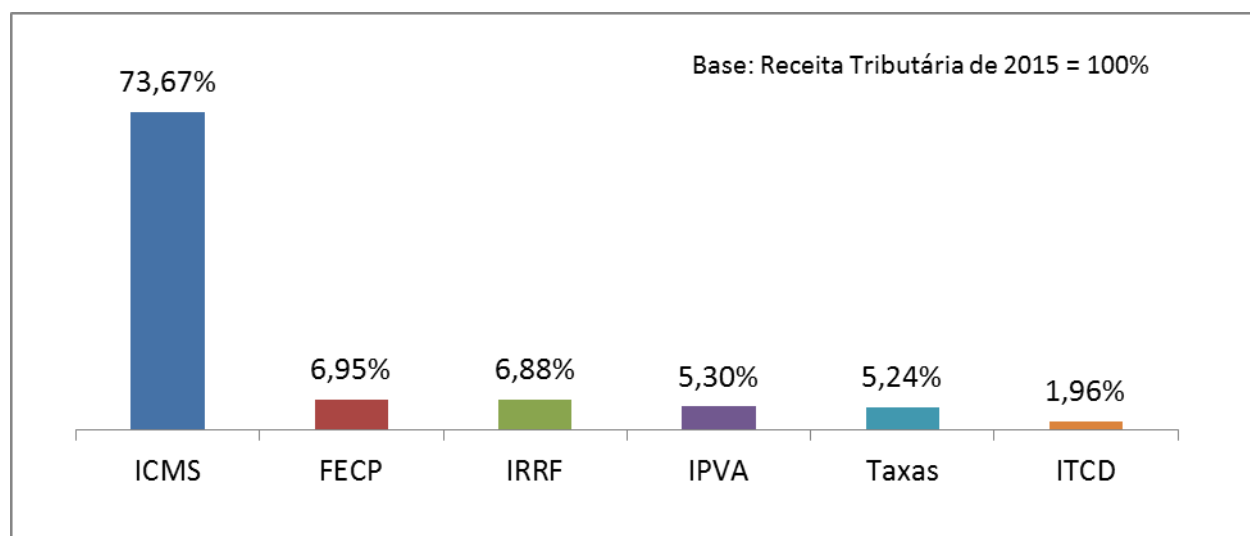
Quadro 53 - Receita Tributária

				R\$1,00
Especificação	Arrecadação 2015	Realização da Meta	Diferença da Meta	Var. real 15/14
IRRF	2.988.133.619	94,31%	(180.290.303)	-9,57%
IPVA	2.299.815.701	108,47%	179.529.572	6,02%
ITCD	849.909.203	128,94%	190.762.293	15,79%
FECF	3.018.742.674	98,42%	(48.565.709)	-3,27%
ICMS	31.982.750.986	95,03%	(1.671.767.749)	-5,24%
Taxas	2.275.315.927	93,41%	(160.462.284)	-2,35%
Tributária total	43.414.668.110	96,25%	(1.690.794.180)	-4,40%

Fonte: SIG e Resolução nº 842/15, da Secretaria de Estado de Fazenda.

Valores históricos e variação real 2015/14, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2015.

Inferre-se no quadro acima, que apenas o IPVA e o ITCD superaram as metas de arrecadação estabelecidas e também obtiveram crescimento real em relação ao arrecadado no ano anterior, com destaque para o ITCD, que apresentou expressivo crescimento real nessa comparação (+15,79%). O destaque negativo, sob o aspecto da realização da meta, foi a arrecadação do ICMS uma vez que que arrecadou menos R\$ 1.671.767.749 (um bilhão, seiscentos e setenta e um milhões, setecentos e sessenta e sete mil, setecentos e quarenta e nove reais) em relação à meta. O ICMS é o principal componente da receita tributária do Estado do Rio de Janeiro, respondendo em 2015 por 73,67% (setenta e três, sessenta e sete por cento) da arrecadação dessa origem de receita.

Figura 57 - Receita Tributária 2015 – Participação por Fonte

Fonte: SIG.

IV.2.3.1.1. ICMS

O ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação) é um imposto de competência dos Estados e do Distrito Federal.

No exercício de 2015, a arrecadação do ICMS totalizou R\$ 31.982.750.986 (trinta e um bilhões, novecentos e oitenta e dois milhões, setecentos e cinquenta mil, novecentos e oitenta e seis reais), valor equivalente a 42,30% (quarenta e dois, trinta por cento) da Receita Estadual e 73,67% (setenta e três e sessenta e sete por cento) das Receitas Tributárias.

Constata-se que a arrecadação da Receita de ICMS, em termos nominais, foi 1,30% superior ao arrecadado no exercício anterior.

Quadro 54- Evolução da Arrecadação da Receita de ICMS a valores nominais

Em R\$ 1,00

2014	2015
31.573.743.594	31.982.750.986 ▲

Quadro 55 - Evolução da Arrecadação da Receita de ICMS atualizado pelo IGP-DI ponderado

Em R\$ 1,00

2014	2015
33.499.169.231	31.982.750.986 ▼

Com queda real de 5,24%, em relação ao montante arrecadado no exercício anterior, a arrecadação desse imposto foi influenciada pela desaceleração da economia fluminense, impactando quase todas as atividades econômicas, conforme mostra o quadro a seguir:

Quadro 56 - ICMS por atividade econômica
(seção do Cadastro Nacional de Atividades Econômicas - CNAE)

				R\$1
Especificação (CNAE)	Arrecadação 2015	Particip. %	Var. real 15/14	Dif. real 15/14
Comércio	10.609.137.125	33,17%	-14,31%	(1.865.191.475)
Indústrias de Transformação	7.751.843.476	24,24%	-7,46%	(655.871.352)
Eletricidade e Gás	6.041.541.663	18,89%	18,71%	1.003.326.690
Informação e Comunicação	4.239.768.111	13,26%	-10,22%	(457.154.118)
Indústrias Extrativas	1.647.334.860	5,15%	18,02%	263.423.731
Outros	1.693.125.752	5,29%	-6,30%	(148.678.234)
Total ICMS	31.982.750.986	100,00%	-5,24%	(1.860.144.756)

Fonte: total da arrecadação – SIG; arrecadação por CNAE – Secretaria de Estado de Fazenda.

Valores de arrecadação históricos. Valores da diferença real e variação real 2015/14, calculados a partir de valores históricos anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2015.

A arrecadação de ICMS do Setor de Comércio totalizou R\$ 10.609.137.125 (dez bilhões, seiscentos e nove milhões, cento e trinta e sete mil, cento e vinte e cinco reais), aproximadamente 33% da arrecadação total, sendo determinante para o desempenho negativo da arrecadação de ICMS. Verifica-se uma expressiva queda real na atividade comércio em relação ao exercício anterior (14,31%; R\$1.865,19 milhões), depois de sucessivos crescimentos (5,42% em 2014, comparado a 2013; 19,23% em 2013, comparado a 2012; 3,39% em 2012, comparado a 2011; e 3,45% em 2011, comparado a 2010).

De outro modo, constata-se um expressivo crescimento da arrecadação do Setor de Eletricidade e Gás, uma variação real de R\$ 1.003.326.690 (um bilhão, três milhões, trezentos e vinte e seis mil, seiscentos e noventa reais) ou 18,71% (dezoito, setenta e um por cento), decorrente do aumento das tarifas de energia elétrica, ocorridos em 2015 em função da crise hídrica.

O quadro abaixo evidencia a arrecadação do Setor de Comércio, dividido em comércio de veículos, comércio atacadista e comércio varejista – exceto veículos, nesses dois últimos.

Quadro 57 - ICMS por atividade econômica – Comércio

				R\$1,00
Especificação (CNAE)	Arrecadação 2015	Particip. %	Var. real 15/14	Dif. real 15/14
Comércio de Veículos	486.944.677	4,59%	-12,75%	(74.937.057)
Comercio Atacadista	6.897.867.416	65,02%	-12,71%	(1.056.355.700)
Prod. Alimentícios, Bebidas e Fumo	2.348.496.356	22,14%	-6,18%	(162.755.700)
Combustíveis	1.540.163.579	14,52%	-29,95%	(692.943.532)
Cosméticos e Perfumaria	540.197.918	5,09%	-7,39%	(45.273.037)
Medicamentos	512.804.773	4,83%	-1,65%	(9.054.523)
Material de Construção	256.033.288	2,41%	-10,68%	(32.211.497)
Demais Atacado	1.700.171.502	16,03%	-6,00%	(114.117.411)
Comércio Varejista	3.224.325.031	30,39%	-17,75%	(733.898.718)
Vestuário e Acessórios	622.345.888	5,87%	-8,18%	(58.620.231)
Hipermercados e Supermercados	568.451.532	5,36%	-14,37%	(100.482.608)
Lojas de Departamentos	355.530.692	3,35%	-2,87%	(11.079.052)
Material de Construção	317.229.730	2,99%	-26,56%	(120.794.427)
Eletrodomésticos e Eletroeletrônicos	245.647.007	2,32%	-44,89%	(211.731.669)
Demais Varejo	1.115.120.182	10,51%	-16,44%	(231.190.732)
Total ICMS do Comércio	10.609.137.125	100,00%	-14,31%	(1.865.191.475)

Fonte: total da arrecadação – SIG; arrecadação por CNAE – Secretaria de Estado de Fazenda.

Valores de arrecadação históricos. Valores da diferença real e variação real 2015/14, calculados a partir de valores históricos anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2015.

Demonstra-se que todos os segmentos do Comércio especificados no quadro anterior apresentaram queda de arrecadação em relação ao exercício anterior. Os desempenhos negativos mais expressivos foram o comércio varejista de eletrodomésticos e eletroeletrônicos, em termos relativos (44,89%), e o comércio atacadista de combustíveis, em termos absolutos, R\$ 692.943.532 (seiscentos e noventa e dois milhões, novecentos e quarenta e três mil, quinhentos e trinta e dois reais).

Em relação à arrecadação da atividade de Indústria de Transformação, registre-se que também foi influenciada pela desaceleração da economia. O quadro que segue apresenta o desempenho dos treze maiores segmentos desse setor em termos de arrecadação, em comparação com o exercício de 2014, sendo que somente o segmento de Derivados de Petróleo apresentou crescimento:

Quadro 58 - ICMS por atividade econômica – Indústria de Transformação

				R\$1,00
Especificação (CNAE)	Arrecadação 2015	Particip. %	Var. real 15/14	Dif. real 15/14
Derivados de Petróleo	1.240.722.966	16,01%	28,93%	290.341.937
Bebidas	1.135.166.674	14,64%	-18,36%	(268.055.375)
Produtos Químicos	985.055.036	12,71%	-0,38%	(3.930.171)
Veículos	616.992.349	7,96%	-22,64%	(190.269.390)
Produtos Alimentícios	510.942.492	6,59%	-4,53%	(25.512.975)
Metalurgia	501.967.376	6,48%	-23,61%	(163.069.232)
Produtos Minerais	439.682.491	5,67%	-12,35%	(65.228.492)
Borracha e Plástico	438.438.809	5,66%	-5,96%	(29.178.146)
Farmoquímicos e Farmacêuticos	368.914.431	4,76%	-14,05%	(63.436.806)
Máquinas e Equipamentos	292.397.308	3,77%	-7,98%	(26.683.545)
Metal, exceto máquinas e equip.	284.749.593	3,67%	-13,30%	(46.077.947)
Máquinas e Materiais Elétricos	238.592.274	3,08%	-11,86%	(33.771.555)
Demais Produtos	698.221.678	9,01%	-4,05%	(30.999.654)
Total ICMS Indústria de Transformação	7.751.843.476	100,00%	-7,46%	(655.871.352)

Fonte: total da arrecadação – SIG; arrecadação por CNAE – Secretaria de Estado de Fazenda.

Valores de arrecadação históricos. Valores da diferença real e variação real 2015/14, calculados a partir de valores históricos anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2015.

Os piores desempenhos em termos absolutos foram verificados na Fabricação de Bebidas, Veículos e Metalurgia, que, em conjunto, arrecadaram menos R\$ 621.393.997 (seiscentos e vinte e um milhões, trezentos e noventa e três mil, novecentos e noventa e sete reais) se comparados ao exercício anterior.

Frise-se que a maior parte das indústrias, dentre as quais se destacam as de petróleo, veículos, bebidas e produtos farmacêuticos, concentram a arrecadação de toda a cadeia econômica dos produtos fabricados desde a saída da indústria até o consumidor final, uma vez que se sujeitam ao regime de substituição tributária.²⁴

O Boletim de Transparência da Secretaria de Estado de Fazenda – Sefaz²⁵ - informa que o ICMS arrecadado em 2015 pelo regime de substituição tributária representou 27,2% (vinte e sete, dois por cento) do total, com destaque para o crescimento observado nas atividades de refino e distribuição de combustíveis, o que pode explicar o crescimento da

²⁴ 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 Lei Complementar Federal nº 87/96).

²⁵ Boletim de Transparência Fiscal da Sefaz/RJ – 6º bimestre de 2015 (Volume 06).

arrecadação do setor de indústrias extrativas (+18,02%) e do segmento da indústria de transformação referente à fabricação de derivados de petróleo (+28,93%), apresentados nos quadros anteriores.

IV.2.3.1.2. Adicional do ICMS-FECP

O adicional do ICMS destinado à formação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais – FECP, criado pela Lei Estadual nº 4.056, de 30 de dezembro de 2002, totalizou, em 2015, uma arrecadação de R\$ 3.018.742.674 (três bilhões, dezoito milhões, setecentos e quarenta e dois mil, seiscentos e setenta e quatro reais), equivalente a 3,99% (três, noventa e nove por cento) da Receita Total do ERJ e 6,95% da Receita Tributária.

A arrecadação do adicional destinado ao FECP tende a acompanhar o comportamento do ICMS, dado que, em geral, refere-se a um adicional de 1% sobre esse imposto²⁶. Todavia, é necessário deixar consignado que alguns produtos são excluídos de sua incidência, em razão de sua essencialidade.

A análise da vinculação constitucional de receitas desse Fundo está sendo efetuada no tópico 6.5 do presente relatório.

IV.2.3.1.3. IRRF

A arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte totalizou, em 2015, R\$ 2.988.133.619 (dois bilhões, novecentos e oitenta e oito milhões, cento e trinta e três mil, seiscentos e dezenove reais), equivalente a 3,95% da receita total do Estado e 6,88% da receita tributária, apresentando queda real de 9,57% em relação ao ano anterior.

O IRRF, originalmente, é de competência da União, que define, por Lei, as alíquotas, faixas de isenção e progressividade. Contudo, a Constituição Federal prevê que o ente da Federação que efetue o recolhimento do tributo na fonte tem o direito ao produto da

²⁶ A Lei Complementar Estadual nº 167, de 30 de dezembro de 2015, alterou a alíquota do adicional de ICMS para 2%. Os efeitos dessa modificação serão percebidos a partir do exercício de 2016. A mesma lei instituiu alíquota de 4% incidente sobre o consumo de energia elétrica acima de 300 quilowatts/hora mensais e sobre serviços de comunicação.

arrecadação do imposto²⁷. Dessa forma, seu recolhimento tende a ser proporcional à folha salarial do Estado do Rio de Janeiro.

IV.2.3.1.4. IPVA

A arrecadação oriunda do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA totalizou R\$ 2.299.815.701 (dois bilhões, duzentos e noventa e nove milhões, oitocentos e quinze mil, setecentos e um reais) em 2015, equivalente a ou 3,04% (três, quatro por cento) da Receita Total do Estado e 5,30% (cinco, trinta por cento) da Receita Tributária, apresentando crescimento real de 6,02% (seis, zero dois por cento) em relação ao ano anterior, apresentando um comportamento distinto dos demais tributos.

O boletim bimestral da Secretaria de Estado de Fazenda - SEFAZ informa que os fatores relevantes para esse aumento foram: redução de desconto para pagamento à vista (alterado de 10% para 8%); programa de parcelamento incentivado da Lei Estadual nº 6.931, de 11 de dezembro de 2014; descontinuidade do desconto de 50%, concedido para as concessionárias, que vigorou em 2014; impacto da operação Pávio Curto, que teve por objetivo alcançar contribuintes inadimplentes; e, adicionalmente, reflexo do envio de aproximadamente 120 mil cartas de cobrança a contribuintes inadimplentes dos exercícios de 2011 a 2014.²⁸

IV.2.3.1.5. Taxas

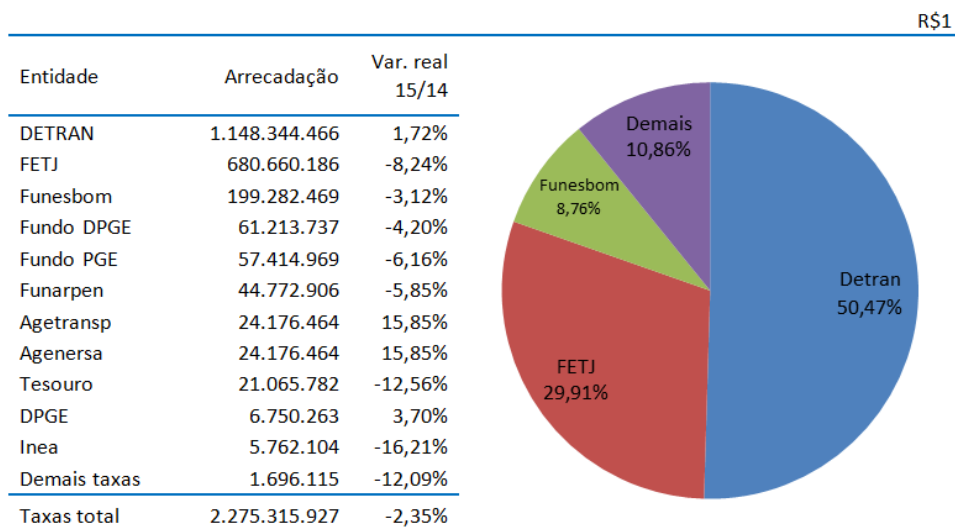
As taxas são tributos que têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Esses tributos se caracterizam pela vinculação de sua arrecadação à sua hipótese de incidência, ou seja, ao serviço público ou à atividade de polícia que motivou sua instituição.²⁹

²⁷ Constituição Federal, artigo 157, inciso I.

²⁸ Cf. Boletim de Transparência Fiscal, 6º bimestre de 2015 (Volume 06).

²⁹ 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).

No exercício de 2015, sua arrecadação representou 5,24% da Receita Tributária, concentrando-se nas taxas de trânsito cobradas pelo DETRAN e nas taxas judiciais recolhidas pelo Tribunal de Justiça, conforme mostra o quadro a seguir:

Figura 58 -Taxas Estaduais

Fonte: SIG e Resolução nº 842/15, da Secretaria de Estado de Fazenda.

Valores históricos e variação real 2015/14, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2015.

Destaca-se o montante arrecadado através das taxas cobradas pelo DETRAN, que montam o valor de R\$ 1.148.344.466 (um bilhão, cento e quarenta e oito milhões, trezentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e sessenta e seis reais), no exercício de 2015.

No entanto, em 2015, a significativa quantia de R\$ 556.611.539 (quinhentos e cinquenta e seis milhões, seiscentos e onze mil, quinhentos e trinta e nove reais), ou seja, 42,4% (quarenta e dois, quatro por cento) das receitas do DETRAN - foi repassada a outros Órgãos da administração estadual, conforme mostra o quadro seguinte:

Quadro 59 - Repasses de receitas do DETRAN

R\$1,00			
Órgãos	Valor repassado	% do total das receitas DETRAN	% do total das taxas do DETRAN
Polícia Militar	350.494.735	26,7%	30,5%
Polícia Civil	139.905.763	10,7%	12,2%
Degase	4.998.941	0,4%	0,4%
Inea	35.718.959	2,7%	3,1%
Sedeis - Rio Poupa Tempo	12.877.920	1,0%	1,1%
Segov / Educ. Trânsito - Lei Seca	12.615.222	1,0%	1,1%
Total de repasses	556.611.539	42,4%	48,5%
Total de Receitas de taxas do Detran	1.148.344.466	87,5%	100,0%
Total das receitas do Detran	1.312.455.899	100,0%	

Fonte: SIG e www.detran.rj.gov.br.

Importante registrar que esta Corte de Contas deixou patenteado, por ocasião da análise das Contas do Governo relativas ao exercício de 2013, que 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”.³⁰

Assim, em atendimento à determinação exarada, após análise das mencionada Contas do Governo, o DETRAN já havia retirado os repasses para Órgãos que notadamente executavam ações não relacionadas com atividades de trânsito (Administração Penitenciária; Disque Denúncia; Feira da Providência; Vale Social), permanecendo repasses para: Polícia Militar do ERJ – PMERJ; Polícia Civil do ERJ – PCERJ; Instituto Estadual do Ambiente – INEA; e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços – SEDEIS.³¹

Contudo, ainda restava pendente a averiguação das despesas suportadas por esses repasses, devido à ausência de especificação na Contabilidade, motivando Determinação

30 Oliveira, Regis Fernandes de, *Imposto de Renda* – 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).

31 PMERJ e PCERJ, a quem o Código de Trânsito Brasileiro confere atividades inerentes ao trânsito, subsistindo a prestação de contas 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 ERJ;

Inea, com amparo da Lei Estadual nº 2.539, de 19 de abril de 1996, que dispõe sobre a obrigação de o ERJ implantar o Programa de Inspeção e Manutenção de Veículos em Uso, destinado a promover a redução da poluição atmosférica, cujos repasses se dão através de convênio entre Detran e Inea;
Programa Rio Poupa Tempo, objeto do convênio de regulação das atividades do Detran nas instalações do Rio Poupa Tempo, firmado entre o ERJ, por meio da Sedeis e Detran.

exarada após análise das Contas do Governo de 2014, não atendida, uma vez que, além de continuar não existindo especificação suficiente na Contabilidade, as Prestações de Contas dos Convênios não foram encaminhadas ao DETRAN pelos Órgãos conveniados, conforme análise efetuada no Capítulo 10.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

IV.2.3.1.6. ITCD. Imposto de Transmissão Causa Mortis e por Doação

O ITCD é o imposto de competência estadual que tem como fato gerador a transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos.

Com pequena representação no montante de Receitas Tributárias (1,96% em 2015), a arrecadação do ITCD terminou o ano com crescimento real de 15,79% em relação ao ano anterior, atingindo a quantia de R\$ 849.909.203 (oitocentos e quarenta e nove milhões, novecentos e nove mil, duzentos e três reais), mantendo a trajetória crescente observada desde 2012.

IV.2.3.2. Receita Patrimonial

As Receitas Patrimoniais, no exercício de 2015, alcançaram o montante de R\$ 6.477.255.094 (seis bilhões, quatrocentos e setenta e sete milhões, duzentos e cinquenta e cinco mil, e noventa e quatro reais), valor 41,19% inferior ao arrecadado no ano anterior, em face da queda do preço internacional do petróleo, utilizado no cálculo da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, na modalidade de Royalties e Participações Especiais - R&PE do petróleo.³²

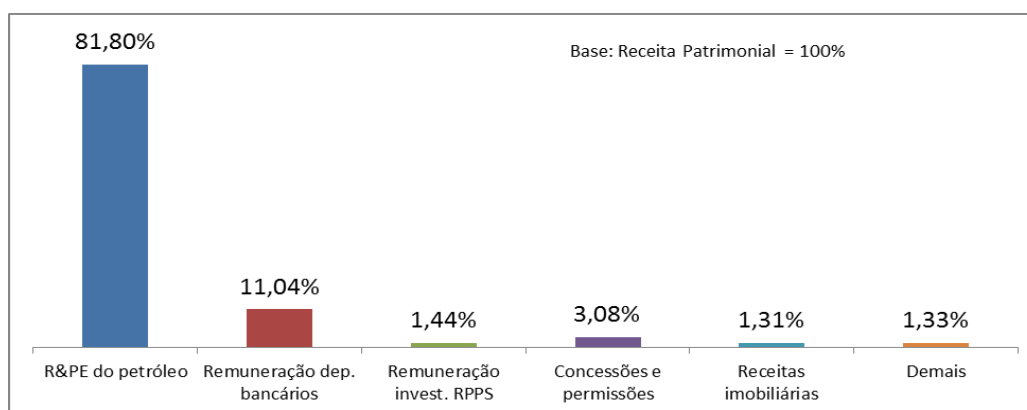
³² Essas receitas são influenciadas basicamente por três fatores: produção, preço do barril e taxa de câmbio. As participações especiais ainda sofrem influência direta dos custos de produção, pois são pagas em função da produtividade do campo. Incluída a parcela relativa ao Fundo Especial do Petróleo - FEP - que é uma das formas de repartição das receitas de royalties.

Quadro 60 - Receita Patrimonial

				R\$1,00
Especificação	Arrecadação 2015	Realização da Meta	Diferença da Meta	Var. real 15/14
R&PE do petróleo	5.298.093.488	75,45%	(1.723.591.698)	-43,10%
Remuneração dep. bancários	715.083.738	174,89%	306.213.980	-13,16%
Remuneração invest. RPPS	92.974.806	881,15%	82.423.283	-16,04%
Concessões e permissões	199.803.693	115,93%	27.455.019	13,18%
Receitas imobiliárias	84.957.333	133,26%	21.204.177	13,44%
Demais	86.342.036	448,14%	67.075.425	-83,26%
Patrimonial total	6.477.255.094	84,16%	(1.219.219.814)	-41,19%

Fonte: SIG e Resolução nº 842/15, da Secretaria de Estado de Fazenda.

Valores históricos e variação real 2015/14, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2015.

Figura 59 - Receita Patrimonial 2015 – Participação das principais receitas

Fonte: SIG.

Base: receita patrimonial de 2015 = 100%.

As receitas de Royalties e Participações Especiais do Petróleo - R&PE formam a maior parcela das Receitas Patrimoniais (81,80%, em 2015) e uma das principais receitas do Estado do Rio de Janeiro.

Os Royalties incidem, mensalmente, sobre a receita bruta de produção do campo. Logo, dependem fundamentalmente de três fatores: volume de produção, preço do petróleo no mercado internacional e taxa de câmbio (R\$/US\$). As alíquotas aplicadas podem variar entre 5 e 10%, sendo que, no Estado do Rio de Janeiro, todos os campos produtores possuem alíquota de 10%.

Já as Participações Especiais incidem, trimestralmente sobre a receita líquida de produção, que é a receita bruta deduzida dos custos de exploração. Assim, os custos dedutíveis também influenciam seu valor. Suas alíquotas variam de zero a 40%, dependendo

do volume, profundidade e tempo de produção. Apenas campos com grande produtividade pagam participações especiais.

Em comparação com o exercício anterior, receitas de Royalties e Participações Especiais do petróleo - R&PE sofreram acentuada queda, equivalente a 43,01% (quarenta e três, zero um por cento), em decorrência, exclusivamente, da queda do preço do petróleo no mercado internacional.

Verifica-se no quadro seguinte que, apesar do crescimento da produção e do aumento do câmbio, o preço do barril em reais continuou apresentando queda expressiva, ou seja, é o único ponto negativo dos fatores considerados.

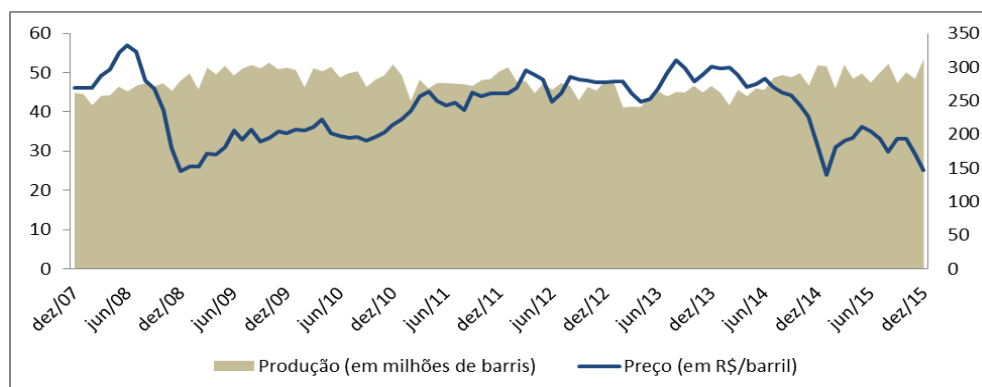
É possível inferir que a situação seria ainda mais preocupante, se a taxa de câmbio do Dólar não tivesse crescido tão significativamente.

Quadro 61 - Royalties e Participações Especiais – fatores de influência

R\$ 1,00			
Fatores de influência	Média out-out 2014	Média out-out 2015	Var. 2015/2014
Produção (barril)	46.350.625	49.458.248	6,70%
Preço (US\$/barril)	242,99	176,70	-27,28%
Tx. De Câmbio (R\$/US\$)	2,31	3,13	35,48%

Fontes: Ipeadata (preço do petróleo e taxa de câmbio) e Agência Nacional do Petróleo - ANP (produção de petróleo).

É possível extrair do gráfico abaixo, que desde a crise econômica mundial de 2008, o preço do petróleo em reais não atinge um valor tão baixo, quanto neste ano de 2015, corrigida a inflação pelo IGP-DI.

Figura 60 - Royalties e participações especiais – produção e preço do petróleo

Fontes: Preço do petróleo em R\$ calculado a partir de dados de preço e câmbio do Ipeadata; produção de petróleo – ANP. Valores de preço de petróleo atualizados mensalmente pelo IGP-DI da FGV, a preços de dezembro de 2015.

A queda da arrecadação das participações especiais foi mais significativa do que a dos royalties, conforme evidenciado no quadro que segue, sendo relevante destacar que as participações especiais representam mais da metade das receitas de Royalties e Participações Especiais do petróleo - R&PE.

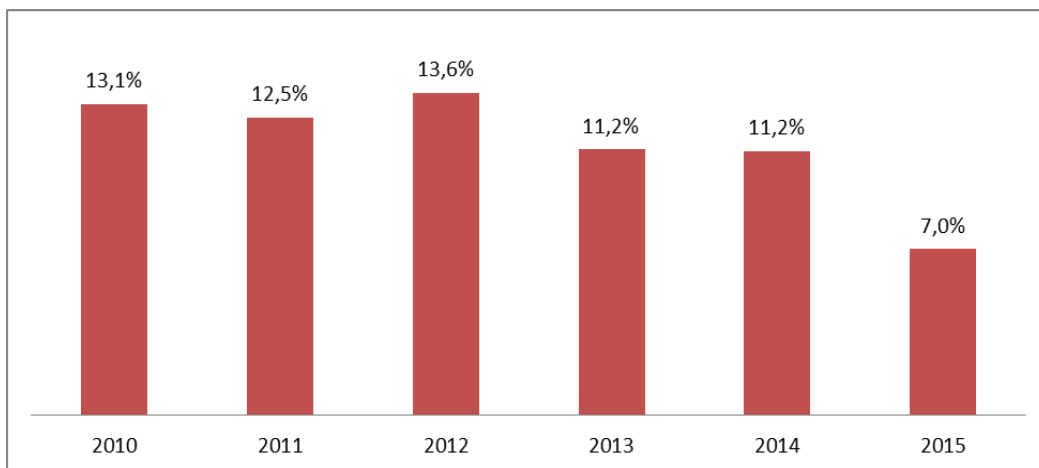
Quadro 62 - Royalties e Participações Especiais do Petróleo

			R\$1
Especificação	Arrecadação 2015	Var. real 15/14	Particip. %
Participações Especiais	2.985.883.106	-49,14%	56,36%
Royalties até 5%	1.005.009.115	-32,68%	18,97%
Royalties Excedentes	968.751.323	-32,95%	18,28%
Cota parte dos Municípios (Rylt até 5%)	335.003.038	-32,68%	6,32%
Fundo Especial do Petróleo	3.446.906	-29,23%	0,07%
R&PE Total	5.298.093.488	-43,10%	100,00%

Fonte: SIG.

Valores históricos e variação real 2015/14, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2015.

A diminuição das receitas de Royalties e Participações Especiais do petróleo - R&PE resultou na diminuição da participação percentual na Receita Total do Estado, conforme mostra a figura a seguir.

Figura 61 - Royalties e Participações Especiais – participação no total da receita

Fonte: SIG.

No que tange as demais Receitas Patrimoniais, importante consignar que a remuneração de depósitos bancários tem relação direta com o fluxo de caixa do Estado, e a remuneração de investimentos do Regime Próprio de Previdência Social tem relação direta com o montante de investimentos do RIOPREVIDÊNCIA, respectivamente analisados no tópico 4.3 e no Capítulo 7 do presente Relatório.

As Receitas de Concessões e Permissões são utilizadas para o registro dos valores relativos à arrecadação de receitas originadas da concessão ou permissão ao particular do direito de exploração de serviços públicos. No exercício de 2015, alcançou o montante de R\$ 199.803.693 (cento e noventa e nove milhões, oitocentos e três mil, seiscentos e noventa e três reais).

Já Receitas Imobiliárias são aquelas que têm origem na remuneração do patrimônio imobiliário do Estado Rio de Janeiro, tais como aluguéis, arrendamentos, foros e taxas de ocupação, alcançando, no exercício de 2015, o montante de 84.957.333 (oitenta e quatro milhões, novecentos e cinquenta e sete mil, trezentos e trinta e três reais).

Por fim, a queda expressiva na subálnea "Outras Receitas Patrimoniais" tem origem na elevada base de comparação, uma vez que, em 2014, houve aportes extraordinários, como os R\$ 400 milhões referentes ao saque da "Conta B", autorizado pelo Decreto Estadual nº 45.064, de 28 de novembro de 2014, fato que não ocorreu no exercício de 2015.

IV.2.3.3. Transferências Correntes

As Transferências Correntes são recursos recebidos de outros entes, independentemente de contraprestação direta de bens e serviços, desde que o objeto seja a aplicação em despesas correntes.

No exercício de 2015, as Transferências Correntes totalizaram R\$ 5.931.513.926 (cinco bilhões, novecentos e trinta e um milhões, quinhentos e treze mil, novecentos e vinte e seis reais) e foram responsáveis por 7,85% da arrecadação estadual, com destaque para as receitas oriundas do FUNDEB e para as participações nas receitas da União que, em conjunto, representaram 76,30% dessa origem de receita, conforme se verifica a seguir:

Quadro 63- Receita Estadual 2015 - Transferências Correntes

				R\$1,00
Especificação	Arrecadação 2015	Realização da Meta	Diferença da Meta	Var. real 15/14
Transferências da União	3.206.645.229	96,76%	(107.472.747,76)	-6,01%
Particip. nas Receitas	1.910.363.933	93,57%	(131.312.614,18)	-7,65%
SUS	604.432.325	105,05%	29.066.907,77	-7,18%
FNDE	556.994.571	92,86%	(42.848.384,99)	3,30%
ICMS desoneração	85.776.064	100,00%	3,73	-6,46%
FNAS	5.194.626	73,58%	(1.865.226,33)	-32,73%
Outras da União	43.883.711	998,00%	39.486.566,24	-17,76%
Fundeb	2.615.380.165	97,83%	(58.112.271,88)	-6,11%
Convênios	109.376.473	79,55%	(28.116.748,56)	-36,64%
Demais	112.058	0,32%	(35.144.241,57)	-31,27%
Total das Transferências Correntes	5.931.513.926	96,29%	(228.846.009,77)	-6,89%

Fonte: SIG e Resolução nº 842/15, da secretaria de Estado de Fazenda.

Valores históricos e variação real 2015/14, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2015.

As Transferências da União, que no exercício de 2015, representaram 54,06% (cinquenta e quatro, zero seis por cento) do total das Transferências Correntes, tendo alcançado 96,76% (noventa e seis, setenta e seis por cento) da meta prevista. A frustração da meta decorreu, prioritariamente, do desempenho nas participações nas receitas da União, que foram 7,65% inferiores às do exercício anterior, e frustraram a meta em R\$ 131.312.614,18 (cento e trinta e um milhões, trezentos e doze mil, seiscentos e quatorze reais e dezoito centavos).

As Transferências relativas à participação nas receitas da União são compostas: pelo Fundo de Participação dos Estados - FPE; pelo Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI; pelo Imposto sobre Operações Financeiras – IOF; e pela Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, sendo que as duas primeiras representaram 98,82% dessas transferências em 2015.

Infere-se que essas participações nas receitas da União apresentaram queda real de 7,65%, influenciada pela redução nas Transferências do IPI (17,75%) e pela queda do FPE (1,59%). Positivamente, destaca-se a CIDE dos combustíveis³³ que, embora tenha pouca participação nas receitas da União (1,17%), arrecadou cerca de R\$ 22.400.000 (vinte e dois

³³ Reintroduzida pelo Decreto Federal nº 8.395, de 28 de janeiro de 2015.

milhões, quatrocentos mil reais), aproximadamente, três vezes e meio superior ao do exercício anterior, em termos reais (254,12%).

A receita do SUS teve realização superior à meta. Contudo, se comparado com o exercício anterior, nota-se uma queda real de 7,18%.

As transferências do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação - FNDE consistem na cota que o Governo do Estado do Rio de Janeiro faz jus, relativa ao Salário-Educação e aos diversos programas desenvolvidos no âmbito do Fundo. Em 2015, destacaram-se as Transferências do Salário Educação, que representaram 84,91% (oitenta e quatro, noventa e um por cento) dessa receita, seguida do Programa Nacional de Alimentação Escolar -PNAE e do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE.

Quadro 64 - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

R\$1,00

Especificação	Arrecadação 2015	Particip. %
Salário Educação	472.941.977	84,91%
Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE	23.318.347	4,19%
Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE	58.349.956	10,48%
Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE	1.785	0,00%
Outras	2.382.507	0,43%
Total de Transferências do FNDE	556.994.571	100,00%

Fonte: SIG.

O FUNDEB devolve ao Estado do Rio de Janeiro uma parcela do valor que contribui para a composição do Fundo. Em 2015, dos R\$ 5.710.500.000 (cinco bilhões, setecentos e dez milhões, quinhentos mil reais) contribuídos, retornou para o Estado, em retorno, R\$ 2.615.380.165 (dois bilhões, seiscentos e quinze milhões, trezentos e oitenta mil, cento e sessenta e cinco reais), conforme analisado no tópico IV.1.2 do presente Relatório.

As Transferências de Convênios somaram R\$ 109.376.473 (cento e nove milhões, trezentos e setenta e seis mil, quatrocentos e setenta e três reais), montante 36,64% inferior em termos reais ao arrecadado no exercício anterior, e correspondente a apenas 79,55% da previsão para 2015.

Quadro 65 - Transferências Correntes - Convênios

R\$1,00

Especificação	Arrecadação 2015	Participação %
Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Rio de Janeiro	26.653.478	24,37%
Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro	12.854.273	11,75%
Subsecretaria de Comunicação Social	12.736.091	11,64%
Secretaria de Estado do Trabalho e Renda	9.558.676	8,74%
Secretaria de Estado de Governo	8.933.333	8,17%
Secretaria de Estado de Cultura	8.550.000	7,82%
Instituto Vital Brazil	6.000.000	5,49%
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa	5.427.792	4,96%
Fundação Centro de Ciências e Educação Superior à Distância do ERJ	4.948.557	4,52%
Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro	3.267.923	2,99%
Secretaria de Estado do Ambiente	2.973.484	2,72%
Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS	2.918.815	2,67%
Secretaria de Estado de Segurança	1.487.193	1,36%
Fundação Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro	1.385.155	1,27%
Secretaria de Estado de Defesa Civil	857.250	0,78%
Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do ERJ	565.022	0,52%
Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos	160.000	0,15%
Secretaria de Estado de Educação	99.433	0,09%
Total de transferências correntes de convênios	109.376.473	100,00%

Fonte: SIG.

IV.2.3.4. Outras Receitas Correntes

As Receitas Correntes que não se enquadram nas demais origens somaram R\$ 10.606.430.813 (dez bilhões, seiscentos e seis milhões, quatrocentos e trinta mil, oitocentos e treze reais), valor equivalente a 14,03% da Receita Estadual. No exercício de 2015, esta foi a segunda maior origem de receita em arrecadação do Estado, atrás apenas da Receita Tributária.

O resultado observado em 2015 decorre dos saques dos depósitos judiciais autorizados, em 2015, pelas legislações estadual e federal, no valor total de R\$ 7.190.504.770 (sete bilhões, cento e noventa milhões, quinhentos e quatro mil, setecentos e setenta reais), registrados em "Receitas Diversas".

Quadro 66 - Outras Receitas Correntes

				R\$1,00
Especificação	Arrecadação 2015	Realização da Meta	Diferença da Meta	Var. real 15/14
Multas e Juros de Mora	954.167.748	150,53%	320.316.466	42,37%
Indenizações e Restituições	481.615.286	272,40%	304.809.670	-14,83%
Receita da Dívida Ativa	465.807.283	161,27%	176.974.711	-1,94%
Receitas Diversas	8.704.840.495	672,30%	7.410.064.843	387,97%
Outras Rec. Correntes Total	10.606.430.813	442,99%	8.212.165.691	203,51%

Fonte: SIG e Resolução nº 842/15, da Secretaria de Estado de Fazenda.

Valores históricos e variação real 2015/14, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2015.

O quadro anterior mostra que todos os componentes dessa origem apresentaram superação das metas estabelecidas pelo Poder Executivo, embora apenas as "Multas e Juros de Mora" e as "Receitas Diversas" apresentassem crescimento real em relação ao ano anterior.

A superação da arrecadação das "Multas e Juros de Mora" e de "Receita da Dívida Ativa" frente às metas pode ser explicada pelos Termos de Ajuste de Conduta Tributários celebrados em 2015, ao albergue da Lei Estadual nº 7.020, de 11 de junho de 2015.

Essa lei permitiu a quitação ou o parcelamento de dívidas tributárias em litígio administrativo ou judicial com descontos de multas e juros. Trata-se do conhecido instituto do parcelamento incentivado pela remissão das multas e juros, acrescido do compromisso formalizado pelo contribuinte de não mais incorrer na conduta objeto do litígio. Em 2015 foram celebrados 07 Termos de Ajuste dessa natureza em parcela única (desconto de 100% nas multas e 60% nos juros), totalizando a quitação de dívidas no valor de R\$1.616,01 milhões, com descontos de R\$642,48 milhões - resultando em um valor pago de R\$973,53 milhões, sendo aproximadamente R\$708,74 milhões de principal de ICMS, e R\$264,78 milhões de juros.³⁴

A receita registrada como "Indenizações e Restituições" apresentou queda de 14,83% (quatorze, oitenta e três por cento), totalizando, no exercício de 2015, o valor de R\$ 481,61 milhões. Esse decréscimo deveu-se à redução da restituição efetuada pelo RIOPREVIDÊNCIA em favor do Tesouro Estadual, referente ao pagamento de precatórios

³⁴ Fonte: Banco de dados da Coordenadoria de Controle da Receita. No total de principal pago (R\$708 milhões) por meio de TACT, parte foi registrada na origem de receita tributária, pois se tratava de dívidas em litígio administrativo que ainda não haviam sido inscritas em dívida ativa.

devidos pelo Fundo, no entanto pagos pelo Tesouro, com fulcro na Lei Complementar Estadual nº 147, de 27 de junho de 2013 (R\$212,85 milhões em 2014, contra R\$114,94 milhões em 2015).

Por sua vez, a subfonte "Receitas Diversas" registrou extraordinário aumento de 387,97% em relação ao ano anterior, superando a meta em 572,30%, resultado decorrente das operações de saques dos Depósitos Judiciais que estão sendo comentados no tópico seguinte. Além disso, essa subfonte registra as Receitas de Loterias e do Centro de Estudos da PGE, além de receitas próprias de Órgãos independentes, de outros Poderes ou da Administração Indireta do Estado (TJRJ, MPRJ, TCE-RJ, EMOP, LOTERJ etc.).

IV.2.3.4.1. Receita Extraordinária Referente aos Depósitos Judiciais e Extrajudiciais

No exercício de 2015, a Lei Complementar Estadual nº 163, de 31 de março de 2015, autorizou o saque de 37,5% (trinta e sete, cinco por cento) dos Depósitos Judiciais e Extrajudiciais existentes no Banco do Brasil para capitalizar o RIOPREVIDÊNCIA e, no final do ano, a Lei Complementar Federal nº 151, de 5 de agosto de 2015, promulgada em novembro, autorizou o saque de 70% dos Depósitos Judiciais e Administrativos em que o Estado do Rio de Janeiro seja parte, fatos que permitiram que arrecadação estadual fosse alavancada, conforme mostra o quadro a seguir.

Quadro 67 - Saques dos Depósitos Judiciais e Extrajudiciais por Bimestre

R\$1,00			
Leis autorizativas	LCF 151/15	LCE 163/15	LCE 147/13
UGE executante	Tesouro	Rioprevidência	Tesouro
1º BIM	-	-	-
2º BIM	-	2.270.000.000	-
3º BIM	-	3.180.000.000	115.626.729
4º BIM	-	260.000.000	-
5º BIM	-	940.596.902	4.662.073
6º BIM	539.907.868	-	-
Total	539.907.868	6.650.596.902	120.288.801
Total de saques em 2015			7.310.793.571

Fonte: SIG.

Não obstante, operações similares já haviam sido autorizadas anteriormente. Em 2002 já havia legislação federal regulando a matéria em âmbito estadual. O ERJ também já autorizara o saque de Depósitos Judiciais em 2005 e 2007 - porém, limitados aos tributários ,culminando na Lei Complementar Estadual nº 147, de 27 de junho de 2013, que permitiu o saque de 25% da totalidade dos Depósitos Judiciais e Extrajudiciais existentes no Banco do Brasil para pagamento dos Precatórios, acarretando uma arrecadação, naquele ano, de R\$ 3.295.945.683 (três bilhões, duzentos e noventa e cinco milhões, novecentos e quarenta e cinco mil, seiscentos e oitenta e três reais).

Quadro 68 - Comparativo das Receitas dos Depósitos Judiciais – 2010 a 2015

						R\$1,00
Leis	2010	2011	2012	2013	2014	2015
LF 11.429/06	4.649.248	19.831.271	74.146.122	10.000.000	9.987.094	-
LCF 151/15	-	-	-	-	-	539.907.868
LCE 163/15	-	-	-	-	-	6.650.596.902
LCE 147/13	-	-	-	3.295.945.683	797.539.832	120.288.801
Total anual	4.649.248	19.831.271	74.146.122	3.305.946.683	807.526.926	7.310.793.571
% da receita total	0,01%	0,04%	0,12%	4,51%	1,03%	9,67%

Fonte: SIG

A Lei Complementar Estadual nº 119, de 3 de dezembro de 2007, ainda está em vigor, porém não há menção de receitas a seu albugue no SIG.

LF – Lei Federal, LCF – Lei Complementar Federal e LCE – Lei Complementar Estadual.

A diferença básica entre a Lei Complementar Federal nº 151 e as Leis Estaduais em vigor é que estas últimas permitem o saque de percentual sobre a totalidade dos Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, independentemente de o Estado do Rio de Janeiro ser parte nos litígios, fato que, inclusive, acarretou questionamento no Poder Judiciário (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.072).

De resto, todas as leis seguem sistemática semelhante de operacionalização, com previsão de um Fundo de Reserva e alguma restrição para a utilização dos recursos. A seguir, um quadro resumo com algumas características das leis editadas desde 2012 em âmbito federal e estadual, que afetam o Estado do Rio Janeiro.

Quadro 69 - Características das leis autorizativas de saques da conta de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais

Lei Federal nº 10.482, de 3 de julho de 2002 (Revogada)

(Revogada pela Lei Federal nº 11.429, de 26 de dezembro de 2006)

Quem pode sacar: estados e Distrito Federal.

Quanto pode sacar: 50% dos depósitos judiciais e extrajudiciais em que os estados e DF sejam parte, a partir de 1º de janeiro de 2001 até 3 de julho de 2002 e 50% dos depósitos judiciais e extrajudiciais referentes a tributos de competência dos estados e do DF depositados a partir de 4 de julho de 2002.

Fundo de reserva: 20% dos depósitos da primeira hipótese somados ao que for maior entre 20% dos depósitos da segunda hipótese ou 20 maiores desses depósitos.

Restrição de gasto: Precatórios Judiciais relativos a créditos de natureza alimentar.

Lei Federal nº 10.819, de 16 de dezembro de 2003 (Revogada)

(Revogada, em 26 de novembro de 2015, pela Lei Complementar Federal nº 151, de 5 de agosto de 2015)

Quem pode sacar: municípios

Quanto pode sacar: 70% dos depósitos judiciais referentes a tributos dos municípios.

Fundo de reserva: 30% dos depósitos judiciais tributários ou a diferença entre a soma dos 50 maiores depósitos e os 30% que deve se mantido na instituição financeira, o que for maior.

Restrição de gasto: precatórios judiciais de qualquer natureza e dívida fundada.

Lei Complementar Estadual nº 109, de 3 de janeiro de 2005 (Revogada)

(Revogada pela Lei Complementar Estadual nº 119, de 11 de dezembro de 2007)

Quem pode sacar: Estado do Rio de Janeiro

Quanto pode sacar: 80% dos depósitos judiciais e extrajudiciais referentes a tributos do ERJ.

Fundo de reserva: 20%

Restrição de gasto: 15% do saque para precatórios alimentares e mais 15% para precatórios não alimentares.

Lei Federal nº 11.429, de 26 de dezembro de 2006 (Revogada)

(Revogada, em 26 de novembro de 2015, pela Lei Complementar Federal nº 151, de 5 de agosto de 2015)

Quem pode sacar: estados e Distrito Federal.

Quanto pode sacar: 70% dos depósitos judiciais de tributos de sua competência.

Fundo de reserva: 30% dos depósitos judiciais tributários ou a diferença entre os 5 maiores depósitos e os 30% do total dos depósitos, o que for maior.

Restrição de gasto: Precatórios Judiciais de qualquer natureza e dívida fundada.

Lei Complementar Estadual nº 119, de 3 de dezembro de 2007 (Em vigor)

(Em vigor)

Quem pode sacar: Estado do Rio de Janeiro

Quanto pode sacar: 70% dos depósitos judiciais e extrajudiciais referentes a tributos do ERJ.

Fundo de reserva: 30% dos depósitos judiciais tributários ou a diferença entre os 5 maiores depósitos e os 30% do total dos depósitos, o que for maior.

Restrição de gasto: precatórios de qualquer natureza e dívida fundada.

Lei Complementar Estadual nº 147, de 27 de junho de 2013 (Em vigor, com alterações)

(Alterada pela Lei Complementar Estadual nº 163, de 31 de março de 2015)

Quem pode sacar: Estado do Rio de Janeiro.

Quanto pode sacar: 25% dos depósitos judiciais e extrajudiciais existentes no Banco do Brasil.

Fundo de reserva: 75% dos depósitos existentes.

Restrição de gasto: Precatórios e requisições judiciais de pequeno valor.

Lei Complementar Estadual nº163, de 31 de março de 2015 (Em vigor)

(Inclui nova modalidade de saque à Lei Complementar Estadual nº147, de 27 de junho de 2013)

Quem pode sacar: Estado do Rio de Janeiro.

Quanto pode sacar: 37,5% dos depósitos judiciais e extrajudiciais existentes no Banco do Brasil.

Fundo de reserva: 37,5% dos depósitos existentes.

Restrição de gasto: capitalização do Rioprevidência.

Lei Complementar Federal nº 151, de 5 de agosto de 2015 (Em vigor)

(Em vigor)

Quem pode sacar: estados, Distrito Federal e municípios.

Quanto pode sacar: 70% dos depósitos judiciais e administrativos em que o ente seja parte.

Fundo de reserva: 30%.

Restrição de gasto: precatórios, dívida fundada, despesas de capital, recomposição do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social e fundo garantidor das Parcerias Público-Privadas, observadas as subsidiariedades ali definidas.

IV.2.3.4.2. Repartição Constitucional das Receitas de Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa

O artigo 158 da Constituição Federal dispõe que pertencem aos municípios 25% da arrecadação do ICMS e 50% da arrecadação do IPVA.

Essa questão foi objeto de determinação após análise das Contas do Governo do Estado de 2014, devido a uma divergência sobre a forma de calcular a parcela pertencente aos municípios dos tributos estaduais.

A divergência está sendo tratada no processo TCE-RJ 113.447-6/04³⁵, que ainda está em tramitação. Em resumo, trata-se da possibilidade de o Estado do Rio de Janeiro descontar o montante das multas ditas de caráter punitivo do cômputo da base de cálculo da repartição, o que significa dizer que tais multas não seriam repartidas.

Atualmente, de acordo com os dados do SIG, a parcela repartida com os M é inferior aos percentuais constitucionalmente estabelecidos, mesmo descontadas as subalíneas que registram as multas formais, com exceção do IPVA não inscrito, conforme mostra o quadro a seguir:

Quadro 70 - Cálculo dos repasses das multas e juros tributários aos municípios

			R\$ 1,00
Especificação	Arrecadação 2015	% MJM exceto formais	% MJM Total
MJM do ICMS Total (A)	301.925.535		100%
Multas de Natureza Formal (A')	29.841.766	-	10%
MJM ICMS exceto multa formal (A - A')	272.083.769	100%	
CP Estado MJM ICMS (75%)	211.580.143	78%	70%
CP Municípios MJM ICMS (25%)	60.503.626	22%	20%
MJM do IPVA (B)	194.407.142		100%
Multas de Natureza Formal (B')	(943)		0%
MJM IPVA exceto formais (B - B')	194.408.085	100%	
CP Estado MJM IPVA (50%)	97.204.076	50%	50%
CP Municípios MJM IPVA (50%)	97.204.010	50%	50%
MJM da Dívida Ativa do ICMS (C)	209.982.950	100%	100%
CP Estado MJM DA ICMS (75%)	164.978.219	79%	79%
CP Municípios MJM DA ICMS (25%)	45.004.731	21%	21%
MJM da Dívida Ativa do IPVA (D)	10.048.960	100%	100%
CP Estado MJM DA IPVA (50%)	6.955.631	69%	69%
CP Municípios MJM DA IPVA (50%)	3.093.330	31%	31%

Fonte: SIG

MJM = Multas e Juros de Mora. Quanto às MJM da Dívida Ativa do ICMS e do IPVA, não há subalíneas específicas para as multas formais no SIG.

Deve-se ressaltar que, com a especificação existente atualmente no SIG, não é possível identificar, exatamente quais são os descontos efetuados e suas naturezas. De toda forma, a questão está sendo tratada no processo TCE-RJ 113.447-6/04, que trata de

³⁵ Relatório de Inspeção Especial realizada na antiga Secretaria de Estado de Receita (hoje integrante da estrutura da Secretaria de Estado de Fazenda, como Subsecretaria), no período de 15 de setembro a 06 de outubro de 2004, conforme determinado no processo TCE-RJ 303.585-8/04, tendo por objetivo, dentre outros, verificar os procedimentos de cálculo e repasse dos 25% do ICMS aos municípios do ERJ. À época, a auditoria constatou que nenhuma multa ou juros de mora tributários eram repassados aos municípios, fato que já foi corrigido pelo Governo do ERJ, restando a divergência quanto à base de cálculo da repartição.

Relatório de Inspeção Especial, sobre a arrecadação na extinta Secretaria Estadual de Receita, incorporada pela atual Secretaria Estadual de Fazenda.

IV.2.3.4.3. Registro e Repasse das Compensações de Dívida Ativa

A compensação é um mecanismo que permite o encontro de contas entre devedores e credores mútuos e nos últimos anos vem sendo intensamente utilizado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro para operacionalizar o pagamento de obrigações sem a necessidade de desembolso financeiro, notadamente para quitação dos precatórios, conforme analisado no tópico V.4.3.

O quadro constante do tópico IV.2.3.4.3 informa que, em 2015 foram compensados, com créditos de Dívida Ativa, montantes de: R\$ 2.505.629 (dois milhões, quinhentos e cinco mil, seiscentos e vinte e nove reais) para pagamento de precatórios; e de R\$ 20.079.622 (vinte milhões, setenta e nove mil, seiscentos e vinte e dois reais) para pagamento de gratuidades concedidas pelas empresas de ônibus, com fundamento da Lei Estadual nº 4.510, de 13 de janeiro de 2005, totalizando R\$ 22.585.251 (vinte e dois milhões, quinhentos e oitenta e cinco mil, duzentos e cinquenta e um reais) de valores compensados no exercício.

Os valores dos créditos de Dívida Ativa compensados devem compor a Receita bruta do Estado do Rio de Janeiro para todos os fins, especialmente para compor as bases de cálculo dos limites de aplicação e repartições de receitas previstas na legislação, mesmo que não tenha havido fluxo financeiro. Em contrapartida, os pagamentos feitos por compensação devem ser registrados na execução orçamentária da despesa. Esse procedimento permite a observância da legislação quanto à destinação dos recursos recebidos em Dívida Ativa.

Essa sistemática está prevista no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, que estabelece, a fim de atender ao princípio contábil do orçamento bruto, o que segue:³⁶

³⁶ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 6ª edição, p. 60. O exemplo do manual trata de recebimento de dívida ativa por meio de recebimento do valor em bens. A analogia com a compensação é aplicável, pois se trata de interpretação pacificada do princípio do orçamento bruto.

As formas de recebimento da dívida ativa são definidas em lei, destacando-se o recebimento em espécie e o recebimento na forma de bens, tanto pela adjudicação quanto pela dação em pagamento, sendo que o recebimento na forma de bens também poderá corresponder a uma receita orçamentária no momento do recebimento do bem, efetuando-se o registro da execução orçamentária da despesa com a sua aquisição, mesmo que não tenha havido fluxo financeiro.

E mais, mesmo que não se efetue a execução orçamentária da receita e da despesa decorrente desse procedimento, a Administração deve propiciar meios que garantam a destinação dos recursos recebidos de Dívida Ativa via compensação.

Em 2015, não houve registro da execução orçamentária das compensações com Dívida Ativa e, também, de nenhum outro tipo de compensação autorizada por lei, bem como, não houve repasse aos Municípios e ao FUNDEB das suas parcelas da Receita Tributária da Dívida Ativa compensada ocorrida no exercício e, tampouco, nos exercícios anteriores.

Sendo assim, é necessário que o Estado do Rio de Janeiro promova o repasse das parcelas devidas aos Municípios e ao FUNDEB sobre as compensações de Dívida Ativa ocorridas em 2015 até o fim da atual Gestão, e estabeleça um cronograma de repasses dos valores devidos relativos aos exercícios anteriores.

É necessário que sejam previstas, na Lei Orçamentária Anual referente ao exercício de 2017, as Receitas e as Despesas referentes às compensações com Dívida Ativa, assim como devem ser efetuados registros, em contas de controle de receitas e despesas, discriminando a origem dos valores compensados que compuseram a receita bruta, de forma que seja possível identificar com clareza, na Contabilidade do Estado, o valor total das compensações que fizeram parte da base de cálculo dos repasses e limites constitucionais.

Tal fato será objeto de Ressalva e Determinação na conclusão deste Relatório.

IV.2.3.5. Demais Origens de Receitas Correntes

A receita de contribuições totalizou R\$ 1.914.273.927 (um bilhão, novecentos e quatorze milhões, duzentos e setenta e três mil, novecentos e vinte e sete reais), valor equivalente a 2,53% de toda a Receita Estadual de 2015. Essa origem de receita, que apresentou retração real de 5,07% em relação a 2014, registra as Contribuições Sociais cobradas dos servidores ativos e inativos civis e militares do Estado e está diretamente atrelada à folha salarial do Estado.

A Receita de Serviços arrecadou R\$ 358.972.644 (trezentos e cinquenta e oito milhões, novecentos e setenta e dois mil, seiscentos e quarenta e quatro reais) em 2015, valor equivalente a 0,47% da Receita Estadual. Os setores mais representativos são os serviços de processamento de dados, serviços de saúde, serviços de registro de comércio e serviços de inspeção e fiscalização que, juntos, respondem por 61,03% da arrecadação do segmento.

Foram registrados R\$ 128.153.642 (cento e vinte e oito milhões, cento e cinquenta e três mil, seiscentos e quarenta e dois reais) a título de Receita Industrial em 2015, com queda real de 35,53% em relação ao exercício anterior. Com participação pequena na arrecadação, responde por apenas 0,17% das Receitas do Estado. Seus recursos provêm da produção de vacinas pelo Instituto Vital Brazil, que participa com 99,85% da Receita Industrial do Estado. Por fim, a Receita Agropecuária somou R\$ 51.640 (cinquenta e um mil, seiscentos e quarenta reais), valor que não atingiu 0,001% da arrecadação estadual.

IV.2.3.6. Receitas de Capital

O Estado do Rio de Janeiro arrecadou, no exercício de 2015, R\$ 6.770.338.274 (seis bilhões, setecentos e setenta milhões, trezentos e trinta e oito mil, duzentos e setenta e quatro reais) de Receitas de Capital, as quais registraram queda de 53,55% (cinquenta e três, cinquenta e cinco por cento), em termos reais, na comparação com o exercício anterior – quando arrecadou R\$ 13.634.679.435 (treze bilhões, seiscentos e trinta e quatro milhões, seiscentos e setenta e nove mil, quatrocentos e trinta e cinco reais), valor histórico.

Quadro 71 - Receitas de Capital

				R\$1,00
Especificação	Arrecadação 2015	Realização da Meta	Diferença da Meta	Variação real 15/14
Operações de Crédito	4.994.873.366	82,23%	(1.079.129.590)	-38,57%
Alienação de Bens	1.084.012.120	43,97%	(1.381.063.402)	-81,26%
Amortização de Empréstimos	310.853.999	126,02%	64.186.239	4,14%
Transf. de Capital	380.598.789	57,15%	(285.317.132)	5,34%
Outras Rec. de Capital	0	0,00%	(100.000)	-100,00%
Receitas de Capital Total	6.770.338.274	71,63%	(2.681.423.885)	-53,55%

Fonte: SIG e Resolução nº 842/15, da Secretaria de Estado de Fazenda.

Valores históricos e variação real 2015/14, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2015.

Com relação às Operações de Crédito, verifica-se que apresentou expressiva queda em relação ao arrecadado no exercício anterior (38,57%). Essa queda resulta, em grande medida, da redução dos ingressos dos Programas "Pró-Cidades I e II" (R\$1,74 bilhão) e da ausência de ingressos, em 2015, para os Programas: de Desenvolvimento Socioambiental – PRODES; e de Suporte à Política de Transporte - PROSUT, que, juntos, haviam arrecadado R\$1,05 bilhão em 2014. As Operações de Crédito estão sendo analisadas de maneira mais detida no tópico V.4.2 deste Relatório.³⁷

A Receita de Alienação de Bens registrou R\$1.084,01 milhões em 2015, com expressiva queda em relação ao exercício anterior (81,26%), devido à elevada base de comparação.³⁸ Destaca-se a Alienação de Títulos Mobiliários referentes à cessão do fluxo de recebíveis do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social - FUNDES, no valor de R\$ 1.060.325.127 (um bilhão, sessenta milhões, trezentos e vinte e cinco mil, cento e vinte e sete reais). Nessa operação, o Governo do Estado do Rio de Janeiro recebeu à vista seus direitos relativos a financiamentos concedidos com créditos de ICMS de parte da carteira de recebíveis do FUNDES, que totalizavam prestações vincendas no valor total de R\$2.329,98 milhões³⁹.

Em "Amortização de Empréstimos" são registradas as amortizações de financiamentos concedidos, tendo essas receitas apresentado um crescimento real de 4,14%

³⁷ Pró-Cidades I - Programa de Melhoria da Infraestrutura Rodoviária, Urbana, e da Mobilidade das Cidades do Estado do Rio de Janeiro, contratado junto ao Banco do Brasil, autorizado pela Lei Estadual nº 6.183, de 22 de março de 2012; Pró-Cidades II - Programa de Melhoria da Infraestrutura do Estado do Rio de Janeiro para Grandes Eventos, contratado junto ao Banco do Brasil, autorizado pela Lei Estadual nº 6.368, de 20 de dezembro de 2012; Prodes - Programa de Desenvolvimento Socioambiental, contratado junto ao Credit Suisse, autorizado pela Lei Estadual nº 6.728 de 25 de março de 2014. Prosut - Programa de Suporte à Política de Transporte, contratado junto ao banco BTG Pactual, autorizado pela Lei Estadual nº 6.506, de 20 de agosto de 2013.

³⁸ Em 2014, foram registradas nessa origem as receitas de antecipação de royalties no valor de R\$5.353,7 milhões.

³⁹ Período de 148 meses, com fluxo de prestações mensais iniciando em outubro/2015 e término em janeiro/2028.

em 2015, alcançando a cifra de R\$310,85 milhões. É composta por amortizações no âmbito do FUNDES (49,9%), Fundo de Recuperação Econômica dos Municípios Fluminenses - FREMF (40,1%) - e Fundo UPP Empreendedor (9,9%).

As Receitas advindas de Transferências de Capital somaram R\$ 380.598.789 (trezentos e oitenta milhões, quinhentos e noventa e oito mil, setecentos e oitenta e nove reais), com crescimento real de 5,34% em relação ao arrecadado no exercício anterior. O resultado decorreu do crescimento dos convênios da União referentes ao Programa de Aceleração do Crescimento -PAC, responsáveis por 91,53% do volume total das Transferências de Capital.

Quadro 72 - Transferências de Capital

Especificação	Arrecadação 2015	Realização da Meta	Diferença da Meta	R\$1,00
				Var. real 15/14
Intergovernamentais	1.409.400	57,40%	(1.046.084)	-71,03%
Instituições privadas	1.985.714	-	1.985.714	-72,25%
Exterior	0	0,00%	(10.000)	-
Pessoas	6.616.532	68,92%	(2.983.468)	-41,19%
Convênios	370.587.143	56,68%	(283.263.294)	9,63%
União –Prog. de Educação	260.000	24,38%	(806.477)	-96,80%
União - PAC	348.360.027	103,53%	11.868.822	36,94%
União - Outros	14.469.490	5,68%	(240.303.455)	-67,10%
Estados e DF	0	0,00%	(13.004.012)	-
Municípios	7.417.576	19,80%	(30.041.447)	-75,61%
Inst. Privadas	80.050	0,86%	(9.176.725)	-92,73%
Transferências de Capital Total	380.598.789	57,15%	(285.317.132)	5,34%

Fonte: SIG e Resolução nº 842/15, da Secretaria de Estado de Fazenda.

Valores históricos e variação real 2015/14, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2015.

IV.2.4. Gestão da Dívida Ativa

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 6ª Edição, Dívida Ativa é o conjunto de créditos tributários e não tributários em favor da Fazenda Pública, não recebidos no prazo, para pagamento definido em lei ou em decisão proferida em processo regular, inscrito pelo órgão ou entidade competente, após apuração de certeza e liquidez. É uma fonte potencial de fluxos de caixa e é reconhecida contabilmente no Ativo.

Não se confunde com a Dívida Pública, uma vez que esta representa as obrigações do ente público com terceiros e é reconhecida contabilmente no Passivo.

A Dívida Ativa quanto à origem, conforme previsto na Lei Federal nº 4.320/1964, é dividida, na forma que segue:

- a. Dívida Ativa Tributária: é a decorrente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas.
- b. Dívida Ativa Não Tributária: é proveniente dos demais créditos da Fazenda Pública, decorrentes de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

No Estado do Rio de Janeiro, a competência para a gestão administrativa e judicial da Dívida Ativa é da Procuradoria Geral do Estado - PGE, como estabelecem os artigos 176, §6º, da Constituição Estadual e 194, §1º, do Decreto-Lei nº 05, de 15 de março de 1975 (Código Tributário Estadual). O Órgão jurídico dispõe de unidade especializada destinada a gerir a Dívida Ativa, a Procuradoria da Dívida Ativa - PG-5.

Este tópico tem o objetivo de analisar a movimentação do estoque da Dívida Ativa Estadual no exercício, analisando seus acréscimos (inscrições, ajustes, acréscimos moratórios e ajustes) e deduções (arrecadação, remissões e cancelamentos), sob a ótica da gestão.

IV.2.4.1. Estoque da Dívida Ativa

A movimentação dos créditos tributários e não tributários no período pode ser demonstrada no quadro que segue, apontando um saldo final para o exercício de 2015 de R\$59.142,29 milhões:

Quadro 73 - Estoque da Dívida Ativa Estadual

R\$ 1,00

Movimentação	Dívida Tributária	Dívida Não Tributária	Total
Saldo em 31.12.14	53.387.200.309	1.602.404.381	54.989.604.690
Acréscimos	6.438.717.381	326.108.496	6.764.825.876
Inscrições	3.223.994.163	150.367.137	3.374.361.300
Ajustes	865.145.267	73.770.338	938.915.605
Acréscimos moratórios	2.349.577.950	101.971.021	2.451.548.972
Deduções	2.410.542.086	201.603.295	2.612.145.381
Ingressos	836.973.312	19.786.565	856.759.877
Receita arrecadada	676.166.246	19.314.147	695.480.393
Outras receitas	476.977,42	2.246	479.223
Créditos especiais	160.330.089	470.172	160.800.261
Remissões	549.613.788	172.733.468	722.347.257
Cancelamentos	1.023.954.986	9.083.263	1.033.038.248
Saldo em 31.12.15	57.415.375.604	1.726.909.581	59.142.285.185

Fonte: Volume 09.

Tendo em vista a identificação de problema na forma de apuração do resultado em índice pelo sistema e equívoco quanto à metodologia da apuração em índice, descritos pela PGE nas observações e critérios utilizados na apuração do estoque da dívida ativa, houve a retificação⁴⁰ do Demonstrativo Sintético do Estoque da Dívida Ativa de 2014. Não foi verificada divergência entre o saldo final apresentado no Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa de 2014 (retificado) com o saldo inicial do exercício de 2015.

Com vistas a verificar a compatibilidade entre o saldo final do estoque da Dívida Ativa Tributária e não tributária em 31.12.15⁴¹: apresentado pela Procuradoria Geral do Estado - **PGE e o registrado pela Contadoria Geral do Estado⁴², apresento o quadro a seguir:**

Quadro 74 - Divergências entre os saldos da PGE e da CGE

R\$ 1,00

Natureza das Dívidas	Saldo final PGE	Saldo final CGE	Diferença PGE/CGE
Tributária	57.415.375.604	57.903.494.680	(488.119.076)
Não Tributária	1.726.909.581	1.612.995.249	113.914.332
Total da Dívida Ativa	59.142.285.185	59.516.489.928	(374.204.743)

Fonte: Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa Procuradoria Geral do ERJ – PGE - (Volume 09) e Contadoria Geral do ERJ – CGE (Volume 04).

Analisando o quadro anterior, verifica-se, com relação ao saldo final do estoque da Dívida Ativa de 2015, uma diferença de R\$ 374.204.743 (trezentos e setenta e quatro milhões, duzentos e quatro mil, setecentos e quarenta e três reais) entre o saldo registrado na Contabilidade e o estoque mantido pela Procuradoria Geral do Estado - PGE.

⁴⁰ Volume 09.

⁴¹ Volume 04.

⁴² Volume 04.

A diferença observada decorre do não encaminhamento tempestivo do demonstrativo pela Procuradoria Geral do Estado - PGE, para que a Contadoria Geral do Estado possa proceder ao registro, em tempo hábil, conforme nota da tabela da Contadoria Geral do Estado⁴³. Verifica-se que, por esse motivo, a Contadoria apenas atualizou os valores de 2014 pela UFIR.

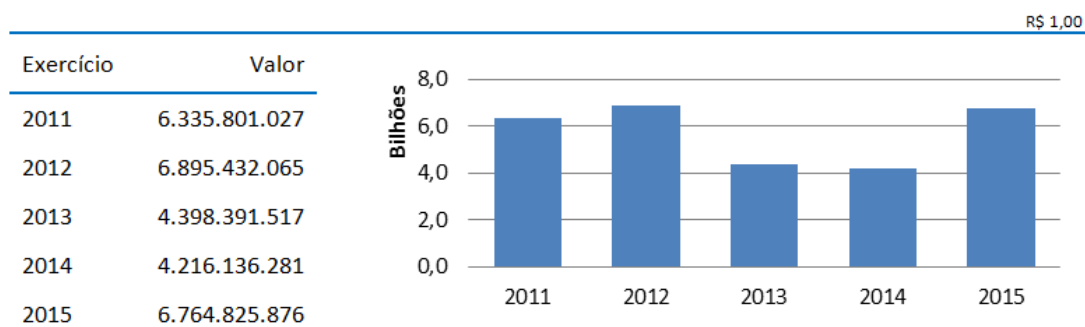
Outrossim, a Procuradoria Geral do Estado - PGE informa que deixou de publicar os demonstrativos em UFIR, retificando o relatório do exercício de 2014 e publicando o de 2015 apenas em Reais, medida que teria potencial para resolver as divergências verificadas nas Contas de Gestão de 2014, caso a Contadoria Geral do Estado tivesse recebido os dados tempestivamente.

Sendo assim, resta à Contadoria Geral do Estado retificar os valores inicialmente registrados à vista do demonstrativo da Procuradoria Geral do Estado, o que será verificado, segundo informado pelo Corpo Técnico, em auditoria no decorrer de 2016, conforme Plano Anual de Auditorias Governamentais, fiscalização n.º 588.

IV.2.4.1.1. Acréscimo ao Estoque da Dívida Ativa

Os acréscimos ao estoque da Dívida Ativa, que incluem as inscrições, ajustes e acréscimos moratórios, apresentaram aumento em relação ao ano anterior. A figura a seguir ilustra a variação dos acréscimos nos últimos cinco anos:

Figura 62 - Acréscimos ao Estoque de Dívida Ativa



Fonte: processo TCE-RJ 101.885-1/15 (para os exercícios de 2011 a 2013); Volume 09 (para os exercícios de 2014 e 2015). Valores históricos.

⁴³ Volume 04.

Observa-se que, no exercício de 2015, houve um significativo aumento de acréscimos ao estoque, em relação ao de 2014, interrompendo a série de queda verificada nos dois últimos exercícios. O significativo aumento observado em 2015 (50,09% em termos reais) é decorrente, em grande medida, do aumento no valor das inscrições em Dívida Ativa (139,12% em termos reais), conforme quadro a seguir:

Quadro 75 - Acréscimos ao Estoque da Dívida Ativa Estadual

R\$ 1,00				
Natureza	2014	2015	Var. real 15/14	Dif. real 15/14
Inscrições	1.320.086.064	3.374.361.300	139,12%	2.064.095.920
Ajustes	536.451.689	938.915.605	63,72%	384.229.371
Acréscimos moratórios	2.359.598.527	2.451.548.972	(-2,81%)	(74.530.607)
Total de Acréscimos	4.216.136.281	6.764.825.876	50,09%	2.373.794.684

Fonte: Volume 09

Variação real calculada a partir de valores históricos atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV, a preços de dez/15.

De acordo com informações prestadas pelo Procurador-Chefe da Procuradoria da Dívida Ativa⁴⁴, alguns eventos concorreram para o aumento do valor total inscrito:

- Aumento do quantitativo de inscrições em Dívida Ativa - De acordo com informações extraídas do sistema da Dívida Ativa, o quantitativo de inscrições teve aumento em relação ao exercício anterior, principalmente nas seguintes naturezas de dívida: ICMS – 1.761 certidões em 2015 contra 1.438 em 2014; FECP – 491 certidões em 2015 contra 456 em 2014; e IPVA – 176.351 certidões em 2015 contra 12.606 em 2014.
- Aumento dos valores inscritos no sistema de Dívida Ativa - Os maiores acréscimos ao estoque em 2015 concentraram-se nas naturezas de dívida de ICMS, FECP e IPVA, que foram superiores às inscrições do exercício anterior em, respectivamente, R\$672,31 milhões, R\$538,99 milhões e R\$464,12 milhões. Representaram, assim, um aumento de R\$1.675,42 milhões no total nas inscrições destes tributos, que foi de R\$1.080,35 milhões em 2014 e de R\$2.755,72 milhões em 2015. Esse valor corresponde, em valor nominal, a 81,56% do total do acréscimo das inscrições em 2015.

⁴⁴ Informação enviada pela Procuradoria Geral do ERJ – documento TCE-RJ n.º 8.665-7/16.

- Foi ainda destacado aumento nos dez maiores débitos de ICMS e FECF inscritos no exercício, que totalizaram R\$ 1.665,10 milhões em 2015 contra R\$540,26 milhões em 2014 (R\$1.124,84 milhões).

Os ajustes, apesar de não apresentarem montante de impacto no total dos acréscimos, tiveram aumento de 63,72% em relação ao ano anterior. Segundo observações formuladas pela Procuradoria da Dívida Ativa⁴⁵, 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.

IV.2.4.1.2. Deduções no Estoque da Dívida Ativa

As deduções (baixas) da Dívida Ativa, segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 6ª Edição, podem ocorrer por:

- a. recebimento em espécie, bens ou direitos;
- b. abatimento ou anistia, mediante previsão legal;
- c. cancelamento administrativo ou judicial da inscrição; ou
- d. compensação de créditos inscritos em Dívida Ativa com créditos contra a Fazenda Pública, mediante previsão legal.

O exame das deduções revela que o Sistema da Dívida Ativa Estadual está sendo aperfeiçoado, proporcionando maior clareza às informações, quando comparado com anos anteriores.

⁴⁵ Contas do Governo de 2014.

A Procuradoria Geral do Estado – PGE considera como Ingressos Apropriados, a Receita da Dívida Ativa, Créditos Especiais (Compensações) e, ainda, Receitas Não Identificadas. Em 2015, foram registrados os seguintes ingressos:

Quadro 76 - Ingressos Apropriados

		R\$ 1,00
Categoria		Total
Receita de Dívida Ativa arrecadada (A)		695.480.393
Outros (B)		161.279.484
Créditos Especiais, inclusive compensação de precatórios		160.800.261
Receitas Não Identificadas		479.223
Total de ingressos (A+B)		856.759.877

Fonte: Quadro Geral do Demonstrativo do Estoque de 2015 (Volume 09).

No quadro a seguir são apresentados os ingressos apropriados, evidenciando sua variação real entre os exercícios de 2014 e 2015, bem como a participação de cada receita em relação ao total no exercício de 2015:

Quadro 77 - Comparativo dos Ingressos Apropriados 2014/2015

						R\$ 1,00
Especificação	2014	2015	Var. real 15/14	Dif real 2015/2014	Part.% 2015	
Receita de Dívida Ativa arrecadada (A)	442.035.306	695.480.393	47,18%	234.400.641	81,18%	
Outros (B)	178.645.020	161.279.484	(-15,55%)	(31.220.379)	18,82%	
Créditos Especiais ¹	178.274.860	160.800.261	(-15,62%)	(31.308.191)	18,77%	
Receitas não identificadas	370.160	479.223	21,11%	87.812	0,06%	
Total de ingressos (A+B)	620.680.326	856.759.877	29,12%	203.180.261	100,00%	

Fonte: Quadro Geral do Demonstrativo do Estoque 2014 e 2015 (Volume 09).

¹ montante integrado pelas parcelas: R\$20.079.621, relativa a compensações - Lei Estadual nº 4510, de 13 de janeiro de 2005; R\$2.505.629, relativa a compensações com precatórios; R\$4.170.103, relativa a levantamento depósito judicial - Lei Federal nº 11.429, de 26 de dezembro de 2006; e R\$134.044.907, relativa a pagamento no órgão de origem após a inscrição, para o exercício de 2015 (valores históricos).

Variação real calculada a partir de valores históricos atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV, a preços de dez/15.

Como mostra a tabela, o aumento real de 29,12% do total de ingressos de 2015, comparado com o exercício anterior, se deu pelo aumento da receita arrecadada, que teve uma variação real de 47,18%.

IV.2.4.1.2.1. Receita Arrecadada

No exercício de 2015, a arrecadação de valores inscritos em Dívida Ativa teve aumento de 47,18% (em termos reais) em relação ao exercício anterior, e a mesma representa 81,18% (em termos reais) do total de ingressos apropriados ao estoque da Dívida Ativa, conforme demonstrado no quadro anterior.

Comparando-se a participação da receita arrecadada em relação ao total dos ingressos, observa-se um aumento de 55,86% em 2013, para 71,22% em 2014, e para 81,18% em 2015, fato decorrente da diminuição do registro de compensações de precatórios com Dívida Ativa ao longo dos anos.

A comparação da arrecadação da Dívida Ativa com o estoque mostra que houve um aumento do percentual arrecadado em 2015, conforme o quadro a seguir:

Quadro 78 - Taxa de arrecadação 2014/2015

	R\$ 1,00	
	2014	2015
Estoque da Dívida Ativa	54.989.604.690	56.142.285.185
Total de arrecadação	620.680.326	856.759.877
Total de arrecadação/Estoque da Dívida	1,13%	1,53%

Fonte: Volume 09

Uma das possíveis justificativas para esse aumento foi o Programa Especial de Pagamento de Débitos Inscritos em Dívida Ativa, instituído pela Lei Estadual nº 7.020, de 11 de junho de 2015⁴⁶, alterada pela Lei Estadual nº 7.054, de 28 de agosto de 2015, que, de acordo com Relatório Analítico das Certidões Liquidadas em Cobrança Judicial, encaminhado em meio digital (CD-ROM), propiciou a liquidação de 13 inscrições em Dívida Ativa, totalizando R\$406,03 milhões, correspondendo a 47,39% do total de arrecadação de 2015.

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

⁴⁶ Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar Termo de Ajuste de Conduta Tributária com contribuinte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) que não cumpriu adequadamente a legislação por conta de divergência interpretativa ou erro operacional na apuração das obrigações tributárias atinentes ao imposto, objeto de litígio judicial ou administrativo, observadas as condições previstas nesta lei, bem como os princípios contidos no artigo 37, caput, da Constituição Federal.

contábeis espelharem a efetiva situação patrimonial do ente público. A constituição da provisão para perdas de Dívida Ativa está sendo abordada detalhadamente no tópico 4.4.1.2.1 deste relatório.

Verifica-se uma diferença de 0,50% entre o valor da Receita Arrecadada apresentada no demonstrativo da Procuradoria da Dívida Ativa (R\$695,48 milhões) e o valor da Dívida Ativa registrada no SIG (R\$691,99 milhões), conforme quadro a seguir:

Quadro 79 - Comparativo Receita Arrecadada PGE/SIG

		R\$ 1,00	
Especificação		2014	2015
Total PGE	(A)	442.035.306	695.480.393
Total SIG	(B)	523.946.830	691.987.820
1913_MJM da Dívida Ativa dos Tributos		77.885.948	222.365.821
1915_MJM da Dívida Ativa de Outras Receitas		1.715.195	3.814.715
1931_Receita da Dívida Ativa Tributária		434.186.535	450.556.426
1932_Receita da Dívida Ativa Não Tributária		10.159.152	15.250.858
Diferença PGE - SIG (A-B)		(66.560.119)	3.492.573

Fonte: Volume 09 e SIG.

Houve acentuada redução da diferença apurada entre os sistemas da Procuradoria e da Contadoria Geral do Estado. De um patamar de diferença 10% em 2013 e 2014, a diferença caiu para 0,5% em 2015.

Algumas medidas de gestão já foram implantadas pela Procuradoria da Dívida Ativa, com vistas a solucionar a questão, em atendimento às Determinações proferidas após análise de Contas do Governo pretéritas.

Nesse momento, a solução definitiva para tal problema aguarda a implementação de medidas estruturais complexas, como a implantação de novo sistema na Procuradoria Geral do Estado - PGE e sua integração ao sistema da Secretaria de Estado de Fazenda, conforme apontado pelo Procurador-Chefe nas observações constantes do Quadro Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa, cujo trecho é a seguir transcrito:⁴⁷

⁴⁷ Volume 9.

Embora nos últimos anos tenha havido avanço pela Secretaria de Fazenda no sentido de informar valores da arrecadação não internalizados no sistema da Dívida Ativa, ainda não há integração entre o sistema da PGE e os sistemas da SEFAZ de arrecadação e de auto de infração. Tal problema será solucionado tão somente com a entrada efetiva de um novo sistema da Dívida Ativa e a integração dos sistemas SEFAZ-Dívida Ativa via webservices.

IV.2.4.1.2.2. Créditos Especiais

Além da Receita Arrecadada, foram registrados como ingressos apropriados no sistema da Dívida Ativa um total de R\$160,80 milhões, na categoria "Créditos Especiais".

Os créditos Especiais englobam as categorias constante do quadro que segue:

Quadro 80 - Créditos Especiais

R\$ 1,00	
Tipos de Créditos Especiais	Valor
Compensação LE 4.510/05 ¹	20.079.622
Compensação de Precatórios ²	2.505.629
Levantamento de Depósitos Judiciais ³	4.170.103
Pagamento no órgão de origem ⁴	134.044.907
Total	160.800.261

Fonte: Volume 09.

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 Leis Estaduais nº 5.647/10 e nº 6.136/11.

³ 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.

⁴ R\$133.780.872 referentes à utilização de saldos credores acumulados do ICMS para liquidação de débito tributário de ICMS, disciplinado pelo Decreto Estadual nº 42.646/10, e R\$264.035 referentes ao pagamento no Órgão de origem após a inscrição.

Comparando-se os Créditos Especiais dos últimos três exercícios, com relação às compensações com base na Lei Estadual nº 4.510, de 13 de janeiro de 2005, compensações com Precatórios, e os pagamentos no órgão de origem, tem-se o quadro a seguir:

Quadro 81 - Comparativo dos Créditos Especiais 2013-2015

			R\$ 1,00
Categoria dos ingressos	2013	2014	2015
Compensação LE 4.510/05	163.721	2.086.572	20.079.622
Compensação de precatórios	640.488.315	228.126.926	2.505.629
Pagamento no órgão de origem	279.806	29.116	134.044.907
Total de ingressos ¹	1.489.635.675	706.624.033	856.759.877
% Compensação LE 4.510_05/Total de ingressos	0,01%	0,30%	2,34%
% Compensação de precatórios/Total de ingressos	43,00%	32,28%	0,29%
% Pagamento no órgão de origem/Total de ingressos	0,02%	0,00%	15,65%

Fonte: Contas do Governo de 2013 e 2014; e Volume 09.

¹ composto pelas seguintes receitas: dívida ativa, outras receitas e créditos especiais.

A Compensação com base na Lei Estadual nº 4.510/05, refere-se à compensação de uma única certidão (2005/003.072-3), conforme informação extraída do Relatório das Apropriações de Dívida Ativa com Créditos Especiais⁴⁸.

A redução no total de compensações de Precatórios homologadas no período resultou em uma diminuição da participação destas no total de ingressos em 2015, em comparação ao último exercício, passando de 32,28% para 0,29%.

Cabe destacar que o expressivo aumento dos Créditos Especiais com pagamentos no Órgão de origem, registrado no quadro anterior, decorre principalmente, do pagamento da Certidão 1981/011.613-7, no valor de R\$ 45.601.877 (quarenta e cinco milhões, seiscentos e um mil, oitocentos e setenta e sete reais), e da Certidão 1984/000.758-7, no valor de R\$ 88.108.424 (oitenta e oito milhões, cento e oito mil, quatrocentos e vinte e quatro reais), realizados com base do programa instituído pelo Decreto Estadual nº 42.646, de 05 de outubro de 2010, que possibilita a utilização dos saldos credores acumulados do ICMS para liquidação de débitos tributários⁴⁹.

IV.1.4.1.2.3. Cancelamentos e Remissões

Os Cancelamentos e as Remissões compõem, juntamente com os ingressos apropriados, as deduções do estoque.

⁴⁸ Volume 09⁴⁹ Informações extraídas do relatório das apropriações de dívida ativa com créditos especiais (volume 09).

A classificação dos cancelamentos de créditos efetuados no exercício de 2015, segundo observações formuladas pela Procuradoria da Dívida Ativa⁵⁰, abrangem, atualmente, seis situações, quais sejam: (i) decisão administrativa (prescrição); (ii) decisão administrativa (outros); (iii) decisão judicial (prescrição); (iv) decisão judicial (outros); (v) remissão total; e (vi) inscrição indevida.

No quadro a seguir, são apresentados os Cancelamentos e Remissões, evidenciando sua variação real entre os exercícios de 2014 e 2015:

Quadro 82 - Cancelamentos e Remissões 2014/2015

				R\$ 1,00
Natureza	2014	2015	Variação Real 15/14	Diferença Real 15-14
Cancelamentos	2.420.294.332	1.033.038.248	(-60,07%)	(1.634.182.288)
Remissões	421.115.725	722.347.257	60,46%	286.161.515
Total	2.841.410.058	1.755.385.505	(-42,21%)	(1.348.020.772)

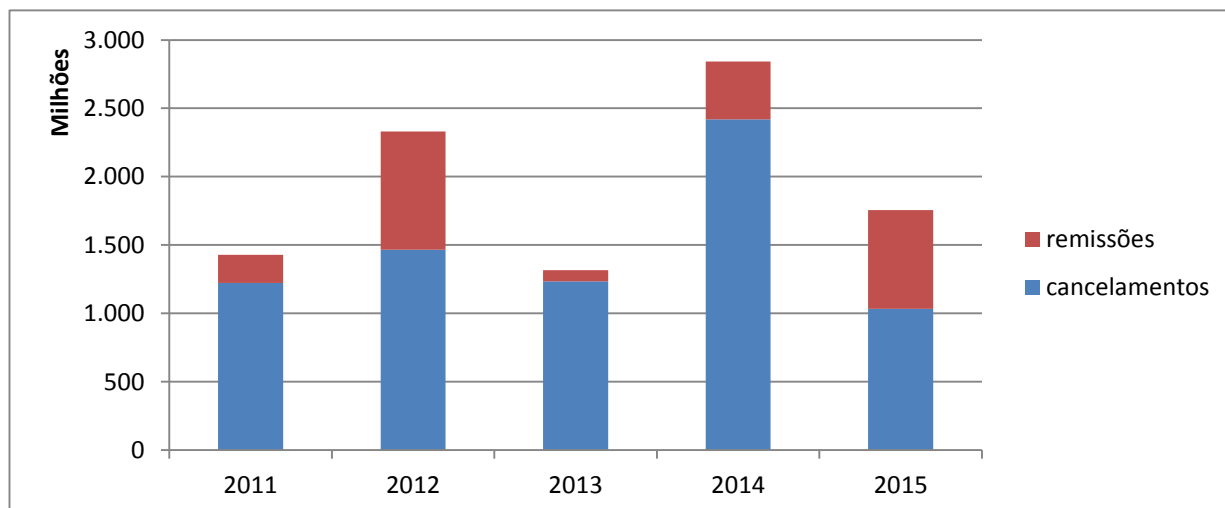
Fonte: Quadro Geral do Demonstrativo do Estoque de 2014 e 2015 (volume 09).

Variação real calculada a partir de valores históricos atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV, a preços de dez/15.

No exercício de 2015, os Cancelamentos e Remissões totalizaram R\$1.755,38 milhões, valor 42,21% inferior em relação a 2014, em termos reais. Essa queda decorreu dos Cancelamentos, que teve uma diminuição real de 60,07%, já que as Remissões apresentaram alta substancial em 2015 (60,46% a mais que em 2014).

O gráfico a seguir ilustra a variação dos Cancelamentos e Remissões do estoque da Dívida Ativa nos últimos cinco anos:

⁵⁰ Volume 09.

Figura 63 - Variação dos Cancelamentos e Remissões 2011/2015(R\$)

Fonte: Contas do Governo (para os exercícios de 2011 a 2013); Volume 09 (para o exercício de 2014 e 2015).

Os Cancelamentos voltaram ao patamar histórico, depois do grande montante cancelado em 2014, em decorrência de decisão do Tribunal de Justiça do ERJ quanto ao início do prazo prescricional do IPVA (R\$750,60 milhões, ou 40,03% dos cancelamentos do exercício).

Cabe destacar que o aumento das remissões se deu em função da Lei Estadual nº 7.116, de 26 de novembro de 2015⁵¹, seguindo o Programa Especial de Pagamento de Débitos Inscritos em Dívida Ativa, que, de acordo com relatório analítico dos cancelamentos por remissão total, encaminhado em meio digital (CD-ROM), totaliza um valor de R\$293,68 milhões, correspondendo a 40,66% do total de remissões ocorridas em 2015.

No quadro a seguir, são apresentados os valores totais dos Cancelamentos dos Débitos Inscritos em Dívida Ativa, detalhados por natureza:

⁵¹ Art. 1º - Fica concedida a redução das multas e dos juros, bem como parcelamentos, relativamente aos débitos do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS administrados pela Secretaria de Estado da Fazenda e de quaisquer débitos tributários e não tributários inscritos em Dívida Ativa, inclusive os oriundos de autarquias, ajuizados ou não, que tenham por vencimento original até o dia 31 de outubro de 2015, observadas a forma e condições previstas nesta Lei, e atendidas as demais condições que vierem a ser fixadas em Decreto do Poder Executivo.

Quadro 83 - Cancelamentos dos Débitos Inscritos por natureza

		R\$ 1,00
Natureza		Valor
Cancelamentos Totais		1.159.972.513
Prescrição		127.748.867
Administrativo		95.014.031
Judicial		32.734.836
Outras decisões		430.579.643
Administrativo		108.821.046
Judicial		321.758.596
Remissão		452.072.182
Inscrição indevida		149.571.821
Cancelamento Parcial		595.412.991
Remissão ¹		270.275.074
Outros Cancelamentos		325.137.917
Total		1.755.385.505

Fonte: Quadro sintético de cancelamentos por espécie (Letra Q das Observações e Critérios utilizados na apuração do estoque da dívida ativa - Volume 09)

1 Valor apurado por diferença entre o valor total das remissões apresentado no Quadro Geral do Demonstrativo do Estoque (R\$722.347.256) e o valor das remissões totais apresentado nas Observações e Critérios utilizados na apuração do estoque da dívida ativa - Letra Q (R\$452.072.182). Cabe destacar que esse valor diverge do apresentado na Letra R das Observações (R\$258.897.114) em R\$11.377.960, que corresponde a 4,21% do total das remissões parciais.

Imperioso destacar que não foi apresentado relatório analítico dos cancelamentos parciais dos débitos de Dívida Ativa. O valor, registrado no quadro anterior como "Outros Cancelamentos", foi apurado através da diferença entre o valor total dos cancelamentos apresentado no Demonstrativo Sintético do Estoque 2015 (R\$1.755.385.50552) e o valor total dos cancelamentos apresentado no Quadro Sintético de Cancelamentos – Letra Q das Observações e Critérios utilizados na apuração do Estoque da Dívida Ativa (R\$1.430.247.58853).

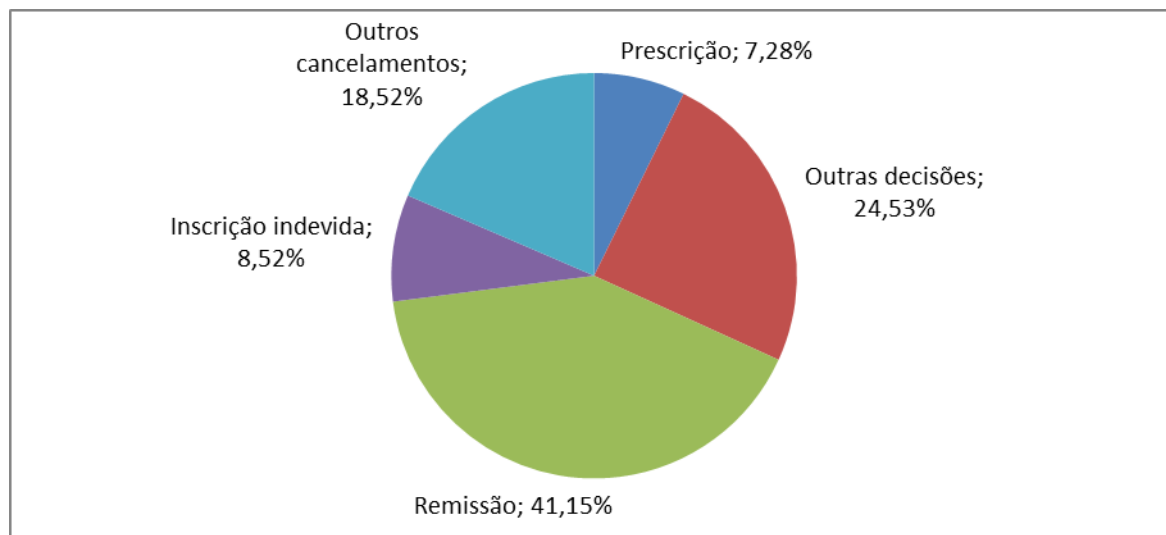
As questões relativas à apresentação de relatórios analíticos que evidenciem os cancelamentos parciais dos débitos de Dívida Ativa, para melhor evidenciar as deduções do estoque, bem como a classificação dos cancelamentos de créditos de forma mais analítica, a fim de permitir o acompanhamento da evolução de cada tipo de cancelamento, como por exemplo, das decisões administrativas e judiciais que concluírem pela prescrição de créditos de dívida ativa, fator relevante não apenas em termos de controle da dívida, como também de gestão fiscal, serão objetos de verificação em Auditoria.

⁵² Valor calculado através do somatório dos valores apresentados nas colunas "Remitidos" e "Cancelados".

⁵³ Foi incluído no cálculo o valor total das remissões parciais (R\$258.897.114) informado na Letra R das Observações e Critérios utilizados na apuração do estoque da dívida ativa.

O gráfico a seguir ilustra a representatividade de cada espécie de cancelamento, agrupados por natureza, em relação ao total cancelado:

Figura 64 - Participação dos Cancelamentos agrupados por Natureza



Fonte: Volume 09

O gráfico mostra que 41,15% dos cancelamentos de certidões decorreram de remissões, totalizando R\$722,35 milhões em 37.303 Certidões de Dívida Ativa - CDA. Desses créditos, 40,66% referem-se a remissões totais, com base na Lei Estadual nº 7.116, de 26 de novembro de 2015, que autoriza a redução das multas e dos juros, bem como parcelamentos, relativamente aos débitos do ICMS, que tenham por vencimento original até o dia 31 de outubro de 2015.

Do total de Cancelamentos e Remissões registrados em "Outras Decisões", 18,33% foram relativos a cancelamento por decisões judiciais, totalizando R\$321,76 milhões, em 241 CDA. Desses créditos, 7,61% referem-se a decisões judiciais com base no Decreto Estadual nº 41.400, de 16 de julho de 2008, que autoriza a Procuradoria Geral do ERJ a requerer a extinção dos processos de execução fiscal ajuizados até 1997 diante das situações nela previstas.

Dos casos fundamentados no Decreto Estadual nº 41.400, de 16 de julho de 2008, em percentual de 86,53%, foi baseado no artigo 1º, inciso III do mencionado 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 ERJ e a data do impulso processual seguinte, não existindo penhora ou arresto de bens. Possivelmente, dada a 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 circunstâncias) baixa efetividade do procedimento de execução fiscal.

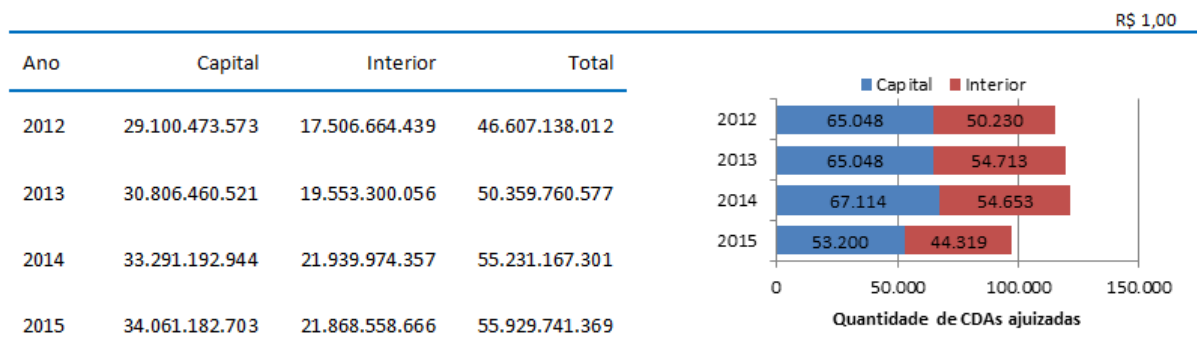
Outra significativa razão de ocorrência de cancelamentos em 2015 foi "Inscrição Indevida", totalizando R\$149,57 milhões, 8,52% do total de Cancelamentos e Remissões. Enquanto ato de apuração de certeza e liquidez do crédito, a inscrição em Dívida Ativa deve ser realizada de modo a evitar tais ocorrências, pois que podem redundar em ulterior cobrança indevida e a condenação do Estado em ônus sucumbenciais.

Cabe destacar que os cancelamentos de créditos por prescrição, inclusive aqueles decorrentes de entendimentos sobre a prescrição de valores oriundos de IPVA, estão sendo classificados na categoria "Decisão Administrativa – Prescrição", em atendimento à Determinação nº 07, proferida após análise das Contas do Governo de 2014, conforme verificado no relatório analítico dos cancelamentos, encaminhado em meio digital (CD-ROM).

IV.2.4.1.3. Certidões de Dívida Ativa Ajuizadas

A evolução do ajuizamento de Certidões de Dívida Ativa - CDA - pela Procuradoria Geral do Estado - PGE desde 2012, pode ser sintetizada na figura que segue.

Figura 65 - Certidões de Dívida Ativa Ajuizadas



Fonte: Volume 09

Verifica-se que, apesar da diminuição da quantidade de certidões ajuizadas, tanto na Comarca da Capital quanto nas Comarcas do Interior, houve aumento do valor total ajuizado.

Ainda em comparação com os exercícios anteriores, os ajuizamentos parecem ter estabelecido tendência de aumento da relação valor ajuizado/número de CDA ajuizadas, tanto na Capital - o índice em 2014 foi de R\$ 496,04; em 2015, de R\$ 640,25, quanto no Interior - o índice em 2014 foi de R\$ 401,44; em 2015, de R\$ 493,43, o que pode sugerir a concentração na cobrança dos maiores devedores.

Destaque-se que os próprios pisos previstos pela Lei Estadual nº 6.357, de 18 de dezembro de 2012, vedando, em seu art. 20, a inscrição de débitos inferiores a 450 UFIRs-RJ em Dívida Ativa, bem como a 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 na redução do quantitativo de CDA ajuizadas.

IV.2.5. Execução da Despesa

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 6ª Edição, a despesa pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade.

A Lei Federal nº 4.320/64 estabelece que a despesa pública siga a risca, necessariamente, três estágios: empenho, liquidação e pagamento. A Lei de Responsabilidade Fiscal ampliou esse entendimento e acrescentou, ainda, a fixação, fase anterior relacionada ao planejamento.

Esta Corte de Contas tem efetuado as análises das Contas do Governo tomando como base a despesa liquidada, posicionamento que está de acordo com as novas regras da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, por ser a liquidação a fase da despesa onde o direito do credor já foi legalmente reconhecido, sendo, portanto, um compromisso líquido e certo da Administração estadual.

Segundo informado pela Contadoria Geral do Estado, a Despesa Liquidada Total do Estado do Rio de Janeiro, excluídas as Intraorçamentárias, para o exercício de 2015, alcançou R\$ 61.906.157.120 (sessenta e um bilhões, novecentos e seis milhões, cento e cinquenta e sete mil, cento e vinte reais).

Contudo, conforme evidenciado no item IV.2.2 – Demonstração da Execução do Orçamento, foram deduzidas da Receita Orçamentária os montantes relativos às transferências legais e constitucionais aos Municípios, de R\$ 9.987.262.172,04 (nove bilhões, novecentos e oitenta e sete milhões, duzentos e sessenta e dois mil, cento e setenta e dois reais e quatro centavos), sem que esta previsão constasse da Lei Orçamentária Anual, e o pagamento do contrato de cessão de créditos de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural, no valor de R\$ 1.734.969.373 (um bilhão, setecentos e trinta e quatro milhões, novecentos e sessenta e nove mil, trezentos e setenta e três reais), sem que exista previsão para este procedimento contábil.

Neste sentido, com vistas à conferir o atributo da Comparabilidade à informação contábil produzida, a qual, segundo a Norma Brasileira de Contabilidade - NBC 16.5, pressupõe que os registros e as informações contábeis devem possibilitar a análise da situação patrimonial de entidades do setor público ao longo do tempo e estaticamente, bem como a identificação de semelhanças e diferenças dessa situação patrimonial com a de outras entidades, entendo como medida mais adequada ajustar as despesas liquidadas do exercício de 2015, incluindo como despesa orçamentária, às transferências legais e constitucionais aos Municípios e o pagamento do contrato de cessão de créditos de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural.

IV.2.5.1. Despesas Segundo a Classificação Institucional

A Classificação Institucional evidencia a distribuição dos recursos orçamentários pelos órgãos e unidades orçamentárias responsáveis pela execução. Importante registrar que um órgão ou uma unidade orçamentária poderá, em alguns casos, não corresponder a uma estrutura administrativa, como, por exemplo, "Encargos Gerais do Estado".

Neste sentido é possível identificar, em regra, o responsável pela execução da despesa, ou seja, a unidade administrativa que recebe os recursos orçamentários e que executa o Programa de Trabalho contemplado no orçamento.

A despesa liquidada alocada por Poder/Órgão apresentou a seguinte composição:

Quadro 84 - Despesa do ERJ por Poder/Órgão

			R\$ 1,00
Poder/Órgão	Despesa Liquidada 2015	Var. real 15/14	Particip.%
Executivo	67.360.195.409	-5,18%	91,49%
Encargos Gerais do Estado	22.314.805.866	-4,09%	30,31%
Sec. de Estado Planejamento e Gestão	13.889.628.916	-4,77%	18,86%
Sec. de Estado de Saúde	5.078.967.952	-5,34%	6,90%
Sec. de Estado de Segurança	4.887.570.769	-10,94%	6,64%
Sec. de Estado de Transportes	4.686.891.353	35,67%	6,37%
Sec. de Estado de Educação	4.151.827.365	-7,34%	5,64%
Sec. de Estado de Ciência e Tecnologia	2.219.459.418	-6,36%	3,01%
Sec. de Estado de Obras	1.801.190.371	-53,98%	2,45%
Sec. de Estado da Casa Civil	1.782.288.634	23,86%	2,42%
Sec. de Estado de Defesa Civil	1.519.600.357	0,03%	2,06%
Sec. de Estado da Adm. Penitenciária	914.095.043	-4,85%	1,24%
Sec. de Estado do Ambiente	733.761.748	-10,93%	1,00%
Sec. de Estado de Fazenda	634.092.819	2,52%	0,86%
Sec. Estado de Assist. Soc. e DH	622.918.275	-8,08%	0,85%
Defensoria Pública Geral do Estado	510.843.701	6,70%	0,69%
Procuradoria Geral do Estado	329.962.911	10,36%	0,45%
Sec. de Estado de Des. Econ. En. Ind. e Serv.	283.049.419	30,16%	0,38%
Sec. Estado de Estado de Habitação	281.067.913	29,22%	0,38%
Sec. de Estado de Agricultura e Pecuária	245.055.145	16,31%	0,33%
Sec. de Estado de Cultura	173.872.086	-26,38%	0,24%
Sec. de Estado de Esporte e Lazer	72.833.005	-41,39%	0,10%
Sec. de Estado de Des. Reg. Abast. e Pesca	68.859.063	-9,61%	0,09%
Sec. de Estado de Governo	54.681.219	17,10%	0,07%
Secretaria de Estado de Trab. e Renda	23.342.283	-23,69%	0,03%
Secretaria de Estado de Turismo	21.145.001	-63,56%	0,03%
Sec. Estado de Prot. e Defesa do Consumidor	21.017.465	-0,74%	0,03%
Secretaria de Estado Prev. a Dep. Química	20.571.936	6,32%	0,03%
Sec. de Estado Env. Saudável e Qualid. Vida	14.031.305	-57,24%	0,02%
Vice-Governadoria	2.764.068	-50,96%	0,00%
Judiciário	3.870.234.224	6,29%	5,26%
Tribunal de Justiça	3.870.234.224	6,29%	5,26%
Legislativo	693.519.921	-1,91%	0,94%
Assembleia Legislativa	693.519.921	-1,91%	0,94%
Tribunal de Contas do Estado do RJ	569.048.057	-0,35%	0,77%
Ministério Público	1.135.391.055	5,58%	1,54%
Total	73.628.388.666	-4,42%	100,00%

Fonte: SIG.

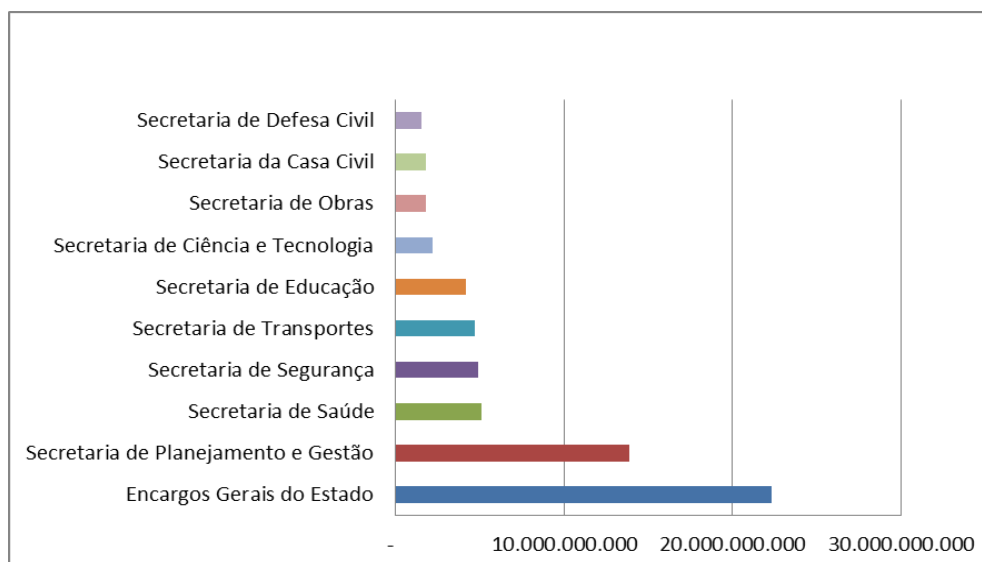
Valores históricos e variação real 2015/14, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2015.

Valores ajustados com vistas à conferir o atributo da Comparabilidade à informação contábil produzida, incluindo como despesas orçamentárias, as transferências legais e constitucionais aos Municípios (R\$ 9.987.262.172,04) e o pagamento do contrato de cessão de créditos de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural (R\$ 1.734.969.373,37).

Observa-se que a Despesa Total Liquidada em 2015 foi 4,42% menor, em termos reais, do que a do exercício anterior, equivalente a uma redução de despesas de R\$ 3.579.600.246 (três bilhões, quinhentos e setenta e nove milhões, seiscentos mil, duzentos e quarenta e seis reais), em valores atualizados.

Os dez maiores valores de Despesa Liquidada no exercício, pelo Poder Executivo, foram executados pelos respectivos Órgãos da seguinte maneira:

Figura 66 - Despesa liquidada do Poder Executivo por Órgão – 10 maiores



Fonte: SIG.

Valores ajustados a com vistas à conferir o atributo da Comparabilidade à informação contábil produzida, incluindo como despesas orçamentárias, as transferências legais e constitucionais aos Municípios (R\$ 9.987.262.172,04) e o pagamento do contrato de cessão de créditos de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural (R\$ 1.734.969.373,37).

Os “Encargos Gerais do Estado”, que alocam 30,31% das Despesas Liquidadas, têm como principal atribuição registrar a execução das obrigações especiais do Estado do Rio Janeiro, 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.

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, responsável por 18,86 % das despesas liquidadas, registra as seguintes despesas: “Gestão Administrativa”,

“Previdenciária” e “Modernização da Gestão Pública”. As despesas previdenciárias distorcem a análise da despesa desse Órgão, pelo seu volume.

Desconsiderando a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e os “Encargos Gerais do Estado”, para não distorcer a análise, têm-se os seguintes destaques da liquidação de despesas por Órgão, comparativamente ao exercício de 2014, em termos reais:

- Os Órgãos que apresentaram as maiores quedas absolutas (em R\$) foram: Secretaria de Estado de Obras (R\$2.221,79 milhões; 53,98%); Secretaria de Estado de Segurança (R\$631,46 milhões; 10,94%); Secretaria de Estado de Educação (R\$345,99 milhões; 7,34%) e Secretaria de Estado de Saúde (R\$301,03 milhões; 5,34%).
- As quatro maiores quedas relativas (em %) foram: Secretaria de Estado de Turismo (63,56%; R\$38,77 milhões); Secretaria de Estado de Envelhecimento Saudável e Qualidade de Vida (57,24%; -R\$19,75 milhões); Secretaria de Estado de Obras (53,98%; R\$2.221,79 milhões) e Vice-Governadoria (50,96%; R\$3,02 milhões).
- Por outro lado, os Órgãos que apresentaram maiores crescimentos absolutos (em R\$) nas Despesas Liquidadas foram: Secretaria de Estado de Transportes (R\$1.295,49 milhões; 35,67%); Secretaria de Estado da Casa Civil (R\$360,97 milhões; 23,86%); Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços (R\$68,96 milhões; 30,16%); Secretaria de Estado de Habitação (R\$R\$66,83 milhões; 29,22%).
- Destaque-se que a Secretaria de Estado de Obras apresentou a maior queda no volume de Despesas Liquidadas, em relação ao ano anterior, e também apresentou a terceira maior queda relativa nessa comparação.
- Destaque-se que os quatro Órgãos que apresentaram os maiores crescimentos no volume de Despesas Liquidadas em relação ao ano anterior também foram os que apresentaram os maiores crescimentos relativos nessa comparação.

IV.2.5.2. Despesas Segundo a Classificação Funcional

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 6ª Edição, a Classificação Funcional segrega as dotações orçamentárias em Funções e Subfunções, buscando responder basicamente à indagação “em que” área de ação governamental a despesa será realizada.

A atual Classificação Funcional foi instituída pela Portaria nº 42/1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, sendo composta de um rol predefinido de Funções e Subfunções, que agregam os gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de Governo. Trata-se de classificação de aplicação comum e obrigatória, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, permitindo a consolidação nacional dos gastos do setor público.

A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público e, em regra, se relaciona com a missão institucional do órgão, por exemplo, Cultura, Educação, Saúde, Defesa, que, de modo geral, guarda relação com as respectivas Secretarias. No exercício de 2015, a alocação dos recursos ocorreu da seguinte forma:

Quadro 85 - Despesa do ERJ por Função

Função	Despesa Liquidada 2015	Variação Real 15/14	Participação %
Encargos Especiais	20.991.681.641,09	-2,79%	28,51%
Previdência Social	13.769.290.976,63	-4,54%	18,70%
Segurança Pública	8.627.506.653,44	5,40%	11,72%
Educação	6.191.359.436,03	-7,24%	8,41%
Transporte	5.215.196.053,44	24,22%	7,08%
Saúde	5.113.957.745,36	-5,79%	6,95%
Judiciária	3.864.205.041,12	7,35%	5,25%
Administração	2.281.138.685,42	-17,10%	3,10%
Essencial à Justiça	1.982.226.849,77	4,63%	2,69%
Legislativa	1.262.567.978,05	-1,22%	1,71%
Urbanismo	893.947.822,08	-66,90%	1,21%
Assistência Social	611.657.835,04	-11,04%	0,83%
Gestão Ambiental	551.655.281,10	-16,72%	0,75%
Saneamento	442.819.262,58	-12,54%	0,60%
Comércio e Serviços	351.967.521,23	-0,65%	0,48%
Ciência e Tecnologia	303.865.540,95	5,73%	0,41%
Agricultura	296.383.066,63	9,65%	0,40%
Habituação	260.085.822,54	37,27%	0,35%

Indústria	199.719.835,39	22,13%	0,27%
Cultura	173.872.086,46	-26,38%	0,24%
Comunicações	75.994.306,71	-60,79%	0,10%
Desporto e Lazer	65.070.288,11	-44,37%	0,09%
Direitos da Cidadania	57.894.563,30	-89,96%	0,08%
Trabalho	23.342.283,15	-23,69%	0,03%
Organização Agrária	20.982.090,06	-25,16%	0,03%
Total	73.628.388.665,68	-4,42%	100%

Fonte: SIG.

Valores históricos e variação real 2015/14, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2015.

Valores ajustados com vistas à conferir o atributo da Comparabilidade à informação contábil produzida, incluindo como despesas orçamentárias, as transferências legais e constitucionais aos Municípios (R\$ 9.987.262.172,04) e o pagamento do contrato de cessão de créditos de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural (R\$ 1.734.969.373,37).

No quadro a seguir, apresenta-se a evolução da Despesa Liquidada nos últimos cinco exercícios financeiros por Função, em termos percentuais - excluídas as Funções "Encargos Especiais" e "Previdência Social", em razão de suas especificidades.

Quadro 86 - Despesa Liquidada por Função 2011-2015

					R\$1,00
Função	2011	2012	2013	2014	2015
Segurança Pública	4.510.688.706	5.590.815.476	6.890.182.909	7.657.171.155	8.627.506.653
Educação	4.807.926.076	5.347.321.603	6.031.106.255	6.243.672.652	6.191.359.436
Transporte	1.955.742.146	2.431.259.216	3.526.581.552	3.927.303.243	5.215.196.053
Saúde	3.836.672.337	4.163.368.083	4.834.667.182	5.077.933.778	5.113.957.745
Judiciária	2.742.549.002	3.060.787.071	3.205.322.577	3.367.352.671	3.864.205.041
Administração	1.547.428.764	1.892.171.437	5.556.724.785	2.574.090.367	2.281.138.685
Essencial à Justiça	1.349.841.089	1.609.213.009	1.565.315.089	1.772.215.761	1.982.226.850
Legislativa	920.071.139	1.034.526.355	1.089.205.941	1.195.619.752	1.262.567.978
Urbanismo	1.443.731.742	1.361.683.590	1.551.296.534	2.526.440.209	893.947.822
Assistência Social	264.396.147	530.443.676	604.787.073	643.167.255	611.657.835
Gestão Ambiental	468.015.510	517.179.125	556.956.945	619.675.894	551.655.281
Saneamento	239.644.280	282.484.690	317.024.482	473.630.112	442.819.263
Comércio e Serviços	240.047.286	257.020.981	289.041.486	331.405.196	351.967.521
Ciência e Tecnologia	220.573.502	220.819.321	268.119.894	268.855.377	303.865.541
Agricultura	193.109.908	194.165.506	206.253.770	252.859.575	296.383.067
Habitação	224.727.674	208.893.210	199.805.665	177.241.812	260.085.823
Indústria	247.026.449	149.608.871	238.973.463	152.970.428	199.719.835
Cultura	175.455.388	161.019.297	177.595.389	220.932.532	173.872.086
Comunicações	225.467.931	253.254.377	309.339.157	181.314.106	75.994.307
Desporto e Lazer	143.344.295	602.714.860	685.008.305	109.415.479	65.070.288
Dir. da Cidadania	270.556.167	345.524.395	474.683.649	539.398.682	57.894.563
Trabalho	25.768.893	24.186.654	23.591.618	28.613.568	23.342.283
Organização Agrária	15.590.371	15.672.418	21.155.748	26.225.051	20.982.090
Total Geral	26.068.374.803	30.254.133.223	38.622.739.469	38.367.504.654	38.867.416.048

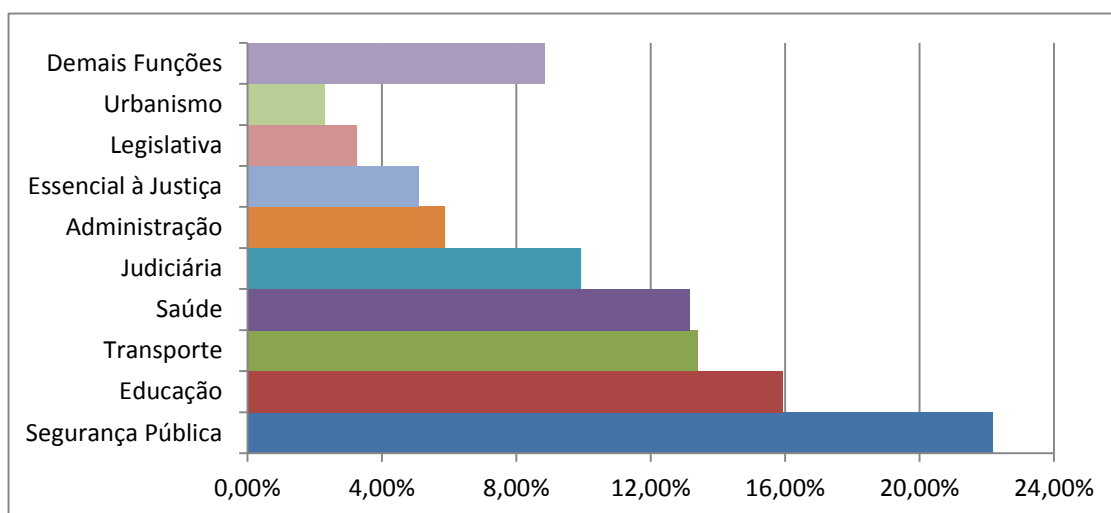
Fonte: SIG.

Foram desconsiderados, para efeitos de comparação, os valores classificados no subelemento de despesa 33704102 (Contribuições para o Fundeb) nos exercícios de 2012 e 2013, para não distorcer a comparação, tendo em vista mudança de critérios na contabilização das transferências para o Fundeb. A partir do exercício de 2013, a Perda Líquida do ERJ passou a ser registrada em conta redutora de receita, não havendo mais a sua execução orçamentária como despesa.

Observa-se que nos últimos exercícios foi priorizada a execução de despesas nas Funções "Segurança Pública" e "Transportes", cujos valores reais aplicados apresentam tendência de crescimento ao longo dos anos.

As Funções "Encargos Especiais" e "Previdência Social" representaram 47,21% das Despesas Liquidadas em 2015. Essas Funções agregam despesas para as quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente do Estado.

Figura 67 - Participação da Despesa Liquidada por Função - 2015



Fonte: SIG.
Exceto "Encargos Especiais" e "Previdência Social"

Desconsiderando as funções "Encargos Especiais" e "Previdência Social", têm-se os seguintes destaques da Liquidação de Despesas por Função comparativamente ao ano anterior, em termos reais:

- Houve redução significativa no volume das Despesas Liquidadas, em relação a 2014, nas Funções "Urbanismo" (R\$1.899,73 milhões; 66,90%), "Direitos da Cidadania" (R\$545,39 milhões; 89,96%), "Educação" (R\$508,03 milhões; 7,24%) e "Administração" (R\$494,78 milhões; 17,10%).
- Em termos relativos, houve reduções significativas nas Funções "Direitos da Cidadania" (89,96%, R\$545,39 milhões), "Urbanismo" (66,90%, R\$1.899,73 milhões); "Comunicações" (60,79%, R\$123,89 milhões) e "Desporto e Lazer" (44,37%, R\$54,56 milhões).

- Por outro lado, as Funções "Habitação" (37,27%, R\$ 74,24 milhões), "Transporte" (24,22%, R\$1.069,14 milhões) e "Indústria" (22,13%, R\$ 38,05 milhões) apresentaram, nessa ordem, os maiores percentuais de aumento da despesa liquidada em relação ao mesmo período.
- Em termos absolutos, destacam-se os aumentos das Despesas Liquidadas nas Funções "Transporte" (R\$1.069,14 milhões, 22,13%), "Segurança Pública" (R\$464,63 milhões, 5,40%) e "Judiciária" (R\$278,07 milhões, 6,24%).

Além das Funções "Educação", "Saúde" e "Segurança Pública"⁵⁴, que, pela sua relevância, serão analisadas como temas em destaque, apresentam-se a seguir os programas executados nas Funções "Transporte", "Assistência Social" e "Urbanismo", igualmente relevantes, seja pelo volume de recursos aportado, seja por sua importância social.

Função Transportes: manteve comportamento ascendente entre 2011 e 2015, superando, inclusive, no último exercício, os gastos com a Função "Saúde". Essa função vem acumulando crescimentos reais anuais desde o exercício de 2011, atrelados principalmente ao aumento observado na Subfunção "Transportes Coletivos Urbanos", em virtude, mais especificamente, do Programa "Expansão e Consolidação das Linhas de Metrô", que concentrou 57,83% dos gastos da Função no exercício de 2015, e 52,30% no quadriênio, em face da realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio2016.

A seguir, serão demonstrados os principais Programas executados:

⁵⁴ Os programas relacionados às funções "Saneamento", "Gestão Ambiental" e "Habitação" foram tratados nos tópicos 6.5 e 6.6 (FECP e Fecam).

Quadro 87 - Execução da função Transporte

R\$1,00

Programas	Despesa liquidada
Expansão e Consolidação das Linhas de Metrô	3.015.795.882
Programa Estadual de Transportes - PET	782.383.386
Bilhete Único	595.359.198
Gestão Administrativa	330.007.775
Pró-Vias	183.175.409
Sistema Rodoviário Estadual	154.689.735
Prog. Integ. Reg. Metrop. - Rio Metrôpole	58.046.012
Transporte Rodoviário Intermunicipal	41.018.674
Melhoria Sistema de Transportes Ferroviário.	34.721.219
Infraestrutura e Urbanização em Municípios	9.596.577
Administração Terminais Rodoviários Estaciona	3.821.916
Operação/Conservação- Bonde de Santa Teresa.	3.433.122
Isenção de Pagmento nos Transport Coletivos	2.483.887
Transporte Hidroviário	504.062
Gestão da Política de Transportes	159.200
Total	5.215.196.053

Fonte: SIG.

Função Assistência Social: com Despesa Liquidada no montante de R\$611,66 milhões, executa ações dedicadas à promoção da inclusão dos destinatários da assistência social, de forma que lhes seja possibilitado o acesso aos bens e serviços sociais básicos. Comparado com o exercício de 2014, apresentou decréscimo de 11,04%, em termos reais. Destaca-se que 55,49% dos recursos alocados nesta Função são advindos do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – FECF.

A seguir, serão demonstrados os principais Programas executados:

Quadro 88 - Execução da função Assistência Social

R\$1

Programas	Despesa liquidada
Programa Rio sem Miséria	204.543.579
Gestão Administrativa	116.742.408
Prog. Morar Seguro Estrat. Habit. Des. Urb. ERJ	63.692.854
Segurança Alimentar e Nutricional	59.929.100
Promoção e Proteção da Criança e Adolescente	43.425.865
Proteção Social Especial de Assist. Social	37.956.626
Proteção Social Básica de Assist. Social	26.508.917
Atendimento Social à População Adulta	25.846.886
Prev, Acolhim e Reinser Dep Subst Psicoativas	15.009.656
Desenvolvimento Social dos Territórios	14.967.943
Programa Gestão Legal	3.034.001
Total	611.657.835

Fonte: SIG.

Em 2015, apenas o projeto "Transferência de Renda às Famílias em Pobreza Extrema – Renda Melhor", respondendo pela totalidade do valor liquidado no Programa "Rio sem Miséria", representou 33,44% dos gastos realizados nessa 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 a continuidade de tais ações. Destaca-se, também, o Programa "Gestão Administrativa", cujo projeto "Pessoal e Encargos Sociais" representou 14,44% das despesas liquidadas na função.

Função Urbanismo: com despesa liquidada no montante de R\$893,95 milhões (2,30% do total das despesas liquidadas no exercício), apresentou uma queda real de 66,90% em relação ao montante de 2014 e englobou a realização dos seguintes Programas:

Quadro 89 - Execução da função Urbanismo

R\$1

Programas	Despesa liquidada
Programa Somando Forças	457.020.033
Prog. Integ. Reg. Metrop. - Rio Metrópole	187.292.471
Recupe Local Atingidas Catástrofes	106.955.510
Urbanização das Comunidades	62.854.435
Gestão Administrativa	31.371.075
Prog. Nac. Desenv. Turismo/PRODETUR-RJ	26.921.402
Sistema Rodoviário Estadual	21.532.896
Total	893.947.822

Fonte: SIG.

Do total liquidado no exercício de 2015, 78,11% (R\$698,23 milhões) dos recursos foram provenientes da Fonte Operações de Crédito através do Tesouro.

As despesas do Programa "Somando Forças" constituíram o principal fator da diminuição observada em relação ao exercício de 2014, em especial pela redução de recursos destinados aos projetos "Implantação de Projetos de infraestrutura e Execução de Obras em Vias Urbanas – Asfalto na Porta e Bairro Novo", que tiveram os montantes reduzidos em 62,89% e 85,75%, respectivamente, quando comparados ao exercício de 2014, em valores atualizados.

Aproximadamente 47% das despesas classificadas na Função e realizadas no período 2011-2015 concentraram-se nos projetos "Implantação de Projetos de Infraestrutura" (R\$1.841,03 milhões) e "Implantação do Arco Metropolitano – PAC-RJ" (R\$1.803,03 milhões).

IV.2.5.3. Despesas segundo a Classificação Programática

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 6ª Edição, toda ação do Governo deve ser estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual (PPA) para o período de quatro anos. Conforme estabelecido no art. 3º da Portaria MOG nº 42/1999, a União, os Estados, o

Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações nela contidos.

Programa é o instrumento de organização da atuação governamental, com função de articular um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

O quadro a seguir demonstra a liquidação de alguns dos principais Programas do Poder Executivo em volumes de recursos definidos no Plano Plurianual 2012-2015:

Quadro 90 - Comparativo PPA e despesa liquidada 2012/2015 por programa

			R\$1
Programa	PPA	Despesa Liquidada 2012-2015	% liq/ppa
Assistência hospitalar e Ambulatorial nas Unidades Públicas de Saúde	10.697.834.084	7.453.821.114	69,68%
Expansão e Consolidação das Linhas de Metrô	8.482.471.364	8.023.287.553	94,59%
Programa Somando Forças	5.126.640.452	3.305.720.392	64,48%
Programa Integrado da Região Metropolitana - Rio Metrópole	5.036.390.077	1.980.552.044	39,32%
Modernização dos Serviços Operacionais do Detran	3.364.910.703	1.975.273.854	58,70%
Estudos e Melhorias nas Rodovias Concessionadas no Estado do RJ	2.918.511.000	-	0,00%
Gestão da "Segurança Pública"	2.906.039.561	1.322.932.009	45,52%
Padrão de Qualidade da Infraestrutura Física da Rede	2.856.857.839	2.285.468.165	80,00%
Urbanização das Comunidades	2.780.439.917	422.414.796	15,19%
Assistência Pré-Hospitalar	2.742.198.432	2.440.398.666	88,99%
Gestão e Fortalecimento da Atenção à Saúde	2.682.325.204	2.929.938.149	109,23%
Saneamento Básico	2.075.280.549	759.015.733	36,57%
Bilhete Único	2.024.569.902	2.071.487.891	102,32%
Sistema Rodoviário Estadual	1.853.744.263	1.133.496.155	61,15%
Atração de Investimento e Atividade Produtiva	1.765.535.731	47.835	0,00%
Copa do Mundo 2014 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016	1.603.812.835	1.279.308.739	79,77%
Programa Estadual de Transportes - PET	1.335.217.848	1.345.221.894	100,75%
Trecho Fluminense das Ferrovias EF-118 e EF-354	1.304.002.000	-	0,00%
Sistema Penitenciário Estruturado	1.277.074.046	1.234.463.559	96,66%
Abastecimento de Água e Esgoto Sanitário na região metropolitana do RJ	1.259.661.662	-	0,00%
Controle de Inundações e Recuperação de Áreas Degradadas	1.122.372.424	1.008.593.762	89,86%
Operacionalização e Desenvolvimento da Rede de Ensino	1.056.938.614	897.365.752	84,90%

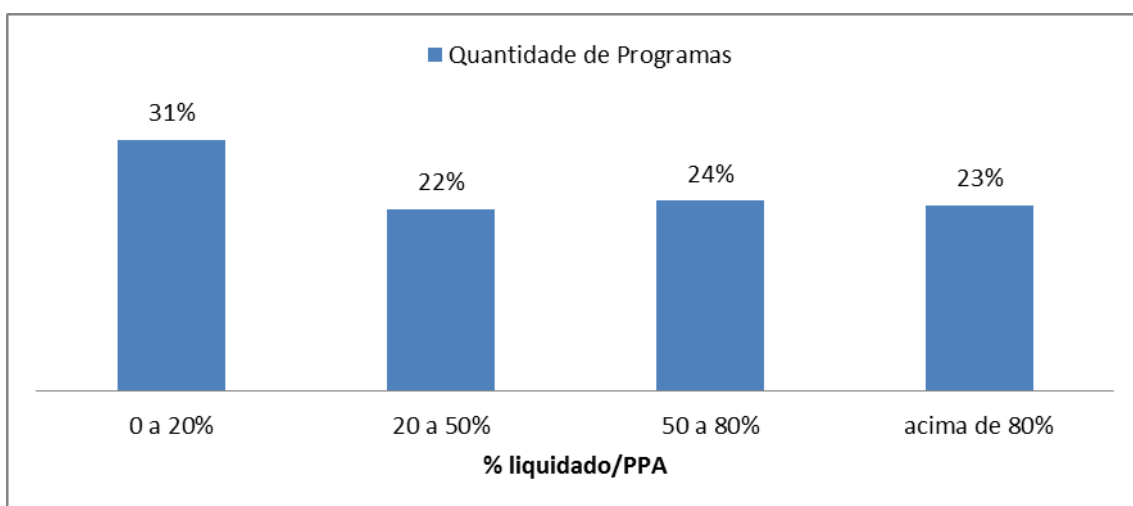
Pacto pelo Saneamento	1.014.905.146	587.333.623	57,87%
Melhoria no Sistema de Transportes Ferroviário	997.196.419	157.684.943	15,81%
Pró-Vias	969.940.094	531.409.094	54,79%
Divulgação das Ações de Governo	931.029.567	787.686.069	84,60%
Modernização da Admin. das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial	901.483.794	191.906.087	21,29%
Programa Estadual de Erradicação da Pobreza Extrema do RJ - Rio Sem Miséria	901.406.365	871.949.966	96,73%
Outros	24.894.683.115	12.962.297.200	52,07%
Total	96.883.473.007	57.959.075.044	59,82%

Fonte: PPA – Lei Estadual nº 6.954/15 (Revisão do Plano Plurianual), Despesa liquidada – SIG. Excluídas do PPA as unidades gestoras do Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, Ministério Público e Tribunal de Contas.

O quadro anterior evidencia situações díspares: Programas que apresentaram execução muito baixa; outros que sequer foram executados nos exercícios do Plano Plurianual-PPA; e também Programas com Despesas Liquidadas em valores próximos aos concebidos no instrumento de planejamento.

Do total dos 187 Programas constantes da atualização do PPA analisado, 18 não chegaram a ser executados e 100 tiveram execução abaixo de 50%. O gráfico a seguir mostra a distribuição da quantidade de Programas por faixa de liquidação de despesas.

Figura 68 - Evolução da Despesa Liquidada por Função 2012-2015



Fonte: PPA – Lei Estadual nº 6.954/15 (Revisão do Plano Plurianual), Despesa liquidada – SIG. Excluídas do PPA as unidades gestoras do Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, Ministério Público e Tribunal de Contas.

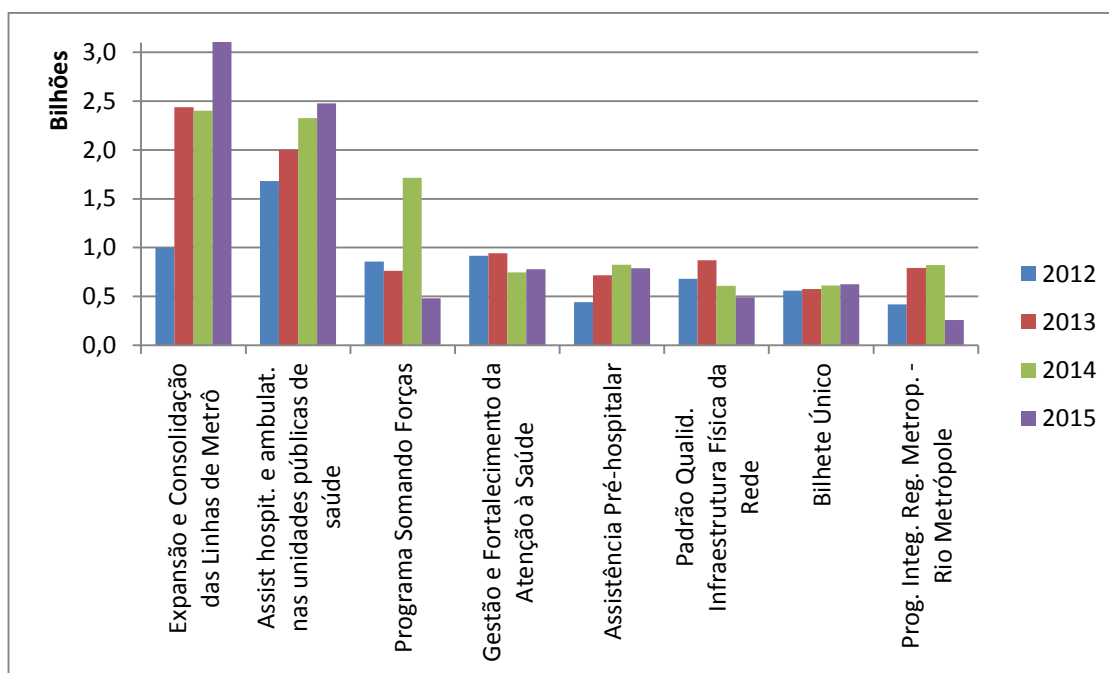
A figura e o quadro a seguir demonstram o comportamento da Despesa Liquidada nos 8 Programas com maior volume de recursos entre 2012 e 2015, período referente ao Plano Plurianual vigente à época:

Quadro 91 - Despesa Liquidada dos principais Programas em Volume de Recursos

Programas	R\$ 1,00			
	2012	2013	2014	2015
Expansão e Consolidação das Linhas de Metrô	793.690.521	2.058.884.845	2.137.687.525	3.033.024.661
Assist hospit. e ambulat. nas unidades públicas de saúde	1.337.608.201	1.690.398.688	2.070.012.641	2.355.801.584
Programa Somando Forças	681.791.108	642.513.294	1.524.395.957	457.020.033
Gestão e Fortalecimento da Atenção à Saúde	729.894.152	796.008.315	663.616.721	740.418.962
Assistência Pré-hospitalar	352.883.306	604.922.555	733.418.660	749.174.145
Padrão Qualid. Infraestrutura Física da Rede	541.444.480	733.832.710	541.753.171	468.437.805
Bilhete Único	444.765.110	485.722.472	545.641.112	595.359.198
Prog. Integ. Reg. Metrop. - Rio Metrópole	334.279.269	669.632.313	731.301.979	245.338.483
Total	5.216.356.147	7.681.915.191	8.947.827.766	8.644.574.870

Fonte: SIG.

Nota: Excluídos os Programas "Encargos Especiais" do Estado, "Gestão Administrativa" e "Previdência Social".

Figura 69 - 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".

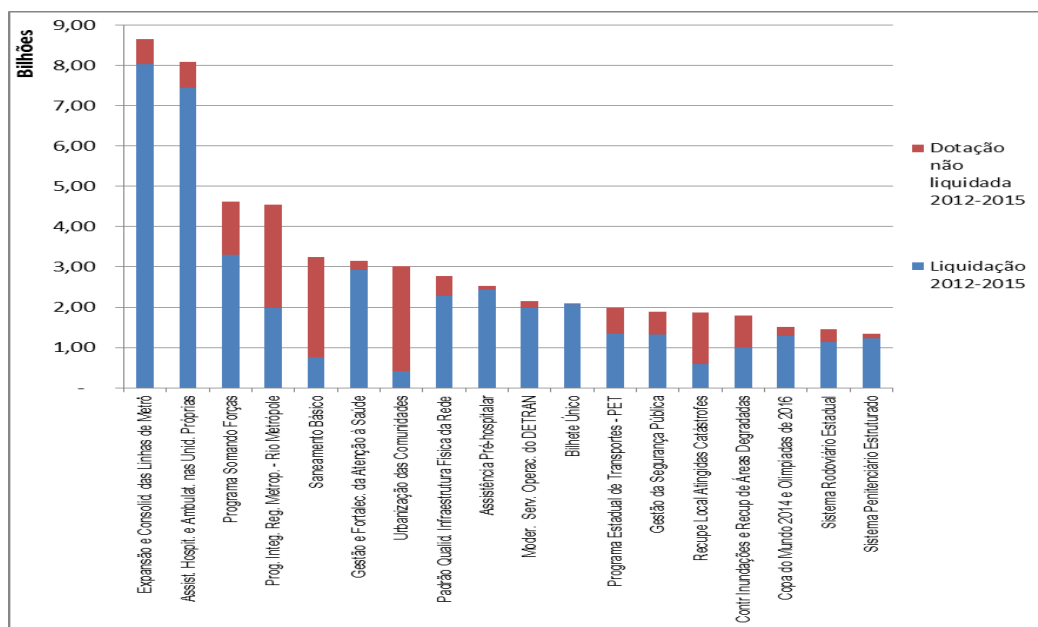
Valores atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2015.

O programa "Expansão e Consolidação das Linhas de Metrô" apresentou o maior montante de despesas liquidadas no quadriênio (R\$8.023,29 milhões), e o "Programa Integrado da Região Metropolitana - Rio Metrôpole", o menor dentre os dez selecionados (R\$1.980,55 milhões).

A Constituição Federal estabelece o planejamento estatal em três níveis integrados, prevendo, além do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (contendo as metas e prioridades da Administração) e a Lei Orçamentária Anual (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:

Figura 70 - 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

(31,64%). Considerando-se as 18 maiores dotações de 2012-2015 somadas, 5 delas apresentaram execução inferior a 60% do valor proposto. D'outro turno, os recursos destinados ao Bilhete Único foram 99,61% liquidados, com variação de +22,68% desde 2012, primeiro exercício do Plano Plurianual.

Houve alguns descompassos 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 5ª e 7ª maiores dotações, ocuparam apenas a 19ª e 28ª posições no ranking de despesas liquidadas em valores absolutos, fato que possivelmente gerou implicações nos resultados dos programas.

IV.2.5.4. Despesas Segundo a 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 e as de capital realizadas pelo Governo do ERJ assim se apresentaram ao término do exercício:

Quadro 92 - Despesa por categoria econômica e grupo de despesa

Categoria Econômica/Grupo de Despesa	Despesa Liquidada	R\$1	
		Participação %	Var. real % 15/14
DESPESAS CORRENTES	63.534.768.312,30	86,29%	-2,42%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	3.834.758.585,53	5,21%	10,97%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	40.553.463.151,20	55,08%	-3,97%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	19.146.546.575,57	26,00%	-1,43%
DESPESAS DE CAPITAL	10.093.620.353,38	13,71%	-15,34%
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	3.450.265.350,60	4,69%	-6,44%
INVERSÕES FINANCEIRAS	40.311.560,01	0,05%	-57,50%
INVESTIMENTOS	6.603.043.442,77	8,97%	-18,89%
TOTAL	73.628.388.665,68	100,00%	-4,42%

Fonte: SIG.

Nota: excluídas as despesas intraorçamentárias. Valores históricos e variação real 2015/14, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2015.

Valores ajustados a com vistas à conferir o atributo da Comparabilidade à informação contábil produzida, incluindo como despesas orçamentárias, as transferências legais e constitucionais aos Municípios (R\$ 9.987.262.172,04) e o pagamento do contrato de cessão de créditos de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural (R\$ 1.734.969.373,37).

IV.2.5.4.1. Despesas Correntes

As despesas correntes são aquelas relacionadas com a manutenção das atividades desenvolvidas pelo estado para prestar serviços ao cidadão. No exercício de 2015, foi executado o valor de R\$ 63.534.768.312,30 (sessenta e três bilhões, quinhentos e trinta e quatro milhões, setecentos e sessenta e oito mil, trezentos e doze reais e trinta centavos), nos grupos apresentados a seguir:

IV.2.5.4.1.1. Pessoal e Encargos

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 2015, a execução de despesas nesse grupo atingiu R\$19.146,55 milhões, equivalentes a 26% do total de despesa liquidada no exercício. Comparando-se com a execução do exercício anterior, a despesa atinente a pessoal e encargos sociais apresentou uma diminuição de 1,43%, em termos reais.

A execução das despesas desse grupo, discriminada por função de governo, pode ser assim demonstrada:

Quadro 93 - Pessoal e Encargos Sociais por função

	R\$1,00
Função	Despesa liquidada
Segurança Pública	6.674.585.423
Educação	4.303.516.942
Judiciária	2.488.196.001
Essencial à Justiça	1.487.957.732
Legislativa	1.089.757.345
Administração	1.064.047.308
Saúde	1.001.964.926
Transporte	214.390.499
Agricultura	167.332.293
Outras funções	654.798.106
Total	19.146.546.576

Fonte: SIG.

As funções "Segurança Pública", com R\$ 6.674.585.423 (seis bilhões, seiscentos e setenta e quatro milhões, quinhentos e oitenta e cinco mil, quatrocentos e vinte e três reais), "Educação" com R\$ 4.303.516.942 (quatro bilhões, trezentos e três milhões, quinhentos e dezesseis mil, novecentos e quarenta e dois reais) e "Judiciária", com R\$ 2.488.196.001 (dois bilhões, quatrocentos e oitenta e oito milhões, cento e noventa e seis mil, e um real) foram responsáveis pela execução de 70,33% da despesa total realizada neste grupo.

Vale registrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe limites para gastos com pessoal para todos os Poderes/Órgãos. A análise destes limites está sendo tratada no tópico V.3 deste relatório.

Registre-se que não estão computadas nestes montantes, as despesas de pessoal das OSS – Organizações Sociais de Saúde, conforme evidenciado no tópico V.3.

IV.2.5.4.1.2. 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 2015, apresentou um crescimento real de 10,97% em relação ao exercício de 2014, decorrente, em grande medida, do aumento das despesas com serviço da dívida interna, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 94 - Juros e Encargos da Dívida por subfunção

		R\$1
Juros e Encargos da Dívida		Despesa liquidada
Serviço da Dívida Interna		1.927.958.772
Refinanciamento da Dívida Interna		1.694.153.683
Serviço da Dívida Externa		209.330.411
Administração Geral		3.315.719
Total		3.834.758.586

Fonte: SIG

Aspectos relacionados à dívida interna e à externa estão sendo abordados no tópico V.4 deste relatório.

IV.2.5.4.1.3. Outras Despesas Correntes

Neste grupo estão contempladas as despesas com o custeio da máquina administrativa do Estado do Rio de Janeiro e outras 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 nesse grupo, ao final do exercício de 2015, apresentaram a seguinte composição:

Quadro 95 - Outras despesas correntes

R\$ 1,00	
Função	Despesa liquidada
Previdência Social	13.727.809.733
Encargos Especiais	13.720.691.705
Saúde	4.047.890.095
Educação	1.795.157.950
Segurança Pública	1.729.951.368
Judiciária	1.282.990.075
Administração	1.176.963.558
Demais	3.072.008.666
Total	40.553.463.150

Fonte: SIG.

O grupo de despesas apresentou queda real de 3,97% em relação ao exercício de 2014, já ajustados os valores relativos às transferências aos municípios de 2014 e do pagamento do contrato de cessão de créditos de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural, para anular os efeitos da metodologia de contabilização,

conforme já evidenciado. Dentro do grupo, além dos Encargos Sociais, destacam-se as funções "Previdência Social" e "Saúde", que responderam por 43,83% das suas despesas.

IV.2.5.4.2. Despesas de Capital

As despesas de capital são aquelas afetas à expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental. No exercício de 2015, foi executado o valor de R\$ 10.093.620.353,38 (dez bilhões, noventa e três milhões, seiscentos e vinte mil, trezentos e cinquenta e três reais e trinta e oito centavos), nos grupos apresentados a seguir:

IV.2.5.4.2.1. 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.

Os investimentos representaram 8,97% do total das despesas liquidadas no exercício e 65,42% do grupo e foram direcionados para as seguintes funções:

Quadro 96 - Investimentos por função

R\$ 1,00	
Função	Despesa liquidada
Transporte	4.069.465.837
Urbanismo	862.052.282
Saneamento	442.819.263
Gestão Ambiental	373.104.007
Segurança Pública	222.969.862
Indústria	95.712.688
Judiciária	93.018.965
Educação	92.100.314
Ciência e Tecnologia	82.557.251
Saúde	53.850.820
Outras funções	215.392.155
Total	6.603.043.443

Apenas as funções "Transporte" e "Urbanismo" concentraram aproximadamente 74,69% das despesas liquidadas no grupo, com ênfase em projetos de expansão de linhas do metrô, no primeiro caso, e de execução de obras em vias urbanas – "Implantação de Projetos de Infraestrutura" e "Implantação do Arco Metropolitano", no segundo.

IV.2.5.4.2.2. 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 0,05% do total das despesas liquidadas no exercício e 0,40% das despesas de capital, e houve redução de 57,50% (R\$57,3 milhões), em termos reais, em relação a 2014, 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:

Quadro 97 - Inversões financeiras por elemento de despesa

R\$1	
Elemento de despesa	Despesa liquidada
Concessão de Empréstimos e Financiamentos	22.426.812
Aquisição de Imóveis	17.305.804
Aquisição de Produtos Para Revenda	567.035
Constituição ou Aumento de Cap. de Empresa	11.318
Aquisição de Títulos Repres. de Capital Já Integralizado	592
Total	40.311.560

Fonte: SIG.

Em consulta ao SIG, observa-se que as despesas com "Aquisição de Imóveis" e "Concessão de Empréstimos e Financiamentos" apresentaram queda de, respectivamente, R\$44.758 e R\$2.908 milhões em relação a 2014, valendo destacar que, no último caso, nos três primeiros exercícios do quadriênio 2011-2014 essas despesas mantiveram-se em ascensão.

IV.2.5.4.2.2. Amortização da Dívida

Neste grupo concentram-se as despesas referentes ao pagamento do principal da dívida contratual interna e externa tendo, em 2015, apresentado a seguinte distribuição:

Quadro 98 - Amortização da Dívida por subfunção

R\$1	
Subfunção	Despesa liquidada
Refinanciamento da Dívida Interna	2.202.696.273
Serviço da Dívida Interna	1.101.501.083
Serviço da Dívida Externa	135.642.840
Administração Geral	9.872.039
Total	3.449.712.236

Fonte: SIG.

No exercício de 2015, as despesas desse grupo representaram 4,69% do total da despesa liquidada e 34,18% das despesas de capital, apresentando queda de 6,44% (R\$249,7 milhões) em relação a 2014, em termos reais.

Aspectos relacionados à dívida interna e à externa estão sendo abordados no tópico V.4 deste relatório.

IV.2.5.5. Despesas Segundo as Fontes de Recursos

O presente item foi abordado sem considerar os ajustes decorrentes da metodologia de contabilização das transferências legais e constitucionais aos Municípios, no montante de R\$ 9.987.262.172,04 (nove bilhões, novecentos e oitenta e sete milhões, duzentos e sessenta e dois mil, cento e setenta e dois reais e quatro centavos), do pagamento do contrato de cessão de créditos de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural, no valor de R\$ 1.734.969.373 (um bilhão, setecentos e trinta e quatro milhões, novecentos e sessenta e nove mil, trezentos e setenta e três reais), uma vez que não acarretam impacto na análise.

IV.1.5.5.1. Fontes de Recursos Não Vinculados

As fontes que compõem os recursos não vinculados financiaram 75,14% das despesas liquidadas no exercício de 2015, e podem ser assim demonstradas:

Quadro 99 - Despesas por fontes de recursos não vinculados

		R\$1
Fontes de recurso		Despesa liquidada
00 - Ordinários Prov. Impostos		22.158.714.473
01 - Ordinários Não Prov. Impostos		5.648.586.997
06 - Fundo de Participação dos Estados		930.927.385
07 - Demais Transf. União Prov. Imp.		552.629.989
10 - Arrecadação Própria - Adm. Ind.		16.654.660.362
98 - Outras Receitas da Adm. Indireta		4.862.374
99 - Outras Receitas da Adm. Direta		566.161.257
Total		46.516.542.836

Fonte: SIG.

Dos recursos não vinculados, 47,64% foram executados por recursos ordinários provenientes de impostos. O quadro a seguir destaca que a execução das funções "Segurança Pública", "Saúde", "Judiciária" e "Educação", em conjunto, representou 61,26% das receitas liquidadas nessa fonte.

Quadro 100 - Recursos ordinários de impostos por função – fonte 00

		R\$1
Função		Despesa liquidada
Segurança Pública		5.662.999.011
Saúde		2.809.699.081
Judiciária		2.601.659.816
Educação		2.499.835.960
Encargos Especiais		2.212.208.215
Essencial à Justiça		1.794.418.856
Administração		1.770.762.369
Legislativa		1.245.662.761
Transporte		412.328.113
Ciência e Tecnologia		240.955.647
Demais funções		908.184.644
Total		22.158.714.473

Fonte: SIG

IV.1.5.5.2. Fontes de Recursos Vinculados

As fontes de recursos vinculados financiaram 24,86% das despesas liquidadas no exercício de 2015, e podem ser assim demonstradas:

Quadro 101 - Despesa por fontes de recursos vinculados

R\$1		
Fontes	Despesa liquidada	Participação %
04 - Indenização pela Extração de Petróleo	2.112.117.614	13,72%
05 – Salário-Educação	470.180.467	3,06%
11 - Oper. de Crédito através do Tesouro	5.113.313.788	33,23%
12 - Convênios - Adm. Direta	84.949.836	0,55%
13 - Convênios - Adm. Indireta	99.368.710	0,65%
14 - Convênios PAC - Adm. Direta	119.907.671	0,78%
15 – Fundeb	2.520.593.954	16,38%
16 - Convênios PAC - Adm. Indireta	130.812.032	0,85%
18 - Convênios Intraorçament - Adm. Direta	28.953.076	0,19%
19 - Conv. Intraorçament - Adm. Indireta	38.322.802	0,25%
20 - Ressarc. de Pessoal - Área de Seg.	79.646.739	0,52%
21 – Op. de Créd. Dest. Ações M Ambiente	124.145.284	0,81%
22 - Adicional do ICMS - Fecp	2.562.598.295	16,65%
23 - Contratos Intraorç. Gestão de Saúde	339.296.852	2,20%
24 - Transf Vol. União não Ref. Convênios	99.522.226	0,65%
25 - Sistema Único de Saúde	735.918.172	4,78%
26 – CIDE	17.568.000	0,11%
90 - Fundos Dep. Judiciais - Lei 11.429/06	539.618.041	3,51%
91 - Dep. Jud. e Extrajudiciais nãoTrib. - LC 147/2013	156.261.602	1,02%
95 - Retorno de Empr. Progr. Fomento Agropec. e Tecnológ.	6.997.481	0,05%
96 - Multa Infr. Cód. Defesa do Consumidor	840.282	0,01%
97 - Conservação Ambiental	8.681.359	0,06%
Total Geral	15.389.614.284	100,00%

Fonte: SIG.

Observa-se que 33,23% das fontes de recursos vinculados foram executados por "Operações de Crédito através do Tesouro" (código 11). No período 2011-2014, a participação dessa fonte de recursos no total de despesas custeadas com recursos vinculados saltou de 11,72% (2011) para o atual percentual, tornando-se a quarta principal

fonte de custeio das despesas estatais, atrás apenas das fontes não vinculadas 00 (Ordinários Provenientes de Impostos), 01 (Ordinários Não Provenientes de Impostos) e 10 (Arrecadação Própria - Administração Indireta).

Das despesas custeadas com os recursos de operações de crédito, a maior parte foi dirigida às funções "Transporte" (79,00%) e "Urbanismo" (13,66%), em especial para a execução de obras e instalações, no montante de aproximadamente cerca de R\$ 2.500.000.000 (dois bilhões, quinhentos milhões, de reais) e R\$ 435.000.000 (quatrocentos e trinta e cinco milhões de reais), respectivamente.

Outros aspectos relacionados aos recursos de operações de crédito serão avaliados no tópico V.4.2.

IV.3. Gestão Financeira

Os indicadores que servirão de suporte para a avaliação da gestão financeira são obtidos a partir da análise do Balanço Financeiro, no qual são demonstradas 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 transferidos 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.

O Corpo Instrutivo procedeu a expurgos de valores intraorçamentários, no montante de R\$58.789,80 milhões, inerentes ao exercício de 2015, conforme informação constante no Volume 02 deste processo, bem como no montante de R\$70.950,27 milhões, inerentes ao exercício de 2014 (Contas do Governo do exercício de 2014), possibilitando a comparabilidade entre os períodos.

O Balanço Financeiro consolidado e resumido, de acordo com o modelo estabelecido no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (parte V), pode ser assim demonstrado:

Quadro 102 - Balanço financeiro consolidado e resumido

R\$1,00			
Ingressos		Dispêndios	
Especificação	2015	Especificação	2015
Receita orçamentária	61.654.165.717	Despesa orçamentária	65.978.034.654
Transferências financeiras recebidas	-	Transferências financeiras concedidas	-
Recebimentos extraorçamentários	36.389.144.870	Pagamentos extraorçamentários	33.208.680.978
Saldo em espécie do exercício anterior	8.938.830.224	Saldo em espécie para o exercício seguinte	7.795.425.179
Total	106.982.140.811	Total	106.982.140.811

Fonte: Volume 02 e Siafem.

De acordo com o quadro acima, verifica-se que a despesa orçamentária superou a receita orçamentária em R\$4.323,87 milhões, enquanto os recebimentos extraorçamentários superaram os pagamentos extraorçamentários em R\$3.180,46 milhões.

O saldo em espécie do exercício anterior confere com o saldo do Balanço Financeiro constante das Contas do Governo do exercício de 2014, 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.

IV.3.1. 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).

A seguir, será realizada a análise do subgrupo, sendo evidenciadas as maiores participações em relação ao respectivo valor total.

Quadro 103 - Caixa e Equivalentes de Caixa

						R\$ 1,00
Disponível	2014 (*)	AV %	2015	AV %	Diferença 2015-2014	AH%
Caixa	37.625	0,00%	37.323	0,00%	(302)	-0,80%
Conta Única do Tesouro Estadual - CUTE	969.055.740	10,84%	893.802.424	11,47%	(75.253.316)	-7,77%
Bancos Conta Movimento	1.010.345.736	11,30%	801.239.006	10,28%	(209.106.730)	-20,70%
Aplicações Financeiras	6.260.276.771	70,03%	5.725.312.469	73,44%	(534.964.302)	-8,55%
Invest. RPPS em segmento de R.F.	514.212.149	5,75%	308.154.672	3,95%	(206.057.477)	-40,07%
Rede arrecadadora	120.104.031	1,34%	36.617.426	0,47%	(83.486.605)	-69,51%
Recursos não vinculados	1.376.600	0,02%	2.877.325	0,04%	1.500.725	109,02%
Depósitos a disposição do Judiciário – pagamento de precatórios	63.421.572	0,71%	27.384.533	0,35%	(36.037.039)	-56,82%
Total	8.938.830.224	100,00%	7.795.425.179	100,00%	(1.143.405.045)	-12,79%

Fonte: Volume 02 e Siafem.

AV – análise vertical.

AH - análise horizontal 2015/2014.

(*) Saldos de 2014 obtidos a partir das CG 2014.

Os valores anteriormente evidenciados guardam paridade com os registrados no subgrupo Caixa e Equivalentes de Caixa no Ativo Circulante do Balanço Patrimonial.

O saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa sofreu um decréscimo de 12,79% em relação a 2014, decorrente principalmente da variação negativa de 8,55% nas “Aplicações Financeiras”. Este item representa 73,44% do Caixa e Equivalentes de Caixa e seu valor é composto pelas contas poupança e fundo de aplicação financeira.

Da análise do resultado financeiro e do fluxo de caixa realizada no tópico IV.3.3, verificou-se que o decréscimo do disponível foi gerado principalmente pela redução de ingressos com a alienação de bens, considerando que o fluxo de caixa líquido das atividades de investimentos evidencia um resultado deficitário.

IV.3.1.1. Caixa

As disponibilidades em caixa importaram em R\$37,32 mil. Deste montante, 76,92% se referem a valores pertencentes à LOTERJ, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 104 - Disponibilidade em caixa por entidades

Entidades/órgãos	R\$1,00	
	R\$	Part.
Loterj	28.710	76,92%
Riotrilhos	7.520	20,15%
Central	1.093	2,93%
Total	37.323	100,00%

Fonte: Siafem.

IV.3.1.2. Bancos Conta Movimento

As disponibilidades em bancos importaram em R\$1.695,04 milhões, registradas nas seguintes contas:

Quadro 105 - Disponibilidade em bancos conta movimento

Banco	R\$ 1,00			
	2014 (A)	2015 (B)	Diferença (B-A)	Variação %
Conta Única Tesouro Estadual (CUTE)	969.055.740	893.802.424	(75.253.316)	-7,77%
Banco Itaú	31.504	31.504	-	0,00%
Banco Bradesco	969.024.236	534.689.432	(434.334.804)	-44,82%
CUTE – Segregação de recursos entre fases	-	359.081.489	359.081.489	-
Bancos Conta Movimento - Outros	1.010.345.736	801.239.006	(209.106.730)	-20,70%
Banco Itaú	33.368.990	35.664.643	2.295.653	6,88%
Banco Bradesco	298.630.647	194.859.154	(103.771.493)	-34,75%
Banco do Brasil	587.783.476	427.217.315	(160.566.161)	-27,32%
Caixa Econômica Federal	85.240.268	139.319.606	(54.079.338)	63,44%
Banco Santander	55.411	19.608	(35.803)	-64,61%
HSBC Bank Brasil	-	1.311	1.311	-
Conta Centralizadora – reflexo (*)	5.266.944	4.157.368	(1.109.576)	-21,07%
Total	1.979.401.477	1.695.041.431	(284.360.046)	-14,37%

Fonte: Siafem.

(*) Conta centralizadora – reflexo: resultado da diferença entre R\$157.699.594 (conta 111110398) e R\$153.542.226 (conta 111110399).

A Conta Única do Tesouro Estadual, que em 2014 representava 48,96% dos recursos depositados, atualmente representa 52,73% deste montante. As demais contas representam 47,27% do grupo, com destaque àquelas cadastradas no Banco do Brasil, Bradesco e na Caixa Econômica Federal, que juntas representam 44,92% da disponibilidade em bancos.

IV.3.1.3. Aplicações Financeiras

As aplicações financeiras totalizaram o montante de R\$5.725,31 milhões, assim distribuído:

Quadro 106 - Aplicações financeiras

		R\$1,00
Títulos	R\$	Part.
Poupança	568.584.350	9,93%
Fundo de aplicação	5.156.728.118	90,07%
Total	5.725.312.468	100,00%

Fonte: Volume 02 e Siafem.

As aplicações financeiras encontram-se distribuídas entre as unidades gestoras abaixo relacionadas:

Quadro 107 - Aplicações financeiras por UG

		R\$ 1,00		
Unidades gestoras		2014 (A)	2015 (B)	Variação (B-A)
Tesouro (sem as contas "A" e "B")	999900	3.169.654.014	2.158.277.076	(1.011.376.938)
Tribunal de Justiça	30100	393.758.224	546.266.568	152.508.344
Fundo Especial do TJ	36100	491.691.990	504.184.234	12.492.244
Tesouro conta "B"	999900	318.979.071	284.387.532	(34.591.539)
Tesouro conta "A"	999900	182.404.121	99.575.753	(82.828.368)
Fundo Estadual de Saúde	296100	262.060.969	201.357.121	(60.703.848)
Demais Unidades Gestoras		1.441.728.381	1.931.264.185	489.535.804
Total		6.260.276.771	5.725.312.469	(534.964.302)

Fonte: Volume 02 e Siafem.

Dos valores apresentados, destaca-se o aumento no valor das aplicações financeiras em "Demais Unidades Gestoras", no total de R\$489,54 milhões, e a diminuição do valor dessas aplicações do Tesouro em R\$1.011,38 milhões.

Importante destacar que 6,71% do saldo de aplicações financeiras em 2015 referem-se aos recursos vinculados às contas A e B, sofrendo, respectivamente, variações negativas de R\$82,83 milhões e R\$34,59 milhões em relação ao exercício de 2014, o que será detalhado no tópico a seguir.

IV.3.1.4. Contas "A" e "B"

Conforme detalhado pelo Corpo Instrutivo, em seu Relatório, as contas "A" e "B" foram criadas em 1997, para atender o seguinte:

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 mencionado, 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 obrigações de valores que foram restituídos até o exercício de 2014.

Portanto, em decorrência dos aditamentos realizados, o Estado do Rio de Janeiro assumiu, perante o Rioprevidência, obrigações de valores que foram restituídos até o exercício de 2014.

No exercício de 2015 não foram identificados novos saques, tampouco, restituições de valores nas contas "A" e "B", ou seja, não foram realizados no período novos aditamentos aos contratos.

O Corpo Instrutivo destacou, ainda, que não foram encaminhados os valores do principal e dos encargos das Contas "A" e "B", relativos ao exercício de 2015, conforme determinado nas Contas do Governo do exercício de 2014, cuja análise está sendo procedida no Capítulo X. É necessário o encaminhamento dos controles atualizados, nas próximas Contas do Governo, permitindo o acompanhamento da movimentação dessas contas, demonstrando se houve novos aditivos, permitindo saques e as respectivas recomposições, assim como a evolução dos valores do principal e dos encargos ocorridos a cada ano.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

O quadro a seguir evidencia a evolução dessas contas nos últimos seis exercícios (2010-2015), com os valores devidamente atualizados, de forma a permitir sua comparação:

Quadro 108 - Evolução das contas "A" e "B" (2011 – 2015)

Exercícios	R\$ 1,00	
	Conta A	Conta B
2010	208.551.254,09	822.041.239,19
2011	208.782.378,42	1.277.925.002,52
2012	260.211.720,10	575.497.728,90
2013	255.319.836,57	416.251.990,92
2014	205.016.817,26	358.521.584,86
2015	99.576.065,96	284.388.343,41

Fonte: Siafem

Verificou-se uma redução dos recursos em bancos e aplicações financeiras da conta A, de R\$82,83 milhões e uma redução nos saldos da conta B de R\$34,59 milhões, conforme a tabela a seguir (comparação em termos nominais):

Quadro 109 - Comparativo 2014/2015

R\$1,00

Conta	2014			2015			Variação
	Bancos C. M.	Aplic. fin.	Total	Bancos C. M.	Aplic. fin.	Total	
A	893	182.404.121	182.405.014	313	99.575.753	99.576.066	(82.828.948)
B	297	318.979.071	318.979.368	811	284.387.532	284.388.343	(34.591.025)

Fonte: CG 2014 e Siafem.

IV.3.1.5. Rede Arrecadadora

Nessa conta transitória, onde são registrados os créditos repassados pelos agentes arrecadadores para oportuna transferência às contas bancárias específicas, foram registrados valores da ordem de R\$36,62 milhões, que podem ser assim discriminados:

Quadro 110 - Demonstrativo dos créditos repassados

R\$1

Contas	Total	Part.
Cota própria	25.230.131	68,90%
Fecp	2.157.731	5,89%
Cota municípios ICMS/ICM	3.955.906	10,80%
Cota Fundeb/Estado	4.556.302	12,44%
Transf. Fundeb/IPVA município	31.508	0,09%
Rioprevidência	5.615	0,02%
Cota municípios IPVA	680.234	1,86%
Total	36.617.426	100,00%

Fonte: Volume 02 e Siafem.

IV.3.2. Dívida Flutuante

De acordo com o conceito extraído da Lei Federal nº 4.320/64, a dívida fluante 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).

Em 31.12.15, a dívida fluante alcançou o montante de R\$8.109,08 milhões, mostrando um aumento na comparação com o saldo observado no final de 2014, de 60,33% em termos nominais, conforme composição e movimentação evidenciadas no quadro a seguir:

Quadro 111 - Dívida flutuante – 2014/2015

Componentes	Saldo em 31.12.14	Movimento			Saldo em 31.12.15	AV	Variação
		Inscrição	Pagamento	Baixas			
Restos a pagar	3.531.319.904	5.773.753.612	(2.944.954.647)	(282.761.170)	6.077.357.698	74,95%	72,10%
De exercícios anteriores	3.531.319.904	-	(2.944.954.647)	(282.761.170)	303.604.086	3,74%	-91,40%
Do exercício de 2015	-	5.773.753.612	-	-	5.773.753.612	71,20%	-
Serviço da dívida a pagar	3.252.753	285.809.895	(3.234.688)	(18.065)	285.809.895	3,52%	8686,71%
Dívida Interna	3.252.753	285.809.895	(3.234.688)	(18.065)	285.809.895	3,52%	8686,71%
Dívida Externa	-	-	-	-	-	0,00%	-
Sentenças Judiciais	34.264.955	6.440.205	(5.094.350)	(123.849)	35.486.961	0,44%	3,57%
Depósitos	1.453.397.299	27.582.315.340	(27.131.649.698)	(220.280.239)	1.683.782.702	20,76%	15,85%
Consignações	1.014.415.935	9.198.923.286	(8.870.048.118)	(220.058.467)	1.123.232.636	13,85%	10,73%
DDO	438.981.363	18.383.392.054	(18.261.601.580)	(221.772)	560.550.066	6,91%	27,69%
Credores, ent. e Ag.	35.445.890	24.120.456	(32.927.350)	-	26.638.995	0,33%	-24,85%
Total da Dívida Flutuante	5.057.680.801	33.672.439.507	(30.117.860.734)	(503.183.324)	8.109.076.251	100,00%	60,33%

Fonte: Volume 02 e Siafem.

O aumento da dívida flutuante ocorreu em virtude, basicamente, de o total das inscrições dos Restos a Pagar, efetuadas no exercício, terem sido superiores aos pagamentos e baixas de exercícios anteriores, ocasionando um aumento de 72,10% neste componente.

Como observado no ano anterior, o saldo dos restos a pagar continuaram respondendo pela parcela mais significativa (74,95%) da dívida flutuante ao final do exercício de 2015.

IV.3.2.1. Restos a Pagar

São considerados Restos a Pagar as despesas legalmente empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas (RPP) das não processadas (RPNP). De acordo com 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 2015, os Restos a Pagar inscritos no exercício e de exercícios anteriores podem ser assim demonstrados:

Quadro 112 - Estoque de RP

			R\$1,00
Restos a Pagar	2014	2015	Variação (%)
Processados	3.157.236.502	6.021.153.136	90,71%
Do exercício	2.921.616.103	5.719.333.772	95,76%
De exercícios anteriores	235.620.399	301.819.364	28,10%
Não processados	374.083.402	348.454.662	-6,85%
Do exercício	374.083.402	346.669.940	-7,33%
De exercícios anteriores	-	1.784.722	-
Total	3.531.319.904	6.369.607.798	80,37%

Fontes: CG 2014, Volume 02 e Siafem.

O saldo final dos Restos a Pagar em 31.12.15 totalizou R\$6.369,61 milhões, distinguindo-se em Restos a Pagar de 2015 (R\$6.066,00 milhões) e Restos a Pagar de exercícios anteriores (R\$303,60 milhões).

Em relação a 2014, o estoque de Restos a Pagar em 2015 apresentou um crescimento de R\$2.838,29 milhões (80,37%), devido, conforme já mencionado acima, às inscrições terem sido maiores que os pagamentos e cancelamentos de restos a pagar do exercício.

No tocante aos poderes, a distribuição do saldo de Restos a Pagar pode ser assim demonstrada:

Quadro 113 - Estoque de RP por poder

		R\$1
Órgão	2015	
Poder Executivo	5.932.146.197	
Poder Legislativo	110.363.918	
Poder Judiciário	205.381.386	
Ministério Público	121.716.297	
Total	6.369.607.798	

Fonte: Volume 02 e SIG.

Os Restos a Pagar referem-se principalmente a despesas com fornecedores e credores, que representam 65,53% do total, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 114 - Restos a pagar por categoria de gastos

R\$1

Conta	Valor	Part.
Fornecedores e credores	4.174.097.053	65,53%
Pessoal a pagar	1.153.451.993	18,11%
Encargos sociais a recolher	330.760.291	5,19%
Outras obrigações	362.843.800	5,70%
Restos a pagar não processados	348.454.662	5,47%
Total	6.369.607.798	100,00%

Fonte: Siafem.

Restos a Pagar inscritos no exercício de 2015

No exercício de 2015, foi inscrito em Restos a Pagar o montante de R\$6.066,00 milhões, assim demonstrado:

Quadro 115 - Restos a Pagar inscritos em 2015

R\$1,00

Poder/órgão	RPP	RPNP	Total inscrito
Poder Executivo	5.490.680.164	140.851.966	5.631.648.256
Poder Legislativo - Alerj	56.425.185	4.171.768	60.480.827
Tribunal de Contas	41.533.273	5.709.252	47.242.525
Poder Judiciário	105.355.120	99.703.420	205.058.540
Ministério Público	25.340.030	96.233.533	121.573.563
Total	5.719.333.772	346.669.940	6.066.003.712

Fonte: Volume 02 e SIG.

A seguir, será apresentada a inscrição de RP por função de governo:

Quadro 116 - Restos a Pagar inscritos por função

R\$1,00

Função	Processados	Não processados	Total	Part.%
10 Saúde	1.583.528.265	24.462.525	1.607.990.789	26,51%
06 Segurança Pública	953.929.383	65.686.018	1.019.615.401	16,81%
12 Educação	935.047.216	3.929.807	938.977.023	15,48%
28 Encargos Especiais	381.283.984	-	381.283.984	6,29%
19 Ciência e Tecnologia	249.845.469	-	249.845.469	4,12%
18 Gestão Ambiental	232.445.238	4.488.368	236.933.605	3,91%
26 Transporte	222.031.607	7.126.307	229.157.914	3,78%
04 Administração	192.268.742	1.953.817	194.222.559	3,20%
Demais Funções	968.953.869	239.023.099	1.207.976.968	19,91%
Total	5.719.333.772	346.669.940	6.066.003.712	100,00%

Fonte: SIG.

No demonstrativo, constata-se que 58,80% (R\$3.566,59 milhões) pertencem às funções Saúde, Segurança Pública e Educação.

Do exame da execução dos Restos a Pagar Processados e não Processados durante o exercício de 2015 (posição de 19.04.16), verificaram-se os seguintes cancelamentos:

Quadro 117 - RP inscritos em 2015 e cancelados em 2016

			R\$ 1,00
	Cancelamento RPP	Cancelamento RPNP	Total
Total	6.149.849	90.946.908	97.096.757

Fontes: Siafe-Rio (Posição em 19.04.16).

Do montante dos RP inscritos em 2015, 1,60% foram cancelados até o dia 19.04.16.

Estoque de Restos a Pagar de exercícios anteriores

O estoque dos Restos a Pagar de exercícios anteriores, ao final de 2015, alcançou o montante de R\$303,60 milhões, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 118 - Execução de RP de exercícios anteriores

		R\$1
Movimentação do exercício		Valores
Saldo em 31.12.14		3.531.319.904
Pagamento		(2.944.954.647)
Cancelamento		(263.790.735)
Transf. Consignada		(13.278.796)
Depósito judicial		(5.691.640)
Saldo em 31.12.15		303.604.086

Fonte: Anexo 01 (Relatório da AGE) e SIG.

Do saldo final de 2014, 83,40% foram pagos durante o exercício de 2015, enquanto 7,47% foram cancelados. Do total cancelado, R\$184,79 milhões referem-se à RPNP e R\$79,00 milhões a RPP, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 119 - Valores cancelados RPP

		R\$1
Exercício de competência		Valores cancelados
2010		64.405.195
2011		602.771
2012		479.392
2013		3.747.226
2014		9.766.599
Total		79.001.183

Fonte: SIG.

No tocante aos RPNP, verificou-se que o total cancelado corresponde integralmente ao exercício de 2014.

IV.3.2.2. Sentenças Judiciais

As sentenças judiciais da Dívida Flutuante são representadas pelas contas de Precatórios do TJ (pessoal e fornecedores), Precatórios do TRT e Outras Sentenças Judiciais, conforme se pode verificar a seguir:

Quadro 120 - Sentenças judiciais

	2014	2015	R\$1,00 Variação
Precatórios TJ	20.608.483	20.608.483	-
Precatórios TRT	630.394	630.394	-
Outras sentenças judiciais	13.026.078	14.248.084	1.222.006
Total	34.264.955	35.486.961	1.222.006

Fonte: Volume 04, Volume 27 e Siafem.

O saldo da conta "Sentenças Judiciais" sofreu aumento de R\$1,22 milhão, devido principalmente às inscrições, no valor total de R\$6,44 milhões, superiores aos pagamentos e cancelamentos que totalizaram R\$5,22 milhões. A análise conclusiva sobre as Sentenças Judiciais está sendo realizada no tópico V.4.3.

IV.3.2.3. 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:

Quadro 121 - Depósitos

	Consignações	Depósitos de diversas origens	R\$1 Total
Saldo em 31.12.14	1.014.415.935	438.981.363	1.453.397.299
Inscrição	9.198.923.286	18.383.392.054	27.582.315.340
Pagamentos	(8.870.048.118)	(18.261.601.580)	(27.131.649.698)
Baixas	(220.058.467)	(221.772)	(220.280.239)
Saldo em 31.12.15	1.123.232.636	560.550.066	1.683.782.701

Fonte: Volume 02 e Siafem.

Do total dos depósitos, ao final de 2015, aproximadamente 66,71% são consignações e 33,29% referem-se a depósitos de diversas origens.

Pela análise dos registros contábeis quanto às obrigações de repasse ao Rioprevidência, verificou-se que permanece a não regularização do repasse de consignações relativas a exercícios anteriores no montante de R\$28.993,14 na conta contábil 2.1.8.8.1.01.04 – IASERJ – Inst. Assist. dos Servidores do ERJ, sendo R\$27.406,87 relativos ao CEPERJ e R\$1.586,27 à Fundação Santa Cabrini.

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 nas Contas do Governo de 2014. Impõe-se, portanto, determinação ao Governo do Estado do Rio de Janeiro para que adote providências junto às unidades gestoras restantes que ainda possuam saldo na conta “2.1.8.8.1.01.04 - IASERJ - Inst. Assist. Social Estado RJ”, no sentido de regularizar os valores remanescentes.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

Verificou-se, ainda, que, conforme apontado nas Contas do Governo do exercício de 2014, persiste o saldo de consignações de exercícios pretéritos registrados na conta “2.1.8.8.1.01.05 – RPPS – Servidores Ativos” da Fundação Santa Cabrini, no montante de R\$34.468,75.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

IV.3.3. 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:

Quadro 122 - Resultado Financeiro

R\$1,00	
Grupo	Valor
Receitas	98.043.310.587
Despesas	99.186.715.632
Total	(1.143.405.045)

Fonte: Volume 02 e Siafem.

Conforme acima demonstrado, observa-se que no exercício em análise ocorreu um déficit financeiro da ordem de R\$1.143,41 milhões.

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:

Quadro 123 - Demonstração dos Fluxos de Caixa - consolidado geral

Componentes	R\$ 1,00	
	2014	2015
Fluxo de Caixa Líquido das atividades das operações	(3.611.629.906)	1.507.974.842
Ingressos	76.269.858.503	79.625.860.618
Receitas derivadas	51.146.749.732	49.614.863.906
Receitas originárias	9.997.002.797	5.183.302.885
Transferências (*)	6.895.794.320	6.176.312.134
Ingressos extraorçamentários	8.230.311.654	18.651.381.694
(-) Desembolsos	79.881.488.409	78.117.885.776
Pessoal e outras despesas correntes	38.968.073.725	36.758.387.977
Juros e encargos da dívida	3.219.446.283	3.651.231.238
Transferências (*)	16.860.877.469	6.991.392.197
Desembolsos extraorçamentários	20.833.090.931	30.716.874.363
Fluxo de Caixa Líquido das atividades dos investimentos	(1.197.295.780)	(4.240.289.320)
Ingressos	5.691.658.829	1.395.313.969
Alienação de bens	5.411.947.574	1.084.012.120
Amortização de empréstimos	279.711.255	311.301.849
(-) Desembolsos	6.888.954.609	5.635.603.289
Aquisição de Ativo Não Circulante	6.116.081.756	4.344.938.844
Concessão de empréstimos e financiamentos	21.240.457	19.171.859
Outros desembolsos de investimentos	751.632.397	1.271.492.586
Fluxo de Caixa Líquido das Atividades de Financiamento	4.157.485.568	1.588.909.433
Ingressos	7.605.490.450	4.994.873.366
Operações de crédito	7.605.490.450	4.994.873.366
Desembolsos	3.448.004.882	3.405.963.934
Amortização / refinanciamento da dívida	3.446.966.082	3.311.058.050
Constituição ou Aumento de Capital de Empresas	1.038.800	94.905.883
Geração líquida de caixa e equivalente de caixa	(651.440.118)	(1.143.405.045)
Caixa e equivalente de caixa inicial	9.590.270.341	8.938.830.224
Caixa e equivalente de caixa final	8.938.830.224	7.795.425.179

Fonte: Volume 02 e Siafem.

(*) Excluídas as operações intraorçamentárias no valor de R\$58.789.797.803.

A geração líquida de caixa e equivalente de caixa, no valor negativo de R\$1.143,41 milhões, correspondente ao resultado financeiro do período, decorre dos fluxos de caixa líquidos das operações, investimentos e financiamentos. Neste sentido, o Corpo Instrutivo procedeu à seguinte análise, quanto ao resultado alcançado:

No que tange às atividades operacionais, evidencia-se a geração de caixa para expansão de despesas que possam ser pagas com recursos correntes gerados pelo ERJ. O estado obteve um acréscimo de caixa no montante de R\$1.507,97 milhões, ou seja, os ingressos financeiros foram superiores aos desembolsos.

Os desembolsos do fluxo operacional somaram R\$78.117,89 milhões, destacando-se os custos referentes à pessoal e outras despesas correntes, no montante de R\$36.758,39 milhões.

Dentre as funções que mais consumiram caixa, destacam-se os gastos com “Previdência Social”, “Segurança Pública”, “Educação” e “Saúde”, representando 69,96% de todo recurso desembolsado com as demais funções do estado.

As atividades de investimento apresentaram fluxo de caixa líquido negativo, demonstrando o desembolso de recursos em montante superior aos ingressos. Tal resultado foi influenciado, principalmente, pelos desembolsos relativos à aquisição de ativos não circulantes na ordem de R\$ 4.344,94 milhões. A geração de caixa decorrente da alienação de bens teve seu maior valor de ingresso gerado pela securitização da carteira do Fundes promovida pelo Governo do ERJ, no valor de R\$1.060,33 milhões.

Por fim, as atividades de financiamento demonstram o caixa gerado decorrente das operações de crédito contraídas no exercício, destacando que o Programa do Metro Linha 4 responde por 46,44% dos recursos de operação de crédito do exercício.

De modo geral, observa-se que houve desembolso de caixa nas atividades de investimentos superior aos ingressos. Mesmo com apoio do caixa gerado pelas atividades de financiamento, houve uma variação negativa das disponibilidades no montante de R\$1.143,41 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 curto e longo prazo, o que exigirá do ERJ maior esforço futuro na obtenção de recursos objetivando honrar os compromissos assumidos.

IV.4. Gestão Patrimonial

O patrimônio do Estado, como objeto da gestão Patrimonial desempenhada pelos Órgãos da Administração, é o conjunto de bens, valores, créditos e obrigações de conteúdo econômico e avaliável.

De acordo com o art. 101, da Lei Federal nº 4.320/64, os resultados gerais do exercício são demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, na Demonstração dos Fluxos de Caixa e na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido.

Para melhor entendimento, a seguir são apresentados os conceitos e indicadores constantes da Lei Federal nº 4.320/64, destinados à análise e avaliação da presente Prestação de Contas:

- Balanço Patrimonial é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, em uma determinada data a situação Patrimonial e Financeira da entidade por meio de contas representativas do Patrimônio Público, bem como os atos potenciais que são registrados em Contas de Compensação.
- Demonstração das Variações Patrimoniais - Evidencia as alterações verificadas no Patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, indicando o resultado Patrimonial do Exercício⁵⁵, pelo confronto entre as Variações Patrimoniais quantitativas e diminutivas.

O Patrimônio Público é formado pelo conjunto de bens e direitos, 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 obrigações⁵⁶, sendo estruturado em três grupos:

Ativos – São representados por todos os bens e direitos que uma instituição econômica possui e possam ser valorizados em termos monetários, resultando para entidade benefícios econômicos futuros.

Passivos – Representam todas as obrigações e dívidas contraídas pela entidade econômica, com pessoas físicas ou jurídicas, e também, os serviços que devem ser prestados, incluídas as contas a pagar e despesas contratuais.

⁵⁵ Conforme art. 104 da Lei Federal nº 4.320/64 e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, parte V (6ª edição).

⁵⁶ Conforme Resolução CFC nº 1.129/08 (NBC T 16.2 – Patrimônio e Sistemas Contábeis).

Patrimônio Líquido – Composto pela diferença dos Ativos positivos, relativos aos lucros e investimentos e dos Passivos negativos referentes a pagamento e dívidas.⁵⁷

O Balanço Patrimonial consolidado referente ao exercício de 2015, foi elaborado de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, aprovado pela Portaria nº 700, de 10 de dezembro de 2014, da Secretaria do Tesouro Nacional, sendo evidenciadas as colunas do exercício anterior e do exercício atual, a fim de proporcionar comparabilidade das informações. Foram excluídos os valores das Transações Intraorçamentárias cujos saldos eram idênticos, tanto no Ativo quanto no Passivo.

Ressalte-se que o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM, que foi instituído pelo Decreto Estadual nº 22.939, de 30 de janeiro de 1997 e que se constituía em ferramenta de controle da Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Governo do Estado do Rio de Janeiro, foi substituído pelo Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Estado do Rio de Janeiro (SIAFE-RIO), em 1º de janeiro de 2016, através do Decreto Estadual nº 45.526, de 28 de dezembro de 2015. Assim, o exercício de 2015, sob exame, foi o último ano de funcionamento do SIAFEM.

Da análise realizada no Balanço Patrimonial foram identificadas as inconsistências a seguir relacionadas que comprometem a fidedignidade e transparência dos valores apresentados:

- Existência de operações intraorçamentárias não expurgadas do Balanço Patrimonial Consolidado;
- Distorções na conta que registra ajustes para perdas da Dívida Ativa, por conta da ausência de atualização dos valores;
- ausência de atualização dos Direitos a Receber das Outorgas e Concessões do METRÔ-OPPORTRANS, decorrentes da assinatura do 6º Termo Aditivo com o METRÔ-RIO;
- registros de unidades imobiliárias com valores inexpressivos no Ativo Imobilizado, indicando a ausência de avaliação desses; e

⁵⁷ Conforme Resolução CFC nº 1.129/08 (NBC T 16.2 – Patrimônio e Sistemas Contábeis).

- subavaliação da conta "*Provisões para Riscos Fiscais*";

Saliente-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, conforme art. 105 da Lei Federal nº 4.320/64 - Financeiro e Permanente - conferindo viés orçamentário ao Balanço Patrimonial. Desta forma, atendendo ao disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, foi apresentada a Demonstração do Superávit/Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial (Volume 02).

Com o advento do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, alguns demonstrativos sofreram alterações em suas estruturas, tais como:

- No Balanço Patrimonial, os quadros "*Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes*" e "*Contas de Compensação*" passaram a ser destacados. Já o quadro do "*Superávit/Déficit Financeiro*" passou a ser apresentado de forma comparativa e sofreu alteração em sua estrutura, conforme Quadro 4.2.4 às fls. 327 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - 6ª edição;
- na Demonstração dos Fluxos de Caixa, os fluxos das "*Atividades Operacionais*" foram sintetizados e desmembrados em anexos próprios;
- na Demonstração das Variações Patrimoniais, o Quadro das Variações Qualitativas passou a ser facultativo para fins de consolidação.

O Balanço Patrimonial consolidado, exposto na presente Prestação de Contas do Governo do exercício de 2015, é demonstrado de forma resumida, a sua constituição:

Balanço Patrimonial Consolidado Resumido

O Balanço Patrimonial evidencia a situação do Patrimônio, constituído de bens, direitos e obrigações, e, ainda, dos bens, valores, obrigações e situações que, embora não estejam compreendidas no Patrimônio, possam vir a afetá-lo.

Foram realizadas análises vertical e horizontal (2014/2015), com o objetivo de verificar os grupos mais expressivos que compõem o Patrimônio Público e demonstrar a variação ocorrida em relação ao exercício anterior, respectivamente.

Ressalte-se que o exame dos dois quocientes, em conjunto, implica em uma análise conclusiva mais próxima da realidade, já que se deve levar em conta, principalmente, o percentual de composição do subgrupo, dentro do grupo, e não apenas a variação ocorrida em relação ao exercício anterior, buscando efetividade na análise, tendo em vista a prioridade dos aspectos mais importantes da Gestão Patrimonial.

O Balanço Patrimonial, demonstrado de forma resumida, referente ao exercício de 2015, apresenta-se assim constituído:

Quadro 124 - Balanço Patrimonial Consolidado Resumido

R\$1,00

Ativo	2014	%	2015	%	Variação %
Ativo Circulante	18.559.814.675	14,84%	17.412.026.115	16,73%	-6,18%
Ativo Não Circulante	106.470.153.989	85,16%	86.648.898.514	83,27%	-18,62%
Ativo Realiz. Longo Prazo	76.077.601.871	60,85%	49.644.023.577	47,71%	-34,75%
Investimentos	8.987.066.262	7,19%	11.317.510.562	10,88%	25,93%
Imobilizado	21.388.008.572	17,11%	25.650.008.186	24,65%	19,93%
Intangível	17.477.284	0,01%	37.356.189	0,04%	113,74%
Total geral	125.029.968.664	100,00%	104.060.924.629	100,00%	-16,77%

Quadro 125 - Balanço Patrimonial Consolidado Resumido

R\$1,00

Passivo	2014	%	2015	%	Variação %
Passivo Circulante	12.711.836.308	10,17%	18.661.472.810	17,93%	46,80%
Passivo Não circulante	276.628.038.725	221,25%	161.068.843.703	154,78%	-41,77%
Total do Passivo	289.339.875.033	231,42%	179.730.316.513	172,72%	-37,88%
Patrimônio Líquido	(164.309.906.369)	-131,42%	(75.669.391.884)	-72,72%	-53,95%
Total geral	125.029.968.664	100,00%	104.060.924.629	100,00%	-16,77%

Quadro 126 - Balanço Patrimonial Consolidado Resumido

R\$1,00

	2014	2015		2014	2015
Ativo Financeiro	8.938.830.224	7.795.425.179	Passivo Financeiro	5.057.680.801	8.109.076.250
Ativo Permanente	116.091.138.440	96.265.499.450	Passivo Permanente	284.656.277.634	171.969.694.925
Saldo patrimonial	-	-		(164.683.989.770)	(76.017.846.546)

Quadro 127 - Balanço Patrimonial Consolidado Resumido

R\$1,00

Atos potenciais ativos	2014	2015
Direitos conv. e outros instr. Congêneres	14.435.435.444	15.274.677.715
Direitos contratuais	166.862.709	233.907.382
Total	14.602.298.154	15.508.585.097

Quadro 128 - Balanço Patrimonial Consolidado Resumido

R\$1,00

Atos potenciais passivos	2014	2015
Obrigações conv. e outros instr. Congêneres	9.498.403.918	10.603.057.721
Obrigações contratuais	41.514.375.450	71.469.309.845
Total	51.012.779.368	82.072.367.566

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado (Volume 02) e Siafem.
As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.
Valores históricos.

Da análise dos demonstrativos observa-se que a classe do Ativo, composta por cerca de R\$104.060.924.629 (cento e quatro bilhões, sessenta milhões, novecentos e vinte e quatro mil, seiscentos e vinte e nove reais) no exercício de 2015, é representada por:

- 16,73% de Ativo Circulante - cerca de R\$17.412.026.115 (dezessete bilhões, quatrocentos e doze milhões, vinte e seis mil, cento e quinze reais)

- 83,27% de Ativo Não Circulante - cerca de R\$ 86.648.898.514 (oitenta e seis bilhões, seiscentos e quarenta e oito milhões, oitocentos e noventa e oito mil, quinhentos e quatorze reais)

Conclui-se, portanto, que, em 2015, o Ativo Não Circulante possui maior representatividade dentro dos bens e direitos.

Já a análise do Ativo, 2014-2015, revela que houve diminuição, em relação ao exercício anterior, de cerca de R\$ 20.969.044.035 (vinte bilhões, novecentos e sessenta e nove milhões, quarenta e quatro mil, e trinta e cinco reais) o que representa 16,77% do grupo. As variações diminutivas mais significativas que influenciaram para esta redução foram:

- no Ativo Circulante, no subgrupo "*Variações Patrimoniais Diminutivas Pagas Antecipadamente*", da ordem de R\$101,21 milhões (94,05%);
- no Ativo Não Circulante, referente ao "*Ativo Realizável a Longo Prazo*", da ordem de R\$26.433,58 milhões (34,75%);

A classe do Passivo, no montante de R\$179.730.316.513 (cento e setenta e nove bilhões, setecentos e trinta milhões, trezentos e dezesseis mil, quinhentos e treze reais), no exercício de 2015, é representado por:

- 10,38% de Passivo Circulante, cerca de R\$18.661.472.871 (dezoito bilhões, seiscentos e sessenta e um milhões, quatrocentos e setenta e dois mil, oitocentos e setenta e um reais); e
- 89,62% de Passivo Não Circulante, cerca de R\$161.068.843.703 (cento e sessenta e um bilhões, sessenta e oito milhões, oitocentos e quarenta e três mil, setecentos e três reais)

A análise do exercício de 2015 permite verificar que o Passivo Não Circulante possui maior representatividade dentro do grupo das obrigações. Já a análise do Passivo demonstra que ocorreu uma diminuição significativa em torno de R\$ 109.609.558.520 (cento e nove bilhões, seiscentos e nove milhões, quinhentos e cinquenta e oito mil, quinhentos e vinte

reais), em relação ao exercício de 2014, o que representa um decréscimo de 37,88% na classe do Passivo.

A diminuição do Passivo se deve, principalmente, à reversão das Provisões Matemáticas do RIOPREVIDÊNCIA, que contribuíram com uma redução de R\$116.299,60 milhões, conforme tratado no tópico IV.4.2.2

Verifica-se, ainda, que as modificações no Patrimônio, representadas tanto pela redução do Ativo quanto do Passivo, tendo sido esta última mais representativa, levaram a uma diminuição do Passivo a Descoberto do Estado do Rio de Janeiro, de cerca de R\$88.666.143.224 (oitenta e oito bilhões, seiscentos e sessenta e seis milhões, cento e quarenta e três mil, duzentos e vinte e quatro reais) (53,95% em relação ao exercício de 2014).

Em 2015 o Ativo Financeiro registrou o montante de R\$ 7.795.425.179 (sete bilhões, setecentos e noventa e cinco milhões, quatrocentos e vinte e cinco mil, cento e setenta e nove reais), enquanto o Passivo Financeiro foi equivalente a R\$ 8.109.076.250 (oito bilhões, cento e nove milhões, setenta e seis mil, duzentos e cinquenta reais). Logo, por meio da diferença negativa entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro, conclui-se que o Estado do Rio de Janeiro **apresentou Déficit Financeiro, cerca de R\$ 313.651.071 (trezentos e treze milhões, seiscentos e cinquenta e um mil, e setenta e um reais).**

IV.4.1. 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.

Os demais Ativos devem ser classificados como Não Circulantes.⁵⁸

Ressalta-se que o total do Ativo, relativo ao exercício de 2014, apresentado no Balanço Patrimonial deste exercício, não apresenta divergência com o total do Ativo indicado no Balanço Patrimonial do exercício anterior.

IV.4.1.1. Ativo Circulante

Este grupo 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 contábeis⁵⁹.

Os Bens e Direitos que compõem o Ativo Circulante referente ao exercício de 2015 apresentam a seguinte composição:

Quadro 129 - Composição do Ativo Circulante

R\$1,00

Ativo	2014	%	2015	%	Variação %
Ativo Circulante	18.559.814.675	100,00%	17.412.026.115	100,00%	-6,18%
Caixa e equivalentes de caixa	8.938.830.224	48,16%	7.795.425.179	44,77%	-12,79%
Créditos a Curto Prazo	2.000.074.110	10,78%	2.994.846.282	17,20%	49,74%
Demais créditos e valores a CP	6.799.046.771	36,63%	5.800.988.815	33,32%	-14,68%
Estoques	714.245.541	3,85%	814.359.771	4,68%	14,02%
VPD pagas antecipadamente	107.618.028	0,58%	6.406.069	0,04%	-94,05%

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado (Volume 02) e Siafem.

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.
Valores históricos.

⁵⁸ Conforme Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (parte V, 6ª edição).

⁵⁹ Conforme Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (parte V, 6ª edição).

Do quadro 129 verifica-se, portanto, como subgrupos mais representativos do Ativo Circulante: "*Caixa e Equivalente de Caixa*", com uma participação de 44,77%; "*Créditos a Curto Prazo*", representando 17,20%; e "*Demais Créditos e Valores a Curto Prazo*", em 33,32% do Ativo Circulante.

A seguir serão demonstrados os aspectos relevantes dos elementos patrimoniais que acarretaram as alterações do subgrupo Ativo Circulante no exercício de 2015.

IV.4.1.1.1. Caixa e Equivalentes de Caixa

Caixa e Equivalentes de Caixa compreende o somatório dos valores em caixa e em bancos, bem como equivalentes, que representam recursos com livre movimentação para aplicação nas operações da entidade e para os quais não haja restrições para uso imediato.

O subgrupo mais representativo do grupo em análise é "Caixa e Equivalentes de Caixa".

A análise detalhada deste elemento Patrimonial foi realizada no tópico IV.3.1, referente à Gestão Financeira, na qual se verifica um saldo em espécie para o exercício seguinte no valor de R\$ 7.795.425.179 (sete bilhões, setecentos e noventa e cinco milhões, quatrocentos e vinte e cinco mil, cento e setenta e nove reais), demonstrado no Balanço Financeiro do exercício analisado, sendo compatível com o montante indicado no Ativo Circulante do Balanço Patrimonial do mesmo exercício.

IV.4.1.1.2. Créditos a Curto Prazo

Este subgrupo é o terceiro mais representativo, responsável por 17,20% do Ativo Circulante no valor de R\$ 2.994.846.282 (dois bilhões, novecentos e noventa e quatro milhões, oitocentos e quarenta e seis mil, duzentos e oitenta e dois reais) no exercício de 2015.

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, com a seguinte composição:

Quadro 130 - Composição do Ativo Circulante – Créditos a Curto Prazo

					R\$1,00
Créditos a Curto Prazo	2014	%	2015	%	Variação %
Clientes	366.980.254	18,35%	288.217.978	9,62%	-21,46%
(-) Ajustes p/ perdas em crédito – clientes	(2.398.976)	-0,12%	(2.516.714)	-0,08%	4,91%
Créditos de Transf. a Receber	388.984.957	19,45%	569.950.114	19,03%	46,52%
Créditos Tributários a Receber	914.386.866	45,72%	1.845.047.078	61,61%	101,78%
Dívida Ativa Tributária	366.213.732	18,31%	366.213.732	12,23%	0,00%
(-) Ajustes p/ perdas Dívida Ativa Trib.	(236.646.011)	-11,83%	(236.646.011)	-7,90%	0,00%
Dívida Ativa Não Tributária	8.166.996	0,41%	8.109.642	0,27%	-0,70%
(-) Ajustes p/ perdas Dívida Ativa não Trib.	(6.054.356)	-0,30%	(6.054.356)	-0,20%	0,00%
Empréstimos e financiamentos	159.365.289	7,97%	162.524.819	5,43%	1,98%
Outros créditos	41.075.360	2,05%	-	-	-100,00%
Total	2.000.074.110	100,00%	2.994.846.282	100,00%	49,74%

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado (Volume 02); Balancete Geral consolidado (Volume 27), SIAFEM; e Contas do Governo de 2014.
As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Da análise do demonstrativo, verifica-se, em relação ao exercício anterior, que este subgrupo apresentou acréscimo correspondente a 49,74% equivalente a R\$ 994.772.172 (novecentos e noventa e quatro milhões, setecentos e setenta e dois mil, cento e setenta e dois reais)), decorrente, principalmente, do aumento da conta "Créditos Tributários a Receber", em 101,78%, sendo responsável por 61,61% da composição deste subgrupo.

O aumento dos "Créditos a Curto Prazo" também se deve à variação em relação ao exercício anterior da conta "Créditos de Transferências a Receber", que apresentou um aumento de 46,52%.

Cabe aqui ressaltar que se verifica, neste subgrupo, o registro de Transações Intraorçamentárias, não devidamente expurgadas quando da consolidação dos Demonstrativos Contábeis, conforme já apontado nas Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro do exercício de 2014.

Tal inconsistência foi mencionada nas Notas Explicativas (Volume 02), onde se destacou a dificuldade em manter paridades dos saldos dos diversos entes que compõem o resultado macroagregado, sendo que as contas patrimoniais, em especial, gerariam maior complexidade no momento da exclusão, pois trazem saldos antigos, obstando as devidas análises.

Somente foi expurgada deste subgrupo a conta "1.1.2.3.2.04.02 - *Adiantamento a Órgãos – Precatórios*" no montante de R\$ 45.878.837 milhões, conforme mencionado no quadro constante do Volume 02 e em consulta ao SIAFEM (BALANCETEG).

Restaram pendentes de exclusão a conta "1.1.2.2.2.00.00 - *Cientes – INTRA OFSS*", no montante de R\$ 201.171.461 milhões, e parte da conta "1.1.2.3.2.00.00 – *Cred. Transfer. a Receber – INTRA OFSS*" no valor de R\$ 470.927.083 milhões (tendo em vista o expurgo mencionado no parágrafo anterior de R\$ 45.878.837 milhões, conforme consulta ao SIAFEM em comparação ao montante registrado no Balanço Patrimonial (Volume 02). Destaca-se o montante de R\$ 82.417.144 milhões relativo à operação entre a FAPERJ e a FAETEC na conta "*Duplicatas a Receber por ano/mês*"⁶⁰.

Ressalte-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 estar superestimando o Ativo do Estado do Rio de Janeiro, comprometendo a fidedignidade do Balanço e impedindo uma análise mais fiel de sua composição.

Tal fato será objeto de Ressalva e Determinação na conclusão deste Relatório.

Ainda em relação à subconta "1.1.2.3.2.00.00 – *Créditos de Transferências a Receber – INTRA OFSS*", as rubricas "*Patronal Ativo Civil*"⁶¹, "*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

⁶⁰ Siafem: conta 1.1.2.2.2.01.01

⁶¹ Siafem: conta 1.1.2.3.2.02.01.

compõem, apresentaram, no exercício de 2015, um saldo de R\$ 207.341.035 (duzentos e sete milhões, trezentos e quarenta e um mil, e trinta e cinco reais), visualizado através da conta "1.1.2.3.2.02.00 – Repasses Previdenciários – RPPS".

O mesmo episódio foi constatado após análise das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro no exercício 2014. Em resposta, a Contadoria Geral do Estado do Rio de Janeiro informa que encaminhou ofícios às unidades gestoras executantes envolvidas, a fim de que realizassem os pagamentos ou baixas contábeis, declarando que alguns valores já haviam sido regularizados e, ainda, que a Superintendência de Relatórios Gerenciais - SUGER, da Secretaria de Estado de Fazenda, estaria conciliando o saldo dessas contas e informando aos Órgãos as inconsistências verificadas.

Todavia, além do resíduo que os Órgãos e entidades não repassaram ao RIOPREVIDÊNCIA, constata-se novos valores nas referidas contas.

Os Créditos Tributários a Receber de Curto Prazo, apresentados no Ativo Circulante, pertencem integralmente ao RIOPREVIDÊNCIA, em decorrência do Decreto Estadual nº 36.994, de 26 de fevereiro de 2005⁶², que incorpora a esta instituição os Créditos Tributários parcelados de titularidade do Estado do Rio de Janeiro. Foram registrados cerca de R\$ 1.845.047.078 (um bilhão, oitocentos e quarenta e cinco milhões, quarenta e sete mil, e setenta e oito reais), no Ativo Circulante, e R\$ 946.999.805 (novecentos e quarenta e seis milhões, novecentos e noventa e nove mil, oitocentos e cinco reais), no Ativo Não Circulante do RIOPREVIDÊNCIA⁶³, referindo-se a ICMS parcelado, de acordo com o mencionado no Volume 02.

Conforme se verifica no quadro 130 ora analisado, os valores da "Dívida Ativa Tributária" e dos "Ajustes p/ Perdas Dívida Ativa Tributária" e "Ajustes p/ Perdas Dívida Ativa Não Tributária", permaneceram inalterados em relação ao exercício anterior. Conforme Notas Explicativas (Volume 02), tal fato se deu em virtude do encaminhamento intempestivo dos Relatórios Gerais do Estoque da Dívida Ativa relativos ao exercício de 2015, não sendo possível a atualização do estoque, e do não encaminhamento do relatório de cálculo da provisão para perdas prováveis.

⁶² Nota Explicativa CGE 4.2, Volume 02.

⁶³ Siafem: Balanceteg e Balancete do Rioprevidência.

Registra-se que as rubricas "*Dívida Ativa de Curto Prazo*" e "*Ajustes de Perdas de Créditos de Curto Prazo*" estão sendo tratadas com mais ênfase no tópico IV.2.4, deste relatório, juntamente com as rubricas "*Dívida Ativa de Longo Prazo*" e "*Ajustes de Perdas de Créditos de Longo Prazo*".

Por fim, registra-se que o saldo da conta "*Outros Créditos*" foi reclassificado ao término do exercício, em conformidade com a Resolução nº 941, de 28 de outubro de 2015, da Secretaria de Estado de Fazenda, que estabelece este procedimento para todos os órgãos e entidades que mantêm seus recursos na Conta Única do Estado – CUTE. Os novos parâmetros classificatórios ocorreram devido aos novos mecanismos de execução de pagamento a serem implantados no SIAFE-RIO, novo sistema vigente a partir de 1º de janeiro de 2016.

IV.4.1.1.3. Demais Créditos e Valores a Curto Prazo

Este Subgrupo compreende os Valores a Receber por demais transações realizáveis no curto prazo.

É o segundo item mais representativo do Ativo Circulante, respondendo por 33,32% de sua composição. Compreende os valores a receber por demais transações realizáveis até o término do exercício seguinte.

Quadro 131 - Composição do Ativo Circulante – Demais Créditos e Valores a Curto Prazo

R\$1,00

Demais Créditos e Valores a CP	2014	%	2015	%	Varição %
Adiantamentos concedidos a pessoal e a terceiros	100.805.385	1,48%	466.102.215	8,03%	362,38%
Tributos a recuperar/compensar	8.766.913	0,13%	7.697.032	0,13%	-12,20%
Créditos a receber por desc. da prest. de serv.	58.461.129	0,86%	64.465.962	1,11%	10,27%
Créditos por dano ao patrimônio	1.245.467.832	18,32%	1.283.298.336	22,12%	3,04%
Depósitos restituíveis e valores vinculados	272.691.507	4,01%	291.213.970	5,02%	6,79%
Royalties do petróleo a receber	2.999.490.171	44,12%	572.135.914	9,86%	-80,93%
Fluxo do FUNDES - DE 40.156/06	138.760.880	2,04%	23.403.821	0,40%	-83,13%

Operações de crédito a receber	804.043	0,01%	804.043	0,01%	0,00%
Cotas financeiras a receber	106.517.404	1,57%	120.013.125	2,07%	12,67%
Indenizações a receber	87.903.523	1,29%	93.739.785	1,62%	6,64%
Taxas e multas a receber	41.817.287	0,62%	38.712.076	0,67%	-7,43%
Dividendos Propostos a Receber	38.710.847	0,57%	157.270.630	2,71%	306,27%
Adiantamento p/ Transfer. Voluntárias	153.465.579	2,26%	302.201.177	5,21%	96,92%
Outros créditos a receber e valores a Curto Prazo	2.656.032.771	39,06%	3.381.847.648	58,30%	27,33%
Créditos intragovernamentais	1.043.909.823	15,35%	1.152.369.608	19,87%	10,39%
(-) Ajustes de perdas de demais créd. e val. a CP	(2.154.558.323)	(31,69%)	(2.154.286.527)	-37,14%	-0,01%
TOTAL	6.799.046.771	100,00%	5.800.988.815	100,00%	(14,68%)

Fontes: Balanço Patrimonial consolidado (Volume 02); Balancete Geral consolidado (Volume 27); SIAFEM; e Contas do Governo de 2014.

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

O quadro 131 demonstra que, em relação ao exercício anterior, este subgrupo apresentou uma redução correspondente a 14,68%, equivalente a R\$ 998.057.956,00 (novecentos e noventa e oito milhões, cinquenta e sete mil, novecentos e cinquenta e seis reais) decorrente, principalmente, da redução dos "*Royalties do Petróleo a Receber*", em 80,93%, equivalente a R\$ 2.427.354.257 (dois bilhões, quatrocentos e vinte e sete milhões, trezentos e cinquenta e quatro mil, duzentos e cinquenta e sete reais), em relação ao exercício anterior.

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, de 31 de outubro de 2009. Essa rubrica encontra-se dividida em curto e longo prazo, em atendimento ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, sendo o valor alocado, de curto prazo, equivalente a R\$ 572.135.914 (quinhentos e setenta e dois milhões, cento e trinta e cinco mil, novecentos e quatorze reais).

Ressalte-se que a redução desta conta ocorreu devido ao registro de atualização do fluxo dos Royalties e Participação Especial a Receber, conforme Nota Técnica do RIOPREVIDÊNCIA GOP/DIN nº 05, de 21 de janeiro de 2016 (Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis - Volume 02).

A rubrica "*Créditos por Dano ao Patrimônio*" representa 22,12%, equivalente R\$1.283.298.336 (um bilhão, duzentos e oitenta e três milhões, duzentos e noventa e oito mil, trezentos e trinta e seis reais) do total deste 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. Tais Créditos são originários por atos, comissivos ou omissivos que, comprovadamente ou potencialmente, vieram causar prejuízos ao erário, tais como: ausência de Prestação de Contas, desvios ou desfalques de bens e a prática de atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos que possam acarretar prejuízos aos cofres públicos.

Tal grupo, anteriormente, pertencia à conta "*Diversos Responsáveis*", decorrendo a variação positiva de 3,04%, principalmente, da movimentação ocorrida na rubrica "*Outras Responsabilidades*", no valor de R\$ 37.830.504 (trinta e sete milhões, oitocentos e trinta mil, quinhentos e quatro reais) (comparação do saldo da conta 1.1.3.4.1.01.99 em 2014 e 2015, (informação retirada das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis - Volume 02).

Quanto ao item "*Adiantamentos Concedidos a Pessoal e a Terceiros*", compreendendo as antecipações concedidas a pessoal, tais como antecipações de salários e ordenados, adiantamentos de 13º salário, adiantamento de férias, entre outros, observa-se um acréscimo considerável, no exercício de 2015, comparativamente a 2014, de 362,38%.

A rubrica "*Outros Créditos a Receber e Valores a Curto Prazo*" representa 58,30% do subgrupo e compreende diversos créditos a receber pelos Órgãos do Estado do Rio de Janeiro, dentre eles os Créditos Tributários e não Tributários, inscritos em Dívida Ativa, não repassados ao Patrimônio do RIOPREVIDÊNCIA, no montante de R\$ 2.150.431.194 (dois bilhões, cento e cinquenta milhões, quatrocentos e trinta e um mil, cento e noventa e quatro reais) (SIAFEM conta 1.1.3.8.1.01.99).

A Contadoria Geral do Estado informa, ainda, (Volume 02), que foi constituída Conta Retificadora de Ativo,⁶⁴ no mesmo montante, com a finalidade de não interferir no resultado atuarial, em observância aos princípios contábeis da oportunidade e da prudência.

Destaque-se que, em virtude do encaminhamento intempestivo dos Relatórios Gerais do Estoque da Dívida Ativa, relativos ao exercício de 2015, e da não remessa do relatório com o cálculo da Provisão para Perdas Prováveis, conforme informado nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis (Volume 02), o montante em tela permaneceu inalterado.

IV.4.1.2. Ativo Não Circulante

Este grupo 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 Intangível⁶⁵.

Os Bens e Direitos que compõem o Ativo Não Circulante referente ao exercício de 2015 apresentam a seguinte composição:

Quadro 132 - Composição do Ativo Não Circulante

R\$1,00					
Ativo	2014	%	2015	%	Variação %
Ativo Não Circulante	106.470.153.989	100,00%	86.648.898.514	100,00%	-18,62%
Ativo Realizável a LP	76.077.601.871	71,45%	49.644.023.577	57,29%	-34,75%
Investimentos	8.987.066.262	8,44%	11.317.510.562	13,06%	25,93%
Imobilizado	21.388.008.572	20,09%	25.650.008.186	29,60%	19,93%
Intangível	17.477.284	0,02%	37.356.189	0,04%	113,74%

Fontes: Balanço Patrimonial consolidado (Volume 02); Balancete Geral consolidado (Volume 27); SIAFEM e Contas do Governo de 2014.
As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.
Valores históricos.

Apresentam-se como subgrupos mais representativos do Ativo Não Circulante o "Ativo Realizável a Longo Prazo" e o "Imobilizado", demonstrando um índice correspondente a 86,89% daquele grupo.

⁶⁴ SIAFEM: conta 1.1.3.9.1.01.99.

⁶⁵ Conforme Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (parte 6ª edição).

A seguir serão demonstrados os aspectos relevantes dos elementos patrimoniais que acarretaram a redução do Ativo Não Circulante no exercício de 2015.

IV.4.1.2.1. Ativo Realizável a Longo Prazo - ARLP

O Ativo Realizável a Longo Prazo representa 57,29% do Ativo Não Circulante, compreendendo os bens, direitos e despesas antecipadas realizáveis após doze meses da publicação das Demonstrações Contábeis.

Este grupo apresenta a seguinte composição:

Quadro 133 - Composição do Ativo Não Circulante – ARLP

R\$1,00					
Ativo	2014	%	2015	%	Variação %
Ativo Realizável a LP	76.077.601.871	100,00%	49.644.023.577	100,00%	-34,75%
Créditos a Longo Prazo	19.847.747.613	26,09%	18.933.983.523	38,14%	-4,60%
Demais créd. e val. a LP	56.173.455.325	73,84%	30.653.641.122	61,75%	-45,43%
Estoques	56.398.933	0,07%	56.398.933	0,11%	0,00%

Fontes: Balanço Patrimonial consolidado (Volume 02); balancete geral consolidado (Volume 27); SIAFEM e Contas do Governo de 2014 (processo TCE-RJ 101.885-1/15).

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Verifica-se que a rubrica "*Demais Créditos e Valores a Longo Prazo*" é a mais representativa do Ativo Realizável a Longo Prazo, responsável por 61,75% do grupo, tendo sofrido uma redução de 45,43% em relação ao exercício anterior, devendo a análise detalhada desta rubrica ser efetuada oportunamente.

Créditos a Longo Prazo

Compreende os valores a receber por fornecimentos de Bens, Serviços, Créditos Tributários, Dívida Ativa, Transferências e Empréstimos e Financiamentos Concedidos realizáveis após doze meses da publicação das Demonstrações Contábeis, deduzidos os ajustes de perdas de Créditos a Longo Prazo.

Preliminarmente, cabe destacar que neste tópico serão analisados apenas os registros contábeis da conta "Dívida Ativa". A análise de gestão da mesma foi efetuada no tópico IV.2.4.

O saldo da Dívida Ativa constava registrado no RIOPREVIDÊNCIA, de acordo com as regulamentações do Decreto Estadual nº 37.050, de 10 de março de 2005, que incorporava a Dívida Ativa ao Patrimônio da Autarquia. Entretanto, em 27 de dezembro de 2012, o Estado do Rio de Janeiro editou o Decreto Estadual nº 44.006, revogando o Decreto Estadual nº 37.050/05, tratando da transferência do Estoque da Dívida Ativa, após 1997, para o Tesouro Estadual, permanecendo no Patrimônio da Autarquia apenas os recebíveis anteriores a 1997.

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, compondo os "Créditos a Curto Prazo" do Ativo Circulante e os "Créditos a Longo Prazo" do Ativo Não Circulante, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 134 - Composição da Dívida Ativa e dos Ajustes para Perdas

R\$1,00					
Descrição	2014	%	2015	%	Variação %
Dívida Ativa	18.603.606.942	100,00%	17.780.691.305	100,00%	-4,42%
Dívida ativa tributária	57.904.805.739	311,26%	57.080.839.929	321,03%	-1,42%
Créditos inscritos a CP	366.213.732	1,97%	366.213.732	2,06%	0,00%
Créditos inscritos a LP	57.536.542.956	309,28%	57.537.280.948	323,59%	0,00%
Créd. proc. insc. LP	2.049.051	0,01%	408.331	0,01%	-80,07%
Comp. Prec. Judic. c/Div. Ativa Trib. a LP	-	0,00%	(823.063.082)	-4,63%	-
Dív. ativa não tributária	1.605.762.183	8,63%	1.607.079.061	9,04%	0,08%
Créditos inscritos a CP	8.166.996	0,04%	8.109.642	0,05%	-0,70%
Créditos inscritos a LP	1.574.582.143	8,46%	1.604.885.606	9,02%	1,92%
Créd. proc. insc. LP	23.013.044	0,12%	12.407.611	0,07%	-46,08%
Comp. Prec. Judic. c/Div. Ativa não Trib. a LP	-	0,00%	(18.323.798)	-0,10%	-
Ajustes para perdas	(40.906.960.980)	-219,89%	(40.907.227.685)	-230,07%	0,00%
Ajustes para perdas – CP	(242.700.367)	-1,30%	(242.700.367)	-1,36%	0,00%
Ajustes para perdas – LP	(40.664.260.613)	-218,58%	(40.664.527.318)	-228,71%	0,00%

Fontes: Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Consolidadas (Volume 02); Balancete Geral consolidado (Volume 27); SIAFEM e Contas do Governo de 2014. As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

A Dívida Ativa abrange os créditos a favor da Fazenda Pública, cuja certeza e liquidez foram apuradas, por não terem sido efetivamente recebidos nas datas aprazadas, contendo, inclusive, juros e atualização monetária ou quaisquer outros encargos aplicados sobre o valor a ser inscrito em Dívida Ativa.

Quanto a natureza, a Dívida Ativa pode ser Tributária e não Tributária.

Dívida Ativa Tributária – proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou decisão final proferida em processo regular.

Dívida Ativa Não Tributária – corresponde aos demais créditos à disposição da Fazenda Pública.

Verifica-se que o saldo da Dívida Ativa, incluindo os créditos em processo de inscrição, apresentou um decréscimo de 4,42% em relação ao exercício anterior, variando negativamente em cerca de R\$ 822.915.637 (oitocentos e vinte e dois milhões, novecentos e quinze mil, seiscentos e trinta e sete reais). Essa variação ocorreu, principalmente, devido à compensação de Créditos Tributários e Não Tributários inscritos em Dívida Ativa com Precatórios vencidos extraídos contra o Estado do Rio de Janeiro, conforme Rotina CONOR/SUNOT/CGE nº 034/2014.

De acordo com o informado nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Consolidadas (Volume 02), o art.11, inciso II do Decreto Estadual nº 45.404, de 14 de outubro de 2015 (Decreto Encerramento do Exercício), determinou que a Procuradoria da Dívida Ativa – PG-5 enviasse até o dia 15.01.16 os Demonstrativos do Estoque da Dívida Ativa.

No entanto, em virtude do encaminhamento intempestivo dos Relatórios Gerais do Estoque da Dívida Ativa relativos ao exercício de 2015, conforme Ofício PGE/PG-5/RJRS nº 113, de 22 de março de 2016, não foi possível a atualização do Estoque da Dívida. Ainda com base no referido ofício, não foi encaminhado o relatório de cálculo da provisão para perdas prováveis.

Por esse motivo, não houve variação percentual no comparativo de 2014 para 2015 nas contas de Créditos Inscritos a Curto Prazo, Créditos Inscritos a Longo Prazo, Ajustes para Perdas a Curto e Longo Prazo.

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 dos estoques da Dívida Ativa e do ajuste para Perdas da Dívida Ativa, é indispensável a atualização de seus saldos.

Tal fato será objeto de Ressalva e Determinação na conclusão deste Relatório.

Com relação ao saldo de créditos inscritos na Dívida Ativa, verifica-se a diferença de R\$ 374.204.743 (trezentos e setenta e quatro milhões, duzentos e quatro mil, setecentos e quarenta e três reais) entre o SIAFEM e o estoque mantido pela Procuradoria, conforme a seguir exposto:

Quadro 135 - Créditos inscritos em Dívida Ativa: Contábil X Estoque

		R\$1,00
Descrição	2015	
Dívida Ativa 2014 – Siafem	59.485.505.827	
Estoque Div. Ativa 2014 Retificado pela Procuradoria da Dívida Ativa	54.989.604.690	
Diferença 2014	4.495.901.137	
Dívida Ativa 2015 – Siafem	59.516.489.928	
Estoque Div. Ativa 2015 Procuradoria da Dívida Ativa	59.142.285.185	
Diferença 2015	374.204.743	

Fonte: Balancete Geral consolidado (Volume 27), Demonstrativo do Estoque da Dívida (Volume 09) e SIAFEM.

De acordo com o quadro 135 o montante da Dívida Ativa em 2015, registrado no SIAFEM, equivalente a R\$59.516.489.928 (cinquenta e nove bilhões, quinhentos e dezesseis milhões, quatrocentos e oitenta e nove mil, novecentos e vinte e oito reais), deduzido das compensações de Créditos com Precatórios Vencidos, correspondente a R\$ 841.386.880

(oitocentos e quarenta e um milhões, trezentos e oitenta e seis mil, oitocentos e oitenta reais) , totaliza o valor indicado no "*Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa – 2015*", elaborado pela Contadoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, no montante de R\$58.675.103.058 (cinquenta e oito bilhões, seiscentos e setenta e cinco milhões, cento e três mil, e cinquenta e oito reais) (Volume 04).

Por intermédio de seu Relatório Anual de Estoque da Dívida (Volume 09), a Procuradoria da Dívida Ativa esclarece que, na geração do relatório de 2015, procedeu de uma forma distinta de apresentação, quando comparada aos exercícios anteriores. Nos quadros demonstrativos dos exercícios anteriores, o estoque vinha sendo apresentado em índice (UFIR-RJ), enquanto o estoque do exercício de 2015 é apresentado em moeda (reais). Tal alteração deu-se em função de inconsistências encontradas entre o estoque apresentado em 2014 e o relatório de Provisão de Perdas relativo ao mesmo exercício.

Destacou, ainda, a Procuradoria da Dívida Ativa, que houve reformulação na apresentação do estoque de 2015 e uma readequação do valor apurado para o estoque de 2014. A fim de evidenciar esta readequação de valores, acrescentou-se ao Relatório o "*Quadro de Estoque da Dívida Ativa exercício de 2014 reformulado*", utilizado no quadro 135 anteriormente apresentado.

Informa, ainda, que, como já exposto em Relatórios anteriores, os dados processados com a arrecadação da Dívida Ativa, apresentados no Relatório de Estoque, podem não estar em consonância com valores apresentados, tanto pelo sistema de arrecadação da Secretaria de Estado de Fazenda, quanto efetivamente registrado no SIAFEM, fato este constatado nesta análise.

Tal circunstância ficou evidenciada quando da mudança da instituição bancária oficial, no ano de 2012. Com a mudança, a Secretaria de Estado de Fazenda, Órgão com a atribuição de arrecadação, teve que desenvolver soluções para adequação à nova instituição bancária e na rotina existente no Estado do Rio de Janeiro.

As informações bancárias seriam transmitidas diretamente à Secretaria, que depurava tais informações e repassa aquelas afetas à Dívida Ativa, o que significa dizer que na

Procuradoria da Dívida Ativa são, apenas, adequados ao estoque os valores informados pela Secretaria, não havendo ingerência em eventuais erros bancários ou do próprio Órgão arrecadador.

Ressalte-se que tal fato é objeto de análise detalhada no tópico IV.2.4.

Quadro 136 - Composição do Ativo Não Circulante – ARLP

R\$1,00

Demais créditos e valores a LP	2014	%	2015	%	Variação%
Cred. a Rec. p/ Descentr. Prest. de Serv. Públicos	799.431.485	1,42%	793.719.030	2,59%	-0,71%
Depósitos restituíveis e valores vinc.	83.055.439	0,15%	101.312.742	0,33%	21,98%
Royalties do petróleo a receber	53.722.992.978	95,64%	28.952.729.115	94,45%	-46,11%
Fluxo do FUNDES – DE 40.156/06	1.129.754.114	2,01%	368.907.205	1,20%	-67,35%
Devedores p/ financiamentos – FCVS	401.134.743	0,71%	401.134.743	1,31%	0,00%
Outros créd. a receber e valores a LP	37.086.566	0,07%	35.838.287	0,12%	-3,37%
Total	56.173.455.325	100,00%	30.653.641.122	100,00%	-45,43%

Fontes: Balanço Patrimonial consolidado (Volume 02); Balancete Geral consolidado (Volume 27); SIAFEM e Contas do Governo de 2014.
As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Em relação ao exercício anterior, constata-se um decréscimo de 45,43% na rubrica “*Demais Créditos e Valores a Longo Prazo*”, decorrente, principalmente, da variação negativa da conta “*Royalties do Petróleo a Receber a Longo Prazo*”, que apresentou uma redução de 46,11% correspondendo a R\$ 24.770.263.863 (vinte e quatro bilhões, setecentos e setenta milhões, duzentos e sessenta e três mil, oitocentos e sessenta e três reais), proveniente do registro da atualização do fluxo dos Royalties e Participação Especial a receber, conforme reavaliação realizada através da Nota Técnica GOP/DIN nº 05/16 (Volume 07).

A rubrica “*Créditos a Receber por Descentralização de Prestação de Serviços Públicos*” representa 2,59% do grupo, sendo observada uma variação negativa de 0,71% equivalente a R\$ 5.712.455 (cinco milhões, setecentos e doze mil, quatrocentos e cinquenta e cinco reais) em relação ao exercício anterior, e compreende os Direitos sobre Concessões, que, no exercício de 2015, atingiram o montante de R\$ 701.621.267 (setecentos e um milhões, seiscentos e vinte e um mil, duzentos e sessenta e sete reais), conforme quadro a seguir:

Demonstrativo das Outorgas de Concessões

Consiste na realização, pelo Poder Público, de forma centralizada, de seus serviços, por meio de Órgãos da Administração Direta, ou prestá-lo, de forma descentralizada, por meio de Autarquias, Fundações Públicas, Sociedades de Economia Mista e Consórcios Públicos de Direito Público, sendo, todas essas, pessoas Jurídicas integrantes da Administração Indireta, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 137 - Demonstrativo das Outorgas de Concessões

R\$1,00

Concessionárias	Saldo em 2014	Ingressos	Atualizações	Recebimentos	Baixas	Saldo em 2015
Concessionária Rota 116 S/A	171.220.016		14.571.916			185.791.932
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		11.193.940	(79.870.000)		91.063.940
Cia. Distrib. de Gas do RJ - CEG ²	101.660.000		7.123.926	(50.830.000)		57.953.926
Total	799.431.485		32.889.782	(130.700.000)		(701.621.267)

Verifica-se a atualização de R\$ 14.571.916 (quatorze milhões, quinhentos e setenta e um mil, novecentos e dezesseis reais) dos Créditos a Receber da Concessionária Rota 116 S/A, bem como de R\$ 11.193.940 (onze milhões, cento e noventa e três mil, novecentos e quarenta reais) referente à CEG Rio S/A e R\$ 7.123.926 (sete milhões, cento e vinte e três mil, novecentos e vinte e seis reais) referente à Companhia Distribuidora de Gás do Estado do Rio de Janeiro – CEG-RJ.

Todavia, a exemplo do ocorrido em exercícios anteriores, 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 (Volume 04).

Tal fato foi objeto de Determinação após análise das Contas do Governo Estado do Rio de Janeiro do exercício de 2014. Em atendimento, a Contadoria Geral do Estado informou que foi enviado o Ofício nº 467 para a RIOTRILHOS e tendo a mesma respondido,

por meio do Ofício Gapre/034/2015 que, por não ter recebido qualquer documentação do METRÔ-RIO, não haveria como realizar a baixa, e que a RIOTRILHOS, por ser uma empresa de economia mista, tem seus balanços auditados por empresas de Auditoria Independente, cujos relatórios não apresentaram ressalva sobre o assunto.

A RIOTRILHOS acrescentou, ainda, que o Decreto Estadual nº 43.924, de 05 de novembro de 2012, que dispõe sobre o encerramento do exercício financeiro para aquele ano, em seu artigo 11-XIII, estabelece que a Secretaria de Estado de Transportes deveria apresentar a documentação necessária ao registro dos fatos contábeis relativos ao eventual cumprimento das obrigações do METRÔ-RIO, citados em decorrência do Sexto Termo Aditivo ao Contrato de Concessão firmado em 27 de dezembro de 1997, documentos esses não apresentados até o exercício de 2014, impossibilitando, desta maneira, os devidos registros contábeis.

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.

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.

Tal fato será objeto de Ressalva e Determinações na conclusão deste Relatório.

IV.4.1.2.2. Investimentos

Este subgrupo representou 13,06% do Ativo Não Circulante no exercício de 2015.

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 apresenta a seguinte composição:

Quadro 138 - Composição do Ativo não Circulante – Investimentos

R\$1,00

Investimentos	2014	%	2015	%	Variação %
Participações permanentes	5.430.671.280	60,43%	6.332.623.553	55,95%	16,61%
Propriedades p/ investimentos	1.984.871.821	22,09%	1.985.652.007	17,54%	0,04%
Investimentos para RPPS longo prazo	271.471.510	3,02%	366.077.300	3,23%	34,85%
Demais investimentos permanentes	1.300.051.652	14,47%	2.633.157.701	23,27%	102,54%
Total	8.987.066.262	100,00%	11.317.510.561	100,00%	25,93%

Fonte: Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Consolidadas (Volume 02); Balancete Geral consolidado (Volume 27); Siafem e Contas do Governo de 2014.

Da análise do quadro 138 verifica-se que a rubrica "*Participações Permanentes*" representa 55,95% do grupo Investimentos, apresentando um aumento de 16,61%, em relação ao exercício anterior, correspondente a R\$ 901.952.273 (novecentos e um milhões, novecentos e cinquenta e dois mil, duzentos e setenta e três reais) decorrente, principalmente, do resultado de Equivalência Patrimonial sobre a CEDAE, que foi de R\$705,60 milhões.

Esta rubrica representa a participação acionária do Estado do Rio de Janeiro em Sociedades de Economia Mista, avaliadas pelo método da Equivalência Patrimonial. Os demais Investimentos são apresentados pelo custo de aquisição, atualizados monetariamente até 31.12.2015, deduzidos de provisão para perda estimada na realização desses ativos.

Em relação aos valores do Resultado da Equivalência Patrimonial da CEDAE, que geraram a Determinação nº 19, após análise das Contas do Governo de 2014, ressalte-se que o montante atribuído ao Patrimônio da Companhia refere-se a valores prévios disponibilizados no Balancete de dezembro de 2015, informados pela própria empresa (Volume 08).

Foi destacado, nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Consolidadas, que, especificamente no caso da CEDAE a apuração da Equivalência Patrimonial ocorreu em Patrimônio Líquido contido no último balancete de 2015, fornecido pela empresa, até a data do encerramento do exercício, no SIAFEM (Volume 02).

É importante enfatizar, ainda, que, após a divulgação oficial do balanço, serão feitos os ajustes necessários. Ressalte-se que foram apresentados, por meio de Notas Explicativas, os motivos que provocaram distorções entre os valores utilizados para consolidação do Balanço Geral do Estado do Rio de Janeiro, e os valores que serão divulgados pela Cedae, que, como visualizado após consulta ao *site*⁶⁶ da Companhia, não foram oficialmente divulgados.

IV.4.1.2.3. Imobilizado

Este subgrupo representou 29,60% do Ativo Não Circulante no exercício de 2015.

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 do Rio de Janeiro está sendo realizada no tópico IV.4.1.

O imobilizado é composto pelos Bens Móveis e Imóveis, bem como pela dedução da depreciação acumulada, conforme quadro a seguir:

⁶⁶ Consulta efetuada em 20.04.16.

Quadro 139 - Composição do Ativo Não Circulante – Imobilizado

R\$1,00

Imobilizado	2014	%	2015	%	Variação %
Bens móveis	4.283.924.152	20,03%	4.613.871.693	17,99%	7,70%
Bens imóveis	5.264.622.552	24,61%	5.636.483.987	21,97%	7,06%
(-) Dep. acum. bens móv.	(980.698.400)	-4,59%	(1.022.612.294)	-3,99%	4,27%
Bens imóveis	17.104.084.420	79,97%	21.036.136.492	82,01%	22,99%
Bens imóveis	18.454.033.518	86,28%	22.450.521.739	87,53%	21,66%
(-) Dep. acum. bens imóv.	(1.349.949.098)	-6,31%	(1.414.385.247)	-5,51%	4,77%
Total	21.388.008.572	100,00%	25.650.008.185	100,00%	19,93%

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado (Volume 02) e Siafem.

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

De acordo com o quadro 139 acima, o Imobilizado teve incremento, em termos nominais, de 19,93%, correspondente a R\$ 4.261.999.613 (quatro bilhões, duzentos e sessenta e um milhões, novecentos e noventa e nove mil, seiscentos e treze reais) em relação ao exercício anterior, ocasionado, principalmente, pelo aumento da conta "*Bens Imóveis*".

Esta rubrica representa 82,01% do subgrupo Imobilizado, apresentando um aumento de 22,99%, em relação ao exercício anterior, correspondente a R\$ 3.932.052.072 (três bilhões, novecentos e trinta e dois milhões, cinquenta e dois mil, e setenta e dois reais), decorrente, principalmente, da variação positiva do saldo da conta "*1.2.3.2.1.02.06 - Obras em Andamento*". Nota-se que a inscrição das "*Obras em Andamento a Cadastral*", que correspondem a aproximadamente 98,93% das aquisições, é feita de forma genérica e transitória, em razão de não possuir, ainda, o endereço completo do imóvel (Volume 02).

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 do Governo de exercícios anteriores (SIAFEM/DETAConta).

Tal fato já foi objeto da Determinação nº 18, exarada nas Contas do Governo do exercício de 2014 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, não tendo sido adaptado integralmente ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, e ao disposto no art. 50, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cabe observar que, de acordo com a Portaria nº 548, de 24 de setembro de 2015⁶⁷, da Secretaria do Tesouro Nacional, os entes possuem prazo para a implementação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais relativos à reavaliação e redução ao valor recuperável dos Bens Imóveis (exceto bens do patrimônio cultural e de infraestrutura) até o exercício de 2019, com verificação pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI, no exercício de 2020.

O cronograma apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro assinalou prazo, até o final do exercício de 2018, para efetuar a implementação de tais procedimentos.

Este evento está sendo tratado detalhadamente no tópico V.7

IV.4.2. Obrigações

As obrigações compõem a classe do Passivo do Patrimônio Público, demonstrando onde ocorreu a origem dos recursos. A classificação dos elementos patrimoniais desta classe 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.

⁶⁷ Dispõe sobre os novos prazos-limite obrigatórios relativos à implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais na União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios brasileiros em continuidade ao processo de convergência da contabilidade aplicada ao setor público aos padrões internacionais.

IV.4.2.1. Passivo Circulante e Passivo Não Circulante

O grupo 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 grupo Passivo Não Circulante compreende as obrigações conhecidas e estimadas que não atendam a nenhum dos critérios para serem classificadas no Passivo Circulante.

As obrigações que compõem os Passivos Circulante e Não Circulante, referentes ao exercício de 2015, apresentam a seguinte composição:

Quadro 140 - Composição do Passivo Circulante e Não Circulante

R\$1,00

Passivo	2014	%	2015	%	Variação %
Passivo Circulante	12.711.836.308	4,39%	18.661.472.810	10,38%	46,80%
Obrig. trab., prev. e assist. Pg – CP	1.641.237.069	12,91%	3.870.269.152	20,74%	135,81%
Emp. e financ. a CP	2.544.722.206	20,02%	3.664.255.205	19,64%	43,99%
Fornecedores e contas a Pg a CP	2.417.935.218	19,02%	4.536.093.665	24,31%	87,60%
Obrigações fiscais a CP	125.803.948	0,99%	115.324.157	0,62%	-8,33%
Provisões a CP	199.570.436	1,57%	222.832.246	1,19%	11,66%
Demais obrigações a CP	5.782.567.430	45,49%	6.252.698.384	33,51%	8,13%
Passivo Não Circulante	276.628.038.725	95,61%	161.068.843.703	89,62%	-41,77%
Obrig. trab., prev. e assist. Pg – CP	595.676.146	0,22%	1.222.889.838	0,76%	105,29%
Emp. e financ. a LP	87.051.463.848	31,47%	104.061.021.477	64,61%	19,54%
Fornecedores e contas a Pg a LP	502.849.249	0,18%	532.958.553	0,33%	5,99%
Provisões a LP	177.985.024.372	64,34%	35.286.875.332	21,91%	-80,17%
Demais obrigações a LP	4.157.259.309	1,50%	10.685.775.426	6,63%	157,04%
Resultado diferido	6.335.765.802	2,29%	9.279.323.077	5,76%	46,46%
Total do Passivo	289.339.875.033	100,00%	179.730.316.513	100,00%	-37,88%

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado (Volume 02) e SIAFEM.
As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.
Valores históricos.

Pelo evidenciado no quadro 140, verifica-se que o Passivo Circulante representa 10,38% das obrigações, correspondente a R\$ 18.661.472.810 (dezoito bilhões, seiscentos e sessenta e um milhões, quatrocentos e setenta e dois mil, oitocentos e dez reais) do Passivo Circulante. Esse grupo apresentou, no exercício de 2015, aumento de cerca de R\$5.949.636.502 (cinco bilhões, novecentos e quarenta e nove milhões, seiscentos e

trinta e seis mil, quinhentos e dois reais) em relação ao exercício anterior (46,80%), decorrente do aumento dos subgrupos "*Obrigações Trabalhistas, Previdência e Assistência a Pagar a Curto Prazo*" e "*Fornecedores e Contas a Pagar de Curto Prazo*", no montante de R\$ 4.347.190.530 (quatro bilhões, trezentos e quarenta e sete milhões, cento e noventa mil, quinhentos e trinta reais). Nota-se que, ainda, não foram expurgados todos os Passivos Intragovernamentais, sendo destacado, em Notas Explicativas, que a Contadoria Geral do Estado do Rio de Janeiro vem interagindo junto aos Órgãos e Entidades na tentativa de compatibilizar os saldos das Contas Contábeis referentes às operações INTRA-OFSS (Volume 02).

Já o Passivo Não Circulante representa 89,62% das obrigações, compreendendo cerca de R\$ 161.068.843.703 (cento e sessenta e um bilhões, sessenta e oito milhões, oitocentos e quarenta e três mil, setecentos e três reais) deste item. Esse grupo apresentou redução, no exercício de 2015, de R\$ 115.559.195.022 (cento e quinze bilhões, quinhentos e cinquenta e nove milhões, cento e noventa e cinco mil, e vinte e dois reais) em relação ao exercício anterior, correspondente a 41,77%, ocorrido, principalmente, em função do reajuste das Provisões Matemáticas.

Sob a ótica Orçamentário-Financeira, o Passivo é apresentado em dois grandes grupos: Dívidas Flutuantes e Dívidas Fundadas ou Consolidadas, sendo que as primeiras independem de autorização Orçamentária para a sua execução, enquanto as demais 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 Aplicada ao Setor Público, os Passivos serão divididos em Circulantes e Não Circulantes.

Destaca-se que, sob a ótica Patrimonial, os valores relativos à Dívida Consolidada são apresentados diluídos em grupos diferentes. A análise deste tema foi apresentada no tópico V.4.1.

IV.4.2.2. 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 2015, 19,76% do Passivo, correspondente a R\$ 35.509.707.578 (trinta e cinco bilhões, quinhentos e nove milhões, setecentos e sete mil, quinhentos e setenta e oito reais) sendo composto da seguinte maneira:

Quadro 141 - Provisões a Curto e Longo Prazo

R\$1,00					
Descrição	2014	%	2015	%	Variação %
Provisões	178.184.594.808	100,00%	35.509.707.578	100,00%	-80,07%
Provisões para riscos trabalhistas	666.147.980	0,37%	679.063.740	1,91%	1,94%
Provisões matemáticas previdenciárias	176.791.321.900	99,22%	34.196.059.889	96,30%	-80,66%
Provisões para riscos fiscais	40.668.791	0,02%	35.965.479	0,10%	-11,56%
Provisões para riscos cíveis	385.410.835	0,22%	293.736.951	0,83%	-23,79%
Outras provisões	301.045.301	0,17%	304.881.520	0,86%	1,27%

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado (Volume 02) e Siafem BALANCETEG.
As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.
Valores históricos.

A conta mais representativa do subgrupo em análise são as "*Provisões Matemáticas Previdenciárias*", responsáveis por 96,30% das Provisões no exercício de 2015. 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 uma redução, neste exercício, de cerca de R\$ 142.595.262.011 (cento e quarenta e dois bilhões, quinhentos e noventa e cinco milhões, duzentos e sessenta e dois mil, e onze reais) em relação ao ano anterior, o que representa um decréscimo de 80,66% no elemento Patrimonial, em decorrência, principalmente, do registro negativo efetuado pelo RIOPREVIDÊNCIA, no montante de R\$116.299.600.695 (cento e dezesseis

bilhões, duzentos e noventa e nove milhões, seiscentos mil, seiscentos e noventa e cinco reais), referente à atualização das Provisões Matemáticas Previdenciárias do Estado do Rio de Janeiro.

Tal ajuste se deu conforme avaliação atuarial elaborada pela Caixa Econômica Federal, em razão de que, no Relatório da Avaliação Atuarial de 2013, nos quadros das Provisões Matemáticas Previdenciárias, dos Fundos, não haviam sido incluídos na contabilização o superávit do Plano Previdenciário nem o déficit do Plano Financeiro.

O procedimento adotado foi objeto da Nota Técnica GCO/DAF nº 051/2015 (Volume 02) e efetuado de acordo com a Nota Técnica do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social - CONAPREV, que trata da Contabilização do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social, disponível no *site* do Ministério da Previdência.

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 Judiciais do Estado do Rio de Janeiro no anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Estadual nº 6.861, de 15 de julho de 2014, cujo montante, considerado como perda provável ou possível, ultrapassa o total de R\$1.077,40 milhões.

Ressalte-se que tal registro não se confunde com os Passivos Contingentes presentes em contas de controle do grupo "*7.4.1.1.1.01.00 - Passivos Contingentes*", no montante de R\$ 16.281.576.805 (dezesseis bilhões, duzentos e oitenta e um milhões, quinhentos e setenta e seis mil, oitocentos e cinco reais), pela divergência de conceitos presentes no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público 6ª Edição, Parte II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais.

A ausência destes valores suprime informações relevantes às necessidades de tomada de decisão dos usuários, bem como descaracterizam a confiabilidade dos registros e das Demonstrações Contábeis.

Tal fato será objeto de Ressalva e Determinação na conclusão deste Relatório.

IV.4.2.3. Demais Obrigações

Compreendem as obrigações das entidades, junto a terceiros, que não estão incluídas nos subgrupos anteriores, inclusive os Precatórios decorrentes dessas obrigações. A evolução dos saldos das contas que compõem esse subgrupo e as respectivas variações podem ser demonstradas nos quadros 142 e 143, que representam o Curto e o Longo Prazo, separadamente:

Quadro 142 - Demais obrigações de Curto Prazo

R\$1,00			
Demais obrigações	2014	2015	Variação %
Adiantamentos de Clientes	17.036.550	14.460.235	-15,12%
Dividendos a Pagar	1.942.035	3.805.606	95,96%
Valores Restituíveis	1.454.054.430	1.677.817.298	15,39%
Obrigações a Pagar	1.010.946.474	1.063.573.582	5,21%
Dep. Judicial/Extrajudicial	325.645.234	325.645.234	0,00%
Cessão de Dir. - Royalties Petróleo - inter união	1.456.899.028	1.482.346.816	1,75%
Obrigações p/ convênios recebidos - inter união	512.444.906	813.947.376	58,84%
Transferências Constitucionais ou Legais	37.816.984	5.965.403	-84,23%
Outras Obrigações a CP	965.781.789	865.136.834	-10,42%
Total	5.782.567.430	6.252.698.384	8,13%

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado (Volume 02) e Siafem.

Após análise das Contas do Governo de 2014 foi apontado, quanto à conta "*Outras Obrigações a Curto Prazo*", que a metodologia exposta no "*GERAREL – Equações do Balanço*" não foi suficiente para composição do saldo, e ainda que, através das Notas Explicativas não foi possível encontrar referência alguma às alterações ocorridas, ou de como foi constituído o saldo da referida conta.

Ressalte-se que, nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Consolidadas de 2015, nas informações do quadro 142 "*Demais Obrigações de Curto Prazo*", que a mesma foi alterada em relação à apresentada no exercício anterior, a fim de manter a conformidade

como o "GERAREL", tendo sido os valores de 2014 realocados às rubricas apresentadas na mesma (Volume 02).

A Estrutura de Balanços – GERAREL foi encaminhada no Volume 02, sendo possível, através desta, identificar as Contas que compõe o subgrupo "*Demais Obrigações a Curto Prazo*", inclusive as "*Outras Obrigações a Curto Prazo*", no montante de R\$ 865.136.834 (oitocentos e sessenta e cinco milhões, cento e trinta e seis mil, oitocentos e trinta e quatro reais).

As "*Obrigações p/ Convênios Recebidos*"⁶⁸ tiveram incremento de R\$ 301.502.470 (trezentos e um milhões, quinhentos e dois mil, quatrocentos e setenta reais), equivalente a 58,84%, decorrentes de recebimentos de recursos de Convênios diversos pelo Estado do Rio de Janeiro, e pertencem, em grande parte: à Secretaria de Estado de Obras, no total de R\$ 444.493.447 (quatrocentos e quarenta e quatro milhões, quatrocentos e noventa e três mil, quatrocentos e quarenta e sete reais); à Secretaria de Estado de Segurança, no valor de R\$ 81.928.524 (oitenta e um milhões, novecentos e vinte e oito mil, quinhentos e vinte e quatro reais); e ao Instituto de Pesos e Medidas do Rio de Janeiro, no montante de R\$ 85.714.974 (oitenta e cinco milhões, setecentos e quatorze mil, novecentos e setenta e quatro reais).

Quadro 143 - Demais obrigações a Longo Prazo

R\$1,00			
Demais obrigações	2014	2015	Variação %
Perdas e Deságios em Investimentos	-	927	
Depósitos de terceiros - Lei 11.429/06 LP	288.779.449	828.808.285	187,00%
Certificado de privatização LP	93.884.111	99.356.036	5,83%
Fornecedores/credores com contrato de parcel. LP	16.913.627	12.179.791	-27,99%
Obrigações com empresas estaduais LP	533.450.181	533.450.181	0,00%
Cessões de direitos - Royalties do petróleo LP	3.224.231.444	2.561.383.305	-20,56%
Depósitos Judiciais e Extrajud. - Lei 163/2015	-	6.650.596.902	-
Total	4.157.258.812	10.685.775.426	157,04%

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado (Volume 02) e Siafem.

⁶⁸ SIAFEM: conta 2.1.8.9.3.02.01

Compreendem as obrigações da entidade, junto a terceiros, não incluídas nos subgrupos anteriores, com vencimento após doze meses da data das Demonstrações Contábeis, inclusive os Precatórios decorrentes dessas obrigações.

O quadro 143 indica que, no subgrupo "*Demais Obrigações a Longo Prazo*", ocorreu um acréscimo no montante de R\$ 6.528.516.614 (seis bilhões, quinhentos e vinte e oito milhões, quinhentos e dezesseis mil, seiscentos e quatorze reais), no exercício de 2015, decorrente, principalmente, do surgimento da Conta "*Depósitos Judiciais e Extrajudiciais. – Lei 163/2015*", no valor de R\$ 6.650.596.902 (seis bilhões, seiscentos e cinquenta milhões, quinhentos e noventa e seis mil, novecentos e dois reais)⁶⁹, devido à implementação da Lei Complementar Estadual nº 163, de 31 de março de 2015, que alterou a Lei Complementar Estadual nº 147, de 27 de junho de 2013. A nova Lei, em seu art. 1º, autoriza que os Depósitos Judiciais e Extrajudiciais em Dinheiro, existentes no Banco do Brasil, sejam transferidos até a proporção de 62,5% de seu valor atualizado.

O montante da conta contábil 2.2.8.9.1.90.00 refere-se às Transferências Financeiras relativas aos Depósitos Judiciais e Extrajudiciais existentes no Banco do Brasil para a capitalização do RIOPREVIDENCIA (Volume 02).

IV.4.2.4. Regime Especial de Precatórios e Sentenças Judiciais a Pagar

O Regime Especial de Pagamento de Precatórios foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 62, de 09 de dezembro de 2009, 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 de junho de 2013, estabelecendo a possibilidade de utilização dos Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, limitada a 25% do saldo dos recursos disponíveis, para pagamento de Precatórios e requisições de pequeno valor. A Lei Complementar Estadual nº 163, de 31 de março de 2015, modificou os termos da utilização dos recursos de depósitos judiciais, estabelecendo que 62,5% desses recursos podem ser sacados pelo Estado do Rio de Janeiro, sendo 25%

⁶⁹ SIAFEM: conta 2.2.8.9.1.90.10

destinados ao pagamento de Precatórios e o restante (37,5%), para a capitalização do RIOPREVIDÊNCIA.

Há, atualmente, duas Propostas de Emenda Constitucional – PEC - em tramitação no Senado Federal, para tratarem de medidas para o pagamento de Precatórios – 74/2015 e 159/2015.

Ressalte-se que a análise da gestão dos Precatórios e das Sentenças Judiciais está sendo realizada no tópico V.4.3 deste Relatório. A evolução da Conta relativa aos Precatórios em 2015 pode ser assim demonstrada:

Quadro 144 - Regime Especial de Precatórios

R\$1,00

Títulos	2014	2015	Variação
Precatórios TJ – pessoal	420.683.143	1.137.994.868	170,51%
Compensação Div. Ativa c/ precatórios TJ	-	(116.685.608)	-
Precatórios TJ - fornecedores e credores	502.598.270	1.257.057.444	150,11%
Compensação Div. Ativa c/ precatórios TJ	-	(724.701.272)	-
Precatórios TRF - fornecedores e credores	-	351.403	100,00%
Precatórios TRT – pessoal	29.023.385	201.580.578	594,55%
Atualização monetária	145.732.272	-	-100,00%
Precatórios TRF – pessoal	237.345	-	-100,00%
Total	1.098.274.416	1.755.597.413	59,85%

Fonte: Balancete geral consolidado (Volume 27) e SIAFEM.

Os registros de atualização monetária de Precatórios que, até 2014, eram efetuados em Contas específicas, passaram a ser contabilizados dentro das respectivas Contas. De acordo com informe proveniente da Contadoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (2ª quinzena de novembro de 2015), a Rotina CONOR/SUNOT/CGE nº 033/2014 foi atualizada, de modo a refletir essa alteração.

Deve ser destacado que, após queda registrada nos exercício de 2013 e 2014 – em decorrência da Lei Complementar Estadual nº 147/13, que autorizou o uso dos depósitos judiciais para pagamento de Precatórios, no exercício de 2015 o estoque, deduzidas as compensações com Dívida Ativa, voltou a crescer. Uma das razões para esse incremento pode residir na queda da disponibilidade dos Depósitos Judiciais. Assim, o Estado do Rio de

Janeiro deverá adotar medidas que garantam o pagamento de Precatórios, nos termos do art. 100 da Constituição Federal, evitando a retomada do estoque a antigos padrões.

Cabe aqui destacar que foram deduzidos os valores de Compensação da Dívida Ativa, com os Precatório Tribunal de Justiça, no montante de R\$ 841.386.880 (oitocentos e quarenta e um milhões, trezentos e oitenta e seis mil, oitocentos e oitenta reais), sendo que tais compensações estão previstas na Rotina CONOR/SUNOT/CGE nº 034/2014, que trata dos procedimentos para registro da compensação de Créditos Tributários e não Tributários inscritos em Dívida Ativa com Precatórios vencidos, extraídos contra o Estado do Rio de Janeiro, suas Autarquias e Fundações, com fulcro na Lei Estadual nº 5.647, de 18 de janeiro de 2010, na Lei Estadual nº 6.136, de 28 de dezembro de 2011, e nas demais normas legais aplicáveis (Volume 02).

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 Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG - para inclusão no orçamento.

Quadro 145 - Precatórios e Sentenças Judiciais a Pagar

R\$1,00			
Títulos	2014	2015	Variação
Precatórios TJ (credores e fornecedores)	3.281.262	2.419.666	-26,26%
Outras sentenças (credores e fornecedores)	-	1.526.398	100,00%
Outras sentenças (pessoal)	413.077.180	437.431.179	5,90%
Atualização monetária	378.521	-	-100,00%
Total	416.736.964	441.377.243	5,91%

Observa-se que a conta "*Outras Sentenças - Pessoal*" sofreu uma variação positiva de R\$ 24.353.999 (vinte e quatro milhões, trezentos e cinquenta e três mil, novecentos e noventa e nove reais), em função da contabilização de Dívidas Trabalhistas da "*UG 317300 – RIOTRILHOS*".

IV.4.3. Saldo Patrimonial e Resultado do Exercício

IV.4.3.1. Saldo Patrimonial

Conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 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 2015:

Quadro 146 - Composição do patrimônio líquido

	R\$1,00		
	2014	2015	Variação %
Patrimônio Líquido	(164.309.906.369)	(75.669.391.884)	-53,95%
Patrimônio social e capital social	(34.333.679.322)	(34.333.213.359)	0,00%
Reservas de capital	3.140.321	3.140.320	0,00%
Ajustes de avaliação patrimonial	4.079.851.082	3.927.320.867	-3,74%
Reservas de lucros	10.398.969	11.358.793	9,23%
Demais reservas	48.476.234	46.772.644	-3,51%
Resultados acumulados	(134.273.047.680)	(45.415.963.262)	-66,18%
Participação de não controladores	154.954.028	91.192.112	-41,15%

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado (Volume 02), Siaferm e Demonstrativos Contábeis das Sociedades de Economia Mista (Volume 08).

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Por meio da análise horizontal, verifica-se que o Estado do Rio de Janeiro, em 2015, apresentou um Passivo a Descoberto de R\$ 75.669.391.884 (setenta e cinco bilhões, seiscentos e sessenta e nove milhões, trezentos e noventa e um mil, oitocentos e oitenta e quatro reais) que, comparado ao saldo deficitário de 2014, no valor de R\$ 164.309.906.369 (cento e sessenta e quatro bilhões, trezentos e nove milhões, novecentos e seis mil, trezentos e sessenta e nove reais), equivale a uma redução no Déficit Patrimonial no valor de R\$ 88.640.514.485 (oitenta e oito bilhões, seiscentos e quarenta milhões, quinhentos e quatorze mil, quatrocentos e oitenta e cinco reais) (53,95%). Tal fato decorre do decréscimo do Passivo Não Circulante, no montante de R\$ 115.559.195.022 (cento e quinze bilhões,

quinhentos e cinquenta e nove milhões, cento e noventa e cinco mil, e vinte e dois reais) em relação ao exercício anterior, ocorrido, principalmente, em função do reajuste das provisões matemáticas.

Embora a avaliação do Balanço Patrimonial, por meio de indicadores da Gestão Patrimonial, esteja comprometida pelas inconsistências apontadas nesta análise, é possível verificar que o Estado do Rio de Janeiro encontra-se sujeito às seguintes situações:

- não se encontra em condições de arcar com todas as suas obrigações, dependendo de geração futura de recursos para a quitação de suas dívidas totais, em função de não ter recursos para pagamento de todas as suas exigibilidades;
- obteve um acréscimo de 136% de endividamento a curto prazo, em relação ao exercício anterior.
- possui a maioria de suas obrigações exigíveis a longo prazo; e
- é financiado, principalmente, por capital de terceiros, obtendo um Passivo a Descoberto de R\$ 75.669.391.884 (setenta e cinco bilhões, seiscentos e sessenta e nove milhões, trezentos e noventa e um mil, oitocentos e oitenta e quatro reais).

Constata-se que, no exercício, foram realizados ajustes no Patrimônio Líquido, conforme apresentado na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) e na Nota Explicativa 4.24 (Volume 02):

- Os Ajustes de Exercícios Anteriores aumentaram o Patrimônio em aproximadamente R\$ 116.292.943 (cento e dezesseis milhões, duzentos e noventa e dois mil, novecentos e quarenta e três reais), onde somente a reversão das Provisões Matemáticas do RIOPREVIDENCIA contribuíram positivamente para esse aumento em R\$ 116.299.601 (cento e dezesseis milhões, duzentos e noventa e nove mil, seiscentos e um reais).

- O resultado do exercício contribuiu para uma redução do patrimônio em cerca de R\$ 28.320.892.817 (vinte e oito bilhões, trezentos e vinte milhões, oitocentos e noventa e dois mil, oitocentos e dezessete reais);
- Dentro de Ajuste do Patrimônio Líquido das Sociedades Consolidadas estão incluídos ajustes de avaliação patrimonial decorrentes da participação acionária do Estado no Patrimônio Líquido das sociedades investidas, que diminuíram o Patrimônio em R\$ 152.530.215 (cento e cinquenta e dois milhões, quinhentos e trinta mil, duzentos e quinze reais), assim como as demais reservas, que contribuíram para essa redução em R\$ 1.704 mil;
- Os demais Ajustes do Patrimônio Líquido das Sociedades Consolidadas são referentes às exclusões dos investimentos avaliados pela Equivalência Patrimonial, onde foram eliminados tanto os valores de Investimentos quanto a parcela do Patrimônio Líquido das controladas as quais pertencem ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, conforme evidenciados no item "O" das Principais Práticas Contábeis;
- A participação dos não controladores no Balanço Patrimonial foi atualizada, no montante de R\$ 91.192.112 (noventa e um milhões, cento e noventa e dois mil, cento e doze reais), conforme resultado da Equivalência Patrimonial. Sendo apresentado na DMPL/2015 o valor da variação apurada no exercício no montante de R\$ 63.762 mil.

Cabe aqui ressaltar parte da Nota Explicativa 4.25 (Volume 02), onde foi apontado que, nos Ajustes de Exercícios Anteriores foi registrado na rubrica "*DEA – Fornecedores e Credores*", das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, o montante negativo de R\$ 674.888.365 (seiscentos e setenta e quatro milhões, oitocentos e oitenta e oito mil, trezentos e sessenta e cinco reais) referente à incorporação de obrigações com fornecedores e credores que não foram apropriados no Passivo Financeiro de exercícios anteriores. A Companhia de Transporte sobre Trilhos – RIOTRILHOS efetuou o maior registro, no

montante de R\$ 671.949.925 (seiscentos e setenta e um milhões, novecentos e quarenta e nove mil, novecentos e vinte e cinco reais) ⁷⁰.

IV.4.3.2. 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 qualitativas.

As variações quantitativas são decorrentes de transações no setor público que aumentam ou diminuem o Patrimônio Líquido⁷¹, 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 Líquido, sendo resultantes de fatos contábeis permutativos. Com a publicação da 6ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, alguns demonstrativos sofreram alterações em suas estruturas, tendo o Quadro das Variações Qualitativas se tornado facultativo para fins de consolidação.

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, 6ª edição).

A Demonstração das Variações Patrimoniais, demonstrada de forma resumida, encontra-se assim constituída:

⁷⁰ SIAFEM: conta 2.3.7.2.1.03.04.

⁷¹ Conforme Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (parte V, 6ª edição).

Demonstração das Variações Patrimoniais – Consolidada

Quadro 147 - Variações Patrimoniais Quantitativas

R\$100

Variações patrimoniais aumentativas	2014	%	2015	%	Variação %
Impostos, taxas e contribuições de melhoria	46.120.409.951	32,77%	44.795.885.451	30,90%	-2,87%
Contribuições	1.875.819.920	1,33%	1.956.902.464	1,35%	4,32%
Exploração e venda de bens, serviços e direitos	5.425.905.389	3,86%	2.883.852.845	1,99%	-46,85%
Variações patrimoniais aumentativas financeiras	21.101.640.093	14,99%	9.314.440.162	6,42%	-55,86%
Transferências e delegações recebidas	6.551.722.883	4,65%	6.233.301.793	4,30%	-4,86%
Valorização e ganhos com ativos	1.052.043.499	0,75%	2.024.801.092	1,40%	92,46%
Outras variações patrimoniais aumentativas	58.620.124.724	41,65%	77.776.501.582	53,64%	32,68%
Total	140.747.666.459	100,00%	144.985.685.389	100,00%	3,01%

Quadro 148 - Variações Patrimoniais Quantitativas - Diminutivas

R\$1,00

Variações Patrimoniais Diminutivas	2014	%	2015	%	Variação %
Pessoal e encargos	18.299.703.243	10,50%	19.332.338.801	11,15%	5,64%
Benefícios previdenciários e assistenciais	13.936.490.636	8,00%	15.736.215.544	9,08%	12,91%
Uso de bens, serviços e consumo de capital fixo	11.568.529.104	6,64%	9.488.405.547	5,47%	-17,98%
Variações patrimoniais diminutivas financeiras	39.352.693.484	22,58%	53.379.340.804	30,80%	35,64%
Transferências e delegações concedidas	15.936.626.545	9,14%	16.056.984.586	9,27%	0,76%
Desvalorização e perda de ativos	38.047.820.073	21,83%	1.960.464.509	1,13%	-94,85%
Tributárias	1.396.284.314	0,80%	1.452.997.932	0,84%	4,06%
Custo Mercad. e Prod. Vend. e Serv. Prestados	-	-	29.380.492	0,02%	-
Outras variações patrimoniais diminutivas	35.743.981.374	20,51%	55.870.449.991	32,24%	56,31%
Total	174.282.128.773	100,00%	173.306.578.206	100,00%	-0,56%
Resultado patrimonial do período	(33.534.462.313)	-	(28.320.892.817)	-	-15,55%

Fontes: Demonstração das Variações Patrimoniais consolidadas (Volume 02) e Siafem.

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Pelo demonstrado no quadro 148 constata-se que o Resultado Patrimonial do exercício de 2015 foi deficitário em cerca de R\$ 28.320.892.817 (vinte e oito bilhões, trezentos e vinte milhões, oitocentos e noventa e dois mil, oitocentos e dezessete reais),

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 30,90% e 53,64%, respectivamente.

Já em relação às Variações Patrimoniais que diminuíram o Patrimônio, sobressaem aquelas decorrentes de "*Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras*" e "*Outras Variações Patrimoniais Diminutivas*", responsáveis por 30,80% e 32,24% do total, respectivamente.

Registre-se que, em 2014, o Estado do Rio de Janeiro apresentou um Passivo Real a Descoberto de R\$ 164.309.906.369 (cento e sessenta e quatro bilhões, trezentos e nove milhões, novecentos e seis mil, trezentos e sessenta e nove reais), que, somado ao Resultado Patrimonial apurado em 2015, deficitário em R\$ 28.320.892.817 (vinte e oito bilhões, trezentos e vinte milhões, oitocentos e noventa e dois mil, oitocentos e dezessete reais) gera um Passivo Real a Descoberto de R\$ 192.630.799.186 (cento e noventa e dois bilhões, seiscentos e trinta milhões, setecentos e noventa e nove mil, cento e oitenta e seis reais) Entretanto, tendo em vista os ajustes realizados no Patrimônio, demonstrados na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido – DMPL - do exercício de 2015 (Volume 02), o Passivo Real a Descoberto de 2015 foi de R\$ 75.669.391.884 (setenta e cinco bilhões, seiscentos e sessenta e nove milhões, trezentos e noventa e um mil, oitocentos e oitenta e quatro reais). O principal ajuste que provocou o aumento do Patrimônio se deu na reversão das Provisões Matemáticas do RIOPREVIDÊNCIA.

IV.4.4. Contas de Compensação

São contas representativas dos atos que possam afetar o Patrimônio, compreendendo as compensações do Ativo e do Passivo, ou seja, são contas relacionadas às situações não compreendidas no Patrimônio, mas que, direta ou indiretamente, possam vir a afetá-lo.

No quadro referente às compensações que compõem o Balanço Patrimonial do exercício de 2015 deverão ser incluídos os atos potenciais do Ativo e do Passivo que possam,

direta 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:

Quadro 149 - Contas de Compensação - Atos Potenciais Ativos

R\$1,00			
Atos Potenciais Ativos	2014	2015	Variação %
Direitos conv. e outros instr. Congêneres	14.435.435.444	15.274.677.715	5,81%
Direitos contratuais	166.862.709	233.907.382	40,18%
Total	14.602.298.154	15.508.585.097	6,21%

Quadro 150 - Contas de Compensação - Atos Potenciais Passivo

R\$1,00			
Atos Potenciais Passivos	2014	2015	Variação %
Obrigações conv. e outros instr. Congêneres	9.498.403.918	10.603.057.721	11,63%
Obrigações contratuais	41.514.375.450	71.469.309.845	72,16%
Total	51.012.779.368	82.072.367.566	60,89%

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado (Volume 02) e Siafem.

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

A análise dos quadros 149 e 150 revela que houve aumento dos Atos Potenciais, em relação ao exercício anterior. Esse acréscimo foi de 6,21% nos Atos Potenciais Ativos (quadro 149) e 60,89% nos Atos Potenciais Passivos (quadro 150), correspondendo, respectivamente, a R\$ 906.286.943 (novecentos e seis milhões, duzentos e oitenta e seis mil, novecentos e quarenta e três reais) e R\$ 31.059.588.198 (trinta e um bilhões, cinquenta e nove milhões, quinhentos e oitenta e oito mil, cento e noventa e oito reais).

O aumento verificado nos Atos Potenciais Ativos decorre, principalmente, da variação positiva nos "*Direitos Conveniados e Outros Instrumentos Congêneres*", de 5,81%, em relação ao exercício anterior no montante de R\$ 839.242.271 (oitocentos e trinta e nove milhões, duzentos e quarenta e dois mil, duzentos e setenta e um reais).

Já o aumento constatado nos Atos Potenciais Passivos refere-se, principalmente, à variação positiva nas "*Obrigações Contratuais*", de 72,16% em relação ao exercício anterior de 2014, correspondendo a um acréscimo de R\$ 29.954.935.395 (vinte e nove bilhões, novecentos e cinquenta e quatro milhões, novecentos e trinta e cinco mil, trezentos e noventa e cinco reais)

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.

IV.5. Demonstrações Contábeis do Poder Executivo

Este capítulo visa analisar os Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2015, bem como comparar, no que se refere aos principais resultados, o desempenho alcançado, em comparação com o atingido no exercício anterior.

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 6ª Edição, as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) são compostas pelas demonstrações enumeradas pela Lei nº 4.320/1964, pelas demonstrações exigidas pela NBC T 16. 6 – Demonstrações Contábeis e pelas demonstrações 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); e
- f. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL).

Entretanto, a análise deste tópico se restringirá aos Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e às Demonstrações das Variações Patrimoniais do Poder Executivo.

IV.5.1. Balanço Orçamentário

De acordo com MCASP, o Balanço Orçamentário demonstrará as Receitas detalhadas por Categoria Econômica e Origem, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada

para o exercício, a receita realizada e o saldo, que corresponde ao excesso ou déficit de arrecadação. Demonstrará, também, as Despesas por Categoria Econômica e Grupo de Natureza da Despesa, discriminando a dotação inicial, a dotação atualizada para o exercício, as despesas empenhadas, as despesas liquidadas, as despesas pagas e o saldo da dotação.

Ocorre que, no Balanço Orçamentário apresentado no Volume 4, enquanto os valores previstos foram apresentados pelo bruto, os valores realizados foram evidenciadas pelo líquido, pois foram feitas deduções da Receita Orçamentária, com base no disposto no item 3.6.1, da Parte I do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público. Tais deduções podem ser sintetizadas em 3 (três) grandes grupos: deduções dos valores transferidos ao FUNDEB, deduções dos valores transferidos aos Municípios e dedução dos valores relativos ao pagamento do contrato de cessão de créditos de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural.

Quadro 151 - Deduções da Receita Orçamentária

	Em R\$
Dedução das Transferências ao FUNDEB	5.710.500.542,97
Dedução das Transferências Legais e Constitucionais aos Municípios	9.987.262.172,04
Dedução dos valores decorrentes do pagamento do contrato de Cessão de Créditos de Royalties e Participações Especiais sobre a produção de petróleo e gás natural	1.734.969.373,37
TOTAL	17.432.732.088,38

Por esta razão, os resultados da execução das receitas e despesas, constantes dos demonstrativos publicados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, necessitam de ajustes para que possam ser analisados. Tais ajustes estão sendo efetuados no Tópico IV.1.2 – Demonstração da Execução do Orçamento, com os devidos esclarecimentos acerca das consequências das referidas exclusões. No presente Tópico, uma vez que a análise restringe-se às Demonstrações Contábeis do Poder Executivo, a mesma será realizada utilizando-se os valores líquidos realizados (Receita Arrecadada e Despesa Empenhada), sem efetuar comparações com os valores previstos, uma vez que essas análises ficariam distorcidas.

Portanto, a análise dos valores consolidados está sendo efetuada no Capítulo IV – Gestão Financeira, Orçamentária e Patrimonial.

O Balanço Orçamentário Resumido encontra-se assim constituído:

Quadro 152 - Balanço Orçamentário Resumido – Poder Executivo

						R\$1,00
Receitas Orçamentárias 2015	Atualizada (a)	AV(%)	Realizada (r)	AV(%)	AH(%)	Saldo (r-a)
Receitas Correntes	68.372.459.874	100,00%	53.295.872.304	100,00%	-22,05%	(15.076.587.570)
Receita Tributária	39.680.447.949	58,04%	28.346.255.145	53,19%	-28,56%	(11.334.192.804)
Receita de Contribuições	5.815.281.813	8,51%	4.760.744.153	8,93%	-18,13%	(1.054.537.660)
Receita Patrimonial	11.756.488.453	17,19%	4.199.371.371	7,88%	-64,28%	(7.557.117.082)
Receita Agropecuária	479.735	0,00%	51.646	0,00%	-89,23%	(428.089)
Receita Industrial	198.420.000	0,29%	128.153.642	0,24%	-35,41%	(70.266.358)
Receita de Serviços	1.101.611.715	1,61%	616.964.929	1,16%	-43,99%	(484.646.786)
Transferências Correntes	6.912.459.003	10,11%	5.436.313.870	10,20%	-21,35%	(1.476.145.133)
Outras Receitas Correntes	2.907.271.206	4,25%	9.808.017.547	18,40%	237,36%	6.900.746.341
Receitas de Capital	14.732.801.292	100,00%	6.769.940.687	100,00%	-54,05%	(7.962.860.605)
Operações de Crédito	6.586.068.420	44,70%	4.994.873.366	73,78%	-24,16%	(1.591.195.054)
Alienação de Bens	4.231.221.390	28,72%	1.083.166.683	16,00%	-74,40%	(3.148.054.707)
Amortização de Empréstimos	271.495.830	1,84%	311.301.849	4,60%	14,66%	39.806.019
Transferências de Capital	3.643.915.652	24,73%	380.598.789	5,62%	-89,56%	(3.263.316.863)
Outras Receitas de Capital	100.000	0,00%	-	0,00%	-100,00%	(100.000)
Total (A)	83.105.261.166		60.065.812.991		-27,72%	(23.039.448.175)
Despesas Orçamentárias 2015	Atualizada (a)	AV(%)	Empenhada (e)	AV(%)	AH(%)	Saldo dotação (e-a)
Despesas Correntes	62.971.608.588	100,00%	48.843.963.008	100,00%	-22,43%	(14.127.645.580)
Pessoal e Encargos Sociais	18.302.232.863	29,06%	17.116.596.462	35,04%	-6,48%	(1.185.636.401)
Juros e Encargos da Dívida	4.347.961.611	6,90%	3.834.758.586	7,85%	-11,80%	(513.203.025)
Outras Despesas Correntes	40.321.414.114	64,03%	27.892.607.960	57,11%	-30,82%	(12.428.806.154)
Despesa de Capital	16.801.489.838	100,00%	10.036.579.591	100,00%	-40,26%	(6.764.910.247)
Investimentos	12.410.396.241	73,86%	6.542.567.583	65,19%	-47,28%	(5.867.828.658)
Inversões Financeiras	87.502.603	0,52%	43.298.797	0,43%	-50,52%	(44.203.806)
Amortização da Dívida	4.303.590.994	25,61%	3.450.713.211	34,38%	-19,82%	(852.877.783)
Reserva de Contingência	300.000	100,00%	-	0,00%	-100,00%	(300.000)
Total (B)	79.773.398.426		58.880.542.599		-26,19%	(20.892.855.827)
Superávit Orçamentário (A-B)			1.185.270.392			

Fonte: SIG, Volume 04.

Incluídas as transações intraorçamentárias.

AV - Análise Vertical – participação no total.

AH - Análise Horizontal – variação nominal 2015/2014.

IV.5.1.1. Receitas

De acordo com o Balanço Orçamentário resumido, apresentado anteriormente, observa-se que, durante o exercício em análise, a arrecadação total do Poder Executivo foi de R\$60.065,81 milhões, sendo R\$53.295,87 milhões (88,73%) referentes às Receitas Correntes e R\$6.769,94 milhões (11,27%), às Receitas de Capital.

Entre as Receitas Correntes, destaca-se a Receita Tributária cujo montante arrecadado atingiu R\$28.346,26 milhões (53,19%).

Em relação às Receitas de Capital, as Operações de Crédito destacaram-se em relação às demais, contribuindo com o montante de R\$4.994,87 milhões (73,78%).

Cumpra ainda destacar que, quanto à arrecadação da Receita, os valores apresentados no Balanço Orçamentário do Poder Executivo (Volume 04) estão em consonância com os dados extraídos do SIG.

IV.5.1.2. Despesas

No Balanço Orçamentário resumido, nota-se que o total da despesa empenhada pelo Poder Executivo foi de R\$58.880,54 milhões, sendo R\$48.843,96 milhões (82,95%) referentes às Despesas Correntes e R\$10.036,58 milhões (17,05%), às Despesas de Capital.

Entre as Despesas Correntes, o grupo onde houve maior aporte de recursos foi de "Outras Despesas Correntes", cerca de R\$27.892,61 milhões (57,11%), onde estão incluídos os inativos e pensionistas do Estado.

Em relação às Despesas de Capital, os Investimentos representaram 65,19% (R\$6.542,57 milhões) da categoria.

Cumpra ainda destacar que, quanto à execução da Despesa, os valores apresentados no Balanço Orçamentário do Poder Executivo (volume 04) estão em consonância com os dados extraídos do SIG.

IV.5.1.3. Resultado Orçamentário

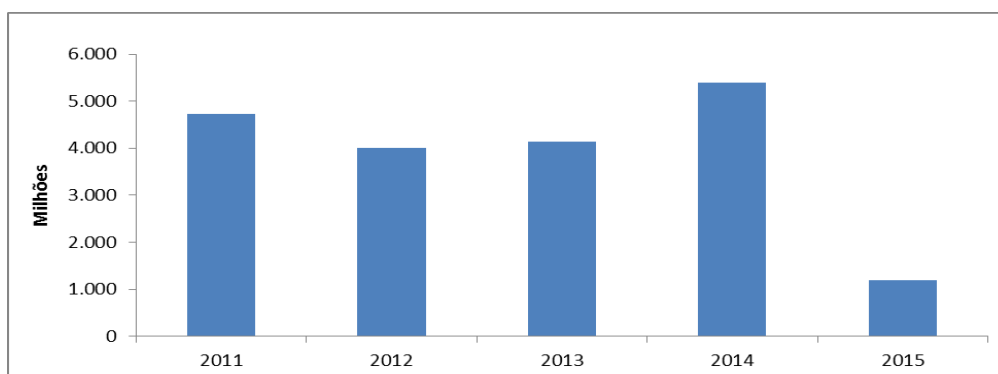
Ao confrontar a Receita Realizada com a Despesa Empenhada, verifica-se que o Poder Executivo Estadual apurou superávit orçamentário, no valor total de R\$1.185,27 milhões.

Quadro 153 - Resultado Orçamentário (2011 – 2015)

Exercício	R\$1,00
	Valor
2011	4.722.104.058
2012	4.007.011.290
2013	4.133.402.409
2014	5.392.611.408
2015	1.185.270.392

Fonte: Contas do Governo de 2011 a 2014, Volume 04 e SIG.
Valores históricos.

Figura 71 - Evolução do Resultado Orçamentário



Fonte: Contas do Governo de 2011 a 2014, Volume 04 e 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 2015.

Após a queda observada nos exercícios de 2012 e 2013, o resultado orçamentário apresentou um crescimento no exercício de 2014.

No entanto, no exercício de 2015 apura-se uma considerável redução do superavit orçamentário em 79,43%, em termos reais, em relação ao exercício imediatamente anterior.

IV.5.2. Balanço Financeiro do Poder Executivo

De acordo com o MCASP, o Balanço Financeiro evidencia as receitas e despesas orçamentárias, bem como os ingressos e dispêndios extraorçamentários, conjugados com os saldos de caixa do exercício anterior e os que se transferem para o início do exercício seguinte.

O Balanço Financeiro do Poder Executivo, referente ao exercício de 2015 apresenta, de forma resumida, os seguintes valores:

Quadro 154 - Balanço Financeiro Resumido – Poder Executivo

				R\$1,00
Especificação	2014	2015	AV(%)	AH(%)
Ingressos	166.343.378.832	155.411.265.702	100,00%	-6,57%
Receita Orçamentária	74.279.060.642	61.005.404.179	39,25%	-17,87%
Trans. Financeiras Recebidas	65.677.969.380	53.059.414.170	34,14%	-19,21%
Recebimentos Extraorçamentários	18.301.035.612	33.098.960.954	21,30%	80,86%
Saldo em Espécie do Exercício Anterior	8.085.313.198	8.247.486.399	5,31%	2,01%
Dispêndios	166.343.378.832	155.411.265.703	100,00%	-6,57%
Despesa Orçamentária	68.886.449.234	59.777.955.893	38,46%	-13,22%
Trans. Financeiras Concedidas	70.859.000.401	58.706.387.861	37,77%	-17,15%
Pagamentos Extraorçamentários	19.210.566.402	29.933.620.991	19,26%	55,82%
Saldo em Espécie para o Exercício Seguinte	7.387.362.795	6.993.300.958	4,50%	-5,33%

Fonte: Contas do Governo de 2014 e Volume 04, fls. 13.

AV - Análise Vertical – participação no total.

AH - Análise Horizontal – variação nominal 2015/2014.

Observa-se que a Receita Orçamentária superou a Despesa Orçamentária em R\$1.227.448.287, enquanto as Transferências Financeiras recebidas e os recebimentos extraorçamentários foram inferiores às Transferências Financeiras concedidas e pagamentos extraorçamentários, em R\$2.481.633.728.

Coube à Receita Orçamentária o total de 39,25% (R\$61.005,40 milhões) dos ingressos e, à Despesa Orçamentária, 38,46% (R\$59.777,96 milhões) dos dispêndios, constituindo as principais participações em ingressos e dispêndios, respectivamente.

Dentre os valores que constituem os ingressos, a Receita Orçamentária e as Transferências Financeiras recebidas apresentaram reduções, respectivamente, de 17,87% (R\$13.273.656.463) e 19,21% (R\$12.618.555.210), em termos nominais, em relação ao exercício de 2014.

Os pagamentos extraorçamentários apresentaram variação positiva, em termos nominais, em relação ao exercício anterior, de 55,82% (R\$10.723.054.589).

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.

Aplicando-se um dos conceitos citados no parágrafo anterior, obtém-se o montante deficitário de R\$1.254.185.441, como resultado financeiro do ERJ72.

O saldo disponível para o exercício de 2016, no valor de R\$6.993,30 milhões, registrado no Balanço Financeiro, está em consonância com o saldo disponível evidenciado no Balanço Patrimonial, e pode ser assim demonstrado:

Quadro 155 - Disponibilidades – Poder Executivo

R\$1,00				
Disponível	2014	2015	AV(%)	AH (%)
Caixa	37.625	37.323	0,00%	-0,80%
Bancos Conta Movimento	1.831.467.514	1.666.594.401	23,83%	-9,00%
Aplicações Financeiras	4.856.743.305	4.951.635.278	70,81%	1,95%
Rede Arrecadadora	120.104.031	36.617.426	0,52%	-69,51%
Depósitos à disposição em Entidades Estaduais	1.376.600	2.877.325	0,04%	109,02%
Depósitos à disposição Judiciário - Pagamento Precatórios	63.421.572	27.384.533	0,39%	-56,82%
Investimentos em seg. renda fixa/Fundos Investimento	514.212.149	308.154.672	4,41%	-40,07%
Total	7.387.362.796	6.993.300.958	100,00%	-5,33%

Fonte: Contas do Governo de 2014 e Volume 04, fls. 13 e 19.

AV - Análise Vertical – participação no total.

AH - Análise Horizontal – variação nominal 2015/2014.

Observa-se, do quadro anterior, dentre as contas que constituem o Disponível do Poder Executivo, que as contas “Aplicações Financeiras” e “Bancos Conta Movimento” representaram 94,64% das disponibilidades do Poder.

Com respeito à variação das contas no biênio, destaca-se o aumento, em termos nominais, em aproximadamente 109% (R\$1,5 milhões), do valor apresentado na conta “Depósitos à Disposição em Entidades Estaduais”, e uma redução de aproximadamente 70% (83,5 milhões) na conta “Rede Arrecadadora” (valores recebidos pelos agentes bancários

⁷² Ressalta-se que este resultado não deve ser entendido como superavit ou deficit financeiro do exercício, cuja apuração é obtida por meio do Balanço Patrimonial.

autorizados pelo ERJ a coletar os tributos, multas e demais créditos dos contribuintes, porém ainda indisponíveis para utilização do Tesouro Estadual).

IV.5.3. Balanço Patrimonial do Poder Executivo

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

O Balanço Patrimonial do Poder Executivo, demonstrado de forma resumida, encontra-se assim constituído:

Quadro 156 - Balanço Patrimonial Resumido - Poder Executivo

					R\$1,00
Ativo	2014	AV (%)	2015	AV (%)	AH (%)
Ativo Circulante	17.735.057.768	14,06%	17.890.542.849	16,92%	0,88%
Ativo Não circulante	108.382.744.577	85,94%	87.825.266.936	83,08%	-18,97%
Total geral Ativo	126.117.802.344	100%	105.715.809.785	100,00%	-16,18%
Passivo	2014	AV (%)	2015	AV (%)	AH (%)
Passivo Circulante	13.123.449.468	4,50%	19.571.535.274	10,71%	49,13%
Passivo Não circulante	278.531.732.867	95,50%	163.125.571.486	89,29%	-41,43%
Total do Passivo	291.655.182.335	100,00%	182.697.106.760	100,00%	-37,36%
Patrimônio Líquido	(165.537.379.991)	-131,26%	(76.981.296.975)	-72,82%	-53,50%
Total geral Passivo	126.117.802.344	100,00%	105.715.809.785	100,00%	-16,18%
Especificação	2014		2015		AH(%)
Ativo Financeiro	7.387.362.795		6.993.300.958		-5,33%
Ativo Permanente	118.730.439.549		98.722.508.827		-16,85%
Passivo Financeiro	4.483.374.505		7.699.602.507		71,74%
Passivo Permanente	287.347.203.362		175.228.224.822		-39,02%
Saldo Patrimonial	(165.712.775.523)		(77.212.017.544)		-53,41%
Res. Financeiro	2.903.988.290		(706.301.549)		-124,32%

Compensações	2014	AV(%)	2015	AV(%)	AH
Exec. de dir. conv. e outros instr. congêneres	14.424.702.223	98,86%	15.264.592.668	98,49%	5,82%
Execução de direitos contratuais	166.862.709	1,14%	233.907.382	1,51%	40,18%
Saldo dos atos potenciais ativos Total	14.591.564.933	100,00%	15.498.500.050	100,00%	6,22%
Exec. de obrig. conv. e outros instr. Cong.	9.317.772.123	18,53%	10.602.257.721	13,06%	13,79%
Exec. De obrigações contratuais	40.974.163.258	81,47%	70.609.197.837	86,94%	72,33%
Saldo dos atos potenciais ativos Total Geral	50.291.935.381	100,00%	81.211.455.558	100,00%	61,48%

Fonte: Contas do Governo de 2014 e Volume 04.

AV - Análise Vertical – participação no total.

AH - Análise Horizontal – variação nominal 2015/2014.

Observa-se que a classe do Ativo, no montante de R\$105.715,81 milhões, é representada por 16,92% de Ativo Circulante (cerca de R\$17.890,54 milhões) e 83,08% de Ativo Não Circulante (R\$87.825,17 milhões), grupo este que possui maior representatividade na classe que compreende os bens e direitos.

Observa-se uma redução na classe do Ativo, em termos nominais, em 16,18% (R\$20.401.992.559) em relação ao exercício anterior, sendo o Não Circulante o grupo a apresentar a maior variação percentual do Ativo.

A classe do Passivo é composta por 10,71% de Passivo Circulante (R\$19.571,53 milhões) e 89,29% de Passivo Não Circulante (R\$163.125,57 milhões), cabendo a este grupo maior representatividade dentro da classe das obrigações.

Em relação à variação temporal da classe do Passivo, observa-se uma redução desta, em termos nominais, em 37,36% (R\$108.958.075.575) em relação ao exercício anterior, sendo o Passivo Não Circulante o grupo que contribuiu para alteração da situação patrimonial do ente.

Em consulta às Contas do Governo de 2014, processo TCE-RJ nº 101.885-1/15, verifica-se que o saldo das contas patrimoniais daquele exercício apresentou um Passivo a Descoberto de R\$165.537,38 milhões. Em 2015, constatou-se um Passivo a Descoberto de R\$76.981,40 milhões, onde pode-se concluir que houve uma redução desse Passivo (em R\$88.556.083.016) e variação positiva (53,50%) do Patrimônio público.

Cabe registrar que foi elaborado um anexo ao Balanço Patrimonial demonstrando o superavit/deficit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício (Volume 04), em

atendimento ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e ao que dispõem o art. 8º, parágrafo único, e o art. 50, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em 2015 o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro apresentaram saldo de R\$6.993,30 milhões e R\$7.699,60 milhões, respectivamente. Logo, através da diferença negativa entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro, conclui-se que o ERJ apresentou déficit financeiro de R\$706,30 milhões.

Como se pode constatar, o Poder Executivo do ERJ não alcançou o equilíbrio financeiro ao final do exercício de 2015, não sendo observado o disposto no §1º, artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com isso, faz-se necessário cientificar o Poder Executivo ERJ do deficit financeiro apurado e de que, persistindo a situação de desequilíbrio financeiro, tal fato poderá repercutir na análise do cumprimento do artigo 42 e do §1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando da análise das Contas referentes ao final desse mandato.

Desta forma, deverá o Governo do ERJ elaborar seu planejamento de modo a estabelecer metas de resultado de receitas e despesas que remetam ao equilíbrio financeiro preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a ser alcançado no curso dos exercícios de 2016 a 2018, de forma a não prejudicar as gestões posteriores.

Tal fato será objeto da Ressalva e Determinação na conclusão deste Relatório.

Comparando-se o resultado financeiro apurado com o do exercício anterior (R\$2.903,99 milhões), verifica-se redução de cerca de R\$3.610.289.839 (124,32%), refletindo a redução de 5,33% dos créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários (Ativo Financeiro), e o aumento da dívida flutuante e outros compromissos exigíveis, cujo pagamento independa de autorização orçamentária (Passivo Financeiro), em 71,74%.

IV.5.3.1. Bens e Direitos do Poder Executivo

O Ativo Circulante do Poder Executivo, no montante de R\$17.890,54 milhões, 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 ou tiverem a expectativa de realização em até doze meses da data das demonstrações contábeis. O quadro a seguir demonstra sua composição ao final de 2015:

Quadro 157 - Ativo Circulante do Poder Executivo

					R\$1,00
Especificação	2014	AV(%)	2015	AV(%)	AH(%)
Caixa e Equivalentes de Caixa	7.387.362.795	41,65%	6.993.300.958	39,09%	-5,33%
Créditos a Curto Prazo	2.473.447.536	13,95%	4.011.126.625	22,42%	62,17%
Demais Créditos e Valores a CP	7.082.817.783	39,94%	6.090.793.688	34,04%	-14,01%
Estoques	690.076.256	3,89%	788.993.464	4,41%	14,33%
VPD pagas antecipadamente	101.353.397	0,57%	6.328.115	0,04%	-93,76%
Ativo Circulante total	17.735.057.768	100,00%	17.890.542.849	100,00%	0,88%

Fonte: Contas do Governo 2014 e Volume 04.

AV - Análise Vertical – participação no total.

AH - Análise Horizontal – variação nominal 2015/2014.

Já o Ativo Não Circulante do Poder Executivo, no montante de R\$87.825,27 milhões, 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:

Quadro 158 - Ativo Não Circulante do Poder Executivo

					R\$1,00
Especificação	2014	AV(%)	2015	AV(%)	AH(%)
Ativo Realizável a Longo Prazo	77.218.152.911	71,25%	50.886.617.374	57,94%	-34,10%
Investimentos	12.206.303.287	11,26%	13.762.882.366	15,67%	12,75%
Imobilizado	18.945.056.919	17,48%	23.149.069.253	26,36%	22,19%
Intangível	13.231.458	0,01%	26.697.943	0,03%	101,78%
Ativo Não Circulante	108.382.744.577	100,00%	87.825.266.936	100,00%	-18,97%

Fonte: Contas do Governo de 2014 e Volume 04.

AV - Análise Vertical – participação no total.

AH - Análise Horizontal – variação nominal 2015/2014.

IV.5.3.2. Obrigações do Poder Executivo

O Passivo Circulante do Poder Executivo, no montante de R\$19.571,54 milhões, 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. O quadro a seguir demonstra sua composição ao final do exercício de 2015:

Quadro 159 - Passivo Circulante do Poder Executivo

					R\$1,00
Especificação	2014	AV(%)	2015	AV(%)	AH(%)
Obrig. Trab. Prev. e Assist. a Pagar CP	1.361.647.377	10,38%	3.598.984.199	18,39%	164,31%
Empréstimos e Financiamentos a CP	2.544.722.206	19,39%	3.664.255.205	18,72%	43,99%
Fornecedores e Contas a Pagar a CP	2.377.518.416	18,12%	4.520.013.116	23,09%	90,11%
Obrigações Fiscais a CP	321.460.898	2,45%	211.885.086	1,08%	-34,09%
Provisões a CP	194.919.949	1,49%	221.749.781	1,13%	13,76%
Demais Obrigações a CP	6.323.180.622	48,18%	7.354.647.887	37,58%	16,31%
Passivo Circulante total	13.123.449.468	100,00%	19.571.535.274	100,00%	49,13%

Fonte: Contas do Governo 2014 e Volume 04.

AV - Análise Vertical – participação no total.

AH - Análise Horizontal – variação nominal 2015/2014.

Já o Passivo Não Circulante do Poder Executivo, equivalente a R\$163.125,57 milhões, 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 2015:

Quadro 160 - Passivo Não Circulante do Poder Executivo

					R\$1,00
Passivo	2014	AV(%)	2015	AV(%)	AH(%)
Obrig. Trab. Prev. Assist. a Pagar LP	595.676.146	0,21%	1.222.889.838	0,75%	105,29%
Empréstimos e Financiamentos a LP	88.192.770.999	31,66%	105.304.510.149	64,55%	19,40%
Fornecedores LP	502.849.249	0,18%	532.958.553	0,33%	5,99%
Provisões a LP	177.985.024.372	63,90%	35.286.875.332	21,63%	-80,17%
Demais Obrigações a LP	4.919.646.300	1,77%	11.499.014.537	7,05%	133,74%
Resultado Diferido	6.335.765.802	2,27%	9.279.323.077	5,69%	46,46%
Passivo Não Circulante	278.531.732.867	100,00%	163.125.571.486	100,00%	-41,43%

Fonte: Contas do Governo de 2014 e Volume 04.

AV - Análise Vertical – participação no total.

AH - Análise Horizontal – variação nominal 2015/2014.

IV.5.3.3. Patrimônio Líquido do Poder Executivo

O Patrimônio Líquido do Poder Executivo apresenta um Passivo a Descoberto no montante de R\$76.981,30 milhões, compreendendo o valor residual dos Ativos depois de deduzidos todos os Passivos, sendo demonstrado da seguinte forma no exercício de 2015:

Quadro 161 - Patrimônio Líquido do Poder Executivo

					R\$1,00
Especificação	2014	AV(%)	2015	AV(%)	AH(%)
Patrimônio Social e Capital Social	(26.729.400.326)	16,15%	(26.194.607.374)	34,03%	-2,00%
Reservas de Capital	5.705.708.337	-3,45%	5.694.207.073	-7,40%	-0,20%
Ajustes de Avaliação Patrimonial	4.123.614.134	-2,49%	3.970.987.073	-5,16%	-3,70%
Reservas de Lucros	13.437.747	-0,01%	14.397.571	-0,02%	7,14%
Demais Reservas	96.947.567	-0,06%	93.540.319	-0,12%	-3,51%
Resultados Acumulados	(148.747.687.450)	89,86%	(60.559.821.638)	78,67%	-59,29%
Passivo a Descoberto	(165.537.379.991)	100,00%	(76.981.296.976)	100,00%	-53,50%

Fonte: Contas do Governo de 2014 e Volume 04, fls. 19.

AV - Análise Vertical – participação no total.

AH - Análise Horizontal – variação nominal 2015/2014.

IV.5.4. Demonstração das Variações Patrimoniais

De acordo com o MCASP, a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício. Esse é apurado pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas.

A Demonstração das Variações Patrimoniais do Poder Executivo, de forma resumida, encontra--se assim constituída:

Quadro 162 - Variações Patrimoniais Quantitativas

R\$1,00					
Especificação	2014	AV(%)	2015	AV(%)	AH(%)
Variações Patrimoniais Aumentativas	217.276.666.449	100,00%	216.036.526.688	100,00%	-0,57%
Impostos, Taxas e Contrib. de Melhoria	45.382.050.278	20,89%	44.795.885.451	20,74%	-1,29%
Contribuições	2.989.076.592	1,38%	4.896.347.183	2,27%	63,81%
Exploração e Venda de Bens, Serv. e Direitos	5.830.799.153	2,68%	3.350.403.225	1,55%	-42,54%
Variações Patrim. Aumentativas Financeiras	20.924.467.351	9,63%	9.251.384.810	4,28%	-55,79%
Transferências Recebidas	82.788.060.881	38,10%	74.300.314.202	34,39%	-10,25%
Valorização e Ganhos com Ativos	769.039.419	0,35%	2.015.174.397	0,93%	162,04%
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	58.593.172.775	26,97%	77.427.017.420	35,84%	32,14%
Variações Patrimoniais Diminutivas	251.280.155.071	100,00%	244.669.073.747	100,00%	-2,63%
Pessoal e Encargos	16.156.778.514	6,43%	17.235.216.464	7,04%	6,67%
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	13.831.024.760	5,50%	15.586.326.331	6,37%	12,69%
Uso de Bens, Serviços e Consumo - Capital Fixo	10.849.238.427	4,32%	9.327.397.429	3,81%	-14,03%
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	39.352.885.624	15,66%	53.379.419.506	21,82%	35,64%
Transferências Concedidas	96.019.350.975	38,21%	89.887.708.921	36,74%	-6,39%
Desvalorização e Perdas de Ativo	38.038.626.828	15,14%	1.929.469.706	0,79%	-94,93%
Tributárias	1.395.295.732	0,56%	1.452.798.409	0,59%	4,12%
Custo de Mercadoria e Prod. e Serv. Prestados	-	0,00%	29.380.492	0,01%	-
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	35.636.954.211	14,18%	55.841.356.491	22,82%	-56,70%
Resultado Patrimonial do Período	(34.003.488.622)		(28.632.547.059)		-15,80%

Fonte: Contas do Governo de 2014 e Volume 04.

AV - Análise Vertical - participação no total.

AH - Análise Horizontal - variação nominal 2015/2014.

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 2015 do Poder Executivo foi deficitário em R\$28.632,55 milhões, 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 "Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras" foi aquela que apresentou a maior redução (55,79%), e a conta "Valorização e Ganhos com Ativos" foi a que apresentou o maior crescimento (162,04%). A conta "Outras Variações Patrimoniais Aumentativas" foi a que mais contribuiu com recursos no grupo. Em termos nominais, o grupo apresentou uma redução de 0,57% (R\$1.240.139.761), se comparado ao exercício de 2014.

Quanto às variações diminutivas, extrai-se do quadro que, em relação ao exercício anterior, o grupo apresentou uma redução de 2,63% (R\$6.611.081.324). A maior

participação nesse grupo coube às "Transferências Concedidas" (36,74% do total). Porém, a maior variação apurada no biênio coube a "Desvalorização e Perdas de Ativo", evidenciando uma redução de 94,93% (R\$36.109.157.122).

Finalmente, o Corpo Instrutivo destaca que o confronto entre as informações contidas nas Demonstrações Contábeis do Poder Executivo e o SIAFEM ficou prejudicado, devido à ausência de relatórios no Sistema que informem os resultados das contas dos grupos patrimoniais por Poder. E que os valores das Demonstrações Contábeis do Poder Executivo encontram-se superiores às Demonstrações consolidadas, pois, nestas últimas, as operações entre os órgãos do ERJ não são consideradas, para evitar duplicidade dos valores.

V. Aspectos Relacionados à Responsabilidade na Gestão Fiscal

V.1. Da Publicação dos Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal

Em atendimento ao disposto nos artigos 52 a 55 da Lei Complementar Federal nº 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal, foram encaminhadas a este Tribunal as publicações dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), relativos ao exercício de 2015, tendo os Relatórios constituído os processos abaixo discriminados, que servirão de subsídio para a análise das presentes Contas de Gestão.

Quadro 163 - Relatórios Resumidos da Execução Orçamentárias (RREO) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) – 2015

R\$ 1,00

PODER EXECUTIVO-RJ		PODER LEGISLATIVO ALERJ		PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA-RJ	
RREO	Processo TCE-RJ nº	RGF	Processo TCE-RJ nº	RGF	Processo TCE-RJ nº
1º bimestre	101.971-6/15	1º quadrimestre	103.474-2/15	1º quadrimestre	103.388-7/15
2º bimestre	103.141-7/15	2º quadrimestre	106.684-0/15	2º quadrimestre	106.360-6/15
3º bimestre	104.447-6/15	3º quadrimestre	101.988-1/16	3º quadrimestre	101.100-1/16
4º bimestre	106.500-8/15				
5º bimestre	108.617-1/15				
6º bimestre	100.945-2/16	TRIBUNAL DE CONTAS-RJ		MINISTÉRIO PÚBLICO-RJ	
RGF e Demonstrativos Consolidados	Processo TCE-RJ nº	RGF	Processo TCE-RJ nº	RGF	Processo TCE-RJ nº
1º quadrimestre	103.435-6/15	1º quadrimestre	301.361-1/15	1º quadrimestre	103.862-3/15
2º quadrimestre	107.118-8/15	2º quadrimestre	302.456-9/15	2º quadrimestre	106.307-4/15
3º quadrimestre	101.197-4/16	3º quadrimestre	300.177-3/16	3º quadrimestre	101.001-9/16

- RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Previsto no art. 165, § 3º da Constituição Federal, deve ser publicado, pelo Poder Executivo, no prazo de 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, abrangendo todos os Poderes e Ministério Público e contendo balanço orçamentário e demonstrativos da execução das receitas e despesas. Deve ser acompanhado, ainda, da apuração da Receita Corrente Líquida (RCL), das Receitas e Despesas Previdenciárias, dos Resultados Nominal e

Primário, das Despesas com juros e dos Restos a Pagar, detalhando valores inscritos, pagamentos realizados e o montante a pagar.

- RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL

Relatório de elaboração obrigatória, de periodicidade quadrimestral, emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), contendo o comparativo com os limites das despesas totais com Pessoal e das Dívidas Consolidada e Mobiliária, em relação à Receita Corrente Líquida, da Concessão de Garantias e das Operações de Crédito, inclusive por Antecipação da Receita. Como a verificação da RCL deve ser realizada para um período de 12 meses, o Relatório de Gestão Fiscal é quadrimestral na divulgação, mas anual na apuração, devendo ser publicado até um mês após o encerramento de cada quadrimestre. Ao final do exercício, o RGF deve conter, ainda, demonstrativos que evidenciem as Disponibilidades de Caixa e as Inscrições em Restos a Pagar.

V.2. Receita Corrente Líquida (RCL)

De acordo com o inciso IV do artigo 2º da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), considera-se Receita Corrente Líquida (RCL) o somatório das Receitas Correntes arrecadadas em um período de doze meses, sendo 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.

O valor apurado no Demonstrativo da RCL fornece parâmetros para o cálculo dos limites da Despesa Total com Pessoal, da Dívida Pública Consolidada, das Operações de Crédito, das Concessões de Garantia e Contragarantias, bem como do montante da Reserva de Contingência a ser consignado na Lei Orçamentária Anual.

V.2.1. Cálculo da Receita Corrente Líquida

Inicialmente, ressalta-se que, da comparação entre os valores apurados no SIG e SIAFEM, e os valores apresentados no Demonstrativo da Receita Corrente Líquida para o exercício de 2015, Anexo 3 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), constata-se a conformidade entre os mesmos, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 164- Receita Corrente Líquida – 2015

			R\$1,00
Descrição	Calculado (SIG)	Anexo 3 da LRF	Diferença
Receitas Correntes (I)	68.831.319.803	68.831.319.802	-1
11_Tributária	43.414.668.110	43.414.668.110	-
12_Contribuição	1.914.273.927	1.914.273.926	-1
13_Patrimonial	6.477.255.094	6.477.255.093	-1
14_Agropecuária	51.646	51.646	-
15_Industrial	128.153.642	128.153.642	-
16_Serviços	358.972.644	358.972.643	-1
17_Transferências Correntes	5.931.513.926	5.931.513.926	-
19_Outras Rec. Correntes	10.606.430.813	10.606.430.813	-
Total de deduções (II)	17.607.002.807	17.607.002.807	-
Transf. Constituc. e legais aos municípios	9.987.262.172	9.987.262.172	-
Transf. do ERJ ao Fundeb	5.710.500.543	5.710.500.542	-1
Compensação previdenciária entre Regimes	79.615.492	79.615.491	-1
Contribuição do servidor estadual ao RPPS	1.829.624.600	1.829.624.600	-
Receita Corrente Líquida (I - II)	51.224.316.996	51.224.316.995	-1

Fontes: Anexo 3 da LRF (RREO) – Volume 05.

Entretanto, foram constatadas algumas diferenças entre o Demonstrativo publicado e o cálculo a partir dos dados do SIG, decorrentes de aproximação de casas decimais. Todas as análises realizadas, com base na Receita Corrente Líquida, estão sendo efetuadas tendo como parâmetro o valor constante do Anexo 3 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) que, no 6º bimestre, totaliza R\$51.224.316.995 (cinquenta e um bilhões, duzentos e vinte e quatro milhões, trezentos e dezesseis mil, novecentos e noventa e cinco reais).

Destaque-se, por fim, que houve deduções da Receita Corrente, relativas a restituições de receitas, no valor de R\$36.166.887 (trinta e seis milhões, cento e sessenta e seis mil, oitocentos e oitenta e sete reais), estando essas nos moldes preconizados pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e de acordo com a legislação vigente.

Desse total, R\$1.762.483 (um milhão, setecentos e sessenta e dois mil, quatrocentos e oitenta e três reais) foram deduzidos da cota-parte destinada ao FUNDEB, e R\$1.369.768 (um milhão, trezentos e sessenta e nove mil, setecentos e sessenta e oito reais), deduzidos da cota-parte destinada aos municípios.

V.2.2. Evolução da Receita Corrente Líquida - RCL

Apresenta-se no quadro a seguir a evolução da RCL nos exercícios de 2014 e 2015:

Quadro 165 - Comparativo da RCL – 2014/2015

RCL	2014		2015		Variação Real
	Valores Históricos	Valores Atualizados	Valores Históricos	Valores Atualizados	2015/2014
Especificação					
Receitas Correntes (A)	64.459.683.861	72.450.364.111	68.831.319.802	72.373.425.891	-0,11
Total das Deduções LRF (B)	17.209.114.011	19.342.424.620	17.607.002.807	18.513.071.033	-4,29
Transf. Constitucionais e Legais aos Municípios	9.817.914.368	11.034.982.305	9.987.262.172	10.501.213.412	-4,84
Transf. Do Estado ao FUNDEB	5.545.708.223	6.233.176.397	5.710.500.542	6.004.366.747	-3,67
Compensação Previdenciária entre Regimes	77.656.670	87.283.301	79.615.491	83.712.558	-4,09
Contribuição do Servidor Estadual ao RPPS	1.767.834.750	1.986.982.617	1.829.624.600	1.923.778.315	-3,18
Receita Corrente Líquida (A-B)	47.250.569.850	53.107.939.491	51.224.316.995	53.860.354.857	1,42

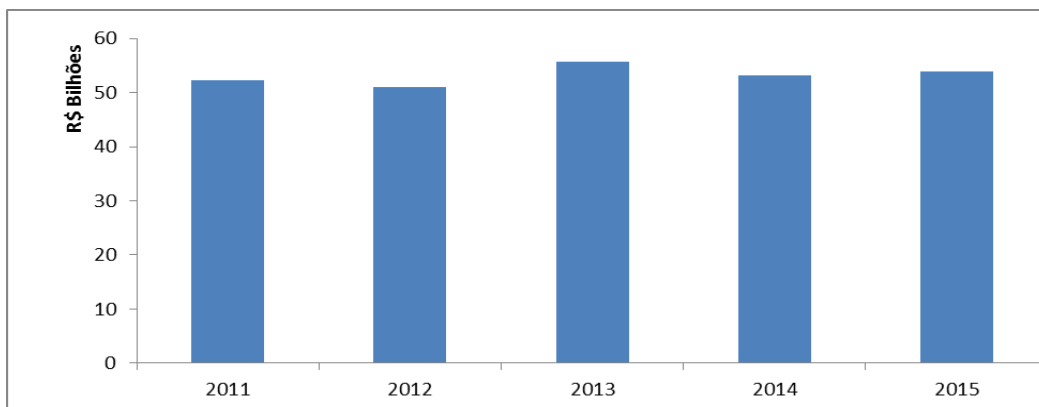
Fonte: SIG.

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 2015 (índices: 2014 - 1,123964 e 2015 - 1,0514067370).

Embora as Receitas Correntes tenham apresentado queda de 0,11%, com queda ainda maior das dedutoras (4,29%) a RCL fechou o exercício com crescimento real de 1,42%. Tal fato se deve à menor participação das Receitas Tributárias na composição da RCL, implicando em volume menor de receita a ser transferido aos municípios e ao FUNDEB.

No gráfico a seguir, verifica-se que, descontados os efeitos inflacionários, a Receita Corrente Líquida – RCL - vem se mantendo em patamares relativamente constantes, a preços de dezembro de 2015.

Figura 72 - RCL anual – 2011 a 2015 (preços de dez/15)



Fonte: SIG e Contas do Governo de 2011 a 2015.

Valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2015.

V.2.3. Correção do demonstrativo da Receita Corrente Líquida

Na análise das Contas do Governo de 2014 foi verificado que as Receitas de Royalties e Participações Especiais cedidas pelo RIOPREVIDÊNCIA estavam sendo excluídas do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida - RCL, gerando registro a menor na Receita Patrimonial e, conseqüentemente, na própria RCL. Naquela oportunidade, assim dispôs o Corpo Instrutivo:

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 RCL de 2013. Caso seja deduzida da RCL 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 Gerj (N.R. Governo do ERJ) deve proceder à classificação integral da receita dos royalties nas subalíneas de Receita Patrimonial para fins de apuração da RCL, inclusive para que os demais poderes não sejam afetados com redução dos seus repasses constitucionais e limites de despesa.

Entretanto, no exercício de 2015, a Secretaria de Estado de Fazenda não realizou, de maneira imediata, este ajuste no Anexo 3 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO. Sendo assim, nos Demonstrativos do primeiro ao quinto bimestre, os pagamentos

das cessões do RIOPREVIDÊNCIA continuaram sendo deduzidos do cálculo da Receita Corrente Líquida.

No Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre, porém, foi feito o registro na forma requerida. Embora não tenha havido republicação dos Relatórios precedentes, verificou-se que os valores dos meses anteriores foram devidamente retificados, sanando a impropriedade anteriormente apontada, conforme quadro a seguir:

Quadro 166 - Correção do Demonstrativo da RCL

R\$ milhões

Bimestres/meses		Valores publicados no RREO durante o ano (A)		Valores corrigidos republicados no RREO do 6º bimestre (B)		Diferença corrigida (A – B)	
		Receita Patrimonial	RCL	Receita Patrimonial	RCL	Receita Patrimonial	RCL
1º bimestre	jan	267,99	3.347,27	325,18	3.404,46	(57,19)	(57,19)
	fev	1.104,48	4.245,29	1.225,27	4.366,08	(120,79)	(120,79)
2º bimestre	mar	196,05	3.084,56	217,11	3.105,62	(21,06)	(21,06)
	abr	86,08	5.631,07	243,18	5.788,17	(157,10)	(157,10)
3º bimestre	mai	631,86	5.314,07	832,51	5.514,72	(200,65)	(200,65)
	jun	285,19	4.965,26	285,72	4.965,79	(0,53)	(0,53)
4º bimestre	jul	145,42	3.712,91	322,21	3.889,71	(176,80)	(176,80)
	ago	923,65	3.717,12	1.040,80	3.834,28	(117,15)	(117,15)
5º bimestre	set	272,99	4.184,28	273,42	4.184,71	(0,42)	(0,42)
	out	107,95	3.299,73	255,84	3.447,62	(147,89)	(147,89)
6º bimestre	nov	-	-	965,99	3.743,76	-	-
	dez	-	-	490,02	4.979,41	-	-

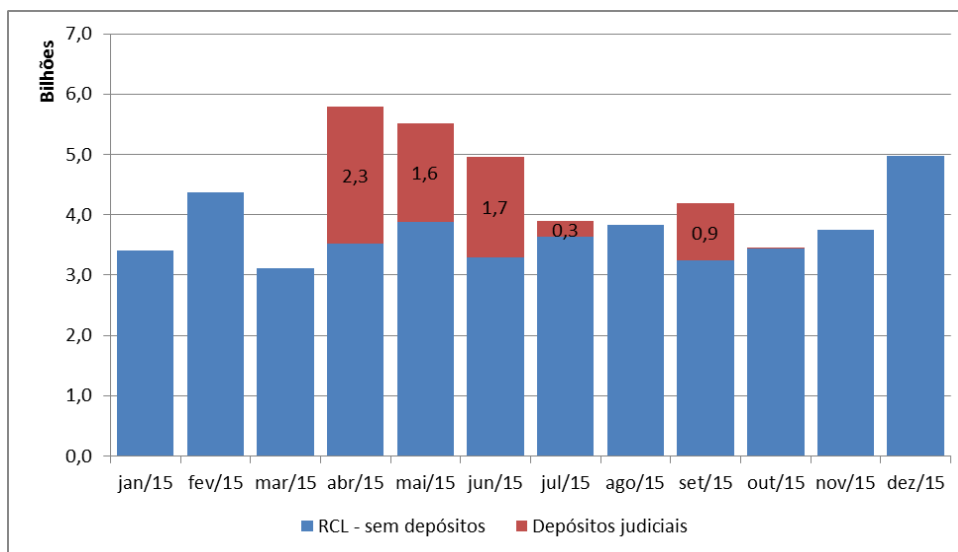
Fonte: RREO 1º bimestre, processo TCE-RJ 101.971-6/15; RREO 2º bimestre, processo TCE-RJ 103.141-7/15; RREO 3º bimestre, processo TCE-RJ 104.447-6/15; RREO 4º bimestre, processo TCE-RJ 106.500-8/15; RREO 5º bimestre, processo TCE-RJ 108.617-1/2015; RREO 6º bimestre, Volume 05.

V.2.4. Impacto de receitas extraordinárias sobre a Receita Corrente Líquida

Constata-se que entre os meses de abril e setembro, a Receita Corrente Líquida teve uma grande oscilação, proveniente da entrada de receitas extraordinárias, conforme detalhado a seguir:

A Receita Corrente Líquida – RCL - tende a ser um indicador de baixa volatilidade, na medida em que seus principais componentes – Receita Tributária, Patrimonial, Transferências etc. –, em condições normais, não apresentam variações bruscas de um exercício para outro. Por outro lado, o ingresso de receitas extraordinárias, quando classificadas contabilmente como Receitas Correntes, pode provocar um impacto significativo na série.

Essa oscilação abrupta da RCL ocorreu pela entrada de receitas oriundas do saque de depósitos judiciais, conforme autorizado pela Lei Complementar Estadual nº 163/15. Os recursos – destinados ao Rioprevidência e pagamento de Precatórios – totalizaram R\$6.770.885.702, e foram registrados na fonte “Outras Receitas Correntes”. O impacto dessa receita sobre a RCL é evidenciado no gráfico a seguir:

Figura 73 - Impacto dos Depósitos Judiciais na RCL

Fonte: SIG.

Verifica-se que a entrada dessas receitas se concentrou entre os meses de abril e setembro. No mês de abril, o valor dos depósitos chega a representar 39,22% da Receita Corrente Líquida – RCL - do mês. Uma vez que a RCL tem sua apuração com base na receita dos últimos doze meses, conclui-se que os efeitos desses ingressos sobre o índice serão percebidos até o 4º bimestre de 2016.

Dado que a RCL é utilizada como referência para limites de despesa e endividamento, há risco de que a elevação não sustentável do índice possa alavancar as despesas para patamares não sustentáveis no longo prazo.

No intuito de contribuir para um melhor controle e governança sobre o tema, é recomendável que o Governo do Estado do Rio de Janeiro considere o impacto dessas receitas extraordinárias em seu planejamento e divulgue, de forma complementar, Demonstrativo da Receita Corrente Líquida – RCL, expurgando os efeitos dessas receitas, bem como o efeito desse ajuste da RCL sobre os índices aos quais está vinculado.

Tal fato será objeto de Ressalva e Determinação na conclusão deste Relatório.

V.3. Despesas com Pessoal

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar Federal nº 101, de 2000) define despesa total com Pessoal como o somatório dos gastos do ente da Federação com os agentes políticos, os servidores ativos, os aposentados e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

V.3.1. Limite da Despesa com Pessoal

A Despesa total com Pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os seguintes percentuais calculados sobre a Receita Corrente Líquida (RCL):

I) União: 50% da sua RCL, sendo, 2,5% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; 6% para o Judiciário; 40,9% para o Executivo; e 0,6% para o Ministério Público da União;

II) Estados: 60% da sua RCL, sendo, 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; 6% para o Judiciário; 49% para o Executivo; 2% para o Ministério Público do Estado;

Quadro 167 - Limite de Gasto com Pessoal para Estados

Poder / Órgão	Limite % máximo sobre a receita corrente líquida	Limite Prudencial (95% do limite máximo)	Limite de Alerta (90% do limite máximo)
Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado	3%	2,85%	2,70%
Poder Judiciário	6%	5,70%	5,40%
Poder Executivo	49%	46,55%	44,10%
Ministério Público Estadual	2%	1,90%	1,80%
Consolidado	60%	57%	54%

III) Municípios: 60% da sua RCL, sendo, 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas, quando houver, 54% para o Executivo.

V.3.2. Apuração da Despesa Total

A Lei de Responsabilidade Fiscal define, no § 1º de seu art. 19, as Despesas com Pessoal que não são consideradas para fins de apuração dos limites percentuais de despesas global e específica de cada Poder. São elas:

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.

Para a apuração da Despesa total com Pessoal deve-se somar o valor apurado para o mês de referência ao montante dos 11 meses anteriores, adotando-se o Regime de Competência.

Cabe ressaltar que, conforme Portaria Interministerial n.º 163/01 e suas posteriores alterações, também compõem a base de cálculo de Despesas com Pessoal, os contratos de terceirização de mão-de-obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos que, nesse caso, são contabilizados como "*Outras Despesas de Pessoal*" – artigo 18 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 – decorrentes de contrato de terceirização.

V.3.3. Atingimento de 95% do Limite

Quando a despesa total com Pessoal exceder a 95% do limite fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101, de 2000), o Poder ou órgão que

provocou o excesso não poderá conceder vantagem, nem aumento salarial, salvo em decorrência de sentença judicial; criar cargo, emprego ou função; alterar estrutura de carreira que implique aumento; preencher cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, ressalvada para repor servidores das áreas de educação, saúde e segurança que se aposentaram ou faleceram; e contratar hora extra, salvo quando for o caso de sessão legislativa extraordinária e as situações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A apuração dos Gastos de Pessoal se faz, quadrimestralmente, nos Relatórios de Gestão Fiscal – RGF, sendo, inclusive, a não observância aos percentuais motivo de alerta por parte deste Tribunal, na forma do §1º do art. 59 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

V.3.4. Nulidade de Aumento de Despesas com Pessoal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101, de 2000) dispõe que é nulo o aumento de Despesa com Pessoal que não respeite as normas para geração de Despesas e para as Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.

Também será nulo o aumento de Gastos com Pessoal que procedam à vinculação ou equiparação de vencimentos para fins de remuneração do pessoal do serviço público, à ausência de autorização prévia na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e dotação específica na Lei Orçamentária Anual (LOA). Igualmente, será nulo o desrespeito ao limite legal de comprometimento aplicado às Despesas com Pessoal Inativo, fixado em 20% do limite total de despesa com pessoal, ou seja, 12% da Receita Corrente Líquida (RCL).

V.3.5. Aumento no último Ano de Mandato

Mesmo que autorizado em Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do ente, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), proibiu a prática de ato de que resulte aumento da Despesa com Pessoal expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão. Note-se que se trata do período como mandato do titular do Poder ou órgão, não se confundindo,

portanto, com o período legislativo. Caso o aumento seja efetivado, será considerado nulo de pleno direito. O titular do Poder que incorrer na violação da regra proibitiva comete ilícito previsto no Código Penal, com redação dada pela Lei Federal nº 10.028, de 2000.

Já o art. 73, inciso VII da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador, proíbe aos agentes públicos, servidores ou não, fazer, na circunscrição do pleito, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias antes das eleições e até a posse dos eleitos, proceder à revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição.

V.3.6. Despesa com Pessoal e Encargos Sociais do Estado do Rio de Janeiro no Exercício Financeiro de 2015

V.3.6.1. Poder Executivo

O artigo 20, inciso II, alínea "c" da Lei de Responsabilidade Fiscal fixa em 49% da Receita Corrente Líquida – RCL o limite para Despesa com Pessoal do Poder Executivo Estadual, aplicando as deduções elencada no artigo 19, § 1º.

De acordo com os dados constantes da presente Prestação de Contas do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, referente ao exercício de 2015, o total da Despesa com Pessoal e Encargos Sociais atingiu o montante de R\$ 17.150.989.581 (dezessete bilhões, cento e cinquenta milhões, novecentos e oitenta e nove mil, quinhentos e oitenta e um reais), demonstrado da seguinte forma:

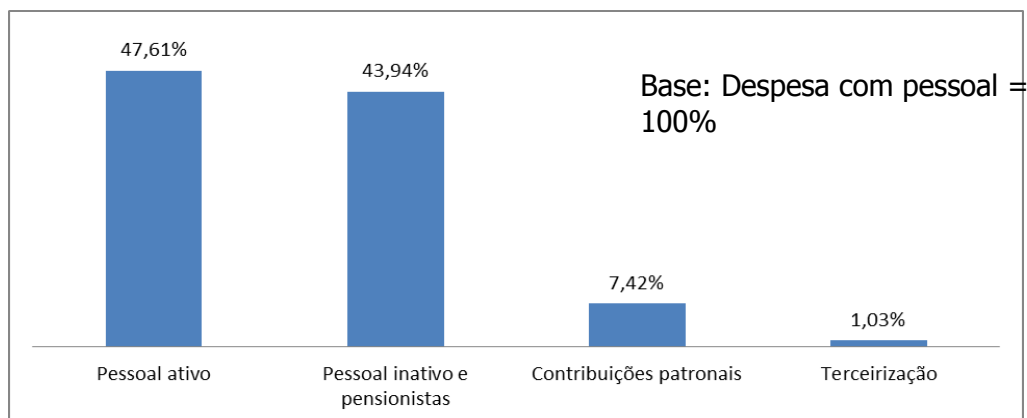
Quadro 168 - Despesa com Pessoal do Poder Executivo – 2015

R\$1,00

DESPESAS COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 meses)	
	LIQUIDADAS (a)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	30.283.899.214	583.681
Pessoal Ativo	14.417.950.808	414.065
Pessoal Inativo e Pensionistas	13.307.334.470	-
Contribuições Patronais	2.246.623.152	5.044
Terceirização	311.990.784	164.572
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§1º do art. 19 da LRF) (II)	13.133.459.453	33.861
Indenizações por Demissão e Incentivos	3.974.266	28.588
Decorrentes de Decisão Judicial	354.185.106	-
Despesas de Exercícios Anteriores	48.053.816	5.272
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	12.727.246.265	-
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I – II)	17.150.439.761	549.821
DESPESA TOTAL COM PESSOAL (IV) = (IIIa + IIIb)	17.150.989.581	

Fonte: Volume 5 e SIG.

Figura 74 - Despesa com pessoal do Poder Executivo – 2015



Para fins de apuração de limite, é demonstrada, a seguir, a execução da despesa total com Pessoal nos três quadrimestres do exercício de 2015, onde é ressaltado que não foram atingidos os limites máximo, prudencial ou de alerta no período.

Ressalte-se que, também no exercício de 2014, não foram atingidos tais limites, não gerando, para o Governo Estadual, qualquer obrigação de reenquadramento, em 2015, das Despesas com Pessoal aos patamares legais.

Quadro 169 - Apuração do limite da Despesa com Pessoal do Poder Executivo por quadrimestre/2015

R\$1,00

Descrição	1º Quad.	2º Quad.	3º Quad.
Despesa Total com Pessoal	16.440.770.912	16.728.819.705	17.150.989.581
Receita Corrente Líquida - RCL	49.401.590.328	51.281.192.451	51.224.316.995
% Despesa Total com Pessoal/RCL	33,28%	32,62%	33,48%
Limite de alerta (44,10%)	21.786.101.335	22.615.005.871	22.589.923.795
Limite Prudencial (46,55%)	22.996.440.298	23.871.395.086	23.844.919.561
Limite Máximo (49%)	24.206.779.261	25.127.784.301	25.099.915.328

Nota: Os montantes da Receita Corrente Líquida relativos ao 1º e 2º quadrimestres foram recalculados nos processos TCE-RJ 103.435-6/15 e TCE-RJ 107.118-8/15, expurgando a dedução referentes às receitas de *royalties*, de acordo com o determinado nas Contas do Governo de 2014. No Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 3º quadrimestre, esta dedução não foi considerada no cálculo da Secretaria de Fazenda.

A seguir, é demonstrada a evolução percentual da Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo em relação à Receita Corrente Líquida – RCL - nos últimos cinco exercícios financeiros.

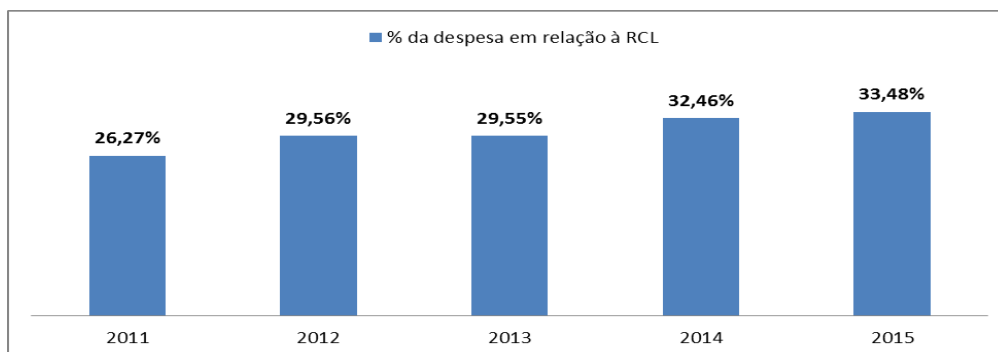
Quadro 170 - Percentual da Despesa com Pessoal do Poder Executivo

2011/2015

Exercício	% da despesa em relação à RCL
2011	26,27%
2012	29,56%
2013	29,55%
2014	32,46%
2015	33,48%

Fonte: Contas do Governo 2011 a 2014 e Volume 5

Figura 75 - Evolução percentual da Despesa com Pessoal do Poder Executivo - 2011/2015



Fonte: Contas do Governo de 2011 a 2014; e SIG.

Acrescente-se que, embora no exercício de 2013 o percentual da Despesa com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida - RCL tenha apresentado redução, em relação ao exercício anterior, houve crescimento dessa relação ao longo do período analisado. Os anos de 2012 e 2014 apresentaram a maior taxa de crescimento anual do período analisado que foi, respectivamente de 12,52% e 9,85%. Já o ano de 2015 apresentou a taxa de crescimento de 3,14% em relação ao período anterior. Entre 2011 e 2015 a taxa de crescimento da Despesa com Pessoal em relação à RCL foi de 27,45%.

V.3.6.1.1. Terceirização

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 18, § 1º, determina que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "*Outras Despesas de Pessoal*" e deverão ser computados no limite de Gastos com Pessoal.

No exercício de 2015, o montante da Despesa Liquidada com Terceirização de mão de obra utilizado pelo Poder Executivo na apuração da Despesa com Pessoal foi de R\$311.990.784 (trezentos e onze milhões, novecentos e noventa mil, setecentos e oitenta e quatro reais), conforme os valores constantes do Sistema de Informações Gerenciais (SIG) da Secretaria de Estado de Fazenda, demonstrados a seguir:

Quadro 171 - Demonstrativo das Despesas Liquidadas com Pessoal Terceirizado por Unidade Gestora Executante (*)

R\$ 1,00

Unidade gestora	2014	%	2015	%	Variação real
404400 Fund de Apoio à Escola Técnica do Est do RJ	239.054.108	60,28%	215.611.850	69,11%	-15,63%
296100 Fundo Estadual de Saúde	72.307.972	18,23%	29.367.401	9,41%	-62,01%
297100 Instituto Vital Brazil	13.237.827	3,34%	16.088.581	5,16%	13,69%
180100 Secretaria de Estado de Educação	30.374.946	7,66%	12.547.722	4,02%	-61,36%
261100 Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro	11.151.427	2,81%	12.201.780	3,91%	2,36%
160100 Secretaria de Estado de Defesa Civil	7.868.733	1,98%	9.078.026	2,91%	7,92%
250100 Secretaria de Estado de Admin.Penitenciária	4.602.086	1,16%	4.115.707	1,32%	-16,34%
243200 Instituto Estadual do Ambiente - INEA	303.000	0,08%	3.308.084	1,06%	921,30%
404700 Centro Universitário Estadual da Zona Oeste	4.447.330	1,12%	2.776.963	0,89%	-41,59%
263100 Departamento de Trânsito do Estado do RJ	2.157.036	0,54%	1.981.338	0,64%	-14,08%
210700 Depart. Geral de Ações Sócio-Educativas	3.054.531	0,77%	1.491.978	0,48%	-54,31%
240100 Secretaria de Estado do Ambiente	1.322.129	0,33%	1.356.000	0,43%	-4,06%
210100 Secretaria de Estado da Casa Civil	1.244.187	0,31%	793.439	0,25%	-40,35%

170100	Secret de Estado de Turismo, Esporte e Lazer	3.026.708	0,76%	437.735	0,14%	-86,47%
223200	Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro	544.410	0,14%	360.827	0,12%	-38,00%
320100	Secretaria de Estad Assist Soc e Dir Humanos	214.843	0,05%	170.645	0,05%	-25,70%
135400	Empr de Pesquisa Agropecuária do Est do RJ	159.689	0,04%	169.208	0,05%	-88%
353100	Depart Recursos Minerais Estado RJ	190.650	0,05%	133.500	0,04%	-34,50%
	Outras UGE	1.284.813	0,32%	-	-	-
Total		396.546.425	100%	311.990.784	100%	-26,40%

Fonte SIG E Contas do Governo de 2014

Valores históricos e variação real calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da Fundação Getúlio Vargas/RJ, a preços de dezembro de 2015 (Índices: 2014 - 1,123964 e 2015 - 1,0514067370).

Nota: (*) No demonstrativo, NÃO foram computadas as despesas relativas à execução dos contratos de Gestão na Saúde, tendo em vista que não estão sendo realizadas em elementos que integrem a Despesa com Pessoal do Poder Executivo, na forma determinada na Lei Estadual nº 6.043/11, conforme evidenciado no tópico V.3.6.1.1.1 a seguir.

As Despesas com Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização Liquidadas em 2015 – não foram computadas as despesas relativas à execução dos contratos de Gestão na Saúde, tendo em vista que não estão sendo realizadas em elementos que integrem a Despesa com Pessoal do Poder Executivo, na forma determinada na Lei Estadual nº 6.043/11, conforme evidenciado no tópico V.3.6.1.1.1 a seguir – apresentaram decréscimo, em termos reais, de 26,40% em relação ao exercício de 2014. Do total referente às despesas executadas no exercício de 2015, R\$164.572 (cento e sessenta e quatro mil, quinhentos e setenta e dois reais) foram inscritos em Restos a Pagar Não Processados - RPNP.

No quadro acima observou-se que os gastos da Unidade Gestora 404400 (FAETEC) representam 69,11% das Despesas Liquidadas no exercício.

A seguir é apresentada a evolução das Despesas com Pessoal Terceirizado nos últimos cinco exercícios financeiros, onde se verifica que, a partir do exercício 2012, houve redução das contratações de terceirizados em substituição de servidores e empregados públicos, em razão dos gastos com Pessoal, nas Organizações Sociais – OS, estarem englobados em Outras Despesas.

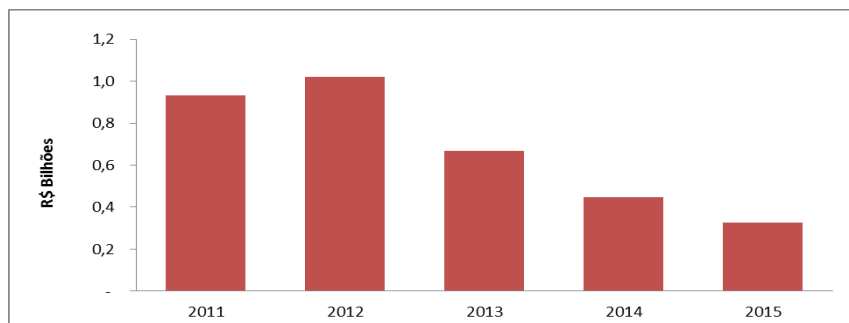
Quadro 172 - Despesa liquidada com Pessoal Terceirizado 2011/2015

R\$1,00		
Exercício financeiro	Despesas liquidadas	Inscritas em Restos a Pagar Não Processados
2011	701.002.397	4.858
2012*	812.264.159	34.064
2013*	563.314.700	318.687
2014*	396.546.425	180.591
2015*	311.990.784	164.572
Total	2.785.118.465	702.772

Fontes: Contas do Governo 2011 a 2014; e SIG.

Valores históricos.

Nota: (*) No demonstrativo, NÃO foram computadas as despesas relativas à execução dos contratos de Gestão na Saúde, tendo em vista que não estão sendo realizadas em elementos que integrem a Despesa com Pessoal do Poder Executivo, na forma determinada na Lei Estadual nº 6.043/11, conforme evidenciado no tópico V.3.6.1.1.1 a seguir.

Figura 76 - Despesas com Pessoal Terceirizado**V.3.6.1.1.1. Contratos de Gestão do Fundo Estadual de Saúde**

Em 19 de setembro de 2011, foi publicada a Lei Estadual nº 6.043, dispondo sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como Organizações Sociais - OS, no âmbito da Saúde, mediante contrato de gestão. Essa lei determina que as Despesas de Pessoal executadas pelas contratadas sejam consideradas no limite da Despesa com Pessoal, conforme definido no §3º do art. 31 da referida lei:

§3º As despesas com os serviços públicos colocados à disposição da Organização Social, bem como as despesas da Organização Social com funcionários celetistas ou temporários serão computados para o cálculo do limite de gastos com pessoal, exigido pelo artigo 169 da Constituição Federal e regulamentado pelo art. 8º e seguintes da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 05 de maio de 2000).

Dessa forma, os valores apresentados no Demonstrativo da Despesa com Pessoal (Volume 5) e reproduzidos no quadro anterior - Demonstrativo das Despesas Liquidadas com

Pessoal Terceirizado por Unidade Gestora Executante, deveriam incluir as despesas do Fundo Estadual de Saúde executadas pelas Organizações Sociais – OS, com contratação de pessoal, celetistas ou temporários, que substituam servidores constantes do quadro de pessoal do Poder Executivo.

Entretanto, a análise dos registros demonstra que as despesas, relativas à execução dos contratos de Gestão na Saúde, não estão sendo realizadas em elementos que integrem a Despesa com Pessoal do Poder Executivo, conforme evidenciado a seguir:

Quadro 173 - Despesas totais com contratos de gestão do Fundo Estadual de Saúde

R\$1,00

Elementos de despesa		2012	2013	2014	2015	Total Geral
33903930	Gestão de Serviços de Saúde	261.073.916	889.368.964	1.577.090.619	2.118.391.366	4.845.924.866
33903975	Serviços de Assistência a Saúde	24.795.250	10.760.940	-	-	35.556.190
33904101	Contribuições	-	-	-	340.000	340.000
Total		285.869.166	900.129.904	1.577.090.619	2.118.731.366	4.881.821.056

Fonte: SIG.

Valores históricos

No exercício de 2015, as despesas dos contratos de Gestão na Saúde foram executadas conforme a seguir demonstrado:

Quadro 174 - Despesas totais com contratos de gestão do Fundo Estadual de Saúde

R\$1,00

Elementos de despesa		Despesa empenhada	Despesa liquidada	Despesa paga
33903930	Gestão de Serviços de Saúde	2.119.190.818	2.118.391.366	1.366.094.187
33904101	Contribuições	340.000	340.000	340.000
Total		2.119.530.818	2.118.731.366	1.366.434.187

Fonte: SIG.

Dessa forma, não é possível identificar os gastos que deveriam compor a Despesa total com Pessoal no cálculo referente ao Poder Executivo e ao Estado do Rio (Consolidado). Entretanto, considerando que grande parte da execução da despesa das Organizações Sociais – OS - contratadas refere-se a Gasto com Pessoal, foi elaborado novo cálculo do cumprimento da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, incluindo o valor total liquidado pelo Estado relativos às OS.

Tal cálculo foi efetuado com o objetivo de verificar se haveria possibilidade de descumprimento do limite legal neste exercício, caso as Despesas com Pessoal das Organizações Sociais - OS tivessem sido utilizadas. Contudo, é sabido que esses gastos incluem diversas outras Naturezas de Despesas. Portanto, este cálculo trata-se de uma simulação e só pode ser utilizado para evidenciar possível risco de não cumprimento do limite legal, não retratando a real situação do ente em relação aos seus Gastos com Pessoal.

Observa-se que, caso se incluísse, nas Despesas com Pessoal, o valor total liquidado pelo Estado relativo aos gastos com Organizações Sociais, no montante de R\$2.118.731.366 (dois bilhões, cento e dezoito milhões, setecentos e trinta e um mil, trezentos e sessenta e seis reais) e o valor das despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados, no valor de R\$799.452 (setecentos e noventa e nove mil, quatrocentos e cinquenta e dois reais), a Despesa com Pessoal do Executivo atingiria R\$19.270.520.400 (dezenove mil, duzentos e setenta reais e cinquenta e dois centavos) e o percentual em relação à Receita Corrente Líquida seria de **37,62%**, não atingido, mesmo nessa hipótese, os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 175 - Despesa com Pessoal do Poder Executivo - Simulação considerando o valor total liquidado das Organizações Sociais

Despesa com pessoal	R\$1,00	
	DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 meses)	
	Liquidadas (a)	Inscritas em Restos a Pagar Não Processados (b)
Despesa bruta com pessoal (I)	32.402.630.580	1.383.133
Pessoal ativo	14.417.950.808	414.065
Pessoal inativo e pensionistas	13.307.334.470	-
Contribuições patronais	2.246.623.152	5.044
Terceirização - Contabilizado	311.990.784	164.572
Terceirização - Organização Social	2.118.731.366	799.452
Despesas não computadas (II)	13.133.459.453	33.860
Indenização por demissão e incentivos	3.974.266	28.588
Decorrente decisão judicial	354.185.106	-
Despesas de exercícios anteriores	48.053.816	5.272
Inativos e pensionistas com receitas vinculadas	12.727.246.265	-
Despesa líquida com pessoal (III)=(I-II)	19.269.171.127	1.349.273
Despesa total com pessoal (IV) = (IIIa+IIIb)	19.270.520.400	
Receita Corrente Líquida	51.224.316.995	
% Simulado da Despesa Total com Pessoal	37,62%	
Limite de alerta (44,10%)	22.589.923.795	
Limite Prudencial (46,55%)	23.844.919.561	
Limite Máximo (49%)	25.099.915.328	

Fonte: Volume 5 e Doc. TCE-RJ nº 8.665-7/16

Registre-se que, para a correta apuração dos Gastos com Pessoal, é necessário que o registro contábil dos gastos com as Organizações Sociais nesta Natureza de Despesa sejam segregados, e sejam considerados na elaboração do Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo e do seu Demonstrativo Consolidado, em cumprimento ao disposto no §3º do art. 31 da Lei Estadual nº 6.043/11.

Tal fato será objeto de Ressalva e Determinação na conclusão deste Relatório.

V.3.7. Gasto Consolidado de Despesa com Pessoal

De acordo com os dados enviados a esta Corte, componentes das presentes Contas do Governo, e com a publicação do Anexo 1 do Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal, do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015, o total da Despesa com Pessoal Consolidado do Estado, no exercício de 2015, foi de R\$22.098.512.324 (vinte e dois bilhões, noventa e oito milhões, quinhentos e doze mil, trezentos e vinte e quatro reais), representando 43,14% da Receita Corrente Líquida, demonstrado da seguinte forma:

Quadro 176 - Despesa total com Pessoal do Estado do Rio

Despesa com pessoal	R\$1,00	
	DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 meses)	
	Liquidadas (a)	Inscritas em Restos a Pagar Não Processados (b)
Despesa bruta com pessoal (I)	35.322.658.261	12.239.305
Pessoal ativo	18.796.560.891	9.092.618
Pessoal inativo e pensionistas	13.307.334.470	-
Contribuições patronais	2.906.772.116	2.982.115
Outras desp. contr. terceirização	311.990.784	164.572
Despesas não computadas (II)	13.229.150.995	7.234.246
Indenização por demissão e incentivos	4.053.409	28.588
Decorrente decisão judicial	354.185.106	-
Despesas de exercícios anteriores	143.666.215	7.205.658
Inativos e pensionistas com recursos vinculados	12.727.246.265	-
Despesas líquidas com pessoal III = (I-II)	22.093.507.266	5.005.059
Despesa total com pessoal (IV) = (IIIa+IIIb)	22.098.512.324	

Fonte: SIG e Volume 5.

Do total das despesas executadas com pessoal no Estado do Rio de Janeiro, R\$5.005.059 (0,023%) referem-se a Restos a Pagar Não Processados - RPNP.

Analisando a execução da Despesa Líquida de Pessoal por Poder, verifica-se que 77,61% das despesas realizadas foram custeadas pelo Poder Executivo e 22,39% pelos demais Poderes e Órgãos.

Quanto à Despesa de Pessoal Ativo por Função, a distribuição do gasto pelas Funções de Governo que mais realizam Despesas com Pessoal ocorreu da seguinte forma:

Quadro 177 - Despesa bruta com Pessoal Ativo do Estado do Rio por Função
R\$1,00

Descrição	Liquidado	%	Inscritos em Restos a Pagar Não Processados
Segurança Pública	6.646.967.657	35,36%	10.494
Educação	4.070.612.178	21,66%	-
Judiciária	2.488.196.001	13,24%	-
Essencial à Justiça	1.487.957.732	7,92%	8.426.882
Legislativa	1.089.757.345	5,80%	251.671
Administração	1.025.976.136	5,46%	96.393
Saúde	956.508.944	5,09%	4
Transporte	214.390.499	1,14%	130.136
Outras funções	816.194.399	4,34%	177.038
Total	18.796.560.891	100,00%	9.092.618

Fonte: SIG

Deve ser destacado que os gastos nas Funções Segurança Pública e Educação representaram cerca de 57,02% do valor total liquidado. Os gastos com as Funções Segurança Pública e Essencial à Justiça apresentaram as maiores taxas de crescimento nominal em relação ao exercício anterior, com 18,74% e 10,96%, respectivamente.

Quadro 178 - Variação da despesa total com Pessoal Ativo período 2014/2015 por Função

R\$1,00			
Descrição	Valor liquidado	Valor liquidado	Variação Real
	2014	2015	%
Segurança Pública	5.597.859.053	6.646.967.657	18,74%
Educação	3.843.411.675	4.070.612.178	5,91%
Judiciária	2.270.885.855	2.488.196.001	9,57%
Essencial à Justiça	1.341.020.042	1.487.957.732	10,96%
Legislativa	1.027.463.184	1.089.757.345	6,06%
Administração	1.257.531.537	1.025.976.136	-18,41%
Saúde	919.992.186	956.508.944	3,97%
Transporte	197.853.562	214.390.499	8,36%
Demais funções	1.280.811.308	816.194.399	-36,28%
Total	17.736.828.402	18.796.560.891	5,97%

Fonte: Contas do Governo de 2014 e 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 2015 (índices: 2014 - 1,123964 e 2015 - 1,0514067370).

Finalmente, quanto à verificação do cumprimento dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, constata-se que, em 2015, o total das Despesas com Pessoal do Estado (Consolidado), no valor de R\$22.098.512.324 (vinte e dois bilhões, noventa e oito milhões, quinhentos e doze mil, trezentos e vinte e quatro reais), equivalente a **43,14%** da Receita Corrente Líquida – RCL, no montante de R\$51.224.316.995 (cinquenta e um bilhões, duzentos e vinte e quatro milhões, trezentos e dezesseis mil, novecentos e noventa e cinco reais), não ultrapassou:

- o limite máximo de R\$30.734.590.197 (trinta bilhões, setecentos e trinta e quatro milhões, quinhentos e noventa mil, cento e noventa e sete reais), correspondente a 60% da RCL, em 2015, respeitando o disposto no inciso II do artigo 19 da LRF;
- tampouco o limite prudencial de R\$29.197.860.686 (vinte e nove bilhões, cento e noventa e sete milhões, oitocentos e sessenta mil, seiscentos e oitenta e seis reais), correspondente a 57% da RCL, em 2015, respeitando o estabelecido no parágrafo único do artigo 22 da LRF;

- nem o limite de alerta de R\$27.661.131.177 (vinte e sete bilhões, seiscentos e sessenta e um milhões, cento e trinta e um mil, cento e setenta e sete reais), correspondente a 54% da RCL em 2015, respeitando o disposto no inciso II do §1º do artigo 59 da LRF.

V.3.8. Pagamento de pessoal com recursos dos *royalties* do petróleo

Os royalties do petróleo são compensações financeiras (art. 20, §1º da C.F.) pagas pelos concessionários, cujos contratos estão na etapa de produção de petróleo e/ou gás natural, incluindo-se, também, os contratos que estão na fase de exploração ou realizando testes de longa duração. O valor arrecadado é distribuído entre Estados, Municípios, Comando da Marinha e Ministério de Ciência e Tecnologia, nos termos dos arts. 47 a 49 da Lei Federal nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dos critérios definidos pelo Decreto Federal nº 2.705, de 3 de agosto de 1998.

De acordo com o artigo 27, § 3º, da Lei Federal nº 2.004, de 03.10.1953 – Lei do Monopólio do Petróleo –, cuja redação foi alterada pelo artigo 7º da Lei Federal nº 7.525, de 22.07.1986, os recursos recebidos a título de royalties do petróleo deveriam ser aplicados, exclusivamente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico.

Outra importante disposição sobre a matéria encontra-se no artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89, alterada pelo artigo 3º da Lei Federal nº 8.001/90, que veda a aplicação dos recursos no pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

Entendo oportuno destacar o artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89 com a redação dada pela Lei nº 8.001, de 13.3.1990, que assim determina:

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

Merece enfatizar, também, que a Medida Provisória nº 1.977-21/2000 – convertida na Lei Federal 10.195/01 – altera novamente o artigo 8º da Lei nº 7.990/89, introduzindo os §§ 1º e 2º, para excluir da vedação constante do *caput* o pagamento de dívida com a União e suas entidades e para permitir a utilização dos recursos na capitalização de Fundos de Previdência.

Portanto, o artigo 8º da Lei n.º 7.990, de 28.12.1989, veda a aplicação dos recursos provenientes de royalties no **quadro permanente de pessoal e no pagamento da dívida**, (grifei) excetuando o pagamento de dívida com a União, bem como a capitalização de Fundos de Previdência, conforme Lei Federal n.º 10.195/01.

Por outro lado, a Lei Federal nº 9.478, de 06.08.1997 – Lei do Petróleo –, dispendo sobre a política energética nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo, em seu artigo 83 revogou expressamente a Lei nº 2.004/53. Dessa forma, todos os dispositivos legais que alteravam o § 3º do artigo 27 da Lei nº 2.004/53, também foram revogados. É o caso do artigo 7º da Lei nº 7.525/86, que deu nova redação ao § 3º do artigo 27 da Lei nº 2.004/53, impondo limitações à aplicação dos recursos.

Igualmente, a Lei Federal nº 9.478/97 definiu, ainda, o critério para distribuição dos royalties do petróleo para a **parcela que exceder a 5%** da produção e a **Participação Especial** sobre a produção.

No entanto, a Lei Federal nº 9.478/97 não faz menção alguma acerca dos setores em que os recursos dos royalties do petróleo devam ser aplicados, e, do mesmo modo, não faz referência alguma sobre vedações.

Assim, no que diz respeito ao percentual de 5%, é pacífico o entendimento sobre o art. 8º da Lei Federal nº 7990/89, no que se refere à proibição para pagamento de pessoal permanente com recursos dos royalties. Todavia, o excedente aos 5% e a Participação Especial sobre a produção, não são matérias definidas e consolidadas – daí ensejando debates, com inúmeras teses sobre vedações, inclusive neste Tribunal de Contas, onde a maioria dos Conselheiros defende que, não estando expressa na Lei Federal nº 9478/97, não há vedação para pagamento de pessoal com recursos do excedente da produção e da

Participação Especial, enquanto que, a minoria, na qual me incluo, é contrária a esse entendimento e defende que deva ser aplicado o art. 8º da Lei Federal nº 7990/89, uma vez que não consta do texto da Lei Federal nº 9478/87, expressamente, dispositivo que permita tais despesas.

Entendo oportuno enfatizar que o meu posicionamento para o não pagamento de pessoal, enquadrável ou não nos termos das Leis 7990/89 e 9478/97, baseia-se no fato de serem FINITOS os recursos dos royalties e a sua utilização é incontrolável, o que provocará, inevitavelmente, um incremento nas folhas de pagamentos, deixando para os futuros Gestores um legado impagável.

Por outro lado, ao analisar mais detidamente meu posicionamento, pude observar que a Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/97), ao estabelecer a forma de distribuição dos royalties entre seus beneficiários, não especificando em quais setores esses recursos devem ser aplicados, fez surgir a necessidade de uma efetiva fiscalização na sua aplicação. Via de regra, investimentos "bem alocados" são os Investimentos efetuados em Educação, Saúde, Saneamento Básico, Infraestrutura, enfim, investimentos que poderiam estar numa Lei e que sabidamente são investimentos indutores e multiplicadores de DESENVOLVIMENTO, mas, mesmo que os recursos sejam gastos com tais investimentos, multiplicadores e indutores de desenvolvimento, repito, ainda assim, haverá PESSOAL para contratar e terceirizar, a curto ou médio prazo, quando ainda estará ocorrendo a maturação dos gastos geradores de desenvolvimento. Em resumo: Pessoal e Dívida fazem parte de um processo para o desenvolvimento econômico de uma região, de um estado ou de um país. Não são excludentes no processo de crescimento e desenvolvimento, são interdependentes e interagem entre si.

Dessa forma, a tese que defendo agora, é a de que "pagar pessoal" com recursos de royalties não precisa de proibições, mas sim de limites, como procuro esclarecer adiante.

Nesse sentido, a Lei Complementar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) define que a despesa total de pessoal não poderá exceder a percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL). Logo, sendo a receita dos *royalties* do petróleo integrante do cálculo da RCL, a medida que houver redução dessa receita em decorrência da diminuição dos

recursos, que são FINITOS, deverá o Gestor, obrigatoriamente, para cumprimento da LRF, promover a redução das despesas com pessoal para adequar-se à Lei.

Assim, tendo em vista que a Lei de Responsabilidade Fiscal já estabelece regras para limitar gastos com Pessoal e, em respeito às decisões soberanas do Egrégio Plenário desta Corte de Contas, e, ainda, nos termos da Declaração de Voto que apresentei no processo TCE-RJ nº 208.077-6/14, submetido à decisão do Egrégio Plenário desta Corte, em Sessão de 14.10.2014, sou forçado a admitir a utilização do Excedente aos 5% e a Participação Especial dos *royalties* do petróleo para pagamento de pessoal, tendo em vista que, como demonstrado, os gastos com Pessoal estão limitados por percentuais incidentes sobre o total da Receita Corrente Líquida – art. 19 e 20 da Lei Complementar Federal nº 101/00.

Da análise das informações constantes dos autos, pode-se concluir que o Governo do Estado do Rio de Janeiro não aplicou recursos de royalties no quadro permanente de pessoal respeitando, portanto, a Lei Federal n.º 7.990, de 28.12.1989.

É importante, neste momento, ressaltar que a execução das despesas não são legitimadas nesta Prestação de Contas, podendo, a qualquer momento, este Tribunal, verificar a legalidade das mesmas, ou seja, entende-se por considerar que há presunção de veracidade dos documentos públicos encaminhados, até prova em contrário.

V.4. Endividamento Público e Concessão de Garantias

V.4.1. Dívida Pública Consolidada

A Dívida Pública Consolidada, ou Fundada, 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 meses, dos Precatórios Judiciais emitidos a partir de 05/05/2000 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 meses, tenham constado como Receitas no Orçamento⁷³.

V.4.1.1. Dívida Consolidada da Administração Direta e Indireta

O quadro a seguir apresenta a evolução da Dívida Consolidada Interna e Externa da Administração Direta e Indireta do Estado, que atingiu o montante de R\$108.059,41 milhões em 2015, incluindo-se os valores dos Precatórios posteriores a 05/05/2000.

Quadro 179 - Evolução da Dívida Consolidada da Administração Direta e Indireta – 2014/2015

R\$1,00							
Componentes	Saldo em 31.12.14	Emissão	Reajustamento	Resgate	Saldo em 31.12.15	Part.	Var. nom. 15/14
Adm. Direta	89.242.457.971	4.994.873.366	16.207.822.874	3.439.547.069	107.005.607.142	99,58%	17.763.149.171
Interna	80.164.557.728	3.823.879.535	11.822.050.546	3.186.572.945	92.623.914.864	86,20%	12.459.357.136
Externa	9.077.900.244	1.170.993.831	4.385.772.328	252.974.124	14.381.692.279	13,38%	5.303.792.035
Adm. Indireta	452.267.716	-	13.993.115	16.405.913	449.854.918	0,42%	(2.412.797)
Interna	452.267.716	-	13.993.115	16.405.913	449.854.918	0,42%	(2.412.797)
Externa	-	-	-	-	-	-	-
Subtotal	89.694.725.687	4.994.873.366	16.221.815.989	3.455.952.982	107.455.462.061	100,00%	17.760.736.374
Saldo dos Precatórios posteriores a 05.05.00 da Administração Direta e Indireta (dez/15)					603.948.692		
Total da Dívida Consolidada					108.059.410.753		

Fonte: Documento TCE-RJ 5.644-2-16
Valores históricos.

Como se pode observar, a Administração Direta concentra a quase totalidade da dívida estadual, com crescimento de 19,9%, em termos nominais, na comparação com o saldo do exercício anterior, enquanto que a Administração Indireta teve, em 2015, redução de 0,53%.

A Dívida Consolidada Interna, incluindo os Precatórios, responde por 86,69% do total, e a Dívida Consolidada Externa, por 13,31%. O saldo de Precatórios, isoladamente, representa 0,56% do total da dívida.

⁷³ Art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal c/c o art. 2º da Resolução do Senado Federal nº 43/01.

A Dívida Externa teve crescimento de 58,43% no exercício, que se deve, em grande parte, à desvalorização cambial do real frente ao dólar, em 2015. A moeda americana, que em 31/12/14 estava cotada a R\$ 2,65, atingiu em 31/12/15 a cotação de R\$ 3,90, representando uma valorização cambial de 47%.

O quadro a seguir apresenta o total da Dívida Consolidada por origem:

Quadro 180 - Dívida Consolidada por origem – 2014/2015

R\$1,00

Componentes	Saldo em 31.12.14	Emissão	Reajustamento	Resgate	Saldo em 31.12.15	Part.	Var. nom. 15/14
Refin. Dív. c/ a União	64.035.808.073		8.264.653.503	2.633.271.644	69.667.189.932	64,83%	8,79%
Op. de Crédito	24.227.352.584	4.994.873.366	7.954.284.846	611.864.681	36.564.646.115	34,03%	50,92%
Outros (1)	1.427.489.881		1.005.310	210.816.658	1.217.678.533	1,13%	-14,70%
Dívida Mobiliária	4.075.148		1.872.329		5.947.477	0,01%	45,95%
Subtotal	89.694.725.687	4.994.873.366	16.221.815.988	3.455.952.983	107.455.462.060	100%	19,80%
Precatórios (2)	637.160.953				603.948.692		-5,21%
Total	90.331.886.640				108.059.410.752		19,62%

Fonte: Demonstrativo da Dívida Consolidada – Secretaria de Estado de Fazenda - documento TCE-RJ 5.644-2/16

(1) Parcelamento de tributos (INSS, RFB), de cota-parte do ICMS municípios e de dívidas com empresas privadas.

(2) Posteriores a 05/05/2000, da Administração Direta e Indireta.

Valores históricos.

A demonstração dos dados por origem permite visualizar que o refinanciamento da Dívida com a União responde pela maior parte da Dívida Estadual, tendo seu saldo aumentado em R\$ 5.631,38 milhões, em face da diferença a maior entre o reajuste da dívida, que foi de R\$ 8.264,65 e o resgate, de apenas R\$ 2.633,27 milhões. Se, por um lado, o IGP-DI, utilizado como indexador da Dívida, teve um aumento acumulado, no ano de 2015, de 10,68%, por outro, como o pagamento da dívida do Estado com a União é limitado a 13% da Receita Líquida Real⁷⁴, a queda de arrecadação, associada à crise econômica, fez reduzir o dispêndio anual com o resgate da dívida.

⁷⁴ O conceito de Receita Líquida Real encontra-se na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, em seu artigo 2º, parágrafo único, a seguir transcrito: "Entende-se como receita líquida real, para os efeitos desta Lei, a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais".

As Operações de Crédito contratadas, embora respondam por apenas 34,03% da Dívida Estadual, registraram, em 2015, um reajuste de 49,03% (R\$7.954,28 milhões) do total de reajustes do período (R\$16.221,82 milhões).

No quadro a seguir, demonstra-se a taxa efetiva de reajustamento da Dívida Consolidada do Estado, em comparação com o exercício de 2014.

Quadro 181 - Comparativo da taxa de juros efetiva – 2014/2015

			R\$1,00
Ano	Estoque da Dívida Consolidada em 1º de Janeiro	Reajustamento ao longo do exercício	Taxa de juros efetiva
2014	79.696.467.084	6.254.492.787	7,85%
2015	90.331.886.640	16.221.815.988	17,96%

Fonte: Contas do Governo de 2014; Documento TCE-RJ 5.644-2/16

Verifica-se que o aumento expressivo da taxa efetiva de juros da Dívida Consolidada deu-se em decorrência da contratação de novas Operações de Crédito, com taxas de financiamentos maiores do que os parcelamentos da dívida com a União; e da valorização do dólar frente ao real, em 2015, que aumentou o valor em reais do pagamento de juros da Dívida Externa.

V.4.1.2. Dívida Consolidada Interna

A Dívida Consolidada Interna compreende os empréstimos contraídos por Títulos do Governo ou Contratos de financiamento dentro do país.

Ao final do exercício de 2015, a Dívida Consolidada Interna do Estado do Rio de Janeiro, excluídos os Precatórios, alcançou o montante de R\$93.073,77 milhões, valor equivalente a 86,13% da Dívida total. Em termos nominais, na comparação com o saldo final de 2014, houve aumento de 15,45%, conforme quadro a seguir:

Quadro 182 - Dívida Consolidada Interna, excluídos Precatórios – 2014/2015

R\$1,00							
Componentes	Saldo em 31.12.14	Emissão	Reajustamento	Resgate	Saldo em 31.12.15	Part.	Var. nom. 15/14
ADMINISTRAÇÃO DIRETA (A)	80.164.557.728	3.823.879.535	11.822.050.546	3.186.572.945	92.623.914.864	99,52%	15,54%
DISCOUNT BOND - REF. DA DIV. EXTERNA	21.558.918	0	10.134.201	0	31.693.119	0,03%	47,01%
PAR BOND - REF. DA DIV. EXTERNA	30.896.977	0	14.523.743	0	45.420.720	0,05%	47,01%
REF. DA DÍVIDA – PROG. AJ. FISCAL DA LEI 9.496/97	26.993.398.326	742.848.696	2.819.102.316	1.971.220.684	28.584.128.655	30,71%	5,89%
SALDO RESIDUAL – REFIN. DA DÍVIDA LEI 9.496/97	19.166.982.112	-	3.204.950.205	0	21.244.805.719	22,83%	10,84%
PENDÊNCIA JURÍDICA – A. CAUTELAR 231/2004	5.015.679.166	384.277.901	881.392.719	0	6.281.349.786	6,75%	25,23%
ASSUNÇÃO DA DÍV. DO BERJ AO B. BRASIL	1.181.144	0	9.871	1.034.408	156.607	0,00%	-86,74%
ASSUNÇÃO DA DÍV. DA CEHAB (8.727/93) AO BB	53.752.159	0	899.233	6.458.713	48.192.679	0,05%	-10,34%
ASSUNÇÃO DO SALDO DEVEDOR DA RESERVA BANCÁRIA DO BERJ. S/A - EM LIQUIDAÇÃO	12.707.415.327	0	1.312.514.414	654.557.839	13.365.371.902	14,36%	5,18%
PROGRAMA DE EXPANSÃO DO METRO	2.967.552	0	4.346	2.227.332	744.565	0,00%	-74,91%
PROGRAMA DE EXPANSÃO DO METRO	2.005.477	0	2.937	1.505.235	503.179	0,00%	-74,91%
PROGRAMA DE EXPANSÃO DO METRO	690.533	0	1.011	518.288	173.256	0,00%	-74,91%
PROGRAMA DE EXPANSÃO DO METRO	10.150.175	0	9.841	9.376.416	783.600	0,00%	-92,28%
PROGRAMA DE EXPANSÃO DO METRO	5.595.103	0	147	5.595.251	0	0,00%	-100,00%
PROGRAMA DE EXPANSÃO DO METRO	688.379	0	18	688.397	0	0,00%	-100,00%
PROGRAMA DE EXPANSÃO DO METRO	205.378.642	0	545.429	68.510.867	137.413.204	0,15%	-33,09%
PROGRAMA DE EXPANSÃO DO METRO	163.292.563	0	520.962	23.914.373	139.899.152	0,15%	-14,33%
PROGRAMA DE EXPANSÃO DO METRO	17.847.686	0	56.941	2.613.813	15.290.814	0,02%	-14,33%
PROG. DE MODERNIZ. ESTADUAL - PMAE	4.560.729	0	7.765	3.042.763	1.525.732	0,00%	-66,55%
PROGRAMA DELEGACIA LEGAL	93.256.679	1.938.944	282.601	20.082.926	75.395.298	0,08%	-19,15%
PROG. DE MODERNIZ. ESTADUAL II - PMAE	6.224.155	0	17.377	1.779.663	4.461.869	0,00%	-28,31%
PROGRAMA MARACANÃ PROCOPA 2014	388.888.889	0	1.308.106	33.358.321	356.838.674	0,38%	-8,24%
PROGRAMA METRO LINHA 4	143.863.606	2.864.542	473.242	19.406.583	127.794.806	0,14%	-11,17%
PRÓ ML4	3.031.405.000	0	10.939.642	0	3.042.344.642	3,27%	0,36%
C PRO-ML4 ADICIONAL	492.238.236	1.664.730.642	6.129.420	0	2.163.098.298	2,32%	339,44%
D PRO-ML4 ADICIONAL	195.927.275	651.755.992	66.183.550	0	913.866.818	0,98%	366,43%
BB - PEF – PROG. EMERG. DE FINANCIAMENTO	28.007.833	0	79.234	7.644.226	20.442.841	0,02%	-27,01%
BB - SEAPPA - PROG. DE SUST. DE INVESTIMENTO	1.445.968	0	0	468.963	977.006	0,00%	-32,43%
BB - SEAPPA – PROG. DE SUST. DE INVESTIMENTO	10.455.566	0	0	2.056.833	8.398.734	0,01%	-19,67%
BB - PEF-II PROG. EMERG. DE FINANCIAMENTOII	58.243.563	0	177.428	11.466.339	46.954.652	0,05%	-19,38%
BB - PRÓ CIDADES	3.924.763.403	552.000.000	1.853.280.210	0	6.330.043.613	6,80%	61,28%
BB - PRÓ INVEST	940.956.773	0	3.246.233	52.314.563	891.888.443	0,96%	-5,21%
BB - PRÓ CIDADES II	3.053.271.303	346.603.500	1.440.504.670	0	4.840.379.473	5,20%	58,53%
CEF - PROG. NAC. DE APOIO A ESTADOS - PNAFE	12.567.690	0	4.691.994	6.174.454	11.085.230	0,01%	-11,80%
CEF - SANEAMENTO	246.825.588	21.865.893	4.498.387	8.932.024	264.257.844	0,28%	7,06%
CEF - PROG. DE APOIO AO FINANC.	389.120.260	7.953.923	1.216.037	74.901.411	323.388.808	0,35%	-16,89%
CEF - VIALIGHT PRÓ-TRANSPORTES	1.073.346	0	10.187	1.000.060	83.473	0,00%	-92,22%
CEF - SANEAMENTO II	32.507.183	37.791.265	845.043	1.263.997	69.879.494	0,08%	114,97%
CEF - PROCOI	639.200.967	536.374.835	71.789.193	0	1.247.364.995	1,34%	95,14%
APOIO AO PROG. DE DESENV. SOCIOAMBIENTAL	600.000.000	0	60.701.202	0	660.701.202	0,71%	10,12%
APOIO AO PROGRAMA DE SUPORTE À POLÍTICA	450.000.000	0	42.864.647	0	492.864.647	0,53%	9,53%
TERMO DE AMORTIZ. DE DÍVIDA FISCAL - 37342	19.588.935	0	5.416.717	23.824.378	1.181.274	0,00%	-93,97%
TERMO DE PARCELAMENTO PASEP	241.187.769	0	0	18.519.511	222.668.258	0,24%	-7,68%
PARCELAM. INSS (PGFN) Lei Fed. 11.941/2009	230.324.062	0	0	23.422.786	206.901.276	0,22%	-10,17%
PARCELAMENTO INSS (RFB) Lei Fed. 11.941/2009	36.490.018	0	0	3.710.849	32.779.169	0,04%	-10,17%
PARCELAMENTO INSS (NC) Lei Fed. 11.941/2009	289.834	0	0	25.387	264.448	0,00%	-8,76%
PARCELAM. PASEP (PGFN) Lei Fed. 11.941/2009	19.477.281	0	0	1.980.740	17.496.540	0,02%	-10,17%

PARCELAM. PASEP (RFB) Lei Fed. 11.941/2009	192.511.314	0	0	19.577.422	172.933.892	0,19%	-10,17%
PARCELAMENTO PASEP (NC) Lei Fed. 11.941/2009	200.072.849	0	0	20.346.391	179.726.458	0,19%	-10,17%
PARCELAMENTO DECRETO N 42.516_16/06/2010	80.331.413	0	2.719.326	83.050.739	0	0,00%	-100,00%
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA (B)	452.267.716	0	13.993.115	16.405.913	449.854.918	0,48%	-0,53%
Bônus de desconto RIOTRILHOS - DMLP	18.471.571	0	8.682.932	0	27.154.503	0,03%	47,01%
Bônus ao par RIOTRILHOS - DMLP	26.472.372	0	12.443.869	0	38.916.241	0,04%	47,01%
00004-024208-73 CEHAB - (ÁGUA BRANCA)	107.366	0	-2.953	47.460	56.953	0,00%	-46,95%
31.145.933-2 METRÔ EM LIQUIDAÇÃO - PAES	1.079.657	0	-277.086	377.000	425.571	0,00%	-60,58%
Lei 11.941/99 CEHAB	12.083.958	0	952.401	1.274.175	11.762.183	0,01%	-2,66%
Lei 11.941/99 CEASA	5.989.939	0	438.894	1.453.490	4.975.342	0,01%	-16,94%
PGFN-SRF CODERTE	1.840.006	0	4.194.036	774.707	5.259.335	0,01%	185,83%
PGFN-SRF CODERTE	5.702.913	0	5.813.870	1.124.796	10.391.987	0,01%	82,22%
PGFN-SRF IVB - PAEX	942.744	0	-163.552	287.539	491.653	0,00%	-47,85%
Parcel.SRF IVB - PAEX	1.280.183	0	-78.310	320.933	880.940	0,00%	-31,19%
Pedido Incl.Parc.p/Retif. IVB - Lei 11.941/09 - INSS	25.217	0	0	0	25.217	0,00%	0,00%
Lei 11.941/99 REFIS - FLUMITRENS	36.705.301	0	468.971	3.122.526	34.051.746	0,04%	-7,23%
N/D RIOPREVIDÊNCIA	319.800.830	0	-20.560.733	0	299.240.097	0,32%	-6,43%
Parcel. Acordo Judicial IVB	2.432.326	0	354.588	1.063.763	1.723.151	0,00%	-29,16%
Parcel. Acordo Judicial IVB	19.333.333	0	1.726.190	6.559.524	14.500.000	0,02%	-25,00%
TOTAL DÍVIDA CONSOLIDADA INTERNA (A) + (B)	80.616.825.443	3.823.879.535	11.836.043.661	3.202.978.858	93.073.769.782	100,00%	15,45%

Fonte: Demonstrativo da Dívida Fundada Interna (Documento TCE-RJ 5.644-2/16)
Valores históricos.

Com relação à atualização da Dívida Pública, cabe ressaltar o aumento de 10,68% do IGP-DI, em 2015, índice utilizado para a correção do saldo dos dois maiores contratos dessa dívida, a saber:

- Contrato de assunção do saldo devedor da reserva bancária do Banco do ERJ S/A - BERJ, em liquidação; e
- Contrato de refinanciamento da Dívida do Estado pela União, ao amparo da Lei Federal nº 9.496, de 11 de setembro de 1997 (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 Ação Cautelar nº 231/04, em que o ERJ pleiteia a exclusão da receita do FECF da Receita Corrente Líquida).

Verifica-se que dentre os Programas que mais contribuíram para o aumento da Dívida Interna no exercício, destacam-se os Programas "Metrô Linha 4" (R\$2,32 bilhões), "Pró Cidades" e "Pró Cidades II" (R\$898,60 milhões) e de "Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento" (R\$536,38 milhões), cujos aportes representam 98,11% das Operações de Crédito Internas realizadas no exercício, junto ao BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

V.4.1.3. Dívida Consolidada Externa

A Dívida Consolidada Externa é aquela cujos empréstimos são contratados ou lançados no exterior, por intermédio, geralmente, de instituições financeiras incumbidas não só da colocação dos títulos, mas também do pagamento de juros e amortizações.

Em 31/12/15, a Dívida Consolidada Externa totalizou R\$14.381,69 milhões, resultando do saldo de diversos contratos em diferentes moedas, conforme apresentado no Demonstrativo a seguir, destacando-se a predominância da dívida em dólar, responsável por 98,65% do total.

Quadro 183 - Dívida Consolidada Externa do Estado, contratada em moeda estrangeira – 2014/2015

R\$1,00							
Compon entes	Saldo em 31.12.14	Emissão	Reajustamen to	Resgate	Saldo em 31.12.15	Part.	Var. nom. 15/14
Libra	599.820		238.682		838.502	0,01%	39,79%
Dólar	8.907.164.8 97	1.170.993.8 31	4.312.366.95 1	202.716.66 6	14.187.809.0 13	98,65 %	59,29%
Iene	170.135.527		73.166.695	50.257.458	193.044.764	1,34%	13,47%
Total	9.077.900.2 43	1.170.993.8 31	4.385.772.32 8	252.974.12 4	14.381.692.2 79	100,0%	58,43%

Fonte: Demonstrativo da dívida fundada externa (Documento TCE-RJ 5.644-2/16)
Valores históricos

A Dívida Externa atrelada ao dólar, que representa 98,65% do total, em face da forte valorização cambial ocorrida em 2015, contribuiu decisivamente para o aumento do endividamento externo do Estado, sendo reajustada em R\$4.312,36 milhões, superando em R\$3.279,61 milhões o reajustamento do exercício 2014 (R\$1.032,75 milhões).

Além do aumento da Dívida Externa, em razão do seu reajustamento, observa-se o ingresso de recursos de contratos, no montante de R\$1.170,99 milhões, cuja maior representatividade foi de contratos firmados com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD (R\$825,66 milhões), correspondendo a 70,51% do montante.

Desse total, destacam-se os ingressos pertinentes aos contratos já firmados em exercícios anteriores: R\$772,65 milhões para o "Programa Estadual de Transportes", R\$108,06 milhões para obras complementares do Arco Metropolitano e R\$199,77 milhões destinados ao "Programa de Melhorias e Implantação da Infraestrutura Viária" - PROVIAS.

Juntos, esses aportes representam 92,27% das Operações de Crédito Externas realizadas no exercício.

V.4.1.4. Dívida Consolidada Líquida

A Resolução nº 40/2001, do Senado Federal, em seu artigo 1º, § 1º, inciso V, define a Dívida Consolidada Líquida como a Dívida Pública Consolidada, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

No quadro a seguir, demonstra-se a movimentação da Dívida Consolidada Líquida, entre os exercícios de 2014 e 2015.

Cabe destacar que 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 Secretaria do Tesouro Nacional.

Quadro 184 - Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida – 2014/2015

Especificação	Saldo do exercício de 2014	Saldo do exercício de 2015	Var. nom. 15/14	Diferença 15-14
Dívida Consolidada (DC) (I)	89.868.556.834	107.569.561.637	19,70%	17.701.004.803
Dívida Mobiliária	4.075.148	5.947.478	45,95%	1.872.330
Dívida Contratual	89.268.752.636	107.134.051.335	20,01%	17.865.298.699
Interna	80.194.927.541	92.758.306.534	15,67%	12.563.378.993
Externa	9.073.825.095	14.375.744.801	58,43%	5.301.919.706
Precatórios posteriores a 5.5.2000 (inclusive) - vencidos e não pagos	493.631.977	413.339.673	-16,27%	(80.292.304)
Demais Dívidas	102.097.073	16.223.151	-84,11%	(85.873.922)
Deduções (II)	7.813.766.880	6.394.415.303	-18,16%	(1.419.351.577)
Disponibilidade de Caixa Bruta	8.359.956.535	7.429.054.672	-11,14%	(930.901.863)
Demais Haveres Financeiros	2.332.918.377	4.189.401.337	79,58%	1.856.482.960
(-) Restos a Pagar Processados (exceto Precatórios)	(2.879.108.032)	(5.224.040.706)	81,45%	(2.344.932.674)
DC Líquida (DCL) (III) = (I - II)	82.054.789.954	101.175.146.334	23,30%	19.120.356.380

R\$1,00

Regime Previdenciário				
Especificação	Saldo do exercício de 2014	Saldo do exercício de 2015	Var. nom. 15/14	Diferença 15-14
DC Previdenciária (IV)	177.254.651.706	34.685.909.006	-80,43%	(142.568.742.700)
Passivo Atuarial	176.791.321.900	34.196.059.889	-80,66%	(142.595.262.011)
Demais Dívidas (recatórios)	463.329.806	489.849.116	5,72%	26.519.310
Deduções (V)	56.617.848.959	33.441.673.344	-40,93%	(23.176.175.615)
Disponibilidade de caixa bruta	1.239.968	30.831.302	2386,46%	29.591.334
Investimentos	785.683.660	674.231.972	-14,19%	(111.451.688)
Demais Haveres Financeiros	55.842.376.181	32.741.364.643	-41,37%	(23.101.011.538)
(-) Restos a Pagar Processados (exceto precatórios)	(11.450.850)	(4.754.573)	-58,48%	6.696.277
Obrigações não integ. da DC	443.625.825	386.157.942	-12,95%	(57.467.883)
DCL Previdenciária (VI) = (IV - V)	120.636.802.747	1.244.235.662	-98,97%	(119.392.567.085)

Fonte: Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015 (Volume 05).

Excluídas Imprensa Oficial, CEDAE e Agência Estadual de Fomento – AgeRio -, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente;

A Imprensa Oficial, a CEDAE e a AgeRio não constam nos orçamentos fiscal e da seguridade social no exercício de 2015;

Não são considerados, para efeito de dedução da Dívida Consolidada, os valores referentes ao RIOPREVIDÊNCIA (conforme Portaria STN nº 553/14);

Não foram considerados os precatórios vincendos inscritos em 2015, no valor de R\$799,32 milhões, e a compensação da Dívida Ativa com precatórios, no valor de R\$712,48 milhões;

O artigo 3º da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal estabelece como limite máximo para o montante da Dívida Consolidada Líquida dos Estados o equivalente a duas vezes a Receita Corrente Líquida. Para fins de verificação do cumprimento do limite previsto, de acordo com o demonstrativo apresentado no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015, os percentuais e limites aplicados foram apurados e apresentados da seguinte forma:

Quadro 185 - Apuração da Dívida Consolidada Líquida sobre a RCL

R\$1,00

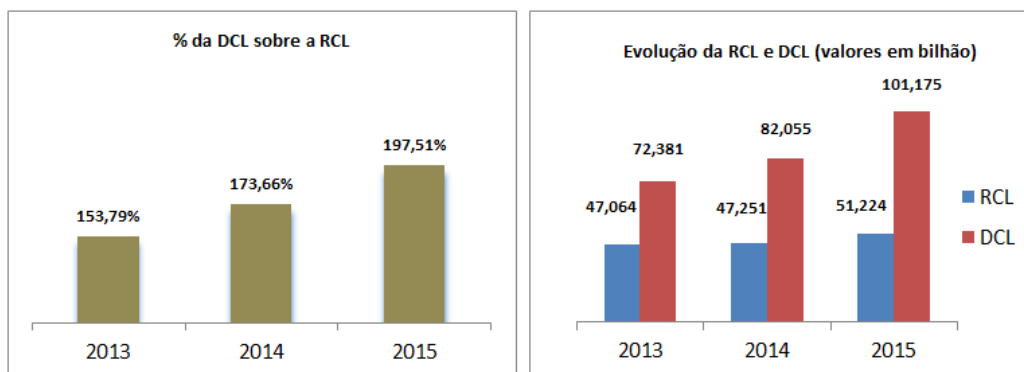
Especificação	Saldo do exercício de 2014	Saldo do exercício de 2015	Var. nom. 15/14	Diferença 15-14
Dívida consolidada (DC) (I)	89.868.556.834	107.569.561.637	19,70%	17.701.004.803
Deduções (II)	7.813.766.880	6.394.415.303	-18,16%	(1.419.351.577)
DC Líquida (DCL) (III) = (I - II)	82.054.789.954	101.175.146.334	23,30%	19.120.356.380
Receita Corrente Líquida - RCL	47.250.569.851	51.224.316.996	8,41%	3.973.747.145
% da DC sobre a RCL (I/RCL)	190,20%	210,00%	10,41%	19,80%
% da DCL sobre a RCL (III/RCL)	173,66%	197,51%	13,74%	23,86%
Limite definido por Resolução do Senado Federal: 200%	94.501.139.702	102.448.633.992	8,41%	7.947.494.290
Limite de alerta (LRF): 180%	82.881.931.995	92.203.770.593	11,25%	9.321.838.598

Fonte: Documento TCE-RJ 6.742-7/16 e Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015 (Volume 05).

Verifica-se que a Dívida Consolidada Líquida, no montante de R\$ 101.175.14 milhões representou, no exercício de 2015, **197,51%** da Receita Corrente Líquida, atendendo, portanto, ao limite de 200%, estabelecido pela Resolução do Senado Federal. Não obstante, observa-se que foi ultrapassado 90% desse limite, sendo tal fato objeto de alerta, emitido por esta Corte de Contas, no processo referente ao Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015, do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, conforme previsto no inciso III, § 1º, artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O percentual da Dívida Consolidada Líquida - DCL em relação à Receita Corrente Líquida - RCL apresentou aumento de 13,74%, em relação ao observado no final do exercício de 2014, resultante do aumento da DCL (23,30%) em proporção superior ao aumento da RCL (8,41%) no período, conforme demonstrado a seguir.

Figura 77 - % da DCL sobre a RCL 2013 a 2015 e limite de 200% (RSF 40/01)



Fonte: Contas de Governo de 2014, Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015 (Volume 05).

Observa-se, ainda, que nos últimos dois anos, a relação DCL/RCL apresentou taxa de crescimento de 13,33% ao ano e, mantendo-se o mesmo ritmo de crescimento, ao final do exercício de 2016 a relação atingiria 223,83%, ultrapassando o limite de endividamento de 200%. Esse eventual descumprimento do limite pode implicar dificuldades para o Estado obter garantias da União, inviabilizando novas contratações de Operações de Crédito.

Quanto à Dívida Consolidada Líquida referente ao Regime Previdenciário, constata-se que apresentou, em 2015, um decréscimo de R\$119.392,57 milhões, representando redução percentual de 98,97%, na comparação com 2014, decorrente da reavaliação do Passivo Atuarial, no valor de (-R\$142.595,26 milhões), equivalente a (-80,66%).

A reavaliação a menor do Passivo Atuarial ocorre em função da utilização de novo critério de avaliação contábil e foi processada com base nos registros da Nota Técnica GCO/DAF nº 051/2015 (Volume 02) e de acordo com a Nota Técnica do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social - CONAPREV, que trata da Contabilização do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social, disponível no *site* do Ministério da Previdência.

Segundo as normas de regulação do setor, tal ajuste deve ser realizado no mínimo uma vez ao ano, e refere-se à avaliação, a valor presente, do Passivo Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social, em uma perspectiva futura de 75 anos.

Com a adoção dessa rotina contábil pelo RIOPREVIDÊNCIA, o valor registrado a título de cobertura de insuficiência financeira da avaliação atuarial, que, no exercício de 2016, ano-base 2015, atingiu o valor de R\$180.882.068.276,31 bilhões (conforme demonstrado no tópico 7.3), não foi evidenciado no Demonstrativo de Dívida Consolidada Líquida do Regime Previdenciário.

No entanto, o objetivo desse Demonstrativo, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais, é evidenciar, além da dívida do Regime Próprio de Previdência Social, o montante dos compromissos previdenciários assumidos pelo Tesouro Estadual com a cobertura de insuficiências financeiras, nos termos do §1º do art. 2º da Lei Federal 9.717/98, assim como o passivo existente até a data da cessação do último benefício de responsabilidade do ente federativo não repassado ao Regime Próprio, cujos valores impactam nas disponibilidades do ente público.

Dessa forma, é necessário que se faça constar o valor do déficit do Passivo Atuarial do Estado no Demonstrativo Consolidado da Dívida do Regime Previdenciário (Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal), que se refere à cobertura de insuficiência financeira junto ao RIOPREVIDÊNCIA.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

V.4.1.5. Comprometimento Anual com Pagamento da Dívida

A Resolução nº 43/2001, do Senado Federal, 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 Receita Corrente Líquida. Sobre o método de apuração do limite, assim dispõe o parágrafo 4º do referido artigo:

Art. 7º

[...]

§4º Para efeitos de atendimento ao disposto no inciso II do caput, o cálculo do comprometimento anual com amortizações e encargos será feito pela média anual da relação entre o comprometimento previsto e a receita corrente líquida projetada ano a ano, considerando-se, alternativamente, o que for mais benéfico:

I - todos os exercícios financeiros em que houver pagamentos previstos da operação pretendida; ou

II - os exercícios financeiros em que houver pagamentos até 31 de dezembro de 2027.

(Parágrafo com redação dada pela Resolução nº 36, do Senado Federal, de 11 de novembro de 2009)

Como se pode observar no quadro abaixo, no exercício de 2015 houve o comprometimento de R\$7.285,02 milhões com amortizações, juros e demais encargos da Dívida Consolidada, equivalentes a 14,25% da Receita Corrente Líquida.

Contudo, ao se realizar a apuração da média anual de comprometimento com pagamento da Dívida frente à projeção da Receita Corrente Líquida⁷⁵ conforme inciso I, do §4º do artigo 7º da Resolução nº 43/01, do Senado Federal, verificou-se um comprometimento anual de 9,34%⁷⁶, dentro, portanto do limite previsto.

⁷⁵ Receita Corrente Líquida atualizada com o fator 1,0333, sendo este obtido por meio do Manual de Instrução de Pleitos, do Ministério da Fazenda, válido a partir de março de 2015.

⁷⁶ Valores obtidos através do *site* oficial:

<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3a2738022>

Quadro 186 - Comprometimento anual com pagamento da Dívida - 2015

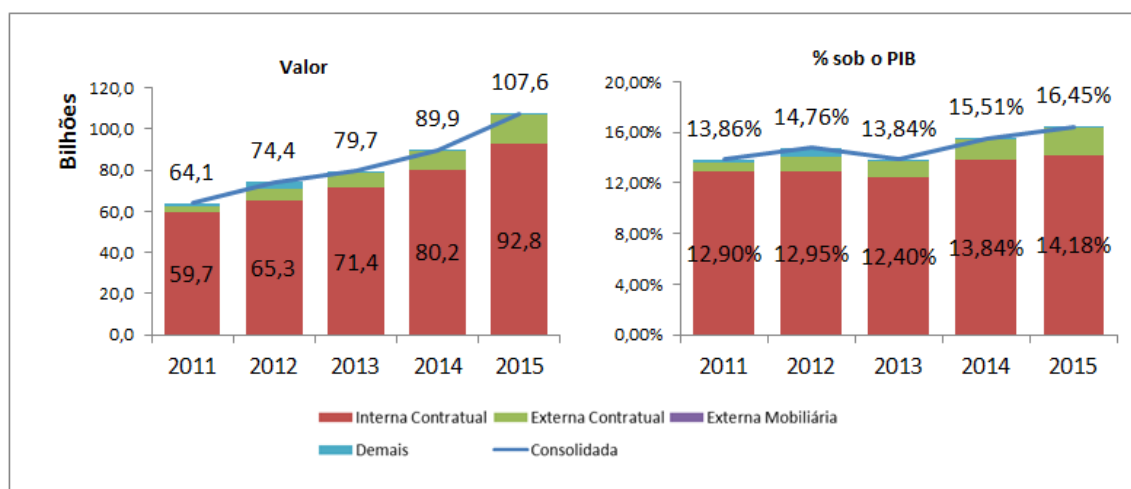
		R\$1,00
Apuração do cumprimento dos limites	Valor liquidado	Part. %
Gestão da Dívida Interna	6.822.719.411	95,95%
Principal da Dívida	3.197.291.236	49,54%
Juros sobre a dívida	3.524.947.561	45,24%
Outros Encargos	100.480.613	1,17%
Gestão da Dívida Externa	462.304.535	4,05%
Principal da Dívida	252.974.124	2,03%
Juros sobre a Dívida	201.869.358	1,91%
Outros Encargos	7.461.053	0,10%
Total gasto com pagamento da Dívida	7.285.023.946	100,00%

Fonte: SIG.

V.4.1.6. Evolução da Dívida Consolidada

Conforme demonstrado nos gráficos a seguir, houve aumento expressivo, de R\$17,70 bilhões na Dívida Consolidada, um crescimento nominal de 19,70%, em relação a 2014. A relação Dívida Consolidada *versus* Produto Interno Bruto do Estado do Rio de Janeiro subiu, no exercício em análise, de 15,51% para 16,45%.

Figura 78
Evolução da dívida



Fonte: SIG

O aumento do endividamento decorreu, principalmente, da elevação da Dívida Contratual Interna, que variou R\$12.456,94 milhões, alavancada por um reajustamento de R\$11.836,04 milhões. A dívida contratual externa também apresentou expressivo salto, de R\$5.301,92 milhões, dos quais R\$4.383,90 milhões referem-se a reajustamento.

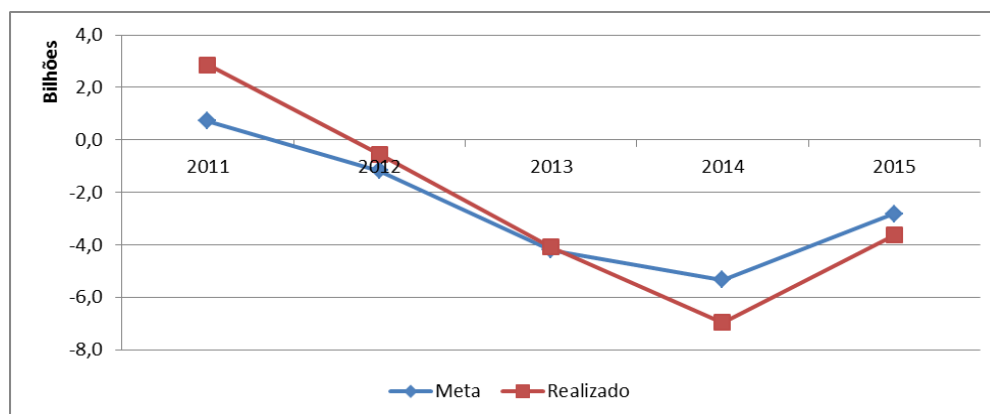
Outro fator relevante, diretamente ligado ao aumento da Dívida Pública, é o estabelecimento de metas de Resultado Primário negativas, prática que tem sido recorrente nos últimos exercícios.

As últimas Leis de Diretrizes Orçamentárias aprovadas pelo Poder Legislativo autorizaram o Poder Executivo a não realizar a poupança necessária para o pagamento dos juros da dívida. Observa-se, no quadro e figura a seguir, que o Governo do Estado do Rio de Janeiro, mesmo tendo estabelecido metas negativas de Resultado Primário, tem se mantido aquém do limite definido, descumprindo as diretrizes dos Anexos de Metas Fiscais das Leis de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios de 2014 e 2015.

Quadro 187 - Comprometimento anual com pagamento da Dívida – 2015

					R\$1,00
Componentes	2011	2012	2013	2014	2015
Meta	729.124.000	(1.172.453.000)	(4.201.068.000)	(5.331.540.000)	(2.820.843.000)
Realizado	2.857.175.011	(552.238.485)	(4.095.654.396)	(6.974.178.983)	(3.627.577.823)

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO - do 6º bimestre, de 2011 a 2015; e RREO do 1º bimestre de 2016

Figura 79 - Evolução do Resultado Primário, meta *versus* realizado

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO - do 6º bimestre, de 2011 a 2015; e RREO do 1º bimestre de 2016.

O Resultado Nominal obtido no exercício de 2015, no valor de R\$19.309,61 milhões, aponta para o descumprimento do limite máximo estabelecido para acréscimo da Dívida Fiscal Líquida, previsto no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que era de R\$8.531,96 milhões para o exercício, tendo sido superado em 126,32%.

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. Assim, embora sem conhecer os resultados da poupança fiscal gerada para pagamento da dívida ou mesmo a taxa pela qual estes resultados serão descontados, deve o Governo do Estado do Rio de Janeiro preocupar-se com fatores como a capacidade de geração de superávits.

Outro ponto a se destacar é a trajetória ascendente das despesas com Encargos e Amortização da Dívida Estadual. Segundo projeções fornecidas pela Secretaria de Estado de Fazenda, com base no Manual para Instruções de Pleitos, prevê-se que até 2018 as Despesas com Serviço da Dívida tenham aumento de 34,75%, em relação à Despesa Realizada em 2015, considerando que muitas Operações de Crédito recentemente contratadas têm seu prazo de carência vencido nos próximos anos.

Cumpramos ressaltar que, se, atualmente, o dispêndio com Encargos e Amortização já gera dificuldades para a 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 superávits primários acaba comprometendo a capacidade de gastos nas demais áreas, como Educação, Saúde, Segurança Pública, entre outras.

Deve-se manter, ainda, em foco o risco fiscal associado às dívidas contraídas em dólar, sujeitas a expressivas oscilações, de acordo com a desvalorização da moeda nacional perante à moeda americana, podendo gerar expressivos impactos no Serviço da Dívida, em curto prazo.

V.4.2. Operações de Crédito

V.4.2.1. Conceito

As Operações de Crédito correspondem aos compromissos financeiros assumidos com credores situados no país ou no exterior, decorrentes de financiamentos ou empréstimos, inclusive arrendamento mercantil, concessão de garantia e emissão de debêntures ou assunção de obrigações, com as características definidas nos incisos I e II do art. 2º da Resolução do Senado Federal nº 78/1998, por entidades controladas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios que não exerçam atividade produtiva ou não possuam fonte própria de receitas.

V.4.2.2. Operações de Crédito Realizadas no Exercício

No exercício de 2015, o Governo do Estado do Rio de Janeiro realizou Operações de Crédito no montante de R\$4.994,87 milhões, sendo 76,56% internas e 23,44% externas, como demonstrado a seguir:

Quadro 188 - Demonstrativo das Operações de Crédito realizadas

		R\$1,00
Modalidade de Operação de Crédito	Valor	Part.
I - Abertura de crédito	4.994.873.366	100,00%
Interno	3.823.879.535	76,56%
Externo	1.170.993.831	23,44%
II - Parcelamento de dívidas	-	0,00%
Total	4.994.873.366	100,00%

Fonte: Volume 05, SIAFEM-RJ

Da análise dos programas financiados por meio de Operações de Crédito, observa-se que a fonte de recursos mais expressiva foi a referente ao Programa "Metrô – Linha 4", respondendo por 46,44% dos recursos obtidos, conforme abaixo detalhado:

Quadro 189 - Programas financiados com recursos de Operações de Crédito

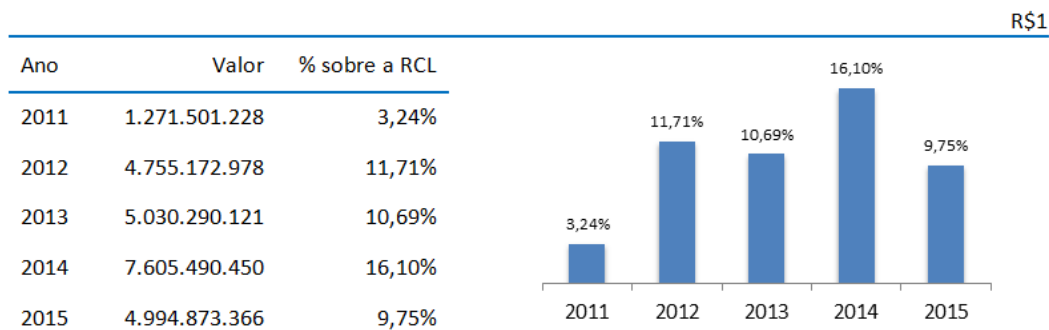
		R\$1,00
Origem dos recursos	Valor Arrecadado	Participação%
Internas		
12.1.171 - PROG SANEAMENTO PARA TODOS - CEF	21.865.893	0,44%
12.1.173 - PROGRAMA DELEGACIA LEGAL - BNDES	1.938.944	0,04%
12.1.177 - PROG. APOIO AO FINANC. CONTRAPARTIDA PAC-CEF	7.953.923	0,16%
12.1.187 - BB - PRO-CIDADES	552.000.000	11,05%
12.1.188 - LINHA 4 METRO – BNDES*	2.864.542	0,06%
12.1.189 - PROGRAMA SANEAMENTO PARA TODOS - II / CEF	37.791.265	0,76%
12.1.191 - PROCOI - CAIXA	536.374.835	10,74%
12.1.192 - BB - PRO-CIDADES II	346.603.500	6,94%
12.1.194 - BNDES - PRO ML4 ADICIONAL – METRO*	2.316.486.634	46,38%
Externas		
21.1.017 - PROGRAMA ESTADUAL DE TRANSPORTES II PET II	7.778.107	0,16%
21.1.018 - PROG DESENV RURAL SUSTENT MICRO BACIAS HIDROG	13.287.027	0,27%
21.1.020 - PROGR.DE MODERN.GESTAO FAZENDARIA/ERJ PROFUZ.*	7.853.478	0,16%
21.1.021 - PROG RENOV FORTAL. GESTAO PUB - PRO GESTAO	12.010.333	0,24%
21.1.022 - PROG NAC DESENV TURISMO - PRODETUR - RJ	12.370.065	0,25%
21.1.024 - PSAM - PROG SAN AMB MUN DO ENT BAIA GUANABARA	8.530.875	0,17%
21.1.025 - PROG EST DE TRANSP II ADICIONAL - PET II ADIC	772.647.940	15,47%
21.1.027 - PROG MEL IMP INFRA VIARIA ERJ - PRO-VIAS	199.768.600	4,00%
21.1.031 - ARCO METROPOLITANO - CAF	108.064.000	2,16%
21.1.032 - INCLUSAO SOCIAL I - BID / SEASDH	8.738.827	0,17%
21.1.033 - RIORURAL ADICIONAL FA / BIRD	19.944.579	0,40%
Total	4.994.873.366	100%

Fonte: SIG.

* Programas não sujeitos ao limite de operações de crédito, conforme §3º, do art. 7º da Resolução nº 43/01, do Senado Federal.

V.4.2.3. Evolução da Receita de Operações de Crédito

Verifica-se que, em comparação ao exercício anterior, houve uma redução na receita oriunda de Operações de Crédito, de R\$2.930.417.914 (34,33%), e, em relação à Receita Corrente Líquida - RCL, o percentual de valores arrecadados via Operações de Crédito foi inferior ao apurado nos exercícios de 2012 a 2014, conforme demonstrado a seguir:

Figura 80 - Evolução da Receita de Operações de Crédito

Fonte: Contas de Governo de 2011 a 2014 e Volume 04.

V.4.2.4. Aplicação dos Recursos Oriundos de Operações de Crédito

No exercício em análise, foram investidos R\$5.237,54 milhões de recursos provenientes de Operações de Crédito, conforme os quadros abaixo, nas quais são discriminados os valores liquidados, por Elementos de Despesa e por Programas de Governo.

Quadro 190 - Valores liquidados por Elemento de Despesa

			R\$1,00
Cod. ED	Nome ED	Valor liquidado	Part.
449051	Obras e Instalações	3.230.557.097	61,68%
449052	Equipamentos e Material Permanente	871.821.063	16,65%
449092	Despesas de Exercícios Anteriores	853.717.335	16,30%
444041	Contribuições	119.311.929	2,28%
449035	Serviços de Consultoria	64.247.905	1,23%
449039	Outros Serv de Terceiros - Pessoa Jurídica	57.866.334	1,10%
449048	Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	20.000.000	0,38%
449030	Material de Consumo	7.234.582	0,14%
449036	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	6.414.795	0,12%
444042	Auxílios	4.440.000	0,08%
449047	Obrigações Tributárias e Contributivas	1.215.584	0,02%
449014	Diárias - Civil	706.087	0,01%
449093	Indenizações e Restituições	6.321	0,00%
Total		5.237.539.032	100,00%

Fonte: SIG.

Quadro 191 - Valores liquidados por Programa de Governo

		R\$1,00
Programa	Valor Liquidado	Participação %
Expansão e Consolidação das Linhas de Metrô	3.015.795.882	57,58%
Programa Estadual de Transportes - PET	782.383.386	14,94%
Programa Somando Forças	455.360.187	8,69%
Pró-Vias	183.175.409	3,50%
Saneamento Básico	173.304.212	3,31%
Prog. Integ. Reg. Metrop. - Rio Metrópole	169.305.643	3,23%
Recupe Local Atingidas Catástrofes	75.125.582	1,43%
Progr de Saneam Amb Munic Entorno BG-PSAM	59.370.423	1,13%
Sistema de Investigação Criminal	50.392.211	0,96%
Rio Rural	36.691.266	0,70%
Revitalização e Conservação de Lagoas e Baías	36.252.391	0,69%
Padrão Qualid. Infraestrutura Física da Rede	32.818.194	0,63%
Prog Nacional Desenv Turismo - PRODETUR - RJ	28.873.639	0,55%
Sistema Rodoviário Estadual	21.532.896	0,41%
Programa de Gestão da TIC na Seg Pública	17.689.358	0,34%
Prom e Def dos Direitos Humanos e Cidadania	14.262.607	0,27%
Grandes Eventos	12.803.513	0,24%
Gestão de Recursos Hídricos	12.499.501	0,24%
Desenvolvimento Social dos Territórios	10.373.328	0,20%
Assist. Hosp/Ambulat nas Unid. Públ Saúde	10.347.376	0,20%
Modernização Gestão Pública Estadual	9.570.308	0,18%
Urbanização das Comunidades	8.027.284	0,15%
Modern Adm Rec e Gest Fiscal, Financ e Patrim	7.762.330	0,15%
Ampliação da Capacidade da Defesa Civil	6.556.573	0,13%
Cultura e Gestão	2.525.294	0,05%
Expansão e Melhoria da Educação Profissional	2.061.424	0,04%
Gestão da Segurança Pública	1.247.911	0,02%
Programa de Desenvolvimento Regional	704.148	0,01%
Rio Litor	358.574	0,01%
Museu e Memória	244.747	0,00%
Programa Integração da Segurança Pública	123.432	0,00%
Total	5.237.539.032	100,00%

Fonte: SIG.

Observa-se que a aplicação de recursos oriundos de Operações de Crédito foi mais expressiva no Programa "Expansão e Consolidação das Linhas do Metrô", que consumiu 57,58% das despesas liquidadas.

Nas Contas do Governo relativas ao exercício de 2014, foi constatado que recursos do "Programa de Desenvolvimento Socioambiental" – PRODES e do "Programa de Suporte à

Política de Transporte” – PROSUT foram aplicados no pagamento de Amortização da Dívida⁷⁷, modalidade não prevista nas leis que autorizaram sua contratação. Esse fato foi objeto de Determinação direcionada às Secretarias de Estado da Casa Civil, de Planejamento e Gestão e de Fazenda, para que aplicassem os recursos provenientes de Operações de Crédito apenas em projetos em consonância com os objetivos previstos nas leis autorizativas de sua contratação.

Conforme o Demonstrativo dos Valores Liquidados por Elemento de Despesa, não foi verificada, no exercício de 2015, a aplicação de recursos oriundos de Operações de Crédito no pagamento de Amortização de Dívida.

V.4.2.5. Apuração dos Limites de Operações de Crédito

V.4.2.5.1. Limite Constitucional

O artigo 167, inciso III, da Constituição Federal veda a realização de Operações de Crédito que excedam o montante das Despesas de Capital, ressalvadas as autorizadas mediante Créditos Suplementares ou Especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. É a chamada “Regra de Ouro” das Finanças Públicas, reiterada no art. 12, §2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, prevendo que não sejam realizadas Operações de Crédito para pagamento de Despesas Correntes.

Ao se analisar as Receitas oriundas de Operações de Crédito, verifica-se que estas foram equivalentes a **49,49 %** das Despesas de Capital liquidadas no exercício, constatando-se, dessa forma, o atendimento ao preceito constitucional, conforme abaixo demonstrado.

⁷⁷ Contas do Governo de 2014, fls. 776v/778.

Quadro 192 - Comparativo das Receitas de Operações de Crédito com Despesas de Capital

	R\$ 1,00
Descrição	Valor
Receitas de Operação de Crédito	4.994.873.366
Despesa de Capital ⁽¹⁾	10.093.620.353
Diferença	(5.098.746.987)

Fonte: SIG e Volume 05.

Exclui Despesas Intraorçamentárias (modalidade de aplicação 91).

V.4.2.5.2. Limite Definido pelo Senado Federal

O artigo 52, inciso VII, da Constituição Brasileira estabelece a competência privativa do Senado Federal para dispor sobre limites globais e condições para as Operações de Crédito Externo e Interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal.

A Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, em seu artigo 7º, dispõe sobre os limites a serem observados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, no que tange às Operações de Crédito Interno e Externo, definindo no inciso I do referido artigo que o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% da Receita Corrente Líquida.

A fim de apurar o cumprimento do limite estabelecido pelo Senado, procedeu-se à análise dos dados apresentados no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015, comparando-os com os dados constantes do SIG, tendo sido verificado que as Operações de Crédito realizadas no exercício foram equivalentes a **5,2%** da Receita Corrente Líquida do período, no montante de R\$ 51.224.316,996, estando, portanto, de acordo com o limite definido na Resolução nº 43/2001, como demonstrado a seguir.

Quadro 193 - Apuração do limite de Operações de Crédito

R\$1,00

Apuração do cumprimento dos limites	Valor	% Sobre a RCL
Total de Operações de Crédito realizadas no exercício	4.994.873.366	9,75%
(-) Operações relacionadas ao PROFISCO/PROFAZ ⁽¹⁾	7.853.478	(0,02%)
(-) Operações relacionadas às Olimpíadas / BNDES ⁽¹⁾	2.319.351.176	(4,53%)
Total considerado para fins de apuração do cumprimento do limite	2.667.668.713	5,2%

Fonte: Anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal, SIG, Volume 05.

(1) Operações não sujeitas ao limite para fins de contratação.

Cabe ressaltar que o valor considerado para fins de apuração do cumprimento do limite de 16%, definido pelo Senado Federal, não corresponde ao total das Operações de Crédito realizadas no exercício, tendo em vista que algumas operações não estão sujeitas a tal limite, conforme exposto a seguir.

A primeira exceção diz respeito ao montante de R\$7,85 milhões relativo a programa voltado para a melhoria da administração de receitas e da gestão fiscal, contraído junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, através da linha de crédito “Programa de Apoio à Gestão dos Fiscos do Brasil” - PROFISCO, destinado ao financiamento do “Programa de Modernização da Gestão Fazendária do Estado do Rio de Janeiro” – PROFAZ, que busca a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, de acordo com a Lei Estadual nº 5.226, de 18 de abril de 2008.

Tal exceção tem fulcro no inciso I do §3º do art. 7º da Resolução nº 43/2001, acrescentado pela Resolução nº 19/2003, ambas do Senado Federal, que exclui do limite as Operações de Crédito contratadas pelos Estados e pelos Municípios, com a União, organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais federais de crédito ou de fomento, os projetos com a finalidade de financiar investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal.

Também foi excluído do cálculo o montante de R\$2.319,35 milhões, relativos às operações para o programa de infraestrutura contratado junto ao BNDES, destinadas à implantação da Linha 4 do Metrô, visando atender compromisso assumido pelo Governo do

Estado, previsto na matriz olímpica de compromissos dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.

Essa exceção tem fundamento no inciso IV do §3º do art. 7º da Resolução nº 43/01, acrescentado pela Resolução nº 45/2010, do Senado Federal, que prevê a exclusão das modalidades de Operações de Crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional - CMN.

V.4.3. Precatórios e Sentenças Judiciais

V.4.3.1. Introdução

A Constituição Federal, em face do Princípio da Impenhorabilidade dos Bens Públicos, determina, em seu artigo 100, que os pagamentos devidos pelas Pessoas Jurídicas de Direito Público, decorrentes de decisão judicial, submeta-se a procedimento específico, denominado Regime de Precatórios, feito na ordem cronológica de apresentação, com exceção dos débitos de natureza alimentícia, e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas Dotações Orçamentárias e nos Créditos Adicionais abertos para este fim.

O §3º do citado artigo da Constituição exclui desse regime os pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor. As obrigações devidas pelo Estado do Rio de Janeiro cujos valores não ultrapassem o equivalente a 40 salários mínimos não são convertidas em Precatórios, seguindo rito próprio de pagamento, efetuado pela Secretaria de Estado de Fazenda, em até 60 dias a contar do recebimento do mandado de notificação do juízo de origem.

As normas de pagamentos de Precatórios sofreram diversas modificações desde a promulgação da Constituição Federal. A Emenda Constitucional nº 62/2009, dentre outras disposições, criou o regime especial para pagamento de Precatórios⁷⁸ (art. 97 do ADCT) e o

⁷⁸ No tocante ao regime especial, o ERJ havia optado pela modalidade de quitação do estoque em quinze anos (art. 1º do Decreto Estadual nº 42.315, de 25 de fevereiro de 2010), 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

regime de compensação de Precatórios com Dívida Ativa (§9º do art. 100 da Constituição Federal). Ambos os dispositivos foram declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal em 14/03/13, nos termos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4357/DF.

Não obstante, em análise quanto à modulação dos efeitos da decisão da referida Ação⁷⁹, o STF decidiu manter 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, após o que voltará a prevalecer a sistemática de pagamentos em ordem cronológica, na forma prevista no art. 100 da Constituição Federal⁸⁰.

A Lei Complementar Estadual nº 147/2013 autorizou a utilização de parte dos depósitos judiciais e extrajudiciais não tributários, até o limite de 25% de seu valor atualizado, para conta vinculada destinada ao pagamento de Precatórios e de requisições judiciais de pequeno valor, observada a ordem prevista na Constituição Federal.

Diferentemente da compensação inconstitucional, prevista pela Emenda Constitucional 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 5.647/2010 veio dispor sobre a compensação de créditos inscritos em Dívida Ativa com débitos oriundos de Precatórios pela via consensual. Assim, também, a Lei Estadual nº 6.136/2011 instituiu novos procedimentos para as compensações realizadas a partir daquela data.

De acordo com a Procuradoria da Dívida Ativa, no exercício de 2015 houve compensações com base na Lei Estadual no total de R\$2,51 milhões, valor bastante inferior ao anunciado nos últimos exercícios. 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 Procuradoria.

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 Emenda Constitucional 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 Constituição Federal (créditos de natureza alimentícia; créditos cujos titulares tenham acima de 60 anos ou sejam portadores de doença grave; e obrigações de pequeno valor).

⁷⁹ Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta em face da Emenda Constitucional 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.

⁸⁰ Julgamento de questão de ordem na modulação de efeitos da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4357/DF. Informativo STF nº 779.

V.4.3.2. Estoque de Precatórios e Sentenças Judiciais

Ao final de 2015, o estoque de Precatórios e sentenças judiciais, descontadas as compensações com Dívida Ativa, alcançou o montante de R\$ 2.232.71 milhões, na forma abaixo discriminada:

Quadro 194 - Estoque de Precatórios e Sentenças Judiciais

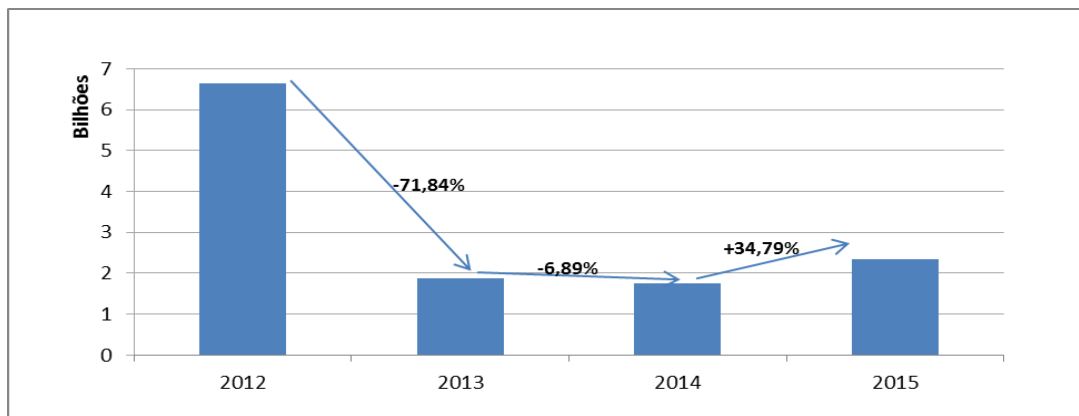
	R\$1,00
Descrição	Saldo 2015
Total circulante	476.864.203
Precatórios	21.238.877
2.1.1.1.1.04.01 - Precatórios TJ (pessoal)	3.918.678
2.1.1.1.1.04.02 - Precatórios TRT (pessoal)	630.394
2.1.3.1.1.04.01 - Precatórios TJ (fornecedores e credores)	16.689.805
Sentenças não enquadradas como precatórios ⁽¹⁾	14.248.084
2.1.1.1.1.04.03 - Sentenças judiciais (pessoal)	6.687.249
2.1.3.1.1.04.02 - Sentenças judiciais (fornecedores e credores)	1.120.629
2.1.1.1.1.08.03 - Sentenças Judiciais (pessoal - 2015) ⁽²⁾	4.009.146
2.1.3.1.1.08.02 - Sentenças Judiciais (fornecedores - 2015) ⁽²⁾	2.431.059
Precatórios e sentenças a pagar ⁽³⁾	441.377.242
2.1.3.1.1.05.01 - Precatórios a pagar TJ (fornecedores e credores)	2.419.666
2.1.3.1.1.05.02 - Outras sentenças (fornecedores e credores)	1.526.398
2.1.1.1.1.06.03 - Outras sentenças (pessoal)	437.431.179
Total não circulante	2.597.235.271
2.2.1.1.1.02.01 - Precatórios TJ (pessoal)	1.137.994.868
2.2.1.1.1.03.01 - Precatórios TRT (pessoal)	201.580.578
2.2.3.1.1.03.01 - Precatórios TJ (fornecedores e credores)	1.257.057.444
2.2.3.1.1.03.02 - Precatórios TRF (fornecedores e credores)	351.403
2.2.3.1.1.03.09 - Outras Sentenças (fornecedores e credores)	250.979
Total (Precatórios)	2.620.642.835
Compensação de Dívida Ativa com Precatórios (Rotina Contábil SUNOT 34/2014)	(841.386.880)
Outras Sentenças	453.456.639
Total do Estoque de Precatórios e Sentenças Judiciais	2.232.712.594

Fonte: Siafem/RJ. Valores históricos.

(1) Cabe salientar que o regime de precatórios de que trata o art. 100 da Constituição Federal 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 Código de Processo Civil. Contabilmente, os valores de sentenças custeadas com recursos do Tesouro deverão ser restituídos pelas unidades gestoras da Administração Indireta.

(2) Houve a inclusão de duas contas no balancete, destinadas a demonstrar as sentenças de pessoal e fornecedores inscritas em 2015. Segundo informação prestada pela Superintendência de Controle e Acompanhamento da Dívida Pública Estadual, essas contas não integram o estoque de precatórios da Administração Direta do ERJ, lançado pela unidade gestora "370300", conforme rotina contábil CONOR/CGE Nº 33/2014.

(3) Na forma prevista pelo art. 100, §5º, da Constituição Federal, "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.

Figura 81 - Estoque de Precatórios e Sentenças Judiciais – 2012 a 2015

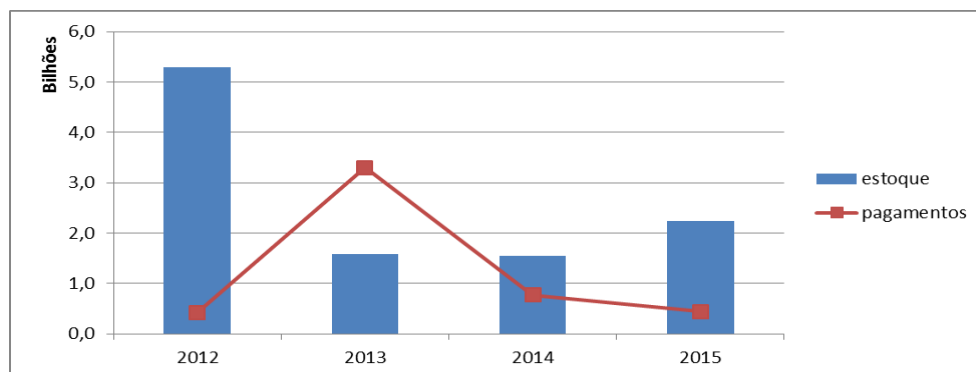
Fonte: processos TCE-RJ 105.033-4/13, 105.879-8/14, 101.885-1/15 e Siafem/RJ.

Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI.

Verifica-se que, após queda registrada em 2013 e em 2014, decorrente da lei que autorizou o uso dos depósitos judiciais para pagamento de Precatórios, o estoque, deduzidas as compensações com Dívida Ativa, voltou a subir em 2015 (+34,79%).

Uma das razões para esse aumento parece ser a queda da disponibilidade dos depósitos judiciais. Da análise da listagem de empenhos do SIG, verifica-se que dos R\$ 441,23 milhões dispendidos pelo Governo do Estado, foram utilizados R\$ 292,57 milhões de recursos de depósitos judiciais.

Conforme gráfico a seguir, observa-se que a queda no fluxo de pagamentos começa a impactar o aumento do estoque.

Figura 82 - Estoque x pagamentos – 2012 a 2015

Fonte: SIG (empenhos) e Siafem/RJ.

Nota: Valores históricos.

Assim, o Estado do Rio de Janeiro deverá adotar medidas que garantam o pagamento de Precatórios nos termos do art. 100 da Constituição Federal, evitando a retomada do estoque a antigos padrões, uma vez que a utilização de recursos advindos de depósitos judiciais não se mostra suficiente para a liquidação desse passivo.

Em consulta ao SIAFEM, foi identificado o registro da receita decorrente da transferência dos recursos de depósitos judiciais na conta contábil 499919914, ao longo do exercício, totalizando R\$120,29 milhões em 2015. Em 2014, ingressaram R\$797,54 milhões em recursos dessa mesma origem para pagamento de Precatórios e em 2013, ano da promulgação da Lei Complementar, foram injetados R\$3.295,95 milhões.

Cabe mencionar que a Procuradoria-Geral da República ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.072, em que requer a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 147/13 e alterações⁸¹, podendo o Estado vir a ser impedido de utilizar tais recursos para o pagamento de Precatórios.

V.4.3.3. Precatórios e Sentenças a Pagar

No tocante aos Precatórios e Sentenças a Pagar, que, em 2015, totalizaram R\$441,38 milhões, observa-se que não houve redução dos valores registrados nas contas respectivas, de 2014 para 2015, constando diversos Precatórios anteriores a 2015. Deve-se salientar que tais saldos devem permanecer registrados apenas até a inclusão dos valores no Orçamento do exercício seguinte, conforme disciplina a Constituição Federal em seu art. 100, §5º.

Quadro 195 - Precatórios e Sentenças Judiciais a Pagar

			R\$1,00
Títulos	2014	2015	Variação
Precatórios TJ (credores e fornecedores)	3.281.262	2.419.666	-861.596
Outras Sentenças (credores e fornecedores)	-	1.526.398	1.526.398
Outras Sentenças (pessoal)	413.077.180	437.431.179	24.353.999
Atualização Monetária	378.521	-	-378.521
Total	416.736.963	441.377.243	24.640.280

Fonte: Balancete Geral Consolidado.

⁸¹ <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4506342>. Consulta em 05.04.16.

Desta forma, o saldo remanescente no exercício de 2014 deveria ser reclassificado no exercício de 2015 para as Contas de Precatório e/ou Sentenças Judiciais não enquadradas como Precatório. Esse aspecto deu origem à Determinação nas Contas do Governo de 2014, sendo a análise do cumprimento objeto do tópico 10.

Quanto à parcela do estoque de Precatórios não pagos, deve integrar a Dívida Consolidada, para efeito de cálculo de limite (art. 30, §7º, LRF), assunto tratado mais detidamente no tópico V.4.1.

V.4.3.4. Atualização Monetária

Em consulta ao SIAFEM, verifica-se que, no exercício de 2015, a atualização de Precatórios foi da ordem de R\$41,44 milhões (conta contábil 3.4.3.9.1.01.05). Como pela nova rotina contábil, a atualização não é mais registrada em contas do Circulante e Não Circulante, mas agregada diretamente na conta de origem do Precatório, as contas de atualização do Passivo apresentaram saldo final zerado.

Verificou-se, ainda, que a conta 2.3.7.1.1.03.43 – “Baixa de Atualização Monetária de Precatórios” – registrou movimentação de R\$117,60 milhões. Em consulta ao SIAFEM, verificou-se a baixa nas seguintes unidades gestoras:

Quadro 196 - Baixa de Atualização Monetária de Precatórios

	R\$1,00
UG	Varição
44100 (DER)	(90.616.970)
173100 (Suderj)	(640.248)
243200 (Inea)	(5.060)
244100 (Feema)	(260.318)
244300 (Serla)	(54.410)
263100 (Detran)	(2.454.633)
293100 (Iaserj)	(22.575.149)
404100 (Faperj)	(848.697)
424100 (FIA)	(148.340)
Total	(117.603.825)

Fonte: Siafem/RJ.

A medida adotada, se por um lado representou a redução nos registros da atualização monetária, o que sugere uma retificação desses valores, por outro prejudicou a transparência da operação, tendo em vista a atualização estar registrada conjuntamente com o valor principal.

A necessidade de maior transparência nas movimentações nas contas de Precatórios gerou Determinação nas Contas do Governo de 2014, cujo cumprimento é objeto de análise no Capítulo X.

V.4.4. Garantias Concedidas

A Concessão de Garantia compreende o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente Federal ou entidade a ele vinculada, conforme preceitua o inciso IV, do artigo 29 da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

De acordo com o artigo 40 da referida Lei Complementar, a Garantia pode ser concedida em Operações de Crédito Internas ou Externas, sendo condicionada ao oferecimento de Contragarantias, em valor igual ou superior ao daquela, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente as 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 nº 43/01, do Senado Federal, 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 (RCL).

As garantias concedidas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro no exercício de 2015 foram as seguintes:

Quadro 197 - Demonstrativo das garantias e contragarantias concedidas – 2015

R\$1,00

Garantias concedidas	Saldo em 2014	Saldo em 2015		
		Até o 1º quadrimestre	Até o 2º quadrimestre	Até o 3º quadrimestre
Externas (I)	-	-	-	-
Aval ou fiança em operações crédito	-	-	-	-
Outras garantias, nos termos da LRF	-	-	-	-
Internas (II)	44.943.943	50.652.883	61.703.591	66.070.744
Aval ou fiança em operações de crédito	44.943.943	50.652.883	61.703.591	66.070.744
Outras garantias, nos termos da LRF	-	-	-	-
Total (III) = (I + II)	44.943.943	50.652.883	61.703.591	66.070.744

Fonte: Volume 5.

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 2015;

3 - limite de acordo com o artigo 9º da Resolução nº 43/01, do Senado Federal.

De acordo com os registros do SIAFEM, 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 quadro a seguir demonstra as garantias concedidas pelo Estado do Rio de Janeiro, no exercício de 2015, em atendimento ao disposto na alínea "c" do inciso I do artigo 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e os respectivos percentuais em relação à RCL, bem como ao limite definido pela Resolução nº 43/01, do Senado Federal.

Quadro 198 - Total publicado das garantias e contragarantias concedidas sobre a Receita Corrente Líquida

R\$1,00

Garantias concedidas	Saldo em 2014	Saldo em 2015		
		Até o 1º quadrimestre	Até o 2º quadrimestre	Até o 3º quadrimestre
Total de garantias concedidas	44.943.943	50.652.883	61.703.591	66.070.744
Receita Corrente Líquida - RCL (IV)	47.250.569.851	49.506.525.566	51.281.192.451	51.224.316.996
% do total das garantias sobre a RCL	0,095%	0,10%	0,12%	0,13%
Limite definido por Resolução do Senado Federal – 22% da RCL	10.395.125.367	10.891.435.625	11.281.862.339	11.269.349.739
Limite de alerta (art. 59 LRF) – 19,80% da RCL	9.335.612.830	9.802.292.062	10.153.676.105	10.142.414.765

Fonte: Volume 5.

OBS: valor da RCL 2014 ajustado, conforme Contas do Governo 2014.

Verifica-se, portanto, que o montante de garantias concedidas no período corresponde a 0,13% da Receita Corrente Líquida – RCL, encontrando-se dentro do limite fixado no artigo 9º da Resolução nº 43/01, do Senado Federal, que é de 22% da RCL.

Observa-se que o saldo das garantias concedidas em 2015 apresentou um crescimento em comparação com o saldo de 2014, aumentando o seu comprometimento em relação à RCL, de 0,095% para 0,13%.

V.5. Resultado Primário e Nominal

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em seu artigo 4º, § 1º, estabelece que deverá integrar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) Anexo de Metas Fiscais, onde serão estabelecidas as metas anuais relativas a Receitas, Despesas, **Resultados Nominal e Primário** e montante da Dívida Pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

E, ainda, de acordo com o 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.

As metas representam os resultados a serem alcançados para variáveis fiscais, visando atingir os objetivos desejados pelo ente da Federação quanto à trajetória de endividamento no médio prazo. Pelo princípio da gestão fiscal responsável, as metas representam a conexão entre o planejamento, a elaboração e a execução do Orçamento. Esses parâmetros indicam os rumos da condução da política fiscal para os próximos exercícios e servem de indicadores para a promoção da limitação de empenho e de movimentação financeira.

V.5.1. Resultado Primário

O Resultado Primário representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (não financeiras), ou seja, é a verificação da capacidade das receitas não financeiras suportarem as despesas não financeiras, indicando se os níveis de gastos orçamentários do Estado do Rio de Janeiro são compatíveis com sua arrecadação.

Portanto, sua apuração fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente da Federação. Superávits primários, que são direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da Dívida

Líquida. Em contrapartida, déficits primários indicam a parcela do aumento da Dívida, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.

Pode-se conceituar também o Resultado Primário do setor público como o Resultado Nominal excluído o efeito dos juros incidentes sobre o estoque da Dívida Pública, que é função dos déficits acumulados em anos anteriores.

Assim, superávits primários contribuem para a redução do estoque total da Dívida Líquida. Em contrapartida, déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.

A meta de Resultado Primário para o exercício de 2015 foi calculada no Anexo de Metas Fiscais da Lei Estadual nº 6.861/14 - Lei de Diretrizes Orçamentárias - em R\$511,83 milhões a preços correntes, como resultado de uma receita e despesa primárias projetadas em R\$64.758,45 e R\$64.246,62 milhões, respectivamente, conforme quadro a seguir:

Quadro 199 - Resultado Primário previsto no Anexo de Metas Fiscais da LDO

Descrição	2015			2016			2017		
	Preços Correntes	Preços Constantes 2014	% PIB	Preços Correntes	Preços Constantes 2014	% PIB	Preços Correntes	Preços Constantes 2014	% PIB
RECEITA TOTAL	71.568.694	67.634.775	1,27%	72.909.916	65.264.378	1,19%	77.355.239	65.762.377	1,17%
(-) Rendim Aplic. Financ.	430.492	406.659	-	517.418	463.160	-	653.715	555.746	-
(-) Operações de Crédito	6.134.462	5.794.840	-	2.365.850	2.117.760	-	541.358	460.227	-
(-) Receita de Alienações	15.000	14.170	-	15.000	13.427	-	15.000	12.752	-
(-) Amortiz. de Empréstimos	260.286	245.876	-	287.437	257.296	-	271.372	230.703	-
(=) RECEITA PRIMÁRIA (a)	64.758.454	61.173.230	1,15%	69.724.211	62.412.735	1,14%	75.873.794	64.502.949	1,15%
DESPESA TOTAL	71.598.694	67.634.775	1,27%	72.909.916	65.264.378	1,19%	77.355.239	65.762.377	1,17%
(-) Juros Enc. Amort. Dívida	7.165.414	6.768.715	-	8.043.079	7.199.659	-	9.174.785	7.799.804	-
(-) Conc. de Empréstimos	186.659	176.325	-	205.061	183.558	-	201.446	171.256	-
(=) DESPESA PRIMÁRIA (b)	64.246.621	60.689.735	1,14%	64.661.776	5.788.161	1,06%	67.979.008	57.791.317	1,03%
RESULTADO PRIMÁRIO (a - b)	511.833	483.495	0,01%	5.062.435	4.531.574	0,08%	7.894.786	6.711.632	0,12%

Fonte: Anexo de Metas Fiscais da Lei Estadual nº 6.861/14 - LDO.

Excluídas a Imprensa Oficial, Cedae e Agência estadual de Fomento - Agerio -, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

A análise das previsões do comportamento do Resultado Primário do Estado do Rio de Janeiro, no período 2015/2017, tanto a preços correntes como a preços constantes de 2014, indicados inicialmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias, projetavam tendência de crescimento do superávit primário, partindo de um valor equivalente a 0,01% do PIB em 2015 e, alcançando, em 2017, um expressivo superávit primário de R\$7.894,79 milhões, a preços correntes, correspondente a 0,12% do PIB.

A justificativa para apuração de um reduzido Superávit Primário no exercício de 2015, equivalente a 0,01% do PIB, é dada no próprio Anexo de Metas Fiscais, como consequência da continuidade de uma política de investimentos públicos traçada com o objetivo de dotar o Estado do Rio de Janeiro da infraestrutura necessária à atração de investimentos privados, fundamentais ao cumprimento do calendário de eventos internacionais e à melhoria das condições de vida da população em áreas que exigem grande aporte de recursos, tais como Transporte, Saneamento, Urbanismo, Segurança, Saúde e Educação. Contudo, a partir de 2016, fica denotado o retorno do compromisso da política de equilíbrio fiscal, através da obtenção de superávits primários em relação ao PIB.

O parágrafo único do art. 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias determina que a elaboração do projeto de lei e a execução da Lei Orçamentária para 2015 deveriam considerar as metas de Resultado Primário e Nominal, estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais que integra aquela Lei.

No entanto, as metas fiscais para 2015, projetadas inicialmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias, foram atualizadas com a publicação da Lei Orçamentária para 2015, através de Demonstrativos da Compatibilidade da Programação dos Orçamentos com o Anexo de Metas Fiscais, passando a apresentar a seguinte previsão para o Resultado Primário:

Quadro 200 - Resultado Primário previsto na LOA 2015

	R\$ mil.
Discriminação	Valor
Receita total	78.341.820
(-) Rendimento de Aplicações Financeiras	419.603
(-) Operações de Crédito	6.143.200
(-) Receita de Alienações	3.201.076
(-) Amortização de Empréstimos	246.668
(=) Receita Primária (I)	68.331.274
Despesa Total	78.341.820
(-) Juros, Encargos e Amortização da Dívida	7.033.243
(-) Concessão de Empréstimos	156.460
(=) Despesa Primária (II)	71.152.117
Resultado Primário (III) = (I) - (II)	(2.820.843)

Fonte: Lei Estadual nº 6.955, de 13 de janeiro de 2015 - LOA 2015.

Excluídas a Imprensa Oficial, Cedae e Agência estadual de Fomento - Agerio -, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

Ao final do exercício de 2015, o Resultado Primário efetivamente apurado, na forma do Anexo 6 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2015, foi negativo em R\$3.957,62 milhões, conforme discriminado no quadro a seguir:

Quadro 201 - Resultado Primário

				R\$ mil
Receitas Primárias	Previsão atualizada 2015	Receitas realizadas 2015	Receitas realizadas 2014	
Receitas Primárias Correntes (I)	64.199.618	50.590.529	56.835.009	
Receitas Primárias de Capital (II)	3.644.016	380.599	338.021	
Receita Primária Total (III)=(I+II)	67.843.634	50.971.128	57.173.030	
Despesas Primárias	Dotação atualizada 2015	Liquidadas 2015	Inscritas em RPNP 2015	Liquidadas 2014
Despesas Primárias Correntes (IV)	62.155.971	47.977.778	272.347	56.468.973
Despesas Primárias de Capital (V)	12.775.976	6.620.928	57.696	7.678.236
Reserva de Contingência (VI)	300	-	-	-
Reserva do RPPS (VII)	-	-	-	-
Despesa Primária Total (VIII)=(IV+V+VI+VII)	74.932.248	54.598.706	330.043	64.147.209
Resultado Primário (III) - (VIII)	(7.088.614)	(3.627.578)	(3.957.621)	(6.974.179)
				(7.339.441)

Fonte: Anexo 6 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2015 (Volume 05).

Excluídas a Imprensa Oficial, Cedae e Agência Estadual de Fomento - Agerio -, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

Cumprе ressaltar que os valores de receitas e despesas realizadas estão sendo demonstrados no quadro anterior, por seus valores líquidos, após as deduções efetuadas com base no disposto no item 3.6.1, da Parte I do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público. Entretanto, neste tópico não se procedeu a ajuste algum, uma vez que não influenciará no cômputo final do Resultado Primário (a matéria está sendo abordada no Tópico IV.2.1).

O Déficit Primário de 2015 (R\$3.957,62 milhões) contabiliza a diferença entre o total das Receitas Primárias realizadas e o total das Despesas Primárias executadas (liquidadas mais as inscritas em restos a pagar não processados), demonstrando que, durante a execução do Orçamento do Governo do ERJ em 2015, foi necessário o aporte de receita financeira (não primária) para cobertura de suas despesas primárias no exercício. No encerramento do exercício de 2015 houve a inscrição de R\$330,04 milhões de Despesas Primárias em Restos a Pagar Não Processados, nos termos do art. 36 da Lei Federal nº 4.320/64.

Observa-se que o Resultado Primário deficitário em 2015, de R\$3.957,62 milhões, não alcançou a meta projetada pelo Executivo Estadual na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Superávit de R\$511,83 milhões), deixando de cumprir, ainda, a meta alterada por ocasião da publicação da Lei Orçamentária Anual (Déficit de R\$2.820,84 milhões), conforme quadro a seguir:

Quadro 202 - Comparativo Meta x Resultado Primário Alcançado

Discriminação	R\$ mil
	Valor
Resultado Primário em 2015 (I)	(3.957.621)
Meta Resultado Primário previsto na LDO (II)	511.833
Meta Resultado Primário previsto alterado na LOA (III)	(2.820.843)
Diferença resultado e meta LDO (IV)=(I)-(II)	(4.469.454)
Diferença resultado e meta alterada (IV)=(I)-(III)	(1.136.778)

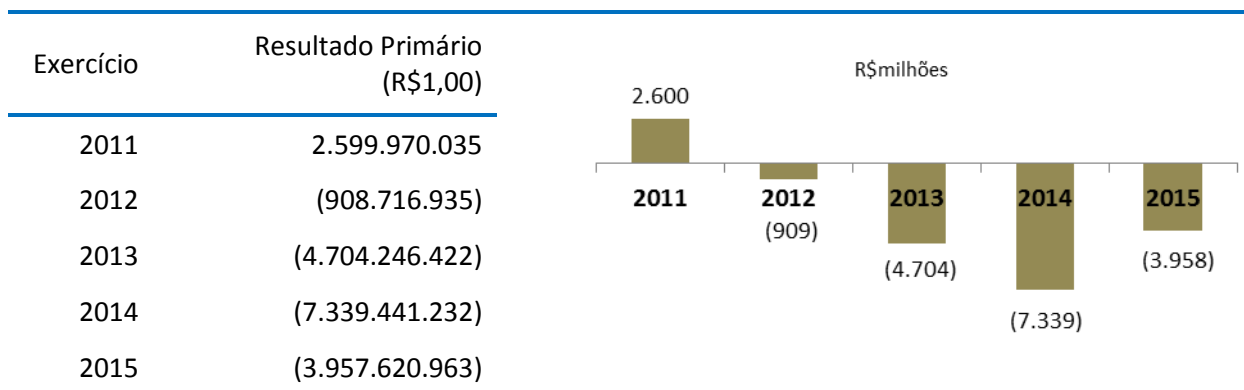
Fonte: Anexo 6 do RREO 6º bimestre 2015 (Volume 05); LDO 2015 e LOA 2015.

Assim, embora tenha havido contingenciamento de despesas, no montante de R\$13.651,12 milhões no decorrer de 2015, conforme apontado no tópico IV.2, o Resultado Primário no exercício não atingiu a meta estabelecida.

Tal fato será objeto de Ressalva e Determinação na conclusão deste Relatório.

A seguir, demonstra-se a evolução do Resultado Primário, em valores históricos:

Figura 83 - Resultado Primário (2011 a 2015)



Fonte: Contas do Governo de 2011 a 2014 e Anexo 6 do RREO 6º Bimestre de 2015 (Volume 05).

Valores históricos.

Excluídas a Imprensa Oficial, Cedae e Agência estadual de Fomento - Agerio -, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

De acordo com o gráfico anterior, observa-se que, a partir do exercício de 2012, o Governo do ERJ vem acumulando Déficits Primários constantes, atingindo, em 2014, o Déficit Primário mais acentuado. Em comparação com 2014 (déficit de R\$7.339,44 milhões), houve redução no Déficit Primário, de 46,08% em valores correntes.

Destaca-se, ainda, que o Déficit Primário poderia ser ainda mais elevado não fosse a utilização de receita extraordinária do Fundo de Depósitos Judiciais, contabilizados como "Outras Receitas Correntes", no valor total de R\$6.770,89 milhões, conforme apontado no tópico IV.2.3.4, o que representou 13,28% das receitas primárias (R\$50.971,13 milhões) realizadas em 2015.

O equilíbrio fiscal do Estado do Rio de Janeiro, sob a ótica intertemporal, vem sendo comprometido nos últimos exercícios com a obtenção de constantes Déficits Primários: 2012 - R\$908,72 milhões; 2013 - R\$4.704,25 milhões; 2014 - R\$7.339,44 milhões; e 2015 - R\$3.957,62 milhões. Os efeitos da obtenção de resultados primários negativos nos últimos quatro anos, associados ao prazo diferido de pagamento dos serviços da dívida, poderão ser percebidos, nos próximos anos, com o aumento de desembolso de despesas com o serviço da dívida.

V.5.2. Resultado Nominal

O Resultado Nominal do setor público, também conhecido como Necessidade de Financiamento do Setor Público, é o conceito mais amplo de resultado fiscal e sua apuração tem por objetivo medir a variação, em termos absolutos, da dívida fiscal líquida⁸² no período analisado, estando relacionado ao aumento ou diminuição do endividamento. Por convenção contábil, um resultado positivo no Demonstrativo indica crescimento do endividamento, enquanto que um resultado negativo indica redução do endividamento.

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, o Anexo 5 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, que contabiliza a Dívida Fiscal Líquida, corresponde ao saldo da Dívida Consolidada Líquida somado às Receitas de Privatização, deduzidos os Passivos reconhecidos decorrentes de déficits ocorridos em exercícios anteriores.

Apesar de impactarem o estoque da Dívida no período sob análise, a soma e a subtração dessas Receitas de Privatização e Passivos reconhecidos decorre da necessidade de expurgar os efeitos dos ajustes patrimoniais ocorridos em dado momento, mas que não representam fluxo advindo de esforço fiscal no exercício sob exame. Desse modo, apesar de as Receitas de Privatização reduzirem o estoque de Dívida e os Passivos reconhecidos aumentarem o estoque de Dívida, tais ajustes, para efeito de cálculo do Resultado Nominal do exercício, não devem afetar a variação da Dívida Fiscal Líquida.

⁸² A Dívida Pública pode ser representada de diferentes formas, sendo as mais comuns a Dívida Bruta (que considera apenas os Passivos do Governo) e a Dívida Líquida (que desconta dos Passivos os Ativos que o Governo possui).

O Demonstrativo da Compatibilidade da Programação dos Orçamentos com o Anexo de Metas Fiscais (art. 5º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal), publicado junto com a Lei Orçamentária Anual, manteve o valor inicialmente previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, como demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 203 - Resultado Nominal Previsto – LDO e LOA

				R\$ mil
Discriminação	LDO 2014	LDO 2015	LOA 2014	LOA 2015
Dívida Consolidada	90.125.779	98.960.910	90.125.779	98.960.910
(-) Disponibilidade de Caixa	6.096.512	6.431.820	6.096.512	6.431.820
(-) Haveres Financeiros	2.149.334	2.267.548	2.149.334	2.267.548
(+) Restos a Pagar Processados	2.733.696	2.884.049	2.733.696	2.884.049
Dívida Consolidada Líquida	84.613.629	93.145.591	84.613.629	93.145.591
(+) Receita de Privatizações				
(-) Passivos Reconhecidos				
Dívida Fiscal Líquida	84.613.629	93.145.591	84.613.629	93.145.591
Resultado Nominal		8.531.962		8.531.962

Fonte: LOA 2015 e LDO 2015.

Os valores relativos às posições em 31.12 de cada exercício estão expressos a preços dessa data.

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\$8.531,96 milhões no exercício de 2015, refletindo a expectativa de crescimento da Dívida Pública por parte do Poder Executivo Estadual.

O Resultado Nominal efetivamente apurado, na forma do Anexo 5 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2015, foi um Déficit maior que o previsto, como evidenciado no quadro a seguir⁸³:

⁸³ Cabe registrar que as informações constantes do Demonstrativo do Resultado Nominal, apresentado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2015, guardam paridade com os dados do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015, Anexo 2 (Volume 05).

Quadro 204 - Resultado Nominal

Descrição	Em R\$ mil.	
	Em 31.12.14 (a)	Em 31.12.15 (b)
Dívida Consolidada (I)	89.868.557	107.569.561
Deduções (II)	7.813.767	6.394.415
Disponibilidade de Caixa Bruta	8.359.957	7.429.054
Demais Haveres Financeiros	2.332.918	4.189.401
(-) Restos a Pagar Processados (exceto Precatórios)	2.879.108	5.224.040
Dívida Consolidada Líquida (III)= (I)-(II)	82.054.790	101.175.146
(+) Receita de Privatizações (IV)	0	0
(-) Passivos Reconhecidos (V)	1.107.689	918.438
Dívida Fiscal Líquida (VI) = (III + IV – V)	80.947.101	100.256.708
Resultado Nominal (jan a dez 2015) (a)		19.309.607
Meta de Resultado Nominal fixada na LDO para 2015 (b)		8.531.962
Resultado Nominal acima da meta (c) = (a - b)		10.777.645
Resultado Nominal/Meta 2015		126%

Fonte: Volume 05.

Excluídas a Imprensa Oficial, Cedae e Agência estadual de Fomento - Agerio -, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

Não foram considerados, para efeito de apuração da Dívida Fiscal Líquida, os valores referentes ao Rioprevidência, de acordo com a Portaria nº 553/14, da Secretaria do Tesouro Nacional.

O Resultado Nominal apurado em 2015 foi um deficit de R\$19.309,61 milhões, resultando no aumento da Dívida Fiscal Líquida neste montante, tendo excedido em 126% (R\$10.777,65 milhões) a meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (R\$8.531,96 milhões) e evidenciando a oscilação no estoque líquido da Dívida de longo prazo (Consolidada ou Fundada), para o que contribuem vários fatores como: Déficit Primário (R\$3.957,62 milhões); atualização monetária do saldo devedor; assunção de novas operações de crédito; e variação cambial.

Tal fato será objeto de Ressalva e Determinação na conclusão deste Relatório.

Destaca-se, ainda, que a meta do Resultado Nominal, prevista no Anexo de Metas Fiscais, não previu valor para os Passivos reconhecidos, apesar de constarem dos Demonstrativos de Resultados Nominais há vários exercícios, o que contraria a transparência da gestão fiscal. Esse montante deve ser expurgado do fluxo da Dívida Fiscal Líquida

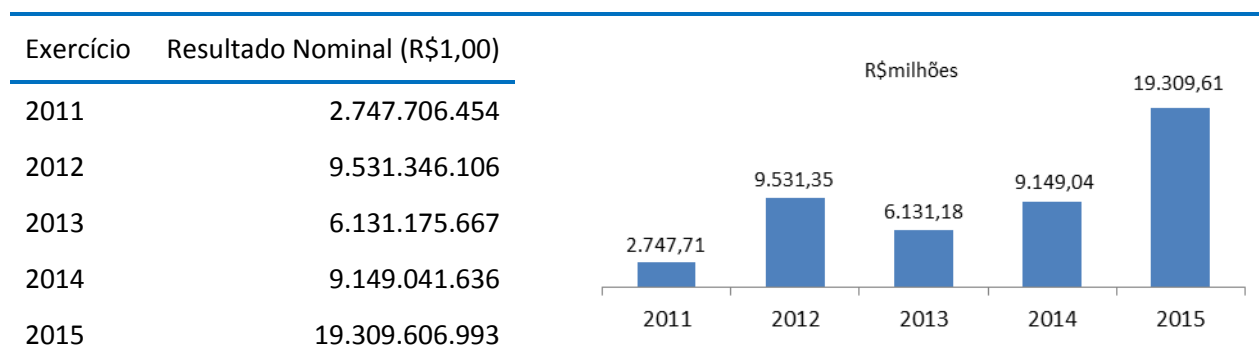
(Resultado Nominal) na apuração do resultado do exercício, mas contabilizado no estoque final da Dívida Consolidada Líquida.

O valor dos Passivos reconhecidos, apesar de não contribuir para o resultado do exercício fiscal, não sendo dívida contraída no período da gestão em análise, aumenta o estoque final da Dívida Consolidada, e pelo princípio da prudência deve ser evidenciado nas previsões de metas fiscais. Dessa forma, a diferença entre o estoque da Dívida Fiscal Líquida previsto no Demonstrativo do Resultado Nominal e o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, relativos ao 6º bimestre e 3º quadrimestre do exercício, respectivamente, devem ter paridade com os valores de Passivos reconhecidos.

Tal fato será objeto de Ressalva e Determinação na conclusão deste Relatório.

A análise da evolução do Resultado Nominal do Estado do Rio de Janeiro demonstra que, no período compreendido entre os exercícios de 2011 e 2015, têm-se acumulado constantes déficits. Este crescimento tem reflexos diretos no aumento do estoque da Dívida.

Figura 84 - Resultado Nominal (2011 a 2015)



Fonte: Contas do Governo de 2011 a 2014 e RREO 6º Bimestre de 2015 (Volume 05).
Valores históricos

Observa-se o acentuado aumento do Resultado Nominal no exercício de 2015 em relação aos exercícios anteriores, chegando a representar um acréscimo de mais de 100% em relação ao exercício de 2014, demonstrando, assim, que houve crescimento da Dívida Consolidada. Destaque-se que a Dívida Consolidada foi tratada detidamente no tópico V.4.

V.6. Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar

V.6.1. Disponibilidade de Caixa

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar objetiva dar transparência ao devido equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de Caixa. Como regra geral, as Despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte, com a suficiente Disponibilidade de Caixa.

As Disponibilidades de Caixa dos Regimes de Previdência Social devem ser depositadas em conta separada das demais Disponibilidades de cada ente, e aplicadas, nas condições de mercado, em observância à legislação vigente e aos limites e condições de proteção e prudência financeira.

Os Encargos e Despesas compromissadas a pagar até o final do exercício serão considerados na determinação da Disponibilidade de Caixa.

V.6.1.1. Consolidado

Com base no Demonstrativo Consolidado da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, verifica-se que as Disponibilidades de Caixa do Estado do Rio de Janeiro, em 31/12/15, eram as seguintes:

Quadro 205

Disponibilidade de Caixa

R\$1,00			
Destinação de recursos	Disponibilidade de caixa bruta (A)	Obrigações financeiras (B)	Disp. de caixa líquida (C)=(A-B)
Total dos recursos vinculados	5.053.961.021	2.269.668.202	2.784.292.819
Total dos recursos não vinculados	2.741.464.157	5.492.738.109	(2.751.273.952)
Total	7.795.425.179	7.762.406.311	33.018.868
Destinação de recursos do RPPS	338.985.974	387.239.580	(48.253.606)
Total dos recursos vinculados	13.113.362	13.113.362	-
Total dos recursos não vinculados	325.872.613	374.126.219	(48.253.606)

Fonte: Volume 05 e SIG.

Da análise do demonstrativo, observa-se que, da diferença entre as Disponibilidades e as Obrigações Financeiras do Estado, se obtém uma Disponibilidade de Caixa líquida de R\$33,02 milhões. No RIOPREVIDÊNCIA, apura-se um Resultado deficitário de R\$48,25 milhões.

Observa-se, ainda, que algumas Fontes de Recursos apresentaram, individualmente, resultados deficitários no exercício, atingindo o montante total de R\$5.386,06 milhões. Deste montante, R\$278,16 milhões referem-se às Fontes de Recursos vinculadas, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 206 - Disponibilidade de Caixa líquida por destinação de recursos

R\$1,00			
Destinação de recursos	Disponibilidade de caixa bruta (A)	Obrigações financeiras (B)	Disponibilidade de caixa líquida (C) = (A-B)
Identificação das fontes de recursos vinculados	721.409.478	999.565.730	(278.156.252)
04 - Indenização pela Extração do Petróleo	103.811.714	275.188.775	(171.377.061)
21 - Op. de Crédito destinadas a Ações M. Ambiente	13.581.999	23.432.249	(9.850.250)
22 - Adicional do ICMS - FECF	603.819.566	643.887.046	(40.067.480)
23 - Contratos Intraorçamentários Gestão de Saúde	196.199	57.057.660	(56.861.461)
Identificação das fontes de recursos não vinculados	(248.456.129)	4.859.447.588	(5.107.903.717)
00 - Ordinários provenientes de impostos	2.737.196.419	4.164.200.607	(1.427.004.188)
01 - Ordinários não provenientes de impostos	(2.935.229.936)	694.839.536	(3.630.069.472)
07 - Demais transfer. da União prov. Impostos	(50.422.612)	407.445	(50.830.057)
Total	472.953.349	5.859.013.318	(5.386.059.969)

Fonte: Volume 05 e SIG.

Cabe destacar que, durante a apuração dos valores das Obrigações Financeiras por Fontes no SIG, foram identificadas divergências nas Fontes de Recursos 00, 04 e 07, que, contudo, não alteraram o saldo total, fato este que ensejou a emissão da Nota Técnica nº 09.

Em resposta a esta Nota, a Contadoria Geral do Estado informou que, de acordo com a Superintendência de Acompanhamento de Sistemas Contábeis, houve uma inconsistência do SIG, corrigida durante o mês de março de 2016, após a elaboração do Anexo correspondente, do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015.

Conforme se observa no quadro anterior, existem saldos negativos para a Disponibilidade de Caixa Bruta nas fontes 01 e 07 e, diante disso, a Superintendência de

Relatórios Gerenciais, da Secretaria de Estado de Fazenda, solicitou esclarecimentos à Contadoria Geral, a fim de elaborar Nota Explicativa em relação aos saldos invertidos.

Em resposta, foi elaborada a Nota Técnica nº 02, de 18/03/2016, emitida pela Superintendência de Finanças, conforme trecho reproduzido a seguir:

Esta Nota Técnica visa esclarecer o motivo da UG 999900 – Tesouro Estadual, apresentar saldos invertidos nas contas correntes 001000000 – Ordinários não Provenientes de Impostos e 007000000 – Demais Transferências Constitucionais – UNIÃO, registradas na conta contábil 72111.01.01 – CAIXA/BANCOS CONTA MOVIMENTO.

A inversão apresentada decorre da não realização das metas de arrecadação apresentadas na nota técnica nº 20.1 SUPOF/SEFAZ de 26 de outubro de 2015, que trata da 5ª revisão da receita.

Não obstante, cabe ressaltar que houve um equívoco na referida Nota Técnica e, por conseguinte, no registro desta Conta, uma vez que a “Disponibilidade de Caixa Bruta” registra os saldos bancários, não devendo haver lançamentos quando da reestimativa de Receitas.

De acordo com a definição da Conta 7.2.1.1.1.01.01 - “Caixa/Bancos Conta Movimento” no SIAFEM, a referida Conta registra a disponibilidade financeira correspondente ao saldo registrado em Caixa e em Bancos Conta Movimento, deve ter saldo devedor, não permite inversão de saldo, é típica de controle e debita-se pela entrada e credita-se pela saída de Recursos.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

V.6.1.2. Poder Executivo

O Poder Executivo apresentou as seguintes Disponibilidades de Caixa em 31/12/2015:

Quadro 207**Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo**

R\$1,00

Destinação de recursos	Disponibilidade de caixa bruta (A)	Obrigações financeiras (B)	Disp. de caixa líquida (C) = (A-B)
Total dos recursos vinculados	4.971.799.623	2.187.550.800	2.784.248.823
Total dos recursos não vinculados	1.040.795.768	5.221.765.658	(4.180.969.891)
Total	6.012.595.391	7.409.316.458	(1.396.721.068)
Destinação de recursos do RPPS	338.985.974	387.239.580	(48.253.606)
Total dos recursos vinculados	13.113.362	13.113.362	-
Total dos recursos não vinculados	325.872.613	374.126.218	(48.253.606)

Fonte: Volume 05 e SIG.

Com base no demonstrativo acima, observa-se, da diferença entre as Disponibilidades e as Obrigações Financeiras do Poder Executivo, a inexistência de Disponibilidade de Caixa Líquida (deficitária em R\$1.396,72 milhões).

V.6.2. Restos a Pagar

De acordo com o artigo 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando da inscrição de Restos a Pagar deve-se observar que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica sejam utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação.

V.6.2.1. Consolidado

Os Restos a Pagar, Processados e Não Processados, do Estado do Rio de Janeiro, em 31/12/2015, estão demonstrados a seguir:

Quadro 208 - Restos a Pagar Processados do Estado

			R\$1,00
Destinação de recursos	De exercícios anteriores (A)	Do exercício (B)	Total (C) = (A+B)
Total dos recursos vinculados	132.496.444	1.466.496.876	1.598.993.320
Total dos recursos não vinculados	169.322.920	4.252.836.896	4.422.159.816
Total	301.819.364	5.719.333.772	6.021.153.136
Destinação de recursos do RPPS	1.608.575	4.617.456	6.226.031
Total dos recursos vinculados	-	-	-
Total dos recursos não vinculados	1.608.575	4.617.456	6.226.031

Fonte: Volume 05 e SIG.

Quadro 209 - Restos a Pagar Não Processados do Estado

				R\$1,00
Destinação de recursos	De exercícios anteriores	Do exercício	Disp. de caixa líq. (antes da inscr. em RPNP do Exercício)	Empenhos canc. e não inscr. por insuficiência financ.
Total dos recursos vinculados	-	27.796.835	2.784.248.823	-
Total dos recursos não vinculados	-	113.055.130	(4.180.969.891)	403.169.345
Total	-	140.851.966	(1.396.721.068)	403.169.345
Destinação de recursos do RPPS	-	6.093.819	(48.253.606)	-
Total dos recursos vinculados	-	-	-	-
Total dos recursos não vinculados	-	6.093.819	(48.253.606)	-

Fonte: Volume 05 e SIG.

Verifica-se que do montante de R\$6.066,00 milhões inscritos em Restos a Pagar, em 2015, 94,29% referem-se a Restos a Pagar Processados e 5,71%, a Restos a Pagar Não Processados. O RIOPREVIDÊNCIA inscreveu R\$10,71 milhões em Restos a Pagar, sendo 43,11% relativos aos Processados e 56,89% referentes aos Não Processados.

Dos Restos a Pagar Processados do exercício, 59,84% (R\$3.422,58 milhões) têm como destinação de Recursos a Fonte 00 (Ordinários Provenientes de Impostos). Essa Fonte apresenta empenhos cancelados e não inscritos por insuficiência financeira, no valor de R\$403,17 milhões.

Observa-se que o Estado do Rio de Janeiro apresentava R\$33,02 milhões de Disponibilidade de Caixa Líquida, antes da inscrição em Restos a Pagar Não Processados do exercício.

V.6.2.2. Poder Executivo

Os Restos a Pagar, Processados e Não Processados, do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2015, estão a seguir demonstrados:

Quadro 210

Restos a Pagar Processados do Poder Executivo

R\$1,00

Destinação de recursos	De exercícios anteriores (A)	Do exercício (B)	Total (C) = (A+B)
Total dos recursos vinculados	132.496.444	1.466.496.876	1.598.993.320
Total dos recursos não vinculados	168.117.623	4.024.299.415	4.192.417.038
Total	300.614.067	5.490.796.291	5.791.410.358
Destinação de recursos do RPPS	1.608.575	4.617.456	6.226.031
Total dos recursos vinculados	-	-	-
Total dos recursos não vinculados	1.608.575	4.617.456	6.226.031

Fonte: Volume 05 e SIG.

Quadro 211 - Restos a Pagar Não Processados do Poder Executivo

R\$1,00

Destinação de recursos	De exercícios anteriores	Do exercício	Disp. de caixa líq. (antes da inscr. em RPNP do Exercício)	Empenhos canc. e não inscr. por insuficiência financ.
Total dos recursos vinculados	-	27.796.835	2.784.248.823	-
Total dos recursos não vinculados	-	113.055.130	(4.180.969.891)	403.169.345
Total	-	140.851.966	(1.396.721.068)	403.169.345
Destinação de recursos do RPPS	-	6.093.819	(48.253.606)	-
Total dos recursos vinculados	-	-	-	-
Total dos recursos não vinculados	-	6.093.819	(48.253.606)	-

Fonte: Volume 05 e SIG.

O Poder Executivo inscreveu em Restos a Pagar, ao final de 2015, o montante de R\$5.631,65 milhões. Os Restos a Pagar Processados correspondem a 97,50% deste valor, enquanto 2,50% são Restos a Pagar Não Processados. Dos Restos a Pagar Processados do exercício, 59,14% (R\$3.247,00 milhões) têm como destinação de Recursos a Fonte 00 (Ordinários Não Vinculados Provenientes de Impostos). O total dos empenhos cancelados e não inscritos por insuficiência financeira, nessa Fonte, foi de R\$403,17 milhões.

V.6.2.2.1. Restos a Pagar Processados Renegociados

O Decreto Estadual nº 41.625/2009, que alterou o Decreto Estadual nº 40.874/2007⁸⁴, estabeleceu normas para a realização dos pagamentos referentes aos Restos a Pagar Processados do exercício de 2009 e anteriores, nos termos abaixo:

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, 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.

[...]

A Contadoria Geral do Estado do Rio de Janeiro encaminhou o Relatório Analítico do Programa de Pagamento/Parcelamento de Restos a Pagar Processados (Volume 07),

⁸⁴ Anteriormente alterado pelos Decretos Estaduais nº 41.110 e nº 41.268, de 03 de janeiro e 17 de abril de 2008, respectivamente.

viabilizando 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".

O quadro a seguir demonstra o montante dos referidos pagamentos, registrados no SIG:

Quadro 212**Restos a pagar processados renegociados**

R\$1,00

Contas	Saldo 2015 (a)	Saldo 2014 (b)	Pagamentos = (b-a)
8.9.9.2.2.02.05 - RP - Dec. 40.874/2007	15.796.535	22.639.481	6.842.946
8.9.9.2.2.02.06 - RP - Dec. 41.377/2008	11.793	11.793	-
Total	15.808.328	22.651.273	6.842.946

Fonte: SIAFEM.

Confrontando o montante dos pagamentos constantes no Relatório encaminhado pela Contadoria Geral (R\$6.747.338,73) com o valor apresentado no Demonstrativo da Dívida Flutuante e no SIAFEM (R\$6.842.945,74), constatou-se a diferença de R\$95.607,01. Desta forma, assim como ocorrido no exercício de 2014, não foi realizada a conciliação entre os saldos contábeis e os valores inerentes ao programa de parcelamentos/pagamentos de Restos a Pagar negociados.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

V.7. Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos

V.7.1. 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 seguir reproduzido:

art. 44 – É vedada a aplicação da receita de capital derivada de 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.

Composição da Receita de Alienação de Ativos no exercício de 2015

Quadro 213 - Receita de Alienação de Bens

R\$1,00

Alienação de Ativos	Previsão atualizada (A)	Receitas realizadas (B)	Saldo a realizar (C)=(A-B)
Alienação de Bens Móveis	2.421.026.320	1.061.176.625	1.359.849.695
Alienação de Bens Imóveis	1.810.195.070	22.835.495	1.787.359.575
Total	4.231.221.390	1.084.012.120	3.147.209.270

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2015 – Volume 05 e SIG.

A análise do quadro acima indicada demonstrou, em 2015, uma Receita Realizada de Capital, oriunda da Alienação dos Ativos, no montante de R\$ 1.084.012.120 (um bilhão, oitenta e quatro milhões, doze mil, cento e vinte reais) da qual a Receita relativa à Alienação de Bens Móveis, representou cerca de 98% da Receita Total realizada.

Por sua vez, é importante frisar que, nas Receitas Realizadas com Alienação de Bens Móveis, comparativamente ao previsto para o exercício, ocorreu um déficit no montante de R\$ 1.359.849.695 (um bilhão, trezentos e cinquenta e nove milhões, oitocentos e quarenta e nove mil, seiscentos e noventa e cinco reais), equivalente a 74,38% do total estimado, atualizado.

Observa-se que a primeira revisão de Receita publicada por meio da Nota Técnica nº 002/2015, da Subsecretaria de Política Fiscal, da Secretaria de Estado de Fazenda – que trata especificamente da estimativa de Receita do Tesouro Estadual – já apontava a baixa probabilidade de realização de Receitas de Alienação. Nesse sentido, verifica-se que é comum Receitas Extraordinárias de Alienações serem incluídas no Orçamento Estadual apesar de sua baixa probabilidade de realização.

O fator determinante para tal resultado advém da securitização da Carteira do Fundo Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDES -, promovida pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, no valor de R\$1.060.325.127 (um bilhão, sessenta milhões, trezentos e vinte e cinco mil, cento e vinte e sete reais), registrada como Alienação de Bens Móveis. Esta operação foi realizada por meio de leilão, tendo havido arrematação pelo lance

mínimo. Este valor foi estipulado em laudo de avaliação da Fundação Getúlio Vargas, tendo sido calculada uma taxa de desconto prefixada de 22,91% ao ano.

O quadro a seguir demonstra a evolução da Receita de Alienação de Bens no período de 2011 até 2015, em valores nominais:

Quadro 214 - Evolução das Receitas de Alienação de Bens

	R\$1				
Alienação de ativos	2011	2012	2013	2014	2015
Alienação de Bens Móveis	189.174.303	505.727	4.042.110.921	5.353.944.773	1.061.176.625
Alienação de Bens Imóveis	345.602.840	22.602.652	111.240.368	58.002.801	22.835.495
Total	534.777.144	23.108.379	4.153.351.289	5.411.947.574	1.084.012.120

Fonte: Contas do Governo de 2011 a 2014, Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2015 – Volume 05 e SIG.

O presente quadro permite observar que, durante o período apresentado, ocorreu oscilação no total da Receita de Alienação de Bens e inversão de representatividade da participação de Bens Móveis e Imóveis. Tal fato se deveu, sobretudo, ao ingresso de recursos extraordinários classificados como “Receitas de Outros Títulos Mobiliários” – pertencentes à categoria Alienação de Bens Móveis.

É importante destacar que, no exercício de 2015, ocorreu, nas Receitas de Alienação de Ativos, comparativamente a 2014, uma redução no montante de R\$ 4.327.935.454 (quatro bilhões, trezentos e vinte e sete milhões, novecentos e trinta e cinco mil, quatrocentos e cinquenta e quatro reais), equivalente a 79,57%, em relação ao total realizado.

Em 2011 consumou-se a venda de 20% das ações do Banco do Estado do Rio de Janeiro – BERJ R\$189.174.303 (cento e oitenta e nove milhões, cento e setenta e quatro mil, trezentos e três reais) (Bens Móveis) – havendo, também, Alienação de Bens Imóveis com recursos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social equivalente a R\$345.602.840 (trezentos e quarenta e cinco milhões, seiscentos e dois mil, oitocentos e quarenta reais).

A queda da arrecadação em Alienação de Ativos, observada nas Contas do Governo

de 2012, foi causada pela não concretização da venda de Imóveis e Terrenos do Rioprevidência, pela não privatização da CEDAE - cuja estimativa era de R\$1 bilhão -, e pela falta de pagamento da segunda parcela da alienação das ações do Banco do Estado do Rio de Janeiro- BERJ até o encerramento do exercício, por parte do Banco Bradesco, correspondente a R\$820 milhões.

Verifica-se uma relevante variação positiva na arrecadação de 2013 atribuída às primeiras cessões de recebíveis de Royalties e Participações Especiais do Petróleo, pelo RIOPREVIDÊNCIA, no valor total de R\$3.300,00 milhões, e ao ingresso da 2ª parcela, de R\$741,84 milhões, relativa à alienação das ações do Banco do Estado do Rio de Janeiro - BERJ.

No exercício de 2014, as Alienações de Bens Móveis foram impactadas pelas novas cessões de recebíveis do RIOPREVIDÊNCIA, no montante de R\$5.353.944.773 (cinco bilhões, trezentos e cinquenta e três milhões, novecentos e quarenta e quatro mil, setecentos e setenta e três reais), sendo tais operações realizadas no mercado externo⁸⁵.

O quadro a seguir demonstra a aplicação dos recursos da Alienação de Ativos no exercício de 2015

Quadro 215 - Aplicação de Recursos da Alienação de Ativos

				R\$1
Aplicação de Recursos da Alienação de Ativos	Dotação Atualizada	Despesas Executadas		Saldo a Executar
		Liquidadas	Inscritas em RPNP	
Despesas de capital	1.060.325.184	1.060.325.184	-	-
Investimentos	-	-	-	-
Inversões Financeiras	-	-	-	-
Amortização da Dívida	1.060.325.184	1.060.325.184	-	-
Despesas Correntes dos Regimes de Previdência	14.356.343	14.356.343	-	-
Total	1.074.681.527	1.074.681.527	-	-

Fonte: Volume 05.

O processo TCE-RJ 109.230-6/15, sem decisão plenária nesta data – referente à auditoria de levantamento do Rioprevidência – detalha as operações de cessão realizadas pela autarquia nos exercícios de 2014 e 2015.

Quanto à aplicação dos recursos oriundos da Alienação de Ativos, em 2015, observa-se que 98,66% do total no montante de R\$1.060.325.184 (um bilhão, sessenta milhões, trezentos e vinte e cinco mil, cento e oitenta e quatro reais), foram utilizados para

⁸⁵ O processo TCE-RJ 109.230-6/15, sem decisão plenária nesta data – referente à auditoria de levantamento do Rioprevidência – detalha as operações de cessão realizadas pela autarquia nos exercícios de 2014 e 2015.

Amortização da Dívida e 1,34%, correspondente R\$14.356.343 (quatorze milhões, trezentos e cinquenta e seis mil, trezentos e quarenta e três reais), 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 Despesas de Capital e em Despesas Correntes do Regime Próprio de Previdência Social.

O quadro a seguir demonstra os totais de recursos aplicados, resultantes da Alienação de Ativos no período de 2011 até 2015:

Quadro 216 – Aplicação de Recursos da Alienação de Bens

R\$1,00

Aplicação de Recursos da Alienação de Ativos	Despesas Executadas				
	2011	2012	2013	2014	2015
Despesas de Capital	190.164.644	5.435.955	842.611.932	35.831.806	1.060.325.184
Investimentos	190.164.644	5.435.955	842.611.932	35.831.806	-
Inversões Financeiras	-	-	-	-	-
Amortização da Dívida	-	-	-	-	1.060.325.184
Despesas Correntes dos Regimes de Previdência	344.612.500	17.672.424	3.310.739.357	5.376.115.768	14.356.343
Total	534.777.144	23.108.379	4.153.351.289	5.411.947.574	1.074.681.527

Fonte: Contas do Governo de 2011 a 2014 e Volume 05.

Valores históricos.

Em relação ao período compreendido entre os exercícios de 2011 e 2015, 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 Despesas de Capital e em Despesas Correntes do Regime Próprio de Previdência Social.

V.7.2. Controle do Patrimônio Imobiliário

V.7.2.1. Avaliação e/ou Reavaliação dos Bens Imóveis

O Decreto Estadual nº 45.404, de 14 de outubro de 2015, que dispõe sobre as regras para encerramento do exercício financeiro de 2015, trata, em seu artigo 11, dos documentos que devem ser encaminhados à Contadoria Geral do Estado 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 24 de fevereiro de 2016:

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 encaminhou a relação de Imóveis próprios estaduais, extraída do Sistema de Patrimônio Imobiliário - SISPAT, contemplando informações relativas ao número identificador do Imóvel, endereçamento, usuário/ocupante e Valor Patrimonial.

Ressalte-se que esta Corte vem emitindo Determinações à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão 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.

O relatório encaminhado permite concluir que foram emitidos 514 laudos de avaliação/reavaliação em 2015. No entanto, do total de 5.041 imóveis, 2.746 ainda não possuem valor algum de avaliação, o que representa 54,47% dos bens.

Nesse contexto, a avaliação/reavaliação de Bens Imóveis já foi objeto da Determinação nº 18, exarada após análise das Contas do Governo de 2014, 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 título "Bens Imóveis" não representa a atual situação do Estado.

Tal fato compromete a fidedignidade do Saldo Patrimonial apresentado no Balanço Patrimonial, uma vez que há indícios de que o mesmo encontra-se subavaliado, não tendo sido adaptado, integralmente, ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e ao art. 50, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, de acordo com a Portaria nº 548, de 24 de setembro de 2015, da Secretaria do Tesouro Nacional, os entes possuem prazo para a implementação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais relativos à reavaliação e redução ao valor recuperável dos Bens Imóveis (exceto Bens do Patrimônio Cultural e de Infraestrutura) até o exercício de 2019, com verificação pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI – no exercício de 2020.

O cronograma apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro assinou prazo até o final do exercício de 2018 para efetuar a implementação de tais procedimentos, estando de acordo com a Portaria nº 548/15, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Sendo assim, mantém-se necessário o encaminhamento, na documentação componente das próximas Contas do Governo, de relatório contendo informações que permitam o acompanhamento da implementação da reavaliação nos imóveis do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com o cronograma vigente e a Portaria nº 548/15, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

V.7.2.2. Da Execução da Conta "Bens Imóveis"

A conta 1.2.3.2.1.00.00 – "Bens Imóveis" apresentou saldo de R\$22.450.522.000 (vinte e dois bilhões, quatrocentos e cinquenta milhões, quinhentos e vinte e dois mil reais) ao final de 2015, correspondendo a um acréscimo de 21,66%, no montante de

R\$3.996488.000 (três bilhões, novecentos e noventa e seis milhões, quatrocentos e oitenta e oito mil reais), em relação ao saldo final de 2014, equivalente a R\$18.454.034.000 (dezoito bilhões, quatrocentos e cinquenta e quatro milhões, trinta e quatro mil reais), conforme evidenciado a seguir:

Quadro 217 – Demonstrativo Patrimonial dos Bens Imóveis do Estado do Rio de Janeiro em 2015 – Consolidado

R\$1 (mil)

Conta	Saldo inicial	Aquisiç/ incorp	Reavaliação	Baixa/ alienação	Transferência	Saldo final
(123210101) edifícios	4.584.605	11.997	7.225	(693)	42.830	4.645.965
(123210102) terras	25.015	-	-	(24.720)	24.720	25.015
(123210103) terrenos	423.466	10.690	-	12.888	(2.125)	444.919
(123210104) salas comerciais	2.437	-	-	-	-	2.437
(123210201) edifícios a cadastrar	127.656	12.775	-	-	(11.395)	129.037
(123210202) terras a cadastrar	47.795	3.769	-	-	(24.720)	26.844
(123210203) terrenos a cadastrar	62.981	318	-	-	(1.892)	61.407
(123210204) obras em andamento a cadastrar	2.340.312	4.037.841	-	(70.950)	(4.298.415)	2.008.787
(123210205) CM de bens imóveis	1.191.575	-	-	-	-	1.191.575
(123210206) obras em andamento	7.755.034	669	-	(1.161)	4.236.281	11.990.821
(123210207) instalações	390.480	339	-	-	8	390.828
(123210208) benfeitorias em imóveis	1.482.644	2.921	-	(7.419)	34.708	1.512.854
(123210193) bens móveis em poder de terceiros	20.035	-	-	-	-	20.035
(123210000) Totais	18.454.034	4.081.319	7.225	(92.056)	-	22.450.522

Fonte: Volume 02.

Dispõe sobre os novos prazos-limite obrigatórios relativos à implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais na União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios brasileiros, em continuidade ao processo de convergência da Contabilidade Aplicada ao Setor Público aos padrões internacionais.

Fonte: Cronograma dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais - ERJ, Volume 02.

O saldo final da conta 123210000, correspondente aos totais, diverge do apresentado no quadro 132 – Composição do Ativo Não Circulante - Imobilizado devido ao valor de R\$1.414,39 milhões da conta retificadora “Depreciação Acumulada” não ter sido considerado no cálculo desse demonstrativo.

A variação positiva dos Bens Imóveis pode ser atribuída principalmente à transferência ocorrida para a conta 1.2.3.2.1.02.06 – “Obras em Andamento”, no valor de R\$4.236,28 milhões.

Com relação às baixas/Alienções realizadas no período, apurou-se que, do total de R\$92.056.000 (noventa e dois milhões, cinquenta e seis mil reais), cerca de R\$70.671.391 (setenta milhões, seiscentos e setenta e um mil, trezentos e noventa e um reais), (76,77%) referem-se à Unidade Gestora “197100 (CEHAB)”.

Cabe ressaltar que foi encaminhado Demonstrativo Analítico da Movimentação Patrimonial dos Bens Imóveis, por Unidade Gestora, estando segregados os pertencentes ao RIOPREVIDÊNCIA (Volume 07), conforme determinado em Contas do Governo anteriores.

V.7.2.3. Da Incorporação de Bens Imóveis ao RIOPREVIDÊNCIA

O artigo 13 da Lei Estadual nº 3.189, de 22 de fevereiro de 1999, 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 de titularidade de Autarquias e Fundações Públicas Estaduais.

Por intermédio da gestão da Carteira Imobiliária, tais procedimentos visam gerar recursos para pagamento de Benefícios Previdenciários presentes e futuros, e atender ao seu público alvo, por meio da venda ou locação dos Imóveis de sua propriedade.

V.7.2.4. Da Modernização da Gestão Pública Estadual para 2015

Incluso no Plano Plurianual relativo ao período de 2012-2015, o Programa 0030 "Modernização da Gestão Pública Estadual", a cargo da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 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 patrimonializado.

No âmbito do Programa 0030, Modernização da Gestão Pública Estadual, foram executadas despesas na Ação "1071 – Renovação do Patrimônio do Estado do Rio de Janeiro", da ordem de R\$8.103.670.115 (oito bilhões, cento e três milhões, seiscentos e setenta mil, cento e quinze reais), correspondente a 94,95% da dotação atualizada de R\$ 8.534.691.000 (oito bilhões, quinhentos e trinta e quatro milhões, seiscentos e noventa e um mil reais), sendo destacados os produtos 2130 e 2493, conforme descrito a seguir:

Quadro 219 – Renovação do Patrimônio do Estado do Rio de Janeiro (Ação 1071) – 2015

Código	Produto	Meta anual (*)	Meta realizada	% realização
2130	Imóvel adquirido	0,09	0,09	100,00%
2493	Cadastro Patrimonial Imóvel	2.500	4008	160,32%

(*) Meta anual adequada após reavaliações realizadas na revisão 2015 do Plano Plurianual 2012-2015.
Fonte: Realizações dos Programas Finalísticos do Plano Plurianual em 2015, Volume 12.

O quadro anteriormente indicado, relativamente à Renovação do Patrimônio do Estado do Rio de Janeiro, demonstra o atingimento da meta prevista para o exercício de 2015, em 100%, relativamente aos Imóveis Adquiridos no período. No que tange ao item "Cadastro Patrimonial Imóvel" foi observada uma realização de 60,32% em relação à meta anual fixada.

Porém, com relação à Determinação nº 29, exarada após análise das Contas do Governo de 2014, referentes ao controle do Patrimônio Imobiliário, foi informado no relatório da Auditoria Geral do Estado que a implantação do Sistema de Patrimônio Imobiliário – SISPAT - 2.0 não se efetivou, conforme descrito no Capítulo X.

Destaca-se, ainda, que a não implantação do Sistema de Patrimônio Imobiliário SISPAT 2.0 prejudicou o cumprimento macro das metas previstas na Ação 1071 e, consequentemente, o programa "0030 – Modernização da Gestão Pública". Observa-se, desse modo, que a implantação do sistema foi novamente inserida no PPA 2016-2019, porém no Programa 0184, Ação "5490 Inovação e Coordenação da Gestão Pública" tendo meta de implementação até 2017.

Entretanto, considerando o prazo para a implementação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais que envolvem o desenvolvimento de sistemas capazes de gerar as informações para os registros dos mesmos, observa-se que o novo prazo para a implementação do Sistema de Patrimônio Imobiliário SISPAT 2.0 está de acordo com a Portaria nº 548/15, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Com vistas ao acompanhamento dos prazos definidos pela Portaria nº 548/15, da Secretaria do Tesouro Nacional, faz-se necessário que seja encaminhado, na documentação

componente das próximas Contas do Governo, Relatório contendo informações sobre o estágio de implantação do Sistema de Patrimônio Imobiliário SISPAT 2.0, bem como as ações a serem implementadas para o efetivo funcionamento do Sistema até o final do exercício de 2017, conforme estabelecido no PPA 2016-2019.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

Merece destaque, também, 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. Nota-se que, em 2015, foram efetuadas 87 avaliações⁸⁶, totalizando 175 avaliações ao longo do quadriênio, total que correspondente a apenas 46,05% da meta inicialmente estabelecida. No PPA 2016-2019 o produto “2526 - Imóvel avaliado” foi removido da ação 1188.

VI. Vinculações Constitucionais

VI.1. Educação

Dentre os direitos constitucionais assegurados a todos está a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

VI.1.1. Gastos Obrigatórios pelo Ente público

Com o objetivo de cumprir o dever do Estado, o art. 212 da Constituição Federal determina que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% (dezoito por cento), e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Entende-se que a aplicação mínima exigida pela Constituição Federal é relativa aos recursos captados pelo Poder Público a título de impostos e transferências constitucionais de impostos, conforme será detalhado adiante.

Dessa forma, as transferências de impostos percebidas da União pelos Estados, e da União e dos Estados pelos Municípios, integram a base de cálculo para apuração do percentual Gasto na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Não estão compreendidas no limite acima as despesas com os programas de cultura e esportes, bem como os gastos financiados com transferências voluntárias com destinação específica em educação (da União aos Estados e Municípios e do Estado aos Municípios).

A parcela da arrecadação de impostos transferida por mandamento constitucional pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo, como receita do Governo que realiza a transferência da parcela, excetuada a contribuição compulsória para o FUNDEB.

Assim, estabelece o artigo 212 da Constituição Federal que os Estados e Municípios apliquem 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, inclusive as transferências de cota-parte de impostos da União aos Estados e aos Municípios e dos Estados aos respectivos Municípios, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

A Constituição Federal, em seu art. 34, inciso VII, prevê a intervenção da União no Estado e, da mesma forma, em seu art. 35, inciso III, prevê a intervenção do Estado no Município, caso não seja aplicado o percentual mínimo em Educação.

VI.1.2. Apuração dos Gastos com a Educação

A lei que regulamentou o FUNDEF (Lei Federal nº 9.494, de 25.12.1996) estabelecia que os recursos deveriam ser aplicados na "*manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização do seu magistério*". A expressão "*manutenção e desenvolvimento do ensino*" nos remetia à Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB (Lei Federal nº 9394/96), arts. 70 e 71. Na regulamentação do FUNDEB – M.P. nº 339/96, publicada no DOU em 29.12.2006, convertida na Lei Federal nº 11.494, de 20.06.2007 –, entretanto, está expressa, com clareza, nos artigos 21 e 23, respectivamente, que os recursos deverão ser aplicados na forma do art. 70 da Lei 9.394/96 sendo proibidos os gastos citados no art. 71 da Lei 9.394/96, conforme reproduzido a seguir:

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

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; (grifei)

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: (grifei)

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;(grifei)

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (grifei)

VI.1.3. Gastos com Educação – Contas de 2015

A seguir é apresentada 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 tópico IX.1.

VI.1.3.1. Base de cálculo para apuração do percentual mínimo de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

A arrecadação das receitas que compõem a base de cálculo, definida pela Constituição Federal, para apuração do percentual mínimo em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, totalizou **R\$ 34.688.843.724**, (trinta e quatro bilhões, seiscentos e oitenta e oito milhões, oitocentos e quarenta e três mil, setecentos e vinte e quatro reais) conforme evidenciado a seguir:

Quadro 220 - Base de cálculo para apuração do percentual mínimo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

R\$1,00

Receita resultante de impostos	Receitas realizadas
1 - Receita de Impostos	42.361.401.030
1.1 - Receita Resultante do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS	35.958.203.231
1.1.1 - ICMS	31.988.214.996
1.1.2 - Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do ICMS	301.925.535
1.1.3 - Dívida Ativa do ICMS	424.049.364
1.1.4 - Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida Ativa do ICMS	209.881.119
1.1.5 - (-) Deduções de Receita de ICMS	(5.464.010)
1.1.6 - Adicional até 2% do ICMS Destinado ao Fundo de Combate à Pobreza (ADCT, art. 82, §1º)	3.039.619.735
1.1.7 - (-) Deduções da Receita obtida com o adicional de até 2% do ICMS	(23.508)
1.2 - Receita Resultante do Imp. de Transmissão Causa Mortis e Doação de Bens e Direitos - ITD	892.408.386
1.2.1 - ITD	853.364.974
1.2.2 - Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do ITD	39.925.479
1.2.3 - Dívida Ativa do ITD	1.944.482
1.2.4 - Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida Ativa do ITD	629.221
1.2.5 - (-) Deduções da Receita do ITD	(3.455.771)
1.3 - Receita Resultante do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA	2.521.141.405
1.3.1 - IPVA	2.300.255.390
1.3.2 - Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do IPVA	194.407.142
1.3.3 - Dívida Ativa do IPVA	16.869.596
1.3.4 - Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida Ativa do IPVA	10.048.960
1.3.5 - (-) Deduções da Receita do IPVA	(439.684)
1.4 - Receita Resultante do Imp. sobre Renda e Prov. de Qualq. Natureza Retido da Fonte - IRRF	2.988.133.619
1.4.1 - IRRF	3.002.849.562
1.4.2 - Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do IRRF	-
1.4.3 - Dívida Ativa do IRRF	-
1.4.4 - Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida Ativa do IRRF	-
1.4.5 - (-) Deduções da Receita do IRRF	(14.715.943)
1.5 - Receita Resultante de Outros Impostos (Líquida)	1.514.389
1.5.1 - ITBI	-
1.5.2 - ICM	1.514.389
2 - Receita de Transferências Constitucionais e Legais de Impostos	1.973.721.035
2.1 - Cota-Parte FPE	1.166.889.682
2.2 - ICMS-Desoneração - L.C. nº87/1996	85.776.064
2.3 - Cota-Parte IPI-Exportação	720.928.932
2.4 - Cota-Parte IOF-Ouro	126.358
3 - Deduções de Transferências Constitucionais	9.646.278.342
3.1 - Parcela do ICMS repassada aos Municípios	8.207.404.260
3.2 - Parcela do IPVA repassada aos Municípios	1.258.641.849
3.3 - Parcela da cota-parte do IPI-Exportação repassada aos Municípios	180.232.233
Base de cálculo para apuração das despesas em MDE (1 + 2 -3)	34.688.843.724

Fonte: SIG.

A Receita Líquida de Impostos evidenciada no demonstrativo, não apresenta divergência com o saldo apresentado no Relatório da Contadoria Geral do Estado (Volume 01), e com o valor publicado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2015 (Volume 05).

Assim, diante da Receita de Impostos apurada, no montante de R\$34.688.843.724, (trinta e quatro bilhões, seiscentos e oitenta e oito milhões, oitocentos e quarenta e três mil, setecentos e vinte e quatro reais) depreende-se que o valor a ser aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, no exercício de 2015, deveria ser igual ou superior a **R\$8.672.210.931** (oito bilhões, seiscentos e setenta e dois milhões, duzentos e dez mil, novecentos e trinta e um reais), valor este correspondente ao mínimo de **25%** da base da Receita de Impostos.

Ressalte-se que, embora o inciso II c/c §3º, ambos do art. 2º da Lei Federal nº 12.858, de 09 de setembro de 2013 c/c art. 214, *caput* e inciso VI, da Constituição Federal, tenha estabelecido a destinação de 75% dos recursos de royalties e participações especiais oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03 de dezembro de 2012, para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, no caso dos Estados da Federação, o relatório da Agência Nacional do Petróleo – ANP, denominado “*Consolidação das Participações Governamentais e de Terceiros*”⁸⁷ aponta que, no exercício de 2015, não houve pagamentos dessa natureza ao Estado do Rio de Janeiro.

VI.1.3.2. Execução das Despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Para efeito de análise dos valores aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, são consideradas como aplicadas as despesas liquidadas no exercício, ocorridas nas Fontes de Recursos cujas receitas são originariamente provenientes de impostos. No exercício de 2015, tanto a Contadoria Geral do Estado quanto a Auditoria Geral do Estado computaram, para tal, despesas ocorridas nas Fontes de Recursos 00 (Ordinários provenientes de Impostos), 15 (FUNDEB) e 22 (Adicional de ICMS - FECPE).

⁸⁷ Fonte: <http://www.anp.gov.br/?id=522> ; acessado em 27.04.16.

Assim, as Despesas Liquidadas na Função de Governo "Educação" atingiu, ao final de 2015, o montante de **R\$6.183.619.913** (seis bilhões, cento e oitenta e três milhões, seiscentos e dezenove mil, novecentos e treze reais). A seguir, é evidenciada a execução de tais despesas discriminadas por Subfunção:

Quadro 221 - Despesas com Educação por Subfunção – Fontes de Recurso 00, 15 e 22

		R\$1,00	
Subfunção	Despesa liquidada	Participação %	
122	Administração Geral	2.700.200.933	43,67%
362	Ensino Médio	1.693.756.591	27,39%
361	Ensino Fundamental	1.315.045.939	21,27%
364	Ensino Superior	182.945.885	2,96%
243	Assistência à Criança e ao Adolescente	133.767.947	2,16%
573	Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	74.821.029	1,21%
363	Ensino Profissional	38.426.720	0,62%
571	Desenvolvimento Científico	25.750.091	0,42%
306	Alimentação e Nutrição	14.653.872	0,24%
366	Educação de Jovens e Adultos	2.659.883	0,04%
392	Difusão Cultural	640.661	0,01%
367	Educação Especial	638.708	0,01%
302	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	311.653	0,01%
Total	6.183.619.913	100%	

Fonte: SIG.

VI.1.3.3. Despesas com Educação Não Computadas para Fins de Apuração do Percentual Mínimo

Conforme mencionado anteriormente, o art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB - define quais despesas com Educação devem ser consideradas como "*despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino*", enquanto o art. 71 elenca o que não deve ser considerado para este fim. Assim, quando da apuração do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal, é necessário avaliar se as despesas registradas na Função 12 – "Educação" se enquadram nos conceitos estabelecidos pela LDB.

A Contadoria Geral do Estado e a Auditoria Geral do Estado já excluem despesas que não são consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, nos termos da referida lei. No exercício de 2015, os referidos Órgãos somente computaram despesas efetuadas com recursos das Fontes 00, 15 e 22. Desse montante, efetuaram deduções que

totalizaram R\$259.836.955 (duzentos e cinquenta e nove milhões, oitocentos e trinta e seis mil, novecentos e cinquenta e cinco reais) conforme evidenciado no quadro a seguir:

Quadro 222 - Despesas não computadas pela CGE e pela AGE para aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - 2015

R\$1,00	
Descrição	Despesa liquidada
Despesa no PT 2253 – Nutrição escolar p/ unidades da FAETEC	14.653.872
Despesa no PT 2701 – Disponibilização de refeição	29.649.136
Despesa com o CEPERJ (UO 1241)	15.446.064
Despesa com FAPERJ (UO 4041)	181.426.312
Encargos com multas/juros INSS – Pessoal (Subelemento 31901308)	849
Encargos com multas/juros INSS – Impostos (Subelemento 33903992)	194.584
Despesas com restituições (Subelemento 33909302)	628.873
Aplicação financeira FUNDEB (13250102 - Fonte 15)	17.837.265
Total	259.836.955

Fonte: SIG e Volume 01 – Relatório da Contadoria Geral do Estado.

Cabe ressaltar, dentre as deduções efetuadas pela Contadoria Geral do Estado e pela Auditoria Geral do Estado, aquela referente à receita de Remuneração de Depósitos Bancários do FUNDEB, contabilizada na Subalínea 13250102, com montante de R\$17.837.265 (dezessete milhões, oitocentos e trinta e sete mil, duzentos e sessenta e cinco reais), tendo em vista tratar-se de Receita Patrimonial (não proveniente de impostos).

O motivo dessa dedução é que não há como segregar, nas Despesas Liquidadas na Fonte de Recursos 15, o valor custeado com os recursos do FUNDEB e o montante custeado com Recursos dos Rendimentos de Depósitos, razão pela qual o valor total da receita arrecadada nesta rubrica é subtraído da despesa.

Além das despesas excluídas pela Contadoria Geral do Estado e pela Auditoria Geral do Estado, a análise dos empenhos das despesas custeadas com Fontes de Recursos 00, 15 e 22 na Função “Educação” revelou outras despesas que não se enquadram no conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, conforme a seguir descritas:

VI.1.3.3.1. Auxílio Funeral

Foram identificados 700 pagamentos de despesas com Auxílio Funeral, contabilizadas no Subelemento 33900802, no total de R\$1.258.269 (um milhão, duzentos e cinquenta e oito mil, duzentos e sessenta e nove reais). Tais despesas não são consideradas como aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, uma vez que correspondem a benefícios assistenciais para a família dos servidores falecidos, sendo vedado seu cômputo para efeito de cumprimento do limite constitucional mínimo de aplicação em MDE, por conta do disposto no inciso IV do art. 71 da Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

VI.1.3.3.2. Pensões

Foram realizadas despesas com pagamento de Pensões Especiais, registrado nos Subelementos 31900302 e 33900309, em montante equivalente a R\$603.141 (seiscentos e três mil, cento e quarenta e um reais). Essas despesas não serão incluídas no cômputo do limite constitucional sob exame, em razão de não corresponderem a despesas diretamente relacionadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, conforme dispositivos contidos no art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

VI.1.3.3.3. Multas e Juros

A Contadoria Geral do Estado e a Auditoria Geral do Estado efetuaram a exclusão de Multas e Juros para efeitos do cômputo do limite constitucional de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, conforme já apontado. No entanto, foram identificadas despesas, no montante de R\$889.812 (oitocentos e oitenta e nove mil, oitocentos e doze reais), registradas no Elemento de Despesa 339047 e nos Subelementos 31901312 e 33909222, **não excluídas** por aqueles Órgãos, mas que serão igualmente desconsideradas para o cômputo do mencionado limite, por possuírem a mesma natureza daquelas excluídas pelos Órgãos do Sistema de Controle Interno do Estado.

VI.1.3.3.4. Multas de Veículos / Infrações de Trânsito

Verificou-se o registro desse tipo de despesas, em montante total equivalente a R\$139.823 (cento e trinta e nove mil, oitocentos e vinte e três reais), incorridos nos Subelementos 33903913, 33904701 e 33909220. Considerando a ausência de previsão no art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96, tais despesas devem igualmente ser excluídas do cômputo do limite constitucional sob exame.

VI.1.3.3.5. Outros Benefícios Assistenciais

O pagamento de Benefícios de Assistência Social a crianças e adolescentes em conflito com a lei, realizados pelo Novo Degase, no valor de R\$513.865 (quinhentos e treze mil, oitocentos e sessenta e cinco reais), Subelemento 33903933, não pode ser computado para efeito do cumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, por conta da vedação contida no inciso IV do art. 71 da Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

A seguir será apresentada a consolidação das deduções efetuadas a partir da análise das Notas de Empenho (Fontes de Recursos 00, 15 e 22):

Quadro 223 - Deduções com base na análise de empenhos

R\$1,00	
Descrição	Despesa liquidada
Despesas com Auxílio Funeral (Subelemento 33900802)	1.258.269
Pagamento de Pensões (Subelementos 31900302 e 33900309)	603.141
Multas e Juros (Elemento de Despesa 339047 e Subelementos 31901312 e 33909222)	889.812
Multas de Veículos/Infrações de Trânsito (Subelementos 33903913, 33904701, 339092200)	139.823
Outros Benefícios Assistenciais (Subelemento 33903933)	513.865
Total	3.404.910

Fonte: SIG.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

Destaque-se que os dados das Despesas Liquidadas na Função "*Educação*", mas desconsideradas, com base na análise dos empenhos extraídos do Sistema de Informações

Gerenciais - SIG, para cômputo do limite constitucional de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, encontram-se no documento TCE-RJ nº 8.665-7/16.

VI.1.3.4. 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. No entanto, não se pode afirmar que o Estado perde, tendo em vista estes recursos são distribuídos entre os Municípios do próprio Estado e não entre outros Estados da Federação.

Importante registrar que a inclusão da perda é procedimento institucionalizado pela Secretaria do Tesouro Nacional desde 27 de agosto de 2003, data de edição da Portaria STN nº 441/2003.

No exercício de 2015, a contribuição ao FUNDEB totalizou R\$5.710.500.543 (cinco bilhões, setecentos e dez milhões, quinhentos mil, quinhentos e quarenta e três reais), conforme quadro nº 10 do relatório do Fundo (Volume 11). Deste montante, R\$2.615.380.165 (dois bilhões, seiscentos e quinze milhões, trezentos e oitenta mil, cento e sessenta e cinco reais) retornaram aos cofres estaduais – classificados como Fonte de Recursos 15, na Subalínea 17240100. Assim, evidencia-se uma perda líquida de **R\$3.095.120.378** (três bilhões, noventa e cinco milhões, cento e vinte mil, trezentos e setenta e oito reais).

VI.1.3.5. Apuração do Limite Constitucional de Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE

Demonstra-se, a seguir, o total das despesas efetuadas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, após as deduções devidas (destacadas no tópico VI.1.3.3), para fins de verificação do cumprimento do limite constitucional mínimo de aplicação em Educação:

Quadro 224 - Cálculo do percentual aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (FR 00, 15 e 22)

		R\$1,00
Descrição		Despesa liquidada
Total das Despesas em Educação	(c) = (a+b)	9.278.740.291
Despesas – Função “Educação”	(a)	6.183.619.913
Perda Líquida - FUNDEB em 2015	(b)	3.095.120.378
Total das deduções	(f) = (d+e)	263.241.865
Deduções da CGE e da AGE	(d)	259.836.955
Deduções feitas a partir da análise de empenhos	(e)	3.404.910
Total das despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE	(g) = (c-f)	9.015.498.426
Base de cálculo para apuração das despesas em MDE (h) ⁸⁸		34.688.843.724
Limite mínimo constitucional a ser aplicado (i) = 25% x (h)		8.672.210.931
Diferença entre o valor executado e o limite mínimo constitucional (g – i)		343.287.495
Percentual das receitas resultantes de impostos aplicadas em MDE (g/h)		25,99%

Fonte: SIG.

Pelo demonstrado, constata-se que, no exercício de 2015, o valor aplicado – Despesa Liquidada - pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino correspondeu à **25,99%** do total da receita resultante da Receita Líquida de Impostos, ficando, portanto, acima do limite mínimo de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal.

O percentual apurado diverge dos apresentados pela Contadoria Geral do Estado e pela Auditoria Geral do Estado que evidenciou o percentual de 26%, uma vez que aqueles Órgãos não deduziram algumas despesas, descritas no tópico VI.1.3.3, cujos empenhos revelaram incompatibilidade com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, com fulcro no disposto nos arts. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), que regulamentou o conceito de ações em MDE para fins de cumprimento do limite constitucional em Educação.

VI.1.3.6. Grau de utilização dos recursos oriundos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais - FECF

No exercício de 2015, para efeito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, a receita registrada na Fonte de Recursos 22 alcançou R\$3.039.596.226 (três bilhões,

⁸⁸ Demonstrativo de apuração no tópico VI.1.3.1

trinta e nove milhões, quinhentos e noventa e seis mil, duzentos e vinte e seis reais), e as despesas em MDE liquidadas e custeadas com recursos oriundos dessa Fonte alcançaram R\$868.112.071 (oitocentos e sessenta e oito milhões, cento e doze mil, e setenta e um reais).

Caso tais recursos não integrassem a base de cálculo e tampouco custeassem despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, o percentual de aplicação atingiria 25,79% das Receitas que comporiam a base de cálculo, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 225 - MDE sem recursos do FECP – simulação para 2015

	R\$1,00
Base de Cálculo sem FECP (I)	31.649.247.498
Despesas liquidadas sem FECP (II)	(*) 8.162.113.228
Aplicação em MDE sem FECP (II/I x 100)%	25,79%

(*) Valor das despesas computadas para fins de limite constitucional (R\$9.015.498.425) subtraído dos gastos não glosados custeados com a FR22 (R\$853.385.197).

Conclui-se, portanto, que, para efeito da aplicação mínima estabelecida na Constituição Federal em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, não restou caracterizada dependência do Estado do Rio de Janeiro em relação aos recursos oriundos do adicional do ICMS no exercício de 2015.

VI.2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB

Fundo de natureza contábil criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 06 de dezembro de 2006, quando o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias teve sua redação alterada.

A Emenda Constitucional n.º 53/06, aprovada em 06 de dezembro de 2006, criou o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação –, tem por objetivo proporcionar a elevação e uma nova distribuição dos investimentos em educação.

Esta elevação e nova distribuição ocorrerão devido às mudanças relacionadas às fontes financeiras que o formam, ao percentual e ao montante de recursos que o compõem, e ao seu alcance.

Com as modificações que o FUNDEB oferece, o novo Fundo atenderá não só o Ensino Fundamental, como também a Educação Infantil, o Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos. O FUNDEF, que vigorou até o fim de 2006, permitia investimentos apenas no Ensino Fundamental nas modalidades regular e especial, ao passo que o FUNDEB vai proporcionar a garantia da Educação Básica a todos os brasileiros, da creche ao final do Ensino Médio, inclusive àqueles que não tiveram acesso à educação em sua infância.

A regulamentação do FUNDEB deu-se através de medida provisória (M.P. n.º 339/2006), publicada no DOU em 29/12/06, a qual foi convertida na Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007 que especifica as receitas que comporão o FUNDEB:

VI.2.1. Composição dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB

O Fundo é composto, na quase totalidade, por recursos dos próprios dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, sendo constituído, a partir de 2009, de 20% (vinte por cento) das Receitas dos seguintes impostos:

- ITDC – Imposto de Transmissão sobre *Causa Mortis* e doação de quaisquer bens ou direito;
- ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação;
- IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores;
- parcela do produto da arrecadação de imposto que a União eventualmente institua no exercício de sua competência;
- parcela do ITR (Imposto sobre Propriedade Territorial), relativa a imóveis situados nos Municípios;
- parcelas do IR e do IPI devidas ao FPE;

- parcelas do IR e do IPI devidas ao FPM
- parcela da arrecadação do IPI devida aos Estados e DF – IPI Exportação; e,
- receitas da Dívida Ativa Tributária relativa aos impostos anteriormente listados, bem como juros e multas eventualmente incidentes.

Nenhum imposto arrecadado pelo Município comporá o Fundo. Mas isto não desobriga que cada Município utilize no mínimo 25% destes tributos para manutenção e desenvolvimento do ensino para o cumprimento do artigo 212 da Constituição Federal ou, caso não atinja o percentual de 25%, utilize, também, as Receitas dos Impostos que já sofreram a retenção compulsória para o FUNDEB.

Cabe aos Estados e ao Distrito Federal a obrigatoriedade de depositar, em conta específica, percentual sobre a arrecadação dos Impostos e Transferências constitucionais anteriormente mencionados. Ademais, à conta do Fundo deverá ser recolhido também o percentual devido pelos Municípios, referente à sua participação em tais receitas.

Destaque-se que a subvinculação dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição Federal (sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a ser aplicado na Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino Fundamental) deixou de existir, conforme se observa na transcrição do artigo 60 do caput do artigo 60 do ADDT da Constituição Federal:

Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996 que criou o FUNDEF:

*"Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal**, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério." (grifei).*

Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006 que criou o FUNDEB:

*"Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal** à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:" (grifei).*

Os recursos do FUNDEB serão distribuídos entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios, considerando-se exclusivamente as matrículas presenciais efetivas e devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal sendo que o mínimo de 60% desses recursos deve ser destinado anualmente à remuneração dos profissionais do magistério (professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional) em efetivo exercício na educação básica pública (regular, especial, indígena, supletivo), e a parcela restante (de no máximo 40%), seja aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento, também da educação básica pública.

Destaque-se que, após a destinação dos recursos para o FUNDEB, o mesmo distribui os recursos de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública, atualizados com os dados do último censo escolar. Para os Municípios é considerado o número de alunos matriculados na educação infantil e no ensino fundamental e para o Estado o número de alunos matriculados no ensino fundamental e médio.

Devido a um coeficiente chamado "*fator de ponderação*" que varia de acordo com a etapa e a modalidade do ensino, o Governo do Estado envia mais recursos para o Fundo do que recebe como retorno do FUNDEB.

Para efeito da utilização dos 60% do FUNDEB, a remuneração é constituída pelo somatório de todos os pagamentos devidos, ou seja, o salário ou vencimento, 13º salário, 13º salário proporcional, 1/3 de adicional de férias, férias vencidas, proporcionais ou antecipadas, gratificações, horas extras, aviso prévio, gratificações ou retribuições pelo exercício de cargos ou função de direção ou chefia, salário família, etc., ao profissional do magistério, e dos encargos sociais (Previdência e FGTS) devidos pelo empregador, correspondentes à remuneração paga com esses recursos aos profissionais em efetivo exercício, independentemente do valor pago, da data, da frequência e da forma de pagamento (crédito em conta bancária, cheque nominativo ou em espécie, mediante recibo), da vigência da contratação (permanente ou temporária, inclusive para fins de substituição

eventual de profissionais que se encontrem, legal e temporariamente afastados), do regime ou vínculo de emprego (celetista ou estatutário), observada sempre a legislação federal que trata da matéria e as legislações estadual e municipal, particularmente o respectivo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério.

A obrigação de Estados e Municípios destinarem o mínimo de 60% do FUNDEB, para fins de pagamento da remuneração do magistério, emana da Constituição Federal, portanto fora do alcance de outro mandamento infraconstitucional que contenha regra distinta. A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer um limite máximo das Receitas Correntes Líquidas, para fins de cobertura dos Gastos com Pessoal, não estabelece mecanismo contraditório ou que comprometa o cumprimento definido em relação à utilização dos recursos do FUNDEB. Trata-se de critérios legais, técnica e operacionalmente amigáveis.

É oportuno destacar que, se a parcela de recursos para remuneração é de no mínimo 60% do valor anual, não há impedimento para que se utilize até 100% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério.

A lei que regulamentou o FUNDEF (Lei Federal nº 9.494, de 25.12.1996) estabelecia que os recursos deveriam ser aplicados na "*manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização do seu magistério*". A expressão "*manutenção e desenvolvimento do ensino*" nos remetia à Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB (Lei Federal nº 9394/96), arts. 70 e 71. Na regulamentação do FUNDEB – M.P. nº 339/96, publicada no DOU em 29.12.2006, convertida na Lei Federal nº 11.494, de 20.06.2007 –, entretanto, está expressa, com clareza nos artigos 21 e 23, respectivamente, que os recursos deverão ser aplicados na forma do art. 70 da Lei Federal 9.394/96 sendo proibidos os gastos citados no art. 71 da Lei 9.394/96.

O inciso IV do artigo 71 da Lei Federal n.º 9.394/96 estabelece que não podem ser consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino aquelas realizadas com programas suplementares de alimentação. Entretanto, as despesas com alimentação custeadas com recursos próprios, até agora, são consideradas por este Tribunal para fins de apuração do limite com Educação, consoante decisão proferida no Processo TCE-RJ n.º 261.276-8/01.

Da mesma forma, o Plenário desta Corte de Contas tem aceito, também de forma unânime, a possibilidade de efetuar despesas com a aquisição de uniformes, casacos, camisas e calçados escolares na Função 12 – Educação, como pode ser constatado nas decisões proferidas nos autos dos Processos TCE-RJ nºs 205.035-1/11 e 205.057-9/11, por entender que esse procedimento pode ser, também, uma forma de ação para assegurar o comparecimento do aluno à escola.

Quanto à parcela destinada à valorização do profissional do magistério, compreendida aquela que será utilizada para pagamento de salários e outras vantagens, pairavam dúvidas sobre quais seriam os profissionais do magistério abrangidos, sobre a possibilidade de estender as vantagens a profissionais alheios ao quadro de efetivos e, finalmente, sobre a utilização desta Fonte para fazer face às folhas de pagamento de professores aposentados.

A Lei regulamentadora do FUNDEB – Lei Federal nº 11.494, de 20.06.2007 –, trata dessas questões em seu art. 22:

*“Art. 22. Pelo menos **sessenta por cento** dos recursos anuais totais dos fundos serão destinados ao pagamento da **remuneração dos profissionais do magistério da educação básica** em efetivo exercício na rede pública.*

Parágrafo único: Para os devidos fins do disposto no caput, considera-se:

*I – **remuneração**: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;*

*II – **profissionais do magistério da educação**: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, incluindo-se direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica; e*

*III – **efetivo exercício**: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II, associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.” (Grifei)).*

Com essa medida, o legislador:

- admite a inclusão de profissionais contratados temporariamente, associada à sua regular vinculação contratual, ou seja, para atender a necessidade

temporária de excepcional interesse público e desde que atuem exclusivamente na docência da educação básica pública (na atuação prioritária do ente federado, conforme art. 211 da Constituição);

- define remuneração como sendo o total de pagamentos efetuados aos profissionais, incluindo-se os encargos sociais;
- expressa a proibição da utilização desta verba para pagamento de inativos, mesmo quando em atividade, tenham atuado na educação básica.

VI.2.1.1. Registro Contábil

A Contabilidade do Estado e do Município deve registrar as receitas que sofrem retenção, pelo correspondente a 100% e não pelo valor líquido que entra nos cofres. A forma sugerida para contabilização das receitas não é fundamental apenas para apuração do resultado entre a retenção compulsória ao FUNDEB e o que retornou com a distribuição desses recursos e sim para apuração do cálculo do limite das despesas do Legislativo; dos gastos mínimos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; dos gastos máximos em Despesas com Pessoal; dos gastos mínimos em Saúde.

VI.2.1.2. Responsável pela movimentação ou execução dos recursos do FUNDEB

A movimentação dos recursos financeiros creditados na conta bancária específica do Fundo deverá ser realizada pelo(a) Secretário(a) de Educação (ou o responsável por órgão equivalente) do respectivo Governo, solidariamente com o Chefe do Poder Executivo, atuando mediante delegação de competência deste, para atuar como ordenador de despesas desses recursos, tendo em vista a sua condição de gestor dos recursos da educação, na forma do disposto no art. 69, § 5º, da Lei nº 9.394/96.

VI.2.1.3. Saldo Financeiro do FUNDEB

Os recursos do Fundo devem ser totalmente utilizados durante o exercício em que forem creditados, admitindo-se que eventual saldo (não comprometido) possa ser utilizado no primeiro trimestre do exercício subsequente, mediante crédito adicional, desde que não ultrapasse 5% do valor recebido durante o exercício, incluído aí o valor relativo à complementação da União (art. 21, § 2.º da M.P. n.º 339/06).

Tendo em vista a obrigatoriedade de utilizar os recursos do Fundo dentro do exercício em que forem creditados, levando-se ainda em consideração que os recursos são distribuídos com base em estatísticas que apontam o valor mínimo necessário por aluno para que o objetivo do Fundo seja alcançado dentro do exercício financeiro, não é recomendável o comprometimento do orçamento do ano seguinte com despesas realizadas no exercício anterior, sem recursos disponíveis.

Cabe, ainda, alertar para o que dispõe o artigo 35 da Lei Federal nº 4.320, de 1964:

“Art. 35 – Pertencem ao exercício financeiro:

I – as receitas nele arrecadadas;

II – as despesas nele legalmente empenhadas.”

Como se pode depreender dessa norma, a regra legal no setor público brasileiro, é a do Regime de Competência para as despesas (pois em relação a estas o que importa é a época do fato gerador ou empenho) e do Regime de Caixa para as receitas (pois em relação a estas o fator importante é a arrecadação ou entrada no caixa).

Dessa forma, as despesas empenhadas e não pagas no exercício serão pagas no seguinte como se tivessem sua execução completamente realizada no ano anterior (ano de referência), enquanto que as Receitas são apropriadas pela efetiva entrada no caixa, ou seja, no ano seguinte.

VI.2.1.4. Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB

Para exercer o controle sobre os recursos do Fundo, além da fiscalização exercida pelos Controles Internos e Tribunais de Contas, a Lei Federal n.º 11.494/97 estabeleceu a criação de Conselhos instituídos para esse fim.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social é um colegiado, cuja função principal é proceder ao acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada esfera Municipal, Estadual ou Federal. O Conselho não é uma unidade administrativa do Governo, assim, sua ação deve ser independente e, ao mesmo tempo, harmônica com os órgãos da Administração Pública local.

O Poder Executivo deve oferecer ao Conselho o necessário apoio material e logístico, disponibilizando, se necessário, local para reuniões, meio de transporte, materiais, equipamentos, etc, de forma a assegurar a realização periódica das reuniões de trabalho, garantindo assim, condições, para que o Colegiado desempenhe suas atividades e efetivamente exerça suas funções. É importante destacar que ao trabalho dos Conselhos soma-se o trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública, razão pela qual seu parecer é peça essencial ao exame das presentes contas, influenciando na sua conclusão.

VI.2.2. Apuração do FUNDEB – Contas de 2015

VI.2.2.1. Repasse ao FUNDEB

No exercício de 2015, o valor total da Receita Arrecadada que compõe a base de cálculo do FUNDEB correspondeu a R\$28.617.748.788 (vinte e oito bilhões, seiscentos e dezessete milhões, setecentos e quarenta e oito mil, setecentos e oitenta e oito reais). A base de cálculo para o repasse ao FUNDEB, composta pelas receitas listadas no tópico VI.1.4.1, subtraídas dos valores transferidos aos Municípios, pode ser assim demonstrada:

Quadro 226 - Base de Cálculo e Repasses ao FUNDEB

R\$1,00

Item da Receita	Receita Arrecadada (a)	Valor a ser repassado ao FUNDEB (20% de a) (b)	Repasso realizado (c)	% repassado (d) = (c/a)	Diferença (e)=(b-c)
ICMS	24.681.360.979	4.936.272.196	4.924.104.070	19,95%	12.168.126
ITD	880.524.864	176.104.973	175.996.114	19,99%	108.859
IPVA	1.262.500.500	252.500.100	251.727.870	19,94%	772.230
Cota Parte FPE	1.166.889.682	233.377.936	233.377.936	20,00%	-
Cota Parte IPI	540.696.699	108.139.340	108.139.340	20,00%	-
ICMS Desoneração	85.776.064	17.155.213	17.155.213	20,00%	-
Total	28.617.748.788	5.723.549.758	5.710.500.543	19,95%	13.049.215

Fonte: SIG.

Verificou-se que as divergências de repasse a menor decorrem do fato de o Estado do Rio de Janeiro descontar o montante das multas ditas de caráter punitivo⁸⁹ do cômputo da base de cálculo do FUNDEB. Procedimento idêntico adota-se em relação ao cômputo da base de cálculo das Transferências aos Municípios. A divergência está sendo tratada no processo TCE-RJ 113.447-6/04⁹⁰, ainda pendente de decisão definitiva.

Nas Contas do Governo do exercício de 2014 foram apontados valores devidos e não transferidos ao FUNDEB relativos àquele exercício - referentes às cotas-parte do Estado e dos seus Municípios -, como também saldos a transferir relativos a exercícios anteriores. Os comentários a respeito desses valores devidos ao Fundo, com base na arrecadação, e não repassados em exercícios anteriores, constam do Capítulo X.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

⁸⁹ Subalíneas de multas da Lei Complementar Estadual nº 134/09: 19112001; 19114201; 19130001; 19131401; 19131501; 19131503; e 19132001.

⁹⁰ Relatório de Inspeção Especial realizada na antiga Secretaria de Estado de Receita (hoje integrante da estrutura da Secretaria de Estado de Fazenda, como Subsecretaria), no período de 15 de setembro a 06 de outubro de 2004, conforme determinado no processo TCE-RJ 303.585-8/04, tendo por objetivo, dentre outros, verificar os procedimentos de cálculo e repasse dos 25% do ICMS aos Municípios do estado do Rio de Janeiro. À época, a auditoria constatou que nenhum valor referente a multa ou juros de mora tributários era repassado aos Municípios, fato que já foi corrigido pelo Governo do ERJ, restando a divergência quanto à base de cálculo da repartição.

VI.2.2.2. Registro das Contribuições**VI.2.2.2.1. Contribuição ao FUNDEB – Estado do Rio de Janeiro**

O Estado do Rio de Janeiro, por ocasião da arrecadação, segregou em contas retificadoras da receita os valores a serem destinados ao Fundo, conforme se demonstra:

Quadro 227 - Contribuição do Estado ao FUNDEB

		R\$1,00
Descrição		Receita realizada
11120503	Cota-Parte Estadual para o FUNDEB - IPVA	229.981.456
11120702	Cota - Parte para o FUNDEB - ITD	169.984.157
11130203	Cota-Parte Estadual para o FUNDEB - ICMS	4.660.902.815
11130209	Cota-Parte do Estado para o FUNDEB - ICMS-SIMPLES	136.299.837
17210103	Cota-Parte do FPE para o FUNDEB	233.377.936
17210114	Cota-Parte do Estado para o FUNDEB - IPI	108.139.340
17213602	Transferência Financeira – LC Nº 87/96 - Cota Estadual para FUNDEB	17.155.213
19112003	Cota-Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora do ITD	5.526.029
19114105	Cota-Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora do IPVA	19.440.791
19114211	Cota-Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora do ICMS	31.568.848
19114212	Cota-Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora do ICMS SIMPLES	4.733.329
19131403	Cota-Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora da Dívida Ativa do IPVA	618.665
19131505	Cota-Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora da Dívida Ativa do ICMS	26.991.838
19132003	Cota-Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora da Dív Ativa sobre ITD	97.033
19311404	Cota-Parte p/ o FUNDEB da Receita da Dívida Ativa do IPVA	1.686.958
19311503	Cota-Parte do Estado da Dívida Ativa do ICMS para o FUNDEB	63.607.403
19312003	Cota - Parte para o FUNDEB da Rec da Dívida Ativa – ITD	388.896
Total		5.710.500.543

Fonte: SIG.

VI.2.2.2.2. Contribuição ao FUNDEB - Municípios

Tendo por base os Demonstrativos da execução orçamentária, verifica-se que o Estado do Rio de Janeiro apurou o valor de R\$9.646.278.336 (nove bilhões, seiscentos e quarenta e seis milhões, duzentos e setenta e oito mil, trezentos e trinta e seis reais) a ser repassado aos Municípios a título de cotas-partes constitucionais, referentes 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 a seguir demonstrado:

Quadro 228 - Parcela da Receita destinada aos Municípios

			R\$1,00
Descrição		Receita Realizada	20% a repassar
Total ICMS		8.207.404.260	1.641.480.852
11130202	CP Municípios - ICMS	7.768.735.508	
11130208	CP Municípios - ICMS-SIMPLES	227.166.393	
19114207	CP Municípios dos Juros e Multas de Mora do ICMS	52.614.745	
19114210	CP Municípios dos Juros e Multas de Mora do ICMS SIMPLES	7.888.881	
19131507	CP Municípios Jur. e Mult. de Mora Div. Ativ. ICMS após 1997	44.986.396	
19311502	CP Municípios da Dívida Ativa do ICMS - Inscrita após 1997	106.012.338	
Total IPVA		1.258.641.843	251.728.369
11120502	CP Municípios - IPVA	1.149.909.708	
19114104	CP Municípios dos Juros e Multas de Mora do IPVA	97.204.010	
19131405	CP Mun. Juros e Mult. de Mora Div. At. IPVA inscr. após 1997	3.093.330	
19311402	CP Municípios da Dívida Ativa - IPVA	8.434.796	
Total IPI		180.232.233	36.046.447
17210113	CP dos Municípios - IPI	180.232.233	
Total		9.646.278.336	1.929.255.667

Fonte: SIG.

Buscando identificar os valores efetivamente destinados ao FUNDEB, referente às Cotas-Partes dos Municípios e oriundas da arrecadação de IPI, IPVA e ICMS, consultou-se o sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Fazenda e apurou-se, com base no demonstrativo denominado "*Relatório de Distribuições Constitucionais aos Municípios – 2015*"⁹¹, os seguintes valores de repasse:

Quadro 229 - Distribuições Constitucionais aos Municípios – 2015

		R\$1,00
Cota-parte		Valores
ICMS FUNDEB (principal + juros e mora)		1.659.108.646
IPVA FUNDEB (principal + juros e mora)		262.945.135
IPI FUNDEB		35.628.743
Total		1.957.682.524

Fonte: sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Fazenda.

Verificam-se, portanto, diferenças em relação ao montante apurado anteriormente no valor de R\$1.929.255.667 (um bilhão, novecentos e vinte e nove milhões, duzentos e

⁹¹ Objetiva "evidenciar os valores pertencentes aos Municípios e transferidos pelo Estado". Disponível em <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/menu_structure/sitios/sitios-tesouro-navigation/coluna3/menu_sitio_relatorios/TransferenciasaosMunicipios?_afzLoop=349839429098000&_afzWindowMode=0&_adf.ctrl-state=14e54p235_27>.

cinquenta e cinco mil, seiscentos e sessenta e sete reais), divergências que se explicam em função de os valores informados pela Secretaria de Estado de Fazenda, neste Demonstrativo, contemplarem repasses relativos a outros exercícios e parcelas, tais como o pagamento aos Municípios fluminenses das multas e dos acréscimos moratórios incidentes sobre o ICMS e o IPVA relativos à arrecadação estadual do período de 2004 a 2009⁹², conforme informação constante do Volume 01 – Relatório da Contadoria Geral do Estado.

De forma análoga às Contas do Governo de 2014 e anteriores, não há informação precisa a respeito dos repasses efetivamente realizados ao Fundo, decorrentes das cotas-partes devidas aos Municípios. A contribuir para este quadro de baixo controle, há que se destacar a mudança de contabilização ocorrida de 2014 para 2015.

Anteriormente, os registros das transferências das cotas-partes Municipais eram feitos como despesa, e a parte destinada ao FUNDEB era destacada nas respectivas contas-contábeis (352150101 – “*Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas IPI*”; 352150102 – “*Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas IPVA*”; e 352150103 – “*Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas ICMS*”).

Entretanto, após a mudança, essas transferências passaram a ser registradas como deduções da Receita, não sendo possível identificar as parcelas diretamente repassadas para os Municípios e aquelas cabíveis ao Fundo. Faz-se necessário, portanto, que sejam criadas contas de controle, de forma que a movimentação das parcelas do FUNDEB, oriundas da arrecadação das cotas-partes de impostos municipais, fique registrada de forma segregada na contabilidade do Estado do Rio de Janeiro.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

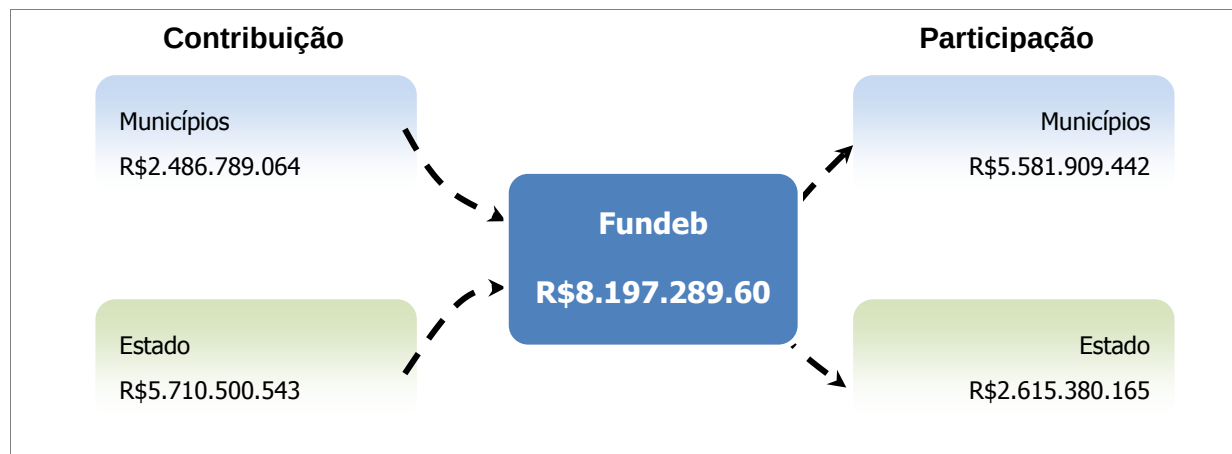
⁹² Em atendimento à decisão proferida por este Tribunal no processo TCE-RJ 113.447-6/2004, ao pronunciamento da Procuradoria Geral do ERJ no processo E-14/000.555/2009 e à Nota Técnica SEFAZ/SUPOF nº 14, de 11 de maio de 2010, que resultaram na autorização do Governo do ERJ, consubstanciada por meio do Decreto nº 42.516, de 16 de junho de 2010. De acordo com o citado Decreto, o pagamento referente aos exercícios de 2004 a 2009 se daria em prestações mensais e iguais, atualizadas pela UFIR-RJ ao longo de cinco anos (de julho de 2010 a junho de 2015). Para os valores devidos a partir do exercício de 2010, os pagamentos foram feitos da seguinte forma: em julho/2010, para as parcelas de janeiro a abril de 2010; e em agosto/2010, para as parcelas de maio a julho de 2010. Desde agosto/2010 o pagamento é realizado de acordo com o fluxo mensal da arrecadação de multas e juros de ICMS e IPVA.

VI.2.2.2.3. Distribuição dos Recursos do FUNDEB

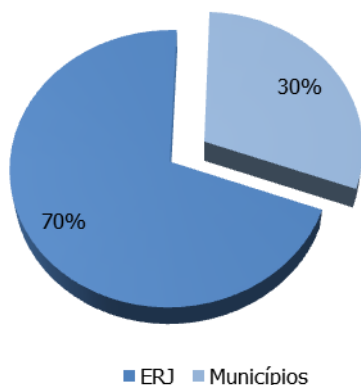
A distribuição dos recursos do FUNDEB é efetuada com base no quantitativo de alunos matriculados no âmbito de atuação prioritária de cada ente, razão pela qual caberá, aos Municípios, a Educação Infantil e o Ensino Fundamental e, aos Estados e ao Distrito Federal, os Ensinos Fundamental e Médio, conforme determina o art. 211, §§2º e 3º da Constituição Federal.

VI.2.2.2.4. Recursos do FUNDEB Transferidos ao Estado e aos Municípios do Estado do Rio de Janeiro

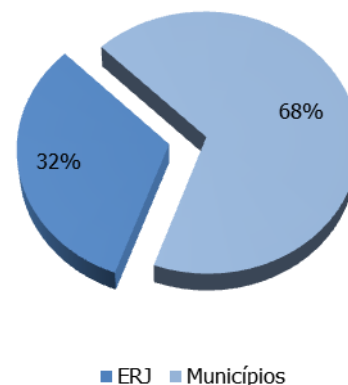
O montante das contribuições efetuadas ao FUNDEB, no exercício de 2015, totalizou R\$8.197.289.607 (oito bilhões, cento e noventa e sete milhões, duzentos e oitenta e nove mil, seiscentos e sete reais), cuja distribuição para o Estado do Rio de Janeiro e seus Municípios pode ser assim sintetizada:

Figura 85 - Composição do FUNDEB

Participação - ERJ e Municípios



Participação - ERJ e Municípios



Fonte: SIG e Volume 11 – Relatório do FUNDEB.

Em consulta ao *site* da Secretaria do Tesouro Nacional⁹³, verificou-se que o valor registrado pelo Estado, no montante de R\$2.615.380.165 (dois bilhões, seiscentos e quinze milhões, trezentos e oitenta mil, cento e sessenta e cinco reais), como participação no FUNDEB no exercício de 2015, não apresenta divergência com o valor registrado por aquela Secretaria.

A diferença entre o total da contribuição de um ente e o valor recebido por ele do Fundo constitui o que se chama perda ou ganho do FUNDEB. Caso o valor recebido seja superior ao valor transferido, haverá ganho e, em caso contrário, perda.

Após apuração do FUNDEB no exercício de 2015, verificou-se que o Estado do Rio de Janeiro teve por resultado Perda Líquida, no valor de R\$3.095,12 (três mil, e noventa e cinco reais e doze centavos), conforme a seguir se demonstra:

Quadro 230 - Resultado do FUNDEB 2015 – Estado do Rio de Janeiro

Descrição	R\$1,00
	2015
Contribuição do Estado do Rio de Janeiro	5.710.500.543
Participação do Estado do Rio de Janeiro	2.615.380.165
Perda Líquida do Estado do Rio de Janeiro	3.095.120.378

Fonte: SIG.

⁹³ Disponível em < http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/estados_novosite.asp>. Acesso em 09.04.16.

Importante frisar que, no caso de o ente receber do FUNDEB um total de recursos inferior ao montante enviado - conforme se verificou para o Estado do Rio de Janeiro -, poderá considerar a aplicação dessa perda líquida para cumprimento do mínimo constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, nos termos do art. 212 da Constituição Federal, procedimento este institucionalizado pela Secretaria do Tesouro Nacional desde a edição da Portaria nº 441/03 (ver tópico VI.1.3.4 deste Relatório).

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. No entanto, não se pode afirmar que o Estado perde, tendo em vista estes recursos são distribuídos entre os Municípios do próprio Estado e não entre outros Estados da Federação.

O Coeficiente de Retorno do FUNDEB para 2015 foi fixado inicialmente em 0,318661100064, pela Portaria Interministerial nº 17, de 29 de dezembro de 2014, e refixado no mesmo valor pela Portaria Interministerial nº 08, de 05 de novembro de 2015⁹⁴. Verificou-se, assim, diminuição na participação do Estado, de 2,45%, em relação a 2014 (0,326646876951). Oportuno salientar que a participação do Estado vem sendo reduzida desde 2009, conforme a seguir se demonstra:

Quadro 231 - FUNDEB – Coeficiente de Retorno Estadual 2009-2015

Exercícios	Coeficiente de retorno	Redução exercício anterior (%)
2009	0,407735100720	-
2010	0,395999089041	-2,88
2011	0,388634877788	-1,86
2012	0,366775446424	-5,62
2013	0,338171020177	-7,80
2014	0,326646876951	-3,41
2015	0,318661100064	-2,44

Fonte: Contas do Governo de 2010 a 2014.

⁹⁴ Disponíveis em < <http://www.fnide.gov.br/component/k2/itemlist/category/292?Itemid=1299>>. Acesso em 09.04.16.

Ao comparar o coeficiente inicial da amostra, relativo a 2009 (0,407735100720), ao último, referente a 2015 (0,318661100064), verifica-se decréscimo bastante significativo, equivalente a 21,85%.

VI.2.2.2.5. Transferências Financeiras ao Estado do Rio de Janeiro

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, 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 término do exercício de 2015, os Demonstrativos da Execução Orçamentária da Receita evidenciavam uma arrecadação total registrada na Fonte de Recursos 15, de R\$2.633.217.430 (dois bilhões, seiscentos e trinta e três milhões, duzentos e dezessete mil, quatrocentos e trinta reais), sendo R\$2.615.380.165 (dois bilhões, seiscentos e quinze milhões, trezentos e oitenta mil, cento e sessenta e cinco reais) referentes a Transferências de Recursos e R\$17.837.265 (dezessete milhões, oitocentos e trinta e sete mil, duzentos e sessenta e cinco reais) referentes a Aplicações Financeiras, conforme se demonstra a seguir:

Quadro 232 - Receita arrecadada – FR 15 – FUNDEB

		R\$1,00
Descrição		Receita realizada
17240100	Transferência de Recursos do FUNDEB	2.615.380.165
13250102	Remuneração de Dep. Bancários de Recursos Vinculados - FUNDEB	17.837.265
Total		2.633.217.430

Fonte: SIG.

VI.2.2.2.6. Aplicação dos Recursos

A despesa realizada com recursos advindos do FUNDEB atingiu, ao final do exercício de 2015, o montante de R\$2.569.774.716 (dois bilhões, quinhentos e sessenta e nove milhões, setecentos e setenta e quatro mil, setecentos e dezesseis reais), e compreendeu a execução das seguintes atividades:

Quadro 233 - Despesa Realizada – FR 15 – FUNDEB

			R\$1,00
Subfunção	Atividade		Despesa liquidada
362 Ensino Médio	2070 Pessoal e Enc. Sociais da Educação Básica - Ensino Médio		1.555.997.757
361 Ensino Fundamental	2030 Pessoal e Enc. Sociais da Educação Básica - Ensino Fundamental		1.013.776.960
Total			2.569.774.716

Fonte: SIG.

VI.2.2.2.7. Verificação do Cumprimento do Limite de Despesas Com a Remuneração de Profissionais do Magistério

De acordo com o artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07, no mínimo 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais do Fundo devem ser empregados na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na Educação Básica pública com vínculo contratual em caráter permanente ou temporário com o Estado, Distrito Federal ou Município, regido tanto por regime jurídico específico do ente governamental contratante, quanto pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

No Relatório da Contadoria Geral do Estado Rio de Janeiro (Volume 01), foi informado que o Estado cumpriu o artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07, tendo em vista que 90,05% 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:

Quadro 234 - Despesa com Remuneração de Profissionais de Magistério

			R\$1,00
Descrição			Despesa liquidada
Despesas (a)			2.569.774.716
Subfunção	Atividade		
361 Ensino Fundamental	Pessoal e Enc. Sociais da Educação Básica - Ensino Fundamental		1.013.776.960
362 Ensino Médio	Pessoal e Enc.Sociais da Educação Básica - Ensino Médio		1.555.997.757
Exclusões (b)			198.439.271
(-) Auxílio Alimentação (Elemento de Despesa 339046)			119.541.532
(-) Auxílio Transporte (Elemento de Despesa 339049)			78.897.740
Total das Despesas consideradas como remuneração (c) = (a) – (b)			2.371.335.445
Total das Receitas do FUNDEB (d)			2.633.217.430
Percentual Aplicado (%) (c/d)			90,05%

Fonte: SIG.

Pelo demonstrado, foi evidenciado que 90,05% das despesas executadas no exercício de 2015, referentes ao FUNDEB, foram destinadas à remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica, cumprindo, portanto, o limite mínimo de 60% estabelecido no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07.

VI.2.2.2.8. 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 e Municípios no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para a Educação Básica pública. 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 adicional⁹⁵.

Apurou-se que a aplicação do Estado do Rio de Janeiro com recursos do FUNDEB totalizou, no exercício de 2015, R\$2.569.169.444 (dois bilhões, quinhentos e sessenta e nove milhões, cento e sessenta e nove mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais), valor equivalente a 97,57% dos recursos recebidos do Fundo e ingressados em 2015, conforme demonstrado a seguir:

⁹⁵ 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.

Quadro 235 - Cálculo das Despesas Empenhadas com recursos do FUNDEB ingressados no exercício de 2015

R\$1,00	
Descrição	Valor
(A) Recursos recebidos a título de FUNDEB no exercício de 2015	2.615.380.165
(B) Receita de Aplicação Financeira com FUNDEB no exercício de 2015	17.837.265
(C) Total das Receitas do FUNDEB no exercício de 2015 (A+B)	2.633.217.430
(D) Despesa Empenhada com recursos do FUNDEB durante o exercício de 2015	2.569.774.716
(E) Superávit Financeiro de 2014 ¹	605.272
(F) Despesa Empenhada com recursos do FUNDEB ingressados em 2015 (D-E)	2.569.169.444
(G) Saldo a Empenhar para o próximo exercício a título de FUNDEB (C-F)	64.047.986
(H) Percentual atingido (mínimo de 95%) (F/C)	97,57%

Fonte: SIG e Contas do Governo de 2014 (processo TCE-RJ 101.885-1/15).
Valor do superávit financeiro apresentado pela Contadoria Geral do Estado do Rio.

Pelo demonstrado no quadro anterior constata-se que o Estado utilizou **97,57%** dos recursos do FUNDEB no exercício de 2015, logo, cumprindo o disposto no artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

VI.2.2.2.9. Movimentação Financeira dos Recursos Recebidos

Os recursos recebidos pela Secretaria de Estado de Educação, provenientes do FUNDEB, estão evidenciados nos extratos bancários da conta do Banco do Brasil nº 58339-1-ERJ-Seeduc-Fundeb, cujo saldo, em 31.12.14, era de R\$32.997.561 (trinta e dois milhões, novecentos e noventa e sete mil, quinhentos e sessenta e um reais).

Durante o exercício, foram recebidos, a título de Participação no FUNDEB, o montante de R\$2.615.380.165 (dois bilhões, seiscentos e quinze milhões, trezentos e oitenta mil, cento e sessenta e cinco reais) e, como Rendimento de Aplicação Financeira, o total de R\$17.837.265 (dezessete milhões, oitocentos e trinta e sete mil, duzentos e sessenta e cinco reais). Os pagamentos realizados no exercício alcançaram o montante de R\$2.331.050.526 (dois bilhões, trezentos e trinta e um milhões, cinquenta mil, quinhentos e vinte e seis reais), conforme indicado no Relatório da Contadoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (Volume 11) e demonstrado a seguir.

Portanto, o valor total disponível em 31.12.2015, constante do Relatório do FUNDEB, era de R\$335.164.465 (trezentos e trinta e cinco milhões, cento e sessenta e quatro mil, quatrocentos e sessenta e cinco reais), conforme se demonstra:

Quadro 236 - Demonstração da Execução Financeira – FUNDEB

R\$1,00	
Descrição	Valor
Saldo Inicial (a)	32.997.561
Receita Orçamentária (b)	2.615.380.165
Aplicações Financeiras (c)	17.837.265
Subtotal (d)=(a)+(b)+(c)	2.666.214.991
Pagamentos (e)	2.331.050.526
Disponibilidade Financeira para 2016 = (d) – (e)	335.164.465

Fonte: SIG / Versão impressa das Contas do Governo de 2015 (Volume 11).

O total de pagamentos refere-se a obrigações do exercício (R\$1.973.722.462) + consignações (R\$347.341.083) + restos a pagar (R\$9.986.981).

O extrato e a conciliação bancária registraram saldo final no montante de R\$335.164.465 (trezentos e trinta e cinco milhões, cento e sessenta e quatro mil, quatrocentos e sessenta e cinco reais), na aplicação financeira "BB Urano 6 CP Auto" (Volume 11), em consonância com o demonstrado no quadro anterior.

VI.2.2.2.10. Execução dos Restos a Pagar - FUNDEB

No exercício de 2015, o saldo inicial de Restos a Pagar do FUNDEB, referentes ao exercício de 2014, era de R\$9.986.991 (nove milhões, novecentos e oitenta e seis mil, novecentos e noventa e um reais). Após a movimentação dos Restos a Pagar Processados ao longo do exercício, o FUNDEB apresentou um saldo de R\$250.367.705 (duzentos e cinquenta milhões, trezentos e sessenta e sete mil, setecentos e cinco reais) em "Estoque a Pagar". Não ocorreram inscrições em Restos a Pagar Não Processados, conforme se demonstra a seguir:

Quadro 237 - Demonstrativo dos Restos a Pagar – FUNDEB

R\$1,00					
Descrição	Saldo em 31.12.14	Inscritos	Cancelados	Pagos	Saldo em 31.12.15
Restos a Pagar Processados	9.986.991	250.367.705	10	9.986.981	250.367.705
Restos a Pagar Não Processados	-	-	-	-	-
Total	9.986.991	250.367.705	10	9.986.981	250.367.705

Fonte: SIG (valores inscritos e saldo, posição 13/2015; valores cancelados e pagos, posição 12/2015) e Volume 11 da versão impressa das Contas do Governo de 2015.

VI.2.2.2.11. Resultado Financeiro - FUNDEB

As disponibilidades financeiras da conta FUNDEB, ao final de 2015, totalizaram R\$335.164.465 (trezentos e trinta e cinco milhões, cento e sessenta e quatro mil, quatrocentos e sessenta e cinco reais), e as obrigações somaram R\$271.116.470 (duzentos e setenta e um milhões, cento e dezesseis mil, quatrocentos e setenta reais), sendo R\$250.367.705 (duzentos e cinquenta milhões, trezentos e sessenta e sete mil, setecentos e cinco reais) de Restos a Pagar e R\$20.748.765 (vinte milhões, setecentos e quarenta e oito mil, setecentos e sessenta e cinco reais) de Consignações, conforme registrado no SIG. Dessa forma, apura-se como Resultado Financeiro de 2015 um superávit de R\$64.047.995 (sessenta e quatro milhões, quarenta e sete mil, novecentos e noventa e cinco reais), conforme apontado no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre⁹⁶ conforme demonstrado a seguir:

Quadro 238 - Resultado Financeiro – FUNDEB		
R\$1,00		
Descrição	Valor	
Disponibilidades financeiras (a)	335.164.465	
Restos a Pagar (b)	250.367.705	
Consignações (c)	20.748.765	
Resultado = (a-b-c)	Superávit	64.047.995

Fonte: SIG.

Assim, considerando um saldo de recursos do FUNDEB a empenhar de R\$64.047.986 (sessenta e quatro milhões, quarenta e sete mil, novecentos e oitenta e seis reais), como apontado no tópico VI.1.5.2.7 deste Relatório, verifica-se a suficiência de recursos financeiros para se proceder ao empenhamento das despesas no exercício de 2016.

Ressalta-se que as Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, relativas ao exercício de 2014, apontou a necessidade de recompor o saldo financeiro da conta FUNDEB, em virtude de insuficiência financeira da conta apuradas em exercícios anteriores no montante de R\$15.614.403 (quinze milhões, seiscentos e quatorze mil, quatrocentos e três reais), conforme análise das Determinações do exercício anterior, Capítulo X.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

⁹⁶ Anexo 5 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Diário Oficial do ERJ, de 28.01.16, fl. 39).

VI.2. 3. Do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB

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, o acompanhamento da 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 o recebimento e a análise das respectivas prestações de contas, com emissão de parecer conclusivo acerca da aplicação desses recursos, com posterior encaminhamento ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social, responsável pela emissão do parecer do FUNDEB, foi composto por Decreto editado em 05 de maio de 2015 (publicado em 06.05.2015), posteriormente modificado pelos Decretos editados em 10 de setembro de 2015 (publicado em 11.09.2015) e 12 de janeiro de 2016 (publicado em 13.01.2016)⁹⁷, conforme documentação constante das presentes Contas do Governo. O mandato dos Conselheiros vigorará até 09.05.2017, estando seu registro regular junto ao FNDE⁹⁸.

O Parecer do Conselho, encaminhado no Volume 11, aprova o Relatório de Desempenho do FUNDEB para o exercício de 2015, *"uma vez que nele está configurada toda a aplicação de recursos do citado exercício no FUNDEB, cujos documentos que deram origem aos dados apresentados foram examinados por este Conselho"*.

⁹⁷ Volume 11.

⁹⁸ Disponível em https://www.fnnde.gov.br/cacs/index.php/lista_conselheiros. Consulta em 13.04.16.

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 e de estudantes, inclusive dos indicados pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas, o que contraria o disposto no art. 24, §1º, c/c art. 27, parágrafo único, da Lei Federal nº 11.494/07.

Neste sentido, registre-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, sendo imprescindível a expressa anuência de seus membros no acompanhamento do Fundo.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

Entendo importante destacar que, em consulta ao volume 11 desta Prestação de Contas do Governo, consta Aprovação do Relatório de Desempenho do FUNDEB, referente ao exercício de 2015, onde são evidenciados os nomes de 24 (vinte e quatro) integrantes do Conselho, mas, apenas 7 (sete) assinaram o Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do Estado do Rio de Janeiro.

Ressalte-se que, nas Contas do Governo de 2014, esta questão também foi salientada, tendo sido determinado à Secretaria de Estado de Educação e ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB que providenciassem a alteração do Regimento Interno do Conselho de modo que, ao menos para aprovação da prestação de contas anual do FUNDEB, o quórum mínimo para deliberação e aprovação fosse equivalente a 2/3 dos seus membros ou suplentes, objetivando um controle social efetivo.

Não obstante as iniciativas adotadas pela Secretaria de Estado de Educação verificou-se nova ocorrência da questão apontada nas Contas do Governo de 2015 e anteriores. Maiores comentários a respeito desse tema serão tecidos no Capítulo X.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

VI.3. Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro – FAPERJ

VI.3.1. Finalidade Institucional

Criada pelo Decreto Estadual nº 3.290/1980, alterado pelo Decreto nº 26.040/2000, a FAPERJ, pessoa jurídica de direito público vinculada à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação, tem por objetivo fomentar a pesquisa, o desenvolvimento da inovação e a formação científica e tecnológica necessárias ao desenvolvimento sociocultural, econômico sustentável e ambiental do Estado, bem como fomentar pesquisas ou estudos em prol da manutenção da vida humana, atendidos os preceitos éticos atinentes à matéria objeto da pesquisa ou do desenvolvimento da inovação, nos termos do art. 2º, caput, da Lei Complementar Estadual nº 102/2002, alterada pelas Leis Complementares nº 114/2006, 123/2008 e 141/2011. No mesmo artigo, parágrafo único, a referida Lei dispõe sobre as finalidades precípua da Fundação, na forma abaixo transcrita:

I - promover, estimular e apoiar o desenvolvimento científico e tecnológico em Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs), parques tecnológicos, incubadoras de empresas e empresas de base tecnológica, Núcleos de Inovação Tecnológica, bem como o inventor independente, sediados no Estado do Rio de Janeiro, de forma consorciada ou não, com ou sem retorno financeiro, por meio de:

- a) programas, projetos e atividades que promovam desenvolvimento individual, institucional ou empresarial;*
- b) criação, reforço e modernização da infraestrutura necessária à capacitação científica e tecnológica;*
- c) intercâmbio e formação de pesquisadores das áreas científica e tecnológica, mediante a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa no País e no exterior;*
- d) aprimoramento, capacitação e atualização de professores e pesquisadores que atuem nas áreas de ciência e tecnologia;*
- e) projetos de pesquisa, modernização e atualização das estruturas curriculares e extracurriculares de ensino, em todos os níveis;*
- f) formação ou atualização de acervos bibliográficos, bancos de dados e meios eletrônicos de armazenamento de transmissão de informações para o desenvolvimento do ensino e da pesquisa;*
- g) divulgação dos resultados das pesquisas e dos produtos, bem como de qualquer outra ação desenvolvida com o apoio da FAPERJ;*
- h) estudos que visem diagnosticar e produzir dados sobre a situação do Estado do Rio de Janeiro, permitindo a identificação das prioridades de ação da FAPERJ;*
- i) projetos e contratos realizados, sob a coordenação direta da FAPERJ, com recursos próprios, doações ou oriundos de contratos e convênios, em consonância com as suas finalidades específicas.*

II - supervisionar, controlar e fiscalizar a aplicação das bolsas e dos auxílios concedidos;

III - assessorar o Governo do Estado, por intermédio da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, na formulação da política estadual de ciência e tecnologia;

IV - captar e gerenciar recursos de qualquer natureza, mediante a celebração de contratos e convênios com entidades nacionais ou internacionais, preferencialmente, por meio do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico - FATEC;

V - gerenciar, administrar e coordenar o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico - FATEC;

VI - manter cadastro atualizado, contendo as informações sobre a concessão dos auxílios e bolsas, inclusive quanto aos seus resultados;

VII - promover e apoiar a publicação e o intercâmbio dos resultados de pesquisas e de produtos desenvolvidos com a ajuda financeira da FAPERJ.

Com vistas a atingir e concretizar tais finalidades, a FAPERJ concede bolsas e auxílios a pesquisadores, profissionais, instituições e empresas do ramo científico e tecnológico, operacionalizando-os por meio dos Programas de Trabalho existentes.

VI.3.2. Fontes de Recursos

A promoção e o incentivo à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à difusão do conhecimento, por parte do Poder Público, estão previstos no art. 331 da Constituição Estadual. O art. 332 do referido diploma determina a destinação à FAPERJ de 2% da Receita Tributária do exercício, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais, podendo, ainda, ocorrer o ingresso de recursos por fontes subsidiárias, tais como doações, legados, receitas decorrentes de lucros apurados na exploração de direitos sobre patentes, receitas operacionais e não operacionais decorrentes de prestação de serviços etc., nos termos do art. 4º, incisos II a VII, da Lei Complementar Estadual nº 102/02.

VI.3.3. Cumprimento do limite constitucional

VI.3.3.1. Apuração da Receita

Para verificação do cumprimento ao limite previsto no art. 332 da Constituição do Estado, no exercício de 2015, faz-se necessária a apuração da Receita Tributária do exercício

nas Fontes de Recurso 00, 01 e 22, que servem como base de cálculo do repasse à FAPERJ, conforme abaixo demonstrado:

Quadro 239 - Receita Tributária

			R\$1,00
Rubrica	Título da Rubrica	FR	Receita Realizada
Receita Tributária			41.160.417.966
1112	Impostos sobre o Patrimônio e a Renda	00	6.137.858.523
1113	Impostos sobre a Produção e a Circulação	00	31.982.750.986
		22	3.018.742.674
1122	Taxas pela Prestação de Serviços	01	21.065.782
Multas e Juros de Mora dos Tributos			551.813.338
1911	Multas e Juros de Mora dos Tributos	00	536.257.103
		01	6.507
		22	15.549.728
Multas e Juros de Dívida Ativa dos Tributos			222.202.176
1913	Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos	00	220.497.486
		01	648.659
		22	1.056.031
Receita de Dívida Ativa dos Tributos			448.678.798
1931	Receita da Dívida Ativa Tributária	00	442.780.975
		01	1.648.976
		22	4.248.848
Total			42.383.112.279

Fonte: SIG.

Após a dedução dos valores relativos às transferências e vinculações constitucionais e legais, de acordo com o disposto na Constituição Estadual, apura-se uma Receita Tributária líquida de R\$32.916,69 milhões, como demonstrado:

Quadro 240 - Receita Tributária Líquida

		R\$1,00
Descrição	Valor	
Receita Tributária (00,01 e 22)	42.383.112.279	
Receita Tributária Transferida aos Municípios (00,01 e 22)	9.466.422.161	
Receita Tributária Líquida para fins de apuração da FAPERJ	32.916.690.118	

Fonte: SIG.

Também deve ser excluído da base de cálculo, para efeito do limite constitucional, o montante mínimo da Receita Líquida de Impostos a ser destinado aos gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Efetuadas as exclusões pertinentes da base de cálculo, demonstra-se, abaixo, o montante mínimo a ser destinado pelo erário estadual à FAPERJ, correspondente a 2% da Receita Tributária Líquida.

Quadro 241 - Cálculo do mínimo a ser aplicado na FAPERJ

R\$1,00

Receitas Consideradas para Fins de Limite Constitucional	Receita Realizada
Receita tributária (A)	42.383.112.279
(-) Receita Tributária Transferida aos Municípios (FR 00,01 e 22)	9.466.422.161
(-) Mínimo constitucional de aplicação em ASPS	3.947.198.423
(-) Mínimo constitucional de aplicação em MDE	8.223.330.048
Base de cálculo FAPERJ (B)	20.746.161.646
Mínimo constitucional (2% de B)	414.923.233

Fonte: SIG.

VI.3.3.2. Execução da Despesa

A execução orçamentária da FAPERJ, nas funções "Ciência e Tecnologia" (56,27%) e "Educação" (43,73%), atingiu em 2015 a importância de R\$414,92 milhões, conforme discriminado a seguir, por grupo de despesa:

Quadro 242 - Despesa Liquidada

R\$1,00

Descrição	Valor Liquidado
Despesa corrente (a)	301.449.005
Pessoal e encargos	7.533.164
Outras despesas	293.915.841
Despesa de capital (b)	113.474.228
Investimentos	113.474.228
Inversões Financeiras	-
Total (a+b)	414.923.233

Fonte: SIG.

VI.3.3.3. Resultado da Execução Orçamentária

Apresenta-se, no quadro abaixo, o Resultado Orçamentário da FAPERJ, com vistas à verificação da aplicação dos valores arrecadados:

Quadro 243 - Resultado da execução orçamentária

R\$ 1,00	
Execução Orçamentária	Valor
Receita arrecadada	414.923.233
Despesa liquidada	414.923.233
Resultado orçamentário	0
% Despesa liquidada/ receita arrecadada	100,00%
Despesa empenhada (a)	414.923.233
Despesa liquidada (b)	414.923.233
Despesa Paga (c)	143.485.787
Inscrição de RPNP (a-b)	0
Inscrição de RPP (b-c)	271.437.446

Fonte: SIG; e Volume 1 – Relatório da AGE, fl. 193

Confrontando o valor mínimo a ser repassado e o demonstrativo da Execução Orçamentária, conclui-se que o Estado do Rio de Janeiro **atendeu** ao limite constitucional, atingindo **2%** da Receita Tributária apurada como base de cálculo, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 244 - Demonstrativo da aplicação do limite constitucional

R\$1,00	
Descrição	
Base de cálculo	20.746.161.646
Valor mínimo a aplicar (2%)	414.923.233
Valor destinado à FAPERJ	414.923.233
Percentual do valor aplicado pela FAPERJ	2,00%
Valor aplicado a maior	-

Fonte: SIG.

VI.3.4. Cálculo do Limite Legal das Despesas Administrativas da FAPERJ

O art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 102/02 estabelece que a FAPERJ não poderá gastar mais de 5% de seu orçamento com despesas administrativas, incluídas as de

pessoal. No que tange ao limite previsto, verifica-se, da análise dos dados apresentados, que houve atendimento ao preceito legal, como demonstrado:

Quadro 245 - Gastos com despesas administrativas

R\$1,00

Programa	Código Proj./Ativ.	Projeto/Atividade	Despesa liquidada
Gestão Administrativa	2010	Prest Serv entre Órg Est/ Aquis Comb e Lubrif	25.438
	2016	Manut Ativid Operacionais / Administrativas	1.848.518
	2467	Despesas Obrigatórias	29.072
	2660	Pessoal e Encargos Sociais	7.734.418
	8021	Pagamento Despesas Serviços Utilidade Pública	1.994.408
Total com despesas administrativas da FAPERJ			11.631.854
Total das Despesas da FAPERJ			414.923.233
Percentual de gastos com despesas administrativas da FAPERJ			2,80%

Fonte: SIG.

VI.3.5. Disponibilidades a Receber

Em consulta ao SIAFEM – Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios, verifica-se a existência de saldo, de aproximadamente, R\$934 milhões na conta contábil “7.9.9.9.12.01 - Créditos a Receber - art. 332 da Constituição Estadual”, com valores remanescentes desde 1997, na forma abaixo discriminada.

Quadro 246 - Disponibilidades a receber

R\$1,00

	Saldo anterior	Insc.	Pagto	Canc.	Estorno	Saldo final
199742498675000152	57.299.393	-	4.385.942	-	-	52.913.451
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	-	-	-	-	-	-
201442498675000152	93.320.769	-	94.677.139	-	1.356.369	-
201542498675000152	-	415.111.214	143.673.774	-	-	271.437.441
Total	760.525.282	415.111.214	242.736.854	-	1.356.369	934.256.011

Fonte: SIAFEM.

A configuração do saldo desta conta tem origem na prática adotada, reiteradamente, pelo Estado do Rio de Janeiro, no que tange à disponibilização de recursos orçamentários à

FAPERJ, com base na legislação pertinente, sem que, contudo, o montante devido seja efetivamente repassado.

Essa situação já foi objeto de Ressalva nas Contas relativas ao período de 2007 a 2014, resultando em Determinações para que a Secretaria de Estado de Fazenda e a Contadoria Geral do Estado adotassem medidas cabíveis, a fim de disponibilizar à FAPERJ os recursos registrados na conta contábil 1.9.9.3.2.01.00 até 2012 e, no exercício de 2013, reclassificados na conta contábil 7.9.9.9.9.12.01, como "Créditos a receber", para atendimento ao disposto no art. 332 da Constituição Estadual. Cabe ressaltar que o saldo desta última conta contábil foi transferido para a conta 7.9.9.1.1.22.01, no exercício de 2016.⁹⁹

Em que pese o parecer da douta Procuradoria Geral do Estado, exarado no processo E04/009315/2012, no sentido de que os valores componentes da conta "Créditos a receber" não poderiam mais ser repassados, em virtude do advento da prescrição, tal entendimento não merece acolhida, uma vez que desde 2007 este Tribunal tem determinado que tais créditos sejam efetivamente disponibilizados à FAPERJ, à qual estão legalmente vinculados. Observa-se, também, que o saldo da referida conta não é composto inteiramente por recursos possivelmente abarcados pela prescrição, caso ocorresse, e que nem mesmo estes valores foram repassados.

Cumprе destacar o fato de que as despesas liquidadas que foram canceladas nos exercícios seguintes, advindas de recursos destinados à FAPERJ, não se concretizaram como ações de promoção e incentivo à pesquisa e à capacitação científica e tecnológica, continuando tais recursos vinculados à Fundação, deles não se podendo fazer uso diverso ao previsto.

Observa-se, ainda, que, nos últimos cinco anos os cancelamentos de Restos a Pagar Processados alcançaram o montante de cerca de R\$1,72 milhões, como abaixo discriminado:

⁹⁹ Alteração de conta contábil devido à adequação do Plano de Contas do Estado do Rio de Janeiro ao Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP Estendido, divulgado pela STN, constante do Anexo III da IPC 00, de 1º de setembro de 2014.

Quadro 247 - Cancelamentos de RPP

Exercício do RP	Exercício do cancelamento					R\$1,00
	2011	2012	2013	2014	2015	Total
2006	1.278.997	-	-	-	-	1.278.997
2007	-	50.543	-	-	-	50.543
2008	-	-	115.609	-	-	115.609
2009	3.499	-	-	157.414	-	160.913
2010	32.939	-	-	-	33.500	66.439
2011	-	8.797	-	-	-	8.797
2012	-	-	35.000	-	-	35.000
2013	-	-	-	-	-	-
2014	-	-	-	-	-	-
Total	1.315.434	59.340	150.609	157.414	33.500	1.716.297

Fonte: SIG.

Diante dos fatos apontados, a metodologia de cálculo do cumprimento do limite constitucional deve ser ajustada, para a Execução Orçamentária do próximo exercício, com a adequação do Governo do Estado do Rio de Janeiro, nos seus controles e relatórios gerenciais de acompanhamento. Tal ajuste consiste na exclusão do montante de Restos a Pagar Processados cancelados dos valores das despesas a serem utilizados na apuração, conforme a metodologia de cálculo do cumprimento do limite de aplicação no FECAM, descrito no tópico VI.6.

Estes fatos serão objeto de Ressalvas e Determinações na conclusão deste Relatório.

VI.3.6. Proposta de Emenda Constitucional nº 19/2016

Cabe mencionar que tramita na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro - ALERJ a Proposta de Emenda Constitucional n.º 19/16, de iniciativa do Poder Executivo, que prevê a redução à metade, até 31 de dezembro de 2018, do percentual destinado à FAPERJ, de 2% para 1%, previsto no art. 332 da Constituição do Estado, sob a justificativa de flexibilizar a alocação de recursos orçamentários, diante do atual cenário econômico-financeiro pelo qual passa o Estado do Rio de Janeiro.

Caso tal proposta seja aprovada pela ALERJ, os cálculos para a avaliação do cumprimento do limite constitucional serão alterados, nas próximas Contas de Gestão,

mantendo-se, contudo, inalterados os valores devidos pelo Estado à FAPERJ, apurados nos exercícios anteriores, como obrigações constitucionais a serem cumpridas.

VI.4. Saúde

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

A Saúde, como direito social insculpido no artigo 6º da Constituição Federal, depende de ações efetivas e positivas do Governo, promovidas e incentivadas com a colaboração de todos, visando à sua plena realização.

Os níveis de Saúde da população expressam a organização social e econômica de um país. Objetivando tal propósito, o artigo 196 da Constituição Federal determina:

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

Nesse sentido, a Emenda Constitucional n º 29, de 13 de janeiro de 2000, estabeleceu percentuais mínimos da receita de impostos a serem aplicados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

A vinculação constitucional da receita orçamentária dos entes públicos, para gastos obrigatórios em Ações e Serviços Públicos de Saúde, trouxe importante inovação e representa um grande avanço no que se refere às garantias materiais do direito do cidadão à saúde, a exemplo do que já ocorre com a Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino, que tem recursos assegurados desde a Constituição Federal de 1934.

Entretanto, o texto da Emenda Constitucional nº 29, de 13.01.2000, não forneceu a abrangência do conceito sobre o que são Ações e Serviços Públicos de Saúde, definindo que caberia à Lei Complementar a sua regulamentação, estabelecendo normas de

fiscalização, avaliação e controle das despesas com essas Ações nas esferas Federal, Estadual e Municipal para o cumprimento do dispositivo constitucional. Assim, enquanto não regulamentada por Lei Complementar, a referida Emenda Constitucional exigiu, nesses doze anos, por parte dos Gestores, Conselhos de Saúde, do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas, a sua conjugação com outros dispositivos legais, buscando maiores detalhes conceituais e operacionais, objetivando a sua perfeita aplicabilidade e eficácia.

VI.4.1. Lei Complementar Federal nº 141/2012

Em 13 de janeiro de 2012, em atendimento ao § 3º, artigo 198 da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, foi editada a Lei Complementar Federal nº 141, regulamentando e estabelecendo conceito e normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, para o cumprimento do dispositivo constitucional.

A regulamentação do § 3º do art. 198 da Constituição Federal, materializada pela Lei Complementar Federal 141, de 13.01.2012, estabeleceu os seguintes aspectos relacionados à gestão dos recursos da Saúde:

- I** – o valor mínimo e normas de cálculo do montante mínimo a ser aplicado, anualmente, em Ações e Serviços Públicos de Saúde;
- II** – percentuais mínimos do produto da arrecadação de impostos a serem aplicados anualmente pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em ações e serviços públicos de saúde;
- III** – critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados aos seus respectivos Municípios, visando à progressiva redução das disparidades regionais;
- IV** – normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.

VI.4.2. Gastos Obrigatórios pelo Ente Público – Estados e Municípios

Com o objetivo de cumprir o dever do Estado, em atendimento ao § 3º, artigo 198 da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 29, de 13.9.2000, a Lei Complementar Federal nº 141/12 estabelece que os Estados apliquem, **pelo menos**, 12% (doze por cento) das suas Receitas de Impostos e Transferências da cota-parte de Impostos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, e os Municípios, **pelo menos**, 15% (quinze por cento).

É oportuno destacar, ainda, que a Lei Complementar Federal nº 141, de 2012, em seu artigo 11, assim dispõe:

Art. 11. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão observar o disposto nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas sempre que os percentuais nelas estabelecidos forem superiores aos fixados nesta Lei Complementar para aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

VI.4.3. Receitas que Compõem a Base de Cálculo dos Recursos Destinados a Ações e Serviços Públicos de Saúde

Estado: O produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que trata o art. 157, a alínea "a" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

Municípios: O produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea "b" do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

O artigo 9º da Lei Complementar Federal nº 141, de 2012, definiu que a base de cálculo deve ser acrescida de qualquer "**compensação financeira**" proveniente de impostos e transferências constitucionais, bem como da Dívida Ativa e dos juros e multas decorrentes de impostos atrasados.

Dessa forma, conceituados estudiosos entendem que a base de cálculo para aplicação em Saúde passa a abranger, também, os recursos compensatórios da Lei Kandir (Lei Federal nº 87, de 1996) bem como o percentual de 1% (um por cento) do Fundo de Participação dos Municípios - FPM recebido, adicionalmente, em dezembro de cada exercício (art. 159, I, "d" da CF) e, ainda, auxílios semelhantes aos obtidos em 2009, pelos Municípios em face da queda na arrecadação do FPM (MP nº 462, de 2009).

VI.4.4. Ações e Serviços Públicos de Saúde

Inúmeras são as Ações e Serviços Públicos de Saúde que envolvem gastos com serviços assistenciais e atividades preventivas, cabendo às Secretarias ou Departamentos de Saúde, em consonância com os respectivos Conselhos de Saúde, definir, ainda na elaboração da proposta orçamentária, as prioridades de acordo com as necessidades regional ou local.

A transparência e a visibilidade serão asseguradas mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante o processo e discussão do plano de saúde.

Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 141, de 2012, são consideradas como despesas com 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 Federal 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 econômicas, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.

VI.4.4.1. Despesas que podem e as que não podem ser consideradas como Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde

Tal qual faz a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional – LDB (artigos 70 e 71), em consulta à Lei Complementar Federal nº 141/2012, verifica-se, nos artigos 3º e 4º, as despesas que podem e as que não podem ser consideradas como Ações e Serviços Públicos de Saúde:

O art. 3º identifica, um a um, os gastos **que podem** ser considerados em Saúde:

Art. 3º Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a:

I - vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;

II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;

III - capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);

IV - desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;

V - produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;

VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;

VII - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;

VIII - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;

IX - investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;

X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;

XI - ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e

XII - gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.

Conforme observado, grande parte das despesas com Saneamento Básico não podem ser inseridas em gastos em Saúde, sendo consideradas, apenas, as que tenham a ver: **a)** com atuação em domicílios e pequenas comunidades, com devida aprovação do Conselho local de Saúde; **b)** com atuação em comunidades quilombolas e, **c)** o controle de vetores de doenças. Os incisos V e VII do artigo 4º tratado a seguir afasta, de forma cristalina, as despesas habituais de saneamento e meio ambiente.

O art. 4º identifica, também, um a um, todos os gastos que **não podem** ser considerados em Saúde:

*Art. 4º **Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:***

I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde;

II - pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à referida área;

III - assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal;

IV - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3º;

V - saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade;

VI - limpeza urbana e remoção de resíduos;

VII - preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais;

VIII - ações de assistência social;

IX - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde; e

X - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde.

Deve ser observado que é vital a caracterização do gasto típico de Saúde, tendo em vista que vários Entes federados vinham incluindo despesas com restaurantes populares,

programas sociais como bolsa-família, todas as ações de saneamento básico, merenda escolar, planos de saúde para servidores públicos, despesas com inativos, entre tantas outras que, estrito senso, não se coadunam com políticas públicas de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito, conforme previsto no art. 2º da Lei Complementar nº 141/2012.

Dessa forma, se embutidos nos demonstrativos contábeis das Prestações de Contas do Governo dos entes jurisdicionados, devem ser glosados da verificação da aplicação mínima em Saúde, os seguintes gastos:

- Pagamento de Inativos e Pensionistas referentes a pessoal egresso da Saúde, tendo em vista que esses pagamentos não representam a efetiva Ação e Serviços Públicos de Saúde, na Função "Saúde" e sim da Função "Previdência".
- Pagamento de servidores, mesmo que médicos, dentistas e enfermeiros, que, no momento, atuam em outras atividades que não aquelas voltadas à política de saúde à toda população;
- Planos de saúde destinados a servidores públicos, os chamados planos fechados, visto que contrariam a universalidade dita no art. 196 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei Complementar nº 141/2012;
- Merenda escolar e outros programas **locais** de alimentação;
- Saneamento Básico e Preservação do Meio Ambiente;
- Limpeza urbana e coleta de lixo;
- Ações de Assistência Social - programa de distribuição de alimentos à população carente;
- Obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar a rede de saúde - pavimentação e iluminação em frente a hospitais e postos de saúde, etc.;
- Ações bancadas por dinheiros não oriundos de impostos, ou seja, os recursos adicionais da Saúde Pública - Piso de Atenção Básica,

Remuneração de Serviços Produzidos; Multa da Vigilância Sanitária;
Rendimentos de aplicações financeiras; Operações de Crédito.

VI.4.4.2. Admissibilidade de Pagamento: Serviços da Dívida e Previdência

Nas despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde podem ser computados os pagamentos de Serviços da Dívida desde que os recursos sejam destinados, obrigatoriamente, à Saúde e os pagamentos sejam efetuados com receitas a ela vinculadas.

Para verificação do percentual obrigatório de gastos em Saúde, serão considerados, apenas, as amortizações e juros pagos dentro do exercício e comparadas com as receitas de impostos daquele mesmo exercício. Não será considerada a Despesa custeada com receita proveniente de Operações de Crédito, que se computada, será considerada em duplicidade no cálculo.

Assim, os Órgãos de Controle devem ter especial atenção na verificação dos recursos aplicados, identificando as despesas que foram pagas com recursos transferidos ao Fundo, tendo origem em impostos e aquelas decorrentes de Dívidas Contratadas.

Da mesma forma, podem ser consideradas nas despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, as contribuições previdenciárias realizadas pelo Estado e Municípios incidentes sobre valores pagos no exercício aos profissionais em efetivo exercício em ação de saúde. Não se incluem parcelamentos de dívidas de exercícios anteriores.

VI.4.5. Base de Cálculo da Aplicação de Recursos Aplicados em Saúde

Para o cálculo da aplicação de recursos mínimos em Saúde, deve ser considerado o procedimento previsto no artigo 24 da Lei Complementar Federal nº 141/2012, a saber:

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

I - as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

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

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

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

§ 3º Nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, serão consideradas para fins de apuração dos percentuais mínimos fixados nesta Lei Complementar as despesas incorridas no período referentes à amortização e aos respectivos encargos financeiros decorrentes de operações de crédito contratadas a partir de 1º de janeiro de 2000, visando ao financiamento de ações e serviços públicos de saúde.

§ 4º Não serão consideradas para fins de apuração dos mínimos constitucionais definidos nesta Lei Complementar as ações e serviços públicos de saúde referidos no art. 3º:

I - na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, referentes a despesas custeadas com receitas provenientes de operações de crédito contratadas para essa finalidade ou quaisquer outros recursos não considerados na base de cálculo da receita, nos casos previstos nos arts. 6º e 7º;

Os Órgãos de Controle devem fiscalizar a legalidade das despesas inscritas em Restos a Pagar de modo a impedir a ocorrência de empenhos, apenas, para demonstrar o cumprimento do percentual mínimo constitucional. Identificada a prática desse procedimento ilegal, estarão o(s) responsável(is), – Gestor, Controle Interno, Contabilidade, etc. –, passíveis de penalidades, inclusive ao impedimento do exercício da Função Pública.

Deve ser acrescentado, quanto ao previsto nos §§ 1º e 2º do art. 24, anteriormente reproduzido, que a disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar de um exercício, quando utilizada em outro que não aquele a que se refere (competência), não será considerada na apuração dos gastos mínimos em Saúde do exercício seguinte.

É oportuno destacar o artigo 27 da Lei Complementar nº 141, de 2012:

Art. 27. Quando os órgãos de controle interno do ente beneficiário, do ente transferidor ou o Ministério da Saúde detectarem que os recursos previstos no inciso II

do § 3º do art. 198 da Constituição Federal estão sendo utilizados em ações e serviços diversos dos previstos no art. 3º desta Lei Complementar, ou em objeto de saúde diverso do originalmente pactuado, darão ciência ao **Tribunal de Contas** e ao **Ministério Público** competentes, de acordo com a origem do recurso, com vistas:

I - à adoção das providências legais, no sentido de determinar a imediata devolução dos referidos recursos ao Fundo de Saúde do ente da Federação beneficiário, devidamente atualizados por índice oficial adotado pelo ente transferidor, visando ao cumprimento do objetivo do repasse;

II - à responsabilização nas esferas competentes.

VI.4.6. Exclusão dos Gastos Realizados com Recursos Recebidos de Outras Fontes de Recursos

Para verificação do cumprimento do percentual mínimo constitucional, é necessária a **exclusão** de alguns gastos registrados na Função Saúde que, embora se destinem à Ações e Serviços Públicos de Saúde, não tem origem na receita de impostos do Ente beneficiário das transferências e, sim, nas receitas de impostos do Ente que efetuou as transferências, ingressando nos cofres Estaduais e/ou Municipais como fontes específicas para atendimento de:

- ❖ **Custeio da Assistência Hospitalar e Ambulatorial**
- ❖ **Custeio das Ações de Vigilância Sanitária; e**
- ❖ **Custeio das Ações de Epidemiologia e de Controle de Doenças.**

São elas, entre outras:

VI.4.6.1. Transferência Regular e Automática Fundo a Fundo

Consiste na transferência de valores diretamente do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos Estaduais e Municipais, independente de convênio ou instrumento congênere, segundo condições estabelecidas nas Normas Operacionais Básicas do SUS.

VI.4.6.2. Remuneração Transitória por Serviços Produzidos

Programa Desconcentrado de Ações de Vigilância Sanitária

Consiste no pagamento direto às Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde pela prestação de serviços relacionados às ações de competência exclusiva da Secretaria de Vigilância Sanitária/Ministério da Saúde, contra apresentação de demonstrativo de atividades realizadas pelas Secretarias Estaduais de Saúde ao Ministério da Saúde.

Ações de Média e Alta Complexidade em Vigilância Sanitária

Consiste no pagamento direto às Secretarias Estaduais e Municipais, para execução de ações de média e alta complexidade de competência estadual e municipal contra a apresentação de demonstrativo de atividades realizadas ao Ministério da Saúde.

VI.4.6.3. Remuneração por Serviços Produzidos

Consiste no pagamento direto aos prestadores estatais ou privados, contratados ou conveniados, contra a apresentação de faturas, referentes a serviços realizados, conforme programação e mediante prévia autorização do gestor do SUS, segundo valores fixados em tabelas editadas pelo órgão competente do Ministério da Saúde.

VI.4.6.4. Transferência por Convênio

Consiste na transferência de recursos do órgão específico do Ministério da Saúde (FNS/MS), por intermédio do Fundo Nacional de Saúde, mediante programação e critérios discutidos e aprovados para:

- estímulo às atividades de epidemiologia e controle de doenças;
- custeio de operações especiais em epidemiologia e controle de doenças;
- financiamento de projetos de cooperação técnico-científica na área de epidemiologia e controle de doenças.

Enfim, devem ser excluídos do cálculo do percentual de gastos mínimos obrigatórios em Saúde todas as aplicações realizadas com recursos cuja origem não seja a de impostos próprios arrecadados e transferidos por mandamento constitucional. Aqueles que ingressarem com destinação específica para a Saúde não são igualmente computados, pois foram considerados no Ente que transferiu os recursos (da União aos Estados e Municípios e dos Estados aos respectivos Municípios), pois, também ele está obrigado a aplicar recursos em Saúde, com origem nos seus impostos. Portanto, se computados nos gastos do Ente que recebeu os recursos, ocorrerá uma duplicidade de cálculo.

VI.4.7. Recursos do FUNDEB

A Lei Complementar nº 141, de 2012, não deixa qualquer dúvida de que a parcela de 20% (vinte por cento) retida de impostos para formação do FUNDEB compõe, sim, a base de cálculo dos gastos com Saúde, conforme de depreende do artigo 29 reproduzido a seguir:

“Art. 29. É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios excluir da base de cálculo das receitas de que trata esta Lei Complementar quaisquer parcelas de impostos ou transferências constitucionais vinculadas a fundos ou despesas, por ocasião da apuração do percentual ou montante mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde.” Grifei.

Assim, a Contabilidade deve registrar as receitas que sofrem retenção, pelo valor correspondente a 100% e não pelo valor líquido, correspondente a 80%, que entra nos cofres públicos. A forma sugerida para contabilização das receitas não é fundamental apenas para apuração do resultado entre a retenção compulsória ao FUNDEB e o que retornou com a distribuição desses recursos e para apuração dos gastos com saúde, mas, também, para apuração do cálculo do limite das despesas do Legislativo; dos gastos mínimos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e dos gastos máximos em despesas com pessoal.

VI.4.8. Não Aplicação dos Percentuais Mínimos em Saúde

Os Estados e Municípios, sob as condições prescritas no art. 26 da Lei Complementar Federal nº 141/2012, estão sujeitos à restrição nas transferências constitucionais de impostos e ao bloqueio de transferências voluntárias previstas na Lei de Responsabilidade

Fiscal, caso não sejam aplicados os percentuais mínimos em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

A Constituição Federal, em seu art. 34, inciso VII, prevê a intervenção da União no Estado e, da mesma forma, em seu art. 35, inciso III, prevê a intervenção do Estado no Município, caso não seja aplicado o percentual mínimo em Saúde.

Tem-se, ainda, o art. 1º, I, "g", da Lei Complementar 64, de 1990, com a alteração da Lei da Ficha Limpa (L.C. nº 135, de 04.06.2010), para o caso de possível Parecer Técnico, emitido pelo Tribunal de Contas, Contrário à Aprovação das Contas que, confirmado pelo Legislativo, sujeita o Chefe do Poder Executivo à inelegibilidade. Neste caso, independentemente do julgamento político por parte do Legislativo – que pode acompanhar ou não, o parecer técnico emitido – o procedimento adotado por este Tribunal de Contas tem sido o de dar conhecimento ao Ministério Público Estadual da(s) irregularidade(s), para adoção de providências penais cabíveis.

Deve ser observado que, além das penalidades e sanções legais cabíveis, na hipótese de descumprimento do gasto mínimo com Ações e Serviços Públicos de Saúde em um determinado exercício, está o Gestor obrigado a proceder a complementação do faltante no exercício seguinte, sem prejuízo da aplicação do mínimo correspondente ao exercício.

VI.4.9. Fundo Especial de Saúde

Determina o § 3º do artigo 7º da Emenda Constitucional nº 29, de 13.09.2000, que os recursos dos Estados e dos Municípios destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde e os recursos transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde – Fundo Especial.

Portanto, não somente os recursos recebidos como repasses do SUS serão aplicados por meio de um Fundo Especial, mas, também, aqueles com origem na receita de impostos próprios arrecadados e os impostos transferidos por mandamento constitucional.

A Lei Federal nº 4.320/64, em seus artigos 71 a 74, trata, especificamente, de procedimentos quanto aos Fundos Especiais.

VI.4.9.1. Orçamento - Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo

Através de dotação própria consignada no orçamento geral do órgão ou entidade ou através de créditos adicionais, os Fundos Especiais deverão ter planos de aplicação das receitas a eles vinculadas, como forma de dar conhecimento do que se pretende realizar e dos objetivos a serem alcançados, bem como possibilitar as atividades de acompanhamento, controle e avaliação da execução.

O orçamento do Fundo de Saúde, após discussão prévia, inclusive com participação popular em Audiência Pública, para definir a alocação de recursos, deverá ser deliberado pelo Conselho de Saúde, que é o responsável pela definição das políticas de Ações e Serviços Públicos de Saúde.

VI.4.9.2. Movimentação Financeira dos Fundos

O repasse de recursos financeiros ao Fundo de Saúde é efetuado mediante simples transferência financeira de tesouraria, da conta central para a conta vinculada do Fundo, dispensando a emissão de empenho, que apenas será necessário quando o Fundo efetivamente realizar despesas.

VI.4.9.3. Conta Corrente Bancária

Para transparência no cumprimento da Lei Complementar Federal nº 141, de 2012, é necessário que o Fundo proceda à abertura de conta corrente em agência bancária, independente das já utilizadas para movimentação dos recursos do Sistema Único de Saúde - SUS, a fim de recepcionar a receita própria com origem em percentual calculado sobre os impostos – arrecadados e transferidos - referidos na Lei Complementar Federal.

VI.4.9.4. Transferência de Recursos do Fundo para o Exercício Seguinte

No que diz respeito à transferência para o exercício seguinte de saldos evidenciados em Balanço Patrimonial dos Fundos, a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, regulamentada pela Lei Complementar Federal nº 141, de 2012, determinou que os Estados e Municípios aplicarão, **anualmente**, em Ações e Serviços Públicos de Saúde, recursos mínimos derivados de aplicação de percentuais calculados sobre a arrecadação dos seus impostos e dos recursos das transferências constitucionais de impostos realizados dentro daquele mesmo exercício.

Portanto, não basta disponibilizar recursos financeiros ao Fundo de Saúde apenas para atender ao percentual estabelecido na Lei Complementar Federal nº 141, de 2012 e ao final do exercício apurar resultados financeiros positivos, transferindo-os para o exercício seguinte, descumprindo o percentual mínimo de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde. É necessária a efetiva aplicação dos recursos dentro do mesmo exercício.

Cumprido o percentual mínimo com origem na arrecadação de seus impostos e dos recursos das transferências constitucionais de impostos efetivadas no exercício, se apurado resultado financeiro positivo ao final do exercício, poderá esse ser transferido para o exercício subsequente.

É oportuno destacar o disposto no artigo 35 da Lei Federal nº 4.320/64, determinando que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas, ou seja, o saldo financeiro transferido não será computado nas receitas do exercício seguinte, uma vez que já foram consideradas no exercício anterior.

Portanto, apurado resultado financeiro positivo que supere o valor dos Restos a Pagar, esse saldo não será computado no percentual do exercício seguinte, já que sua origem foi de impostos arrecadados e transferidos no exercício anterior.

Conforme abordado anteriormente, na base de cálculo da aplicação em Saúde será considerada a arrecadação dos seus impostos e dos recursos das transferências constitucionais de impostos realizados de 1º de janeiro a 31 de dezembro, não havendo

previsão legal sobre aqueles que ingressarem nos últimos dias do exercício, a exemplo do que fez a lei que criou o FUNDEB – Lei Federal nº 11.494, de 1997. Portanto, deve o Gestor ficar atento e considerar uma margem de segurança na base de cálculos para tal possibilidade.

VI.4.9.5. Receitas Financeiras sobre Saldo Aplicado

As receitas provenientes das aplicações do saldo da conta em operações financeiras, à conta especial do Fundo, devem ser aplicadas em Ações e Serviços Públicos de Saúde. Porém, não integram a base de cálculo dos Gastos em Saúde, tendo em vista que não são receitas de impostos arrecadados e transferidos.

VI.4.10. Prestação de Contas

O Município, através da Secretaria ou Departamento de Saúde, Gestor do Fundo, apresentará, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, em audiência pública na Câmara de Vereadores, relatório detalhado das Ações e Serviços Públicos de Saúde, demonstrando o montante e a Fonte de Recursos aplicados pelo Município, compreendendo aí as receitas de impostos previstos na Emenda Constitucional nº 29 e na Lei Complementar Federal nº 141, de 2012, e os recebidos da União, através do Sistema Único de Saúde - SUS

Da mesma forma, conforme previsto no artigo 12 da Lei Federal nº 8689/93, o Gestor do Fundo apresentará relatório ao Conselho Municipal de Saúde, a cada três meses, e, até 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 Complementar Federal nº 141/2012.

Idêntico procedimento deve ser adotado pelo Estado, através da Secretaria de Estado de Saúde, que apresentará relatório ao Conselho Estadual de Saúde e, em audiência pública, à Assembleia Legislativa.

VI.4.11. Fiscalização

Os recursos destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde, bem como a sua aplicação, serão acompanhados e fiscalizados pelos respectivos Conselhos de Saúde – Estadual e Municipal -, pelas Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores e pelos Tribunais de Contas.

VI.4.11.1. Conselhos de Saúde

A Constituição Federal de 1988 por meio de seus dispositivos (art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206, VI, art. 227, § 7º) incorporou o controle social que visa à participação da comunidade na gestão das políticas públicas, de forma a avaliar seus objetivos, processos e resultados, principalmente no que se refere aos setores de Educação e Saúde.

O Ministério da Saúde estimulou a criação de mecanismos de controle social, na forma de conselhos representativos, reconhecendo a participação da sociedade no planejamento, acompanhamento e verificação das ações públicas de saúde. Hoje, o conceito de controle social vincula-se, principalmente, à participação popular em nível municipal, por ser a esfera pública mais próxima dos problemas enfrentados pela comunidade.

Com base na legislação já existente, pode-se definir um Conselho de Saúde como o órgão ou instância colegiada, de caráter permanente e deliberativo, em cada esfera de governo, integrante da estrutura básica da Secretaria ou Departamento de Saúde dos Estados e Municípios, com composição, organização e competência fixadas em lei. O Conselho consubstancia a participação da sociedade organizada na administração do Sistema de Saúde, propiciando o controle social desse sistema.

VI.4.11.1.1. Competência dos Conselhos de Saúde

Os Conselhos de Saúde, que têm competências definidas em leis federais e complementadas pelas legislações estaduais e municipais, poderão ainda:

- atuar na formulação e controle da execução da política de saúde, incluídos seus aspectos econômicos, financeiros e de gerência técnico-administrativa;
- estabelecer estratégias e mecanismos de coordenação e gestão do SUS, articulando-se com os demais colegiados em nível nacional, estadual e municipal;
- traçar diretrizes de elaboração e aprovar os planos de saúde, adequando-os às diversas realidades epidemiológicas e à capacidade organizacional dos serviços;
- propor a adoção de critérios que definam qualidade e melhor resolutividade, verificando o processo de incorporação dos avanços científicos e tecnológicos na área;
- propor medidas para o aperfeiçoamento da organização e do funcionamento do Sistema Único de Saúde - SUS;
- examinar propostas e denúncias, responder a consultas sobre assuntos pertinentes a Ações e Serviços de Saúde, bem como apreciar recursos a respeito de deliberações do Colegiado;
- fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento das Ações e Serviços de Saúde;
- propor a convocação e estruturar a comissão organizadora das Conferências Estaduais e Municipais de Saúde;
- fiscalizar a movimentação de recursos repassados à Secretaria de Saúde e/ou ao Fundo de Saúde;
- estimular a participação comunitária no controle da administração do Sistema de Saúde;
- propor critérios para a programação e para as execuções financeira e orçamentária dos Fundos de Saúde, acompanhando a movimentação e destinação de recursos;
- estabelecer critérios e diretrizes quanto à localização e ao tipo de unidades prestadoras de serviços de saúde públicos e privados, no âmbito do SUS;
- elaborar o Regimento Interno do Conselho e suas normas de funcionamento;

- estimular, apoiar ou promover estudos e pesquisas sobre assuntos e temas na área de saúde de interesse para o desenvolvimento do Sistema Único de Saúde;
- outras atribuições estabelecidas pela Lei Orgânica da Saúde e em Conferência Nacional de Saúde.

VI.4.11.2. Tribunal de Contas

Embora os textos legais definam o que são Ações e Serviços Públicos de Saúde, a sua perfeita eficácia depende de como os agentes públicos estimarão a origem dos recursos e como decidirão em quais programas irão aplicá-los, não se incluindo entre as competências do Tribunal de Contas a definição de políticas do emprego do dinheiro público, sendo esta atribuição exclusiva do administrador, que as define de acordo com as necessidades regional ou local.

Entretanto, é competência do Tribunal de Contas, entre outras, à luz da legislação, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de todas as unidades dos Poderes do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário e, ainda, do Ministério Público –, e dos Municípios – Executivo, Legislativo –, competindo-lhe, ainda, **julgar as contas** dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos das referidas unidades e das entidades da Administração Indireta, incluídas as Fundações e Sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, os Fundos e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, podendo, inclusive, determinar, a qualquer momento, a Tomada de Contas dos administradores e responsáveis e aplicar-lhes sanções.

Com a Lei Complementar Federal nº 141, de 2012, coube aos Tribunais de Contas uma função de extrema relevância na verificação do cumprimento das Ações de Serviços Públicos de Saúde, sendo-lhes atribuídas competências em diversos artigos da referida Lei Complementar.

O artigo 39 da Lei Complementar Federal n.º 141/12 prevê 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.

VI.4.12. Análise da Aplicação dos Recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, em 2015

VI.4.12.1. Base de Cálculo sobre a qual Deve Incidir o Percentual Aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde

As receitas de impostos que compõem a base de cálculo para a apuração do percentual mínimo de **12%** dos gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde pelo Estado são aquelas definidas nos arts. 6º, 9º e 10, todos da Lei Complementar Federal nº 141/12.

Em 2015, a Receita desses impostos efetivamente arrecadada pelo Estado do Rio de Janeiro atingiu o montante de R\$34.688.717.366 (trinta e quatro bilhões, seiscentos e oitenta e oito milhões, setecentos e dezessete mil, trezentos e sessenta e seis reais), conforme evidenciado a seguir:

Quadro 248 - Receitas para apuração da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

R\$1,00			
Receitas para apuração da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	Previsão inicial	Previsão atualizada	Receitas realizadas
Receita de Impostos líquida¹⁰⁰ (I)	47.756.092.191	44.335.993.446	42.361.777.088
Impostos s/ Transmissão "causa mortis" e Doação - ITCD	736.814.662	680.163.600	849.909.203
Imposto s/ Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS	40.869.149.434	37.976.665.601	35.001.493.660
Imposto s/ Propriedade de Veículos Automotores - IPVA	2.193.807.743	2.025.133.658	2.299.815.707
Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF	3.168.423.920	2.924.815.059	2.988.133.619
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos dos Impostos	424.151.856	392.512.990	551.806.831
Dívida Ativa dos impostos	280.847.700	259.989.844	448.900.905
Multas, juros, atualização monetária e outros encargos da Dívida Ativa dos Impostos	82.896.876	76.712.694	221.717.162
Receita de transferências constitucionais e legais (II)	2.229.598.660	2.147.714.026	1.973.594.678
Cota-parte FPE	1.210.826.862	1.187.212.647	1.166.889.682
Cota-parte IPI-Exportação	932.995.738	879.631.430	720.928.932

¹⁰⁰ Nesse caso específico, o termo "líquida" se refere à receita arrecadada dos impostos, descontados eventuais estornos ocorridos durante o exercício, como, por exemplo, recolhimentos em duplicidade.

Compensação Financeira proveniente de impostos e transferências constitucionais	85.776.060	80.896.950	85.776.064
Desoneração ICMS (LC 87/96)	85.776.060	80.896.950	85.776.064
Outras	-	0	-
Deduções de transferências constitucionais aos Municípios (III)	10.926.298.711	10.090.807.019	9.646.654.399
Parcela do ICMS repassada aos Municípios	9.511.707.630	8.780.386.216	8.207.780.318
Parcela do IPVA repassada aos Municípios	1.181.342.148	1.090.512.946	1.258.641.849
Parcela da cota-parte do IPI-Exportação repassada aos Municípios	233.248.933	219.907.856	180.232.233
Total das receitas para apuração da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (IV) = I + II - III	39.059.392.140	36.392.900.454	34.688.717.366

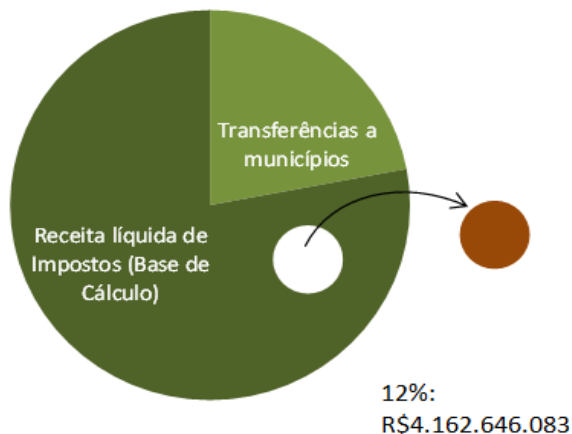
Fonte: SIG.

As Receitas de impostos apuradas nas presentes Contas do Governo não apresentam divergências com as apresentadas 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 2015.

Ressalte-se que, embora o inciso II c/c §3º, ambos do art. 2º da Lei Federal nº 12.858/13, tenha estabelecido a destinação de 25% dos recursos de royalties e participações especiais oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03 de dezembro de 2012, para a Saúde, no caso dos Estados da Federação, o relatório da Agência Nacional do Petróleo – ANP, denominado “*Consolidação das Participações Governamentais e de Terceiros*”¹⁰¹ aponta que, no exercício de 2015, não houve pagamentos dessa natureza ao Estado do Rio de Janeiro.

Assim, diante da Receita de Impostos apurada, no montante de R\$34.688.717,366, depreende-se que o valor a ser aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde, no exercício de 2015, deveria ser igual ou superior a **R\$4.162.646.083** (quatro bilhões, cento e sessenta e dois milhões, seiscentos e quarenta e seis mil, e oitenta e três reais), valor este correspondente ao percentual mínimo de **12%** da base de cálculo da Receita de impostos.

¹⁰¹ Fonte: <http://www.anp.gov.br/?id=522> ; acessado em 27.04.16.

Figura 86

VI.4.12.2. Execução das Despesas com Ações de Serviços Públicos de Saúde

O Manual de Demonstrativos Fiscais (6ª edição), da Secretaria do Tesouro Nacional, traz disposições para a verificação do cumprimento dos limites constitucionais relativos à Saúde, detalhando o disposto no art. 24 da Lei Complementar Federal nº 141/12. Segundo o referido manual¹⁰², 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 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 2015, **R\$5.577.261.509** (cinco bilhões, quinhentos e setenta e sete milhões, duzentos e sessenta e um mil, quinhentos e nove reais), tendo sido liquidadas o montante de **R\$5.552.798.984** (cinco bilhões, quinhentos e cinquenta e dois milhões, setecentos e noventa e oito mil, novecentos e oitenta e quatro reais)¹⁰³, conforme evidenciadas a seguir por Subfunção:

¹⁰² Seção 03.12.05.01 (pg. 401).

¹⁰³ Esses valores incluem as despesas intraorçamentárias.

Quadro 249 - Despesas executadas na Função Saúde, discriminadas por Subfunção - 2015

R\$1,00			
Subfunções	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Despesa Paga
Administração Geral	1.028.504.018	1.028.421.594	876.264.354
Assistência ao Idoso	16.908.003	16.908.003	12.643.304
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	4.151.313.781	4.140.534.949	2.834.449.864
Atenção Básica	5.535.775	5.535.775	2.471.060
Defesa Civil	94.651.731	94.651.731	83.818.039
Desenvolvimento Científico	8.811.282	8.811.282	5.738.649
Difusão do Conhecimento Científ. e Tecnológ.	121.165	121.165	109.705
Formação de Recursos Humanos	7.708.248	7.545.898	6.212.401
Suporte Profilático e Terapêutico	211.162.183	210.615.395	116.701.903
Vigilância Epidemiológica	28.125.374	19.356.508	15.789.330
Vigilância Sanitária	24.419.949	20.296.684	15.072.112
Total Geral	5.577.261.509	5.552.798.984	3.969.270.719

Fonte: SIG.

DESPESA EMPENHADA — É o valor empenhado do crédito orçamentário ou adicional utilizado para fazer face ao compromisso assumido; obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

DESPESA LIQUIDADA — É aquela cujo empenho em favor do credor, que forneceu o material, prestou o serviço ou ainda executou a obra, e a despesa foi reconhecida.

DESPESA PAGA — Estágio da despesa pública em que a Administração Pública paga, conforme termos contratuais previamente estabelecidos, ao fornecedor, prestador de serviço ou empreiteiro, pelo bem entregue, serviço ou investimento realizados após a verificação do cumprimento das obrigações, através da liquidação da despesa. Para que seja feito o pagamento da despesa, é necessário que haja ordem exarada por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga. Essa ordem só pode ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade. O pagamento pode ser efetuado pela tesouraria, por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

No exercício de 2015, a Contadoria-Geral do Estado - CGE e a Auditoria-Geral do Estado - AGE somente computaram, para efeito de apuração do limite constitucional com Ações e Serviços Públicos de Saúde, despesas custeadas com recursos das Fontes de

Recursos (FR) 00, 22 e 23, respeitando a correspondência das FR com as receitas componentes da base de cálculo definida pela Lei Complementar Federal nº 141/12.

VI.4.12.3. Cômputo de Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde Não Liquidadas

A Lei Complementar Federal nº 141/12, no inciso II de seu art. 24, estabelece a possibilidade de que sejam consideradas como despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde 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 Estadual de Saúde.

Com a sistemática de movimentação financeira dos recursos orçados na Lei Orçamentária do Estado do Rio de Janeiro, vigente em 2015, e que se mantém em 2016, não é possível computar esse tipo de despesas pelos seguintes motivos:

- conforme enfatizado no tópico VI.3.4, as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde não foram movimentadas em sua totalidade pelo Fundo Estadual de Saúde, prejudicando o controle das disponibilidades financeiras; e
- as disponibilidades financeiras não são auditáveis por Unidade Orçamentária, e sim, somente, por Unidade Gestora Executante.

Acrescente-se que o próprio Governo do Estado do Rio de Janeiro, quando da publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2015, não computa esse tipo de despesa para fins de apuração do limite constitucional de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Dessa forma, o cômputo do montante em Ações e Serviços Públicos de Saúde, para fins da apuração do cumprimento do limite constitucional sob exame, demonstrado no tópico VI.4.12.3, se dará considerando, apenas, as Despesas Empenhadas que foram efetivamente liquidadas durante o exercício de 2015 e que atendam ao disposto no art. 3º da Lei Complementar Federal nº 141/12, devendo ser excluídas do cômputo aquelas que se apresentem elencadas no art. 4º da mesma Lei Complementar Federal.

VI.4.12.4. Despesas com Saúde Não Computadas para Fins de Apuração do Percentual Mínimo

Conforme comentado anteriormente, 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 podem e as que não podem ser consideradas como Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Destaque-se que, desde o exame das Contas do Governo do exercício de 2012, a Controladoria Geral do Estado e a Auditoria Geral do Estado já excluem despesas que não são consideradas como Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS nos termos da referida Lei Complementar Federal e, no exercício de 2015, os referidos Órgãos somente computaram despesas efetuadas com recursos das Fontes de Recursos (FR) 00, 22 e 23. Desse montante, efetuaram deduções que totalizaram R\$377.447.557 (trezentos e setenta e sete milhões, quatrocentos e quarenta e sete mil, quinhentos e cinquenta e sete reais), conforme evidenciado a seguir:

Quadro 250 - Despesas não computadas pela CGE e pela AGE para aplicação em ASPS - 2015

R\$1,00	
Deduções	Despesa liquidada
Despesas referentes ao IASERJ (UO 2931)	31.588.947
Despesas com juros da dívida (Subelemento 32902101)	387.456
Despesas com multas/juros INSS atraso s/folha de pessoal (Subelemento 31901308)	395.798
Despesas com juros, multas e demais encargos (Subelementos 33903992 e 33904723)	452.022
Despesas intraorçamentárias c/transferências para Fundação de Saúde (Subelemento 33913930)	344.566.287
Despesas com restituições (Subelementos 33909302 e 44909302)	57.047
Total	377.447.557

Fonte: SIG e Relatórios da CGE e AGE.

Entretanto, apesar das deduções evidenciadas no quadro anterior, a análise dos empenhos das despesas custeadas com Fontes de Recursos (FR) 00, 22 e 23, na Função Saúde, revelou despesas incompatíveis com o conceito de Ações e Serviços Públicos de Saúde, nos termos da Lei Complementar Federal nº 141/12, que não foram excluídas pela Controladoria Geral do Estado nem pela Auditoria Geral do Estado, conforme descrito a seguir:

VI.4.12.4.1. Despesas com o Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro – IASERJ, executadas por outras Unidades Orçamentárias

Além das despesas executadas pela Unidade Orçamentária (UO) 2931 - IASERJ, já excluídas pela Controladoria Geral do Estado e pela Auditoria Geral do Estado, no valor de R\$31.588.947, verificou-se, na UO 2901 – Secretaria de Estado de Saúde (SES) e UO 2961 – Fundo Estadual de Saúde (FES), a realização de diversas despesas com prestação de serviços exclusivamente às unidades do Instituto, referentes a: fornecimento de combustíveis; fornecimento de energia elétrica; fornecimento de água tratada e coleta e tratamento de esgoto; vigilância, limpeza e coleta de resíduos, lavanderia, manutenção de equipamentos etc. (Doc. TCE-RJ nº 8.665-7/16)

O montante de tais despesas alcançou R\$9.784.377 (nove milhões, setecentos e oitenta e quatro mil, trezentos e setenta e sete reais), devendo este valor ser excluído do câmputo do limite constitucional com Ações e Serviços Públicos de Saúde, por força do disposto no inciso III, do art. 4º, da Lei Complementar Federal nº 141/12, tendo em vista que configuram ações de apoio administrativo para funcionamento das Unidades cujas Ações de Assistência à Saúde não atendem ao princípio de acesso universal.

VI.4.12.4.2. Despesas com juros e multas por recolhimento de FGTS em atraso (Subelemento 31901312)

O art. 3º da Lei Complementar Federal nº 141/12, em seu inciso X, considera, como Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS, "*remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais*". Eventuais juros e multas por recolhimento em atraso de encargos não são, portanto, ASPS nos termos da referida Lei Complementar Federal, e devem ser excluídos do câmputo do limite constitucional com ASPS.

O montante de tais despesas alcançou R\$156.429 (Doc. TCE-RJ nº 8.665-7/16). Frise-se que, por razões análogas, a Controladoria Geral do Estado e a Auditoria Geral do Estado excluíram as despesas registradas no Subelemento 31901308 (multas/juros INSS atraso s/folha de pessoal).

VI.4.12.4.3. Despesas com multas referentes a ISS retido de prestadores de serviços

Verificou-se o registro de Despesas com multas referentes a ISS retido de prestadores de serviços, no montante total de R\$6.389 (seis mil, trezentos e oitenta e nove reais) (Doc. TCE-RJ nº 8.665-7/16), no Subelemento 33904708 (ISS) que, em face da ausência de previsão no art. 3º da Lei Complementar Federal nº 141/12, devem ser excluídas do câmputo do limite constitucional com Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS.

Ressalte-se que despesas de mesma natureza foram registradas no Subelemento 33903992 (juros, multas e demais encargos), tendo sido excluídas, em sua totalidade, tanto pela Controladoria Geral do Estado quanto pela Auditoria Geral do Estado.

VI.4.12.4.4. Despesas com Pensões Especiais

Foram realizadas despesas com pensões especiais (Subelemento 33905901) na Unidade Orçamentária - UO 2971 – Instituto Vital Brazil - IVB, no montante de R\$4.079 (quatro mil, e setenta e nove reais) (Doc. TCE-RJ nº 8.665-7/16). Essas despesas não constituem despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS para fins de apuração dos percentuais mínimos, conforme inciso I do art. 4º da Lei Complementar Federal nº 141/12, e devem ser excluídas do câmputo do limite constitucional com ASPS.

VI.4.12.4.5. Despesas com Grupo Específico de Agentes Públicos

Foram realizadas despesas na Unidade Orçamentária (UO) 2971 – Instituto Vital Brazil (IVB), que se referem aos seguintes benefícios para um grupo específico de agentes públicos – agentes lotados no IVB: assistência médica hospitalar e assistência odontológica, inclusive para dependentes; “projeto saúde do trabalhador”; ginástica laboral; seguro de vida em grupo; bem como fornecimento de pão francês e gêneros alimentícios para café da manhã (Doc. TCE-RJ nº 8.665-7/16).

Tais despesas, no montante de R\$1.486.278 (um milhão, quatrocentos e oitenta e seis mil, duzentos e setenta e oito reais), não podem ser enquadradas no art. 3º, X, da Lei Complementar Federal nº 141/12, que estabelece, como Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS, "*remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais*" e, portanto, devem ser excluídas do cômputo do limite constitucional sob exame.

Diante do exposto, evidencia-se a seguir as despesas consideradas incompatíveis com o conceito de Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS, não excluídas pela Controladoria Geral do Estado nem pela Auditoria Geral do Estado.

Quadro 251 - Deduções com base na análise de empenhos

R\$1,00			
Deduções não efetuadas pela CGE nem pela AGE	Despesas empenhadas	Despesas liquidadas	Despesas inscritas em restos a pagar não processados
Despesas exclusivamente com o IASERJ - UO 2901 e 2961	9.784.377	9.784.377	-
Despesas com juros e multas - FGTS	156.429	156.429	-
Despesas com multas - ISS retido	6.389	6.389	-
Despesas com pensões especiais	4.079	4.079	-
Despesas com grupo específico de agentes públicos	1.486.278	1.486.278	-
Total	11.437.552	11.437.552	-

Fonte: SIG.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

VI.4.13. Apuração do Limite Constitucional

Preliminarmente, é importante ressaltar que quando as despesas com 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 dispõem a

Complementar Federal nº 141/12 e a 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional, pp. 401/402, *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 nº 141/12 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.

É importante destacar que, em 2014, o Estado do Rio de Janeiro atingiu o percentual mínimo de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS. Além disso, o montante de Restos a Pagar cancelados em 2015, no montante de R\$1.582.148 (um milhão, quinhentos e oitenta e dois mil, cento e quarenta e oito reais), foi inferior ao valor que excedeu o percentual mínimo de gastos com ASPS em 2014 (R\$19.823.584). Assim, o valor mínimo a ser atingido no exercício de 2015 continuou sendo R\$4.162.646.083 (quatro bilhões, cento e sessenta e dois milhões, seiscentos e quarenta e seis mil, e oitenta e três reais), conforme evidenciado anteriormente no tópico VI.3.12.1.

Feitas essas considerações, demonstra-se, a seguir, o total das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, com suas respectivas deduções, e apuração da situação do Estado do Rio de Janeiro com relação aos Gastos com Saúde para fins de verificação do cumprimento do limite legal:

Quadro 252 - Apuração do percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS

Despesas com Saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo	Despesas executadas	
	Despesas Liquidadas	Inscritas em Restos a Pagar Não Processados
Despesas com Inativos e Pensionistas	-	-
Despesas com Assistência à Saúde que não atendem ao princípio de acesso universal	42.859.602	-
Despesas com o IASERJ (UO 2931)	31.588.947	-
Despesas com o IASERJ (outras UO)	9.784.377	-
Despesas com grupo específico de agentes públicos	1.486.278	-

R\$1,00

Despesas custeadas com outros recursos	895.060.611	24.462.525
Recursos de transferência do SUS (FR 25)	693.162.123	19.274.791
Recursos com Operações de Crédito (FR 11)	10.347.376	-
Outras fontes de recursos	191.551.112	5.187.734
FR 01	51.439	-
FR 10	181.529.678	5.032.286
FR 13	2.432.021	155.448
FR 19	7.522.974	-
FR 98	15.000	-
Outras Ações e Serviços não computados	346.025.507	-
Juros da dívida (Subelemento 32902101)	387.456	-
Juros, multas e demais encargos (Subelementos 33903992 e 33904723)	452.022	-
Juros e multas INSS atraso s/ folha de pessoal (Subelemento 31901308)	395.798	-
Despesas com restituições (Subelementos 33909302 e 44909302)	57.047	-
Despesas com juros e multas - FGTS	156.429	-
Despesas com multas - ISS retido	6.389	-
Pensões especiais (Subelemento 33905901)	4.079	-
Despesas Intraorçamentárias c/ transf. p/ Fundação (Subelemento 33913930)	344.566.287	-
TOTAIS	1.283.945.720	24.462.525
Total das despesas com Saúde não computadas (VI)¹⁰⁴	1.308.408.245	
Total das despesas com Saúde¹⁰⁵ (V)	5.577.261.509	
Total das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (VII) = (V - VI)	4.268.853.264	
Total das receitas para apuração da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (IV)¹⁰⁶	34.688.717.366	
Percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde sobre a receita de impostos líquida e transferências constitucionais e legais (VIII%) = (VII / IV x 100) % - Limite mínimo Constitucional 12%	12,31%	
Valor referente à diferença entre o valor executado e o limite mínimo constitucional [VII- (12 x IV)/100]	106.207.180	

Fonte: SIG. Valores acumulados até dez/15.

Da análise dos demonstrativos apresentados verifica-se que, no exercício de 2015, o Governo do Estado do Rio de Janeiro aplicou em Saúde, **12,31%** das receitas de Impostos e Transferências de Impostos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, cumprindo, assim, o limite mínimo de 12% determinado pela Lei Complementar Federal nº 141/12.

Deve ser salientado que o percentual apurado por este Tribunal diverge do apresentado pela Contadoria Geral do Estado e pela Auditoria Geral do Estado (12,34%), tendo em vista que estes órgãos não deduziram o montante de R\$11.437.552 (onze milhões, quatrocentos e trinta e sete mil, quinhentos e cinquenta e dois reais), relativo a despesas

¹⁰⁴ As despesas empenhadas inscritas em RPNP não foram computadas, em virtude da análise descrita no tópico VI.4.12.3. Em 2015 - ainda que não houvesse a limitação de análise ali descrita, e que as despesas tivessem sido liquidadas no exercício -, corresponderam, em sua totalidade, a gastos que não seriam elegíveis para apuração do limite constitucional sob exame.

¹⁰⁵ Despesas empenhadas no exercício.

¹⁰⁶ Demonstrativo de apuração no tópico VI.4.12.1

cujos empenhos revelaram incompatibilidade com as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde para fins do mandamento legal, conforme descrito no tópico VI.4.12.4.

É importante, neste momento, ressaltar que a execução das despesas não são legitimadas nesta Prestação de Contas, podendo, a qualquer momento, este Tribunal, verificar a legalidade das mesmas, ou seja, entende-se por considerar que há presunção de veracidade dos documentos públicos encaminhados, até prova em contrário.

VI.4.14. 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 - ASPS já apontadas, a Lei Complementar Federal nº 141/12 traz, no parágrafo único de seu artigo 2º, a obrigatoriedade de que as despesas com ASPS sejam financiadas com recursos movimentados por meio do respectivo Fundo, no caso, o Fundo Estadual de Saúde. Os artigos 14 e 16 da mesma Lei Complementar 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.

Da análise dos empenhos da Função Saúde, custeadas com recursos oriundos das Fontes de Recursos (FR) 00, 22 e 23, verificou-se a realização de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS financiadas com recursos não movimentados pela Unidade Orçamentária Fundo Estadual de Saúde, descumprindo, assim, o disposto no parágrafo único do art. 2º c/c arts. 14 e 16, todos da Lei Complementar Federal nº 141/12, conforme evidenciado a seguir:

Quadro 253 - Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde não movimentadas pelo Fundo Estadual de Saúde

Unidades Orçamentárias	Valores liquidados		
	FR 00	FR 22	FR 23
2901 - Secretaria de Estado de Saúde	120.929.042	-	-
2931 - IASERJ (*)	31.588.947	-	-
2942 - Fundação Saúde do ERJ	-	-	339.511.874
2971 - Instituto Vital Brazil S.A.	54.618.127	-	-
TOTAL	515.059.043		

Fonte: SIG.

(*) As despesas da Unidade Gestora IASERJ foram integralmente expurgadas, conforme apontado no subitem 6.4.2.3.1.

O descumprindo do disposto no parágrafo único do art. 2º c/c arts. 14 e 16, todos da Lei Complementar Federal nº 141/12.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

Com relação à análise das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, custeadas com recursos do Fundo de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais (Fonte de Recurso - FR 22), o entendimento deste Tribunal encontra-se delineado em decisão, de 01.04.2014, proferida no processo TCE-RJ nº 119.161-7/13, que trata do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Estado do Rio de Janeiro, referente ao 5º bimestre de 2013.

Segundo a referida decisão Plenária, que ratificou o Parecer 1.430/13, da Consultoria Jurídica da Auditoria Geral da União junto ao Ministério da Saúde, os recursos oriundos do Fundo de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais podem ser contabilizados como Despesas em Saúde, desde que: (i) sejam aplicados em Ações e Serviços Públicos 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 Públicos de Saúde, e não sejam oriundos de operações financeiras contratadas com esse objetivo específico de aplicação.

Conforme demonstrado no quadro anterior, a totalidade das despesas custeadas com recursos oriundos do Fundo de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais - FECP (Fonte de

Recurso - FR 22) passou pelo Fundo Estadual de Saúde, em cumprimento aos dispositivos da Lei Complementar Federal nº 141/12 e à decisão Plenária de 01.04.2014, no processo TCE-RJ nº 119.161-7/13.

Entretanto, embora esta exigência tenha sido cumprida em relação ao FECF, 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 demonstrado no quadro anterior.

Entende-se que a mesma motivação que levou o Estado do Rio de Janeiro a movimentar a totalidade dos recursos classificados na Fonte de Recursos (FR) 22 pela Unidade Orçamentária "*Fundo Estadual de Saúde*" – Parecer da Advocacia-Geral da União junto ao Ministério da Saúde e decisão do Plenário deste Tribunal – mereça ser considerada para que seja exigido, do Estado, que a movimentação dos recursos classificados nas Fontes de Recursos (FR) 00 e 23 passem a transitar pela Unidade Orçamentária Fundo Estadual de Saúde.

Acrescente-se que tal fato foi objeto de Determinação desta Corte nas Contas do Governo de 2014 que não foi atendida nas presentes Contas de 2015, conforme análise efetuada no Capítulo X. Na Lei Orçamentária do Estado para o exercício de 2015 foram direcionadas Dotações Orçamentárias iniciais, para execução de despesas na Função Saúde, às Unidades Orçamentárias "*Secretaria de Estado de Saúde*", "*Instituto Vital Brazil*" e "*Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro*".

O não atendimento à Determinação desta Corte nas Contas do Governo de 2015 perdura no exercício de 2016, tendo em vista que, na Lei Orçamentária do Estado, em vigência, também foram direcionadas Dotações Orçamentárias iniciais, para execução de despesas na Função Saúde, às mesmas Unidades Orçamentárias anteriormente mencionadas, distintas do Fundo Estadual de Saúde.

É importante ressaltar que, para que o descumprimento de Determinação Plenária desta Corte não prossiga, é necessário o estabelecimento, ainda no exercício de 2016, de previsão na Lei Orçamentária para o exercício de 2017, de que a totalidade de recursos que financiará despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde seja alocada, inicialmente, na Unidade Orçamentária "*Fundo Estadual de Saúde*".

Para tanto, deve o Estado do Rio de Janeiro, por meio dos Órgãos competentes para implementação do atendimento à referida Determinação, ser cientificado de que esta Corte de Contas, nas análises dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e das Contas do Governo referentes à Execução do Orçamento de 2017, não mais computará despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde que não tenham sido movimentadas pela Unidade Orçamentária "*Fundo Estadual de Saúde*", para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar Federal nº 141/12.

A título de exemplo, no exercício de 2015, caso as despesas liquidadas não movimentadas pela Unidade Orçamentária "*Fundo Estadual de Saúde*" não fossem computadas como Ações e Serviços Públicos de Saúde, o Estado do Rio de Janeiro teria apresentado um déficit de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde de mais de R\$400 milhões, em relação ao mínimo para cumprimento do limite constitucional, nos estritos termos da Lei Complementar Federal nº 141/12.

Tal fato será objeto de Ressalva e Determinação na conclusão deste Relatório.

VI.4.15. Grau de dependência dos recursos oriundos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais

A vigência do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais foi prorrogada até o exercício de 2018. No exercício sob exame, a receita registrada na Fonte de Recursos (FR) 22 alcançou R\$3.039.596.226 (três bilhões, trinta e nove milhões, quinhentos e noventa e seis mil, duzentos e vinte e seis reais), e as Despesas Liquidadas e

custeadas com recursos oriundos dessa mesma FR alcançaram R\$1.069.901.202 (um bilhão, sessenta e nove milhões, novecentos e um mil, duzentos e dois reais).

Das despesas não computadas como Ações e Serviços Públicos de Saúde após análise de empenhos descrita no tópico VI.4.12.4 (vide Doc. TCE-RJ nº 8.665-7/16 - empenhos excluídos do câmputo), verifica-se a exclusão de uma única despesa liquidada com recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais (Fonte 22), com juros/multas diversos, e valor de R\$423.

Para evitar duplicidade de exclusão, para efeitos da presente análise, o valor das despesas liquidadas sem Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais será o resultado da subtração entre o "Total das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde", constante do quadro do tópico VI.4.14, e o montante mencionado anteriormente, no valor de R\$1.069.901.202 (um bilhão, sessenta e nove milhões, novecentos e um mil, duzentos e dois reais), acrescido de R\$423.

Observou-se que caso tais recursos não integrassem a base de cálculo tampouco custeassem despesas com Ações de Serviços Públicos de Saúde - ASPS¹⁰⁷, o percentual de aplicação em ASPS atingiria, apenas, **10,11%** das receitas que comporiam a base de cálculo, conseqüentemente, o Governo do Estado não teria atingido o limite mínimo constitucional de 12%, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 254 - Ações de Serviços Públicos de Saúde sem recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais - simulação

	R\$1,00
Base de Cálculo sem FECF (I)	31.657.620.944
Despesas liquidadas sem FECF (II)	3.198.952.062
Aplicação em ASPS sem FECF (II/I x 100)%	10,11%

Acrescente-se que esta Corte de Contas, no exame das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, relativas ao exercício de 2014, também assinalou que caso os recursos do Fundo Estadual de Combate Pobreza e Desigualdades Sociais não fossem considerados, o gasto com Ações e Serviços Públicos de Saúde atingiria, apenas, **9,38%**.

¹⁰⁷ Conforme decisão plenária de 01.04.14, no processo TCE-RJ 119.161-7/13, visto que a totalidade de recursos da FR 22 foi movimentada pelo FES.

Dessa forma, sendo os recursos oriundos do adicional do ICMS temporários, verifica-se um elevado grau de dependência do Governo do Estado do Rio de Janeiro com relação aos recursos do Fundo Estadual de Combate Pobreza e Desigualdades Sociais, para o cumprimento do percentual mínimo constitucional de aplicação em Ações de Serviços Públicos de Saúde, que, caso não haja nova prorrogação de vigência do Fundo, precisa ser reduzido a zero quando da elaboração do Orçamento para o exercício de 2019.

VI.4.16. 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 por este Tribunal de Contas diverge do apresentado pelo Governo do Estado. Apesar de ambos utilizarem o modelo proposto pela 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, da Secretaria do Tesouro Nacional, para o Anexo 12 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO, a metodologia utilizada foi distinta em relação à apresentação das despesas.

Considerando 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 SUS 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.

Finalmente, adicionou-se uma linha anterior ao registro do "*Total de despesas com Saúde não computadas*", denominada "*Total das despesas com Saúde empenhadas e inscritas em Restos a Pagar Não Processados - RPNP, computáveis se tivessem sido liquidadas no exercício*", com o intuito de demonstrar a totalidade de Despesas Empenhadas inscritas em Restos a Pagar Não Processados que somente se tivessem sido liquidadas no exercício seriam elegíveis para o cômputo do limite constitucional, em virtude da análise descrita no tópico VI.4.12.3.

Assim, o demonstrativo a ser inserido por este Tribunal de Contas no Módulo do Controle Externo do Sistema de Informação sobre Orçamento Público da Saúde é demonstrado a seguir:

Demonstrativos das receitas e despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde no Estado do Rio de Janeiro em 2015

Quadro 255 – Receitas

R\$1,00			
Receitas para apuração da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	Previsão inicial	Previsão atualizada	Receitas realizadas
Receita de Impostos – Valor bruto (I)	47.756.092.191	44.335.993.446	42.361.777.088
Impostos s/ Transmissão "causa mortis" e Doação - ITCD	736.814.662	680.163.600	849.909.203
Imposto s/ Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS	40.869.149.434	37.976.665.601	35.001.493.660
Imposto s/ Propriedade de Veículos Automotores - IPVA	2.193.807.743	2.025.133.658	2.299.815.707
Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF	3.168.423.920	2.924.815.059	2.988.133.619
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos dos Impostos	424.151.856	392.512.990	551.806.831
Dívida Ativa dos impostos	280.847.700	259.989.844	448.900.905
Multas, juros, atualização monetária e outros encargos da Dívida Ativa dos Impostos	82.896.876	76.712.694	221.717.162
Receita de transferências constitucionais e legais (II)	2.229.598.660	2.147.714.026	1.973.594.678
Cota-parte FPE	1.210.826.862	1.187.212.647	1.166.889.682
Cota-parte IPI-Exportação	932.995.738	879.631.430	720.928.932
Compensação Financeira provenientes de impostos e transferências constitucionais	85.776.060	80.896.950	85.776.064
Desoneração ICMS (LC 87/96)	85.776.060	80.896.950	85.776.064
Outras	-	0	-
Deduções de transferências constitucionais aos Municípios (III)	10.926.298.711	10.090.807.019	9.646.654.399
Parcela do ICMS repassada aos Municípios	9.511.707.630	8.780.386.216	8.207.780.318
Parcela do IPVA repassada aos Municípios	1.181.342.148	1.090.512.946	1.258.641.849
Parcela da cota-parte do IPI-Exportação repassada aos Municípios	233.248.933	219.907.856	180.232.233
Total das receitas para apuração da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (IV) = I + II - III	39.059.392.140	36.392.900.454	34.688.717.366

R\$1,00			
Receitas adicionais para financiamento da Saúde	Previsão inicial	Previsão atualizada	Receitas realizadas
Transferências de recursos do SUS	577.820.901	577.820.901	605.841.725
Provenientes da União	577.820.901	577.820.901	605.841.725
Provenientes de outros Estados	-	-	-
Provenientes dos Municípios	-	-	-
Outras receitas do SUS	-	-	-
Transferências voluntárias	18.476.915	18.476.915	7.032.100
Receitas de operações de crédito vinculadas à Saúde	-	-	-
Outras receitas para financiamento da Saúde ¹⁰⁸	676.414.960	676.414.960	345.765.649
Total de receitas adicionais para financiamento da Saúde	1.272.712.776	1.272.712.776	958.639.474

Fonte: SIG.

Quadro 256 – Despesas

R\$1,00				
Despesas com saúde (por grupo de natureza da despesa)	Dotação inicial	Dotação atualizada	Despesas executadas	
			Liquidadas	Inscritas em Restos a Pagar não Processados
Despesas Correntes	5.979.276.150	5.948.372.515	5.489.083.715	13.803.826
Pessoal e Encargos Sociais	1.360.423.455	1.177.981.808	1.096.043.868	4
Juros da Dívida	420.000	808.829	387.456	-
Outras Despesas Correntes	4.618.432.695	4.769.581.878	4.392.652.391	13.803.822
Despesas de Capital	302.700.452	206.096.152	63.715.269	10.658.699
Investimentos	295.125.420	190.656.671	53.850.820	10.658.699
Inversões Financeiras	2.000.000	3.768.784	3.768.784	-
Amortização da Dívida	5.575.032	11.670.697	6.095.665	-
Total das despesas com Saúde (V)	6.281.976.602	6.154.468.667	5.577.261.509	

¹⁰⁸ Conforme Nota Técnica 07/2016, da CGE (Doc. TCE-RJ nº 8.665-7/16), no exercício de 2015 o saldo apresentado é composto pela soma das naturezas de receita: 13250103, 13250106, 16000501, 16000503, 16000599, 76000501 e 76000599.

R\$1,00

Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo	Dotação inicial	Dotação Final	Despesas executadas	
			Liquidadas	Inscritas em Restos a Pagar Não Processados
Despesas com inativos e pensionistas	-	-	-	-
Despesas com assistência à Saúde que não atendem ao princípio de acesso universal (**)	(**)	(**)	42.859.602	(**)
Despesas custeadas com outros recursos	1.070.423.089	1.175.485.587	895.060.611	24.462.525
Recursos de transferência do SUS	683.825.591	761.404.922	693.162.123	19.274.791
Recursos com operações de crédito	-	18.377.963	10.347.376	-
Outros recursos	386.606.498	395.702.702	191.551.112	5.187.734
Outras Ações e Serviços não computados (**)	-	-	346.025.507	-
Total das Despesas com Saúde empenhadas e inscritas em Restos a Pagar Não Processados, computáveis se tivessem sido liquidadas no exercício			-	-
Total das despesas com Saúde não computadas (VI)**			1.308.408.245 (**)	
Total das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (VII) = (V - VI)*			4.268.853.264 (*)	
Percentual de aplicação em ações e serviços públicos de saúde sobre a receita de impostos líquida e transferências constitucionais e legais (VII%) = (VII / IV x 100) - limite mínimo constitucional 12%			12,31%	
Valor referente à diferença entre o valor executado e o limite constitucional [VII - (12 x IV)/100]			106.207.180	

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 do "total de despesas com Saúde que não atendem ao princípio de acesso universal" não são informações úteis, uma vez que parte da dedução foi efetuada tendo por base a análise dos empenhos efetuada por este Tribunal.

VI.4.17. Instrumentos de planejamento e fiscalização da gestão da Saúde

Os instrumentos para o planejamento no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS são: o Plano de Saúde; as respectivas Programações Anuais; e o Relatório de Gestão. O Ministério da Saúde, através da Portaria nº 2.135, de 25.09.2013, estabelece as diretrizes para o processo de planejamento.

De acordo com a referida 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.

O Relatório Anual de Gestão é o instrumento que demonstra a execução do Plano de Saúde, operacionalizado pela Programação Anual, e que comprova o atingimento ou não das metas físicas e orçamentárias.

A Lei Complementar Federal nº 141/12, em seu art. 36, dispõe que o gestor do Sistema Único de Saúde - SUS é responsável pela elaboração de relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, o qual conterá, no mínimo, as seguintes informações:

- montante e fontes de recursos aplicados no período;
- auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações; e
- 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 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 no §1º do art. 36 da Lei Complementar Federal nº 141/12.

Em consulta efetuada, em 08.04.2016, ao sítio eletrônico do Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão, do Ministério da Saúde, o Relatório Anual de Gestão de 2015 foi encaminhado eletronicamente ao Conselho Estadual de Saúde em 01.04.2016¹⁰⁹. Entretanto, tal informação não foi confirmada após consulta, efetuada na mesma data, ao sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Saúde.

Acrescente-se que, como resultado da mesma consulta ao mencionado Sistema, foi possível observar que o gestor estadual não o utilizou para elaboração dos relatórios detalhados de gestão referentes aos quadrimestres de 2015.

¹⁰⁹ De acordo com informação contida no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Saúde, o Relatório Anual de Gestão de 2012 encontra-se disponível para análise e apreciação do Conselho Estadual de Saúde desde 12.07.13, por intermédio do Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão, do Ministério da Saúde, 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 08.04.16.

Quanto à atuação do Conselho Estadual de Saúde, verifica-se que, quando os instrumentos de planejamento são enviados para sua apreciação, a análise é feita com uma intempestividade tal que reduz drasticamente sua eficácia em realimentar o processo de planejamento das políticas de Saúde.

A título de exemplo, o Relatório Anual de Gestão de 2010 foi apreciado pelo Conselho Estadual de Saúde e aprovado conforme Resolução nº 85, de 16.03.2012, enquanto o Relatório referente ao exercício de 2011 foi apreciado pelo Conselho e aprovado conforme Resolução nº 89, de 31.10.2012. No que diz respeito ao Relatório Anual de Gestão de 2014, ainda está em apreciação pelo Conselho, conforme informações disponíveis nos sítios eletrônicos da Secretaria de Estado de Saúde e do Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão, do Ministério da Saúde - Sargsus, consulta em 08.04.2016.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

O art. 38 da Lei Complementar Federal nº 141/12 dispõe que integra o rol de competências do Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas – o Tribunal de Contas auxilia o Legislativo, o que é diferente de afirmar que é órgão auxiliar do Legislativo – do sistema de auditoria do Sistema Único de Saúde, do Órgão de Controle Interno e do Conselho de Saúde, a fiscalização de seu cumprimento, com ênfase no que diz respeito:

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.

Ressalte-se que a análise referente aos incisos III e IV deste artigo já foi abordada nos tópicos VI.4.12.2 e VI.4.12.3.

Acrescente-se que em Auditorias realizadas por este Tribunal de Contas na Secretaria de Estado de Saúde (processos TCE-RJ 107.013-2/10 e TCE-RJ 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, embora seja possível perceber que houve avanços.

Cabe apontar que o Plano Estadual de Saúde vigente, referente ao quadriênio 2012-2015, foi objeto de Auditoria Ordinária e incluído na análise das Contas do Governo de 2012.

A Programação Anual do Plano Estadual de Saúde para 2015, instrumento que operacionaliza as intenções expressas no Plano 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 daquele Conselho, conforme informação do sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Saúde, em consulta realizada em 08.04.2016.

Em virtude de tal atraso no processo de apreciação e aprovação da Programação Anual do Plano Estadual de Saúde – PAS - pelo Conselho Estadual de Saúde, tornou-se inviável a análise da execução do próprio Plano e do cumprimento das metas para a Saúde, estabelecidas na PAS e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, como preconizam os incisos I e II do art. 38 da Lei Complementar Federal nº141/12. Acrescente-se que ainda se encontram em apreciação pelo referido Conselho as mencionadas Programações referentes a 2013 e 2014¹¹⁰.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

No que concerne à fiscalização por esta Corte de Contas da aplicação dos recursos vinculados ao Sistema Único de Saúde - SUS (Fonte de Recursos - FR 25), conforme inciso V do art. 38 da Lei Complementar Federal nº141/12, não constam, nas presentes Contas do Governo, informações que permitam uma análise pormenorizada do tema.

¹¹⁰ De acordo com as informações contidas no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Saúde, a última Programação Anual do Plano de Saúde aprovada e apreciada pelo Conselho Estadual de Saúde refere-se ao exercício de 2012 (Deliberação nº 91, de 31.10.12).

A seguir, demonstra-se as Despesas Liquidadas e custeadas com recursos oriundos dessa Fonte, distribuídas por Programa:

Quadro 257 - Despesas liquidadas por Programa em 2015 no Estado do Rio de Janeiro, detalhados os recursos vinculados ao SUS

R\$1,00		
Programas	Recursos vinculados ao SUS	Despesa total liquidada
Ampliação da Capacidade do CBMERJ	-	34.989.793
Apoio a Programas de Saúde	-	7.678.434
Assist. Hospitalar e Ambulatorial nas Unidades Públicas de Saúde	345.356.718	2.700.367.871
Assistência Farmacêutica	34.946.163	150.947.803
Assistência Pré-hospitalar	146.122.156	749.174.145
Atenção Social ao Idoso	-	16.908.003
Controle de Doenças e Promoção da Saúde	23.321.651	33.092.974
Expansão do Complexo Científico	-	8.414.476
Expansão do Complexo Industrial	-	54.212.869
Fortalecimento da Gestão do SUS e da Participação Social	593.619	4.941.843
Gestão Administrativa	6.063.782	1.021.774.011
Gestão da Educação em Saúde	419.901	7.545.898
Gestão e Fortalecimento da Atenção à Saúde	114.762.032	604.450.433
Prevenção de Adversidades e Prestação de Socorro	-	94.651.731
Rio Imagem	14.895.194	52.779.484
Sistema Penitenciário Estruturado	1.006.953	4.308.998
Vigilância Amb. e Prevenção e Controle de Endemias	5.673.955	6.560.218
Total Geral	693.162.123	5.552.798.984

Fonte: SIG.

Pelo demonstrado, observa-se que o montante de aplicações custeadas com recursos vinculados ao Sistema Único de Saúde - SUS foi equivalente a pouco mais de R\$693.162.123 (seiscentos e noventa e três milhões, cento e sessenta e dois mil, cento e vinte e três reais), correspondendo a 12,48% do total das Despesas liquidadas na Função Saúde em 2015.

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 Transparência*"¹¹¹.

¹¹¹ Disponível em <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/saude-com-mais-transparencia>>.

No que diz respeito ao inciso VI do art. 38 da Lei Complementar Federal nº 141/12, a documentação encaminhada a este Tribunal para a apreciação das presentes Contas do Governo não permite concluir se houve alienação de Ativos adquiridos com recursos vinculados à Saúde.

Não obstante a impossibilidade de análise conclusiva, tendo em vista que a Receita com Alienação de Bens Imóveis do Estado do Rio de Janeiro, em 2015, alcançou montante de R\$22.835.495 (vinte e dois milhões, oitocentos e trinta e cinco mil, quatrocentos e noventa e cinco reais), após consultas efetuadas ao SIG e ao SIAFEM (conta contábil de controle 6.2.1.2.1.01.01 – Receitas Realizadas), foi demonstrado que, desse montante, R\$22.615.495 (vinte e dois milhões, seiscentos e quinze mil, quatrocentos e noventa e cinco reais) (99,04%) tiveram como origem alienação de imóveis afetados ao RIOPREVIDÊNCIA, havendo, portanto, indícios de que as Alienações de Bens Imóveis ocorridas em 2015, de fato, não guardam vínculo com recursos relacionados à Saúde.

VI.5. Fundo de Combate a Pobreza e as Desigualdades Sociais – FECP

O FECP foi criado por meio da Lei Estadual nº 4.056/02¹¹², em obediência ao disposto no art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, para vigorar até o exercício de 2018, com o objetivo de viabilizar a todos os fluminenses acesso a níveis dignos de subsistência, visando à melhoria da qualidade de vida.

O artigo 2º da Lei Estadual nº 4.056/02 enumera as fontes de recursos destinados à formação do Fundo e se constituem, basicamente, de um acréscimo na alíquota do ICMS, de um a três pontos percentuais, identificados no Orçamento com a Fonte de Recursos 22.

Os recursos integrantes do FECP 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)¹¹³.

¹¹² Alterada pelas seguintes leis: Lei Estadual nº 4.086, de 13 de março de 2003, Lei Complementar Estadual nº 115, de 14 de dezembro de 2006, Lei Complementar Estadual nº 5.149, de 10 de dezembro de 2007, Lei Complementar Estadual nº 120, de 28 de dezembro de 2007, Lei Complementar Estadual nº 122, de 12 de dezembro de 2008, Lei Complementar Estadual nº 151, de 09 de outubro de 2013 e Lei Complementar Estadual nº 167, de 28 de dezembro de 2015.

¹¹³ Nos termos dos art. 159 e 167, inciso IV, ambos da Constituição Federal, conjugados com os art. 211, inciso IV, e 202, inciso IV, ambos da Constituição do RJ.

A aplicação de tais recursos deverá ser feita em ações suplementares nas áreas de Nutrição, Habitação, Educação, Saúde, Reforço da Renda Familiar, Saneamento e outros Programas de relevante interesse social, com propósito da redução da pobreza e das desigualdades sociais. A Lei Estadual nº 4.056/02, em seu art. 3º, define como prioritárias as seguintes ações:

- I - complementação financeira de famílias cuja renda mensal seja inferior a um salário mínimo;*
- II - 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;*
- III - atendimento a idosos em situação de abandono ou comprovadamente necessitados;*
- IV - ações de saúde preventiva;*
- V - auxílio para a construção de habitações populares e saneamento;*
- VI - apoio em situações de emergência e calamidade pública;*
- VII - política de planejamento familiar com programa de educação sexual;*
- VIII - urbanização de morros e favelas;*
- X - programa de subsídio à integração entre diferentes modais e entre serviços diversos prestados dentro de um mesmo modal de transporte público - Bilhete Único a ser transferido para o Fundo Estadual de Transporte previsto na Lei nº 5.628/2009;*
- XI - programa de implantação do Bilhete Único intermunicipal em todas as regiões do interior do Estado do Rio de Janeiro;*
- XII - programas de pagamento de Aluguel Social para reassentamento de população de baixa renda;*
- XIII - programas de ações de saúde de pronto atendimento noite e dia - UPA 24 horas;*
- XIV - programas de complementação financeira para a obtenção de renda mínima no Estado do Rio de Janeiro - Renda Melhor;*
- XV - programas de premiação de performance e incentivo financeiro para estudantes da rede pública - Renda Melhor Jovem;*
- XVI - programas de incentivo para expansão da política de Educação Profissional e Tecnológica Pública e gratuita no Estado do Rio de Janeiro;*
- XVII - programa de subsídio para prorrogar a vigência da Tarifa Aquaviária Temporária no sistema aquaviário, no mínimo, até 31 de dezembro de 2018;*
- XVIII - programa de controle da Tuberculose até que os indicadores desta doença atinjam a média nacional;*
- XIX - apoio a oferta de educação infantil nos municípios com áreas socialmente degradadas;*
- XX - implantação do sistema de alarme de risco de desastres em comunidades carentes.*

Ressalte-se que a Lei Estadual nº 4.056/02 estabeleceu, ainda, outros parâmetros para aplicação dos recursos do Fundo, quais sejam:

- a) os gastos com pessoal nas ações que utilizem recursos do fundo ficam limitados a 20% do total constante no orçamento anual (art. 3º, §4º);

- b) no mínimo 10% dos recursos devem ser aplicados no Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social - FEHIS, o qual 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);

VI.5.1. Apuração da Vinculação Constitucional

VI.5.1.1. Receitas Incluídas na Base de Cálculo

No exercício de 2015, a receita do FECF, classificada na fonte de recursos 22, alcançou R\$3.039.597.281, conforme tabela a seguir:

Quadro 258 - Execução Orçamentária da Receita

		R\$1,00
Código da Receita	Descrição	Arrecadação
11130001	Adicional do ICMS – Lei 4056/02	3.018.742.674
19110001	Multas (LCE 134/09) - Adicional ICMS	3.619.560
19110002	Juros e multas de mora do adicional - ICMS	11.930.168
19130001	Multas (LCE 134/09) D.A. Adicional ICMS	264.325
19130002	Juros e multas de mora da D. A. do adicional ICMS	791.706
19310001	Receita Dívida Ativa adicional ICMS - Lei 4056/02	4.248.848
13250201	Receita de Remuneração de Depósitos de Poupança	35.370
Total		3.039.632.651

Fonte: SIG.

Incluída neste exercício a remuneração de depósitos bancários do ICMS, conforme Volume 01 – Relatório da Contadoria Geral do ERJ.

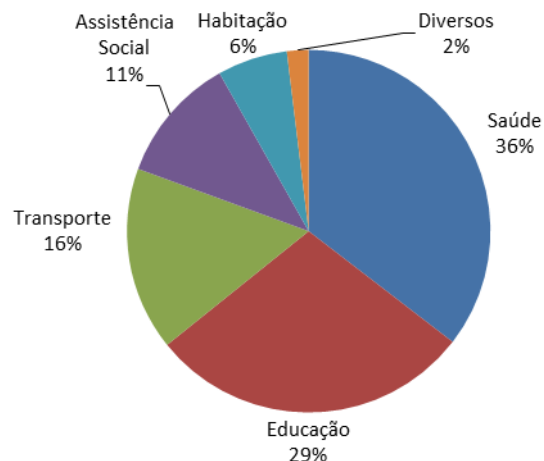
VI.5.1.2. Execução das Despesas

A execução das despesas por Funções de Governo pode ser assim demonstrada:

Figura 87 - Despesas realizadas com recursos do FECP por Função

R\$1,00

Cód.	Função	Despesa liquidada
10	Saúde	1.069.901.202
12	Educação	868.112.071
26	Transporte	494.138.277
8	Assistência Social	339.428.559
16	Habitação	188.107.767
15	Urbanismo	45.662.702
21	Organização Agrária	8.877.279
14	Direitos da Cidadania	3.611.237
Total		3.017.839.094



Fonte: SIG.

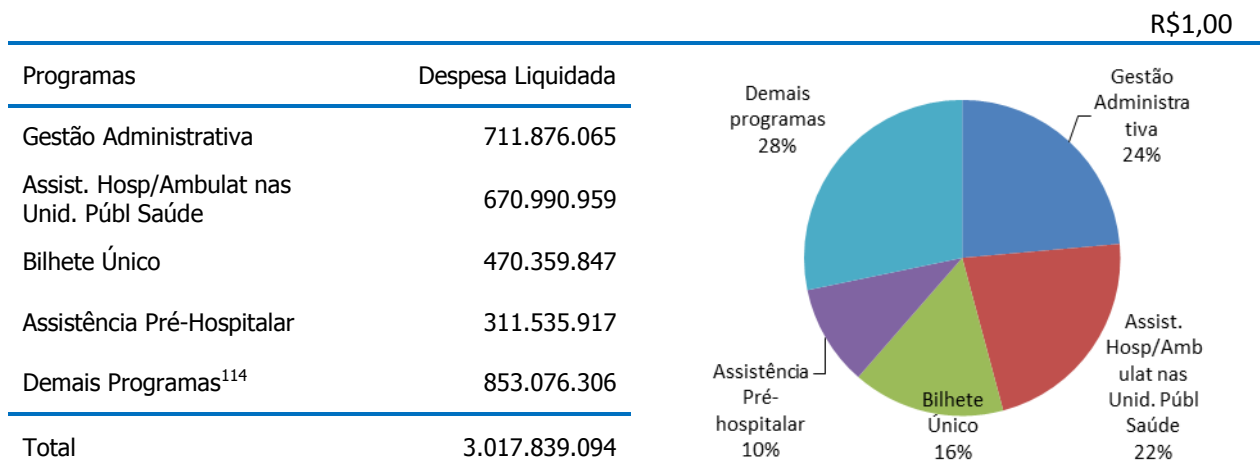
O valor total arrecadado não foi executado em sua totalidade no exercício. A análise das disponibilidades de caixa demonstra que os recursos financeiros desta Fonte totalizaram R\$603.819.566 (disponibilidade de caixa bruta), conforme demonstrado no tópico V.6 – Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar, deste Relatório.

Na análise desta vinculação constitucional, não há dispositivo legal que obrigue a execução total dos recursos no exercício, e sim a obrigação de execução, de acordo com a finalidade do FECP, não perdendo a vinculação independente do exercício em que ocorra, de acordo com o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme demonstrado, foram aplicados elevados montantes nas Funções Saúde, Educação e Transporte, correspondentes, respectivamente, a 35,45%, 28,77% e 16,37% do total de créditos orçamentários vinculados ao FECP, totalizando 80,59% da aplicação dos recursos do Fundo.

A seguir será demonstrada a execução das despesas com recursos do FECP por Programas de Governo:

Figura 88 - Execução das Despesas do FECP por Programa de Governo



VI.5.1.3. Resultado da Execução Orçamentária

O Resultado da Execução Orçamentária do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – FECP foi o seguinte:

Quadro 259 - Resultado da Execução Orçamentária

R\$ 1,00

Execução Orçamentária	Valor
Receita Arrecadada	3.039.597.281
Despesa Liquidada	3.017.839.094
Resultado Orçamentário	21.758.187
% Despesa Liquidada/Receita Arrecadada	99,28%
Despesa Empenhada (a)	3.017.979.352
Despesa Liquidada (b)	3.017.839.094
Despesa Paga (c)	2.455.412.763
Inscrição de RPNP (a-b)	140.258
Inscrição de RPP (b-c)	562.426.331

Fonte: SIG; e Volume 01 – Relatório da Auditoria Geral do ERJ.

¹¹⁴ Execução das despesas por programas detalhada no documento TCE-RJ 8.665-7/16.

Os valores liquidados e não pagos no exercício devem ser mantidos nos registros contábeis até o efetivo repasse ou pagamento das despesas, pois são vinculados constitucionalmente ao FECP, em atendimento à Lei Estadual nº 4.056/02, ao art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ao parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

As disponibilidades de caixa¹¹⁵ no final do exercício atingiram R\$604 milhões. Deduzidas as obrigações do Passivo Financeiro, foi apresentada uma insuficiência de, aproximadamente, R\$40 milhões.

VI.5.2. Cálculo dos Limites Estabelecidos na Lei Estadual nº 4.056/02

VI.5.2.1. Despesas com Pessoal

A Lei Complementar Estadual nº 120/07, que acrescentou o § 4º ao art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02, dispôs sobre a utilização dos recursos do FECP em Despesas com Pessoal nas ações que utilizam recursos daquele Fundo, limitando-as a 20% do total existente no Orçamento Anual.

Assim, considerando a Receita Realizada com o FECP e as Despesas Liquidadas com Pessoal no exercício de 2015, apura-se o percentual aplicado de 19,74%, conforme se demonstra:

Quadro 260 - Percentual Aplicado em Despesas de Pessoal

	R\$1,00
Receita Arrecadada FECP	3.039.597.281
Despesas de Pessoal Liquidadas	599.965.857
% aplicado em relação à receita FECP	19,74%

Fonte: SIG.

¹¹⁵ As disponibilidades de caixa foram analisadas no tópico V.6.

Considerando que houve uma alteração no art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02, pela Lei Complementar Estadual nº 167/15, a metodologia de cálculo a ser utilizada nas próximas Contas do Governo será atualizada, passando o limite de pessoal para 40%.

VI.5.2.2. Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social - FEHIS

O FEHIS, criado pela Lei Estadual nº 4.962, de 20 de dezembro de 2006, possui natureza contábil e tem por objetivos: (i) garantir recursos de caráter permanente para o financiamento de Programas e Projetos de habitação no 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 déficit 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.

Nos termos do 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 Trabalhador - FAT, do FGTS e de outros Fundos que vierem a ser incorporados ao SNHIS; do Orçamento do Estado; do 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; de recursos oriundos do FECF, dentre outros.

O FEHIS, de acordo com o art. 3º, §3º, da Lei Estadual nº 4.056/02, deveria receber, no exercício de 2015, 10% dos recursos do FECF, ou seja, R\$ 303.959.728. No entanto, conforme se verifica no Demonstrativo da Execução Orçamentária da Despesa, o único Projeto que faz menção ao Fundo é o "Projeto Habitacional a Cargo do Fehis (3932)", no montante de R\$314.898, e o Projeto "Promoç/Atenç Saúde Áreas Precar/Expans Habit (8375)", no valor de R\$136.042.058, foi o único executado pela unidade orçamentária "Fehis (1962)". O gasto com a execução de tais Projetos totalizou R\$136.356.956.

Ocorre que, de acordo com o Relatório da Contadoria Geral do Estado (Volume 01), o percentual de 10% de aplicação do FEHIS foi alcançado. Entretanto, para apurar esta aplicação, faz-se necessário, de acordo com o referido Relatório, considerar outros Projetos constantes na Lei Orçamentária, conforme reproduzido a seguir:

Quadro 261 - Execução de Projetos a Cargo do FEHIS

		R\$1,00
Unidade Orçamentária	Projeto	Despesa liquidada
Secretaria de Estado de Obras		45.662.702
	1206 Urbanização do Dona Marta	370.600
	1562 Urbanização das Comunidades - PAC	6.587.672
	1613 Urbanização da Rocinha - PAC-RJ	3.378.440
	1614 Urbanização do Complexo do Alemão - PAC-RJ	10.535.027
	1615 Urbanização do Complexo de Manguinhos - PAC-RJ	22.734.727
	1616 Urbanização do Pavão-Pavãozinho - PAC-RJ	2.056.175
	3466 Urbanização em Barros Filho	60
Secretaria de Estado de Habitação		1.953.717
	3964 Ações de Apoio Infra Local Des Region SEH	107.431
	3443 Reloc Morad Assent Pop - Áreas Risco/Insalub	824.174
	3445 Desenvolvimento de Modelo de Projeto	1.022.112
Instituto de Terras e Cartografia do RJ		8.877.279
	1119 Acordo de Cooperação Técnico-Financeira BNDES	742.851
	1557 Assentam.e Reassent.de Famílias Ass.ITERJ	619.723
	2710 Regularização Fundiária de Interesse Social	110.094
	2711 Levantamento Físico e Socioeconômico RFIS	6.051.868
	2712 Cons dos Assentamentos Rurais e Urbanos	972.745
	8043 Celebração de TCE/Convênios com o INCRA	9.189
	8044 Investimento em Equipamentos nos Assentamento	370.809
Fundo Est de Hab de Interesse Social – FEHIS		136.042.058
	8375 Promoc/Atenç Saúde Áreas Precar/Expans Habit	136.042.058
Companhia Estadual de Habitação do RJ		50.111.993
	3526 Produção de Unidades Habitacionais	2.647.652
	3529 Recuperação e Melhoria de U. Habitacionais	14.394.282
	3530 Urbanização de Assentamentos Irregulares	32.755.161
	3932 Projeto Habitacional a cargo do Fundo - FNHIS	314.898
Secretaria Assist.Social e Direitos Humanos		62.382.760
	1579 Aluguel Social	62.382.760
Total		305.030.508

Fonte: SIG; e Volume 01.

Quadro 262 - Percentual aplicado no FEHIS

	R\$1
Receita Arrecadada FR 22 (FECF)	3.039.597.281
Recursos Destinados ao FEHIS	305.030.508
Percentual Liquidado/ Receita Arrecadada	10,04%

Fonte: SIG.

Depreende-se, da análise proferida nesse tópico, que: a identificação dos montantes executados no FEHIS foi realizada através do Relatório da Contadoria Geral do ERJ; apesar da estruturação do FEHIS como Unidade Orçamentária, a execução ocorreu também em outras Unidades Gestoras Executantes; e nem todos os Projetos realizados com os recursos do FECF em Habitação foram discriminados de forma que os interligue claramente aos objetivos do FEHIS.

Para permitir a análise do cumprimento do limite legal através das ferramentas do Sistema de Administração Financeira e Orçamentária do ERJ - SIAFE-Rio, conferindo transparência e confiabilidade ao cálculo, é necessário que a execução dos gastos do FEHIS ocorra na Unidade Orçamentária própria, não mais restringindo a análise ao controle extra-contábil da Contadoria Geral do ERJ.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

VI.5.3. Outras considerações

- Do Estudo de Impacto Gerado pela Aplicação dos Recursos do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais

Em atendimento às Determinações de Contas do Governo de exercícios pretéritos, foi apresentado o Estudo de Impacto Gerado pela Aplicação dos Recursos do FECF na Qualidade de Vida da População Fluminense – Exercício 2015, objetivando demonstrar a melhoria dos indicadores de qualidade de vida decorrentes da aplicação dos recursos advindos do FECF.

Os principais pontos destacados foram os seguintes:

a) Áreas que receberam recursos do FECP no exercício: Assistência Social, Direitos Humanos, Educação, Habitação, Saúde e Transportes;

b) Principais indicadores de Pobreza e Desigualdade:

Quadro 263 - Indicadores de Pobreza e Desigualdade

Indicador	2001	2013
Renda domiciliar per capita ¹¹⁶	R\$ 884,63	R\$ 1.165,04
Renda domiciliar dos 20% mais pobres	R\$ 131,40	R\$ 203,90
Índice de Gini ¹¹⁷	0,57	0,53
Razão entre a renda domiciliar entre os 10% mais ricos e os 20% mais pobres	29,9	24,1
Taxa de frequência escolar bruta da população entre 6 a 14 anos, dentre os 20% mais pobres	91,8	98,7
Contribuintes da previdência social entre a população economicamente ativa de 16 anos ou mais, dentre os 20% mais pobres (%)	39,7	55

Fonte: Estudo de impacto gerado pela aplicação dos recursos do FECP na qualidade de vida da população fluminense - Exercício 2015, Volume 07.

c) Considerações Finais:

O acompanhamento de alguns indicadores da pobreza permite observar uma contínua tendência de redução da pobreza e da desigualdade no Estado do Rio de Janeiro. O poder de consumo dos domicílios vem aumentando, conforme se observa nos indicadores de renda domiciliar real per capita. Por exemplo, a renda domiciliar real per capita média dos 20% mais pobres do Estado do Rio de Janeiro vem mostrando constante crescimento. Já os indicadores de desigualdade (Índice de GINI e Índice de Atkinson) mantiveram-se estáveis no período considerado, enquanto o Índice de Theil apresentou melhora. Da mesma forma, o gap entre o segmento mais pobre e o mais rico da população do Estado, podemos observar melhoras nas condições de vida dessa população, como por exemplo, dentre os 20% mais pobres, o aumento da frequência escolar da população de 6 a 14 anos e a elevação do percentual de contribuintes para a previdência social. Esses resultados podem estar associados aos efeitos dos programas financiados pelo FECP, combinados aos efeitos das políticas públicas executadas pelas esferas federal e municipal, pois estas também contribuem para o atendimento do objetivo de se combater a pobreza e reduzir as

¹¹⁶ Mede o poder de compra das pessoas, ou seja, a capacidade média de aquisição de bens e serviços de cada residente de um domicílio.

¹¹⁷ Avalia o nível de concentração de renda, variando entre 0 e 1. Quando o valor é (1), existe perfeita desigualdade - a renda é distribuída apenas para um domicílio; quando tende a (0), tem-se perfeita igualdade, ou seja, a renda é distribuída igualmente entre todos os domicílios.

desigualdades sociais, além de promover uma melhoria na qualidade de vida da população fluminense de baixa renda. Reduzir a pobreza e as desigualdades sociais implica em continuar a aposta na intensificação e no aperfeiçoamento das políticas públicas para os segmentos mais pobres, contexto em que se inserem os bens e serviços que contam com recursos do FECP, elencados no presente estudo.

- Das Alterações Trazidas pela Lei Complementar Estadual nº 167/15

A Lei Complementar Estadual nº 167/15 introduziu algumas alterações à Lei Estadual nº 4.056/02, as quais produzirão seus efeitos a partir de 2016. Tais alterações estão sendo detalhadas no tópico 6.4.5 do Relatório do Corpo Instrutivo.

VI.6. Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM

O FECAM, criado com fundamento no art. 263 da Constituição Estadual, 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, sendo vedada a sua utilização para pagamento de pessoal da Administração Pública Direta ou Indireta, ou de despesas de custeio diversas de sua finalidade.

A aplicação dos recursos arrecadados deve se destinar a Programas e Projetos ambientais de Órgãos públicos estaduais, prefeituras municipais, universidades públicas e organizações não governamentais, sem fins lucrativos, e precisam ser aprovados pelo Conselho Superior do FECAM.

Os recursos desse Fundo estão definidos no art. 263, §1º, da Constituição do ERJ, reproduzidos no art. 3º da Lei Estadual nº 1.060, de 10 de novembro de 1986, com as alterações produzidas pela Lei Estadual nº 4.143, de 28 de agosto de 2003, sendo provenientes da arrecadação das seguintes receitas:

a) 5% da compensação financeira a que se refere o art. 20, §1º, da Constituição Federal e a que faz jus o ERJ;

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, de 24 de julho de 1985;

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.

A Emenda Constitucional nº 48, de 04 de julho de 2011, 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.

VI.6.1. Cálculo das Receitas Vinculadas

O Corpo Instrutivo, quando da análise da matéria, concluiu que, no exercício de 2015, o valor a ser destinado ao FECAM, calculado com base nas alíneas de receitas que compõem a base de cálculo, seria de R\$326,30 milhões, conforme a seguir demonstrado:

Quadro 264 - Receitas Vinculadas

		R\$1,00	
Descrição		Receita arrecadada	Vinculação constitucional
13409901	Cota-parte compensação financeira recursos hídricos	5.280.272	264.014
13409902	Cota-parte compensação financeira recursos minerais	3.767.423	188.371
13409903	Royalties pela produção do petróleo - até 5%	761.027.994	38.051.400
13409905	Royalties p/produção petróleo excedente a 5%	726.967.070	36.348.353
13409906	Cota-parte participação especial expl. petróleo gás natural	1.851.849.471	92.592.474
13409907	Cota-parte Fundo Especial do Petróleo - FEP	3.446.906	172.345
Subtotal 1		3.352.339.135	
Dedução relativa à retenção do Pasep (1%)		(33.523.391)	
Petróleo pós-sal + recursos hídricos e minerais (Vinculação 5%) (I)		3.318.815.744	165.940.787
13409908	Royalties produção do petróleo – pré-sal	243.981.121	24.398.112
13409910	Royalties produção petróleo excedente a 5% - pré-sal	241.784.253	24.178.425
13409911	Participação especial de petróleo gás natural - pré-sal	1.134.033.635	113.403.363
Subtotal 2		1.619.799.009	
Dedução relativa à retenção do Pasep (1%)		(16.197.990)	
Petróleo pré-sal (Vinculação 10%) (II)		1.603.601.019	160.360.102
Recursos a serem aplicados no FECAM ([5% x I] + [10% x II])			326.300.889

Fonte: SIG.

Além das receitas anteriormente descritas, também pertence ao FECAM o produto das multas administrativas e das condenações judiciais por atos lesivos ao meio ambiente¹¹⁸, cujas receitas foram arrecadadas na rubrica "Multas por Danos ao Meio Ambiente" (1.9.1.9.35.00), perfazendo, ao final do exercício, o montante de R\$18.673.679.

Conforme análise do quadro acima, verifica-se que estão sendo excluídos dos montantes arrecadados, a título de Royalties e Participações Especiais, os valores do PASEP incidentes sobre a referida receita. Tal metodologia encontra-se divergente daquela adotada quando da análise das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, do exercício de 2014, processo TCE-RJ nº 101.885-1/15, quando foi feita a Determinação nº 57, a seguir transcrita:

¹¹⁸Artigo 263, §1º, inciso II, Constituição Estadual.

**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.

A mudança de metodologia adotada baseou-se em interpretação que a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro entende como correta, conforme explicitado no Parecer RF nº 01/2014, do Sr. Procurador Régis Fichtner, cujo conteúdo se encontra detalhado no Capítulo 10 do Relatório do Corpo Instrutivo, que acolheu o referido Parecer.

De forma bastante resumida, apresenta-se, a seguir, a conclusão daquele Parecer:

[...] a base de cálculo a ser utilizada para fins de apuração do valor a ser repassado ao FECAM deve ser calculada após o desconto da parcela referente aos 25% a que fazem jus os municípios e após o desconto para o PASEP previsto no art. 8º da Lei Federal nº 9.715/98.

Caso não tivesse sido considerada a Dedução da Retenção relativa ao PASEP, o valor a ser aplicado no FECAM seria de R\$329.596.858, conforme a seguir demonstrado:

Quadro 265 - Receitas Vinculadas

R\$ 1,00

Descrição		Receita arrecadada	Limite constitucional
13409901	Cota-parte compensação financeira recursos hídricos	5.280.272	264.014
13409902	Cota-parte compensação financeira recursos minerais	3.767.423	188.371
13409903	Royalties pela produção do petróleo - até 5%	761.027.994	38.051.400
13409905	Royalties p/produção petróleo excedente a 5%	726.967.070	36.348.353
13409906	Cota-parte participação especial expl. petróleo gás natural	1.851.849.471	92.592.474
13409907	Cota-parte Fundo Especial do Petróleo - FEP	3.446.906	172.345
Royalties pós-sal (5%)		3.352.339.135	167.616.957
13409908	Royalties produção do petróleo – pré-sal	243.981.121	24.398.112
13409910	Royalties produção petróleo excedente a 5% - pré-sal	241.784.253	24.178.425
13409911	Participação especial de petróleo gás natural - pré-sal	1.134.033.635	113.403.363
Royalties pré-sal (10%)		1.619.799.009	161.979.901
Recurso a ser aplicado no FECAM (pós-sal e pré-sal)			329.596.858

Fonte: SIG.

As repercussões da nova metodologia estão sendo detalhadas no tópico VI.6.5, mais adiante.

VI.6.2. Contabilização dos Royalties do Petróleo Pré-Sal

A Emenda Constitucional nº 48/11 criou uma vinculação de recursos adicionais ao FECAM, ao determinar que, quando as participações governamentais forem originadas no pré-sal, serão destinados ao Fundo 10% dos recursos delas oriundos.

O Decreto Estadual nº 43.996, de 18 de dezembro de 2012, regulamentou a metodologia de cálculo para apuração do valor destinado ao FECAM, em decorrência do novo comando constitucional supracitado. O art. 1º do referido decreto dispõe sobre as regras de cálculo do FECAM pré-sal:

Art. 1º - A parcela do Fecam de que trata o art. 263, §1º, VI, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro levará em conta as seguintes regras para cálculo:

I – será utilizada a proporção da produção do óleo de petróleo da camada de pré-sal em relação à produção total de óleo, por campo, como critério de rateio para as participações governamentais inclusive para a parcela derivada da produção de gás natural.

II – os valores de participações governamentais terão o Fecam adicional calculado a partir do rateio da produção do segundo mês antecedente a entrada da receita para royalties e do trimestre antecedente para a participação especial, independentemente da data em que houver a produção de fato.

O comando insculpido no inciso I do dispositivo anteriormente transcrito define que, verificada a proporção de óleo do pré-sal frente à produção total de cada campo, serão determinados os valores de participações governamentais a serem classificados contabilmente nas contas do pré-sal. Trata-se de uma conta simples, onde o percentual de produção pré-sal apurado é aplicado sobre os Royalties e Participações Especiais pagos pelo campo de petróleo.

O comando insculpido no inciso II, do mesmo dispositivo, indica que as Receitas de Royalties serão calculadas com base na produção do segundo mês anterior à entrada de receita, enquanto a Participação Especial levará em conta a produção do trimestre antecedente. Tal dispositivo harmoniza a regra de cálculo do FECAM pré-sal com a regra de distribuição de recursos da União, dado que existe um lapso temporal entre a produção do mês e a entrada efetiva dos recursos nos cofres estaduais.

Antes da Emenda Constitucional nº 48/11, o registro contábil das Receitas de Royalties e Participações Especiais – recebidos pelo Estado do Rio de Janeiro, em decorrência da extração de óleo ocorrida em seu território – ocorria nas subalíneas abaixo elencadas:

Quadro 266 - Subalíneas Para o Registro Contábil (anterior à EC 48/11)

Código	Descrição
13409903	Royalties pela produção do petróleo - até 5%
13409904	Cota-Parte municípios royalties – até 5%
13409905	Royalties p/ produção petróleo excedente a 5%
13409906	Cota-parte participação especial expl. petróleo gás natural

Para viabilizar a adequada apuração dos índices com a Emenda Constitucional em tela, foram criadas novas subalíneas que permitissem a segregação dos recursos decorrentes da exploração do petróleo do pré-sal:

Quadro 267 - Subalíneas Para o Registro Contábil (incluídas após a EC 48/11)

Código	Descrição
13409908	Royalties pela produção do petróleo – até 5% - pré-sal
13409909	Cota-Parte municípios royalties – até 5% - pré-sal
13409910	Royalties p/ produção petróleo excedente a 5% - pré-sal
13409911	Participação especial de petróleo gás natural - pré-sal

Sendo assim, os recursos recebidos pelo Tesouro Estadual, repassados pelo Banco do Brasil (operador financeiro da União para gestão dos recursos dos royalties), são tempestivamente registrados nas contas 1.3.4.0.99.03, 1.3.4.0.99.04, 1.3.4.0.99.05 e 1.3.4.0.99.06 – como já ocorria naturalmente antes do advento da inovação constitucional. No entanto, somente em um segundo momento, as receitas do pré-sal são reclassificadas de maneira definitiva nas subalíneas do pré-sal (nas Contas 1.3.4.0.99.08, 1.3.4.0.99.09, 1.3.4.0.99.10 e 1.3.4.0.99.11).

A Subsecretaria de Política Fiscal – SUPOF, da Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ, publica periodicamente Notas Técnicas que subsidiam os lançamentos dos Royalties e Participações Especiais nas Contas do Pré-Sal. Sobre o fato dos lançamentos nas contas do pré-sal ocorrerem de forma retroativa, assim dispõe a Nota Técnica nº 15/2015 SUPOF/SEFAZ/RJ: “Quando da entrada dos recursos, não há possibilidade de registrar contabilmente os valores diferenciados da camada do pré sal; o ajuste só pode ser feito após confirmada a produção pela Agência Nacional de Petróleo - ANP”.

Os lançamentos nas contas do pré-sal são feitos de forma retroativa, devido à indisponibilidade das informações de produção de petróleo na data da entrada da receita. Conforme estipulado pelo Decreto Estadual nº 43.996/12, os ajustes ocorrem trimestralmente nos meses de janeiro, abril, julho e outubro.

No exercício de 2015 foram publicadas três Notas Técnicas contendo os valores a serem lançados nas Contas do Pré-Sal, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 268 - Valores a Serem Reclassificados nas Contas do Pré-Sal

R\$1,00					
Cód. Subalíneas	Subalíneas	NT 15/2015 (13 de julho)	NT 22/2015 (05/novembro)	NT 23/2015 (17/dezembro)	Total
13409908	Royalties pela Produção do Petróleo – até 5% - pré-sal	84.563.607	89.809.073	69.608.441	243.981.121
13409909	Cota-Parte Municípios Royalties – até 5% - pré-sal	28.187.869	29.936.358	23.202.814	81.327.040
13409910	Royalties p/ Produção Petróleo Excedente a 5% - pré-sal	83.744.184	88.949.407	69.090.662	241.784.253
13409911	Participação Especial de Petróleo Gás Natural - pré-sal	458.232.281	259.901.021	415.900.333	1.134.033.635

Fonte: <http://www.transparencia.rj.gov.br>, acessado em 15.04.16; Notas Técnicas se encontram no documento TCE-RJ 8.665-7/16.

Embora o Decreto Estadual nº 43.996/12 determine que os ajustes ocorram de forma trimestral, o fato de ter havido apenas três Notas Técnicas de ajuste não afeta a apuração do índice que é avaliado no fechamento do exercício. O quadro a seguir compara os valores registrados no SIAFEM e no SIG com aqueles indicados pela Subsecretaria de Política Fiscal - SUPOF:

Quadro 269 - Diferença entre Ajustes do Pré-Sal apontados pelas NT SUPOF e os Lançamentos Contábeis

R\$1,00							
Subalíneas	julho	agosto	setembro	outubro	novembro	dezembro	Total
Notas Técnicas Supof							
13409908	84.563.607	-			89.809.073	69.608.441	243.981.121
13409909	28.187.869	-			29.936.358	23.202.814	81.327.040
13409910	83.744.184	-			88.949.407	69.090.662	241.784.253
13409911	458.232.281	-			259.901.021	415.900.333	1.134.033.635
SIG/Siafem							
13409908	-	164.899.033	-	-	175.127.692	(96.045.604)	243.981.121
13409909	-	28.187.869	-	-	29.936.358	23.202.814	81.327.040
13409910	-	163.301.160	-	-	173.451.344	(94.968.250)	241.784.253
13409911	-	893.552.947	-	-	506.806.991	(266.326.304)	1.134.033.635
Diferença acumulada							
13409908	84.563.607	(80.335.426)	(80.335.426)	(80.335.426)	(165.654.045)	-	-
13409909	28.187.869	-	-	-	-	-	-
13409910	83.744.184	(79.556.975)	(79.556.975)	(79.556.975)	(164.058.912)	-	-
13409911	458.232.281	(435.320.667)	(435.320.667)	(435.320.667)	(682.226.637)	-	-
Total diferença	654.727.940	(595.213.068)	(595.213.068)	(595.213.068)	(1.011.939.594)	-	-

Fonte: SIG e Siafem.

(1) Entre janeiro e junho de 2015 não houve Nota Técnica e lançamentos no Siafem ligados ao pré-sal.

Verifica-se que, tanto em agosto quanto em novembro, houve lançamentos nas Contas do Pré-Sal a maior. No mês de dezembro, porém, foram efetuados estornos corrigindo-se as divergências.

VI.6.3. Execução das Despesas na Unidade Orçamentária "FECAM"

A execução orçamentária da unidade orçamentária "24040 – FECAM" atingiu o montante de R\$332,69 milhões, utilizando recursos das Fontes 01 - "Ordinários Não Provenientes de Impostos", 04 - "Indenização pela Extração de Petróleo" e 97 - "Conservação Ambiental". Entretanto, para fins de apuração do cumprimento da vinculação constitucional, não são consideradas as despesas executadas pela Fonte de Recursos 97.

O cômputo de despesas liquidadas utilizando recursos da Fonte 01 - "Ordinários Não Provenientes de Impostos" se justifica pelo fato de serem registradas, nessa fonte, as receitas das cotas-partes do Estado do Rio de Janeiro das Compensações Financeiras pela Exploração ou Utilização de Recursos Hídricos e de outros Recursos Minerais – §1º do art. 20 da Constituição Federal.

Do total das Despesas Liquidadas com recursos do FECAM, as que utilizaram as Fontes de Recursos 01 e 04, ocorreram nas Funções "Saneamento" (14,51%) e "Gestão Ambiental" (85,39%), no Grupo de Despesas "Investimentos", atingindo em 2015 a importância de R\$332,36 milhões. Deste montante, 99,75% foram executados na Fonte 04 "Indenização pela Extração de Petróleo".

A execução orçamentária com recursos da Fonte 97 ocorreu na Função "Gestão Ambiental", no valor de R\$328.849, e representou 0,10% do valor das Despesas Liquidadas com recursos do FECAM.

A execução orçamentária por Fonte de Recursos foi a seguinte:

Quadro 270 - Despesas Liquidadas Por Fonte de Recursos - FR

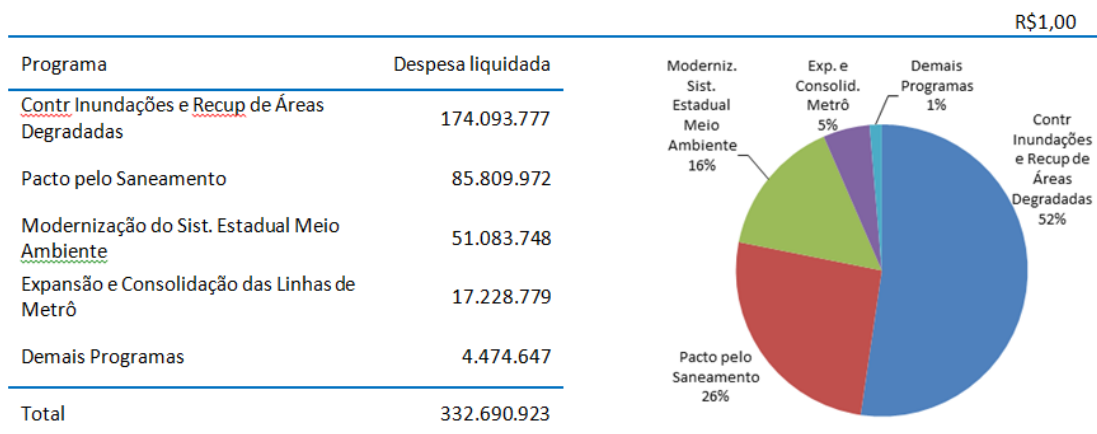
R\$1,00	
FR	Despesa liquidada
01 - Ordinários Não Provenientes de Impostos	828.567
04 - Indenização pela Extração de Petróleo	331.533.506
97 - Conservação Ambiental	328.849
Total das despesas do FECAM	332.690.922
(-) 97 - Conservação Ambiental	328.849
Despesas consideradas para o limite constitucional	332.362.073

Fonte: SIG.

A execução orçamentária por Programas pode ser assim demonstrada:

Figura 89

Despesas Liquidadas na Unidade Orçamentária FECAM



As principais Unidades Gestoras executantes desses Programas de Trabalho, vinculados à Unidade Orçamentária "FECAM", foram as seguintes:

Quadro 271 - Despesas Liquidadas com Recursos do FECAM por UG e Projeto/Atividade

				R\$1,00
UGE		Projeto/Atividade		Desp. liquidada
070100	Secretaria de Estado de Obras	1522	Esgotamento Sanitário - PAC/FECAM	2.697.536
070200	Cedae - Ações Descentralizadas	1000	Rio Mais Limpo	8.631.797
		1197	Saneam nas Bacias da Baía de Guanabara	11.067.830
		1198	Esgotamento Sanitário da Zona Oeste	30.642.432
135400	Empr de Pesquisa Agropecuária do Est do RJ	1551	Apoio a Proj de Saneam, Prot e Recup Ambiente	434.537
240100	Sec. de Estado do Ambiente	1000	Rio Mais Limpo	30.056.565
		1009	Lixão Zero - FECAM	3.629.929
		1058	Implementação de Educação Ambiental	30.000
		1551	Apoio a Proj de Saneam, Prot e Recup Ambiente	244.160
		3669	Geração de Empreg e Renda em Comunid UPP	127.816
243200	Inst. Estadual do Ambiente - INEA	1009	Lixão Zero – FECAM	1.781.419
		1010	Projeto Iguaçu - PAC-RJ/FECAM	32.026.214
		1058	Implementação de Educação Ambiental	85.794
		1147	Desenv Prog Reaproveit Óleo Vegetal - PROVE	438.161
		1539	Prevenção e Contr Ambiental de Inundações	138.188.698
		1551	Apoio a Proj de Saneam, Prot e Recup Ambiente	48.590.872
		1555	Projeto de Macrodrenagem PAC - RJ - FECAM	3.878.865
317300	Comp de Transp sobre Trilhos do Est do RJ	3944	Transporte sobre Trilhos	17.228.779
353100	Depart Recursos Minerais Estado RJ	1551	Apoio a Proj de Saneam, Prot e Recup Ambiente	176.412
404310	Administracao Central	1058	Implementação de Educação Ambiental	1.071.483
		1551	Apoio aProj de Saneam, Prot e Recup Ambiente	1.637.767
		3669	Geração de Empreg e Renda em Comunid UPP	23.857
Total das Despesas do FECAM				332.690.922

Fonte: SIG.

Do quadro apresentado anteriormente, observa-se que o INEA foi o maior executor dos recursos do FECAM, com 67,63% do total, seguido pela CEDAE, que respondeu por 15,13% da Despesa Liquidada.

A Contadoria Geral do Estado utilizou a Despesa Empenhada para efeito do 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. Em que pese tal fato não ter repercutido na análise do exercício de 2015, tendo em vista que as despesas empenhadas e liquidadas foram iguais, deve-se registrar que esse não é o procedimento adequado.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

VI.6.4. Resultado da Execução Orçamentária

Apresenta-se, a seguir, o resultado orçamentário dos recursos do FECAM que compõem a vinculação constitucional (Fontes de Recursos 01 e 04):

Quadro 272 - Resultado da Execução Orçamentária

	R\$1,00
Execução Orçamentária	Valor
Receita Arrecadada	326.300.889
Despesa Liquidada	332.690.922
Resultado Orçamentário	(6.390.033)
% Despesa Liquidada/ Receita Arrecadada	101,96%
Despesa Empenhada (a)	332.690.922
Despesa Liquidada (b)	332.690.922
Despesa Paga (c)	98.068.544
Inscrição de RPNP (a-b)	-
Inscrição de RPP (b-c)	234.622.378

Fonte: SIG

A Receita Arrecadada apresentada no quadro acima está deduzida do valor referente ao PASEP (com base no Parecer RF nº 01/2014 e comentado anteriormente). Caso não tivesse sido feita tal dedução, a Receita Arrecadada seria de R\$329.596.858 e o Resultado Orçamentário passaria a ser (R\$ 3.094.064).

As Despesas Pagas no exercício atingiram o montante de R\$98,07 milhões, tendo sido inscritos em Restos a Pagar Processados – RPP -, ao final do exercício, despesas em montante de R\$234,62 milhões, conforme detalhamento do quadro a seguir:

Quadro 273 - Restos a Pagar Processados por Fonte de Recursos

				R\$1,00
FR	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Despesa Paga	RPP 2015
01	828.567	828.567	230.405	598.162
04	331.533.506	331.533.506	97.509.290	234.024.216
Total	332.362.073	332.362.073	97.739.695	234.622.378

Fonte: SIG.

O valor liquidado e não pago no exercício refere-se às Fontes de Recursos 01 e 04 e deve ser mantido nos registros contábeis até o efetivo pagamento das despesas, pois são vinculados constitucionalmente ao FECAM, em atendimento ao art. 263 da Constituição do ERJ e ao parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Verifica-se que foram cancelados, em 2015, Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores, relativos às Fontes de Recursos 01 e 04 da Unidade Orçamentária FECAM, no valor de R\$4,88 milhões, computados para o cumprimento do limite dos respectivos anos. Sendo assim, esse valor deverá ser deduzido das despesas aplicadas pelo Fundo em 2015, tendo em vista a obrigatoriedade de o ERJ aplicar esses recursos de acordo com a sua vinculação.

Quadro 274 - Cálculo das Despesas a Serem Consideradas para Apuração do Limite

		R\$1,00
Descrição		Valor
Despesas realizadas pelo FECAM		332.690.922
(-) RPP de exercícios anteriores cancelados em 2015		4.883.940
(-) Despesas realizadas na Fonte 97		328.849
Valor total		327.478.133

Fonte: SIG.

VI.6.5. Apuração da Vinculação Constitucional

Verifica-se que o Estado do Rio de Janeiro aplicou o valor previsto no inciso I do §1º do art. 263 da Constituição Estadual, uma vez que foram liquidadas despesas no montante de R\$327,48 milhões, que equivale a 100,37% do valor mínimo apurado a partir das Receitas de Royalties do Petróleo Pré-Sal (10%) e dos Royalties do Petróleo Pós-Sal, Recursos Hídricos e demais Recursos Minerais (5%), que totalizaram R\$326,30 milhões, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 275 - Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Constitucionalmente Vinculados

R\$1,00	
Descrição	Despesa Liquidada
Valor Mínimo a Aplicar (Royalties Petróleo Pós-Sal, Recursos Hídricos e demais Recursos Minerais - 5%; e Petróleo Pré-Sal - 10%)	326.300.889
Valor Aplicado pelo FECAM	327.478.133
Valor aplicado a maior	1.177.244

Fonte: SIG

Entretanto, caso fossem considerados os valores brutos das Receitas de Royalties do Petróleo Pós-Sal e Pré-Sal, Recursos Hídricos e demais Recursos Minerais, sem a dedução do PASEP, teríamos a seguinte situação:

Quadro 276- Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Constitucionalmente Vinculados - sem dedução do PASEP

R\$1,00	
Descrição	Despesa Liquidada
Valor Mínimo a Aplicar (Royalties Petróleo Pós-Sal, Recursos Hídricos e demais Recursos Minerais - 5%; e Petróleo Pré-Sal - 10%)	329.596.858
Valor Aplicado pelo FECAM	327.478.133
Valor aplicado a menor	(2.118.725)

Fonte: SIG

Isto posto, considerando que a metodologia de apuração da receita vinculada ao FECAM, efetuada pela Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro, com base no Parecer RF nº 01/2014 da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, diverge da metodologia adotada por este Tribunal de Contas, que é a estabelecida no artigo 263 da Constituição Estadual c/c Lei Federal nº 7.990/89, será feita Ressalva e Determinação quando da conclusão deste Relatório.

VI.6.6. Termo de Ajustamento de Conduta - TAC

Em 2009, foi firmado um TAC entre o Estado do Rio de Janeiro e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 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, porém, 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 Taxa Referencial a partir de janeiro de 2010, sem prejuízo do percentual mínimo fixado no art. 263, §1º, inciso I, da Constituição Estadual. Caso ocorresse atraso no repasse, haveria incidência de multa simples de 3% sobre o valor em atraso.

Nesse mesmo Termo de Ajustamento de Conduta – TAC - foram estabelecidos os valores a serem aplicados pelo Estado em ações e projetos aprovados pelo Conselho Superior do FECAM, bem como 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.

Entre 2010 e 2014, o Governo do Estado do Rio de Janeiro amortizou todas as obrigações decorrentes do TAC, mediante a aplicação de recursos de Operações de Crédito (Fonte de Recursos 21), e com o Excesso de Arrecadação na Fonte de Recursos 04, conforme relatado nas Contas de Governo de 2014.

Reiterando o disposto nas Contas de Governo de 2014, não restam obrigações pendentes em relação ao Termo de Ajustamento de Conduta – TAC - em epígrafe, e o tema deixará de ser objeto de análise a partir das próximas Contas de Governo.

VI.6.7. Proposta de Emenda Constitucional nº 20/2016

Tramita na ALERJ a Proposta de Emenda Constitucional – PEC - nº 20/16, de iniciativa do Poder Executivo, alterando a redação dos incisos I e VI do artigo 263 da Constituição do ERJ, conforme a seguir reproduzido:

I – 5% (cinco por cento) da compensação financeira a que se refere o art. 20, §1º, da Constituição da República e a que faz jus o Estado do Rio de Janeiro, desde que o valor restante da referida compensação seja suficiente para cumprir as destinações previstas em lei ou em contrato.

(...)

VI – 10% (dez por cento) da compensação financeira a que se refer o art. 20, §1º, da Constituição da República e 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, desde que o valor restante da referida compensação seja suficiente para cumprir as demais destinações previstas em lei ou em contrato.

A referida PEC pretende, ainda, acrescentar os seguintes parágrafos ao artigo 263 da Constituição Estadual:

§4º Caso a necessidade de cumprimento das demais destinações previstas em lei ou em contrato de que tratam os incisos I e VI do §1º inviabilizarem a destinação ao FECAM da compensação financeira nos percentuais previstos nos referidos dispositivos, a diferença deverá ser consignada no orçamento do FECAM com outros recursos, ainda que mediante a abertura de créditos adicionais, independentemente de autorização específica.

§5º Caso ocorra a situação referida no §4º deste artigo, os valores complementares alocados pelo Poder Executivo serão considerados para todos os efeitos, inclusive para apreciação de contas de gestão pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, como recursos do FECAM.

Caso tal proposta seja aprovada pela ALERJ, os cálculos para a avaliação do cumprimento do art. 263 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, quando da análise das próximas Contas de Governo – referentes à execução orçamentária de 2016 -, deverão ser ajustados.

VII. Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos

VII.1. Visão Geral

A Emenda Constitucional nº 20/1998, denominada Reforma da Previdência, introduziu mudanças nos Regimes Próprios de Previdência dos servidores públicos, dentre elas, a possibilidade da criação de fundos capitalizados para o seu custeio.

A Lei Federal nº 9.717/1998 prevê, em seu artigo 1º, que os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos deverão ser organizados com base em normas gerais de Contabilidade e Atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial. Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência dos servidores públicos ganhou ainda maior destaque, como parâmetro para avaliação da gestão fiscal responsável.

O Governo do Estado do Rio de Janeiro, por meio da Lei Estadual nº 3.189/1999, instituiu o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - RIOPREVIDÊNCIA, autarquia pública independente, com a finalidade de gerir os ativos financeiros, visando ao custeio de pagamentos dos proventos de aposentadoria e reforma, das pensões e outros benefícios previdenciários aos membros e servidores estatutários e aos seus dependentes.

Com o objetivo de dar cumprimento à legislação em vigor, foi realizada a fusão do Instituto de Previdência do Estado do Rio de Janeiro – IPERJ com o RIOPREVIDÊNCIA, por intermédio da Lei n.º 5.109/2007. A fusão ampliou a competência do RIOPREVIDÊNCIA, que passou a ser o único responsável pela habilitação, administração e pagamentos dos benefícios previdenciários previstos na legislação estadual.

Em 2012, por meio da Lei Estadual nº 6.338, foi instituído o Plano de Custeio do Déficit do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro, administrado

pelo RIOPREVIDÊNCIA, trazendo, dentre as principais medidas, a segregação de massa¹¹⁹, em dois Planos, Financeiro e Previdenciário.

A fim de buscar o equilíbrio do sistema previdenciário, o Estado do Rio de Janeiro, por meio da Lei 6.243/2012, criou o regime de Previdência Complementar, sendo fixado um limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pagas pelo Regime Próprio, igual ao do Regime Geral. A referida Lei Estadual também criou a Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro - RJPrev.

A seguir, serão analisados, à luz da legislação em vigor, os parâmetros que compõem o Resultado dos Planos Financeiro e Previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA de 2015, bem como o Resultado da Avaliação Atuarial dos referidos planos para o exercício.

VII.2. Plano Financeiro

O Plano Financeiro, instituído pela Lei Estadual nº 6.338/2012, caracteriza-se pelo regime de repartição simples e fechado, destinado aos servidores civis efetivos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário que ingressaram no serviço público antes de 04/09/2013, data de implementação da Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro - RJPrev, e militares, independente da data do ingresso no serviço público.

VII.2.1. Receitas do Plano Financeiro

No quadro a seguir, são apresentadas as Receitas do Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA, evidenciando os valores históricos e sua variação real, entre os exercícios de 2014 e 2015, bem como a participação de cada Receita em relação ao total, no exercício de 2015:

¹¹⁹ "Segregação de 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 no 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". www.mtps.gov.br/perguntas-frequentes, acessado em 27.04.16.

Quadro 277 - Receitas do Plano Financeiro – 2014/2015

					R\$1,00
Receitas Previdenciárias	2014	2015	Var. real 15/14	Dif. real 15-14I	% sobre Receita Total 2015
1_Receitas Correntes	7.249.963.949	11.713.610.871	51,14%	4.167.065.027	91,00%
12_Contribuição dos servidores	1.741.455.355	1.774.803.635	-4,66%	(91.294.039)	13,79%
13_Aluguéis	11.191.269	9.090.691	-24,01%	(3.020.580)	0,07%
13_Remuneração de invest.	100.492.526	76.252.194	-29,02%	(32.777.993)	0,59%
13_Concessões e Permissões	-	81.792	-	85.997	0,00%
13_Royalties e PE	4.864.351.595	3.120.842.900	-39,98%	(2.186.084.769)	24,25%
13_Saque da Conta B	450.000.000	-	-100,00%	(505.784.165)	0,00%
19_Multas e Juros de Mora	409.063	176.755	-59,58%	(273.931)	0,00%
19_Compensação previdenciária	77.656.670	79.533.040	-4,20%	(3.661.790)	0,62%
19_Otras Restituições	137	206.119	140639,28%	216.561	0,00%
19_Dívida Ativa	4.407.334	2.026.844	-56,98%	(2.822.651)	0,02%
19_Saque de depósitos judiciais	-	6.650.596.902	-	6.992.482.387	51,67%
2_Receitas de Capital	5.615.549.717	177.841.549	-97,04%	(6.124.696.472)	1,38%
22_Antecipação de Royalties e PE	5.353.728.990	-	-100,00%	(6.017.402.990)	0,00%
22_Alienação de Imóveis	17.274.501	22.615.495	22,47%	4.362.153	0,18%
23_Amort. de emp. Fundes	244.546.227	155.226.054	-40,62%	(111.655.635)	1,21%
7_Intraorçamentárias	2.390.616.746	2.715.511.117	6,26%	168.137.584	21,10%
72_Contribuição Patronal	2.384.542.554	2.713.618.486	6,45%	172.974.837	21,08%
73_Aluguéis e tx. de ocupação	1.788.851	1.866.532	-2,39%	(48.121)	0,01%
79_Restituições	4.285.341	26.099	-99,43%	(4.789.132)	0,00%
9_Deduções de receita	(1.205.052.075)	(1.734.969.373)	34,68%	(469.722.360)	-13,48%
93_Pag. da ant. Royalties	(1.205.052.075)	(1.734.969.373)	34,68%	(469.722.360)	-13,48%
Total Geral	14.051.078.336	12.871.994.164	-14,31%	(2.259.216.220)	100,00%

Fontes: Contas de Governo de 2014, SIG, Anexo 4 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2015 – Volume 05.

A receita denominada "royalties" compreende royalties e participações especiais pela exploração de petróleo e gás natural e Fundo Especial do Petróleo, apropriados ao RIOPREVIDÊNCIA.

Varição real calculada a partir de valores históricos atualizados pelo IGP-DI média ponderada da FGV, a preços de dez/15.

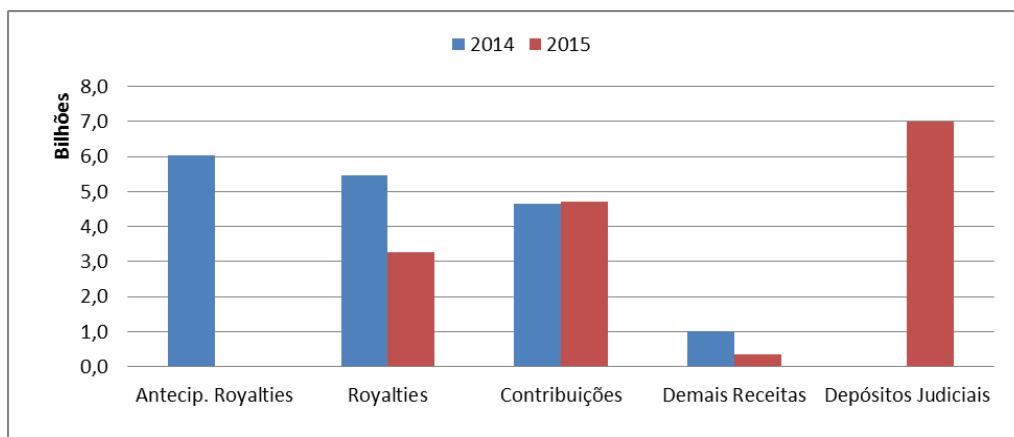
Da análise dos dados apresentados, verifica-se a diminuição de 14,31%, **em termos reais**, no total das Receitas Previdenciárias arrecadadas por meio do Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA, em 2015, em relação ao exercício anterior. Essa diminuição deve-se à queda na Receita advinda da produção e exploração de petróleo e gás natural (*royalties* e participações especiais), no valor de R\$2.186,08 milhões, classificada como Receita Patrimonial/Compensação Financeira.

As Receitas de Contribuições Patronais e dos Servidores representam 34,87% das Receitas Próprias do Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA, no exercício de 2015. O comportamento dessas Receitas está diretamente ligado à evolução da folha de pessoal do Estado, que lhe serve de base de cálculo.

Cabe destacar que a Receita mais significativa no exercício foi a decorrente do ingresso de recursos relativos à operação de saques de depósitos judiciais e extrajudiciais existentes no Banco do Brasil, no valor de R\$6.650,60 milhões, autorizada pela Lei Complementar Estadual nº 147/13¹²⁰, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 163/2015, que respondeu por 51,67% das Receitas Próprias do Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA, no exercício de 2015, superando, inclusive, a Receita Realizada de *royalties* (24,25% do total).

A figura a seguir apresenta a comparação entre os exercícios de 2014 e 2015 das principais Receitas mostradas no quadro anterior, onde é possível visualizar a sua contribuição para o total das Receitas do Plano Financeiro de 2015.

¹²⁰ Art. 1º Os depósitos judiciais e extrajudiciais em dinheiro, existentes no Banco do Brasil, na data da publicação desta Lei Complementar, bem como os respectivos acessórios e os depósitos que vierem a ser feitos, poderão ser transferidos, até a proporção total de 62,5% (sessenta e dois inteiros e cinco décimos por cento) de seu valor atualizado, para os fins abaixo elencados, nas seguintes proporções: I – até o limite de 25 % (vinte e cinco por cento) para conta vinculada destinada ao pagamento de precatórios e de requisições judiciais de pequeno valor, observada a ordem prevista na Constituição Federal; II – até o limite de 37,5% (trinta e sete inteiros e cinco décimos por cento) exclusivamente para a capitalização, pelo Estado, do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA.

Figura 90 - Comparativo das principais Receitas –2014/2015

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 2015 (índices: 2014 - 1,123964 e 2015 - 1,0514067370).

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.

Observa-se que, embora não tenha havido Antecipação das Receitas de Royalties e Participações Especiais no exercício de 2015, foram deduzidos os pagamentos referentes à antecipação feita em 2014 (R\$1.734,97 milhões), impactando negativamente a Receita do RIOPREVIDÊNCIA, em 13,48% da Receita total.

Há que se mencionar, ainda, que, em 2015, foi feita a securitização da carteira do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDES, promovida pelo Governo do Estado. Os registros do RIOPREVIDÊNCIA demonstram que, após o leilão, que levantou R\$1,0 bilhão para o Tesouro Estadual, um fluxo nominal total de R\$1,2 bilhão foi reduzido da projeção de recebimentos do RIOPREVIDÊNCIA. O Decreto nº 45.076/2014 criou a previsão para que a Receita gerada pela securitização fosse desvinculada da autarquia sem que, no entanto, houvesse qualquer tipo de compensação ao seu Ativo.

Tais práticas, adotadas pelo Estado do Rio de Janeiro visando à cobertura de parte da insuficiência financeira, apesar de amparadas pela legislação estadual, poderão vir a comprometer a Receita futura e prejudicar a liquidez do Regime Próprio. Eventuais insuficiências financeiras são de responsabilidade do Tesouro Estadual, que deverá efetuar os devidos aportes de recursos financeiros para o pagamento dos benefícios previstos.

Tal fato será objeto de Ressalva e Determinação na conclusão deste Relatório.

Verifica-se que o valor total das Receitas do Plano Financeiro, arrecadadas no exercício de 2015, está em consonância com o apresentado pelo Governo do Estado no Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2015 (Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro).¹²¹

Aspectos relevantes das Receitas oriundas dos royalties do petróleo¹²²

O Decreto Estadual nº 37.571/2005 alterado pelo Decreto Estadual nº 38.162/2005, incorporou ao patrimônio do RIOPREVIDÊNCIA os valores relativos aos direitos do Estado do Rio de Janeiro sobre os *royalties* e participações especiais, 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 Decreto Estadual nº 42.011/2009, consolidou as normas emanadas nos decretos anteriormente citados, revogando-os.

Em 2015, foram destinados para o Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA R\$3.120,84 milhões, ou 58,91% do total desta Receita (R\$5.298,09 milhões), depois de computados o pagamento da dívida contratual com a União e as devidas deduções legais.

O quadro a seguir mostra a Receita Líquida de *royalties* e participações do petróleo para o RIOPREVIDÊNCIA, levando em consideração todas as deduções previstas, calculadas de acordo com as respectivas normas, fazendo um comparativo com o valor efetivamente registrado no SIG, na unidade gestora "RIOPREVIDÊNCIA".

¹²¹ Volume 05.

¹²² Compensação financeira sobre a exploração de petróleo e gás natural.

Quadro 278 - Receita de *royalties* e participações do petróleo - RIOPREVIDÊNCIA 2014/2015

R\$1,00		
Descrição	2014	2015
Partic. Gov. ⁽¹⁾	8.710.539.492	5.298.093.488
Pgto. à União contrato de cessão ⁽²⁾	(1.200.345.837)	(1.004.631.077)
Cota-parte Municípios ⁽³⁾	(465.532.584)	(335.003.038)
FECAM ⁽⁴⁾	(463.082.061)	(325.853.028)
PASEP ⁽⁵⁾	(82.450.069)	(49.630.904)
Exclusão dos serviços da Dívida ⁽⁶⁾	(1.071.850.898)	(645.201.758)
Transferência ao ERJ ⁽⁷⁾	(550.000.000)	-
Líquido para o RIOPREVIDÊNCIA calculado (A)	3.672.225.968	2.937.773.683
Líquido para o RIOPREVIDÊNCIA extraído do SIG (B)	3.659.299.519	3.120.842.900
Diferença (A - B)	12.926.448	(183.069.217)

(1) Valores extraídos do relatório do SIG, englobando royalties, royalties excedentes a 5%, participações especiais e Fundo Especial do Petróleo - FEP.

(2) Valores extraídos do SIG, elemento de despesa nº 332093 (Indenizações e Restituições).

(3) Valores calculados de acordo com o art. 9º da Lei Federal nº 7.990/89 (25% da cota-parte do ERJ dos royalties até 5%).

(4) Valores calculados conforme §1º, I e VI, art. 263 da Constituição do ERJ (5% da receita dos royalties e participações especiais classificadas nas subalíneas do pós-sal, 10% dos royalties e PE do pré-sal e 5% da receita do FEP).

(5) Valores calculados conforme Lei Complementar Federal nº 08/70 c/c Lei Federal nº 9.715/98 (1% da receita total dos royalties e participações especiais e FEP, exclusive a cota-parte dos municípios).

(6) Valores calculados de acordo com o art. 1º do Decreto Estadual nº 43.911/12 (13% da receita bruta de royalties e participações especiais exclusive a cota-parte dos municípios).

(7) R\$100 milhões transferidos ao ERJ, por força do Decreto Estadual nº 42.755/10, alterado pelo Decreto Estadual nº 43.358/11; R\$450 milhões transferidos ao Tesouro em contrapartida de um terreno, por força do Decreto Estadual nº 43.783/12.

Cabe destacar que uma parcela da receita de royalties e participações especiais transferidas ao Rioprevidência está comprometida com as cessões de recebíveis realizadas pelo Fundo nos exercícios de 2013 e 2014. Em 2014 houve pagamentos, no montante de R\$1.205.052.075 e, em 2015, em total de R\$1.734.969.373.

Verifica-se, assim, uma diferença entre o valor líquido registrado e o apurado, referente à receita de *royalties* e participações especiais do petróleo transferidos ao RIOPREVIDÊNCIA, de R\$183,07 milhões, a maior, no exercício de 2015, enquanto no exercício de 2014 foi apurada uma diferença de R\$12,93 milhões, a menor.

Cabe destacar que a diferença verificada em 2014 foi objeto de Determinação, para que fossem encaminhadas a esta Corte, juntamente com a documentação relativa às presentes Contas de Governo, Notas Técnicas e/ou memórias de cálculo que evidenciassem e explicassem 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. Entretanto, o documento encaminhado não logrou êxito em dar efetivo cumprimento à mencionada Determinação, conforme apontado no Capítulo X.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

A tabela a seguir demonstra o cálculo do valor que o Tesouro Estadual poderia utilizar para pagamento do serviço da Dívida com recursos dos *royalties* e participações especiais, conforme o Decreto Estadual nº 43.911/2012:

Quadro 279 - Demonstrativo do uso de *royalties* e participações especiais com pagamento da Dívida

			R\$1,00
Descrição		2014	2015
Royalties e participações especiais (R&PE)	(A)	8.710.539.492	5.298.093.488
Transferência a municípios	(B)	465.532.584	335.003.038
Base de cálculo (C = A – B)		8.245.006.908	4.963.090.449
Limite para uso de R&PE na Dívida (D = C*13%)		1.071.850.898	645.201.758
Registro da aplicação de R&PE na Dívida (E)		1.071.581.995	723.803.005
Valor aplicado acima do limite (F = E – D)		(268.903)	78.601.247

Fonte: SIG.

Verifica-se que, embora houvesse previsão para que o Tesouro utilizasse R\$645,20 milhões com pagamento do serviço da Dívida, em 2015 foram dispendidos R\$723,80 milhões. Por consequência, pode-se dizer que o RIOPREVIDÊNCIA teve recursos recebidos a menor, no valor de R\$78,60 milhões.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

VII.2.1.1. Ativos do Plano Financeiro

O quadro a seguir apresenta a composição do Ativo do Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA nos exercícios de 2014 e 2015, evidenciando a variação de cada um dos seus principais componentes:

Quadro 280 - Composição de Ativo do Plano Financeiro do Rioprevidência - 2014/2015

				R\$1,00
Ativos	31/12/2014	31/12/2015	Diferença 15-14	Var. 15/14
Royalties e Participações Especiais	56.722.483.148	29.524.865.029	(27.197.618.119)	-47,95%
Fundos de Investimentos	419.958.186	55.364.241	(364.593.945)	-86,82%
Dívida Ativa	39.174.680	39.628.758	454.078	1,16%
Imóveis	288.409.523	382.197.388	93.787.864	32,52%
Fluxo do FUNDES e FREMF	1.268.514.994	392.311.026	(876.203.969)	-69,07%
Créd. em Cobrança Administrativa	976.082.687	2.792.046.883	1.815.964.196	186,05%
Créd. a Receber p/Comp. do BERJ	367.669.701	407.041.094	39.371.393	10,71%
Outros Créditos a Rec e Val a CP	2.169.005.640	2.167.687.839	(1.317.801)	-0,06%
(-) Ajustes de perdas de demais Créd. - CP	(2.150.431.194)	(2.150.431.194)	-	0,00%
Outros Créditos	285.780.929	292.540.293	6.759.364	2,37%
Ativo total	60.386.648.295,00	33.903.251.357	(26.483.396.938)	-43,86%

Fonte: Siafem.
Valores históricos.

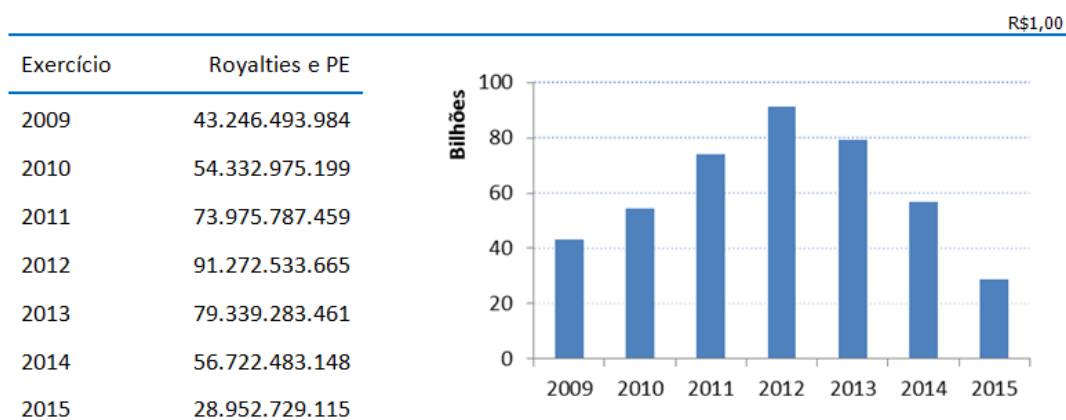
Verifica-se que o direito sobre os *royalties* e participações especiais sobre a exploração de petróleo e gás natural é o principal Ativo do Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA, representando 87% do total, no exercício de 2015.

Cabe destacar que a arrecadação oriunda dos Créditos em Cobrança Administrativa apresentou aumento considerável, de 186%, mas não vem sendo repassada, em sua integralidade, ao RIOPREVIDÊNCIA, embora o Decreto Estadual nº 36.994/2005 tenha incorporado ao patrimônio do Fundo os créditos tributários parcelados de titularidade do Estado, existentes até a data daquele decreto.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

O quadro e a figura a seguir ilustram a variação dos direitos sobre os *royalties* e participações especiais, ocorrida no período de 2009 a 2015:

Figura 91



Fonte: valores de 2009 a 2013: Contas de Governo de cada exercício, disponíveis em <www.tce.rj.gov.br>; e valores de 2014 e 2015: Relatório de Avaliação Atuarial do ERJ, elaborado pela CEF, em dezembro de 2014 e 2015, respectivamente. O valor referente ao exercício de 2015 encontra-se diferente daquele apontado na tabela da composição do Ativo, devido à distinta fonte da informação, bem como à época em que os valores foram produzidos.

Em 2015, a significativa queda do valor do preço internacional do petróleo afetou diretamente a arrecadação dos *royalties* e participações especiais, até então a principal fonte de Receita do RIOPREVIDÊNCIA. A produção nacional de petróleo, no ano, foi de 889,67 milhões de barris (média de 2,4 milhões de barris/dia). O Estado do Rio de Janeiro foi responsável por 67% da produção nacional em 2015, possuindo 81,9% das reservas de petróleo do Brasil e 58,3% das reservas de gás natural (dados sobre a reserva de 2014).¹²³

Conforme estimativa abaixo demonstrada, verifica-se uma potencial redução de 19% da Receita de *royalties* e participações especiais, em relação à arrecadação de 2015, o que representaria uma queda nominal de R\$ 1,0 bilhão.

Quadro 281 - Demonstrativo de Potencial Redução dos Royalties e Part. Esp para 2016

R\$1,00

Discriminação	Arrecadação 2015 (A)	Projeção 2016 (B)	(B/A)-1	(B-A)
Royalties	2.312.210.382	1.938.892.729	-16,15%	(373.317.653)
Participações Especiais	2.985.883.106	2.351.434.738	-21,25%	(634.448.368)
Total	5.298.093.488	4.290.327.467	-19,02%	(1.007.766.021)

Fonte: Banco de dados da Coordenadoria de Controle da Receita do TCE-RJ. Os parâmetros foram aplicados como multiplicadores, sobre o valor real apurado mensalmente em 2015 para cada campo produtor. Os custos dedutíveis para o cálculo das Participações especiais foram ajustados no componente royalties, mantida a parcela restante idêntica a de 2015.

¹²³ Dados de produção extraídos do portal da Agência Nacional do Petróleo - ANP. Dados sobre as reservas extraídos do Anuário Estatístico da ANP para 2014, sendo este o último dado disponível na série.

VII.2.2. Despesas do Plano Financeiro

O quadro a seguir demonstra a evolução das Despesas do Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA liquidadas nos exercícios de 2014 e 2015:

Quadro 282 - Evolução das Despesas Previdenciárias Liquidadas – 2014/2015

					R\$1,00
Despesa Previdenciária Liquidada	2014	2015	Var. real 15/14	Dif. real 15-14	% sobre Despesa Total 2015
Administração	827.101.426	570.640.345	-35,46%	(329.657.795)	4,10%
Despesas Correntes	817.630.343	570.451.007	-34,74%	(319.211.702)	4,10%
Pessoal e Encargos Sociais	48.044.877	46.584.992	-9,30%	(5.020.977)	0,33%
Outras Despesas Correntes	769.585.466	523.866.016	-36,32%	(314.190.725)	3,76%
Indenizações e Restituições	490.234.687	157.124.522	-70,02%	(385.804.756)	1,13%
Despesas de Exercícios Anteriores	1.970.780	3.195.420	51,67%	1.144.599	0,02%
Outros Serviços de Terceiros P.J.	225.394.831	170.773.446	-29,12%	(73.783.507)	1,23%
Obrigações Tributárias e Contrib.	46.739.689	189.832.218	279,93%	147.057.106	1,36%
Demais Desp. Correntes	5.245.479	2.940.410	-47,56%	(2.804.168)	0,02%
Despesas de Capital	9.471.083	189.337	-98,13%	(10.446.094)	0,00%
Previdência Social	13.160.280.055	13.359.217.365	-5,04%	(745.720.543)	95,90%
Aposentadorias e Reformas	10.061.649.726	10.176.831.008	-5,38%	(608.951.547)	73,06%
Pensões	3.080.634.476	3.092.273.901	-6,10%	(211.287.134)	22,20%
Outros Benefícios Assistenciais	24.903	32.084	20,52%	5.743	0,00%
Despesas de Exercícios Anteriores	17.970.950	90.080.372	368,90%	74.512.395	0,65%
Total Geral	13.987.381.481	13.929.857.710	-6,84%	(1.075.378.338)	100,00%

Fonte: Balancetes do Rioprevidência de 2014 e 2015 e Contas de Governo de 2014.

Varição real calculada a partir de valores históricos atualizados pelo IGP-DI média ponderada da FGV, a preços de dez/15.

Observa-se que as despesas de maior vulto encontram-se nos Elementos de Despesa "Aposentadorias e Reformas" e "Pensões", representativas da finalidade institucional da autarquia, respondendo, respectivamente, por 73,06% e 22,20%, somando 95,26% do total das despesas liquidadas no exercício de 2015.

Verifica-se, ainda, que as Despesas liquidadas da autarquia tiveram uma diminuição de 6,84%, **em termos reais**, em relação ao exercício anterior. As despesas liquidadas nos Elementos "Aposentadorias e Reformas" e "Pensões" registraram variação real negativa de

5,38% e 6,10%, respectivamente, em comparação com as liquidadas no exercício anterior, representando uma variação real, nas Despesas Previdenciárias liquidadas em 2015, da ordem de R\$820,24 milhões.

As Despesas liquidadas no Elemento "Obrigações Tributárias e Contributivas" registraram variação real positiva de 279,93%, em comparação com as liquidadas no exercício anterior. De acordo com esclarecimento prestado pela Contadoria Geral do Estado do Rio de Janeiro¹²⁴, o aumento teria se dado em função de pagamento do PASEP.

Pode-se verificar diminuição das "Outras Despesas Correntes" em 2015, em relação aos valores liquidados no exercício anterior, apresentando uma variação real negativa de 36,32%. A variação negativa se deu em grande parte no Elemento de Despesa "Indenizações e Restituições", em função da diminuição dos gastos com pagamentos de Precatórios, segundo esclarecimento prestado pela Contadoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.¹²⁵

O valor total das Despesas liquidadas do Plano Financeiro, no exercício de 2015, está em consonância com o apresentado no Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2015 (Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro).¹²⁶

VII.2.3. Resultado do Plano Financeiro

O RIOPREVIDÊNCIA apresentou Resultado do Plano Financeiro negativo, da ordem de R\$1,06 bilhão em 2015. Apresenta-se, a seguir, a evolução desse Resultado, nos últimos cinco exercícios:

¹²⁴ Volume 01 – Relatório da Contadoria Geral do ERJ.

¹²⁵ Volume 01 – Relatório da Contadoria Geral do ERJ.

¹²⁶ Volume 05.

Quadro 283 - Evolução do Resultado Previdenciário (2011/2015)

	R\$mil				
Demonstrativo Previdenciário	2011	2012	2013	2014	2015
Receitas Previdenciárias	10.101.479	9.468.021	12.074.628	14.051.078	12.871.994
Repasse Previdenciários	-	-	-	-	-
Despesas Previdenciárias	9.554.850	10.432.946	11.992.972	13.987.381	13.929.857
Despesas de Administração	485.434	165.195	220.709	827.101	570.640
Despesas da Previdência Social	9.069.416	10.267.751	11.772.264	13.160.280	13.359.217
Resultado Previdenciário (A + B - C)	546.629	(964.925)	81.656	63.697	(1.057.864)

Fontes: SIAFEM e Contas de Governo de 2011 a 2014.

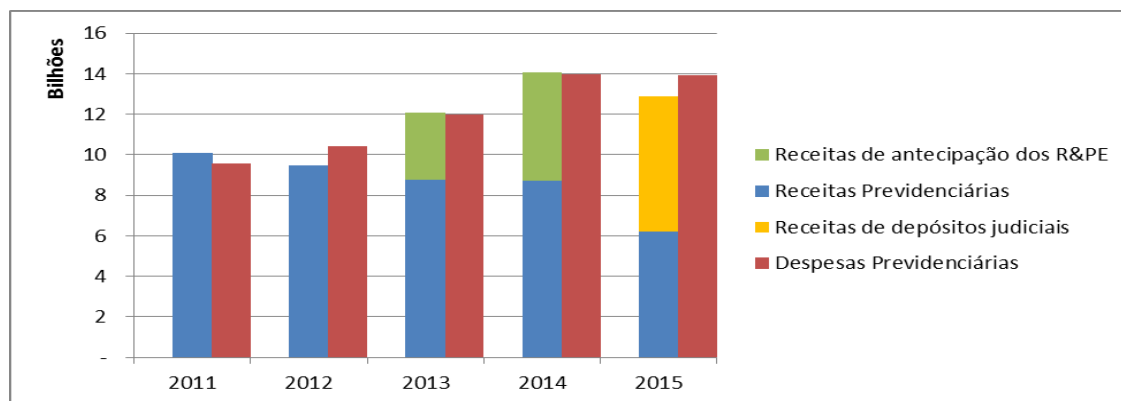
Os cálculos foram realizados a partir de valores históricos.

As Receitas e Despesas Intraorçamentárias foram incluídas no cálculo.

Cabe ressaltar que a diminuição do total das Receitas Previdenciárias no exercício de 2015, em comparação com 2014, se deve, em grande medida, à diminuição das Receitas de *royalties* e participação especial, na ordem de R\$1,7 bilhão, bem como ao aumento das deduções de Receita decorrente da operação de antecipações de *royalties* e participação especial¹²⁷, de R\$530 milhões. Assim, apurou-se o Resultado final negativo em R\$1.057.864 milhões.

O gráfico a seguir ilustra a oscilação das Receitas, destacando-se as provenientes da operação de antecipação de receitas de *royalties*, ocorridas nos exercícios de 2013 e 2014, a operação de saques de depósitos judiciais e extrajudiciais existentes no Banco do Brasil, ocorrida no exercício de 2015, bem como o crescimento das Despesas, sendo evidenciados os déficits previdenciários ocorridos nos exercícios de 2012 e 2015:

¹²⁷ As operações de antecipação de receitas de *royalties* e participação especial (R&PE), realizada através de cessão definitiva de parte dos referidos créditos, classificada como receita de capital/alienação de bens móveis, da ordem de R\$3,3 bilhões em 2013, e de R\$5,3 bilhões em 2014, foram utilizadas para financiar os deficits de caixa do Rioprevidência. 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.

Figura 92 - Comparativo do total das Receitas e Despesas Previdenciárias – 2011/2015

Fontes: Siafem e Contas de Governo do ERJ referentes aos exercícios de 2011 a 2014.
Valores históricos das receitas e despesas previdenciárias.

O valor demonstrado do Resultado Previdenciário do exercício de 2015 está em consonância com o apresentado pelo Governo do Estado no Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2015 (Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro).¹²⁸

VII.2.4. Avaliação Atuarial do Plano Financeiro

A Avaliação Atuarial¹²⁹ do Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA, relativa ao exercício de 2015¹³⁰, foi apresentada, em atendimento ao disposto no art. 1º, inciso I, da Lei Federal nº 9.717/98, e deverá constar do 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 nº 403/08, do então Ministério da Previdência Social, 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.

¹²⁸ Volume 05.

¹²⁹ 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 nº 403/08, do então Ministério da Previdência Social).

¹³⁰ Volume 07.

O Relatório Atuarial também deve servir de subsídio para o Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial - DRAA, exigido anualmente pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social – MTPS - e um dos principais requisitos para a obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP¹³¹. 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 - aos Regimes Próprios de Previdência Social. Verificou-se, em consulta ao *site* do Ministério do Trabalho e da Previdência Social, que o Estado do Rio de Janeiro obteve, em 13/03/2016, o CRP nº 953001 – 139916, válido até 09/09/2016.

Transcreve-se, a seguir, trecho conclusivo¹³² do Relatório de Avaliação da Situação Atuarial do Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA, referente ao exercício de 2015, elaborado pela CEF:

Como o Custo Normal praticado atualmente é superior ao 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 que o Governo do Estado do Rio de Janeiro complemente o déficit financeiro corrente, tendo em vista o Custo Normal praticado atualmente ser maior que o Custo Normal apurado pelo regime financeiro de repartição simples.

Porém, a conclusão do Relatório Atuarial não contemplou a elaboração do Plano de Equacionamento do Déficit Atuarial, de R\$180,8 bilhões, apurado em 2015, mas apenas a

¹³¹ Instituição do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP: Decreto Federal nº 3.788, de 11 de abril de 2001; Implementação do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP: Portaria nº 204, de 10 de julho de 2008, do então Ministério da Previdência Social.

¹³² Volume 07.

previsão de complementação do Déficit Financeiro corrente. O artigo 18 da Portaria MPS 403/08 determina que, em caso de a avaliação indicar Déficit 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.

Os significativos aumentos do Déficit Atuarial, após a implantação do Plano de Segregação de Massas, reforçam a necessidade de uma imediata política voltada ao seu equacionamento, por meio de um Plano de Amortização. Em um cenário de Déficit Atuarial, ações ou omissões de um Governo podem inviabilizar governos futuros, pois chegará o momento em que a questão do Déficit não poderá mais ser adiada.

Esta Corte vem se pronunciando sobre esse fato desde as Contas de Governo de 2008, não havendo motivo razoável para que o Plano de Amortização 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.

O fato é que a planificação e formalização das medidas de longo prazo para o equacionamento do Déficit 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 LRF ao dispor que os Regimes Próprios de Previdência Social sejam organizados de modo a preservar seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

O Demonstrativo da Projeção Atuarial constante dessa Avaliação¹³³ 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 2014¹³⁴.

Apresenta-se, a seguir, quadro comparativo entre as Reservas Matemáticas - Passivo Atuarial e o Ativo Líquido do Plano Financeiro, nos exercícios de 2014 e 2015:

Quadro 284 - Reservas Matemáticas do Plano Financeiro 2014 e 2015

		R\$1,00		
Reserva e Ativo líquido		Avaliação Atuarial 2014	Avaliação Atuarial 2015	Var. 15/14
Reservas Matemáticas totais	(A)	(176.686.248.990)	(214.785.319.634)	21,56%
Ativo líquido do Plano	(B)	60.386.648.295	33.903.251.357	-43,86%
Resultado (deficit) atuarial = (A) + (B)		(116.299.600.695)	(180.882.068.276)	55,53%

Fonte: Contas de Governo de 2014 e Relatório de Avaliação Atuarial do Estado do Rio de Janeiro, elaborado em dezembro de 2014 pela CEF. Valores históricos.

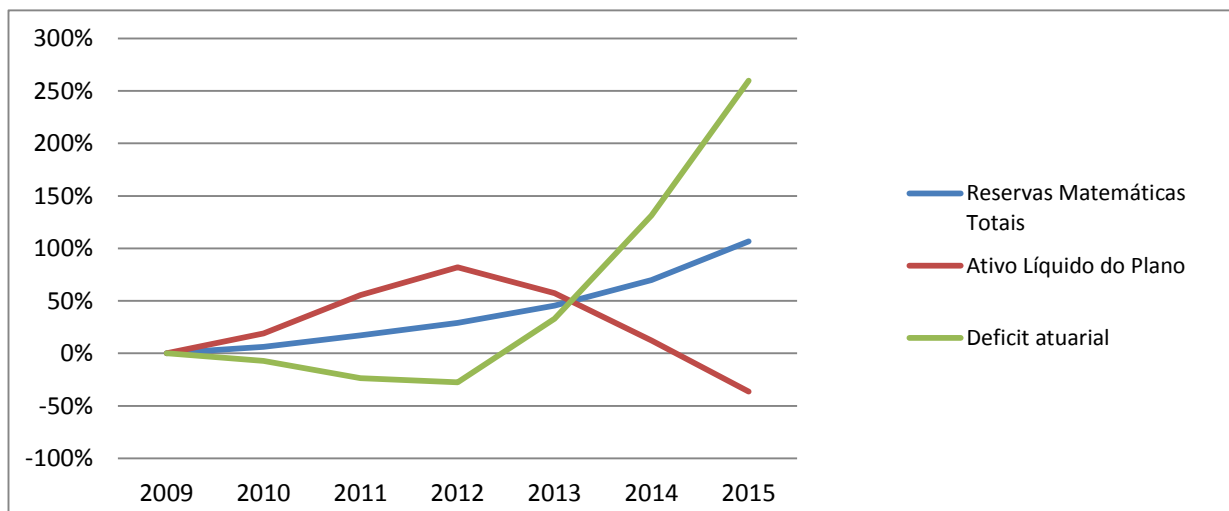
Os cálculos atuariais dos exercícios de 2014 e 2015 indicam que o Déficit Atuarial aumentou 55,53% em 2015, confirmando a trajetória de aumento observada nos exercícios anteriores.

Esse aumento decorreu da diminuição do Ativo Líquido da autarquia (R\$26,48 bilhões) em contraste com o crescimento das Reservas Matemáticas (R\$38,10 bilhões), que proporcionou um acréscimo de R\$64,58 bilhões ao Déficit Atuarial.

O gráfico a seguir demonstra que o Déficit 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.

¹³³ Volume 07.

¹³⁴ Volume 05.

Figura 93 -RIOPREVIDÊNCIA– Variação do Ativo líquido e das Reservas (2009 a 2015)

Fonte: Contas de Governo de 2009 a 2013; e Valores de 2014 e 2015: Relatórios de Avaliação Atuarial do ERJ, elaborados em 2014 e 2015, pela CEF.

VII.3. Plano Previdenciário

O Plano Previdenciário, instituído pela Lei Estadual nº 6.338/12, caracteriza-se pelo regime de formação de Reservas Matemáticas, destinado aos servidores civis efetivos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário que ingressaram no serviço público a partir de 04/09/2013¹³⁵, data de implementação da Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro - RJPrev.

VII.3.1. Receitas do Plano Previdenciário

No quadro a seguir, são apresentadas as Receitas do Plano Previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA, evidenciando sua variação nominal e real entre os exercícios de 2014 e 2015, bem como a participação de cada Receita em relação ao total, no exercício de 2015:

¹³⁵ A composição dos titulares do plano previdenciário está disposta no art. 7º da Lei Estadual nº 6.338/12.

Quadro 285 -Receitas do Plano Previdenciário – 2014/2015

					R\$1,00
Receitas Previdenciárias Cód. descrição	2014	2015	Var. real 15/14	Dif. real 15-14	% sobre Receita Total 2015
1_Receitas Correntes	29.469.755	71.543.577	127,10%	42.098.431	39,41%
12_Contribuição dos servidores	26.379.396	54.820.965	94,40%	27.989.620	30,19%
13_Remuneração de invest.	3.090.360	16.722.612	406,19%	14.108.812	9,21%
7_Rec. Intraorçamentárias	53.312.192	110.014.085	93,04%	55.748.522	60,59%
72_Contribuição Patronal	53.312.192	110.014.085	93,04%	55.748.522	60,59%
Total Geral	82.781.947	181.557.662	105,16%	97.846.953	100,00%

Fontes: Contas de Governo de 2014, SIG, Anexo 4 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2015 – Volume 05.

Variação real calculada a partir de valores históricos atualizados pelo IGP-DI média ponderada da FGV, a preços de dez/15.

O total das Receitas do Plano Previdenciário, arrecadadas no exercício de 2015, foi de R\$181,56 milhões, sendo R\$164.835.050 oriundas de Receitas de Contribuição (servidor e patronal), e R\$16.722.612 procedentes de Receitas Patrimoniais.

Verifica-se aumento de 105,16%, em termos reais, no total das Receitas arrecadadas pelo Plano Previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA em 2015, em relação ao exercício anterior.

O valor total das Receitas do Plano Previdenciário, arrecadadas no exercício de 2015, 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 2015 (Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Previdenciário).¹³⁶

VII.3.2. Despesas do Plano Previdenciário

O total das despesas liquidadas, no exercício de 2015, foi de R\$1.752.246, sendo R\$1.517.585 no Elemento de Despesa "Obrigações Tributárias e Contributivas", e R\$234.661 no Elemento de Despesa "Pensões".

¹³⁶ Volume 05.

Assim sendo, foi identificado que não constam registros de gastos com Taxa de Administração Previdenciária para este Plano¹³⁷. Contudo, existe cálculo do custo anual para administração do Plano, de R\$3.765.082,39¹³⁸, no Relatório de Avaliação Atuarial. Demonstra-se, portanto, que a totalidade do custeio administrativo do Rioprevidência está sendo suportado pelo Plano Financeiro.

Esta afirmação se ratifica no Relatório de Governança Corporativa¹³⁹, produzido pelo Fundo de Previdência, que tem a finalidade de fornecer informações que permitem aos segurados, beneficiários e ao público em geral, acompanhar as principais atividades do Fundo, atendendo aos princípios básicos de Governança Corporativa: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade social.

Para a manutenção da máquina administrativa do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS - há autorização para realizar despesas de custeio, as únicas permitidas pela legislação¹⁴⁰, pois todo recurso previdenciário é vinculado a um fim específico: pagamento de benefícios previdenciários.

Entretanto, os gastos para manutenção do custeio administrativo necessitam de rateio, até o limite estipulado pela legislação. Se o custeio é suportado por apenas um Plano - o Financeiro, no caso - resta caracterizada a transferência indireta de recursos previdenciários entre os Planos, operação vedada pelo §2º do artigo 21 da Portaria nº 403/08, do então Ministério da Previdência Social.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

Verifica-se, ainda, que o valor total das Despesas do Plano Previdenciário, liquidadas no exercício de 2015, está em consonância com o apresentado no Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2015 (Demonstrativo das Receitas e

¹³⁷ A Taxa de Administração dos Planos Financeiro e Previdenciário é calculada sobre a folha de ativos do exercício anterior no percentual de 1,15%, Volume 07.

¹³⁸ Relatório de Avaliação Atuarial 2015 ano-base 2014.

¹³⁹ O Relatório de Governança Corporativa é encontrado na página eletrônica <https://www.rioprevidencia.rj.gov.br>.

¹⁴⁰ Inciso III, artigo 1º, Lei no. 9.717, de 27 de novembro de 1998.

Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Previdenciário)¹⁴¹.

VII.3.3. Resultado do Plano Previdenciário

O RIOPREVIDÊNCIA apresentou Resultado do Plano Previdenciário positivo, da ordem de R\$179,81 milhões, em 2015, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 286 -Resultado do Plano Previdenciário

	R\$1,00
Demonstrativo Previdenciário	Valores 2015
Total das Receitas Previdenciárias (A)	181.557.662
Receitas Correntes	181.557.662
Receitas de Contribuições	164.835.050
Receitas Patrimoniais	16.722.612
Receitas Imobiliárias	-
Receitas Mobiliárias	16.722.612
Remuneração de Investimentos do Reg. Próprio Prev. Servidor	16.722.612
Outras Receitas Patrimoniais	-
Outras Receitas Correntes	-
Receitas de Capital	-
Total dos Repasses Previdenciários (B)	-
Total das Despesas Previdenciárias (C)	1.752.246
Despesas de Administração	1.517.585
Despesas da Previdência Social	234.661
Resultado Previdenciário (A) + (B) - (C)	179.805.416

Fonte: SIG.

Valores históricos.

As Receitas e Despesas Intraorçamentárias foram incluídas no cálculo.

Não foram consideradas as inscritas em Restos a Pagar Não Processados, no montante de R\$295.415.

O valor do resultado previdenciário do exercício de 2015 está em consonância com o apresentado pelo Governo do ERJ no Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2015 (Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Previdenciário).¹⁴²

¹⁴¹ Volume 05.

¹⁴² Volume 05.

VII.3.4. Avaliação atuarial do Plano Previdenciário

A Avaliação Atuarial do Plano Previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA, relativa ao exercício de 2015, foi apresentada, em atendimento ao disposto no art. 1º, inciso I, da Lei Federal nº 9.717/98.

Essa avaliação, que deve considerar os parâmetros e premissas descritos na Portaria nº 403/08, do então Ministério da Previdência Social, 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.

A seguir, será reproduzido o trecho conclusivo¹⁴³ do Relatório de Avaliação da situação Atuarial do Plano Previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA, referente ao exercício de 2015, elaborado pela Caixa Econômica Federal:

Atualmente, existem 17.040 servidores vinculados ao Plano Previdenciário com data de admissão após 04/set/13, 2 aposentados e 8 pensionistas. O valor da Reserva Matemática necessária destes servidores é de R\$ 280.548.469,15 e, como o Ativo Financeiro deste Fundo é de R\$ 292.808.531,96, há um superavit de R\$ 12.260.062,81.

Como o Custo Normal praticado atualmente é maior que o Custo Normal apurado na Avaliação Atuarial, sugerimos então, que seja mantido, 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*
- *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.

O Demonstrativo da Projeção Atuarial constante dessa Avaliação¹⁴⁴ está em consonância com o apresentado pelo Governo do ERJ no Anexo 10 (Demonstrativo da

¹⁴³ Volume 07.

Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos - Plano Previdenciário) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre de 2015¹⁴⁵.

Apresenta-se, a seguir, quadro com a evolução das Reservas Matemáticas - Passivo Atuarial e do Ativo Líquido do Plano.

Quadro 287 - RIOPREVIDÊNCIA – Reservas Matemáticas do Plano Previdenciário 2014 e 2015

R\$1,00			
Reserva e Ativo Líquido	Avaliação Atuarial (2014)	Avaliação Atuarial (2015)	Var (%)
Reservas Matemáticas totais (A)	(73.733.654)	(280.548.469)	380,49%
Ativo Líquido do Plano (B)	105.072.910	292.808.532	278,67%
Resultado (superavit) Atuarial (A + B)	31.339.256	12.260.063	39,12%

Fonte: Contas de Governo de 2014 e Relatório de Avaliação Atuarial do ERJ (Volume 07), elaborado em dezembro de 2015, pela CEF.

A considerável elevação das Reservas Matemáticas totais e do Ativo Líquido do Plano para o exercício de 2015, observada no quadro anterior, se deve ao aumento da população de servidores vinculados ao Plano Previdenciário, que passaram de 11.069 em 2014, para 17.040 em 2015, conforme Avaliação Atuarial apresentada pela Caixa Econômica Federal¹⁴⁶.

VII.4. Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro - RJprev

O art. 5º da Lei Estadual nº 6.243/2012 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 – Fundação RJPrev, dotada de autonomia administrativa, financeira e gerencial, com a finalidade de administrar e executar plano de benefícios de caráter previdenciário complementar, conforme instituído em 29/05/2001 pelas Leis Complementares Federais nº 108 e nº 109.

¹⁴⁴ Volume 07.

¹⁴⁵ Volume 05.

¹⁴⁶ Volume 07.

Os valores a serem repassados à Fundação RJPrev deverão ser pagos com recursos do Orçamento de cada um dos Órgãos, entidades ou Poderes dos servidores, e deverão estar previstos no Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

O Estatuto Social da RJPrev, aprovado pelo Decreto Estadual nº 43.658, de 03/07/2012, determina que a Fundação é sem fins lucrativos e exercerá o seu poder de tutela administrativa por intermédio da Secretária de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG.

De acordo com o caput do art. 5º Lei Estadual nº 6.243/2012, a Fundação RJPrev fica submetida aos termos das Leis Complementares Federais nº 108/2001 e nº 109/2001. Impõe ainda, no §6º do mesmo artigo, a obrigatoriedade de publicação anual de seus Demonstrativos Contábeis, atuariais, financeiros e de benefícios, e apresentação destes documentos ao órgão regulador de Previdência Complementar, à Assembleia Legislativa, ao Ministério Público e a esta Corte de Contas.

Além disso, como entidade de Previdência Complementar, subordinada aos ditames da Lei Complementar Federal nº 109/2001, deve cumprir o disposto nos artigos 22 e 23 da norma em referência, que determina a existência de Demonstrações Contábeis para cada Plano de benefícios e as Demonstrações consolidadas.

Quadro 288 - Demonstrativos Contábeis dos Planos de Benefícios da Prev. Complementar Adm. Pela RJPrev

		R\$ mil	
Ativo	Valor	Passivo	Valor
Plano Financeiro	292.809	Plano Financeiro	3.903.251
Plano Previdenciário	33.903.251	Plano Previdenciário	292.809
Total Ativo (PF+PP)	34.196.060	Total Passivo (PF+PP)	34.196.060
Balanço Previdenciário Consolidado	34.196.060	Balanço Previdenciário Consolidado	34.196.060
Diferença	-	Diferença	-

Os totais do Ativo e Passivo dos Planos Financeiro e Previdenciário foram extraídos do Relatório de Avaliação Atuarial do Rioprevidência para ano de 2016, tendo como base o ano de 2015 (Anexo 13 - Demonstrativo da Reserva Matemática); Volume 07.

O Balanço Previdenciário consolidado encontra-se no Relatório da Auditoria Geral do ERJ, e no Relatório de Contas de Governo – Exercício 2015.

Tendo em vista a necessidade de proporcionar o máximo de transparência à Gestão da Fundação, devem ser efetuados os lançamentos na unidade gestora executante "Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro", tanto das contribuições efetuadas pelos participantes, quanto das contribuições efetivadas pelo Estado, na qualidade de patrocinador, bem como o registro, nessa unidade gestora executante, dos rendimentos provenientes das aplicações financeiras da Fundação.

Será também determinado o encaminhamento dos Demonstrativos Contábeis, Atuariais, Financeiros e de Benefícios da RJPrev, em atendimento ao disposto no §6º do art. 5º da Lei Estadual nº 6.243/12.

Tais fatos serão objeto de Determinações na conclusão deste Relatório

VIII. Benefícios Fiscais

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 11, estabeleceu como parâmetro de gestão responsável a instituição, previsão e efetiva arrecadação de tributos de competência dos entes federados. Tem-se, com isso, que a tributação deve ser a regra, vale dizer, dentro do universo de competências tributárias previstas nos artigos 153 a 156 da Constituição Federal - CF, não caberia à União, aos Estados e aos Municípios eleger livremente as situações em que a exação seria cabível.

A teoria da tributação em si mesma já traz os argumentos que embasam a regra, uma vez ser o tributo um mecanismo estatal cogente que parte da ideia segundo a qual a sociedade como um todo deve, respeitados os princípios e limitações estabelecidos na CF, concorrer para o financiamento das obrigações do Estado com a própria sociedade. A tributação, portanto, está fortemente ligada à noção de solidariedade, um dos pilares republicanos (art. 3º, I, da CF)¹⁴⁷.

Não se pode afastar, contudo, o conceito acima do processo político de consolidação da Constituição Federal. O capítulo destinado ao Sistema Tributário Nacional contém um vasto leque de exceções à regra geral da tributação – as denominadas imunidades. Além disso, acenou a Carta Magna, em seu art. 150, §6º, com outras modalidades de não incidência de tributos, exigindo apenas que os benefícios, caso concedidos pelo ente competente, o fossem por lei específica.

Antes mesmo da regulação constitucional, a Lei Complementar Federal nº 24, de 07 de janeiro de 1975, já dispunha que a concessão de incentivos fiscais de ICM deveria ser precedida de assinatura e ratificação de convênio envolvendo Estados e Distrito Federal. O diploma foi recepcionado pela Constituição Federal, de modo a regular o art. 155, §2º, XII, 'g', que determina: "caberá à lei complementar regular a forma como, mediante deliberação

147 "A CF de 1988 assumiu o perfil de uma Constituição da Sociedade Civil, diversamente da Carta de 1967, que possuía o feio de uma Constituição do Estado-aparato (GRECO, 2005). Esta mudança se espalha por todo seu texto, a começar pelo artigo 1º, que afirma categoricamente ser o Brasil um Estado Democrático de Direito e não apenas um Estado de Direito, e seu art. 3º, I, coloca a construção de uma sociedade livre, justa e solidária como objetivo fundamental da República. Isto implica colocar a variável social ao lado e no mesmo plano da individual e abre espaço para se reconhecer a solidariedade social como fundamento último da tributação" (GRECO, Marco Aurélio. *Crise do formalismo do Direito Tributário Brasileiro* in Revista PGFN, ano I, número I).

dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados”.

VIII.1. Controle dos Benefícios Fiscais concedidos pelo Estado do Rio de Janeiro

VIII.1.1. Controle sobre os procedimentos de concessão

O controle dos benefícios fiscais perpassa a questão da observância, pelos Órgãos competentes, dos trâmites legais prévios à concessão propriamente dita. Com efeito, a ciência da Secretaria de Estado de Fazenda - SEFAZ - quanto à política fiscal definida pelo ERJ é condição para que aquele Órgão possa calcular o impacto orçamentário-financeiro das medidas, bem como proceder às verificações necessárias em sede de fiscalização das empresas beneficiárias.

Por força do previsto no art. 6º, inciso XVIII, “c”, do Decreto Estadual nº 40.613, de 15 de fevereiro de 2007, cabe à Superintendência de Tributação, setor vinculado à Subsecretaria de Receita, da Sefaz, a deliberação em regime especial e de reconhecimento de imunidade, não-incidência, isenção e suspensão de tributo estadual, nos termos da legislação.

O art. 83 da Resolução SEFAZ nº 45, de 29 de junho de 2007, corrobora o decreto, prevendo competir à Superintendência de Tributação a orientação normativa, a supervisão técnica, o planejamento, a avaliação do sistema de tributação e a deliberação em processo de consulta, regime especial e de reconhecimento de imunidade, não incidência, isenção e suspensão de tributo estadual, nos termos da legislação.

Ou seja, a Superintendência de Tributação é responsável pela avaliação da legislação tributária estadual, incluindo a concessiva de benefícios fiscais. Em sede de auditorias realizadas na Secretaria de Estado de Fazenda, todavia, *verificou-se que parte dessas*

normas não é submetida à Superintendência (por vezes, sequer à Secretaria¹⁴⁸), fazendo-se necessário o acompanhamento diário do veículo de Imprensa Oficial (DOERJ) pela Coordenadoria de Controle da Receita, deste Tribunal, de modo a ter ciência do advento de nova legislação. Os casos mais recorrentes dizem respeito aos decretos editados diretamente pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro.

Ademais, as consequências dessa prática podem repercutir na confiabilidade das informações obtidas por meio do Documento de Utilização de Benefícios Fiscais - DUB-ICMS, tendo em vista que a atualização da legislação da ferramenta depende do acompanhamento realizado pela Superintendência de Tributação, da Secretaria de Estado de Fazenda. *Ou seja, há risco de o DUB-ICMS não conter toda a legislação vigente, situação em que os contribuintes não informarão os benefícios fruídos naquele período.*

A observância do trâmite estabelecido na legislação é necessária, preservando-se as atribuições da Superintendência de Tributação, de maneira a possibilitar a análise prévia da legislação tributária estadual, a realização de estudo de impacto e o controle dos benefícios afinal concedidos pelos Órgãos competentes.

Ocorrem, ainda, casos de *benefícios fiscais concedidos a contribuintes específicos (isto é, benefícios em caráter não geral), onde os processos administrativos sequer tramitam pela Secretaria de Estado de Fazenda*, inviabilizando, por óbvio, o controle sobre tais benefícios.

Cabe ressaltar que a observância da regularidade dos trâmites anteriormente descritos está sendo avaliada em Auditorias de iniciativa própria deste Tribunal.

VIII.1.2. Controle sobre os Benefícios Fiscais em vigor

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, quando ganhou relevo a gestão pública responsável, que tem como pressuposto a ação planejada e transparente,

¹⁴⁸ Como foi o caso do benefício concedido à Hyundai, por meio do Decreto Estadual nº 43.603, de 18 de maio de 2012. O processo de concessão tramitou exclusivamente pela Secretaria de Estado da Casa Civil, conforme análise efetuada no processo TCE-RJ 129.138-8/11.

todas as receitas de competência dos entes governamentais, inclusive as não arrecadadas em razão das exceções ao sistema tributário, nestas incluídas as desonerações, devem ser controladas e computadas¹⁴⁹.

Diante dessa premissa, o legislador federal incluiu dispositivo na Lei de Responsabilidade Fiscal especialmente destinado a garantir que a concessão de incentivos fiscais observasse a prévia elaboração de estudo de impacto. A mensuração do benefício, portanto, não se propõe unicamente a possibilitar ao ente a adoção das medidas necessárias ao restabelecimento do equilíbrio orçamentário-financeiro, caso esse seja modificado com a queda de arrecadação esperada, mas também a atender a transparência. Assim disciplina o art. 14 da lei mencionada:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

¹⁴⁹ Lei Complementar Federal nº 101/00 - LRF:

Art. 1º. Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

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.

No âmbito das Auditorias realizadas na Secretaria de Estado de Fazenda, vêm sendo evidenciadas de modo sistemático a fragilidade e a deficiência nos controles dos benefícios fiscais, *o que compromete a avaliação das concessões e da efetividade do retorno desses, bem como a apuração da renúncia de receita sob a ótica da responsabilidade fiscal.*

Ressalte-se, todavia, que a evolução nos mecanismos de controle da Secretaria de Estado de Fazenda, referentes aos benefícios fiscais, tem ocorrido de maneira insatisfatória.

Quando da realização das primeiras Auditorias com esse escopo, o TCE-RJ deparou-se com um quadro de controle de benefícios fiscais via Guia de Informação e Apuração de ICMS - GIA-ICMS, instrumento inadequado para esse tipo de verificação, diante da falta de marcações específicas no documento que possibilitem a identificação de todos os benefícios fruídos pelo contribuinte. A GIA-ICMS, de fato, não foi concebida com a finalidade de mensuração de benefícios, destinando-se à apuração do imposto devido, aplicado o sistema de créditos e débitos.

Conforme verificado em sede de Auditoria de acompanhamento relatada no processo TCE-RJ 113.423-3/14, até hoje a inclusão da renúncia fiscal na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual é realizada com base nas informações da Guia de Informação e Apuração de ICMS - GIA-ICMS, a despeito de, como será discorrido a seguir, a Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ - ter criado uma nova ferramenta de declaração de benefícios fiscais¹⁵⁰.

A situação acima narrada evidencia que as informações relativas aos benefícios fiscais prestadas à Augusta Assembleia Legislativa, por ocasião do encaminhamento dos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e de Lei Orçamentária Anual – LOA, utilizam dados extraídos de fonte imprópria, apesar de existir uma ferramenta específica para controle dos benefícios fiscais, qual seja, o DUB-ICMS.

¹⁵⁰ Segundo informação prestada pela Assessoria Especial de Estudos Econômicos da Sefaz, atualmente há uma incompatibilidade de calendário, visto que a Secretaria deve informar à Seplag as projeções de renúncia fiscal no início de março, enquanto o prazo máximo para os contribuintes declararem o segundo semestre do ano anterior é o final de março (fonte: Anexo I do Of./SEFAZ/CG/Nº 388/2016, de 22 de março de 2016, em resposta ao Termo de Solicitação de Informações e Documentos nº 452-002 – documento TCE-RJ 8.665-7/16).

A partir dos apontamentos feitos no processo TCE-RJ 113.936-1/06, a SEFAZ promoveu modificações no controle dos benefícios. Com a criação do Documento de Utilização de Benefícios Fiscais do ICMS (DUB-ICMS), obrigação tributária acessória, os contribuintes do imposto passaram a ter que informar semestralmente os benefícios fiscais fruídos, seguindo metodologia de cálculo estabelecida pela mencionada Secretaria¹⁵¹.

Nova Auditoria foi realizada, em 2011, com o objetivo de verificar as informações encaminhadas pela SEFAZ, em cumprimento ao disposto no inciso II do artigo 1º da Deliberação TCE-RJ nº 246/08, relativas aos benefícios fiscais concedidos pelo Executivo Estadual - relatada pelo Conselheiro José Maurício de Lima Nolasco, em Sessão Plenária de 16/02/2016, no processo TCE-RJ 127.948-7/11.

As principais fragilidades identificadas foram:

- falta de fidedignidade das informações relativas aos benefícios fiscais, em vigor no ERJ em 2010, apresentados pela Secretaria de Estado de Fazenda a essa Corte por meio do Anexo VI da Deliberação TCE-RJ nº 246/08, em razão da fonte de dados utilizados (Guia de Informação e Apuração de ICMS – GIA-ICMS) e da metodologia utilizada;
- estimativa da renúncia de receita (2011-2013) constante do Anexo de Metas Fiscais que acompanha a Lei de Diretrizes Orçamentárias efetuada com base nos dados da GIA-ICMS;
- falhas na coordenação das atividades e dos procedimentos de controles relativos aos benefícios fiscais que tem interface com diversos Órgãos da Secretaria de Estado de Fazenda – Sefaz - e do Governo do ERJ;
- divergências entre a estrutura organizacional vigente e a prevista no Regimento Interno da Sefaz;
- projeto do Sistema DUB-ICMS não implantado integralmente;

¹⁵¹http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/declaracoes/dub/ManualDUB-v2.pdf

- Sistema DUB-ICMS não possui mecanismos para criticar os dados informados pelos contribuintes, nem para fazer cruzamentos com outros Sistemas existentes na Secretaria de Estado de Fazenda, tornando, por isso, as informações da sua base pouco confiáveis;
- Documento de Utilização de Benefícios Fiscais do ICMS (DUB-ICMS) não utilizado pela fiscalização da Secretaria de Estado de Fazenda para validação da utilização de benefícios fiscais pelos contribuintes; e
- DUB-ICMS não contempla todos os benefícios fiscais concedidos no ERJ, sobretudo a anistia e os benefícios creditícios do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do ERJ – FUNDES.

O Sistema DUB-ICMS, concebido como solução para o controle e mensuração dos benefícios fiscais, não recebeu aprimoramentos em tempo razoável, razão por que remanescem, até os dias de hoje, algumas das fragilidades identificadas em 2011, conforme verificado em sede de Auditoria de acompanhamento relatada no processo TCE-RJ 113.423-3/14. Uma das razões possíveis reside no ambiente de incerteza gerado com a implantação da escrituração fiscal digital em âmbito nacional, pois, ante essa perspectiva, o DUB-ICMS passou a ser encarado como solução provisória. A tendência atual, no entanto, é a de retomada desse documento como ferramenta de mensuração dos benefícios fiscais no ERJ.

Uma das grandes limitações do sistema DUB-ICMS é a inexistência de relatório de omissos na entrega de declaração, e de outros relatórios básicos para gerenciamento das informações acumuladas em seu banco de dados. As análises, assim, apenas são efetuadas mediante extração das informações no banco de dados pela equipe de tecnologia da informação da Secretaria de Estado de Fazenda¹⁵².

Em adição a essas fragilidades, a cultura predominante na fiscalização tributária é a de considerar pouco relevante a verificação sobre benefícios fiscais, se comparada com os benefícios advindos do combate à evasão fiscal. Embora o roteiro básico de fiscalização inclua esse tipo de verificação, essa ou não é efetuada ou é efetuada de maneira superficial.

¹⁵² Of./SEFAZ/CG/Nº 388/2016, de 22 de março de 2016, em resposta ao Termo de Solicitação de Informações e Documentos nº 452-002 – documento TCE-RJ 8.665-7/16.

Sem embargo, algumas evoluções podem ser assinaladas, como a vinculação do campo “diplomas legais” do sistema, evitando que o contribuinte informe livremente a legislação que ampara o benefício - reduzindo os erros nos relatórios, consequentemente. Outro ponto positivo consiste no levantamento da renúncia efetiva, trabalho desenvolvido com o objetivo de depurar, dentre a totalidade dos benefícios informados, aqueles que efetivamente geram perda de receita pelo ERJ.

Ainda assim, repise-se, a evolução nos mecanismos de controle da Secretaria de Estado de Fazenda, referentes aos benefícios fiscais, mostra-se insatisfatória, posto que já se passou uma década desde as primeiras determinações visando ao aprimoramento dos procedimentos de controle da Secretaria, exaradas pelo Corpo Deliberativo deste Tribunal, bem como quinze anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

VIII.2. Benefícios Fiscais fruídos no exercício de 2015 e Renúncia Efetiva informada

A Secretaria da Receita Federal, desde 1996, passou a considerar renúncia de receita aquelas concessões de incentivos que, cumulativamente, atendessem aos seguintes critérios:

- redução da arrecadação potencial;
- aumento da disponibilidade econômica do contribuinte; e
- constituição, sob o aspecto jurídico, de uma exceção à norma que referencia o tributo ou que alcance, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes.

Os dados consolidados no Sistema DUB-ICMS informam a totalidade dos benefícios tributários fruídos pelos contribuintes de ICMS, não expurgando aqueles que, por natureza, não geram perda efetiva de receita pelo Estado. Ou seja, dentro dos critérios estabelecidos pela Receita Federal, tais benefícios não configuram renúncia de receita.

Pode-se listar algumas situações que se enquadram na hipótese anteriormente descrita:

- suspensão de ICMS: situação em que, por exemplo, a mercadoria sai do estabelecimento com destino a feiras e exposições, retornando à origem após o evento (I Convênio do Rio de Janeiro, de 27 de fevereiro de 1967);
- diferimento de ICMS, embora, em situações excepcionais, possa se tratar de benefício mascarado (Ação Direta de Inconstitucionalidade 3702/ES): constitui exemplo clássico de ausência de renúncia efetiva, em que o recolhimento do imposto é simplesmente postergado para momento posterior (Decreto nº 43.210, de 26 de setembro de 2011); e
- isenções concedidas no meio da cadeia de circulação sem manutenção de crédito (Convênio ICMS 003, de 1º de junho de 1990): são desonerações compensadas na etapa seguinte de circulação.

A Secretaria de Estado de Fazenda, por meio da Assessoria Especial de Estudos Econômicos, realizou um trabalho de qualificação dos benefícios informados semestralmente no Sistema DUB-ICMS. Com o refinamento da informação, *tem-se uma aproximação do valor efetivamente renunciado pelo ERJ*, ressaltando-se que, ainda assim, o cálculo do gasto tributário não comporta os impactos econômicos dos benefícios, porque de difícil mensuração na prática.

A análise a seguir foi realizada com base nas informações apresentadas pela Secretaria de Estado de Fazenda no mencionado estudo, **sem apreciação quanto aos critérios adotados pela Secretaria para a mensuração da renúncia fiscal**.

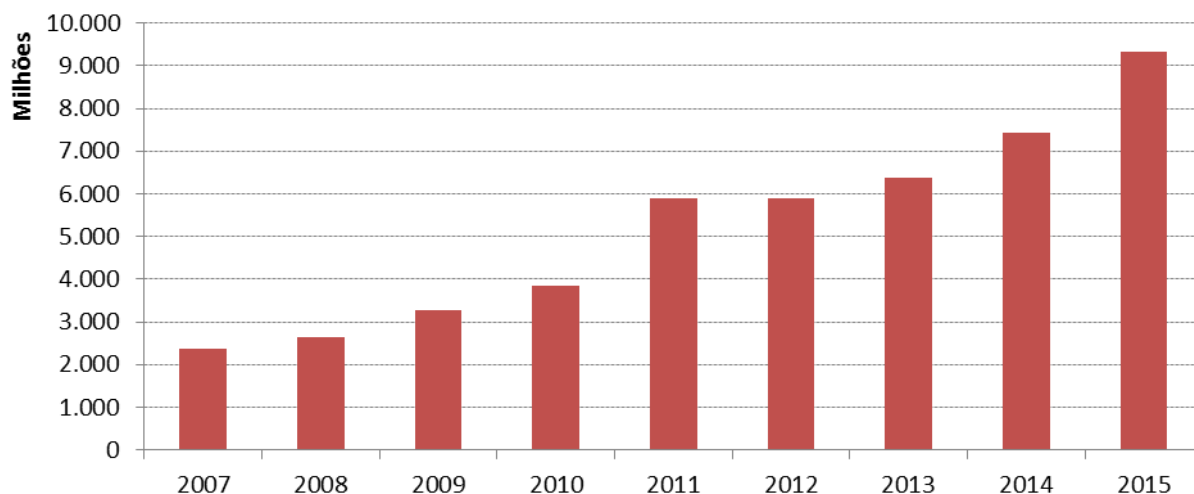
Ademais, os dados do Documento de Utilização de Benefícios Fiscais do ICMS (DUB-ICMS), por se tratar de uma declaração, podem conter inconsistências, pois, como mencionado, não há uma crítica sobre as declarações enviadas. Assim, pode haver contribuintes que fruem de benefícios fiscais sem declará-los, ou os declarando incorretamente (para mais, ou para menos)¹⁵³.

¹⁵³ Esses pontos foram destacados por ocasião de auditoria de acompanhamento realizada na Secretaria de Estado de Fazenda em 2014, cujo escopo foi verificar os controles sobre os benefícios fiscais, incluindo os concedidos com vistas à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, relatada no processo TCE-RJ 113.423-3/14.

Observadas as limitações de análise anteriormente descritas, a partir dos dados obtidos pela Secretaria de Estado de Fazenda, chega-se ao seguinte cenário:

Figura 94 - Evolução Anual da Renúncia Efetiva Informada pela SEFAZ 2007-2015

R\$1,00			
Anos	Benefícios declarados	Total das Exclusões	Renúncia Efetiva
2007	8.538.826.648	6.158.896.693	2.379.929.955
2008	10.526.523.925	7.893.512.440	2.633.011.485
2009	15.452.297.153	12.186.051.879	3.266.245.274
2010	15.374.225.172	11.521.843.530	3.852.381.642
2011	25.108.653.098	19.200.408.216	5.908.244.882
2012	24.823.756.359	18.919.538.319	5.904.218.039
2013	24.072.450.855	17.693.000.482	6.379.450.373
2014	25.904.940.933	18.482.050.363	7.422.890.570
2015	36.048.517.421	26.729.806.922	9.318.710.499
2007-2015	185.850.191.563	138.785.108.842	47.065.082.721



Fonte: DUB-ICMS 2007 a 2015.

Cabe registrar, novamente, que a Lei de Responsabilidade Fiscal conceitua, peremptoriamente, Renúncia Fiscal, na forma o §1º, do art. 14, que estabelece o que segue:

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Considerando somente o conceito da Lei de Responsabilidade Fiscal, o quadro é o que segue:

Figura 95 - Evolução Anual da Renúncia Total Informada pela SEFAZ 2007-2015

Anos	Benefícios declarados
2007	8.538.826.648
2008	10.526.523.925
2009	15.452.297.153
2010	15.374.225.172
2011	25.108.653.098
2012	24.823.756.359
2013	24.072.450.855
2014	25.904.940.933
2015	36.048.517.421
2007-2015	185.850.191.563

Contudo, o conceito de Renúncia Efetiva, utilizada pela Secretaria de Estado de Fazenda, o qual, repese-se à exaustão, NÃO FOI AUDITADA POR ESTA CORTE DE CONTAS e não reflete a tipificação com o dispositivo legal acima elencado oriundo da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo uma construção realizada com base no entendimento da Secretaria da Receita Federal.

A simples observação do gráfico demonstrativo e dos anteriores poderia levar à conclusão de que teria ocorrido uma escalada dos benefícios fiscais a partir de 2011. Essa observação precisa ser qualificada com a seguinte informação: em 2008, 2.164 contribuintes informaram o Documento de Utilização de Benefícios Fiscais do ICMS - DUB-ICMS; em 2013, esse número passou para 4.033 e, em 2015, para 4.225 (quase dobrou). Ou seja, os números dos primeiros anos da declaração (instituída em 2008) possivelmente transparecem subavaliações, devido ao baixo quantitativo de declarações.

Levando-se em consideração os dados fornecidos pela Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ, no último biênio, o total de benefícios declarados foi de R\$25.904,94 milhões (2014) e R\$36.048,52 milhões (2015). Aplicando-se o cálculo de renúncia efetiva, esses valores reduzem-se a R\$7.422,89 milhões e R\$9.318,71 milhões,

respectivamente. A diferença resultante entre os exercícios (+R\$1.895,82 milhões) deveu-se, majoritariamente, a dois fatores:

- A edição do Decreto Estadual nº 37.888, de 29 de junho de 2005, que institui o Regime Aduaneiro Especial de Entrepósito Industrial Aeronáutico sob Controle Informatizado do ERJ. Em 2014 não houve fruição desse benefício, enquanto, em 2015, o total assinalado foi de R\$639,01 milhões, integralmente atribuídos à empresa GE CELMA Ltda. (habilitada desde 2011 na Secretaria de Estado de Fazenda).

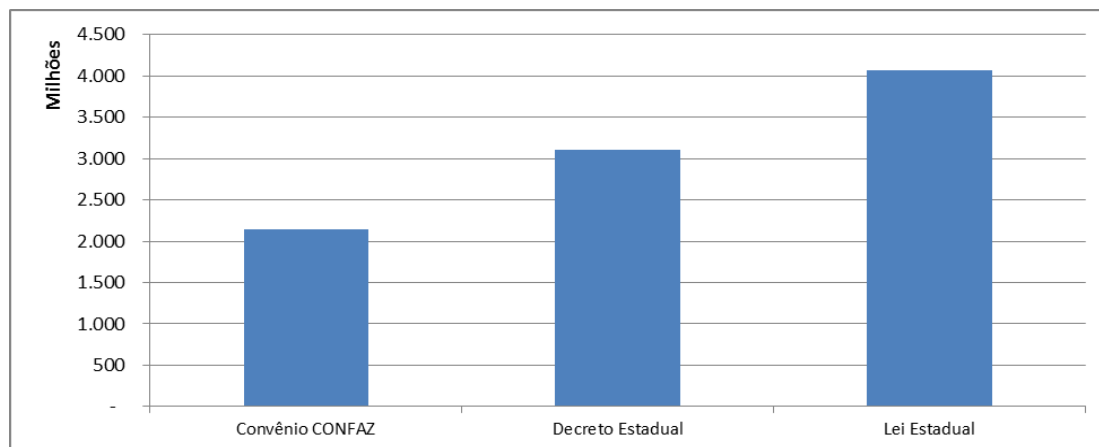
Verificando registros anteriores do Documento de Utilização de Benefícios Fiscais do ICMS - DUB-ICMS, referido diploma nunca fora declarado. Retomam-se, aqui, as limitações do sistema, uma vez que o benefício pode deixar de ser informado: ou por falta de alimentação de campo no sistema; ou por omissão do contribuinte. Em qualquer dos casos, cumpriria à Secretaria de Estado de Fazenda adotar as medidas pertinentes; e

- o advento da Lei Estadual nº 6.979, de 31 de março de 2015, em substituição à Lei Estadual nº 5.636, de 06 de janeiro de 2010. Esses diplomas conferem tratamento tributário especial a estabelecimentos industriais no ERJ, tratando-se de benefícios de caráter sucessivo, concedidos desde 2005. Comparado a 2014, houve incremento de R\$464,87 milhões.

Assim, postas as limitações necessárias, tem-se que a renúncia efetiva calculada entre 2007 e 2015 perfez o total considerável de R\$47.065,08 milhões, sendo certo, que o montante informado pela Secretaria de Estado de Fazenda não foi objeto de análise ou Auditoria desta Corte.

Depurando-se os dados referentes a 2015, outros apontamentos podem ser extraídos, como segue:

Figura 96 – Renúncia efetiva informada pela SEFAZ (R\$) por diploma legal



Fonte:

O gráfico anterior expõe o número de diplomas legais considerados como Renúncia Efetiva: do total de atos normativos vigentes e declarados, 57 são convênios; 59 são decretos; e 24 são Leis em sentido estrito.

Deve-se destacar que consta no sítio eletrônico da SEFAZ o “Manual de Diferimento, Ampliação de Prazo de Recolhimento, Suspensão e de Incentivos e Benefícios de Natureza Tributária”, compilação de toda a legislação de concessão de benefícios em vigor no Estado, competindo à Superintendência de Tributação a atualização do referido documento. O levantamento sobre o qual se baseou a presente análise foi feito a partir dos registros desse Manual – que também subsidia a atualização do Sistema DUB-ICMS.

Quadro 290- Renúncia por Diploma Legal 2015 – Informada pela SEFAZ

R\$1,00			
Espécie norma	Convênio CONFAZ	Decreto Estadual	Lei Estadual
Total (R\$)	2.144.450.379	3.106.736.641	4.067.523.479
Quantidade	57	59	24

Fonte: DUB-ICMS relativo ao exercício de 2015. Total de renúncia efetiva por governo

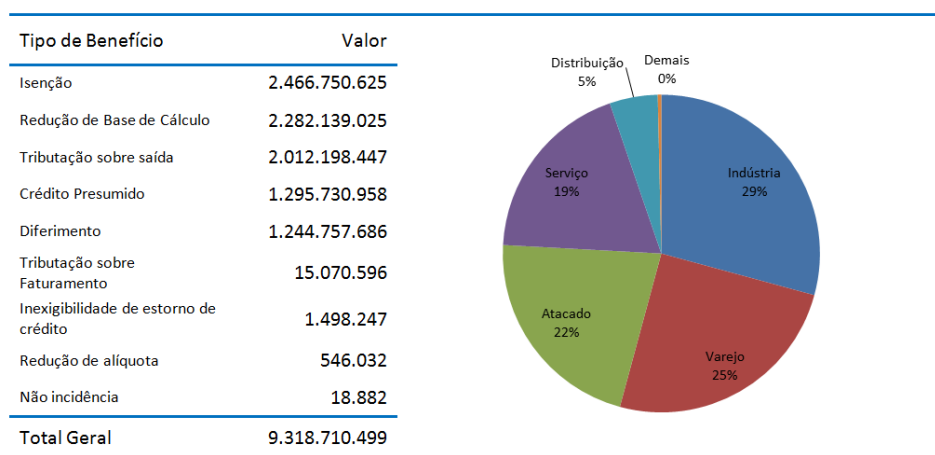
Alguns aspectos emergem da representação acima. Em primeiro plano, a concentração da renúncia efetiva entre 2007 e 2015 reside em benefícios concedidos no período 1999-2002, seguido de perto pelo quadriênio 2003-2006. Contudo, a análise se

limita a verificar o ano em que o dispositivo legal foi instituído, não contemplando posteriores alterações nos diplomas legais.

Constata-se que os benefícios fiscais em vigor no ERJ tendem a ser por prazo indeterminado, como aponta o fato de ter havido renúncia equivalente a quase R\$6 bilhões decorrente de atos anteriores a 1990 no período¹⁵⁴. Contudo, Há que se considerar, no entanto, que benefícios mais antigos estão, por assim dizer, disponíveis há mais tempo para novas empresas que ingressem no mercado. Há um período de latência entre a concessão e a fruição que o gráfico não demonstra, isto é, sendo o benefício de caráter geral e sem prazo definido, é natural a adesão contínua de novos contribuintes.

Analisando-se, por fim, o exercício de 2015 isoladamente, observa-se que as maiores concentrações de renúncia de receita se deram nos setores de indústria, varejo e atacado, tendo por principais formas de concessão a isenção e a redução de base de cálculo.

Figura 97 - Renúncia Fiscal 2015 - dados da SEFAZ



Fonte: DUB-ICMS relativo ao exercício de 2015.

Neste sentido, em face das fragilidades dos controles dos benefícios fiscais concedidos evidenciadas em Auditorias desta Corte, que não permitem, sequer, segurança quanto ao volume de renúncia efetiva, fato que não altera a relevância dos valores que deixam de ser arrecadados, entendo adequado que sejam realizados estudos com vistas a avaliar a pertinência da continuidade de todos os benefícios e incentivos fiscais concedidos a

¹⁵⁴ Todos concedidos por convênio Confaz, o que reforça o caráter federativo da questão dos benefícios fiscais de ICMS.

qualquer título, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, revisando, caso entenda adequado, a manutenção das referidas renúncias, encaminhando o resultado, em seguida, a esta Corte.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

Outrossim, em vista do exposto, não obstante a inclusão, no Plano Anual de Auditorias Governamentais para 2016, de fiscalizações da mesma natureza, ao fim do presente trabalho restará sugerida a realização de AUDITORIA GOVERNAMENTAL, sob a forma de INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA, com fulcro no § 1º, alínea "c" c/c o § 2º, item III, letra b, do artigo 49 do Regimento Interno desta Corte de Contas, para que, através de Auditoria a ser realizada in loco, seja esclarecida se as exclusões utilizadas para o cálculo da Renúncia Efetiva informada pela Secretaria de Estado de Fazenda guarda consonância com o entendimento da Secretaria da Receita Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

IX. Temas em Destaque

IX.1. Saúde

O Sistema Único de Saúde – SUS - foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988, que preconiza, em seu art. 196:

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

Um de seus princípios fundamentais diz respeito ao acesso universal às Ações e Serviços Públicos de Saúde, ou seja, todo cidadão brasileiro tem direito a ser atendido pelo SUS, independentemente de sua condição.

O artigo 198 da Constituição Federal estabelece que as Ações e Serviços Públicos de Saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um Sistema Único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: *descentralização, com direção única em cada esfera de governo; atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; e participação da comunidade.*

Destaca-se a diretriz de descentralização, consignando que a responsabilidade principal pela execução dos serviços de saúde ficaria a cargo dos Municípios, tendo em vista ser este o ente mais próximo da população, com capacidade de prover um atendimento mais adequado às necessidades de saúde apresentadas.

A Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, regulamentou, em todo o território nacional, as Ações e Serviços Públicos de Saúde, estabelecendo princípios e diretrizes para a organização do SUS, dentre os quais os principais são a seguir transcritos, do art. 7º da referida lei:

I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;

II - integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema;

[...]

IX - descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo com ênfase na descentralização dos serviços para os municípios e regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde;

[...]XIII - organização dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos.

O SUS foi proposto como uma rede regionalizada e hierarquizada, na qual os Municípios representam o ponto central das ações, porém organizados em regiões de saúde, que devem ser estabelecidas com a finalidade de atender integralmente as necessidades de saúde e, ao mesmo tempo, otimizar os recursos disponíveis. Nesse contexto, o papel do Estado como um ente articulador e capaz de organizar as redes de serviços de saúde dentro de seu território é fundamental para a obtenção de resultados eficazes do Sistema de Saúde.

A Portaria GM/MS nº 399, publicada em 22 de fevereiro de 2006, estabeleceu o Pacto pela Saúde, um compromisso assumido entre os três entes da Federação, dividido em três componentes prioritários: Pacto pela Vida; Pacto em Defesa do SUS; e Pacto de Gestão do SUS.

O Pacto em Defesa do SUS envolvia ações concretas e articuladas para reforçar o Sistema como política de Estado. O Pacto de Gestão do SUS estabeleceu as responsabilidades claras de cada ente federado, de forma a diminuir as competências concorrentes, contribuindo, assim, para o fortalecimento da gestão compartilhada e solidária do SUS. O Pacto pela Vida foi constituído por um conjunto de compromissos sanitários (avaliados por meio de indicadores de Saúde), derivados da análise da situação de Saúde do País e das prioridades definidas pelos Governos Federal, Estaduais e Municipais, revisados anualmente. O objetivo maior desse pacto era estabelecer e consolidar as responsabilidades de cada gestor do SUS, para organizar a rede de Serviços de Saúde.

O Pacto de Gestão do SUS seria instrumentalizado por meio da assinatura do Termo de Compromisso de Gestão pelos Municípios junto aos Estados e ao Governo Federal, para que assumissem a gestão plena dos Serviços de Saúde constantes em seus territórios e,

assim, consolidar a descentralização das Ações e Serviços Públicos de Saúde, conforme determinado na Constituição Federal e regulamentado na Lei Federal nº 8.080/90.

No tocante ao Estado do Rio de Janeiro, cabe destacar que, em 2012, apenas 54 Municípios haviam assinado o referido documento, o que significa dizer que parte da execução dos Serviços de Saúde dos demais 38 Municípios continuava sob responsabilidade da Secretaria de Estado de Saúde. Portanto, mais de 20 anos após a instituição do SUS, ainda não se completou o processo de descentralização previsto no Pacto pela Saúde.

O Decreto Federal nº 7.508, publicado em 28 de junho de 2011, regulamenta a Lei Federal nº 8.080/90, e dispõe sobre a organização do SUS, o planejamento da Saúde, a assistência à Saúde e a articulação interfederativa. Dentre as principais inovações que esse decreto traz está a instituição do Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde, acordo de colaboração entre os entes federativos com o objeto de organizar e integrar as Ações e Serviços Públicos de Saúde, sob a responsabilidade dos entes federativos, em uma Região de Saúde, para garantir a integralidade da assistência aos usuários.

O Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde – Coap - substituiria o Pacto pela Saúde, e pretendia definir: as responsabilidades individuais e solidárias dos entes federativos com relação às Ações e Serviços Públicos de Saúde; os indicadores e as metas de Saúde; os critérios de avaliação de desempenho; os recursos financeiros que serão disponibilizados, a forma de controle e fiscalização da sua execução; e demais elementos necessários à implementação integrada das Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Nesse contexto, houve a publicação, em 19 de julho de 2012, da Resolução nº 4, da Comissão Intergestores Tripartite, estabelecendo que, a partir desta data, todos os Municípios do País assumiriam de forma definitiva as responsabilidades estabelecidas pelo Pacto pela Saúde sobre a gestão do SUS em seus territórios, mesmo antes da assinatura do Coap. A Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro prorrogou tal prazo inicialmente para dezembro de 2013, posteriormente para março de 2014, ocasião em que todos os Municípios deveriam assumir as responsabilidades anteriormente mencionadas.

Os indicadores do Pacto pela Saúde foram repactuados por meio do instrumento "Rol de Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores 2013-2015", que deveria ser inserido como um

anexo do Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde – Coap, com o objetivo de consolidar e dar continuidade ao processo de responsabilização estabelecido desde 2006.

Para a análise da política de Saúde do Estado do Rio de Janeiro, é importante lançar mão de tais indicadores, utilizados nos processos de gestão do SUS. Ressalta-se que os resultados do Estado do Rio de Janeiro são reflexos dos resultados dos Municípios, uma vez que estes são os responsáveis pela execução da maior parte das Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Esse histórico sobre a implantação da Política de Saúde no Estado do Rio de Janeiro demonstra dificuldades, principalmente relacionadas: às diretrizes de descentralização das responsabilidades executivas para os Municípios; e à articulação interfederativa.

Pretende-se, com o estudo delineado no presente tópico, apontar os pontos críticos na condução estadual do SUS, para posterior proposição de ações, visando a tentar alinhar o papel do Estado do Rio de Janeiro frente à consolidação do SUS e buscar melhores resultados das Ações e Serviços Públicos de Saúde.

IX.1.1. Estudo comparativo de indicadores-chave entre as Regiões de Saúde do Estado do Rio de Janeiro e entre os Estados do Sudeste

Os indicadores são essenciais nos processos de monitoramento e avaliação, pois permitem acompanhar o alcance das metas pactuadas e avaliar os resultados do SUS. Para o período 2013-2015 foi definido um rol de 67 indicadores (conforme Resolução CIT nº 5 de junho de 2013) a serem pactuados pelos entes federados compostos por dois tipos: universais e específicos .

A Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro faz uma avaliação dos indicadores em relação ao atendimento das metas pactuadas, distribuída por municípios e regiões de saúde, da qual foram selecionados, para efeito deste estudo, doze indicadores estratégicos, entre universais e específicos, que expressam o resultado dos diferentes níveis de atenção (atenção básica, média e alta complexidade) e que abrangem 4 das 13 diretrizes nacionais, com a finalidade de aprofundar na análise da política estadual de saúde, principalmente levando em consideração indicadores consolidados no processo de gestão do SUS e que

expressam as diferentes políticas adotadas. Dentre esses, procurou-se abranger indicadores de cobertura que expressam o nível de implantação das políticas e, também, indicadores de atendimento que expressam o acesso da população aos serviços disponíveis e a sua utilização.

Os demais itens, embora não especificados, apontam para comportamentos semelhantes aos das análises realizadas, sendo certo que, em 2015, 65,67% da meta pactuada não foi alcançada, conforme Relatório de Metas publicado pela Secretaria de Estado de Saúde.

Em relação à Atenção Básica, foram selecionados cinco indicadores: dois relacionados com o estágio de implantação da política - cobertura populacional estimada pelas equipes de Atenção Básica e cobertura populacional estimada pelas equipes básicas de Saúde bucal; dois que expressam o número de atendimentos realizados - média da Ação coletiva de escovação dental supervisionada e razão de exames citopatológicos do colo do útero; e um que expressa resolutividade - número de casos novos confirmados de sífilis congênita.

Para avaliar a Média Complexidade, foram selecionados os seguintes indicadores: razão de procedimentos ambulatoriais de Média Complexidade; razão de internações clínico-cirúrgicas de Média Complexidade; e razão de exames de mamografia de rastreamento realizados.

Já para avaliar a Alta Complexidade, foram selecionados dois indicadores: razão de procedimentos ambulatoriais de Alta Complexidade; e razão de internações clínico-cirúrgicas de Alta Complexidade.

Por fim, foram avaliados indicadores relacionados à implantação das Redes de Atenção à Saúde: cobertura do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - Samu 192; e cobertura de Centros de Atenção Psicossocial - Caps.

O período de análise abrange os anos de 2011 a 2015 para que influências pontuais e sazonais sejam atenuadas. A comparação com os resultados dos indicadores dos demais estados do Sudeste auxilia na contextualização frente ao cenário nacional.

IX.1.1.1. Indicadores da Atenção Básica em Saúde

A Atenção Básica em Saúde pode ser compreendida como um nível de atenção que oferece a porta de entrada ao Sistema de Saúde, com uma abordagem voltada para o usuário, que proporciona prevenção, cura e reabilitação, para melhorar a Saúde e aumentar o bem-estar. É também um tipo de atenção que lida com problemas mais comuns e de forma contínua, com os profissionais mais próximos ao contexto dos usuários e capazes de avaliar melhor os múltiplos determinantes da doença e da Saúde (Starfield, 2004)¹⁵⁵.

Segundo a Política Nacional de Atenção Básica (Brasil, 2012)¹⁵⁶, este nível de atenção é desenvolvido com o mais alto grau de descentralização e capilaridade, ocorrendo no local mais próximo da vida das pessoas. Deve ser o contato preferencial dos usuários e centro de comunicação com toda a Rede de Atenção à Saúde, organizando e racionalizando os recursos básicos e especializados utilizados.

IX.1.1.1.1. Indicador "Cobertura populacional estimada pelas equipes de Atenção Básica"

O quadro a seguir exhibe o comparativo do indicador "Cobertura populacional estimada pelas equipes de Atenção Básica", de 2011 a 2015, no Estado do Rio de Janeiro - geral e por Região de Saúde, e nos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo.

¹⁵⁵ STARFIELD, Bárbara. **Atenção Primária**: equilíbrio entre necessidades de saúde, serviços e tecnologia. Brasília: Ministério da Saúde, 2004. (FALTA EDIÇÃO E PRIMEIRO NOME DO AUTOR).

¹⁵⁶ Brasil. Ministério da Saúde. Política Nacional de Atenção Básica. Brasília, 2012.

Quadro 291 -Tabela - Indicador - Cobertura populacional estimada pelas equipes de atenção básica

Região de Saúde/ Estados	2011	2012	2013	2014	2015	Meta 2015
Baía da Ilha Grande	94,60	88,93	98,19	100,00	94,20	-
Baixada Litorânea	61,12	62,23	60,24	67,88	66,31	-
Centro-Sul	91,03	91,42	92,63	92,60	94,48	-
Médio Paraíba	87,34	88,58	88,32	90,38	90,87	-
Metropolitana I	39,59	46,85	45,42	48,74	50,18	-
Metropolitana II	70,74	70,14	69,73	68,48	55,45	-
Noroeste	85,87	82,20	81,81	84,69	92,75	-
Norte	50,43	53,23	52,30	53,34	51,86	-
Serrana	57,31	58,13	58,99	67,51	66,60	-
Estado do Rio de Janeiro	51,24	55,82	54,97	57,93	57,17	60
Estado de Minas Gerais	-	-	-	85,53	-	-
Estado do Espírito Santo	-	-	-	81,15	-	-
Estado de São Paulo	-	-	-	54,62	-	-

Fonte: Secretaria de Estado de Saúde do RJ/ Datasus.

A cobertura populacional pelas equipes de Atenção Básica é um indicador estratégico que impacta diretamente os problemas de acesso a esse nível de atenção. O Estado do Rio de Janeiro tem um histórico de baixa cobertura de Atenção Básica. No quadro anterior pode-se verificar que as Regiões de Saúde Metropolitanas I e II, Norte, Baixada Litorânea e Serrana vêm apresentando, sistematicamente, abaixo de 70% de cobertura, observando-se inclusive um decréscimo do indicador na Região Metropolitana II, ao longo do período analisado.

A meta do Estado do Rio de Janeiro, prevista para 2015, não foi atingida, apesar de as demais Regiões apresentarem índices de cobertura populacional acima de 90% no mesmo ano, o que demonstra que há uma diferença significativa na implementação dessa Política no Estado.

Comparando-se com o resultado dos demais Estados do Sudeste para o ano de 2014, evidencia-se que o Estado do Rio de Janeiro apresenta uma cobertura de Atenção Básica (57,93%) significativamente inferior à de Minas Gerais (85,53%) e do Espírito Santo (81,15%), bem próxima à realidade de São Paulo (54,62%).

IX.1.1.1.2. Indicador "Cobertura populacional estimada pelas equipes básicas de Saúde bucal"

O quadro a seguir exibe o comparativo do indicador "Cobertura populacional estimada pelas equipes básicas de Saúde bucal", de 2011 a 2015, no Estado do Rio de Janeiro - geral e por Região de Saúde, e nos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo.

Quadro 292- Indicador - Cobertura populacional estimada pelas equipes básicas de Saúde bucal

Região de Saúde/ Estados	2011	2012	2013	2014	2015	Meta 2015
Baía da Ilha Grande	68,85	70,25	71,48	80,64	77,98	-
Baixada Litorânea	50,46	50,26	52,46	55,54	58,22	-
Centro-Sul	85,26	90,21	92,97	93,00	91,35	-
Médio Paraíba	66,32	74,81	73,91	78,45	76,54	-
Metropolitana I	24,44	26,04	24,75	25,57	25,41	-
Metropolitana II	22,69	32,08	34,39	33,89	29,77	-
Noroeste	69,81	73,88	75,40	76,30	75,18	-
Norte	63,40	64,52	63,91	65,82	67,53	-
Serrana	40,76	41,25	41,77	43,17	43,07	-
Estado do Rio de Janeiro	33,37	36,27	35,94	37,10	36,51	40,00
Estado de Minas Gerais	-	-	-	61,64	-	-
Estado do Espírito Santo	-	-	-	61,81	-	-
Estado de São Paulo	-	-	-	36,57	-	-

Fonte: Secretaria de Estado de Saúde do RJ / Datasus.

A Atenção à Saúde bucal, realizada pelas equipes básicas de Saúde bucal, é uma estratégia prevista na Política de Atenção Básica, para ampliar o acesso da população ao tratamento odontológico, principalmente voltado à prevenção de agravos.

Da mesma forma que a cobertura da Atenção Básica, o histórico do Estado do Rio de Janeiro na implementação dessa Ação de Saúde é de baixa cobertura populacional, principalmente nas Regiões de Saúde Metropolitanas I e II, Serrana, Baixada Litorânea e Norte. Cabe destacar que as Regiões Metropolitanas I e II tiveram um resultado inferior a 30% de cobertura e que, por serem bastante populosas, influenciam diretamente o resultado do Estado do Rio de Janeiro, que não atingiu a meta prevista para 2015 (40%).

No comparativo com os demais Estados do Sudeste, no ano de 2014 mais uma vez o resultado atingido pelo Estado do Rio de Janeiro (37,10%) é bem próximo do alcançado pelo Estado de São Paulo (36,57%), mas também inferior aos resultados de Minas Gerais (61,64%) e do Espírito Santo (61,81%), que apresentaram uma cobertura significativamente mais ampla, pelas equipes de Saúde bucal.

IX.1.1.1.3. Indicador "Média da Ação coletiva de escovação dental supervisionada"

O quadro a seguir exhibe o comparativo do indicador "Média da Ação coletiva de escovação dental supervisionada", de 2011 a 2015, no Estado do Rio de Janeiro - geral e por Região de Saúde, e nos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo.

Quadro 293– Indicador - Média da ação coletiva de escovação dental supervisionada

Região de Saúde/ Estados	2011	2012	2013	2014	2015	Meta 2015
Baía da Ilha Grande	0,81	0,96	0,74	2,09	0,59	-
Baixada Litorânea	0,47	0,33	0,26	0,29	0,28	-
Centro-Sul	2,82	2,67	2,17	2,58	2,93	-
Médio Paraíba	31,58	29,72	22,62	28,95	21,76	-
Metropolitana I	0,67	0,63	0,46	0,58	0,46	-
Metropolitana II	2,14	3,12	0,51	2,84	0,38	-
Noroeste	3,35	3,13	7,52	2,75	1,32	-
Norte	2,13	3,18	4,48	3,78	1,34	-
Serrana	1,37	1,13	0,91	0,81	0,45	-
Estado do Rio de Janeiro	2,71	2,73	2,06	2,64	1,69	2,5
Estado de Minas Gerais	-	-	-	3,94	-	-
Estado do Espírito Santo	-	-	-	3,48	-	-
Estado de São Paulo	-	-	-	2,5	-	-

Fonte: Secretaria de Estado de Saúde do RJ/ Datasus.

A média da Ação coletiva de escovação dental supervisionada está diretamente relacionada à cobertura de equipes de Saúde bucal, responsáveis por realizar tal atividade junto à população adscrita. A meta de 2015 para o Estado do Rio de Janeiro não foi cumprida, por ter sido influenciada mais uma vez pelos resultados das Regiões Baixada Litorânea, Metropolitanas I e II e Serrana. A Região de Baía de Ilha Grande apresentou uma média abaixo de 1, mesmo tendo uma cobertura de equipes de Saúde bucal acima de 75%,

o que pode estar relacionado à qualidade do atendimento prestado. Vale destacar que a Região do Médio Paraíba apresenta resultados bastante superiores ao que seria esperado para o indicador – possivelmente, por erro de preenchimento das informações. Destaca-se a piora significativa do resultado, de 2014 para 2015.

O Estado do Rio de Janeiro apresentou mais uma vez resultado (2,64) bastante semelhante ao de São Paulo (2,50) em 2014, novamente inferiores aos dos Estados de Minas Gerais (3,94) e do Espírito Santo (3,48), resultado associado à maior cobertura das equipes, conforme descrito na análise comparativa do indicador anterior.

IX.1.1.1.4. Indicador “Razão de exames citopatológicos do colo do útero em mulheres de 25 a 64 anos e a população da mesma faixa etária”

O quadro a seguir exhibe o comparativo do indicador “Razão de exames citopatológicos do colo do útero em mulheres de 25 a 64 anos e a população da mesma faixa etária”, de 2011 a 2015, no Estado do Rio de Janeiro - geral e por Região de Saúde, e nos estados de Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo.

Quadro 294 - Indicador - Razão de exames citopatológicos do colo do útero em mulheres de 25 a 64 anos e a população da mesma faixa etária

Regiões de Saúde / Estados	2011	2012	2013	2014	2015	Meta 2015
Baía da Ilha Grande	0,74	0,60	0,53	0,51	0,47	-
Baixada Litorânea	0,53	0,50	0,55	0,49	0,50	-
Centro-Sul	0,53	0,58	0,53	0,50	0,51	-
Médio Paraíba	0,61	0,64	0,61	0,61	0,49	-
Metropolitana I	0,29	0,26	0,10	0,09	0,09	-
Metropolitana II	0,23	0,25	0,16	0,20	0,18	-
Noroeste	0,37	0,32	0,28	0,32	0,29	-
Norte	0,39	0,31	0,42	0,35	0,32	-
Serrana	0,28	0,32	0,35	0,32	0,28	-
Estado do Rio de Janeiro	0,32	0,31	0,20	0,18	0,18	0,22
Estado de Minas Gerais	-	-	-	0,54	-	-
Estado do Espírito Santo	-	-	-	0,32	-	-
Estado de São Paulo	-	-	-	0,44	-	-

Fonte: Secretaria de Estado de Saúde do RJ / Datasus.

A razão de exames citopatológicos do colo do útero tem a pretensão de indicar o acesso efetivo a esse importante exame, realizado no âmbito da Atenção Básica para detecção precoce dos casos de câncer do colo do útero. A meta para 2015 do Estado do Rio de Janeiro não foi atingida, principalmente em razão dos baixos resultados nas Regiões Metropolitanas I e II. As Regiões Serrana, Noroeste e Norte, apesar de estarem acima da meta estadual, apresentam resultados baixos, se comparados às demais Regiões de Saúde. Destaque-se que os resultados do Estado vêm reduzindo a cada ano, o que indica piora no acesso a esses serviços, de 2011 a 2015.

No comparativo com os resultados dos demais estados do Sudeste para esse indicador, o Estado do Rio de Janeiro atingiu índice (0,18) significativamente inferior a todos os demais - Espírito Santo (0,32), São Paulo (0,44) e, principalmente, Minas Gerais (0,54).

IX.1.1.1.5. Indicador "Número de casos novos confirmados de sífilis congênita em menores de um ano de idade"

O quadro a seguir exhibe o comparativo do indicador "Número de casos novos confirmados de sífilis congênita em menores de um ano de idade", de 2011 a 2015, no Estado do Rio de Janeiro - geral e por Região de Saúde, e nos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo.

Quadro 295 – Indicador - Número de casos novos confirmados de sífilis congênita em menores de um ano de idade

Regiões de Saúde / Estados	2011	2012	2013	2014	2015	Meta 2015
Baía da Ilha Grande	3	6	7	10	17	-
Baixada Litorânea	12	33	45	84	68	-
Centro-Sul	3	12	24	16	6	-
Médio Paraíba	32	50	53	58	111	-
Metropolitana I	1.991	2.285	2.490	2.937	2.758	-
Metropolitana II	143	216	283	407	584	-
Noroeste	2	9	1	11	11	-
Norte	9	18	8	31	58	-
Serrana	47	32	35	70	57	-
Estado do Rio de Janeiro	2.248	2.661	2.947	3.624	3.670	3.059
Estado de Minas Gerais	-	-	-	637	-	-
Estado do Espírito Santo	-	-	-	332	-	-
Estado de São Paulo	-	-	-	2381	-	-

Fonte: Secretaria de Estado de Saúde do RJ / Datasus.

Sífilis congênita é a transmissão da doença de mãe para filho durante a gestação ou o parto. A infecção é grave e pode causar má-formação do feto, aborto ou morte do bebê (Brasil, 2016)¹⁵⁷. Pode ser facilmente evitado quando é identificado e tratado corretamente, e essa é uma atribuição das equipes de Atenção Básica. O número de casos de sífilis congênita no Estado do Rio de Janeiro é alarmante - mais de 3.670 casos em 2015, acima da meta estabelecida, que já é elevada, de 3.059 casos. Esses dados refletem a situação preocupante das Regiões Metropolitanas, em especial a I, que registrou 2.758 novos casos em 2015.

Além disso, todos os casos poderiam ser evitados com ações de detecção e tratamento das gestantes infectadas. Isso demonstra a ineficiência do atendimento pré-natal no Estado do Rio de Janeiro como um todo, pois outras Regiões também apresentaram índice elevado, além de ser observado o crescimento dos casos no período avaliado.

A análise comparativa dos dados da Região Sudeste evidencia a gravidade da situação no Estado do Rio de Janeiro, que apresenta o maior número de casos registrado em 2014 (3.670), sendo quase seis vezes superior ao registrado em Minas Gerais (637), que apresenta uma população equivalente. O Estado de São Paulo registrou 2.381 casos - 35% inferior ao registrado no Estado do Rio de Janeiro, ainda que contendo uma população bastante superior.

Cumprir destacar que, em relação ao Brasil, para o ano de 2014 o Estado do Rio de Janeiro foi o que apresentou o maior número de casos, representando 26% dos 13.705 casos notificados. Ponderando-se pela concentração populacional, ainda assim é um resultado preocupante, já que a população do Estado do Rio de Janeiro representa 8% da população do País.

Os resultados desse primeiro grupo de indicadores apontam que existe uma diferença clara entre as Regiões de Saúde do Estado do Rio de Janeiro, no que diz respeito ao nível de implementação da Política de Atenção Básica, que refletem diretamente no volume de atendimento à população e na resolutividade das Ações. Além disso, apresenta resultados

¹⁵⁷ Brasil. Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais. Portal sobre aids, doenças sexualmente transmissíveis e hepatites virais. Disponível em: <http://www.aids.gov.br/pagina/sifilis> Acessado em: abril, 2016.

consistente e significativamente piores em relação aos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo.

IX.1.1.2. Indicadores da Média Complexidade e da Alta Complexidade

Diante dos resultados anteriormente descritos, dos indicadores da Atenção Básica, é importante realizar também uma avaliação dos indicadores relacionados aos demais níveis de atenção. A Média Complexidade e a Alta Complexidade dizem respeito ao conjunto de Ações e Serviços ambulatoriais e hospitalares cuja prática clínica demande a disponibilidade de profissionais especializados e a utilização de recursos tecnológicos de apoio diagnóstico e terapêutico (CONASS, 2007)¹⁵⁸. São serviços de maior densidade tecnológica e que devem ser indicados de acordo com a necessidade de cada paciente, no sentido de promover o uso racional dos recursos de Saúde, sem prejudicar a integralidade da assistência.

IX.1.1.2.1. Indicador "Razão de procedimentos ambulatoriais de Média Complexidade e população residente"

O quadro a seguir exibe o comparativo do indicador "Razão de procedimentos ambulatoriais de Média Complexidade e população residente", de 2011 a 2015, no Estado do Rio de Janeiro - geral e por Região de Saúde, e nos estados de Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo.

Quadro 296 – Indicador - Razão de procedimentos ambulatoriais de Média Complexidade e população residente						
Regiões de Saúde/ Estados	2011	2012	2013	2014	2015	Meta 2015
Baía da Ilha Grande	0,73	0,51	0,60	0,91	0,97	-
Baixada Litorânea	0,59	0,75	0,67	0,91	1,25	-
Centro-Sul	1,14	1,16	1,14	1,44	1,20	-
Médio Paraíba	1,11	1,55	1,61	1,49	1,53	-
Metropolitana I	0,90	0,90	0,98	1,16	1,15	-
Metropolitana II	0,96	0,77	0,83	1,01	0,90	-
Noroeste	0,21	0,48	1,00	1,18	1,42	-
Norte	1,86	2,06	1,93	1,84	1,52	-
Serrana	0,85	0,79	0,93	1,18	1,18	-
Estado do Rio de Janeiro	0,94	0,96	1,02	1,19	1,17	1,20
Estado de Minas Gerais	-	-	-	1,03	-	-
Estado do Espírito Santo	-	-	-	1,13	-	-
Estado de São Paulo	-	-	-	2,15	-	-

Fonte: Secretaria de Estado de Saúde do RJ / Datasus.

¹⁵⁸ Brasil. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Assistência de Média e Alta Complexidade no SUS / Conselho Nacional de Secretários de Saúde. – Brasília: CONASS, 2007.

A avaliação da razão de procedimentos ambulatoriais de Média Complexidade indica que o acesso a esses serviços é menos desigual quando comparado ao acesso à Atenção Básica. Isso pode se dar pelo fato de esses serviços serem passíveis de complementação por meio da contratação de prestadores privados pelos entes públicos.

Tal prática é recorrente no Estado do Rio de Janeiro e ficou evidenciada por auditorias realizadas por esta Corte de Contas nos anos de 2013 e 2014. Mesmo assim, o resultado foi pior do que em 2014 e a meta prevista não foi alcançada, o que indica a necessidade de ampliação da oferta desses serviços em todas as Regiões de Saúde, em especial nas que apresentam os piores resultados.

Quando esses dados são comparados com os resultados dos demais Estados do Sudeste, temos uma realidade diversificada, pois Minas Gerais (1,03) e Espírito Santo (1,13) apresentaram razão de procedimentos ambulatoriais de Média Complexidade abaixo do Estado do Rio de Janeiro (1,19), em 2014. Já São Paulo (2,15) obteve resultado bem acima dos demais.

Apesar do resultado do Estado do Rio de Janeiro indicar maior oferta de procedimentos de Média Complexidade, deve ser considerado se os usuários que tiveram acesso a esses serviços foram regulados respeitando critérios de fila de espera e classificação de risco, ou seja, se os usuários que obtiveram o atendimento às suas necessidades foram os que realmente precisavam dos serviços.

Ademais, pode haver influência da baixa cobertura de Atenção Básica, que poderia resolver, ainda em seu nível de atenção, a demanda do usuário, e encaminharia a esses serviços apenas o necessário.

IX.1.1.2.2. Indicador "Razão de exames de mamografia de rastreamento realizados em mulheres de 50 a 69 anos e população da mesma faixa etária"

A tabela a seguir exhibe o comparativo do indicador "Razão de exames de mamografia de rastreamento realizados em mulheres de 50 a 69 anos e população da mesma faixa etária", de 2011 a 2015, no Estado do Rio de Janeiro - geral e por Região de Saúde, e nos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo.

Quadro 297 – Indicador - Razão de exames de mamografia de rastreamento realizados em mulheres de 50 a 69 anos e população da mesma faixa etária

Região de Saúde/ Estados	2011	2012	2013	2014	2015	Meta 2015
Baía da Ilha Grande	0,31	0,25	0,17	0,16	0,09	-
Baixada Litorânea	0,30	0,34	0,28	0,24	0,28	-
Centro-Sul	0,17	0,22	0,34	0,28	0,35	-
Médio Paraíba	0,37	0,36	0,40	0,37	0,34	-
Metropolitana I	0,09	0,14	0,16	0,19	0,18	-
Metropolitana II	0,13	0,14	0,08	0,13	0,15	-
Noroeste	0,25	0,29	0,31	0,30	0,32	-
Norte	0,27	0,25	0,25	0,18	0,15	-
Serrana	0,24	0,25	0,23	0,26	0,25	-
Estado do Rio de Janeiro	0,14	0,18	0,18	0,20	0,19	0,22
Estado de Minas Gerais	-	-	-	0,45	-	-
Estado do Espírito Santo	-	-	-	0,32	-	-
Estado de São Paulo	-	-	-	0,36	-	-

Fonte: Secretaria de Estado de Saúde do RJ / Datasus.

A razão de exames de mamografia demonstra o acesso a uma importante Ação de Saúde para a detecção precoce de casos de câncer de mama. Os dados das Regiões de Saúde do Estado do Rio de Janeiro indicam que, além da meta para 2015 não ter sido alcançada, o resultado piorou em relação a 2014, e novamente fica evidente a diferença entre as Regiões, sendo os piores índices verificados nas Regiões Baía de Ilha Grande, Metropolitanas I e II e Norte.

O Estado do Rio de Janeiro obteve o pior resultado na Região Sudeste em 2014. Minas Gerais, por exemplo, realizou mais que o dobro de exames (0,45), se comparado com o Rio de Janeiro (0,20). São Paulo e Espírito Santo apresentaram razões intermediárias - (0,36) e (0,32), respectivamente.

IX.1.1.2.3. Indicador "Razão de internações clínico-cirúrgicas de média complexidade e população residente"

O quadro a seguir exhibe o comparativo do indicador "Razão de internações clínico-cirúrgicas de média complexidade e população residente", de 2011 a 2015, no Estado do Rio

de Janeiro - geral e por Região de Saúde, e nos Estados de Minas. Gerais, Espírito Santo e São Paulo.

Quadro 298 – Indicador - Razão de internações clínico-cirúrgicas de média complexidade e população residente

Região de Saúde/ Estados	2011	2012	2013	2014	2015	Meta 2015
Baía da Ilha Grande	3,06	2,85	2,65	2,94	2,95	-
Baixada Litorânea	2,46	2,19	2,06	2,39	2,14	-
Centro-Sul	4,54	4,59	4,54	4,30	4,23	-
Médio Paraíba	4,61	4,26	3,87	3,95	3,88	-
Metropolitana I	2,08	2,04	2,08	2,12	2,12	-
Metropolitana II	3,31	2,94	2,61	2,58	2,49	-
Noroeste	8,22	7,17	5,92	5,47	4,88	-
Norte	4,02	3,72	3,58	3,40	3,19	-
Serrana	3,76	3,62	3,47	3,65	3,37	-
Estado do Rio de Janeiro	2,77	2,62	2,53	2,57	2,50	2,60
Estado de Minas Gerais	-	-	-	4,00	-	-
Estado do Espírito Santo	-	-	-	3,67	-	-
Estado de São Paulo	-	-	-	3,35	-	-

Fonte: Secretaria de Estado de Saúde do RJ / Datasus.

O resultado sobre as internações clínico-cirúrgicas realizadas no Estado do Rio de Janeiro demonstra que: a meta prevista para 2015 não foi cumprida; e houve piora em relação a 2014, influenciada pelos dados das Regiões Metropolitanas I, II e Baixada Litorânea, o que aponta para problemas de oferta e/ou acesso a tais serviços de Média Complexidade.

Outro fator importante é que a Atenção Básica facilita a identificação das necessidades de internação de Média Complexidade, principalmente as consideradas eletivas, e proporciona o acesso regulado aos serviços hospitalares. Assim, fragilidades no seu funcionamento podem levar ao não encaminhamento de pacientes que apresentem tal necessidade.

O resultado dos demais estados do Sudeste aponta que Minas Gerais (4,00) e Espírito Santo (3,67) apresentam números mais expressivos, provavelmente influenciados pela melhor cobertura de Atenção Básica e pela maior oferta de leitos hospitalares de Média Complexidade. Cabe destacar que São Paulo, apesar de estar em uma situação mais próxima

ao Rio de Janeiro em relação à Atenção Básica, também apresenta uma maior razão de internações clínico--cirúrgicas - (3,35) de São Paulo contra (2,57) do Estado do Rio de Janeiro.

IX.1.1.2.4. Indicador "Razão de procedimentos ambulatoriais de Alta Complexidade e população residente"

O quadro a seguir exibe o comparativo do indicador "Razão de procedimentos ambulatoriais de Alta Complexidade e população residente, 2011 – 2015", de 2011 a 2015, no Estado do Rio de Janeiro - geral e por Região de Saúde, e nos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo.

Quadro 299– Indicador - Razão de procedimentos ambulatoriais de Alta Complexidade e população residente

Região de Saúde/ Estados	2011	2012	2013	2014	2015	Meta 2015
Baía da Ilha Grande	3,69	4,07	3,32	4,43	4,72	-
Baixada Litorânea	3,85	4,46	5,35	6,07	6,74	-
Centro-Sul	3,86	5,16	5,45	5,89	6,09	-
Médio Paraíba	4,09	4,16	4,01	5,01	5,20	-
Metropolitana I	2,73	3,03	3,76	4,69	4,78	-
Metropolitana II	3,26	3,64	4,28	6,23	6,52	-
Noroeste	6,10	6,85	8,66	9,46	11,06	-
Norte	6,26	6,32	6,86	6,69	5,74	-
Serrana	4,35	6,05	6,31	7,00	7,36	-
Estado do Rio de Janeiro	3,30	3,71	4,35	5,32	5,46	5,40
Estado de Minas Gerais	-	-	-	4,03	-	-
Estado do Espírito Santo	-	-	-	5,70	-	-
Estado de São Paulo	-	-	-	7,27	-	-

Fonte: Secretaria de Estado de Saúde do RJ / Datasus.

A avaliação dos dados sobre procedimentos de Alta Complexidade deve levar em consideração questões sobre a regulação do acesso, pois são serviços especializados que demandam alta densidade tecnológica e o acesso precisa ser organizado, de forma a permitir que o paciente que necessite desses serviços tenha atendimento oportuno.

A Portaria GM/MS nº 1.559, de 1º de agosto de 2008, instituiu a Política Nacional de Regulação do SUS, a ser implantada em todas as unidades federadas e define que a regulação do acesso pode ser efetivada “pela disponibilização da alternativa assistencial mais adequada à necessidade do cidadão”.

A regulação auxilia no processo de gestão dos atendimentos, uma vez que controla o encaminhamento desnecessário a serviços de alto custo, promovendo a racionalização dos recursos. Auditorias realizadas por esta Corte apontaram que o processo de implantação da política de regulação apresenta deficiências no Estado do Rio de Janeiro, que podem influenciar no atendimento de Alta Complexidade.

Nesse sentido, os dados sobre a razão de procedimentos ambulatoriais de Alta Complexidade apontam para mais diferenças entre as Regiões de Saúde. Cabe destacar o elevado índice do Noroeste, que pode refletir problemas na regulação do acesso e na indicação de tais procedimentos, que leva a uma demanda superestimada.

A comparação com os demais Estados aponta na mesma direção, Minas Gerais, que sabidamente possui um processo de regulação bem estabelecido, apresenta um índice menor que os demais Estados.

IX.1.1.2.5. Indicador “Razão de internações clínico-cirúrgicas de Alta Complexidade e população residente”

O quadro a seguir exibe o comparativo do indicador “Razão de internações clínico-cirúrgicas de alta complexidade e população residente”, de 2011 a 2015, no Estado do Rio de Janeiro - geral e por Região de Saúde, e nos estados de Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo.

Quadro 300– Indicador - Razão de internações clínico-cirúrgicas de Alta Complexidade e população residente

Região de Saúde/ Estados	2011	2012	2013	2014	2015	Meta 2015
Baía da Ilha Grande	1,65	1,83	2,11	1,95	1,74	-
Baixada Litorânea	2,20	2,26	2,22	2,28	2,26	-
Centro-Sul	2,49	2,72	3,86	3,81	3,36	-
Médio Paraíba	3,10	2,79	2,96	2,94	2,98	-
Metropolitana I	1,76	1,82	1,89	1,73	1,74	-
Metropolitana II	1,61	1,70	1,80	1,79	1,79	-
Noroeste	4,69	4,70	4,86	5,60	5,60	-
Norte	3,22	3,32	3,18	3,30	3,02	-
Serrana	2,34	2,47	2,82	3,12	3,24	-
Estado do Rio de Janeiro	2,01	2,07	2,18	2,11	2,10	2,20
Estado de Minas Gerais	-	-	-	3,57	-	-
Estado do Espírito Santo	-	-	-	3,60	-	-
Estado de São Paulo	-	-	-	3,63	-	-

Fonte: Secretaria de Estado de Saúde do RJ / Datasus.

A razão de internações de Alta Complexidade traz um panorama diferente, pois o paciente que necessita desse atendimento geralmente encontra-se numa condição de maior gravidade do seu estado de saúde. O resultado reflete baixa oferta de leitos de Alta Complexidade no Estado como um todo, que não atingiu a meta prevista para 2015, com queda do índice desde 2013. Destaca-se o caso das Regiões Metropolitanas I e II, Baía de Ilha Grande e Baixada Litorânea, que apresentaram os piores índices, indicando problemas na rede de serviços de Alta Complexidade.

Comparando com os demais Estados do Sudeste, o Estado do Rio de Janeiro obteve o pior resultado (2,11), enquanto Minas Gerais (3,57), Espírito Santo (3,60) e São Paulo (3,63) apresentaram números equivalentes.

IX.1.1.3. Indicadores relacionados à implantação das Redes de Atenção à Saúde

A organização do SUS, conforme já descrito, estabelece que os serviços sejam organizados em uma rede regionalizada e hierarquizada. O Decreto Federal nº 7.508/11 enfatiza ainda mais esse princípio e estabelece as redes de Atenção à Saúde, que devem ser

pactuadas regionalmente, com a coordenação do estado, como o foco central de organização do Sistema.

Rede de Atenção à Saúde é entendida como um conjunto de Ações e Serviços Públicos de Saúde articulados em níveis de complexidade crescente, com a finalidade de garantir a integralidade da assistência à Saúde. Entre as redes já estabelecidas pelo Ministério da Saúde, existem alguns indicadores que pretendem avaliá-las, como é o caso da Rede de Atenção às Urgências e a Rede de Atenção Psicossocial.

IX.1.1.3.1. Indicador "Cobertura do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu 192)"

O quadro a seguir exibe o comparativo do indicador "Cobertura do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu 192)", de 2011 a 2015, no Estado do Rio de Janeiro - geral e por Região de Saúde, e nos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo.

Quadro 301 – Indicador - Razão de internações clínico-cirúrgicas de Alta Complexidade e população residente

Município	2011	2012	2013	2014	2015	Meta 2015
Baía da Ilha Grande	-	100,00	100,00	100,00	100,00	-
Baixada Litorânea	-	-	-	-	-	-
Centro-Sul	14,83	14,90	92,22	92,21	100,00	-
Médio Paraíba	-	-	100,00	100,00	100,00	-
Metropolitana I	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	-
Metropolitana II	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	-
Noroeste	-	-	-	-	-	-
Norte	-	-	-	-	-	-
Serrana	-	-	-	-	-	-
Estado do Rio de Janeiro	74,07	75,53	82,30	82,21	82,27	82,75
Estado de Minas Gerais	-	-	-	48,19	-	-
Estado do Espírito Santo	-	-	-	51,61	-	-
Estado de São Paulo	-	-	-	80,41	-	-

Fonte: Secretaria de Estado de Saúde do RJ / Datasus.

O Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu 192) é uma política adotada pelo Ministério da Saúde como componente da Urgência e Emergência Móvel e tem como objetivo chegar precocemente à vítima após ter ocorrido alguma situação de urgência ou emergência que possa levar a sofrimento, a sequelas ou mesmo à morte.

Trata-se de um serviço pré-hospitalar, que visa conectar as vítimas aos recursos que elas necessitam e com a maior brevidade possível (BRASIL, 2016)¹⁵⁹. A cobertura desses serviços no Estado do Rio de Janeiro se apresenta próximo à meta estabelecida para 2015, mas isso se deve ao fato de Regiões que concentram maior parte da população do Estado terem essa política implantada, como é o caso das regiões Metropolitanas I e II. Porém, observa-se que 4 das 9 Regiões - Baixada Litorânea, Noroeste, Norte e Serrana, que abrangem 47 Municípios (51% do total) - não possuem o serviço em funcionamento.

Em relação aos demais Estados do Sudeste, o Estado do Rio de Janeiro apresentou, em 2014, o melhor resultado (82,21), seguido de São Paulo (80,41), Espírito Santo (51,61) e Minas Gerais (48,19). Vale lembrar que este resultado apresenta grandes disparidades entre as Regiões do Estado, como foi citado anteriormente.

IX.1.1.3.2. Indicador "Cobertura de Centros de Atenção Psicossocial"

O quadro a seguir exibe o comparativo do indicador "Cobertura de Centros de Atenção Psicossocial", de 2011 a 2015, no Estado do Rio de Janeiro - geral e por Região de Saúde, e nos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo.

Quadro 302 – Indicador - Cobertura de Centros de Atenção Psicossocial

Município	2011	2012	2013	2014	2015	Meta 2015
Baía da Ilha Grande	0,80	0,79	0,77	1,13	1,11	-
Baixada Litorânea	0,29	0,63	0,68	0,73	0,85	-
Centro-Sul	2,49	2,63	2,92	3,06	3,51	-
Médio Paraíba	1,45	1,67	1,66	1,66	1,71	-
Metropolitana I	0,36	0,43	0,45	0,45	0,46	-
Metropolitana II	0,54	0,58	0,58	0,65	0,64	-
Noroeste	1,66	1,95	1,94	1,94	1,93	-
Norte	0,82	0,81	0,80	0,96	0,95	-
Serrana	1,04	1,08	1,24	1,23	1,28	-
Estado do Rio de Janeiro	0,57	0,66	0,69	0,72	0,74	0,85
Estado de Minas Gerais	-	-	-	0,95	-	-
Estado do Espírito Santo	-	-	-	0,46	-	-
Estado de São Paulo	-	-	-	0,76	-	-

Fonte: Secretaria de Estado de Saúde do RJ / Datasus.

¹⁵⁹ Brasil. Ministério da Saúde. Serviço de atendimento móvel de urgência - SAMU 192. Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/951-sas-raiz/dahu-raiz/forca-nacional-do-sus/12-forca-nacional-do-sus/13407-servico-de-atendimento-movel-de-urgencia-samu-192>. Acessado em: abril/2016.

Os Centros de Atenção Psicossocial - Caps - são unidades estratégicas da Rede de Atenção Psicossocial que realizam atendimento às pessoas com sofrimento ou transtorno mental, incluindo aquelas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, seja em situações de crise ou de reabilitação psicossocial (BRASIL, 2011)¹⁶⁰. A cobertura de Caps no Estado demonstra uma discrepância entre as Regiões, com uma diferença de cerca de 7 vezes entre a Região com maior cobertura (Centro-Sul) e a que possui menor cobertura (Metropolitana I). De forma geral, o Estado não cumpriu a meta de 2015 (mesmo com a influência do resultado da região Centro-Sul muito acima da média), em função das Regiões Metropolitanas I e II e Norte, que possuem as menores coberturas.

Comparando com os demais Estados do Sudeste, em 2014 o Estado do Rio de Janeiro possuía a segunda pior cobertura de Caps, porém próximo ao resultado de São Paulo.

A avaliação dos indicadores apontou que existem fragilidades na Política de Saúde do Estado do Rio de Janeiro, principalmente relacionadas a diferenças entre as Regiões de Saúde, que se expressam nos diferentes níveis de atenção, tanto na cobertura dos serviços, como na resolutividade das ações e na oferta de atendimento, principalmente em relação à Atenção Básica.

É notório, também, que no contexto do Sudeste, o Rio de Janeiro é o Estado que apresenta os piores resultados dos indicadores, tanto no que se refere à Atenção Básica, como também à Média Complexidade e à Alta Complexidade.

Alguns indicadores possuem resultados muito alarmantes, como: o número de casos de sífilis congênita, que representou 10 vezes mais que no Estado do Espírito Santo; e a razão de exames citopatológicos, que representou três vezes menos do que em Minas Gerais.

¹⁶⁰ Brasil. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011. Republicada em 21 de maio de 2013. Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental, incluindo aquelas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, 2011.

IX.1.2. Do papel do Estado do Rio de Janeiro na condução da Política de Saúde

A Lei Federal nº 8.080/90 regulamentou o SUS, e estabeleceu as responsabilidades de cada ente na construção e organização do Sistema de Saúde, sendo funções dos estados:

Art. 17. À direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) compete:

- I - promover a descentralização para os Municípios dos serviços e das ações de saúde;*
- II - acompanhar, controlar e avaliar as redes hierarquizadas do Sistema Único de Saúde (SUS);*
- III - prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios e executar supletivamente ações e serviços de saúde;*
- IV - coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços:*
 - a) de vigilância epidemiológica;*
 - b) de vigilância sanitária;*
 - c) de alimentação e nutrição; e*
 - d) de saúde do trabalhador;*
- V - participar, junto com os órgãos afins, do controle dos agravos do meio ambiente que tenham repercussão na saúde humana;*
- VI - participar da formulação da política e da execução de ações de saneamento básico;*
- VII - participar das ações de controle e avaliação das condições e dos ambientes de trabalho;*
- VIII - em caráter suplementar, formular, executar, acompanhar e avaliar a política de insumos e equipamentos para a saúde;*
- IX - identificar estabelecimentos hospitalares de referência e gerir sistemas públicos de alta complexidade, de referência estadual e regional;*
- X - coordenar a rede estadual de laboratórios de saúde pública e hemocentros, e gerir as unidades que permaneçam em sua organização administrativa;*
- XI - estabelecer normas, em caráter suplementar, para o controle e avaliação das ações e serviços de saúde;*
- XII - formular normas e estabelecer padrões, em caráter suplementar, de procedimentos de controle de qualidade para produtos e substâncias de consumo humano;*
- XIII - colaborar com a União na execução da vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras;*
- XIV - o acompanhamento, a avaliação e divulgação dos indicadores de morbidade e mortalidade no âmbito da unidade federada.*

Cumprir destacar a competência da Secretaria de Estado de Saúde no papel estratégico de coordenação do Sistema estadual e dos Sistemas regionais de Saúde, conforme preconiza a referida Lei Federal.

O Decreto Federal nº 7.508/11 retomou a discussão sobre a organização e gestão do SUS, enfatizando a necessidade do aprofundamento das relações interfederativas, para promover a gestão compartilhada do SUS, tendo como foco principal a reorganização das Regiões de Saúde, sendo o Estado o ente estratégico nesse contexto.

A Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro definiu como missão: *formular, implantar e gerenciar as políticas de saúde, o que inclui o assessoramento aos municípios, a programação, o acompanhamento e a avaliação das ações e atividades de saúde* (Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2016)¹⁶¹.

Foi possível depreender, a partir da análise dos indicadores, que existem problemas relacionados com a implementação e condução das Políticas de Saúde no Estado. As Regiões de Saúde apresentam diferenças significativas nos diversos tipos de serviços e atendimentos realizados.

Os resultados de auditorias efetuadas na Secretaria de Estado de Saúde e nos 91 Municípios jurisdicionados desta Corte, diversas situações demonstram a necessidade de pronunciada reformulação do processo de regionalização em curso no Estado do Rio de Janeiro, notadamente no tocante à adoção de medidas para fomentar o cumprimento dos princípios da universalidade, integralidade, equidade e descentralização.

Os dados da Atenção Básica refletem fragilidades, principalmente relacionadas às Regiões que possuem historicamente baixa cobertura desse nível de atenção. Uma das responsabilidades do Estado, segundo a Política Nacional de Atenção Básica, é *prestar apoio institucional aos municípios no processo de implantação, acompanhamento e qualificação da atenção básica e de ampliação e consolidação da Estratégia Saúde da Família*, com a finalidade de reduzir as diferenças regionais e melhorar a condição de saúde da população.

Acrescente-se a tal fato o baixo financiamento da Atenção Básica por parte do Estado, identificado e apontado em análises de Contas de Governo pretéritas, bem como em auditorias realizadas por este Tribunal. A execução orçamentária do exercício de 2015 aponta um percentual aplicado em Atenção Básica equivalente a 0,10% do total investido em Saúde pelo Estado do Rio de Janeiro, evidenciando que continua uma tendência de baixo investimento no primeiro nível de atenção (vide tópico IX.1.2.3.).

¹⁶¹ Governo do Rio de Janeiro. Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro. Missão e valores. Disponível em: <<http://www.saude.rj.gov.br/missao-visao-e-valores.html>> Acessado em: abril/2016.

As Ações de Média e Alta Complexidade analisadas refletem divergências entre as Regiões de Saúde, principalmente no acesso a exames estratégicos para a prevenção ou detecção precoce de agravos à Saúde.

Outro fato relevante é o volume de procedimentos de Média e Alta Complexidade maior que o esperado, fato que pode estar relacionado com a baixa cobertura da Atenção Básica, sobrecarregando os demais níveis de atenção, e reflete um processo frágil de regulação do acesso. Já os dados de internações de Média e Alta complexidade, podem indicar problemas de baixa oferta de alguns tipos de leitos.

Outro exemplo da dificuldade de articulação regional está na incapacidade em efetivar a formulação e implantação das Redes de Atenção à Saúde, estabelecidas pelo Ministério da Saúde.

Apenas as Redes "Cegonha", "de Urgência e Emergência", "de Atenção Psicossocial" e "de Oncologia" estão avançando neste processo, conforme consta no Plano Estadual de Saúde vigente. Mesmo assim, apresentando acentuadas divergências regionais, como foi verificado na análise da cobertura dos indicadores selecionados (tópico IX.1.1.3). Caberia à Secretaria de Estado de Saúde viabilizar a formação de todas as Redes de Atenção como um ponto nodal para reformulação da Política de Saúde do Estado.

IX.1.2.1. Transferências de recursos do Estado do Rio de Janeiro aos Municípios

A análise dos indicadores selecionados (tópico IX.1.1.3) demonstra um processo de regionalização deficiente no Estado e atribui-se esse resultado à atuação da Secretaria de Estado de Saúde, que se tem mostrado ineficaz para minimizar as diferenças regionais, promover o fortalecimento das Regiões de Saúde e articular a organização das Redes de Saúde, inclusive com aporte de recursos financeiros por meio de transferências aos municípios para auxiliar a enfrentar os problemas apontados.

O quadro a seguir demonstra as despesas liquidadas com transferências a municípios efetuadas pelo Estado do Rio de Janeiro na função "Saúde", por programa de trabalho, em 2015:

Quadro 303 – Despesas liquidadas com transferências a municípios efetuadas pelo ESTADO DO RIO DE JANEIRO na função "Saúde", por programa de trabalho

	R\$1,00
Programa de Trabalho	Total Liquidado
Contribuições Apoio a Entes para Ações de Saúde	26.759.991
Apoio à Exp. e Qual.da At. Básica nos Munic.	402.450
Apoio à Rede de Atenção Psicossocial do Estado do Rio de Janeiro	500.000
Apoio aos Hospitais do Interior - PAHI	8.529.273
Apoio às UPAS 24 Horas Municipalizadas	91.850.000
Assist. Hosp. e Amb. em Méd. e Alta Complex.	592.638
Assistência Farmacêutica Básica	40.997.448
Desenvolv. Regiões de Saúde - Regionalização	20.000
Fortal. do Progr. Est. de Transplantes - PET	1.280.000
Prest. Assist. Móvel Urgência e Emergência	3.188.991
Qualificação do Planej. do SUS	70.818
Realiz de Ações de Vigilância Epidemiológica	856.000
Estruturação de Lab. Reg. de Saúde Pública	1.008.000
Auxílios Apoio a Entes para Ações de Saúde	4.466.859
Const, Reforma e Aquis de Mat Perm Und Saúde	650.000
Total transferido	181.172.468

Fonte: SIG.

A análise do total de despesas liquidadas com transferências a Municípios evidencia que os valores são escassos. Foram transferidas apenas R\$ 181.172.469 (cento e oitenta e um milhões, cento e setenta e dois mil, quatrocentos e sessenta e nove reais), cerca de 3% das despesas liquidadas na função "Saúde" em 2015. Desse total transferido, cerca de metade do recurso foi com o programa "Apoio às Unidades de Pronto Atendimento (UPA) municipalizadas". Apenas R\$ 402.450 (quatrocentos e dois mil, quatrocentos e cinquenta reais) (0,2%) foram destinados a "Apoio à Expansão e Qualidade da atenção básica nos Municípios". Isso comprova que o Estado do Rio de Janeiro atua de forma incipiente na função de apoio financeiro aos Municípios para promover a expansão da Política de Atenção Básica.

IX.1.2.2. O Estado do Rio de Janeiro como executor das Ações e Serviços Públicos de Saúde

O Estado do Rio de Janeiro possui uma rede bastante significativa de unidades próprias, que historicamente fazem parte da Rede estadual de Saúde e mantiveram-se geridas pelo Estado, apresentadas no quadro a seguir:

Quadro 304 – Unidades de gestão estadual por tipo de estabelecimento no Estado do Rio de Janeiro, dezembro de 2015

Tipo de estabelecimento	Quantidade
Centrais de regulação	9
Centro de atenção psicossocial-CAPS	1
Centro de saúde/unidade básica de saúde	4
Central de notif. Captação e distr. Órgãos estadual	1
Clinica especializada/ambulatório especializado	1
Consultório	3
Farmácia	1
Hospital especializado	6
Hospital geral	11
Laboratório de saúde pública	1
Policlínica	2
Pronto atendimento	13
Secretaria de Saúde	1
Unidade de serviço de apoio de diagnose e terapia	1
Unidade móvel de nível pré-hosp-urgência/emergência	75
Unidade móvel terrestre	4
Total	134

Fonte: Ministério da Saúde - Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde – CNES; –
Datusus/Tabnet

No ano de 2015, havia 134 unidades de Saúde cadastradas no Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde – CNES - sob gestão estadual (tabela anterior), porém esse número está subdimensionado, pois foi possível identificar 34 unidades da Secretaria de Estado de Saúde, que se localizam no Município do Rio de Janeiro e estão registradas como “gestão municipal”.

Destacam-se, entre as 134 unidades geridas pelo Estado, quatro Centros de Saúde/Unidades Básicas de Saúde, com perfil tipicamente Municipal, de acordo com a política de Atenção Básica. São 11 hospitais gerais e 6 especializados, com diversos perfis que atendem desde demandas gerais de clínica médica e cirúrgica a serviços altamente especializados.

IX.1.2.2.1. As Unidades de Pronto Atendimento – UPA

Além de manter as unidades já existentes, a partir de 2012 a Secretaria de Estado de Saúde adotou a política de implantação das Unidades de Pronto Atendimento – UPA - tanto na capital como em alguns Municípios do interior, ampliando ainda mais seu porte como executor de Serviços de Saúde, uma vez que boa parte dessas unidades possui gestão estadual.

Essas constatações evidenciam uma Política contrária ao princípio de descentralização das Ações e Serviços Públicos de Saúde, preconizado desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988. A cada ano, o Estado aumenta sua responsabilidade como executor, ao ampliar as unidades sob sua gestão, deixando, com isso, de investir recursos na construção das Redes de Atenção à Saúde.

As UPA são estruturas de complexidade intermediária entre as Unidades Básicas de Saúde e as portas de urgência hospitalares, compondo uma Rede organizada de Atenção às Urgências. São unidades que podem resolver grande parte das urgências e emergências, como pressão e febre altas, fraturas, cortes, infarto e derrame. O objetivo é diminuir as filas nos prontos-socorros dos hospitais, evitando que casos que possam ser resolvidos nas UPA, ou em Unidades Básicas de Saúde, sejam encaminhados para as unidades hospitalares. (Brasil, 2016)¹⁶²

De acordo com o Plano Estadual de Saúde 2012-2015 (Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2012)¹⁶³, as UPA foram uma inovação criada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro com a finalidade de integrar o componente pré-hospitalar fixo na Rede de Urgência. O quadro a seguir evidencia as UPA existentes em 2015, por Região de Saúde e por tipo de gestão.

¹⁶² Brasil. Ministério da Saúde. UPA 24 horas. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/sas/upa-24horas>> Acessado em: abril/2016.

¹⁶³ Governo do Rio de Janeiro. Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro. Plano Estadual de Saúde: 2012-2015. Rio de Janeiro: 2012.

Quadro 305 – Unidades de Pronto Atendimento por Região de Saúde e tipo de gestão, 2015

Região de Saúde	Gestão Municipal	Gestão Estadual	Total
Baía da Ilha Grande	1	0	1
Baixada Litorânea	3	1	4
Centro-Sul	1	0	1
Médio Paraíba	4	0	4
Metropolitana I	20	23	43
Metropolitana II	2	4	6
Noroeste	1	0	1
Norte	3	1	4
Serrana	4	0	4
Total	39	29	68

Fonte: Ministério da Saúde - Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde – CNES; Secretaria de Estado de Saúde.

Segundo registro no Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde – CNES - e informações do site da Secretaria de Estado de Saúde, atualmente são 68 UPA instaladas em 28 Municípios, em todas as Regiões de Saúde. A maioria se concentra na Região Metropolitana I, sendo que, das 43 UPA, 23 são de gestão estadual, a maior parte localizada no Município do Rio de Janeiro. Outras seis UPA estaduais estão implantadas nos municípios de Niterói, Itaboraí, São Gonçalo, São Pedro da Aldeia e Campos dos Goytacazes. As demais 39 unidades estão registradas como de gestão municipal, muitas nas demais Regiões, fora da Região Metropolitana.

Essas unidades apresentar-se-iam mais resolutivas se inseridas em uma Rede de Saúde bem estruturada para absorver e dar continuidade de atendimento aos pacientes, tanto por meio da Atenção Básica, como por unidades de referência de Média e Alta Complexidade.

A cobertura de Atenção Básica possui deficiências significativas no Estado, principalmente nas Regiões Metropolitanas I e II, Norte, Baixada Litorânea e Serrana (vide análise de indicadores efetuada no tópico IX.1.1.1), justamente onde o Estado investiu na implementação de UPA.

Essa contradição, por si só, indica que a instalação dessas unidades pode ser uma estratégia de tentar suprimir a deficiência da Atenção Básica, porém são unidades com um alto custo e que apresentam uma efetividade limitada frente a agravos que demandam acompanhamento contínuo e atuação na prevenção de doenças e promoção da Saúde.

Além disso, como a maioria das unidades não possui o Protocolo de Cooperação entre Entes Públicos¹⁶⁴, a inserção na Rede de Saúde do Município onde estão sediadas fica prejudicada, uma vez que não está estabelecida a relação dessas UPA com as demais unidades, assim como o fluxo de encaminhamento do paciente aos demais serviços de que necessita.

São unidades estratégicas para a Rede de Urgência e Emergência, mas que têm seu potencial reduzido se não houver uma estrutura de retaguarda capaz de absorver adequadamente os pacientes após atendimento e estabilização. Com isso, repise-se, é possível que tais unidades estejam sobrecarregadas com casos simples que deveriam ser atendidos por unidades de Atenção Básica, o que acarreta um custo acima do esperado, representando um gasto público pouco eficiente, do Estado do Rio de Janeiro.

IX.1.2.3. Análise das despesas em Atenção Básica

No quadro a seguir, demonstra-se as despesas liquidadas da função "Saúde", por subfunção, no período 2010-2015, com o objetivo de qualificar a análise consecutiva, referente às despesas com Atenção Básica realizadas pelo Estado do Rio de Janeiro.

¹⁶⁴ O Protocolo de Cooperação entre Entes Públicos foi instituído pelo art. 3º da Portaria nº 699/GM, de 30 de março de 2006, do Ministério da Saúde, e é o instrumento de formalização da relação entre gestores quando unidades públicas prestadoras de serviço, situadas no território de um município, estão sob gerência de determinada esfera administrativa e gestão de outra.

Quadro 306 – Despesas liquidadas da função “Saúde”, por subfunção, no período 2010-2015

							R\$ 1,00
Subfunção	2010	2011	2012	2013	2014	2015	% 2015
Administração Geral	1.064.355.105	1.226.287.661	1.346.160.723	1.272.163.280	1.158.368.385	1.028.421.594	18,52
Aliment. e Nutrição	53.470.981	52.656.771	55.471.322	-	-	-	-
Assistência à Criança e ao Adolescente	5.312.718	4.385.900	3.498.227	4.136.276	-	-	-
Assistência ao Idoso	-	-	-	-	-	16.908.003	0,30
Assist. Hospitalar e Ambulatorial	1.606.473.254	1.861.858.068	2.459.554.216	3.414.972.384	3.855.591.432	4.140.534.949	74,57
Atenção Básica	31.877.183	57.466.950	27.744.570	34.322.735	59.836.839	5.535.775	0,10
Defesa Civil	261.868.600	261.117.263	99.627.323	110.343.154	116.671.372	94.651.731	1,70
Desenvolvimento Científico	-	-	6.740.946	13.365.778	8.743.049	8.811.282	0,16
Difusão do Conhec. Científ. e Tecnológ.	-	-	511.743	128.176	211.825	121.165	0,00
Formação de Recursos Humanos	7.555.199	8.620.011	14.738.282	11.338.333	8.731.635	7.545.898	0,14
Infraestrutura Urbana	-	-	-	-	-	-	-
Outros Encargos Especiais	96.525.073	94.416.143	-	-	-	-	-
Relações Diplomáticas	-	-	1.353.126	-	-	-	-
Suporte Profilático e Terapêutico	375.776.598	316.872.033	240.858.890	268.399.330	241.383.000	210.615.395	3,79
Tecnologia da Informação	-	-	-	-	-	-	-
Vigilância Epidemiológica	45.058.374	37.196.143	14.206.634	16.209.435	17.316.905	19.356.508	0,35
Vigilância Sanitária	24.179.764	22.892.359	11.750.606	28.729.494	19.996.840	20.296.684	0,37
Total Geral	3.572.452.848	3.943.769.301	4.282.216.607	5.174.108.375	5.486.851.282	5.552.798.984	100,00

Fonte: SIG. Posições 12/2010, 12/2011, 12/2012, 12/2013, 12/2014 e 12/2015.
Valores históricos

As informações sobre as despesas por subfunção evidenciam que a prioridade de investimento do Estado do Rio de Janeiro em Saúde é em Ações de “Assistência hospitalar e ambulatorial”. Os gastos nessa subfunção vêm aumentando a cada ano – somente de 2014 para 2015, em termos nominais, acréscimo de R\$284,9 milhões e variação de 70,27% do total de gastos, em 2014, para 74,57% do total de gastos, em 2015.

Foi uma das poucas áreas em que o gasto aumentou, mesmo com o panorama econômico adverso (vide capítulo III). É provável que tal acréscimo se deva ao fato de o Estado do Rio de Janeiro ampliar cada vez mais sua atuação enquanto executor de serviços de Média e Alta complexidade, principalmente por meio das UPA.

O que se observa de mais relevante é a acentuada redução de gastos na subfunção “Atenção Básica”, que representou apenas 0,10% do total de recursos gastos pelo Estado do Rio de Janeiro em Saúde, em 2015. Foi a subfunção que teve a maior queda nas despesas liquidadas, passando de cerca de R\$59,8 milhões em 2014 para pouco mais de R\$5,5 milhões em 2015, uma acentuada redução.

O já histórico baixo investimento pelo estado nessa subfunção se reflete nos resultados dos indicadores de Atenção Básica (tópico IX.1.1.1), como, por exemplo, o número de casos de sífilis congênita em 2015 (tópico IX.1.1.1.5), significativamente superior aos registrados nos demais estados do Sudeste.

Além disso, com a baixa efetividade do primeiro nível de Atenção, cada vez mais os demais níveis serão demandados pela piora nas condições de Saúde da população, como no caso da sífilis congênita, que pode levar o recém-nascido à necessidade de internação em leito de UTI neonatal, muito mais oneroso que realizar os exames de detecção durante o pré-natal e o tratamento da gestante.

A análise dos indicadores realizada no tópico IX.1.1 apontou que o Estado de Minas Gerais apresenta os melhores resultados em comparação aos demais Estados do Sudeste. Além disso, é o estado da Região que apresenta o quantitativo populacional mais parecido com o do Estado do Rio de Janeiro.

O quadro a seguir demonstra a comparação entre o total de despesas liquidadas em 2015, nesses dois estados, em "Assistência hospitalar e ambulatorial" e "Atenção Básica", com o objetivo de estabelecer correlação do tipo de gasto com os resultados dos indicadores.

Quadro 307 – Despesas Liquidadas por subfunção, Rio de Janeiro e Minas Gerais, 2015

Subfunção	Despesa liquidada (R\$1) - ESTADO DO RIO DE JANEIRO	Despesa liquidada (R\$1,00) - MG	(%) RJ	(%) MG	Despesas per capita (R\$) RJ	Despesas per capita (R\$) MG
Atenção Básica	5.535.775	175.942.304	0,10	2,80	0,33	8,43
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	4.140.534.949	3.373.819.906	74,57	53,76	250,18	161,67
Total de despesas liquidadas/ Saúde	5.552.798.984	6.275.143.805	100,00	100,00	335,52	300,66

Fonte: ESTADO DO RIO DE JANEIRO – SIG; Minas Gerais - RREO do 6º Bimestre de 2015, Anexo 2 (Minas Gerais, 2016)¹⁶⁵; e IBGE - Dados de população estimada para 2015 (ESTADO DO RIO DE JANEIRO = 16.550.024; MG = 20.869.101).
Valores considerando as despesas intraorçamentárias.

É possível depreender que o Estado de Minas Gerais investiu mais em Atenção Básica do que o Estado do Rio de Janeiro, tanto em termos percentuais (em relação ao gasto total)

¹⁶⁵ Minas Gerais. Secretaria de Estado de Fazenda. Disponível em:
<http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lrf/13-2015/bimestre6/anexo2.pdf> Acessado em: abril/2016.

2,80% contra 0,10%, quanto per capita, chegando a mais de 30 vezes a despesa do Estado do Rio de Janeiro na mesma subfunção. Isso corrobora os melhores resultados da Atenção Básica em Minas Gerais, principalmente em relação à cobertura, pois, quanto maior o investimento, mais abrangente tende a ser o acesso da população a tais serviços.

Minas Gerais gastou menos na subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial que o Estado do Rio de Janeiro, tanto percentualmente, quanto per capita. Provavelmente, por investir mais em Atenção Básica, a necessidade de recursos hospitalares e ambulatoriais tende a ser menor, evidenciando maior eficiência no gasto.

Mesmo com o gasto total per capita menor, Minas Gerais obteve resultados bem mais satisfatórios e conseguiu uma qualidade de atenção e acesso muito melhor. É difícil esperar que o Estado do Rio de Janeiro consiga bons resultados na Atenção Básica com um gasto per capita de apenas R\$0,33 (trinta e três centavos) por ano. E a despesa maior com Ações de assistência hospitalar e ambulatorial se apresenta como uma estratégia ineficiente, já que não impacta positivamente nos resultados dos indicadores e na melhora das condições de Saúde da população.

Além de o Estado do Rio de Janeiro utilizar mais recursos na Média e Alta complexidade ambulatorial e hospitalar, e gastar menos em Atenção Básica, também tem um papel mais forte como executor de Serviços de Saúde e menos forte como coordenador da Política estadual de Saúde, invertendo completamente a lógica de organização do SUS. Com isso, a realização de sua função, de interferir para reduzir as diferenças regionais e promover a melhoria do atendimento da população, apresenta menor eficácia.

IX.1.2.4. Modelo de gestão das unidades estaduais – Contratos de Gestão

Verificou-se que a Secretaria de Estado de Saúde, em 2015, ampliou sua atuação como executora de Serviços de Saúde – em detrimento da atuação de coordenação do Sistema estadual. Essa ampliação adotou modelo de transferência da gestão das unidades públicas ao setor privado, estratégia amplamente disseminada e que merece ser discutida em virtude do elevado gasto que representa.

A transferência da gestão das unidades tem como fulcro a Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais - OS. A constitucionalidade dessa lei foi confirmada pelo STF em julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF, ocorrido em 16.04.15. A decisão concluiu pela validade constitucional da participação das OS, desde que cumpridos determinados requisitos, como se pode ver no trecho a seguir transcrito do decisor:

O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido, apenas para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV da Lei nº 8.666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, para que:

(i) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98;

(ii) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal;

(iii) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, § 3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal;

(iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade;

(v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e

(vi) para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas da União, da aplicação de verbas públicas, nos termos do voto do Ministro Luiz Fux, que redigirá o acórdão, vencidos, em parte, o Ministro Ayres Britto (Relator) e, julgando procedente o pedido em maior extensão, os Ministros Marco Aurélio e Rosa Weber. Não votou o Ministro Roberto Barroso por suceder ao Ministro Ayres Britto. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski.

Plenário, 16.04.2015.

Importante destacar que o alcance da Lei Federal nº 9.637/98 se restringe à atuação da Administração Pública no âmbito federal, e teve reduzida aplicabilidade até o momento, com a criação de poucas Organizações Sociais naquela esfera federativa.

Por sua vez, o Estado do Rio de Janeiro dispôs sobre as atividades das Organizações Sociais por meio da Lei Estadual nº 6.043, de 19 de setembro de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 43.261, de 27 de outubro de 2011. Segundo o art. 9º desta Lei, Contrato de Gestão é o acordo firmado entre o Poder Executivo e a entidade qualificada como Organização Social, com vistas à formação de parceria, para fomento e execução de atividades da área da Saúde. O Decreto Estadual nº 43.261/2011 traz em seu escopo algumas ações referentes ao acompanhamento, avaliação e fiscalização do Contrato de Gestão.

Além dessas legislações citadas, a Organização Social de Saúde deverá observar os princípios do SUS, expressos na Constituição Federal, na Lei Federal nº 8.080/90 e no Decreto Federal nº 7.508/11.

A transferência da administração direta das unidades de Saúde sob gestão do Estado do Rio de Janeiro iniciou-se com o advento da Lei Estadual nº 5.164, de 17 de dezembro de 2007, que criou a Fundação Estatal dos Hospitais Gerais, a Fundação Estatal dos Hospitais de Urgência e a Fundação Estatal dos Institutos de Saúde e da Central Estadual de Transplante, com o propósito de executar e prestar serviços na área da saúde pública.

Essas entidades seriam responsáveis pela gestão de algumas unidades de Saúde do Estado do Rio de Janeiro, com quadro próprio de funcionários admitidos por concurso público de provas, ou de provas e títulos, e regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

Em 28 de agosto de 2012, a Lei Estadual nº 6.304 incorporou as três fundações, criando a Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro (entidade pública de personalidade jurídica de direito privado). A Fundação se relaciona com o Estado por meio de Contrato de Gestão¹⁶⁶, e o repasse de recursos está vinculado ao alcance de metas quantitativas e qualitativas, com o intuito de melhorar a qualidade do atendimento dos Serviços de Saúde.

¹⁶⁶ Embora de mesma denominação, é um termo diferente daquele utilizado pelas Organizações Sociais.

Possui patrimônio e receitas próprias, goza de autonomia gerencial, orçamentária e financeira e está sujeita à fiscalização de controle interno e do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Atualmente, a Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro gerencia as seguintes unidades: Instituto Estadual de Cardiologia Aloysio de Castro - Iecac, Instituto Estadual de Diabetes e Endocrinologia Luiz Capriglione - Iede - e Instituto Estadual de Hematologia Arthur de Siqueira Cavalcanti - Hemorio, de acordo com informações do site da Fundação (Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2016) ¹⁶⁷.

Paralelamente a esse processo, foi iniciado o processo de transferência da gestão das unidades de Saúde estaduais para o setor privado, com a finalidade de concentrar esforços na formulação das Políticas Públicas de Saúde e na regulação e fiscalização das atividades.

Este modelo de transferência da gestão teve início para os serviços de imagem e de laboratório no ano de 2010 e, posteriormente, foi ampliado para serviços médicos especializados, como: cirurgias de reimplante de membros; cirurgias bariátricas; e cirurgias cardíacas em recém-nascidos. Em março de 2010, culminou com a assinatura do primeiro contrato para gerenciamento integral de uma unidade pública, o Hospital da Mulher Heloneida Studart, localizado em São João de Meriti.

Dando continuidade a essa estratégia de transferência da gestão para o setor privado, após a edição da Lei Estadual nº 6.043/11 (já mencionada), em 2012, tiveram início as contratações de Organizações Sociais de Saúde para gestão, operacionalização e execução dos Serviços de Saúde para diversas UPA, Hospitais ou serviços específicos dentro de unidades hospitalares.

Desde a instituição da Lei Federal nº 9.637/98 e em decorrência dessa legislação estadual, o modelo de contratos de gestão entre OS e o Poder Público vem ganhando força no Estado do Rio de Janeiro, principalmente no campo da Média e Alta Complexidade da Atenção em Saúde, notadamente nas UPA e Hospitais Estaduais.

¹⁶⁷ Governo do Rio de Janeiro. Fundação Saúde. Disponível em: < <http://www.fundacaosaude.rj.gov.br/>> . Acessado em: abril/2016.

No entanto, ao final de 2015, a crise financeira enfrentada pelo Estado do Rio de Janeiro teve reflexos diretos nos Serviços de Saúde estaduais. As instituições de Saúde enfrentaram uma de suas piores crises, e o problema do repasse financeiro foi atribuído à falta de recursos em caixa, gerada pela redução na arrecadação, queda do preço internacional do barril de petróleo e a crise da Petrobras, que mantém a maioria de suas operações no estado, além dos reflexos da crise nacional.

Inclusive, o Estado se socorreu no Município do Rio de Janeiro, mediante assinatura do Termo de Cooperação de Natureza Convenial n.º 001/2015, celebrado entre ambos os entes da Federação, no qual o município se comprometeu a repassar, no período de 3(três) meses, a contar de dezembro de 2015, diretamente às Organizações Sociais referentes aos Contratos de Gestão n.º 030/2012 e n.º 02/2014, o montante de R\$ 86.462.885,95 (oitenta e seis milhões, quatrocentos e sessenta e dois mil, oitocentos e oitenta e cinco reais e noventa e cinco centavos). Sendo certo que o Estado, com vistas à recompor o orçamento da Prefeitura, comprometeu a honrar três parcelas, a contar de abril de 2016, no valor, cada uma, de R\$ 28.820.961,65 (vinte e oito milhões, oitocentos e vinte mil, novecentos e sessenta e um reais e sessenta e cinco centavos). A verificação da correta execução do Termo mencionado, será parte do escopo da Auditoria Extraordinária determinada neste Voto.

Devido ao contexto atual, foi decidido pelo Estado do Rio de Janeiro que medidas de racionalização do gasto e redução das despesas terão de ser implementadas na execução dos Contratos de Gestão com as Organizações Sociais de Saúde - OSS, devendo contemplar a reavaliação e a renegociação das atribuições, responsabilidades, obrigações gerais, preços e prazos nesses instrumentos.

Nesse diapasão, importa ressaltar que este Tribunal incluiu, no Plano Anual de Auditorias Governamentais para 2016, fiscalizações com os seguintes objetivos: avaliar o planejamento e as ações adotadas pela Secretaria de Estado de Saúde com vistas à contratação de entidades privadas para a gestão de unidades de Saúde de Média e Alta complexidade da Rede estadual; e verificar a execução e fiscalização dos Contratos de Gestão celebrados pela Secretaria de Estado de Saúde.

Atualmente, dez Organizações Sociais de Saúde - OSS têm Contratos de Gestão vigentes com a Secretaria de Estado de Saúde, gerindo 45 unidades de Saúde. O quadro a seguir demonstra quais as Organizações Sociais de Saúde que celebraram Contratos de Gestão com a Secretaria de Estado de Saúde, os Hospitais e as UPAs gerenciadas e o total do valor liquidado em 2015:

Quadro 308 - Organizações Sociais, Hospitais gerenciados e Upas e valor liquidado em 2015

CONTRATO N. SISTEMA/ N. ORIGINAL	CONTRATADO – ENTIDADE GESTORA	UNIDADE DE SAÚDE E UPAS BENEFICIADOS	VALOR 2015
027331- 003/2013	Pró-saúde- Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar	Hospital Estadual Adão Pereira Nunes	247.667.133,99
030426 003/2014	- Associação Congregação de Santa Catarina	Hospital Alberto Torres	279.906.166,60
		Hospital Estadual Pref. João Batista Caffaro	
030120 005/2014	- Pró-Saúde- Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar	Hospital Estadual Getúlio Vargas	238.823.471,34
023477 001/2012	- Associação Lar São Francisco na Providência De Deus	Hospital São Francisco de Assis	118.639.313,28
026039 033/2012	- Instituto D'or de Gestão de Saúde Pública	Hospital Estadual da Criança Oncológica e Cirurgia	101.701.809,69
025953 013/2012	- Hospital e Maternidade Therezinha de Jesus	Hospital Estadual Vereador Melchiades Calazans	63.756.900,32
023564 002/2012	- Hospital e Maternidade Therezinha de Jesus	Maternidade e Clinica Da Mulher	69.496.750,77
025994 030/2012	- Pró-Saúde- Associação Beneficente de Assistência Social E Hospitalar	Hospital Estadual Rocha Faria	61.208.519,73
018560 050/2010	- Associação Congregação De Santa Catarina	Hospital de Trauma- Ortopedia Dona Lindu	36.842.951,71
027562 004/2013	- Instituto Sócrates Guanaes	Hospital Estadual Roberto Chabo	72.999.907,10
032298 009/2014	- Pró-Saúde- Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar	Instituto Estadual do Cérebro Paulo Niemeyer	116.042.420,70
		Hospital Estadual Anchieta	
030447 008/2014	- Hospital e Maternidade Therezinha de Jesus	Hospital Estadual de Saquarema	68.589.892,04
024308 029/2012	- VIVA RIO	Unidade de Pronto Atendimento 24 H - Upa Penha	21.733.196,42
024677 008/2012	- Instituto Data Rio de Administração Pública - IDR	Unidade de Pronto Atendimento 24 H - Upa Queimados	18.339.925,78
023944	- Instituto Data Rio de	Unidade de Pronto Atendimento	19.402.978,26

003/2012	Administração Pública - IDR	24 H - Upa Mesquita	
024309 007/2012	- VIVA RIO	Unidade de Pronto Atendimento 24 H - Upa Irajá	18.598.981,44
024442 016/2012	- Hospital e Maternidade Therezinha de Jesus	Unidade de Pronto Atendimento 24 H - Upa Tijuca	23.026.452,53
024312 026/2012	- VIVA RIO	Unidade de Pronto Atendimento 24 H - Upa Engenho Novo	23.580.267,59
024448 017/2012	- Hospital E Maternidade Therezinha de Jesus	Unidade de Pronto Atendimento 24 H - Upa Jacarepaguá	22.622.712,98
024441 018/2012	- Hospital e Maternidade Therezinha de Jesus	Unidade de Pronto Atendimento 24 H - Upa Botafogo	21.700.907,95
024444 019/2012	- Hospital e Maternidade Therezinha de Jesus	Unidade de Pronto Atendimento 24 h - Upa Copacabana	22.144.471,98
024311 028/2012	- VIVA RIO	Unidade de Pronto Atendimento 24 H - Upa Maré	21.616.649,43
025949 023/2012	- Instituto dos Lagos - Rio	Unidade de Pronto Atendimento 24 H - Upa Ricardo de Albuquerque	22.000.080,67
025950 020/2012	- Instituto dos Lagos - Rio	Unidade de Pronto Atendimento 24 H - Upa Bangu	21.994.988,28
025948 021/2012	- Instituto dos Lagos - Rio	Unidade de Pronto Atendimento 24 H - Upa Marechal Hermes	22.079.244,26
025951 022/2012	- Instituto dos Lagos - Rio	Unidade de Pronto Atendimento 24 H - Upa Realengo	21.981.996,92
024247 014/2012	- Instituto dos Lagos - Rio	Unidade de Pronto Atendimento 24 H - Upa São Gonçalo	20.774.570,65
024231 004/2012	- Instituto dos Lagos - Rio	Unidade de Pronto Atendimento 24 H - Upa Itaboraí	11.944.652,50
024310 027/2012	- VIVA RIO	Unidade de Pronto Atendimento 24 H - Upa Ilha do Governador	22.002.910,95
024233 015/2012	- Instituto dos Lagos - Rio	Unidade de Pronto Atendimento 24 H - Upa São Gonçalo	20.040.721,37
024675 009/2012	- Instituto Data Rio de Administração Pública - IDR	Unidade de Pronto Atendimento 24 H - Upa Nova Iguaçu I	19.445.880,13
024732 025/2012	- Instituto Data Rio de Administração Pública - IDR	Unidade de Pronto Atendimento 24 H - Upa Nova Iguaçu II	18.675.459,42
025943 024/2012	- Instituto dos Lagos - Rio	Unidade de Pronto Atendimento 24 H - Upa Niterói	21.493.885,00
027039 002/2013	- Instituto Data Rio de Administração Pública - IDR	Unidade de Pronto Atendimento 24 H - Upa Caxias I	23.441.535,71
025952 - 12/2012	Pró-Saúde- Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar	Hospital Estadual Carlos Chagas	20.372.933,72
028842 009/2013	- Instituto Data Rio de Administração Pública - IDR	Unidade De Pronto Atendimento 24 H - Upa Campo Grande I	20.561.551,61

028841 008/2013	- Instituto Data Rio Administração Pública - IDR	de Unidade de Pronto Atendimento 21.234.874,98 24 H - Upa Caxias II
028844 011/2013	- Instituto Data Rio Administração Pública - IDR	de Unidade de Pronto Atendimento 19.561.068,95 24 H - Upa Santa Cruz
029156 512/2013	- Instituto Data Rio Administração Pública - IDR	de Unidade de Pronto Atendimento 20.568.479,28 24 H - Upa Magé
028545 006/2013	- Instituto dos Lagos - Rio	Unidade de Pronto Atendimento 15.517.650,72 24 H - Upa São Pedro da Aldeia
028843 010/2013	- Instituto Data Rio Administração Pública - IDR	de Unidade de Pronto Atendimento 22.223.193,88 24 H - Upa Campo Grande II
029840 001/2014	- Instituto dos Lagos - Rio	Unidade De Pronto Atendimento 19.178.046,11 24 H - Upa Campos
030438 007/2014	- VIVA RIO	Unidade de Pronto Atendimento 18.386.651,62 24 H - Upa Complexo Penitenciário Bangu
034262 002/2015	- Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano - INDSH	de Unidade de Pronto Atendimento 4.948.341,73 24 H - Upa São Pedro da Aldeia
033766 081/2015	- Tesla Diagnósticos LTDA	Hospital Estadual Carlos Chagas 1.860.866,00
TOTAL		2.118.731.366,09

Quanto à forma de seleção das Organizações Sociais de Serviços de saúde, cumpre destacar que o art. 5º da Lei Federal 9.637/1998 estabelece que:

*Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como Organização Social, com vistas à **formação de parceria entre as partes** para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º [grifo nosso].*

Na prática, estes contratos tem se mostrado uma forma de terceirização do gerenciamento de um serviço público. Nas parcerias, normalmente, as partes empreendem esforços para alcançar determinado objetivo. Constata-se, contudo, que, s.m.j., não há participação da entidade privada no financiamento do serviço e qualquer contrapartida de natureza patrimonial ou financeira. Pelo contrário, muitos contratos preveem uma “taxa de administração”, um valor a ser repassado para a entidade.

O imóvel onde o serviço é prestado, em quase todos os casos, é público, assim como os bens móveis. É possível que, em muitos casos, servidores públicos continuem atuando nas Unidades sob a gestão das OSS. Assim como os recursos são provenientes do

orçamento. Observa-se, portanto, o Estado contratando uma entidade para gerenciar um serviço seu.

As Organizações Sociais não fazem parte da Administração Direta ou Indireta do Estado. Assim, as OSS são um híbrido: não são entidades estatais, tampouco organizações não-governamentais típicas, nem mesmo empresas privadas, pois atendem a um segmento de cidadãos beneficiários dos respectivos serviços públicos.

Tendo em vista que os contratos de gestão não se caracterizam como contratos administrativos, não lhes é aplicável a integralidade da Lei Federal 8.666/93. No entanto, a própria norma geral de licitações e contratos determina que suas disposições sejam aplicáveis aos convênios e instrumentos congêneres no que couber (art. 116).

A seleção da organização social para celebração de contrato de gestão deve se dar por meio de processo público e objetivo, não necessariamente de um processo licitatório. Porém, a escolha da entidade não se sujeita ao arbítrio do gestor público, deve seguir critérios objetivos utilizados na escolha de determinada entidade, demonstrados nos autos do processo administrativo.

A decisão de transferir o gerenciamento de Unidades Públicas de Saúde para as OSS deveria ser adequadamente motivada, demonstrando cabalmente que a terceirização da gestão resultaria em melhor desempenho ou menor custo na prestação dos serviços à população.

O ideal teria sido a apresentação de um estudo específico para cada Unidade de Saúde objeto da terceirização, efetuando a comparação, em termos de custos e produtividade, entre a situação de gestão segundo o regime aplicável ao Poder Público e a situação de gestão segundo o regime aplicável à entidade privada.

Para transferir a gestão das unidades previstas nos contratos, o Estado deveria realizar levantamento prévio para identificar as reais condições da região, detectando o perfil epidemiológico e problemas de saúde a serem priorizados, bem como conhecer a demanda de serviços daquela comunidade. Não realizar tais estudos prejudica a definição de valores e de metas.

Por outro lado, a qualificação da entidade privada, sem fins lucrativos, como organização social, apta a celebrar Contrato de Gestão e ter direito a dotação orçamentária, pressupõe a comprovação, inequívoca, de qualificação técnica no ramo de gestão hospitalar.

A Organização Social VIVA RIO, a título de exemplo, surgiu como Organização- Não governamental, promovia debates, coletava sugestões e fazia críticas. Agora, alterou seu perfil e passa a atuar em parceria com os Governos, gerindo, somente no Estado 6 (seis) UPAs, sem, contudo, que esta Corte, salvo melhor juízo, tenha ciência de sua previa experiência no gerenciamento hospitalar.

Não restam dúvidas que a qualificação técnica das Organizações Sociais de Saúde, contribui para a melhoria e qualidade dos serviços prestados.

Tanto é assim que, matéria publicada no sitio exame.com, 08/05/2016, informa que dos 2987 Hospitais do Brasil que atendem ao Sistema Único de Saúde, no Estado do Rio de Janeiro, apenas 1, qual seja, o Hospital Estadual da Criança - Transplante, Câncer e Cirurgia Infantil , gerenciado pelo Instituto D'OR de Gestão de Saúde Pública se destaca por oferecer um elevado padrão de atendimento à população chancelado pelo certificado de excelência concedido pela Organização Social de Acreditação (ONA).

O quadro a seguir demonstra a evolução histórica do custo desse modelo de gestão no âmbito do Estado do Rio de Janeiro:

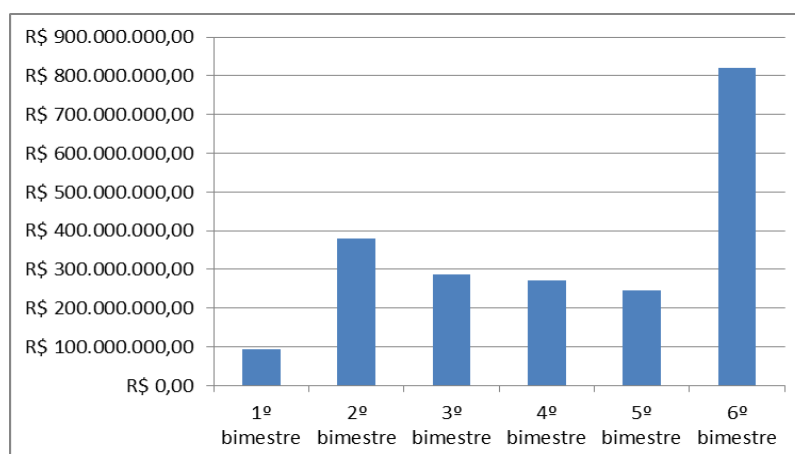
Quadro 309 – Despesa liquidada com Contratos de Gestão pelo ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2012 – 2015

					R\$1,00
Elemento de despesa	2012	2013	2014	2015	Despesa liquidada
Gestão de Serviços de Saúde	261.073.916	889.368.964	1.577.090.619	2.118.391.366	4.845.924.866
Serviços de Assistência a Saúde	24.795.250	10.760.940	-	-	35.556.190
Contribuições	-	-	-	340.000	340.000
Total	285.869.166	900.129.904	1.577.090.619	2.118.731.366	4.881.821.056

Fonte: SIG

Causou espécie, o volume de recursos empenhados no último bimestre de 2015, notadamente, pelo fato de que os recursos, em regra, são transferidos, antecipadamente, às Organizações Sociais de Saúde contratadas, conforme figura que segue:

Figura 98 - Valores empenhados em favor das Organizações Sociais de Saúde, por Bimestre, no exercício de 2015



A estranheza não decorre apenas da abissal diferença dos montantes evidenciados acima, mas, também, de diversas notícias veiculadas nos meios de comunicação, no final do ano de 2015 e no início do ano de 2016, dando conta de que os serviços foram prestados inadequadamente e, até, em alguns casos, interrompidos, causando transtornos a população, conforme se verifica na matéria¹⁶⁸ abaixo:

Conselho de Medicina denuncia situação precária em 24 hospitais do Rio

Pelo menos 24 unidades de saúde do Rio de Janeiro estão sendo afetadas pela falta de repasse de verba do governo estadual às organizações sociais responsáveis pela gestão dos locais. A denúncia foi feita pelo Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro (Cremerj), em entrevista coletiva na tarde desta terça-feira (22). Também participaram da coletiva representantes de outras entidades médicas.

Os dados são baseados em denúncias e notificações de médicos e diretores ao Cremerj, nas o Conselho Regional de Enfermagem do Estado do Rio de Janeiro (Coren-RJ) também registrou denúncia sobre a gravidade da situação em 28 unidades, sendo 17 hospitais e 11 unidades de pronto-atendimento (UPAs).

¹⁶⁸ <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-12/pelo-menos-24-unidades-de-saude-estao-em-situacao-muito-grave-no-rio-de>

De acordo com o Cremerj, na semana passada, alguns hospitais estaduais, como o Albert Schweitzer, o Getúlio Vargas, o Adão Pereira Nunes e o Heloneida Studart, conhecido como Hospital da Mulher, restringiram o atendimento de emergência, reduziram o número de leitos em até 50% e suspenderam as cirurgias eletivas. O Cremerj também relata falta grave de insumos e de pagamento de pessoal.

Para o presidente do Cremerj, Pablo Vazquez, esta é a pior crise já enfrentada pelo setor de saúde no estado. “É uma crise muito grave, os hospitais estão fechando o atendimento às emergências, estão diminuindo o número de leitos e é necessário e urgente que haja uma solução para essa crise. Houve escassez de recursos, é o que os governos dizem, o que, para nós, é inaceitável é que se tenha permitido chegar a essa situação.”

Segundo o Cremerj, as UPAs de Barra Mansa, Botafogo, Cabo Frio, Caxias, Jacarepaguá, Manguinhos, Marechal Hermes, Niterói, Nova Iguaçu, Cabuçu, Realengo, Ricardo de Albuquerque e São Gonçalo estão fechadas. Vazquez explica que, após uma reunião na semana passada com o ministro da Saúde, Marcelo Castro, foi montado um gabinete de crise para buscar uma solução para os problemas.

O primeiro encontro está marcado para amanhã (23), às 17h, com o secretário estadual de Saúde, Felipe Peixoto, e representantes do Cremerj, do Sindicato dos Médicos do Rio de Janeiro, do Coren-RJ, do Ministério Público Federal e Estadual do Rio de Janeiro e da Defensoria Pública da União e do estado. De acordo com o Cremerj, o objetivo do encontro é cobrar medidas imediatas e conhecer o plano emergencial que as secretarias estadual e municipal de Saúde e o Núcleo Estadual do Rio de Janeiro do Ministério da Saúde ficaram de apresentar.

O diretor do Sindicato dos Médicos, Júlio Noronha, também afirma que esta é a pior crise na área de saúde no estado e diz que os culpados pelos problemas precisam ser punidos. “Não adianta, em tudo quanto é crise, botar a boca no trombone. Daí, passa um tempo e não tem culpado. Então, esse gabinete de crise que foi criado, e amanhã nós vamos nos reunir, temos que tentar uma solução com aquilo que sobrou.” Noronha vai propor que se faça o que for possível, com o que está funcionando, “para salvar o fim de ano das pessoas e o máximo de pessoas que venham a precisar da saúde”. Ele ressaltou, porém, que é preciso “ir atrás dos culpados”.

O médico disse que o sindicato vai entrar na Justiça para bloquear os bens das organizações sociais e de seus diretores. “A organização social é corresponsável – nós vamos atrás delas para bloquear os bens para poder pagar pelo menos o salário do trabalhador. Tem organização social que está com o salário de outubro atrasado. Vamos atrás da penhora dos bens dos diretores das organizações sociais também.”

A presidenta do Coren-RJ, Maria Antonieta Tyrrel, lembra que a categoria é a maior da área de saúde no estado, com 230 mil profissionais entre enfermeiros, técnicos e auxiliares, e decretou estado de greve pela gravidade da situação, em assembleia realizada ontem (21).

“Há 41 anos sou professora da Escola de Enfermagem Ana Neri da UFRJ [Universidade Federal do Rio de Janeiro] e nunca vivenciei a situação que estamos vivenciando agora no atendimento, principalmente nos grandes hospitais, que são referência, e inclusive nas UPAs, que estavam sendo colocadas como modelos de atendimento. A enfermagem está sofrendo muito com o problema, não só da redução de atendimento, mas de não ter condições de oferecer um cuidado integral, interprofissional ou multiprofissional e de dar um atendimento aos pacientes”, lamentou Maria Antonieta.

Em nota, a Secretaria de Estado de Saúde informa que o Hospital Estadual Adão Pereira Nunes está aberto, porém, com atendimento restrito aos casos mais graves. Sobre as UPAs, a secretaria não confirma o fechamento, apenas a restrição no atendimento a casos mais graves em algumas unidades. Quanto à falta de repasse, a secretaria informa que está se esforçando, dia a dia, junto às autoridades, e até junto à iniciativa privada, para manter suas unidades funcionando. A secretaria acrescenta que o objetivo é “minimizar os transtornos à população e restabelecer os serviços eventualmente suspensos ou restritos”, mas o cenário só deverá se normalizar “mediante repasses para o Fundo Estadual de Saúde”.

Sobre a reunião prevista para esta quarta-feira, a secretaria diz que será “técnica e fechada” e não confirmou a participação do secretário Felipe Peixoto, que cuja saída da pasta foi anunciada oficialmente na tarde de hoje. No lugar de Peixoto, vai assumir a Secretaria de Saúde, a partir de janeiro, o médico Luiz Antonio de Souza Teixeira Júnior, atual secretário de Saúde de Nova Iguaçu.

Em nota, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro diz que a reunião será para definir um plano de contingência com ações de curto e médio prazo que restabeleçam o atendimento em hospitais, institutos especializados e UPAs e também para cobrar a reorganização do sistema de saúde e exigir o cumprimento do contrato com as organizações sociais.

A nota informa também que o Ministério Público Federal obteve uma decisão liminar para uma ação civil pública que obriga a União a repassar as verbas para os serviços no estado e “garanta a imediata transferência de recursos para o fundo estadual e os fundos municipais de Saúde, conforme prevê a Constituição Federal”.

De sorte, que houve a liquidação das despesas empenhadas no último bimestre, ato que, segundo a Lei Federal 4.320/1964, no seu artigo 63, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

Destarte, é necessário que seja realizada uma apurada análise nestes processos de pagamentos, com vistas à atestar a sua regularidade, tanto do ponto de vista da execução contratual, como da economicidade dos valores realizados.

Nota-se um incremento significativo desde 2012 com essa estratégia de gestão, que culminou em uma despesa de cerca de R\$2,12 bilhões em 2015. Esse montante representa cerca de 38% do total de despesa liquidada na função Saúde no ano (aproximadamente R\$5,55 bilhões), para gerir 47 (na época, os hospitais Rocha Faria e Albert Schweitzer ainda não haviam sido transferidos para o município do Rio de Janeiro) das 76 unidades de gestão estadual que possuem perfil de assistência direta a pacientes, segundo dados extraídos do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES.

Do total liquidado com as Organizações Sociais de Saúde – OSS - em 2015, cerca de 95% (pouco mais que de R\$ 2 bilhões) foi com gastos na subfunção “Assistência Hospitalar e Ambulatorial”, o que representa mais de 48% da despesa nessa subfunção, ou seja, do total gasto com Ações ambulatoriais e hospitalares quase metade foi utilizada para custear os Contratos de Gestão das 47 unidades sob gestão das OSS.

Ou seja, o aumento do gasto nessa subfunção, demonstrado no tópico IX.1.2.3, foi influenciado pelo aumento do gasto com os Contratos de Gestão. Os demais 5% foram provenientes da Vigilância Epidemiológica, que não condiz com o objetivo da subfunção.

Com a finalidade de avaliar o gasto, levantou-se o Contrato de Gestão nº 008/2013, firmado com o Instituto Data Rio – IDR, que previu um valor de R\$ 18.532.904 (dezoito milhões, quinhentos e trinta e dois mil, novecentos e quatro reais) para 12 meses de execução, do qual o custeio mensal era de R\$ 1.544.409 (um milhão, quinhentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e nove reais) para a gestão da UPA de Duque de Caxias – UPA Caxias II, uma Unidade de Porte II, conforme definido pela Portaria GM/MS nº 342, de 04 de março de 2013, com trecho a seguir transcrito:

Art. 12. O incentivo financeiro de investimento destinado às UPA Nova observará os portes definidos nos termos do Anexo I, na seguinte gradação:

I - UPA Nova Porte I: recurso de incentivo financeiro de investimento no valor de R\$ 2.200.000,00 (dois milhões e duzentos mil reais) para construção, mobiliários e equipamentos de novas UPA 24h;

II - UPA Nova Porte II: recurso de incentivo financeiro de investimento no valor de R\$ 3.100.000,00 (três milhões e cem mil reais) para construção, mobiliários e equipamentos de novas UPA 24h; e

III - UPA Nova Porte III: recurso de incentivo financeiro de investimento no valor de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões reais) para construção, mobiliários e equipamentos de novas UPA 24h.

Art. 32. Para custeio mensal de UPA Nova, o Ministério da Saúde repassará o valor mensal a seguir discriminado:

I - Para UPA Nova habilitada, o custeio será de:

- a) R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para UPA Porte I;*
- b) R\$ 175.000,00 (cento e setenta e cinco mil reais) para UPA Porte II; e*
- c) R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) para UPA Porte III; e*

II - Para UPA Nova habilitada e qualificada, o custeio será de:

- a) R\$ 170.000,00 (cento e setenta mil reais) para UPA Porte I;*
- b) R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) para UPA Porte II; e*
- c) R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) para UPA Porte III.*

Verifica-se que o Ministério da Saúde repassaria aos Municípios, no caso de UPA Porte II, um investimento de R\$ 3.100.000 (três milhões, cem mil reais) para construção, mobiliários e equipamentos; e um custeio mensal de R\$ 300.000 (trezentos mil reais) – anual de R\$ 3.600.000 (três milhões, seiscentos mil reais), para custear o funcionamento da Unidade.

Comparativamente, o gasto do Estado do Rio de Janeiro foi de R\$ 18.329.904 (dezoito milhões, trezentos e vinte e nove mil, novecentos e quatro reais) por ano, que não previu verba para construção, pois a estrutura da Unidade já existia. Ou seja, o Estado poderia ajudar a custear, nos mesmos moldes da União, cerca de cinco UPA se o recurso fosse transferido para que os Municípios fizessem a implementação e gestão da Unidade, ampliando significativamente a abrangência da Política estadual de Saúde.

Considerando a Política de Atenção Básica, o Ministério da Saúde transfere aos Municípios, para o custeio de Equipes de Saúde da Família, R\$ 10.695 (dez mil, seiscentos e noventa e cinco reais), e para o custeio de Equipes de Saúde Bucal, R\$ 2.980 (dois mil,

novecentos e oitenta reais) a cada mês. Ou seja, uma equipe completa recebe, por ano, R\$ 164.100 (cento e sessenta e quatro mil, e cem reais), segundo Portaria GM/MS nº 978, de 16 de maio de 2012.

Com isso, se o Estado definisse investir mais em Atenção Básica, com o gasto de uma UPA com gestão por Organização Social de Saúde – OSS - em um ano, daria para auxiliar no custeio de mais de cem Equipes de Saúde da Família, tomando-se como referência os valores estabelecidos pelo Ministério da Saúde.

Fato é que os valores das Equipes de Atenção Básica são considerados baixos, mas esse valor refere-se ao recurso federal disponível para tal Ação. Como a legislação do SUS prevê financiamento tripartite, o Estado deveria apoiar os Municípios no custeio e ampliação da Política de Atenção Básica.

Ressalte-se, ainda, que o recurso gasto em 2015 com Atenção Básica, pelo Estado do Rio de Janeiro (cerca de R\$5,5 milhões), representa menos da metade do valor do referido Contrato de Gestão. Com os recursos gastos com as UPA, a função de apoio e financiamento da Atenção Básica pelo Estado do Rio de Janeiro poderia ser muito mais abrangente e efetiva.

Os Contratos de Gestão são firmados com o objetivo de operacionalizar a gestão e execução de Ações e Serviços de Saúde na Unidade, mediante repasse mensal de recursos, atrelado ao cumprimento de metas quantitativas e qualitativas, estabelecidas de acordo com o perfil assistencial.

O valor a ser repassado é composto por recursos de custeio e de investimento, que podem ser glosados, se no mês anterior à transferência for verificado que as metas de atendimento e os indicadores de qualidade não foram atingidos.

Os indicadores utilizados para a avaliação dos Contratos de Gestão das UPA são os mesmos, pois são Unidades de perfil semelhante, o que viabiliza a comparação das metas pactuadas, que devem ser definidas de acordo com estudos demográficos e epidemiológicos da Região onde são construídas.

Quadro 310 - Metas de atendimento dos Contratos de Gestão do Estado do Rio de Janeiro para gestão de UPA, valor previsto e resultado em mês aleatório, 2015.

NOME DA UNIDADE DE SAÚDE (HOSPITAL OU UPA)	NOME DA ENTIDADE GESTORA	Atendimento de Classificação de Risco		Atendimento Médico Adulto e Crianças		Atendimento Odontológico	
		Previsto	Resultado	Previsto	Resultado	Previsto	Resultado
UPA Bangu	Instituto dos Lagos Rio	10860	11235	10350	6580	518	477
UPA Botafogo	Hosp. Matern. Therez. de Jesus	8500	9146	10000	11654	300	399
UPA Campo Grande 1	Instituto Data Rio - IDR	4320	14579	7200	13883	504	467
UPA Campo Grande 2	Instituto Data Rio - IDR	4320	14052	7200	13247	504	423
UPA Campos dos Goytacazes	Instituto dos Lagos Rio	10860	11478	10350	10456	518	343
UPA Copacabana	Hosp. Matern. Therez. de Jesus	8500	8378	10000	9859	300	344
UPA D. Caxias 1 Pq.Lafaiete	Instituto Data Rio - IDR	5955	14711	9924	13797	965	540
UPA D. Caxias 2 - Sarapui	Instituto Data Rio - IDR	4320	13816	7200	13283	504	534
UPA Engenho Novo	Viva Rio	9702	10826	9217	10778	1293	681
UPA Ilha do Governador	Viva Rio	10326	10139	9809	10103	1293	223
UPA Irajá	Viva Rio	10810	12128	10377	12038	1081	599
UPA Jacarepaguá	Hosp. Matern. Therez. de Jesus	8500	11227	10000	13677	300	308
UPA Magé	Instituto Data Rio - IDR	6480	10694	10800	10570	756	609
UPA Maré	Viva Rio	9302	10869	8837	10847	1293	391
UPA Marechal Hermes	Instituto dos Lagos Rio	10860	11098	10350	10073	518	241
UPA Mesquita	Instituto Data Rio - IDR	5401	13921	9002	12845	630	521
UPA Niterói - Fonseca	Instituto dos Lagos Rio	10860	9991	10350	9693	518	389
UPA N. Iguazu 1 - Cabuçu	Instituto Data Rio - IDR	4500	8753	7500	8466	525	534
UPA N. Iguazu 2 - Bairro Botafogo	Instituto Data Rio - IDR	6480	13787	10800	12324	756	417
UPA Penha	Viva Rio	11061	10744	10507	10646	1293	252
UPA Queimados	Instituto Data Rio - IDR	4899	11974	8165	10585	572	410
UPA Realengo	Instituto dos Lagos Rio	10860	9035	10350	8989	518	507
UPA Ric. de Albuquerque	Instituto dos Lagos Rio	10860	11594	10350	10911	518	490
UPA Santa Cruz	Instituto Data Rio - IDR	4320	9930	7200	9745	504	563
UPA S. Gonçalo 1 Colubandê	Instituto dos Lagos Rio	10860	10610	10350	9698	518	561
UPA S. Gonçalo 2 - Sta Luzia	Instituto dos Lagos Rio	10860	11848	10350	10336	518	513
UPA Tijuca	Hosp. Matern. Therez. de Jesus	8500	11907	10000	14084	300	357

Fonte: Metas e resultados de relatórios de prestação de contas mensais das OSS disponíveis na internet.

Analisando-se os indicadores constantes nos Contratos de Gestão referentes às UPA, constata-se que diversas Unidades sob a gestão da mesma Organização Social de Saúde - OSS possuem as mesmas metas assistenciais previstas.

Por exemplo, nas UPA de Campos dos Goytacazes, Bangu, Marechal Hermes, Realengo, Ricardo de Albuquerque, São Gonçalo I e São Gonçalo II, todas sob gestão da OSS Instituto dos Lagos Rio, a meta prevista para o atendimento médico a adultos e crianças é de 10.350 atendimentos, e para o atendimento odontológico é de 518 (quadro anterior). O mesmo cenário ocorre com tais metas assistenciais nas UPA sob gestão das OSS Instituto Data Rio e Hospital Maternidade Therezinha de Jesus, e também se verificam ocorrências idênticas em outros indicadores.

A análise evidencia que tais metas assistenciais não foram estabelecidas com base em estudos previamente elaborados pela Secretaria de Estado de Saúde, que considerassem as características demográficas e epidemiológicas de cada Região, bem como série histórica de indicadores assistenciais, anteriormente observados na Rede própria sob gestão direta da Secretaria.

Já em relação aos resultados levantados do último relatório disponível de cada UPA, foi possível observar diferenças muito acentuadas entre os valores previstos e aqueles realizados, como no caso dos atendimentos de classificação de risco da UPA Campo Grande I, onde eram previstos 4.320 atendimentos e foram realizados 14.579, uma diferença de 237% (quadro anterior). Isso demonstra que tais metas foram mal dimensionadas, muito distantes da realidade dos Serviços de Saúde e do perfil da população atendida.

Diante do evidenciado nesse tópico, o processo de transferência de gestão tem-se mostrado de baixa eficiência, posto que, embora materializado em Contratos com montante significativo, considerando as características do gasto com Saúde no Estado do Rio de Janeiro, se demonstra realizado com planejamento deficiente.

Em vista do exposto, não obstante a inclusão, no Plano Anual de Auditorias Governamentais para 2016, de fiscalizações com os objetivos de avaliar o planejamento e as ações adotadas pela Secretaria de Estado de Saúde com vistas à contratação de entidades privadas para a gestão de unidades de Saúde de Média e Alta complexidade da Rede

estadual e verificar a execução e fiscalização dos Contratos de Gestão celebrados pela Secretaria de Estado de Saúde, ao fim do presente trabalho restará sugerida a realização de AUDITORIA GOVERNAMENTAL, sob a forma de INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA, com fulcro no § 1º, alínea "c" c/c o § 2º, item III, letra a, do artigo 49 do Regimento Interno desta Corte de Contas, para que, através de auditoria a ser realizada *in loco*, sejam esclarecidas as situações a seguir elencadas:

1. Qual o sistema de supervisão, fiscalização e avaliação dos Contratos de Gestão utilizado para avaliar o atingimento das metas previstas em cada Contrato, incluindo avaliação da qualidade dos serviços prestados e verificação dos resultados alcançados;
2. Qual o resultado encontrado, em cada Unidade Hospitalar ou UPA, no que se refere ao atingimento das metas previstas, qualidade dos serviços e resultados alcançados;
3. Quais os custos detalhados dos serviços prestados, de forma que seja possível identificar, com precisão, onde foram alocados os valores repassados em decorrência de cada Contrato de Gestão;
4. De que forma ocorre a participação dos Conselhos de Saúde em cada Unidade Hospitalar ou UPA gerenciada;
5. Quais os custos da execução dos Contratos de Gestão;
6. Se os custos dos serviços estão adequados, inclusive quanto ao aspecto da economicidade e se estão compatíveis com os ganhos de eficiência esperados da OS;
7. Verificar se os indicadores previstos nos Contratos de Gestão possuem os atributos necessários para garantir a efetividade da avaliação dos resultados alcançados, notadamente os indicadores de saúde do Pacto pela Saúde, abrangendo as dimensões necessárias à visão ampla acerca do desempenho da organização social, destacando oportunidades de melhoria;
8. Verificar a disponibilidade de dados e sistemas de informações, abordando sua confiabilidade e abrangência;
9. Analisar todos os processos de pagamentos, cujos empenhos foram realizados no último bimestre, com vistas à atestar a sua regularidade, tanto do ponto de vista da execução contratual, como da economicidade dos valores realizados;

10. Verificar os procedimentos de aquisição e distribuição de medicamentos realizados pela Secretária de Estado de Saúde, considerando a responsabilidade das OS na gestão das farmácias das unidades de saúde sob suas responsabilidades.
11. Verificar os processos de escolha das Organizações Sociais para a celebração dos Contratos de Gestão, atentando para a observância de critérios objetivos previamente estabelecidos e qualificação técnica das entidades contratadas.
12. Verificar a correta execução do Termo de Cooperação de Natureza Convenial n.º 001/2015, celebrado entre o Estado e o Município do Rio de Janeiro, dando ciência ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro – TCM/RJ dos resultados das apurações realizadas.

Outrossim, entendo pertinente Recomendar que o Governo do Estado desenvolva Sistema Informatizado para Prestação de Contas do Contrato de Gestão , com vistas a possibilitar o adequado Controle Interno, bem, como o Controle Externo exercido por esta Corte de Contas.

Tal fato será objeto de Recomendação na conclusão deste Relatório.

IX.2. Educação

A Educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho – conforme preconiza o art. 205 da Constituição Federal/88.

Em seu artigo 211, §3º, a Constituição Federal/88 dispõe sobre a atuação prioritária dos Estados e do Distrito Federal na promoção do Ensino Fundamental e Médio. Entretanto, encontra-se em curso um programa de municipalização do Ensino Fundamental, visando à descentralização da Educação Básica e a divisão de responsabilidades entre os entes federados (Municípios e Estados) quanto à alocação e à administração de recursos, configurando uma nova racionalidade no trato da educação.

De acordo com o tópico VI.1.1 deste relatório – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Art. 212 da Constituição Federal e Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 -, 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.

Em que pese a análise em tela restringir-se à Gestão da Educação Pública no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, cabe destacar a distribuição da rede de ensino no Estado, por instância, retratado no quadro a seguir¹⁶⁹:

Quadro 311 - Distribuição da Rede de Ensino no ERJ

R\$ 1,00

Total de unidades educacionais no Estado do Rio de Janeiro	Rede Municipal	Setor Privado	Rede Estadual
11.210 ¹⁷⁰	5.149	4.669	1.338
	45,9%	41,7%	11,9%

As escolas estaduais encontram-se assim distribuídas entre as regiões do Estado e por segmento¹⁷¹:

Quadro 312 - Distribuição das Escolas Estaduais por Regiões do ERJ

R\$ 1,00

Regional	Total de escolas								TOTAL
	Ensino Fund. Regular	Ensino Médio Regular	Integrado	Técnico	Curso Normal	EJA Ensino Fund.	EJA Ensino Médio	Outros	
Baixada Litorâneas	85	81	0	7	9	31	45	8	266
Centro Sul	84	85	0	4	11	23	39	5	251
Médio Paraíba	71	77	0	5	8	12	27	5	205

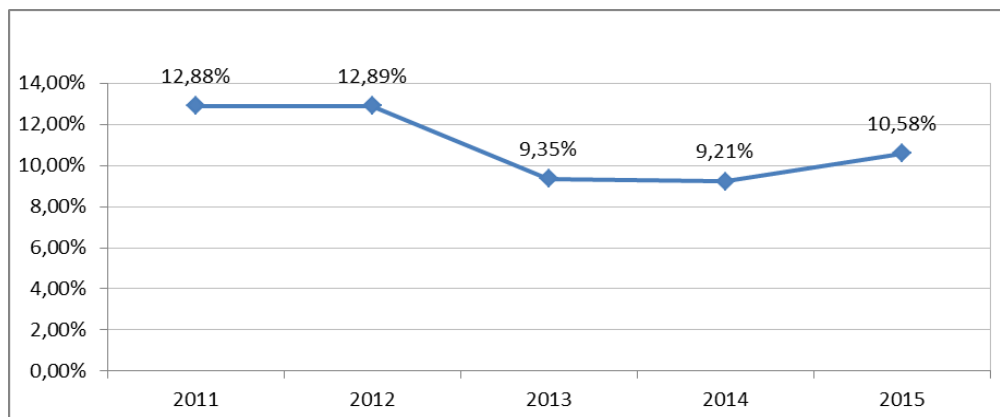
¹⁶⁹ <http://www.rj.gov.br/web/seeduc/principal>¹⁷⁰ A rede federal responde por apenas 0,05%¹⁷¹ Educação em números – Transparência na Educação – N. 04 - 2015

Metropolitana I	99	88	0	1	6	26	30	3	253
Metropolitana II	73	57	1	1	4	25	30	2	193
Metropolitana III	6	87	0	0	3	2	39	3	140
Metropolitana IV	18	91	3	2	1	1	53	1	170
Metropolitana V	80	69	0	1	5	5	28	2	190
Metropolitana VI	9	68	2	2	2	0	39	5	127
Metropolitana VII	93	86	0	6	4	6	35	2	232
Noroeste Fluminense	53	57	0	3	11	9	26	3	162
Norte Fluminense	90	86	0	2	12	23	55	7	275
Serrana I	53	60	2	6	8	10	30	3	172
Serrana II	76	67	1	3	11	13	20	7	198
DIESP	12	9	0	0	0	14	9	4	48
Total geral	902	1068	9	43	95	200	505	60	2882¹⁷²
Participação geral do segmento	31%	37%	0,3%	1%	3%	7%	18%	2%	100%

IX.2.1. Recursos e Políticas Públicas

Preliminarmente à observância dos indicadores de desempenho da Rede Estadual de ensino, verifica-se que houve, no exercício de 2015, um aumento de 1,37 pontos percentuais na participação da Função "Educação" em relação ao gasto total do Estado do Rio de Janeiro, relativamente ao exercício anterior, consoante o exposto na figura a seguir:

Figura 99 - Participação da Função Educação sobre a Despesa Total



Fonte: SIG

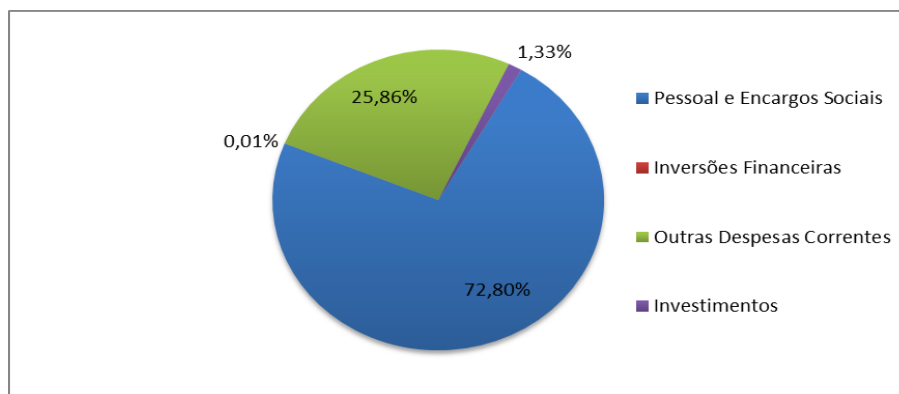
¹⁷² Este total diverge do valor apresentado no quadro anterior devido à distribuição de segmentos importar em sobreposição de escolas, fazendo com que sejam contabilizadas mais de uma vez.

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, em decorrência da mudança de critério na contabilização das Transferências para o FUNDEB, ocorrida naquele exercício, o percentual aplicado baixou para aproximadamente 9%.

Em 2014, esse percentual foi de 9,21%, com uma despesa de R\$6.940,19 milhões na Função, frente a uma Despesa Total Liquidada do Estado do Rio de Janeiro da ordem de R\$75.330,21 milhões. Em 2015, apesar de o valor total liquidado¹⁷³ pelo Estado ter sido menor (R\$65.631,36 milhões), a Despesa Liquidada com Educação manteve-se no mesmo patamar (R\$6.941,48 milhões), razão do aumento de sua participação na Despesa Total, sob o percentual de 10,58%.

Em 2015, 72,80% do total de despesas na Função “Educação” foram dispendidos com “Pessoal e Encargos Sociais”, representando a maior parte dos recursos, conforme a figura abaixo:

Figura 100 – Gasto na Função “Educação” 2015 por Grupo de Despesa



Fonte: SIG

Com relação ao grupo de despesa relativo a gastos com “Pessoal e Encargos Sociais”, observou-se uma elevação de 4,90%, em relação ao exercício anterior. Segundo a Secretaria de Estado de Educação, esse acréscimo é resultado de política de investimento nos docentes, como programas de bonificação por resultados, entre outras valorizações¹⁷⁴. Em que pese tal informação, essa despesa poderia ter sido ainda maior se as bonificações

¹⁷³ Valores considerando o valor das despesas intraorçamentárias.

¹⁷⁴Fonte: “Seeduc em números 2015”. Disponível em <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/2692199/DLFE-83034.rar/RELATORIODEGOVERNANCA2015.ultimo.rar>. Acesso em 08.04.16.

tivessem sido efetivamente pagas aos servidores da Educação, uma vez que parcela em torno de R\$23 milhões, referente a cumprimento de metas de 2014, deveria ter sido quitada em junho de 2015¹⁷⁵.

Ainda no que tange à despesa com Educação, constata-se que houve, no exercício de 2015, decréscimo de 72,98% no grupo de despesas "Investimentos" (R\$248,88 milhões), em relação ao valor investido no exercício de 2014, conforme apresentado a seguir:

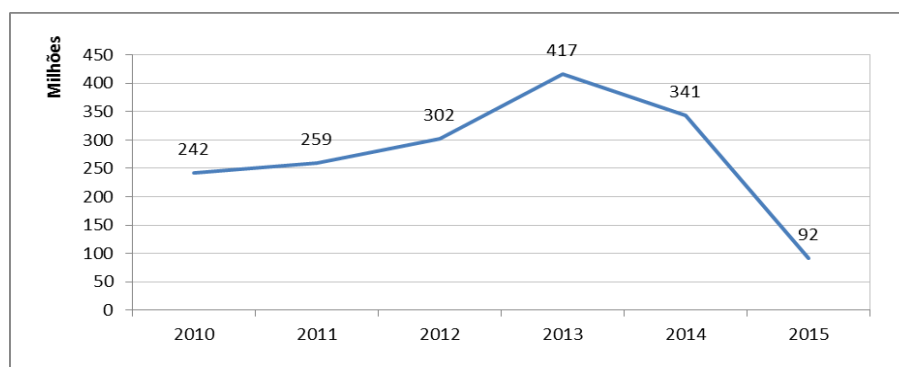
Quadro 313 – Despesa Liquidada na Função "Educação" por Grupo de Despesa, em 2014 e 2015

R\$1,00			
Grupo de Despesa	2014	2015	Variação
Pessoal e Encargos Sociais	4.817.447.503	5.053.503.195	4,90%
Outras Despesas Correntes	1.773.792.515	1.795.296.619	1,21%
Investimentos	340.984.159	92.100.314	-72,99%
Inversões Financeiras	7.973.717	584.230	-92,67%
Total Geral	6.940.197.894	6.941.484.358	0,02%

Fonte: SIG.

Nota: Valores históricos.

O Grupo de Despesas relativo a "Investimentos", na Função "Educação", refere-se, principalmente, à implantação de melhorias nas instalações e na infraestrutura de unidades educacionais. Essa queda consolida a tendência de redução apresentada em 2014, e a inversão dos incrementos sucessivos entre 2010 e 2013. Nota-se, na figura a seguir, que, em 2015, os Investimentos chegaram a patamares ainda abaixo de 2010 e 2011, mesmo sem considerar a atualização monetária do período.

Figura 101 – Grupo de Despesa "Investimentos" - Evolução 2010 a 2015

Fonte: SIG

Nota: Despesa liquidada; valores históricos.

Um dos possíveis efeitos da alta de Investimentos em 2012-2013 reside na melhora das condições dos imóveis das unidades escolares. Em análise ao documento "SEEDUC em

³ Disponível em <http://extra.globo.com/emprego/servidor-publico/pezo-garante-que-vai-quitar-bonificacoes-atrasadas-pede-estudo-para-parcelar-pagamento-18679989.html>. Acesso em 07.04.16.

Números 2015¹⁷⁶, constata-se que houve uma evolução do Indicador Geral de Estado do Imóvel.

O Indicador Geral de Estado do Imóvel – IGE é um dos índices criados pela SEEDUC, em 2011, para avaliação de cumprimento de Plano de Metas, que visa bonificar os profissionais de educação, de acordo com as metas atingidas. O IGE é elaborado pela EMOP – Empresa de Obras Públicas, variando de uma escala de 0 a 10, em que, quanto maior o índice, pior a avaliação da unidade escolar¹⁷⁷.

Em 2010, a infraestrutura das escolas do Estado do Rio de Janeiro apresentava índice 6,67 (“regular”); em 2013, 5,72 (“bom”); e, em 2014, tal índice chegou a 5,54, apontando assim uma melhora de 16,9%, em relação a 2010.

Mesmo com a redução de recursos nos últimos dois anos, demonstrada anteriormente, o índice apresentou evolução satisfatória, atingindo parâmetro geral considerado “bom”, com 59% das escolas consideradas “ótimas e boas”, e menos de 5% consideradas em condições “ruins ou péssimas”. Frise-se que a meta de 100% das escolas com parâmetro “bom”, idealizada em 2011 quando o índice foi criado, não foi atingida¹⁷⁸.

Tal fato será objeto de Recomendação na conclusão deste Relatório.

Números apresentados no Relatório 2015 da “Lei de Responsabilidade Educacional” da Secretaria de Estado de Educação também minimizam a redução nos investimentos, ao demonstrar a evolução das instalações das unidades escolares, conforme quadro a seguir:

Quadro 314 – Instalações das Unidades Escolares

Exercícios	Laboratórios de Informática	Bibliotecas	Quadras poliesportivas cobertas	Quadras poliesportivas descobertas
2014	1013	911	698	329
2015	1270	974	772	472

Fonte: Relatório 2015 da Lei de Responsabilidade Educacional – Disponível em <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/2298861/DLFE-80214.pdf/APRESENTAÇÃOLEIDERESPONSABILIDADEEDUCACIONAL.pdf> - Acesso em 14.04.16

¹⁷⁶ Disponível em <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/2692199/DLFE83034.rar/RELATORIODEGOVERNANCA2015.ultimo.rar>. Acesso em 08.04.16.

¹⁷⁷ O Indicador Geral de Estado do Imóvel - IGE é um indicador que reúne as informações coletadas por meio de um questionário denominado “Instrumento Gerencial de Avaliação do Imóvel - IGAI”. O IGE varia da seguinte forma: 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, se apresenta valores maiores que 12. Tal índice é aplicado para avaliar a infraestrutura das escolas estaduais do estado do Rio de Janeiro.

¹⁷⁸ <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=405410>

Contrariamente ao cenário descrito pela SEEDUC, constante do Relatório 2015 – Lei de Responsabilidade Educacional, notícias veiculadas pela mídia, no início de 2016, descrevem uma realidade bastante diferente, de acordo com a cobertura do movimento de ocupação das escolas do Rio de Janeiro pelos alunos. O movimento foi criado em apoio à greve de professores, e para reivindicar solução de problemas, que vão desde a deficiente infraestrutura de grande parte das edificações das unidades educacionais da Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro à falta de funcionários.

Longe de apoiar atitude tão drástica e contrária à ordem instalada pelo Estado, como o movimento de ocupação protagonizado pelos alunos, não se pode deixar de aproveitar um subproduto desta ação, no que diz respeito à análise dos usuários finais, sobre a disponibilização e aproveitamento dos espaços e recursos existentes nas escolas.

Os alunos relatam falta de manutenção nas unidades, sendo encontradas, em algumas escolas, condições insalubres. Relatam, também, falta de climatização, tornando as salas de aulas verdadeiras saunas. Essas observações se coadunam com o baixo investimento empregado pelo Estado no ano de 2015 com reforma e conservação das edificações escolares.

Além de revelar, na prática, um questionamento crítico quanto às reais condições dos imóveis – em desacordo com o índice oficial de que apenas menos de 5% das escolas apresentam avaliação “ruim/péssima” – os alunos referem-se a laboratórios de informática que não atendem aos alunos; livros didáticos que não foram distribuídos ao contingente estudantil; má conservação de alimentos, etc.

No exercício de 2015, foram executados 23 Programas na Função “Educação”, discriminados a seguir:

Quadro 315 – Programas da Função “Educação”

R\$1,00

Programa	Despesa Liquidada	Participação
Gestão Administrativa	5.605.925.923	80,76%
Padrão Qualid. Infraestrutura Física da Rede	468.437.805	6,75%
Operacionaliz Desenvolv Rede de Ensino	209.461.582	3,02%
Ensino, Pesquisa e Extensão da UERJ	163.441.667	2,35%
Ampliação da Cap Inst p/ Realiz Pesq Univ RJ	80.855.192	1,16%
Efetividade da Gestão Escolar	76.590.071	1,10%
Capacitação para Pesquisa	75.790.779	1,09%
Expansão e Melhoria da Educação Profissional	55.851.990	0,80%
Educação para Inclusão Social	55.187.348	0,80%
Gestão e Fortalecimento da Atenção à Saúde	41.514.957	0,60%
Qualidade no Processo Ensino-Aprendizagem	40.026.017	0,58%
Pesquisa Rio	25.750.091	0,37%
Gestão e Operacio. Ensino Superior Distância	11.200.656	0,16%
Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão	7.644.264	0,11%
Formação Continuada de Professores	6.440.268	0,09%
Apoio a Estudantes Carentes	5.015.536	0,07%
Divulgação Científica	2.994.604	0,04%
Projeto SEJA Profissional	2.659.883	0,04%
Desenvolvimento Pessoas, Recrutam. e Seleção	2.306.072	0,03%
Inova UEZO	2.120.368	0,03%
Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado	2.112.498	0,03%
Apoio à Gestão e Melhoria da Infraest da UEZO	95.459	0,001%
Campus UEZO	61.328	0,001%
Total	6.941.484.358	100,00%

Fonte: SIG

Dentre os Programas que integram a Função, destaca-se o Programa “Padrão de Qualidade da Infraestrutura Física da Rede”, com 6,75% da despesa liquidada, correspondentes a R\$468,44 milhões. Esse Programa é composto de ações que visam a proporcionar um ambiente adequado para realização das atividades pedagógicas, como ações de ampliação da rede e melhoria da infraestrutura, transporte escolar e nutrição escolar.

Houve um decréscimo na ordem de R\$ 248 milhões, equivalente a 72,98%, no Grupo de Despesas “Investimentos”. Segundo informação da Secretaria de Estado de Educação¹⁷⁹,

¹⁷⁹ Relatório das Ações Realizadas 2015 – Volume 12.

durante o ano de 2015, 610 escolas foram atendidas pelo programa "Preservando Escolas", e que não houve reforma de escolas, tampouco inauguração de unidade escolar.

Com objetivos complementares ao Programa anteriormente citado, o Programa "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.

Em 2015, este Programa concentrou despesas no fornecimento de uniformes aos alunos, limpeza e segurança das unidades de ensino, com gastos da ordem de R\$209,46 milhões, equivalentes a 3,02% do total liquidado na Função, valor que corresponde a uma redução de 3,15%, em relação aos R\$216,26 milhões liquidados no mesmo Programa em 2014.

Outro Programa de relevância para as atividades finalísticas da Secretaria de Estado de Educação e para o desempenho da Educação no Estado do Rio de Janeiro é o Programa "Qualidade no Processo Ensino-Aprendizagem", que, em 2015, teve participação de 0,58% na despesa total na Função "Educação" e valor total liquidado de R\$40,02 milhões, apresentando uma queda de, aproximadamente, 29% em relação ao exercício de 2014 – ocasião em que a participação no Orçamento foi de 0,81%.

Destacam-se no Programa as ações de aprimoramento e efetividade do ensino público, avaliação do sistema educacional do Estado do Rio de Janeiro e correção do fluxo escolar.

IX.2.2. Quantitativo de Professores

Em relação ao quantitativo de professores, verificou-se, de 2014 para 2015, uma redução em números absolutos, conforme quadro a seguir. Não obstante, foi informado, pela Secretaria de Estado de Educação, a inexistência de demanda, que, aliada às restrições orçamentárias, impediram a realização de concurso para docentes ou outros servidores.

Comparativamente, a redução do número total de cargos providos de professores foi percentualmente menor que a diminuição no quantitativo de alunos matriculados na rede estadual, resultando em pequena redução na relação aluno por professor no estado.

Quadro 316 – Relação Aluno x Professor

Exercícios	Alunos Matriculados na Rede Estadual	Professores	Relação Aluno /Professor
2014	780.253 ¹⁸⁰	72.214	11,25
2015	746.490 ¹⁸¹	70.961	10,89

Fonte: Dados compilados do Censo Escolar – Disponível em

Relatório 2015 - Total de Professores efetivos e contratados - dados de agosto de 2015 - SIGRH/SEPLAG/SEEDUC

Disponível em:

<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/2298861/DLFE-80214.pdf/APRESENTAÇÃOLEIDERESPONSABILIDADEEDUCACIONAL.pdf>

Caso fosse considerado o total de professores com matrículas ativas, o redutor seria maior. Apenas, aproximadamente, 75% dos docentes trabalham em efetiva regência, ou seja, 25% ocupam função fora da sala de aula, tais como Direção Escolar, Coordenação Pedagógica e Orientação Educacional. Porém, de acordo com a Secretaria de Estado de Educação - SEEDUC, a carência de professores na rede estadual é residual, e se deve a questões estruturais, como a ausência de professores de disciplinas específicas.¹⁸²

Em demonstração à política de combate ao déficit de docentes, a SEEDUC registra a adequação de turmas ao quadro de horários, reduzindo o número de afastamentos, e a convocação de concursados nos últimos anos. No mesmo sentido, informa que a carência de professores ao longo desses anos vem diminuindo gradualmente, não somente pela convocação de concursados, mas também devido à eficiência no processo de alocação dos servidores, promovido pela Secretaria, e a ações como a instituição da Gratificação de Lotação Prioritária, na qual professores da rede podem estender sua carga horária e serem remunerados para dar aulas extras.

Embora a SEEDUC minimize a carência de professores da Rede Pública Estadual, consta do Relatório de Governança 2015, quadro demonstrativo da carência de professores por Município:

¹⁸⁰ http://download.rj.gov.br/documentos/10112/2705224/DLFE-83365.pdf/TotaldeMatriculas_censo2015.pdf

¹⁸¹ http://download.rj.gov.br/documentos/10112/2317550/DLFE-74907.pdf/TotaldeMatriculas_censo2014_v32801.pdf

¹⁸² Fonte: Seeduc em números 2015 - Disponível em <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/2692199/DLFE-83034.rar/RELATORIODEGOVERNANCA2015.ultimo.rar>. fl. 57 e 59 Acesso em 08.04.16.

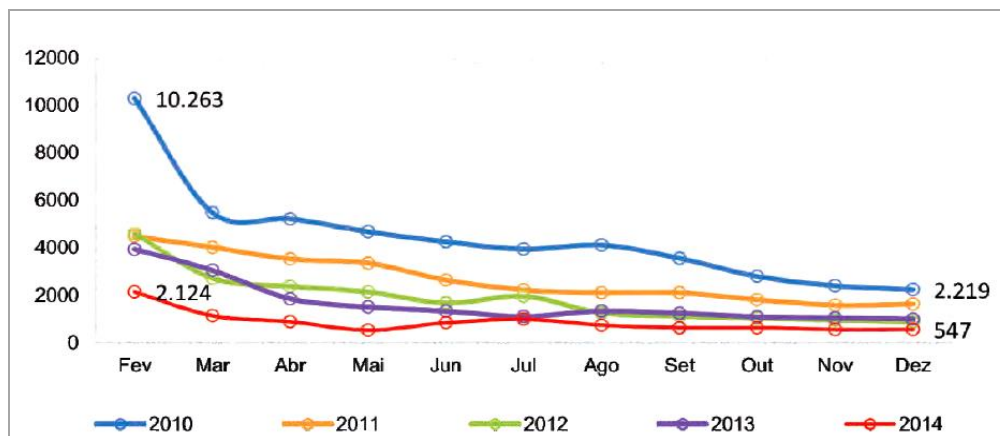
Quadro 317 - Carência de Professores Municipais do ERJ

Município	Carência Real
Rio de Janeiro	68
Niterói	27
Campos dos Goytacazes	20
Itaboraí	20
São Gonçalo	20
Valença	20
Duque de Caxias	19
São Fidélis	19
Volta Redonda	19
Angra dos Reis	18
Belford Roxo	18
Itaocara	18
Magé	18
Mesquita	18
Nova Friburgo	18
Nova Iguaçu	18
São João do Meriti	18

A insatisfação da categoria fica evidente pela recorrência com que as greves no sistema de ensino têm ocorrido, acarretando a suspensão do calendário letivo e impactando negativamente a qualidade do ensino prestado. As reivindicações apresentadas pelos profissionais da categoria abrangem, além de questões financeiras, proposições de mudança e melhoramento da estrutura pedagógica do ensino e, também, das instalações.

Para combater a carência de professores, como ação complementar, a Secretaria de Estado de Educação vem reduzindo o número de docentes cedidos a outros Órgãos. Segundo o relatório "SEEDUC em números"¹⁸³, em 2014 o índice de carência apresenta seu melhor patamar, conforme se pode observar na figura a seguir:

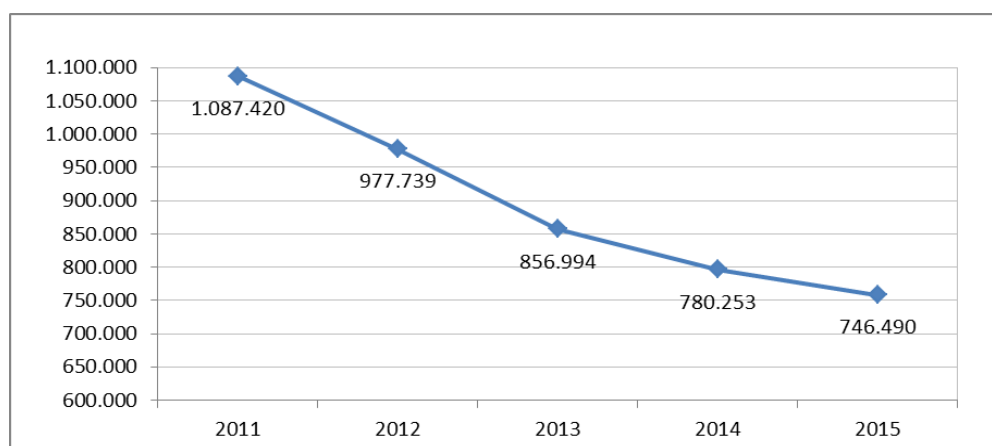
¹⁸³ <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/2692199/DLFE-83034.rar/RELATORIODEGOVERNANCA2015.ultimo.rar>. Acesso em 08.04.16.

Figura 102 – Carência de Professores

Fonte: Relatório "SEEDUC em números 2015".

IX.2.3. Matrículas na Rede Estadual

Outro indicador importante consiste no número de alunos matriculados na rede estadual. Considerando o 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 Escolar¹⁸⁴, conforme figura a seguir:

Figura 103 – Alunos Matriculados na Rede Estadual

Fonte: Dados do censo escolar.

Os números do Sistema EducaCenso, ainda que ligeiramente divergentes dos dados do Censo Escolar, também registram queda similar - apontam um total de 758.231 (setecentos e cinquenta e oito mil, duzentos e trinta e um) alunos matriculados em 2015,

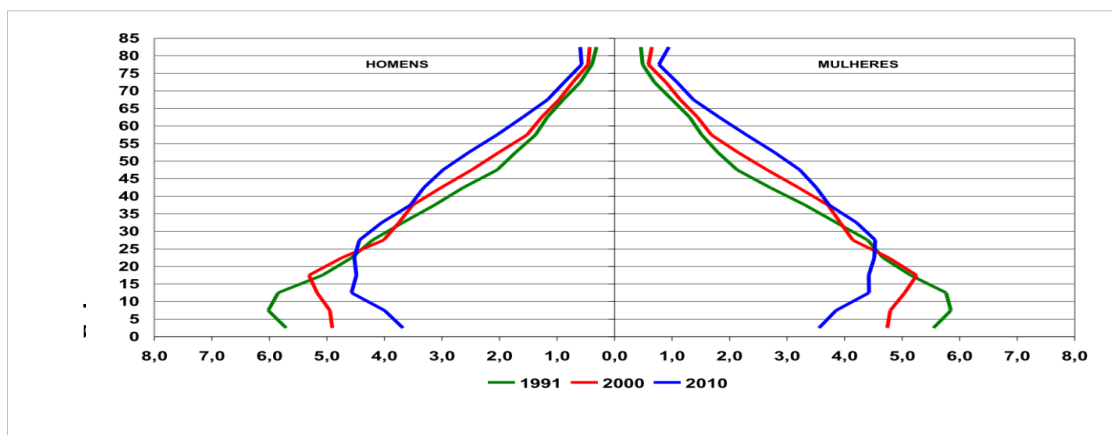
¹⁸⁴ <http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeConteudo?article-id=1688440>

4,78% menor que o total de alunos registrado em 2014, correspondente a 796.291 (setecentos e noventa e seis mil, duzentos e noventa e um) alunos¹⁸⁵. O EducaCenso também é administrado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, e é utilizado para o cálculo do coeficiente de retorno dos recursos transferidos pelo FUNDEB, conforme mencionado no tópico VI.1.2 deste Relatório.

Ao analisar a evolução das matrículas dos últimos cinco exercícios, evidenciada na figura 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 2013¹⁸⁶, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, a diminuição do número de matrículas na educação básica em nível nacional segue um ajustamento natural, em razão da diminuição da população na faixa etária correspondente. A figura apresentada a seguir demonstra a tendência observada nos últimos censos do IBGE¹⁸⁷, com relação à faixa etária populacional.

Figura 104 – Composição da População Residente Total, por Sexo e Grupos de Idade Brasil 1991-2010 (em milhões)



Fonte: IBGE

Existe uma tendência de queda na taxa de crescimento da população, identificada pela diminuição da base da pirâmide, principalmente na faixa de atendimento escolar,

¹⁸⁵ Disponível em <http://www.fnnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos>. Acesso em 07.04.16.

¹⁸⁶ Disponível em http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2013.pdf. Acesso em 08.04.16.

¹⁸⁷ Disponível em <http://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/>, acesso em 08.04.16.

conforme podemos verificar na linha azul (2010) em comparação com os períodos representados pelas linhas 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 de habitantes, enquanto a faixa etária de 20 a 24 anos cresceu 6,83%, indo de 16,1 milhões para 17,2 milhões de habitantes, segundo dados do IBGE.

Tais informações demonstram diminuição de potenciais alunos da educação básica e aumento de potenciais alunos da educação superior. Essa tendência é relevante e deve ser levada em conta na elaboração de políticas públicas na área da Educação.

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 2015 – transparência na educação"¹⁸⁸. Como a municipalização diz respeito apenas aos alunos do Ensino Fundamental, a SEEDUC utiliza como estratégia a transferência dos alunos do Ensino Médio para escolas próximas, ou a construção de novas escolas.

Cumprе salientar que o número de matrículas regulares no ensino médio foi de 431,9 mil alunos em 2015, apresentando um decréscimo de 2,83%, em relação a 2014, quando foram registradas 444,5 mil matrículas.

Esse dado reflete o processo de municipalização da rede de ensino fundamental, uma vez que a baixa no número de matrículas do ensino fundamental da rede estadual, no mesmo período, foi de 14,05%¹⁸⁹, demonstrando que o segmento que mais tem impactado a baixa no quantitativo de matrículas na rede do Estado é o do ensino fundamental.

Além disso, as Taxas de Abandono observadas na rede estadual de ensino em 2014, que têm impacto no quantitativo de alunos matriculados no exercício de 2015, foram de

¹⁸⁸ <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/2692199/DLFE-83034.rar/RELATORIODEGOVERNANCA2015.ultimo.rar>. Acesso em 08.04.16.

¹⁸⁹ <http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeConteudo?article-id=1688440> - Acesso em 14.04.16.

3,5% no ensino fundamental e 7,2% no ensino médio, segundo dados do censo escolar do Ministério da Educação¹⁹⁰.

Ocorreu uma redução desse indicador no exercício de 2014, comparativamente a 2013, tendo, no ensino fundamental, passado de 3,6% em 2013 a 3,5% em 2014. No ensino médio, constata-se queda similar, tendo passado de 7,3% a 7,2% em 2014, situando-se a referida taxa abaixo da média nacional, de 10,6%. Ressalte-se que este patamar ainda se mantém acima, por exemplo, das taxas registradas no Estado de São Paulo (5%), e na Região Sudeste (6,3%).

A alta Taxa de Abandono Escolar apresentada pela rede pública estadual no ensino médio em 2014 foi a principal responsável pela taxa de abandono, de 5,6%, em toda a rede escolar do Estado do Rio de Janeiro, pública e privada, uma vez que as Taxas de Abandono da rede municipal, federal e da rede particular no ensino médio foram de 5,5%, 1,1% e de 0,7%, 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 do Rio de Janeiro atingiu o topo do ranking nacional em relação à taxa de reprovação escolar do ensino fundamental da rede estadual, com percentual de 23,6% de reprovados. A referida taxa apresentou razoável acréscimo em 2014¹⁹¹, em relação a 2013, indo de 13,9% para 16,6%, mantendo-se, ainda, muito acima da média registrada para a Região Sudeste, de 6,1%, tendo esta subido 0,7% no mesmo período.

No que se refere ao ensino médio da rede estadual, o Estado do Rio de Janeiro apresentava também elevada Taxa de Reprovação em 2009, ocupando o segundo lugar do ranking nacional com 21,5%. Houve aumento significativo desse indicador em 2014, em comparação ao exercício anterior, tendo a referida taxa passado de 13,7% para 15,1%, mantendo-se acima da média registrada na Região Sudeste, de 12,6% no mesmo período.

¹⁹⁰ <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>. Acesso em 14.04.16.

¹⁹¹ Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Econômicas Anísio Teixeira - Inep, <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>. Acesso em 09.04.16.

Figura também como importante indicador da Educação a taxa de distorção idade-série¹⁹², que consiste no percentual de alunos em cada série com idade acima da recomendada, possuindo estreita correlação com as Taxas de Abandono e de Reprovação.

A rede estadual do ensino fundamental do Estado do Rio de Janeiro apresentou, em 2014, percentual de 43,7% dos alunos com idades superiores às séries cursadas, com queda em relação a 2013, quando apresentou taxa de 45,1%. No entanto, esse indicador encontra-se situado em patamar bem superior à média nacional, de 21,6%.

No ensino médio, a rede estadual também teve altas taxas, tendo apresentado, em 2014, percentual de 38,1% dos alunos com defasagem entre as séries cursadas e suas idades, com significativa melhora em relação àquela observada em 2013, de 39,3%. Assim como para o ensino fundamental, o índice apresenta-se em patamar bem superior à média nacional, que, em 2014, correspondeu a 31,6%.

Conclui-se que em todos os indicadores que aferem o abandono escolar, o Estado do Rio de Janeiro apresenta índices superiores à média apurada nos Estados da Região Sudeste – ou ao índice nacional –, impactando negativamente os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, abordado no item a seguir.

IX.2.4. Indicadores de desempenho

A educação básica tem seu resultado monitorado por meio do indicador de desempenho denominado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica¹⁹³ - 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

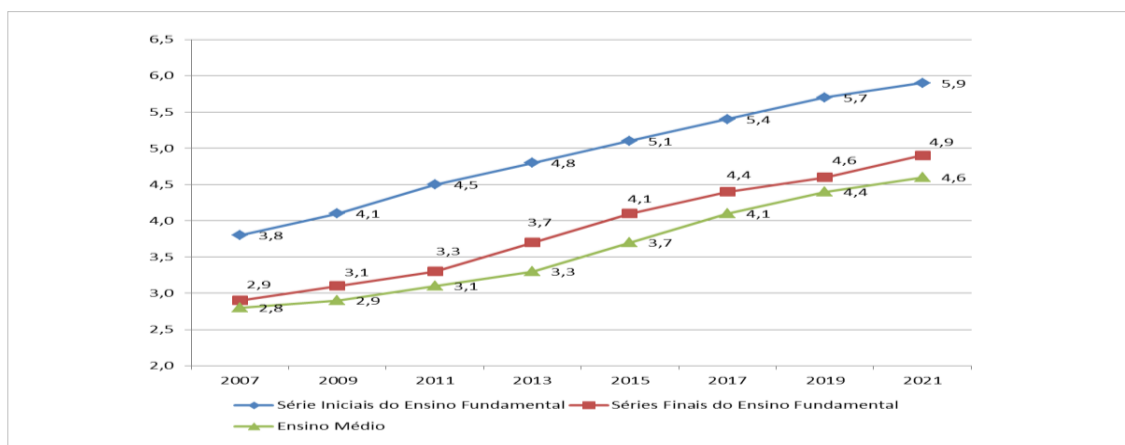
¹⁹² Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Econômicas Anísio Teixeira – Inep, <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>. Acesso em 09.04.16.

¹⁹³ 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”.

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:

Figura 105 – Ideb: Metas para a Rede Estadual do ERJ



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep.

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 do Rio de Janeiro estabeleceu como macro-objetivo no Plano Plurianual 2012-2015 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 do Rio de Janeiro 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.

Quadro 318 – Ideb Rede Pública Estadual - Ensino Médio

Estados	2005	2007	2009	2011	2013
Goiás	2,9	2,8	3,1	3,6	3,8
São Paulo	3,3	3,4	3,6	3,9	3,7
R. G. do Sul	3,4	3,4	3,6	3,4	3,7
Pernambuco	2,7	2,7	3,0	3,1	3,6
Minas Gerais	3,4	3,5	3,6	3,7	3,6
Rio de Janeiro	2,8	2,8	2,8	3,2	3,6
Santa Catarina	3,5	3,8	3,7	4,0	3,6
Rondônia	3,0	3,1	3,7	3,3	3,4
Espírito Santo	3,1	3,2	3,4	3,3	3,4
Paraná	3,3	3,7	3,9	3,7	3,4
M. G. do Sul	2,8	3,4	3,5	3,5	3,4
Acre	3,0	3,3	3,5	3,3	3,3
Ceará	3,0	3,1	3,4	3,4	3,3
Distrito Federal	3,0	3,2	3,2	3,1	3,3
Roraima	3,2	3,1	3,5	3,5	3,2
Tocantins	2,9	3,1	3,3	3,5	3,2
Amazonas	2,3	2,8	3,2	3,4	3,0
Piauí	2,3	2,5	2,7	2,9	3,0
Paraíba	2,6	2,9	3,0	2,9	3,0
Amapá	2,7	2,7	2,8	3,0	2,9
Maranhão	2,4	2,8	3,0	3,0	2,8
Sergipe	2,8	2,6	2,9	2,9	2,8
Bahia	2,7	2,8	3,1	3,0	2,8
Pará	2,6	2,3	3,0	2,8	2,7
R. G. do Norte	2,6	2,6	2,8	2,8	2,7
Mato Grosso	2,6	3,0	2,9	3,1	2,7
Alagoas	2,8	2,6	2,8	2,6	2,6

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep.

Apesar do fraco desempenho do ensino médio no Estado do Rio de Janeiro apresentado em 2009, com índice IDEB em 2,8 e colocando o Estado na penúltima posição no ranking entre os Estados brasileiros - ficando a frente, apenas, do Estado do Piauí -, houve uma boa recuperação em 2011, aparecendo o Estado do Rio de Janeiro 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 exercício¹⁹⁴.

Analisando os resultados do IDEB de 2013, constata-se uma melhora considerável, com o Estado do Rio de Janeiro 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 do Rio de Janeiro superasse a sua meta de 3,3 e proporcionou, ainda, atingir a meta nacional para os Estados, que foi de 3,6, superando o objetivo estabelecido no Plano Plurianual 2012-2015.

¹⁹⁴ Disponível em <http://ideb.inep.gov.br/resultado>.

Considerando-se toda a rede escolar do Estado do Rio de Janeiro 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 Federação¹⁹⁵ - conforme se verifica no quadro a seguir:

Quadro 319 – Ideb Rede Pública e Privada Estadual-Ensino Médio

Estados	2005	2007	2009	2011	2013
São Paulo	3,6	3,9	3,9	4,1	4,1
Rio de Janeiro	3,3	3,2	3,3	3,7	4,0
Santa Catarina	3,8	4,0	4,1	4,3	4,0
Goiás	3,2	3,1	3,4	3,8	4,0
Distrito Federal	3,6	4,0	3,8	3,8	4,0
R. G. do Sul	3,7	3,7	3,9	3,7	3,9
Pernambuco	3,0	3,0	3,3	3,4	3,8
Minas Gerais	3,8	3,8	3,9	3,9	3,8
Espírito Santo	3,8	3,6	3,8	3,6	3,8
Paraná	3,6	4,0	4,2	4,0	3,8
Rondônia	3,2	3,2	3,7	3,7	3,6
Ceará	3,3	3,4	3,6	3,7	3,6
M. G. do Sul	3,3	3,8	3,8	3,8	3,6
Acre	3,2	3,5	3,5	3,4	3,4
Roraima	3,5	3,5	3,4	3,6	3,4
Tocantins	3,1	3,2	3,4	3,6	3,3
Piauí	2,9	2,9	3,0	3,2	3,3
Paraíba	3,0	3,2	3,4	3,3	3,3
Amazonas	2,4	2,9	3,3	3,5	3,2
Sergipe	3,3	2,9	3,2	3,2	3,2
R. G. do Norte	2,9	2,9	3,1	3,1	3,1
Amapá	2,9	2,8	3,1	3,1	3,0
Maranhão	2,7	3,0	3,2	3,1	3,0
Alagoas	3,0	2,9	3,1	2,9	3,0
Bahia	2,9	3,0	3,3	3,2	3,0
Mato Grosso	3,1	3,2	3,2	3,3	3,0
Pará	2,8	2,7	3,1	2,8	2,9

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep.

Analisando tais dados, observa-se, portanto, um incremento de 12,50% do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB - da rede pública estadual 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 para o Brasil.

¹⁹⁵ Disponível em <http://ideb.inep.gov.br/resultado>.

Observa-se, também, uma sensível melhora no desempenho dos alunos da rede pública estadual: de acordo com a Nota Prova Brasil¹⁹⁶ (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:

Quadro 320 – Nota Prova Brasil

Estados	2005	2007	2009	2011	2013
R. G. do Sul	5,05	4,83	5,16	4,80	4,72
M. Grosso do Sul	4,44	4,45	4,83	4,87	4,52
Santa Catarina	4,40	4,56	4,50	4,75	4,51
São Paulo	4,16	4,39	4,51	4,62	4,51
Rio de Janeiro	3,83	3,97	4,11	4,37	4,46
Minas Gerais	4,52	4,66	4,59	4,66	4,40
Rondônia	4,20	4,23	4,62	4,50	4,35
Goiás	3,87	3,89	4,19	4,37	4,33
Distrito Federal	4,64	4,88	4,34	4,55	4,32
Espírito Santo	4,32	4,11	4,65	4,38	4,29
Paraná	4,41	4,55	4,76	4,46	4,19
Pernambuco	3,70	3,72	3,88	3,87	4,16
Acre	3,87	4,19	4,32	4,06	4,15
Roraima	4,24	3,96	4,30	4,26	4,04
Mato Grosso	4,00	4,01	4,06	4,22	4,04
Ceará	3,97	4,04	4,15	4,06	3,96
Tocantins	3,63	3,78	3,97	4,15	3,87
Amapá	3,91	3,83	4,08	4,02	3,85
Sergipe	3,96	3,60	4,08	3,89	3,82
Paraíba	3,53	3,83	3,99	3,86	3,75
Piauí	3,56	3,55	3,73	3,83	3,74
Amazonas	3,41	3,65	3,97	4,06	3,74
Pará	3,63	3,67	4,15	3,74	3,64
R. G. do Norte	3,61	3,78	3,96	3,88	3,62
Maranhão	3,25	3,61	3,74	3,76	3,58
Bahia	3,82	3,97	4,29	3,96	3,53
Alagoas	3,75	3,51	3,82	3,60	3,50

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - 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, fazendo o Estado sair da décima sétima colocação para ocupar a quinta dentre os Estados da Federação. Tal melhora no desempenho se confirma ao avaliarmos o indicador de

¹⁹⁶Fonte:

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."

rendimento¹⁹⁷ disponibilizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, sendo que, em 2005, o indicador foi de 0,72 e, em 2013, de 0,82, com um acréscimo de 13,89%.

Quanto aos resultados mais recentes, o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB - de 2015 foi aplicado no último mês de novembro, em todos os Estados e Distrito Federal, objetivando o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB - de 2015. Entretanto, o prazo limite para o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP - divulgar os resultados é agosto de 2016.

IX.2.5. Programa de Educação do Estado do Rio de Janeiro

No exercício de 2011, a Secretaria de Estado de Educação anunciou o Programa de Educação do Estado do Rio de Janeiro. 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 do Rio de Janeiro criou em 2011 um índice próprio, o Índice da Educação Básica do Rio de Janeiro - IDERJ, 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 da Educação do Estado do Rio de Janeiro - SAERJ, e o tempo médio

¹⁹⁷ 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 24.04.15.

gasto para completar o segmento (fluxo), havendo, portanto, uma relação direta entre uma melhoria do IDERJ e o incremento do IDEB.

De forma similar ao IDERJ, a partir de 2011, a rede estadual do Rio de Janeiro passou a ser acompanhada bimestralmente por meio do IDERJINHO. O indicador permite o acompanhamento constante do desempenho dos alunos ao longo do ano e é calculado com base na performance das avaliações de Língua Portuguesa, Matemática e de diversas disciplinas para o ensino médio, bem como nas taxas de aprovação. Esses dados permitem o planejamento de intervenções pedagógicas pela escola como, por exemplo, a implantação de atividades de tutoria e reforço e melhoria da didática de aula.

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, anteriormente mencionado, 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 do Estado do Rio de Janeiro, 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 passou a ocupar a quarta colocação em nível nacional, de acordo com tal indicador.

Quanto ao IDERJ, cabe ressaltar que, após análise das Contas de Governo de 2013, foi proposta Determinação causada pelo fato de a Secretaria de Estado de Educação – SEEDUC - não apresentar esse importante indicador em uma seção específica de seu sítio eletrônico. Nota-se que tal Determinação foi atendida à época¹⁹⁸ e, desde então, não houve qualquer atualização da informação disponibilizada na internet.

Apesar do cumprimento da Determinação anteriormente mencionada em 2014, e de ser possível a utilização de alguns resultados intermediários desse indicador em gráficos comparativos no documento “SEEDUC em números – Transparência na Educação”, constante

¹⁹⁸Indicador disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=843535>. Acesso em 16.04.16.

do site da SEEDUC¹⁹⁹, 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, o que contraria o estabelecido no §4º do art. 1º do Decreto Estadual nº 42.793, de 06 de janeiro de 2011, segundo o qual compete à Secretaria de Estado de Educação – SEEDUC - a divulgação do referido indicador, dando transparência à Sociedade.

Tal fato foi objeto de Determinação após análise das Contas de Governo de 2014 que, porém, não teve atendimento, restando informação da SEEDUC, de janeiro de 2016, de que tais dados serão disponibilizados tão logo seja finalizado o processamento dos resultados do IDERJ 2014. Mais razoável seria que, em meados de abril de 2016, já estivessem disponíveis os dados referentes ao IDERJ não apenas de 2014, mas também de 2015, além das metas anuais e da evolução do índice.

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

Com base nos valores bimestrais do IDERJINHO, disponíveis no documento citado anteriormente, foram elaborados os quadros a seguir:

Quadro 321 – IDERJINHO por Bimestre – Ensino Fundamental 2011 – 2014

Iderj	2011	2012	2013	2014	Var. 14/11
1º bimestre	2,2	2,3	2,7	3,0	36,4%
2º bimestre	1,8	1,9	2,3	2,2	22,2%
3º bimestre	2,2	2,3	2,3	2,4	9,1%

Fonte: Secretaria de Estado de Educação - documento "Seeduc em números-2015".

Quadro 322 – IDERJINHO por Bimestre – Ensino Médio 2011-2014

IDERJ	2011	2012	2013	2014	Var. 14/11
1º bimestre	1,4	1,9	1,7	2,0	42,8%
2º bimestre	1,3	1,9	2	1,9	46,1%
3º bimestre	1,5	2	2,1	2,2	46,7%

Fonte: Documento "Seeduc em números-2015". Disponível em <<http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=711577>>. Acesso em 16.04.16.

¹⁹⁹ Disponível em <<http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=711577>>. Acesso em 16.04.16.

Em geral, comparando-se os resultados de 2014 com os de 2013, verificou-se similaridade na variação dos indicadores em tela em todos os bimestres analisados, tanto nos anos finais do ensino fundamental quanto no ensino médio: no primeiro bimestre, variação positiva de 0,3 ponto; no segundo bimestre, variação negativa de 0,1 ponto; e, no terceiro bimestre, também variação positiva de 0,1 ponto.

Considerando que os itens incluídos nas provas avaliam tanto as habilidades previstas para cada bimestre bem como os pré-requisitos necessários à aprendizagem e, ainda, analisando as variações ocorridas desde a criação do indicador, nota-se discreto melhoramento no processo de ensino, principalmente no nível médio. 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.

No que tange ao desempenho do Estado do Rio de Janeiro na área de Educação, verificam-se sinais de melhoria da rede pública de ensino, em um contexto de melhoria de diversos indicadores educacionais, conjugado com a elevação do IDEB 2013, último divulgado, para a quarta posição dentre os Estados federados, tendo como referência o ensino médio.

Conforme relatório apresentado pela SEEDUC²⁰⁰, o Programa 0301 – Qualidade no Processo Ensino-Aprendizagem, constituído por vários programas, que tem como finalidade oferecer ensino de qualidade aos alunos da rede pública estadual do Estado do Rio de Janeiro; o Programa 0302 – Efetividade da Gestão Escolar; e Programa 303 – Padrão de Qualidade da Infraestrutura Física da Rede; tiveram várias de suas ações programáticas interrompidas ou canceladas, devido a restrições orçamentárias.

Embora alguns índices de mensuração de resultados tenham sido elevados, nenhum deles alcançou níveis de aumento relevante, que permita inferir incremento significativo na qualidade do ensino disponibilizado à população do Estado do Rio de Janeiro.

²⁰⁰ Relatório das Ações Realizadas 2015 – Volume 12.

Analisando-se os resultados alcançados pelo Estado do Rio de Janeiro no desenvolvimento das políticas públicas adotadas pela SEEDUC, observa-se um quadro de estagnação.

Fato muito preocupante refere-se ao aumento do número de jovens e crianças de 4 a 17 anos fora das salas de aula no Estado do Rio de Janeiro. Muitos indivíduos simplesmente não ingressam no sistema escolar. Outros são contabilizados no cálculo da taxa de abandono, que, como já abordado neste documento, está intimamente ligada ao elevado índice de reprovação e de distorção idade-série.

Em ambos os casos, a questão está relacionada à condição social da família, demandando ações multidisciplinares para a absorção e retenção desses jovens na rede de ensino, articulando uma política pública educacional que integre as áreas da Saúde, Assistência Social, Trabalho, Transporte, que objetive o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho como preconiza o art. 205 da Constituição Federal/88.

Tal fato será objeto de Recomendação na conclusão deste Relatório.

IX.2.6. Plano Nacional de Educação

Em 25 de junho de 2014 foi aprovado o Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, o qual foi objeto de algumas considerações na análise das Contas de Governo de 2014:

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, conforme apontado no tópico IV.2.3.2.

Caberá aos Estados promover Conferências a fim de avaliar o cumprimento do disposto no Plano Nacional de Educação – PNE - e repassar à União os dados necessários para consolidação das informações, sendo que todos atuarão em conjunto e em regime de colaboração visando a 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 atingimento das metas constantes no Plano Nacional de Educação.

A Lei do Plano Nacional, em seu artigo 8º, estabelece que Estados e Prefeituras “deverão elaborar seus correspondentes Planos de Educação, ou adequar os Planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei”.

Após análise das Contas de Governo de 2014 foi então determinado que se desse cumprimento ao Plano Nacional de Educação, com a consequente elaboração ou adequação do Plano de Educação Estadual. Em resposta a tal Determinação, a SEEDUC informou que está em implementação a adequação do Plano atual, instituído pela Lei Estadual nº 5.597, de 18 de dezembro de 2009, e que conta atualmente apenas com um documento-base em fase de análise pelo Fórum Estadual de Educação.

Transcorrido um ano da publicação da Lei Federal nº 13.005/14, em 25 de junho de 2015, prazo estipulado para a elaboração ou adequação do Plano Estadual, o Estado do Rio de Janeiro é hoje o único estado do País que não possui sequer o projeto de lei elaborado.²⁰¹

Tal fato será objeto de Determinação na conclusão deste Relatório.

Em vista do exposto, e considerando a existência de discrepância entre os índices oficiais e as matérias veiculadas na imprensa, notadamente, no que se refere às inúmeras reivindicações do corpo docente e discente, no fim do presente trabalho restará sugerida a realização de AUDITORIA GOVERNAMENTAL, sob a forma de INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA,

²⁰¹ <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>. Acesso em 14.04.16

com fulcro no § 1º, alínea "c" c/c o § 2º, item III, letra a, do artigo 49 do Regimento Interno desta Corte de Contas, para que, através de auditoria a ser realizada *in loco*, sejam mapeadas as unidades educacionais da rede estadual de ensino do Estado do Rio de Janeiro, de todos os segmentos (Ensino Fundamental Regular, Ensino Médio Regular, Integrado, Técnico, Curso Normal, Educação de Jovens e Adultos – EJA, Ensino Fundamental e Ensino Médio), verificando os seguintes aspectos:

- 1- Número de alunos matriculados, e de eventuais vagas ociosas;
- 2- Número de professores alocados na unidade, por disciplina, informando a situação funcional de cada profissional (matricula ativa, em gozo de licença, funcionário cedido, em efetiva regência, etc.);
- 3- Planejamento para eventuais programas de manutenção e reforma da unidade escolar, em conformidade com o Indicador Geral do Estado do Imóvel – IGE;
- 4- A existência de climatização na unidade;
- 5- A existência de instalações especiais, como laboratório de informática, biblioteca, quadra poliesportiva coberta e/ou descoberta, informando se há efetiva disponibilização de uso aos alunos;
- 6- Adequação às normas fixadas pelo MEC, no que se refere ao cumprimento do calendário escolar e à oferta das disciplinas que compõem o currículo básico;
- 7- Aquisição de material didático, identificando eventuais desperdícios;
- 8- Avaliação da merenda escolar oferecida aos alunos, verificando a forma como são adquiridos os insumos para a sua elaboração, identificando eventuais desperdícios.

IX.3. Segurança Pública

A Segurança Pública, que já possuía *status* constitucional de direito fundamental na Constituição Federal de 1967 (art. 150), tornou-se, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, destinatária de capítulo próprio (Capítulo III), constituindo-se, a sua

efetivação, em um dos principais desafios aos gestores nos últimos anos. Tratada em âmbito nacional em função de sua importância para a Sociedade, grande parte de sua responsabilidade é atribuída aos Estados, em face do estabelecido no inciso V do art. 144 da Carta Magna.

A última estimativa nacional, baseada em dados de 2013²⁰², aponta um montante de, aproximadamente, R\$258 bilhões gastos no ano para suprir os custos impostos ao país pela escalada da violência, valor equivalente a 5,4% do PIB brasileiro. Daquele total, R\$61,1 bilhões gastos com Segurança Pública e outros R\$4,9 bilhões com prisões e unidades de medidas socioeducativas.

Demonstrando que o preço que se paga pela Segurança não é apenas com Segurança Pública, prisões e unidades de medidas socioeducativas, os R\$192 bilhões restantes são referentes a custos sociais da violência. Dentre estes, avaliou-se R\$114 bilhões com perda de capital humano, R\$39 bilhões em Segurança privada, R\$36 bilhões em seguros, e R\$3 bilhões com Sistema de Saúde.

Estatística divulgada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública no Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015²⁰³ aponta que ocorreram 26,3 assassinatos por cem mil habitantes no Brasil em 2014. A título de comparação, o índice é quase quatro vezes superior à média mundial (6,7), e sete vezes superior à média do grupo de países ricos (3,8), estimadas em 2012 pela Organização Mundial de Saúde²⁰⁴.

Em linhas gerais, o ano de 2015 apresentou baixa na maioria dos índices de criminalidade do Estado do Rio de Janeiro. Porém, apesar de a redução ter interrompido a série de altas nos índices dos últimos anos, ainda não significa, nem numericamente nem quanto à sensação de segurança da população, um ambiente favorável para a Segurança Pública no Estado.

No tocante aos gastos com Segurança Pública, observa-se que o total da despesa efetivamente liquidada pelo Governo do ERJ nesta Função em 2015, no valor de

²⁰² Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014. Disponível em:

http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2014_20150309.pdf. Acesso em 04.04.16

²⁰³ Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015. Disponível em:

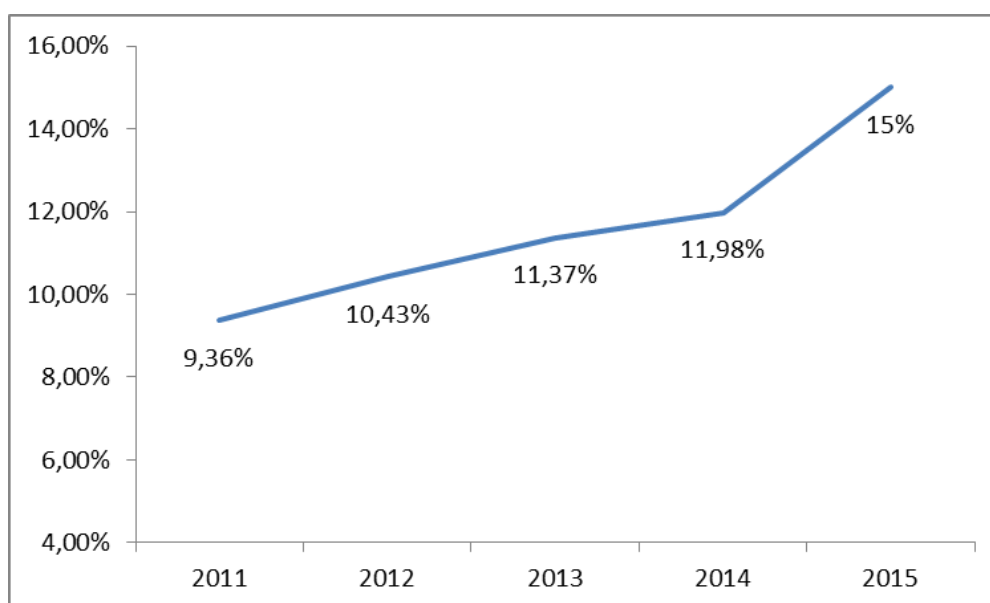
http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2015.retificado_.pdf. Acesso em 04.04.16.

²⁰⁴ 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 22.04.16.

R\$9.857.865.486, representou 15% da Despesa Total Liquidada pelo ERJ no referido exercício (R\$65.631.364.716), taxa superior à calculada para 2014 (11,98%), e mantendo a crescente evolução do percentual de participação da Função, aumento verificado desde 2009.

Registre-se, ainda, que, em valores absolutos, apesar de a Despesa Liquidada na Função "Segurança Pública" ter sido apenas 8,7% maior que a de 2014 (R\$9.071.653.710), tal aumento pode ser considerado maior se observada a diminuição de aproximadamente 15,35% do total liquidado pelo ERJ em relação a 2014 (R\$75.704.294.423).

Figura 106 – Despesa Liquidada na Função "Segurança Pública" - Percentual sobre a Despesa Total Liquidada do ERJ



Fonte: SIG.

Em 2015, o montante total liquidado na Função "Segurança Pública"²⁰⁵ englobou a realização de 15 Programas, discriminados a seguir:

²⁰⁵ Para efeito da análise dos Programas serão utilizadas despesas incluídas as intraorçamentárias.

Quadro 323 – Programas da Função “Segurança Pública”

R\$1		
Programa	Despesa Liquidada	Participação
Gestão Administrativa	8.214.018.161	83,32%
Moderniz dos Serviços Operacionais do DETRAN	932.066.561	9,46%
Sistema Penitenciário Estruturado	331.368.124	3,36%
Gestão da Segurança Pública	130.219.685	1,32%
Ampliação da Capacidade do CBMERJ	82.995.996	0,84%
Programa de Gestão da TIC na Seg Pública	61.817.789	0,63%
Sistema de Investigação Criminal	51.182.417	0,52%
Rio Poupa Tempo	14.048.640	0,14%
Grandes Eventos	12.803.513	0,13%
Desenv das Atividades de Segurança Oficial	8.815.910	0,09%
Ampliação da Capacidade da Defesa Civil	6.556.573	0,07%
Programa Polícia Pacificadora	6.382.562	0,06%
Programa Dedicção Integral ao Cidadão -DEDIC	3.812.594	0,04%
Programa Um Novo Tempo para Segurança	1.653.529	0,02%
Programa Integração da Segurança Pública	123.432	0,001%
Total	9.857.865.486	100%

Fonte: SIG.

Verifica-se que, aproximadamente 83,32% das Despesas Liquidadas na Função “Segurança Pública”, foram efetuadas para custear gastos com pessoal e encargos e manutenção das atividades administrativas. Ainda quanto à Gestão Administrativa, especificamente com “Pessoal e Encargos Sociais”, em 2015, o montante foi de R\$7.714.756.590, significando que 78,25% de toda Despesa Liquidada na Função “Segurança Pública” destinou-se a pagamento de pessoal.

Ressalte-se que a participação dos gastos com pessoal teria sido ainda maior caso tivessem sido liquidados os pagamentos referentes às bonificações previstas pelo Decreto nº 41.931/09, devidas aos policiais que alcançaram os resultados estipulados no Sistema Integrado de Metas. Cerca de 20 mil agentes que fizeram jus às premiações referentes ao primeiro semestre de 2015, assim como os 11,6 mil agentes premiados no segundo semestre, ainda não receberam os bônus, que somam em torno de R\$184 milhões e de 64 milhões, respectivamente²⁰⁶.

Maiores ainda seriam os valores dispendidos com pessoal na Função “Segurança Pública” se os efetivos das Polícias estivessem mais próximos de seus limites. Apesar da

²⁰⁶ Disponível em: <http://extra.globo.com/emprego/servidor-publico/peza0-garante-que-vai-queitar-bonificacoes-atrasadas-pede-estudo-para-parcelar-pagamento-18679989.html>. Acesso em 04.04.16.

política de aumento do efetivo da Polícia Militar dos últimos anos, conforme o quadro a seguir, o quantitativo de aproximadamente 58 mil policiais ainda está distante do número ideal - de 90 mil policiais, considerado pelo Secretário de Estado de Segurança²⁰⁷. Quanto à Polícia Civil, esta trabalha com menos da metade dos seus 23.116 cargos previstos.

Quadro 324 - Efetivo da Polícia no ERJ

	2012	2014	2015
Polícia Militar	43.748	46.135	47.678
Polícia Civil	9.408	10.587	10.490
Total	53.156	56.722	58.168

Fontes:

<http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>. Acesso em 13.04.16.<http://www.policiacivil.rj.gov.br/julho-2015.asp> - Acesso em 13.04.16.<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/mesmo-com-alta-de-efetivo-no-pais-sobe-n-de-habitantes-para-cada-pm.html> - Acesso em 13.04.16.

Dentre os outros Programas que compõem a Função "Segurança Pública", verifica-se a existência do Programa "Modernização dos Serviços Operacionais do Detran", com participação de 9,46% nas Despesas Liquidadas na Função em 2015; e do Programa "Rio Poupa Tempo Detran", com 0,14%. Os referidos Programas possuem as ações de modernização e reequipamento das unidades operacionais do Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro - Detran, habilitação de motoristas, atividades operacionais de registro de veículos, apoio a ações de segurança e identificação civil, bem como a manutenção dos postos de atendimento do "Rio Poupa Tempo" e serviços do Detran.

Constata-se que esses Programas, que têm por objetivo "prover atendimento adequado e de excelência aos usuários dos serviços de habilitação, licenciamento de veículos e identificação civil"²⁰⁸, não possuem ações diretamente ligadas à área de Segurança. A alocação dos gastos com estes Programas em outra Função de Governo reduziria o percentual registrado na despesa com a Função "Segurança Pública" de 15% para 13,6%, em relação aos gastos totais de 2015.

O Programa "Sistema Penitenciário Estruturado" concentra os gastos do sistema prisional do Estado. Tem por objetivo reformar e redefinir a estrutura física e logística do

²⁰⁷ <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/08/beltrame-afirma-que-faltam-30-mil-policiais-no-rj-para-modelo-ideal.html> - Acesso em 13.04.16

²⁰⁸ As informações acerca dos objetivos e execução física dos programas foram obtidas em consulta ao relatório Realizações dos Programas Finalísticos do Plano Plurianual - PPA (documento TCE-RJ 8.784-5/14).

sistema penitenciário e foi responsável por 3,36% 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. Do total liquidado no sistema penitenciário, aproximadamente 91% (R\$301.490.558) são relativos a "Alimentação dos Apenados e Custodiados".

O Programa "Gestão da Segurança Pública", cujo objetivo é "otimizar as ações policiais através de uma orientação integrada, objetivando a redução dos índices de violência em função de estratégias e resultados aplicáveis na área de segurança pública", teve participação de 1,32% na despesa liquidada na Função.

As principais despesas do Programa foram com a "Gestão de Frota", que objetiva "melhorar e renovar a frota de viaturas", na ordem de R\$90.706.166 (69,6% da despesa liquidada na "Gestão da Segurança Pública"), e com a "Operacionalização das Unidades Estratégicas, dos Sistemas e de Soluções de TIC", que visa a manter as estruturas criadas pelas ações estratégicas operacionais em tecnologia da informação e comunicações, a qual totalizou R\$11.246.156, representando 8,63% do liquidado no Programa.

Em seguida, também como importantes despesas de gestão, a operacionalização das Polícias Militar e Civil, bem como a "Manutenção da Atividade Aeropolicial e Marítima da Polícia Militar", perfizeram, respectivamente, R\$7.722.276, R\$5.701.609 e R\$3.546.556.

Maior que estas últimas foi o montante de R\$8.815.910 destinado para o programa "Atividades de Segurança Oficial", que objetiva "prover de forma velada e eficiente a integridade física dos integrantes da Chefia do Poder Executivo, seus familiares e demais autoridades que lhe forem determinadas, bem como exercer o controle de público nos palácios". Operacionalizada integralmente a Segurança do Sr. Governador do ERJ pela Subsecretaria Militar da Casa Civil, 94,5% daquele montante (R\$8.333.461) foi dispendido sob a ação de "Operações Aéreas".

Quanto aos Programas "Ampliação da Capacidade do CBMERJ para Atendimento e Redução de Incêndios e Salvamentos" e "Ampliação da Capacidade de Preparação e

Atendimento da Defesa Civil para Redução de Desastres”, verifica-se que os mesmos objetivam proteger a população fluminense, reduzindo o risco de emergências e desastres de diversas origens. Suas despesas representaram 0,8% e 0,07% dos recursos liquidados na Função “Segurança Pública”. Em que pese a atual classificação, a segregação destes registros não ligados à prevenção e persecução criminal entre as próprias Secretarias de Estado de Defesa Civil e de Segurança, poderia refletir melhor os valores liquidados estritamente com ações de Segurança Pública.

O Programa “Gestão da Tecnologia da Informação e Comunicação na Segurança Pública” visa promover a constante modernização tecnológica da Secretaria de Estado de Segurança, a gerência de todo o parque existente e a integração das forças policiais e de defesa social, implementação e operacionalização do Centro Integrado de Comando e Controle do Estado do Rio de Janeiro.

Esse Programa teve seu gasto de R\$61.817.789 subdividido, principalmente: na manutenção do sistema de ocorrências da Polícia Militar 190 (32,9%); na instalação de equipamentos de videomonitoramento urbano e monitoramento embarcado em veículos da Polícia Militar (38,5%); e na implantação e expansão do Sistema de Radiocomunicação Crítica Estadual, tido como essencial para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (28,6%)²⁰⁹.

O Programa “Sistema de Investigação Criminal”, no qual foram liquidados R\$51.182.417, possui suas ações voltadas para a estruturação física dos prédios que abrigam as unidades da Polícia Civil. Em 2015, tais valores apenas destinaram-se à implantação de duas cadeias públicas no Município de Resende, à reestruturação de delegacias para o modelo “Delegacia Legal” e, ainda de forma inicial, à implantação de novos Postos Regionais de Polícia Técnico-Científica. A previsão inicial de construção da nova Sede do Comando de Operações Especiais, estimada em R\$353 milhões, acabou não se concretizando por adequações orçamentárias.

Quanto às iniciativas relativas aos grandes eventos previstos, a ação “Implantação de Ações de Apoio aos Grandes Eventos”, integrante do Programa “Grandes Eventos”, teve valor total liquidado de R\$12.803.513, de difícil comparação com os R\$81,7 milhões em

²⁰⁹ Fonte: Volume 12 - Relatório das Ações Realizadas e SIG.

2014, ano em que foi realizada a Copa do Mundo Fifa. Não tendo ocorrido evento de tal magnitude em 2015, o valor liquidado decorreu de aquisição de helicóptero, tido como necessário para o desenvolvimento das ações voltadas para a segurança dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.

Diante do considerável montante alocado na Função Segurança Pública, no exercício de 2015, entendo pertinente evidenciar o incremento dos gastos nos últimos 5 exercícios, bem como, compará-lo com a evolução do principal indicador de criminalidade, com vistas a obter um indicativo da eficiência dos recursos dispendidos.

Neste diapasão, colaciono abaixo os valores dos gastos na Função Segurança Pública, descontados, para o fim desta análise, a despesa intraorçamentária, no período compreendido entre 2011 e 2015.

Quadro 325 - Despesa Liquidada por Função 2011-2015

					R\$1,00
Função	2011	2012	2013	2014	2015
Segurança Pública	4.510.688.706	5.590.815.476	6.890.182.909	7.657.171.155	8.627.506.653

Observa-se que, no período acima compreendido, houve um incremento da ordem de 91,26%, na referida despesa.

Contudo, analisando a evolução dos crimes compreendidos na categoria de letalidade violenta, que abrange dentre outros, o homicídio doloso e latrocínio, verifica-se que os números absolutos pioraram no ERJ, revelando, contudo, uma melhora na Capital, em detrimento das demais regiões do Estado, conforme quadro abaixo:

Quadro 326 - Série histórica, em números absolutos, de crimes de letalidade violenta²¹⁰ por Região²¹¹ do Estado do Rio de Janeiro

	2011	2012	2013	2014	2015
Estado	4.960	4.666	5.348	5.719	5.010
Capital	1.783	1.557	1.613	1.552	1.562
Baixada Fluminense	1.617	1.489	1.881	2.218	1.702
Grande Niterói	503	480	613	589	587
Interior	1.057	1.140	1.241	1.360	1.159

Fonte: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/uploads/SerieHistoricaEstadoRegioes.pdf

Com efeito, os dados sugerem a confirmação da hipótese de que o Programa de Polícia Pacificadora, de elogiável base conceitual, pode ser limitado pelo seu elevado custo, impossibilitando que o modelo se expanda para todo o Estado, gerando, o que aponta os números, uma inevitável migração da criminalidade.

Neste cenário, torna-se imperioso um aprofundamento nos levantamentos e análises do principal Programa de Segurança Pública, que, conforme evidenciado no item IV.2.5.2, é a Função prioritária dentre as Políticas Públicas do Governo.

Em razão de sua importância, a principal Política de Segurança do Estado, o Programa de Polícia Pacificadora, merece uma reflexão mais atenta.

Um dos pilares da Política de Segurança do Estado do Rio de Janeiro tem sido a ocupação de comunidades dominadas pelo tráfico de drogas e posterior implantação de Unidades de Polícia Pacificadora – UPP - nesses locais.

Objetivando “combater e reduzir os fatores de marginalização em comunidades conflagradas no Estado do Rio de Janeiro, com vistas à manutenção da ordem pública, à segurança e ao acesso e liberdade nos espaços territoriais de modo a viabilizar a integração social”, desde 2008 já foram instaladas 38 unidades sob as dotações do Programa “Polícia Pacificadora”.

²¹⁰ Homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, latrocínio (roubo seguido de morte), tentativa de homicídio, lesão corporal dolosa e estupro.

²¹¹ Capital: Rio de Janeiro; Baixada Fluminense: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João do Meriti, Seropédica; Grande Niterói: Niterói, São Gonçalo, Maricá; Interior: Demais Municípios.

Apesar de não ter sido instalada qualquer nova Unidade de Polícia Pacificadora – UPP - no ano de 2015 e terem sido liquidados R\$6.382.562 referentes à ação “Implantação da Polícia Pacificadora”, este valor destinou-se a obras de construção das sedes definitivas de diversas UPP, uma vez que, em sua maioria, foram inicialmente instaladas em contêineres.

Conduzido pela Secretaria de Estado de Segurança – SESEG, iniciado em 2008 com a instalação da primeira UPP na Comunidade Dona Marta, em Botafogo, tem por objetivo, precipuamente, ocupar permanentemente os territórios retomados de criminosos e evitar conflitos armados, substituindo o antigo modelo de recorrentes invasões policiais, restaurando-se o monopólio legal e legítimo da força pelo Estado e a diminuição da criminalidade.

Quando foi criado, o novo projeto de intervenção policial nas favelas, prometia uma mudança radical nas políticas de segurança pública do Estado, estabelecendo um “modelo diferenciado de policiamento”, com os princípios da Polícia Comunitária, em que se busca uma aproximação e parceria entre a polícia e a população que reside nas favelas.

Ao invés da dura repressão, imperada nos anos 1990, a polícia passaria a priorizar a prevenção à violência e à criminalidade, a estabelecer - ou restabelecer – relações de confiança com a comunidade e a construir, de forma compartilhada, redes comunitárias efetivamente capazes de produzir segurança local, possibilitando a entrada de ofertas de serviços públicos e privados nesses locais, como a abertura de bancos, comércio, a regularização de serviços de água, luz e esgotamento sanitário.

A política de “pacificação”, como ficou conhecida e tem a UPP como modelo, se dá através da permanência da polícia nas favelas, com a instalação de um comando local da unidade dentro dessas comunidades, que se equivale, na estrutura organizacional da PMERJ, a uma companhia militar destacada fisicamente de sua sede original que é o batalhão.

Portanto, a UPP deveria representar a transição de um modelo tradicional de polícia eminentemente reativo para um modelo moderno, proativo, baseado na prevenção da violência e do crime.

A análise dos dados de incidência criminal coletados nas favelas ocupadas pelas UPPs, e de seu entorno, aponta para uma significativa redução do tráfico ostensivo de

drogas, das armas de guerra e das traumáticas incursões policiais, além de uma drástica diminuição dos tiroteios, com suas balas perdidas, dos homicídios, inclusive os que decorriam da ação policial, resultando na maior liberdade de ir e vir dos moradores. Por outro lado, verifica-se o aumento dos registros de violência não letal, como lesões corporais, ameaças, rixas, e estupro, bem como os desacatos e os conflitos intrafamiliares e entre vizinhos.

De acordo com o Balanço de Indicadores da Polícia de Pacificação²¹², até 2014, existiam no Estado do Rio de Janeiro 38 UPP instaladas, sendo 37 delas localizadas na capital, em 196 comunidades que reúnem cerca de 600 mil habitantes. Essas áreas contam com um efetivo policial de aproximadamente 9 mil PMs, o que corresponde a 18% do efetivo da Polícia Militar do Estado.

Não obtivemos dados oficiais para o ano de 2015, mas de acordo com as informações obtidas no site eletrônico <http://www.upprj.com/>, acesso em 28/04/2016, teriam sido retomados 264 territórios, beneficiando 1,5 milhão de pessoas, sob uma área de influência de 9.446.047 m², correspondente a 9,44 km², o que equivale a 0,02% da área total do Estado do Rio de Janeiro de 43.777 km².

No censo de 2010 o Estado do Rio de Janeiro possuía cerca de dois milhões de pessoas vivendo em favelas e comunidades carentes, representando 19,1% dos domicílios nessas condições²¹³.

Segundo o estudo "Favelas na Cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010"²¹⁴, do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, extrai-se o seguinte:

Em 2010, a população residente em favelas representava 23% do total da população carioca, ou 1.443 mil habitantes. As proporções variavam significativamente entre as regiões da cidade, com amplo predomínio da AP 1. Nela se localizam bairros como Rio Comprido, São Cristóvão, Santa Teresa, Catumbi, Mangueira e outros onde tradicionalmente se localizam muitas favelas. Embora, em termos absolutos a população favelada da AP 1 seja a menor da cidade (cerca de 103 mil habitantes), sua proporção

²¹² http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/RelatorioUPPvfinal.pdf

²¹³

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais_informacoes_territoriais/informacoes_territoriais_tab_xls.shtm

²¹⁴ http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download%5C3190_FavelasnacidadedoRiodeJaneiro_Censo_2010.PDF

em relação à população total da área era a maior – 35%. A seguir, com cerca de 26/27% , vinham as AP3 (Zona Norte) e AP 4 (Barra e Jacarepaguá), com contingentes bem maiores do que na AP1: 654 mil e 236 mil moradores, respectivamente moravam em favelas. As menores e quase idênticas proporções de habitantes em favelas se localizavam nas zonas Oeste (16%) e Sul (17%). Em termos absolutos, no entanto, os 274 mil favelados da Zona Oeste representavam cerca de 100 mil a mais do que na Zona Sul.

Quadro 327 - Distribuição das UPP's na Área de Planejamento

Área de Planejamento	Cidade (A)	Favela (B)	(B) / (A)
Total	6.320.446	1.443.773	23%
AP1 - Central	297.976	103.296	35%
AP2 - Zona Sul	1.009.170	174.149	17%
AP3 - Zona Norte	2.399.159	654.755	27%
AP4 - Barra/Jacarepaguá	909.368	236.834	26%
AP5 - Zona Oeste	1.704.773	274.739	16%

Fonte - Cidade: IBGE. Censo 2010; Favela: estimativa IPP sobre IBGE. Censo 2010

Inicialmente, cumpre destacar uma aparente contradição: como as 38 UPPs instaladas, à exceção de uma, todas localizadas na capital, beneficiaram 1,5 milhão de pessoas, conforme os dados oficiais da Secretaria de Segurança, se as favelas Cariocas têm 1.443 mil habitantes? Também não fica evidente a discrepância entre os números de 2014 e 2015 citados anteriormente: apesar de identificar o mesmo número de UPPs instaladas, a Secretaria de Segurança apontava, em 2014, 196 comunidades beneficiadas, que reúnem cerca de 600 mil habitantes, enquanto que em 2015 teriam sido retomados 264 territórios, beneficiando 1,5 milhão de pessoas. Registre-se que em 2015 nenhuma nova UPP foi instalada.

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública em cooperação com o Laboratório de Análise da Violência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (LAV-UERJ), em trabalho de pesquisa realizado em 2012²¹⁵, indica que a escolha da maioria das UPPs privilegiou localidades com maior IDH e alvo de visitas turísticas e não aquelas com altos índices de criminalidade.

Em trabalho publicado na Revista Fórum, de 12 de fevereiro de 2014²¹⁶, revela-se o verdadeiro mapa da ocupação de nossas favelas, conforme se segue:

²¹⁵ “Os Donos do Morro”: Uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro” <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/RelatUPP.pdf>

²¹⁶ <http://www.revistaforum.com.br/2014/02/12/upp-os-cinco-motivos-que-levaram-a-falencia-o-maior-projeto-do-governo-cabral/>

Segundo dados do Nupevi (Núcleo de Pesquisa das Violências), citados pelo pesquisador Marcos Barreira no livro “Até o último homem”, as UPPs estão presentes em menos de 3% das mais de mil favelas do Rio, enquanto as milícias dominam 41,5% e o tráfico, 56%.

Esta Corte, ao analisar as Contas de Gestão de 2014, já apontava na mesma direção, como se verifica abaixo:

- 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 projeto. Uma das razões para tal situação pode ser o fato de que a gratificação aos policiais das UPPs é paga pela prefeitura da cidade. 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;

Vê-se, claramente, como a zona Sul e a região Portuária são privilegiadas, em detrimento da zona Oeste e da Baixada Fluminense.

A única UPP da Baixada Fluminense foi inaugurada no Complexo da Mangueirinha, em Duque de Caxias.

As zonas com os maiores índices de homicídios estão completamente esquecidas, dando azo a ilações de que a escolha das localidades onde foram implantadas as UPPs não foi pautada pelo combate à criminalidade, mas sim pela lógica do mercado econômico/imobiliário e, ainda, pelo calendário dos grandes eventos realizados na Cidade do Rio de Janeiro, conduzindo a uma conclusão inevitável: menos homicídios foram evitados do que se poderia, dispensando os mesmos recursos.

Ao analisar os gráficos elaborados pelo ISP – RJ²¹⁷, com dados da Polícia Civil, fica claro que a Baixada Fluminense é a região historicamente com o maior número de vítimas de letalidade violenta por cem mil habitantes no Estado. Note-se que em 2015 houve uma queda acentuada na taxa, interrompendo uma escalada de alta nos anos anteriores.

O crime de Homicídio representa ao menos 80% (oitenta por cento) das vítimas de letalidade violenta no Estado. As curvas dos dois gráficos são muito próximas e apresentam as mesmas variações ao longo do tempo.

²¹⁷http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/SegPublicaemnumeros.pdf, acesso em 02/05/2016.

Figura 107 - Série Anual de Letalidade Violenta por Região do Estado – 2003 a 2015

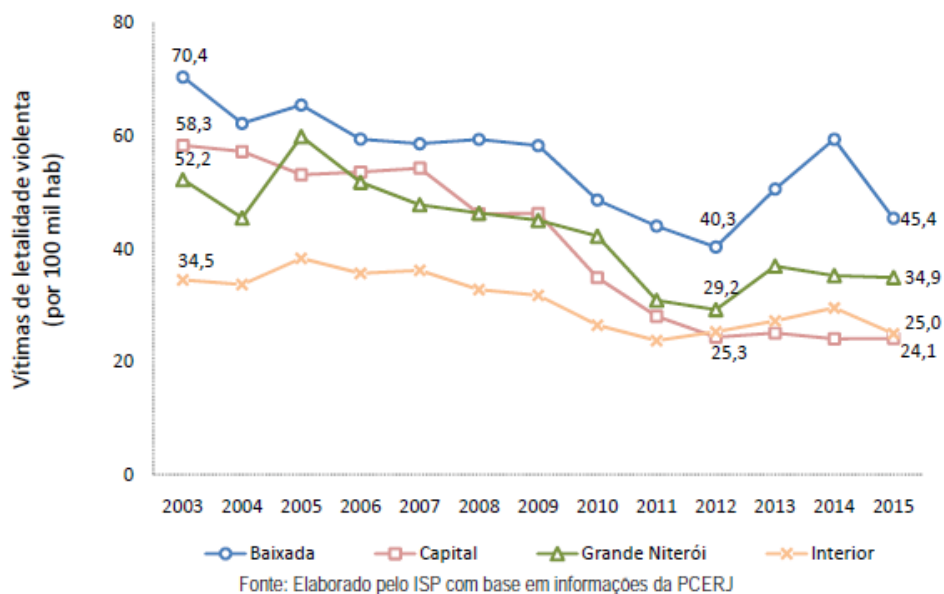
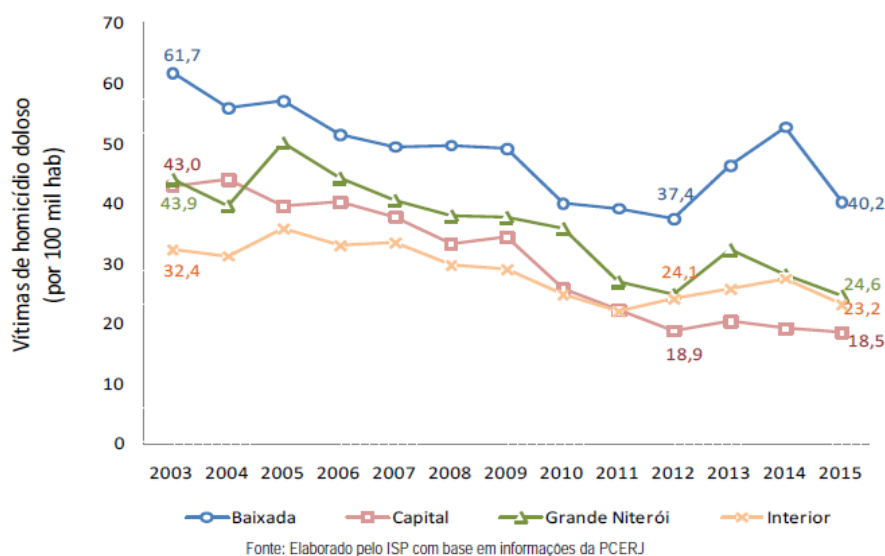


Figura 108 - Série Anual de Letalidade de Homicídio Doloso por Região do Estado – 2003 a 2015



Abaixo são reproduzidos dois mapas²¹⁸ onde é possível se ter uma visão espacial, mediante a observação das Áreas Integradas de Segurança Pública, evidenciando uma maior ou menor variação no número absoluto de vítimas de letalidade violenta nos últimos três anos, ou seja, entre 2012 e 2015. Quanto mais escuro for o tom de vermelho, maior a

²¹⁸ http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/SegPublicaemnumeros.pdf, acesso em 02/04/2016.

variação positiva do número de vítimas. No Mapa 1 estão as AISP do Estado, menos a Capital. No Mapa 2 são apresentadas as AISP da Capital.

Verifica-se que as AISP 24 (Municípios de Queimados, Seropédica, Itaguaí, Japeri e Paracambi) e 12 (Niterói e Maricá), na Região Metropolitana, e a AISP 18 (Jacarepaguá) na Capital foram as que registraram o maior aumento no número absoluto de vítimas de letalidade violenta.

Figura 109 – Variação de Letalidade Violenta (2015-2012) por AISP do ERJ (exclusive capital)

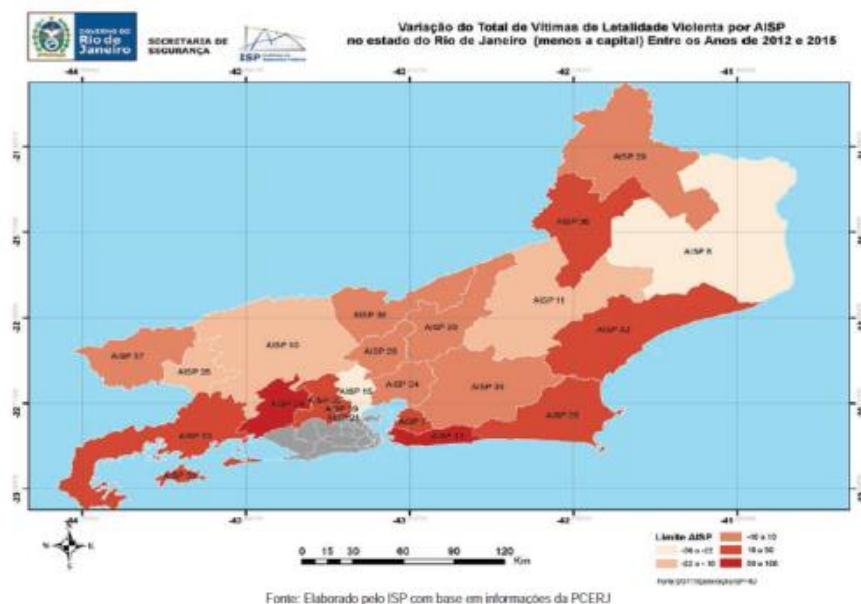
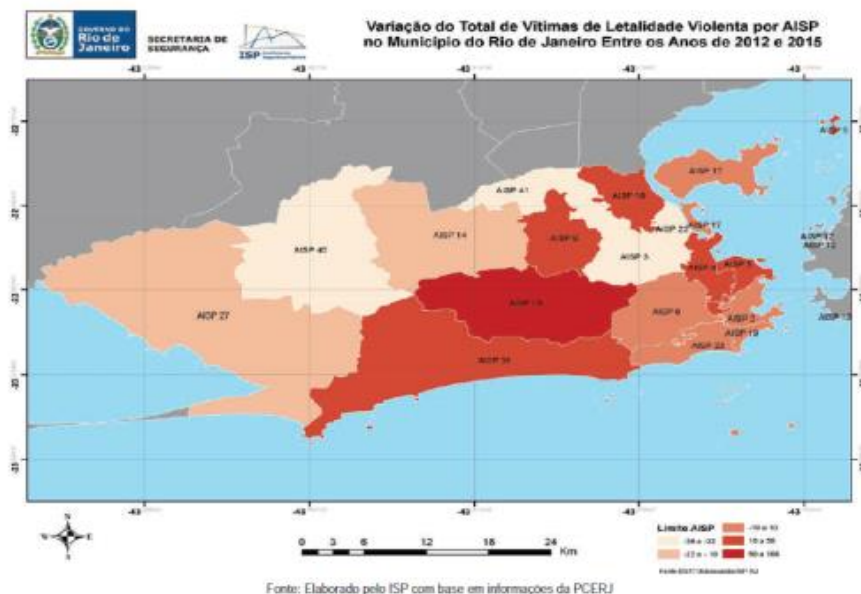


Figura 110 – Variação de Letalidade Violenta (2015-2012) por AISP –Município do Rio de Janeiro



Esta reduzida capacidade de cobertura provocou, não obstante, um aumento considerável do efetivo policial do Estado do Rio de Janeiro, alcançando cerca de 50 mil policiais.

Baseado numa imensa quantidade de recursos humanos, o projeto tem que ser seletivo diante de seu elevado custo, sendo difícil imaginar que se sustente no longo prazo.

Tal situação ainda se agrava em vista da atual crise financeira enfrentada pelo Estado do Rio de Janeiro. Em matéria publicada no sitio eletrônico UOL notícias, com conteúdo do Estadão, de 21/03/2016²¹⁹, o próprio Secretário de Segurança do Estado traça um panorama sombrio:

Rio - A 137 dias do início da Olimpíada, a Secretaria de Segurança do Estado do Rio anunciou nesta segunda, 21, que, devido à crise financeira, teve que cortar cerca de R\$ 2 bilhões do orçamento para 2016. Quando lançado, no ano passado, o orçamento estadual previa R\$ 11,6 bilhões. Em fevereiro, foi anunciado um primeiro corte de 32% nesse valor, que caiu para R\$ 7,88 bilhões.

Segundo o secretário José Mariano Beltrame, que participou de audiência pública sobre segurança na Assembleia Legislativa, cerca de 130 pessoas já foram demitidas e a instalação da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) do complexo de favelas da Maré, na zona norte, foi adiada. Desde abril de 2015 a pasta preparava a instalação da UPP, que não tem mais data para ser implementada. O corte também causou a redução de viaturas e de "pequenos contratos de manutenção", segundo Beltrame. "Fiz a lição de casa, mas não gostei do corte, porque sempre trabalhei enxuto", afirmou.

Segundo o secretário, praticamente todo o dinheiro disponível está comprometido com o pagamento de salários e do custeio da máquina burocrática. Outro problema é que a verba está sendo liberada em parcelas, que variam conforme a arrecadação. "Não temos autonomia financeira, o orçamento é liberado de acordo com as receitas. Estamos recebendo de maneira picada. Pego R\$ 2 milhões ou R\$ 3 milhões para planejar dois ou três meses. Qualquer administrador sabe que, sem planejamento, as coisas não avançam. Para mim, o mais importante e mais crítico é a impossibilidade de planejar."

A falta de dinheiro impede a instalação da UPP da Maré, disse Beltrame. "A UPP da Maré não será feita. Sem dúvida é delicado e temos de ficar muito atentos, mas confio nas instituições policiais", declarou.

O complexo de 15 favelas, onde atuam facções criminosas e milícias, fica em região estratégica - especialmente às vésperas da Olimpíada - devido à proximidade com duas vias expressas, a Avenida Brasil e a Linha Vermelha, principal acesso ao Aeroporto

²¹⁹ <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2016/03/21/rio-corta-r-2-bi-na-seguranca-e-adia-upp.htm>, acesso em 29/04/2016.

Internacional Tom Jobim. A região permaneceu de março de 2014 a abril de 2015 ocupada por cerca de 3.300 agentes de forças federais de segurança. Desde o ano passado o governo estadual ensaia a instalação da UPP. Sem ela, a área continuará policiada pela Polícia Militar (PM), que não divulga o efetivo disponível. Os policiais que comporiam a UPP da Maré deverão ser distribuídos entre as 38 unidades em funcionamento. "Vamos usar este efetivo (que integraria a UPP da Maré) para consolidar vitórias que já temos historicamente", afirmou o secretário.

Para manter as UPPs, Beltrame conta também com verbas recebidas do Fundo Especial da Assembleia Legislativa. "Se há um futuro para as UPPs é graças a esta Casa, e mais uma vez agradeço. A UPP vai avançar, não no sentido de fazer em outras áreas, mas de buscar consolidar, fazendo licitações e compras de equipamentos", disse ele, que citou a reforma das bases de unidades já instaladas. Outros projetos da secretaria, como o Programa Estadual de Integração na Segurança e o Regime Adicional de Serviço da PM, estão praticamente paralisados em função da queda de arrecadação do Estado.

Para suprir a falta de policiais, o secretário tenta o reingresso dos cerca de 2.300 agentes das polícias Civil e Militar cedidos a outros órgãos. "Esses órgãos poderiam nos devolver temporariamente esse efetivo durante o período de crise, a Olimpíada e as eleições que se avizinham, porque teremos de ajudar também Justiça Eleitoral", afirmou.

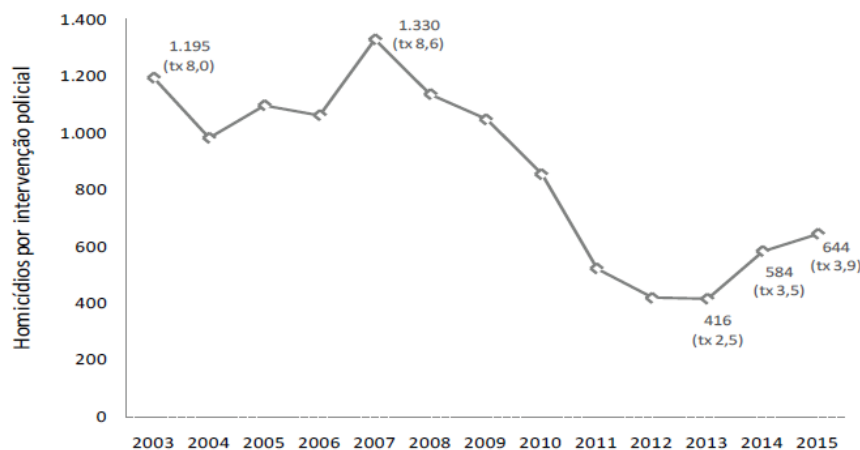
Beltrame disse ter solicitado ao Ministério da Justiça que o efetivo da Força Nacional, presente no Rio em agosto e setembro para reforçar a segurança durante a Olimpíada e a Paralimpíada, permaneça no Estado até a eleição de outubro, mas não foi atendido - o Ministério teria alegado falta de recursos.

Mesmo com a UPP, conflitos violentos entre policiais e criminosos que voltam a ocorrer indicam que, velhas práticas criminosas parecem ainda ocorrer por parte de policiais para quem a "guerra" é instrumento adequado e necessário, no estabelecimento da ordem social.

Os três gráficos²²⁰ que se seguem demonstram a variação dos homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial. Nota-se que seu ápice foi em 2007, antes, portanto, da instalação da primeira UPP, com queda acentuada de 70% até 2013, voltando a subir em 2014 e 2015.

²²⁰ http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/SegPublicaemnumeros.pdf, acesso em 02/05/2016.

Figura 111 - Série Anual de Homicídio Decorrente de Oposição à Intervenção Policial – 2003 a 2015

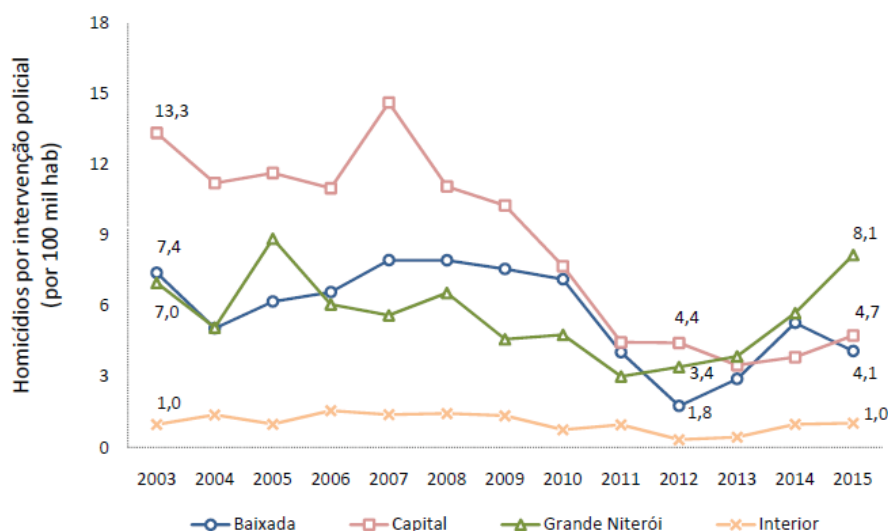


Fonte: Elaborado pelo ISP com base em informações da PCERJ

* Entre parênteses, taxa por 100 mil habitantes

No gráfico seguinte, evidencia-se, a partir de 2007, uma queda na taxa de homicídios decorrente de oposição à intervenção policial no Estado, em praticamente todas as áreas, com uma alta recente, em especial na região da Grande Niterói (Niterói, São Gonçalo e Maricá).

Figura 112 - Série Anual de Homicídio Decorrente de Oposição à Intervenção Policial por Região do Estado – 2003 a 2015

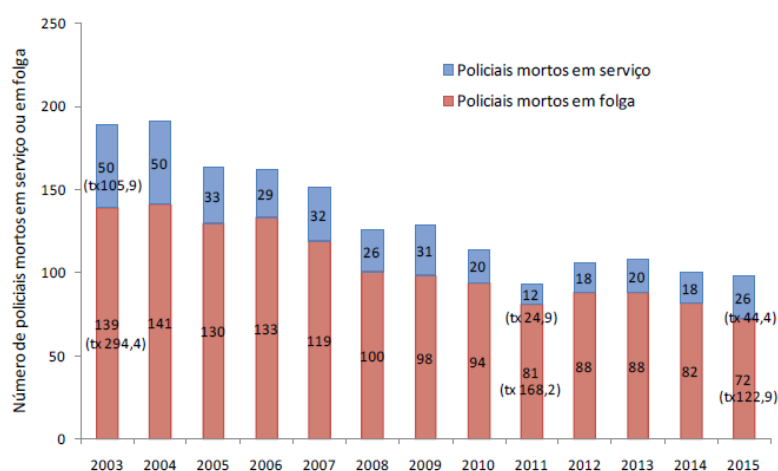


Fonte: Elaborado pelo ISP com base em informações da PCERJ

A seguir apresenta-se o número de policiais militares e civis, na ativa, seja em serviço ou de folga, mortos no Estado, por qualquer causa considerada não natural.

Observa-se a maior ocorrência de mortes em policiais que estão de folga e que entre 2011 e 2015 a taxa de policiais mortos em serviço teve aumento de 76% (setenta e seis por cento).

Figura 113 – Demonstrativo de Número de Policiais Civis e Militares Mortos em Atividade e em Folga



Fonte: Elaborado pelo ISP com base em informações da PCERJ
* Entre parênteses, taxa por 100 mil policiais

Em tese, os princípios de polícia de proximidade, resumidos como uma “parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública”, daria a tônica das atividades.

Releva notar que os serviços são normalmente executados por jovens soldados, geralmente vindos direto do curso de formação, ou seja, policiais recém formados.

De acordo com pesquisa do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CeSec: 2012)²²¹, sobre as experiências e percepções dos policiais de UPP, cerca de metade dos policiais não se sente preparada para o trabalho; 60% dos entrevistados em 2012 declararam preferir outras unidades ou modalidades de serviços da PM, fora das UPPs.; apenas 33,2% estão parcial ou totalmente identificados com o projeto; 74,5% das atividades realizadas com maior frequência pelos policiais representam abordar e revistar suspeitos; a

²²¹ http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/files_mf/boletim14serpoliciaideupp.pdf

maioria desses policiais considera importante continuar portando fuzil (92%) - atividade e arma que, em tese, não combinam com policiamento comunitário. Eles se dividem na percepção que têm dos habitantes das comunidades em relação ao trabalho feito pela UPP - 46% acham que a maioria dos moradores tem sentimentos negativos (como medo, desconfiança ou raiva) e 44% consideram que a população local tem sentimentos positivos (simpatia, admiração, aceitação), enquanto que 10,3% acham que a indiferença é o sentimento predominante.

Especificamente em relação a falta de capacitação, o estudo salienta:

(...) que esse sentimento tem nexos com a percepção dos tipos de ocorrências mais comuns nas unidades (conflitos interpessoais, desacatos) e com a avaliação negativa das disciplinas ou dos conteúdos que seriam mais importantes para capacitá-los a lidar com essas situações. Isso sinaliza uma grande defasagem entre as demandas técnico-cognitivas do novo modelo de policiamento e o paradigma tradicional de polícia que continua sendo enfatizado na formação dos policiais militares. A criação de currículo específico para o policiamento de proximidade poderia, assim, ter um impacto positivo, seja nos graus de adesão dos agentes ao projeto, seja na qualidade das suas relações com as comunidades.

E, na medida em que esse currículo fosse incorporado à formação de todos os policiais militares, o impacto poderia estender-se a outros setores da tropa, não apenas às UPPs.

Depreende-se, portanto, que a formação policial militar ainda se baseia em modelos eminentemente militares e não está direcionada para a capacitação de um policial no sentido moderno, segundo os objetivos do Projeto de Pacificação, com ênfase na mediação de conflitos, promovendo-se uma desejável mudança de antigos padrões.

Da mesma forma, é importante investir em tecnologias digitais para dar suporte a pacificação, atualmente baseado, quase exclusivamente, numa imensa quantidade de recursos humanos, não necessariamente qualificados para as funções que se propõem. Tecnologias de prevenção social e de segurança que permitam racionalizar recursos; de informações para a coleta, sistematização e análise dos dados sobre a atividade preventiva que permitam planejamentos eficazes, são, portanto, necessidades prementes.

É fato que a diminuição dos tiroteios e da força armada do tráfico trouxe alívio e uma sensação de segurança nas comunidades. Mas ao mesmo tempo, a promessa até agora não cumprida de melhoria dos serviços de caráter social oferecidos pelo Estado, como

saneamento básico, escolas, posto de saúde etc, além da truculência da ação policial, faz eco com as críticas direcionadas à política de Pacificação.

É necessário intensificar programas de melhoramentos de favelas, com o intuito de implantar todos os serviços de infraestrutura sanitária, sistemas de circulação, equipamentos sociais, educacionais, de lazer e de esportes. Além dessa completa urbanização, fomentar e executar diversos projetos de desenvolvimento social.

Fundamental para o sucesso de qualquer programa é a construção de indicadores, para garantir seu bom gerenciamento através de um monitoramento constante e eficaz. A importância de um sistema de coleta de dados oficiais por parte das autoridades é de fundamental importância. Essas informações possibilitariam que as reais consequências da criação das UPPs, para a população que vive sob a sua influência, fossem mensuradas. A partir daí poderiam ser propostas melhorias e adaptações ao modelo.

O estudo "Rio de Janeiro: a Segurança Pública em números. Evolução dos principais indicadores de criminalidade e atividade policial no Estado do Rio de Janeiro – 2003 a 2015"²²², do ISP – RJ, em suas conclusões, contribui para entender os grandes desafios e, principalmente, a necessidade de ajustes e transformações nas políticas de Segurança Pública no Estado, em atenção aos anseios dos cidadãos do Estado, *in verbis*:

Depois de dois anos de uma piora geral nos indicadores de segurança pública no estado do Rio de Janeiro, 2015 marca uma interrupção dessa tendência naqueles que provavelmente sejam os dois principais indicadores de criminalidade divulgados pelo Instituto de Segurança Pública: letalidade violenta e roubo de rua.

Ainda assim, a taxa de letalidade violenta no estado permanece em patamares muito acima do desejável. Para que volte a apresentar tendência acentuada de queda observada entre 2008 e 2012, após a implantação pela Secretaria de Estado de Segurança do programa de Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) e do Sistema Integrado de Metas (SIM), parece ser fundamental voltar os olhos e as ações para a Baixada Fluminense, região onde estão as mais altas taxas de letalidade do estado, mesmo após a queda observada em 2015. Também chama a atenção e deve ser alvo de preocupação das autoridades governamentais o aumento ocorrido no ano passado na taxa de homicídio decorrente de oposição à intervenção policial – um dos títulos que compõem o indicador letalidade violenta – ainda que ela tenha ficado em patamares muito abaixo daqueles registrados na primeira metade da década passada. Assim como o número de policiais mortos: a quantidade de vitimados em serviço – ainda que também

²²² http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/SegPublicaemnumeros.pdf, acesso em 02/05/2016.

esteja abaixo do que era observado no início dos anos 2000, e siga sendo menor do que a quantidade de vitimados em folga – cresceu de forma significativa nos últimos anos.

No que diz respeito ao roubo de rua – indicador com grande influência na sensação de segurança da população – a redução da taxa observada ano passado em relação a 2014 é importante por reverter uma tendência de alta que parecia se estabelecer desde 2013. Mas a taxa de 2015 ainda se encontra entre as cinco mais elevadas dos últimos 13 anos, o que deve ser motivo de atenção especial das forças de Segurança e das autoridades públicas do estado.

O indicador de roubo de carga, por sua vez, teve em 2015 o ano com o maior número de ocorrências dos últimos 23 anos. Dado que demanda especial atenção, ainda mais por se tratar de uma atividade com grande potencial de impacto na atividade econômica do estado.

Observando os dados de 2015 dentro de um contexto mais geral de séries históricas dos principais indicadores de criminalidade e atividade policial do Rio de Janeiro, percebemos o grande desafio que está colocado para os gestores das políticas de Segurança Pública no estado.

É preciso entender, contudo, que a UPP sozinha não resolverá os complexos problemas da segurança pública, uma vez que tem o foco exclusivo na ocupação policial das favelas, com a crença de que apenas reintegrá-la ao restante da cidade formal interromperá a espiral de violência que parece advir a partir do domínio de seu território pela criminalidade, ofuscando as demais questões fundamentais atinentes à segurança pública.

Acreditar nisso é insistir numa visão simplista da segurança pública que a reduz a um problema eminentemente policial, deixando fora do foco de seus problemas, outras questões a ela relacionadas, como, inclusive, o próprio sistema de justiça criminal ou que extrapolem ao limite territorial estadual. Armas e drogas, por exemplo, necessitam de investigação específica que não se restringe à competência da polícia militar.

A criação das UPPs sinaliza um projeto vinculado eminentemente à cidade, para fortalecer e ampliar a imagem do Rio de Janeiro como um centro internacional de turismo, de negócios e de comércio. Partindo dessa premissa, estabelecer padrões de segurança em certas áreas é fundamental. Assim, localidades distantes desse objetivo continuarão sendo abandonadas ou com oferta de serviços públicos insuficiente, como é o caso de parte da Zona Oeste da cidade e da Baixada Fluminense, praticamente irrelevantes para esse projeto, pois concentram em sua grande maioria uma população de baixos níveis de educação e renda, além de altos índices de violência urbana.

Não se sabe exatamente quanto custam as UPPs para o Estado, impossibilitando uma análise de custo versus benefícios. Mas, considerando a exigência de uma quantidade imensa de recursos humanos, necessárias à manutenção e ampliação do Projeto, parece-me evidente ser impossível a instalação de UPPs em todas as favelas do Estado, com seus quase 2 milhões de habitantes, uma vez que até agora estima-se a ocupação de apenas 3% (três por cento) das mais de 1.000 existentes, ao contrário do que sugere, muitas vezes o discurso oficial do Governo do Estado.

É preciso se indagar, portanto, qual seria a política de segurança pública que atendesse a todo o cidadão fluminense?

De acordo com o relatório oriundo desta Egrégia Corte de Contas, o Estado do Rio de Janeiro, unidade da federação com um montante de produto interno bruto estimado, tendo em vista dados de 2013, fornecidos pelo IBGE, em R\$ 626.320.000.000,00, gastou, no que concerne a área de Segurança Pública, R\$ 8.627.506.653,00, quantia equivalente a aproximadamente 1,4% do valor supracitado.

Os dados da Função "Segurança Pública", no Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2015, repita-se, obtiveram uma discreta melhora no que tange aos homicídios. Em 2014, foram registrados 4.942 homicídios dolosos. Em 2015, este número caiu aproximadamente 15%, com exatos 4.200 homicídios registrados. O patamar observado, ainda é considerado extremamente alto segundo dados das Nações Unidas, aproximando-se da média de 30 mortes por 100 mil habitantes, isso se considerados não apenas os homicídios dolosos, mas todas as 5.010 mortes computadas nos crimes classificados como de "letalidade violenta".

Segundo consta o relatório, 83% do valor gasto na Segurança Pública é com pessoal. Outros gastos em TI, delegacias e prisões também foram avaliados no relatório. A máquina burocrática da segurança, misturada com uma visão demasiada estatista da gestão pública, o que se nota com o aumento de gastos do Estado na área com a crença de que tal medida melhora os resultados, não trouxe incremento significativo da situação da segurança no Rio de Janeiro. Quanto o Estado do Rio gasta comparado a Países? Como gerir de maneira eficaz a segurança pública de modo a melhorar efetivamente os índices, racionalizar os seus gastos e o seu planejamento? Existem alternativas? É isso que esta análise procurará buscar.

A questão dos gastos. O Estado do Rio de Janeiro e os países do mundo.

Como já citado acima, o ERJ gastou o montante de R\$ 8.627.506.653,00, na área de Segurança Pública. Para que a análise deste presente tópico seja melhor compreendida, o Estado gastou, de acordo com a taxa de câmbio de 30 de junho de 2015 (3,10), US\$ 2.783.066.662,26 (dois bilhões, setecentos e oitenta e três milhões, sessenta e seis mil, seiscentos e sessenta e dois dólares e vinte e seis centavos).

Em um prisma regional, o Produto Interno Bruto do ERJ, é de mais de R\$ 626 bilhões, como podemos analisar no quadro abaixo. O ERJ é o segundo Estado mais rico da federação, localizado entre Minas Gerais, na terceira posição, e São Paulo na primeira posição com um PIB de mais de R\$ 1 trilhão e setecentos milhões.

Quadro 328 - Comparação do PIB do ERJ com os Estados de MG e SP

Posição		Unidade federativa	PIB em R\$ mil (2013)
Em 2013	Comparada a 2012		
1	— (0)	 São Paulo	▲ 1.708.221.000
2	— (0)	 Rio de Janeiro	▲ 626.320.000
3	— (0)	 Minas Gerais	▲ 486.955.000

Quando se ingressa com essa análise na esfera global, repara-se que os Estados Nacionais, ao invés de utilizarem a nomenclatura “segurança pública”, tal como utilizam as subdivisões nacionais do Brasil, utilizam o jargão “defesa nacional”, que, importante frisar, equivale a “segurança pública” e representa toda a soma gasta no País em armamentos, forças militares e forças de manutenção da ordem pública em geral.

De acordo com dados de 2015 do Instituto Internacional para Estudos Estratégicos, o Brasil gastou no ano US\$ 24,2 bilhões no que concerne a área “defesa nacional”, ou seja, 1.3% do seu PIB total. O quadro abaixo destaca o Brasil como o único no conserto de nações latino-americanas a figurar no ranking dos 20 países que mais gastam em defesa, figurando logo abaixo da República da Coreia e da Austrália, como bem se observa abaixo.

Quadro 329 - Demonstrativo dos Gastos com Defesa Nacional do País em Relação aos 20 Países que mais aplicam em Defesa

List by the International Institute for Strategic Studies <i>World Military Balance 2016 (for 2015)</i>				
Rank	Country	Spending (\$ Bn.)	% of GDP	Per capita (\$)
	World total	1,563.0	2.1	216
1	 United States	597.5	3.3	1859
2	 China	145.8	1.2	106
3	 Saudi Arabia	81.8	12.9	2949
4	 United Kingdom	56.2	2.0	878
5	 Russia	51.6	4.1	362
6	 India	47.9	1.8	35
7	 France	46.8	1.9	702
8	 Japan	41.4	1.0	323
9	 Germany	36.6	1.1	454
10	 South Korea	33.4	2.4	681
11	 Brazil	24.2	1.3	119
12	 Australia	22.7	1.8	1000
13	 Italy	21.5	1.1	348
14	 Iraq	21.1	12.7	569
15	 Israel	18.5	6.2	2310
16	 Canada	14.0	0.9	399
17	 Algeria	10.8	6.2	274
18	 Spain	10.7	0.9	223
19	 Poland	10.3	2.1	267
20	 Taiwan	10.2	1.9	438
	Rest of World	260.5		

Assim sendo, dos US\$ 24 bilhões gastos pelo Brasil, US\$ 2,783 bilhões foram utilizados pela área de segurança do Estado do Rio de Janeiro. Dando uma ideia de quanto uma subdivisão nacional, aproximadamente do tamanho de Portugal, com uma população de aproximadamente 16 milhões de pessoas, gastou vultosas quantias de recursos em segurança, não obtendo resultados muito satisfatórios segundo consta o relatório concebido por esta mesma Corte de Controle. Pode-se afirmar que a excessiva concentração de gastos de segurança na figura do Estado é uma das causas dos resultados insatisfatórios demonstrados pelo decorrer das últimas duas décadas no ERJ. Resultando naquilo que o premio Nobel de economia, Frederich August von Hayek chamava de "Falhas de Estado", isto é, a crença de que o Estado pode administrar tudo sob um planejamento central, mas, por conta da visão limitada e da impossibilidade intrínseca dos seus planejadores centrais em discernirem todas as milhões de preferências, sentimentos, objetivos e realidades individuais, não tem capacidade de planejar satisfatoriamente o atendimento as demandas dos cidadãos.

Quadro 330 - Demonstrativo dos Gastos conforme acima

Em Bilhões (US\$)	
Brasil	Rio de Janeiro
24.2	2.7

Cita-se as UPP's como exemplos de uma política de planejamento central que poderia ser aperfeiçoado, de acordo com a visão de Hayek. Uma das evidências disto, é que os gastos em segurança do ERJ com pessoal, foram impulsionados graças, em grande parte, pelas Unidades Pacificadoras, havendo um aumento exponencial do número de servidores públicos na pasta de segurança. Mesmo com tudo isso, as UPP's, em que pese os elevados propósitos dos seus planejadores, conseguiram cobrir apenas 3% das comunidades carentes do Estado.

As alternativas. É possível uma nova gestão da segurança?

Tendo em vista a situação complexa da gestão de Segurança Pública no ERJ, com apenas uma melhora sensível nos índices de violência de 2014 para 2015. É necessário apresentar alternativas para a racionalização de gastos, e planejamento centralizado, sem que pretenda esta Corte de Contas se imiscuir na conveniência e oportunidade das políticas públicas, a cargo do Poder Executivo Estadual.

O Estado do Rio de Janeiro lançou, em janeiro de 2016, em parceria com a Fecomércio (Federação Comercial do Rio de Janeiro), um Programa que resulta em uma parceria público-privada que visa otimizar ações e racionalizar os gastos em paralelo a oferta de um serviço condizente com a cifra dispendida, racionalizando, desta forma, os gastos na pasta de "Segurança Pública". Vale citar a matéria jornalística de O GLOBO²²³, publicada no *site* do veículo de comunicação supracitado:

“RIO — O entorno da Lagoa Rodrigo de Freitas e do Parque do Flamengo e mais de 20 ruas do Méier contarão, a partir de 1º de dezembro, com um novo modelo de policiamento em parceria com a iniciativa privada. O sistema Fecomércio (Federação do Comércio do Estado do Rio) vai financiar, por dois anos, um projeto para reforçar o policiamento dessas regiões. Ao todo, 363 PMs da reserva e jovens que acabaram de deixar as Forças Armadas, após cumprir o serviço obrigatório, vão patrulhar as áreas a pé, de carro, bicicleta ou moto. O modelo é inspirado no programa Lapa Presente, que atualmente é bancado exclusivamente com recursos do governo do estado. Assim como no reduto boêmio do Rio, em lugar do uniforme tradicional, os PMs trabalharão com coletes do projeto e uma tarja para identificá-los. Além disso, os policiais usarão, preferencialmente, armas de baixa letalidade (spray de pimenta e pistola de choque), e as abordagens a suspeitos serão filmadas. As equipes também vão ser monitoradas por GPS.

A Fecomércio, que ficará responsável por pagar os salários e uniformes das equipes, investirá R\$ 44 milhões ao longo do projeto — R\$ 22 milhões por ano. Por sua vez, o governo do estado fornecerá armas e veículos. A parceria será formalizada na segunda-feira, num convênio que será assinado com o governo do estado no Hotel Copacabana Palace, durante o lançamento do Mapa do Comércio 2015, que reúne estatísticas sobre a atividade.”

O Programa foi implantado em dezembro de 2015. Desde então notou-se, de maneira efetiva, que o número de meliantes abordados aumentou, e que o modelo de policiamento ostensivo praticado em conjunto com a iniciativa privada aumentou de maneira significativa a sensação de segurança nos bairros abrangidos pelo programa. O que evidencia que a prevenção, feita através da presença maciça de agentes de segurança em locais estratégicos, surte um efeito inibidor de más condutas e absolutamente benéfico para os frequentadores dos locais, combatendo a criminalidade, aumentando a qualidade de vida e deixando os cidadãos mais seguros.

Tal modelo evidencia o que foi dito nos parágrafos anteriores e faço questão de frisar novamente: a administração pública moderna necessita de um Estado descentralizado, parceiro do setor privado e co-executor das políticas públicas junto com ele.

²²³ <http://oglobo.globo.com/rio/lagoa-aterro-meier-terao-policiais-pagos-pela-fecomercio-17868090>, acesso em 02/05/2016.

Dito isso, fica aqui a sugestão do aumento deste Programa para todo o Estado do Rio de Janeiro. Sairá mais barato, os recursos serão de fato otimizados e os resultados, como demonstrado anteriormente, serão positivos.

Por outro lado, no que se refere as UPP's, a olhos vistos não há recursos suficientes para a abrangência que se faz necessária para o sucesso do Programa, visto que está se gastando muito com o pessoal.

Faz-se necessário, que as forças de segurança do Rio de Janeiro sofram uma reforma administrativa de modo a reduzir o seu pessoal que cuida de afazeres burocráticos. A Segurança Pública precisa passar por um processo de desburocratização administrativa visando a redução de custos, a simplificação de processos, a correta alocação dos recursos públicos e a melhoria na execução das funções.

A parceria do Estado com empresas privadas de segurança, também pode ser cogitada, tendo dado bons resultados em diversos lugares do mundo onde foram aplicadas.

Outras áreas que se podem analisar são o "Sistema Penitenciário Estruturado" e o "Sistema de Investigação Criminal", ambos Programas da função "Segurança Pública". No sistema penitenciário, o ERJ gastou R\$ 331.368.124,00 e no sistema de investigação criminal, gastou R\$ 51.182.417,00. Ínfimos valores em comparação aos gastos totais em segurança pública conforme demonstrado no início deste tópico.

A privatização da rede de presídios se mostrou absolutamente benéfica nos países que foram aplicadas, como nos Estados Unidos durante o governo do Presidente Reagan nos anos 80. A privatização se deu principalmente para presídios responsáveis pelo encarceramento de indivíduos que cometem delitos considerados pequenos e médios. O governo americano achou, por questão estratégica, manter os presídios de segurança máxima nas mãos do Estado. Assim sendo, a América conseguiu diminuir drasticamente o seu gasto com o sistema penitenciário, descentralizando o sistema e deixando de gastar com armamento, salário e equipamentos para pessoal. Na conjuntura brasileira, o Estado do Rio de Janeiro poderia seguir o exemplo de Minas Gerais e apresentar um projeto piloto de presídio privado. Toda alternativa que aperfeiçoe a aplicação de recursos deve ser considerada bem-vinda e seus direcionamentos operacionais amplamente discutidos.

A adoção de tal solução contribuiria para solucionar ou ao menos minimizar a questão da superlotação crônica que atinge os presídios brasileiros e ainda, de sobra, dar melhor tratamento ao preso, mantendo-o em condições dignas, respeitando os seus direitos humanos assegurados pela lei. Algo que nenhum presídio estatal brasileiro consegue cumprir. Haja vista que nenhum deles consta como cadeias de padrão internacional. Nos presídios privados ainda há a questão do trabalho remunerado, onde o preso exerce funções de labor gerando valor e custeando parte das despesas do seu encarceramento.

Abro aqui um parêntese para trazer a colação, recentíssima matéria publicada no Portal G1²²⁴:

“Falta de segurança, comida de péssima qualidade, esgoto a céu aberto. Essas são as condições de trabalho relatadas por agentes penitenciários que trabalham nos presídios do estado, como mostrou o Bom Dia Rio desta terça-feira (3). A Secretaria de Administração Penitenciária (Seap) diz que, nesse ano, houve uma redução no orçamento da pasta.

Nas imagens feitas dentro do Complexo Penitenciário de Gericinó, em Bangu, onde ficam 25 unidades prisionais do estado, é possível ver a escuridão do local. Além da falta de iluminação, as ruas estão com esgoto a céu aberto.

Um outro vídeo, publicado na segunda-feira (2) na página da rádio CBN na internet, mostra que a sujeira chega até o presídio de Bangu 10.

Em outras imagens, agentes penitenciários registraram a qualidade dos alimentos servidos nas refeições. Muitos estão levando o próprio almoço para não precisar comer no local.

“A alimentação tem ficado muito precária e os colegas não têm se mantido com essa alimentação, tem que tirar do próprio bolso e, nesse momento de crise, sem reposição inflacionária, tem que tirar do próprio bolso. Por causa da baixa qualidade do alimento, o colega não consegue consumi-la”, disse Gutember de Oliveira, presidente do Sindicato dos Servidores Penitenciários do Rio de Janeiro.

A falta de estrutura no sistema penitenciário não é exclusividade do Complexo de Gericinó. No Distrito Penal Edgar Costa, em Niterói, na região Metropolitana do Rio, os problemas se repetem.

De acordo com o Sindicato dos Agentes Penitenciários, a alimentação é de má qualidade, faltam servidores para quantidade de presos e cada agente precisa cuidar de 68 detentos.

²²⁴ <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/05/imagens-mostram-falta-de-estrutura-no-sistema-penitenciario-do-rj.html>, acesso em 03/05/2016

Outros problemas também acontecem na Cadeia Pública Patrícia Acioli, em São Gonçalo, também na Região Metropolitana. Por lá, a principal preocupação dos agentes é a falta de segurança para trabalhar.

A Secretaria Estadual de Administração Penitenciária disse que está tomando as providências para resolver os problemas mostrados na reportagem”.

Obviamente, esta Corte compreende, que a Segurança Pública é Função essencialíssima do Estado. As alternativas aqui propostas estão colocadas apenas no tocante a parcerias, não propondo nunca, a privatização integral do setor visto que este está integrado com outras funções estatais essencialíssimas, como a guarda da aplicação da lei e o funcionamento da justiça como um todo.

Tais fatos serão objeto de Recomendação na conclusão deste Relatório.

Conclusão

O Estado do Rio de Janeiro não alcança resultados satisfatórios por conta de um modelo antiquado de gestão que se segue há mais de duas décadas.

Tendo em vista o que foi apresentado nesta breve exposição, fica claro que o Estado necessita rever a sua relação com os serviços de segurança, efetuando uma reforma administrativa de modo a reduzir custos e descentralizar funções.

Parcerias com a iniciativa privada se mostram essenciais para a melhora dos serviços prestados na manutenção da ordem, como se mostrou em escala bairrista no Rio de Janeiro Capital.

Os gastos públicos devem sempre ser contidos, alcançando assim a tão esperada redução de custos paralela a melhora dos serviços, sobretudo neste momento de crise por que passa o Estado.

A melhora dos serviços e o aumento da sensação de segurança estão intimamente ligados com as alternativas de gestão aqui propostas, devendo elas serem colocadas em discussão nestes tempos onde a administração pública dos países do mundo consolidam suas posições em direção a sua redução e a otimização de seus custos, respeitando o dinheiro dos pagadores de impostos e aplicando corretamente o dinheiro disponível. Assim, todos sairão ganhando.

Nesta esteira, ao fim do presente trabalho restará sugerida a realização de AUDITORIA GOVERNAMENTAL OPERACIONAL, sob a forma de INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA, com fulcro no § 1º, alínea "c" c/c o § 2º, item II, do artigo 49 do Regimento Interno desta Corte de Contas, para que, através de auditoria a ser realizada com o escopo de avaliar o desempenho das Unidades de Polícia Pacificadora - UPP, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, observando-se ainda, as considerações formuladas neste tópico, pautadas pelas seguintes questões de investigação, a saber:

1- verificar quais as dificuldades enfrentadas pela esfera policial na consecução de suas atividades, em especial em relação à adequação de sua estrutura física e humana, inclusive equipamentos e materiais, quantitativo de pessoal alocado, necessários ao atingimento de seus objetivos, nos termos do Decreto nº 45.186/2015, que regulamenta o Programa de Polícia Pacificadora no Estado do Rio de Janeiro;

2- verificar quais seriam as oportunidades de aperfeiçoamento no que se refere às atividades da prevenção da violência;

3- verificar se as UPP's estão preparadas para orientar e acolher as populações sob a sua área de influencia, identificando a necessidade de aprimorar a formação e capacitação dos profissionais de segurança envolvidos de acordo com a filosofia de uma polícia cidadã de proximidade;

4- verificar os custos médios necessários à implantação de uma Unidade de Polícia Pacificadora, a fim de se identificar a relação custo/benefícios do Programa;

5- verificar a qualidade dos indicadores de desempenho já identificados, destacando oportunidades de melhoria;

6- verificar a disponibilidade de dados e sistemas de informações, abordando sua confiabilidade e abrangência;

7- verificar os relatórios gerenciais existentes e as avaliações anteriormente efetuadas;

8- verificar se as UPP estabeleceram com a sociedade civil a cooperação necessária na construção compartilhada da segurança pública local.

IX.4. Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de Verão 2016 - RIO 2016

Os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, oficialmente denominados Jogos da XXXI Olimpíada, são eventos poliesportivos a serem realizados no Município do Rio de Janeiro, contando com mais de 10.500 (dez mil e quinhentos) atletas de toda a comunidade esportiva e 205 Comitês Olímpicos nacionais, durante o período compreendido entre 05 de agosto e 18 de setembro do corrente ano.

A escolha da Cidade do Rio de Janeiro ocorreu durante a 121ª Sessão do Comitê Olímpico Internacional, realizada na cidade de Copenhague, Dinamarca, no dia 02 de outubro de 2009.

Trata-se da primeira oportunidade, na história, conferida a uma cidade da América do Sul para sediar o evento, de modo que a sua importância afigura-se inegável.

Contudo, a sua idealização não se mostra simplória, sendo certo que, por exigir, em demasia, o aporte de recursos públicos, nações tidas como desenvolvidas acabam por mostrar desinteresse em sediar os Jogos Olímpicos.

É o caso de Estocolmo que, em recente pronunciamento, optou por não se candidatar à disputa para receber o evento.

Neste eito, reproduz-se notícia veiculada no dia 18/01/14 pelo sítio na internet da Revista Exame²²⁵:

SUÉCIA RECUSA JOGOS DE 2022 PARA NÃO USAR DINHEIRO PÚBLICO

São Paulo – Estocolmo, na Suécia, decidiu acabar de vez com a possibilidade de ser sede dos Jogos Olímpicos de Inverno de 2022.

²²⁵

<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/suecia-recusa-jogos-de-2022-para-nao-usar-dinheiro-publico>, acesso em 06/05/16.

Em votação entre os partidos políticos na semana passada, com apoio até do prefeito da cidade, os suecos optaram por não se candidatar à disputa para receber o evento.

Os argumentos? A cidade tem prioridades mais importantes, a conta para organizar os jogos seria alta demais e um eventual prejuízo teria de ser coberto com dinheiro público.

Para os partidos, aceitar os jogos seriam “especular com o dinheiro do contribuinte”. O primeiro-ministro Fredrik Reinfeldt também se mostrou contra.

"Não posso recomendar à Assembleia Municipal que dê prioridade à realização de um evento olímpico. Temos outras necessidades, como a construção de mais moradias", disse o prefeito Sten Nordin, em declarações publicadas pelo jornal Dagens Nyheter e reproduzidas pela BBC.

No jornal Dagens Nyheter, o secretário municipal de Meio Ambiente de Estocolmo, Per Ankersjö, escreveu um artigo defendendo a decisão.

“Os cidadãos que pagam impostos exigem de seus políticos mais do que previsões otimistas e boas intuições [sobre o orçamento]. Não é possível conciliar um projeto de sediar os Jogos Olímpicos com as prioridades de Estocolmo em termos de habitação, desenvolvimento e providência social”, disse.

A cidade tinha apresentado seu plano em novembro de 2013. Em fevereiro, a cidade russa de Sochi receberá os jogos desse ano. Os de 2018 serão em Pyeongchang, na Coreia do Sul.

Não se pode olvidar que os Jogos Olímpicos, em se tratando do maior evento esportivo do planeta, se adequadamente projetado e, logicamente, bem administrado, podem motivar o desenvolvimento da cidade sede.

Mas, se conduzidos de forma desordenada e sem o planejamento necessário, acabam por despejar sobre os entes políticos envolvidos a obrigação de assumir custos absurdamente altos, cujo curso natural seria a execução de programas públicos dotados de relevância social.

Neste sentido, passa-se ao exame, a luz dos critérios contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, do acerto dos projetos tendentes a organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, cuja execução ficara, a partir da segregação de responsabilidades decidida entre os entes envolvidos, a cargo do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

IX.4.1. Das Obrigações Contraídas pelo Governo do Estado

Os compromissos assumidos pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro decorrem da sua integração ao consórcio público interfederativo denominado Autoridade Pública Olímpica - APO, no qual, juntamente com o Governo Federal e do Município do Rio de Janeiro, objetiva-se a coordenação das ações governamentais para o planejamento e a entrega das obras e dos serviços necessários à realização dos Jogos.

Além disso, a Autoridade Pública Olímpica - APO tem por função relacionar-se com o Comitê Rio 2016 e demais entidades nacionais e internacionais envolvidas na realização do evento.

A Autoridade Pública Olímpica - APO, criada por meio da Lei Federal nº 12.396/2011, e ratificada pelos Governo Estadual e Municipal através da Lei Estadual nº 5949/2011 e Lei Municipal nº 5260/2011, está no rol de garantias oferecidas pelo Brasil ao Comitê Olímpico Internacional - COI, através do Dossiê de Candidatura, documento onde, dentre outras coisas, encontram-se consolidadas a íntegra das obrigações assumidas pelas Entidades Governamentais.

Dentre as finalidades da Autoridade Pública Olímpica – APO, destacam-se o planejamento quanto ao uso da herança dos Jogos, mormente, através edição e condução do Plano de Políticas Públicas – Legado, bem como a elaboração e atualização da Matriz de Responsabilidades junto aos entes consorciados e ao Comitê Organizador Rio 2016, além do monitoramento das obras e serviços que compõem o conjunto de Projetos Olímpicos.

Figura 114 – Composição da Autoridade Pública Olímpica - APO

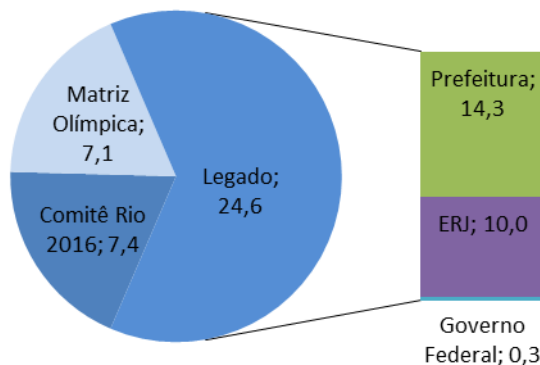
Sem prejuízo das prerrogativas conferidas à Autoridade Pública Olímpica – APO, os entes consorciados acabaram por criar organismos próprios, cujo fim precípuo é, no âmbito de suas respectivas estruturas, a coordenação, discussão e a propositura de soluções técnicas relacionadas às atividades preparatórias dos Jogos, estando os referidos encargos, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, sob competência do Escritório de Gerenciamento de Projetos - EGP-RIO.

No plano executivo, a responsabilidade dos Projetos Olímpicos fora segregada entre os entes consorciados e a esfera privada, estando os custos atuais, segundo informações obtidas junto aos sítios da internet www.rio2016.com e www.apo.gov.br, estimados em R\$39,07 bilhões, distribuídos da seguinte forma:

Quadro 331 - Orçamento Jogos Rio 2016

Orçamento 2016	RIO	Investimentos do Comitê Rio 2016 para organização e realização dos Jogos	R\$7,4 bilhões (valores de abril/2016). 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\$10,0 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\$7,1 bilhões (valores de janeiro/2016), sendo deste montante, R\$ 4,24 bilhões (60%) provenientes do setor privado, e o restante, R\$ 2,82 bilhões (40%) do setor público.

Fonte: <http://www.rio2016.com/transparencia/orcamento> e www.apo.gov.br. Acesso em 13.04.16.

Figura 115 - 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\$39,07 bilhões previstos até o momento para gastos com os Jogos Rio 2016, R\$27,42 bilhões (70,19%) são provenientes de recursos públicos e R\$11,65 bilhões (29,81%) da iniciativa privada.

Os compromissos assumidos pelos entes públicos foram idealizados em 02 (dois) documentos, quais sejam, a Matriz de Responsabilidades e o Plano de Políticas Públicas – Legado, os quais, destarte, foram elaborados coletivamente entre os Governos Federal, Estadual, Municipal, além do Comitê Organizador dos Jogos, seguindo abaixo as características de cada um.

IX.4.2. Matriz de Responsabilidades

O documento intitulado Matriz de Responsabilidades engloba os compromissos assumidos pelos entes governamentais associados exclusivamente à organização e realização dos Jogos. A Matriz relaciona projetos e responsabilidades pela execução da obra e aporte de recursos. Trata-se de documento dinâmico, com permanente acompanhamento e atualização.

Na Matriz de Responsabilidades, tem-se o resultado do agrupamento de projetos por regiões que concentram as principais instalações esportivas e não esportivas (Barra, Deodoro, Maracanã e Copacabana) com a definição das responsabilidades pelos recursos e pela execução, dos níveis de maturidade, dos valores totais e dos prazos de início e

conclusão das obras, serviços, investimentos, incentivos ou financiamentos públicos associados exclusivamente à realização dos Jogos.

As atualizações são consolidadas e publicadas a cada seis meses, devendo os entes envolvidos indicar interlocutores oficiais para comporem a comissão responsável pela propositura de revisões e atualizações.

Os prazos e valores das obras e serviços são divulgados à medida que atingirem o nível de maturidade 03, já que, é nessa fase, que a licitação é publicada.

Nos casos de utilização do Regime Diferenciado de Contratação - RDC (Lei Federal n.º 12.462/2011), quando a licitação se der sob orçamento sigiloso, o custo da contratação só poderá ser divulgado após a licitação finalizada, o que, neste caso, corresponde ao nível de maturidade nº 04.

Para melhor entendimento, segue a abaixo, levando-se a efeito os estágios de cada um dos projetos, a representatividade dos níveis de maturidade:

- a) Nível 1 – Projeto conceitual em elaboração baseado nos compromissos de candidatura
- b) Nível 2 – Anteprojeto ou projeto básico / termo de referência em elaboração
- c) Nível 3 - Edital de licitação publicado (para projetos de governo) ou Pedido de proposta publicado (privado), contendo escopo, custo e cronograma
- d) Nível 4 – Contrato assinado
- e) Nível 5 – Obra concluída ou serviço disponível
- f) Nível 6 – Projeto entregue (status “Pronto para operação” concedido)

A publicação da Matriz de Responsabilidades foi feita em janeiro de 2014 com a 1ª atualização publicada em 28/07/14, a 2ª atualização publicada em 28/01/15, a 3ª atualização publicada em 21/08/15 e a 4ª atualização, por fim, publicada em 29/01/16.

Nesta mais recente atualização, 100% dos projetos previstos encontram-se em graus de maturação 3, 4 ou 5, logo com prazos e valores já definidos. Tais projetos somam R\$ 7,07 bilhões, dos quais 60% serão custeados por recursos privados e 40% por recursos públicos.

Dos projetos descritos na Matriz de Responsabilidades, ficara, a cargo do Governo do Estado do Rio de Janeiro, tão somente, a reforma do Estádio de Remo da Lagoa Rodrigo de Freitas.

O aludido projeto, segundo informações obtidas junto a última atualização da Matriz de Responsabilidades, encontra-se orçado em R\$ 7,6 milhões e seu estágio encontra-se, atualmente, classificado no nível de maturidade 04, ou seja, com contrato de execução já assinado.

Do inicialmente pensado para o projeto, a única intervenção concluída para os Jogos Olímpicos é a colocação de 99 estacas no fundo da Lagoa Rodrigo de Freitas, objetivando o suporte para a instalação das raias albano, torres de controle e câmeras de transmissão.

IX.4.3. Plano de Políticas Públicas - Legado

O Plano de Políticas Públicas – Legado é um conjunto de obras de infraestrutura nas áreas de mobilidade, meio ambiente, urbanização, educação e cultura, que estão em andamento e foram impulsionadas, na sua grande maioria, exclusivamente pelo fato de a Cidade do Rio de Janeiro sediar os Jogos Rio 2016.

Os projetos a cargo do Governo do Estado do Rio de Janeiro totalizam um número de 10 (dez), estando o seu investimento total estimado em R\$ 10 bilhões, dos quais, segundo atualização do Plano divulgada pela Autoridade Pública Olímpica em 24 de abril de 2015,

86%, ou seja, R\$ 8,6 bilhões, veem sendo financiados por recursos estaduais e R\$ 1,4 bilhão ou 14%, proveem de recursos privados.

O principal investimento do Estado no Plano de Políticas Públicas – Legado reside na melhoria e ampliação da rede metroviária. Além disso, os investimentos do Governo do Estado incluem a revitalização de estações do sistema ferroviário, bem como projetos de sustentabilidade voltados para a melhoria da qualidade das águas da Baía de Guanabara e para o Saneamento da Barra da Tijuca, Recreio e Jacarepaguá.

Por meio da denominada Linha 04 do Metro, pretende-se instaurar a ligação entre o bairro de Ipanema, na Zona Sul, à Barra da Tijuca, na Zona Oeste, estando a capacidade de transporte estimada em mais de 300 (trezentas mil) pessoas por dia, o que culminará na supressão de aproximadamente 2.000 (dois mil) veículos por hora/pico, segundo estimativas feitas pela Autoridade Pública Olímpica - APO.

No tocante aos trens, as intervenções se concentram na revitalização de estações de passageiros, mormente as situadas em São Cristóvão, Engenho de Dentro, Deodoro, Vila Militar, Magalhães Bastos e Ricardo de Albuquerque.

Em relação aos projetos de sustentabilidade, envidou o Governo do Estado esforços na recuperação do sistema hidrográfico onde ocorrerão as competições aquáticas. Nesta linha, destacam-se a Baía de Guanabara e as lagoas da região da Barra da Tijuca e Jacarepaguá, onde se localizam a maior parte das instalações para os Jogos de 2016, havendo, ainda, previsão para ações de saneamento na Barra da Tijuca, Recreio e Jacarepaguá.

IX.4.3.1. Da Ampliação da Malha Metroviária

Dentre os investimentos em infraestrutura priorizados pelo Governo do Estado, a partir da escolha do Rio de Janeiro como cidade sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, destacam-se as obras de ampliação de seu sistema Metroviário.

Sobre os referidos serviços, insta-se necessário fazer um breve histórico acerca de sua idealização.

Por meio do Contrato de Concessão datado de 21/12/1998, o Governo do Estado concedeu ao Consórcio Rio Barra S/A o direito de explorar os serviços de transporte metroviário de passageiros da linha 04.

Como condição para a exploração dos serviços, deveria o Consórcio contratado executar, nos moldes do disposto na cláusula segunda do ajuste, as obras de implementação da estrutura da linha 04 no prazo máximo de 60 (sessenta) meses.

Contudo, por questões que, destarte, não serão, ante a inadequação do instrumento de controle, neste momento abordadas, as aludidas obras, até o ano de 2010, não haviam sido iniciadas.

Somente com a escolha da Cidade do Rio de Janeiro para sediar os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 é que o Estado e o Consórcio concessionário, mais de 07 (sete) anos após o término do prazo inicialmente entabulado para a conclusão das obras permissivas à operação dos serviços, deram início aos serviços de engenharia alusivos a construção da linha 04.

Se por um lado as Olimpíadas Rio 2016 serviram como instrumento de materialização das obras da linha 04, ela, ao mesmo tempo, serve como indicativo do completo descompromisso do gestor público para com o planejamento dos serviços prestados pelo Estado.

Com previsão de entrega para o fim do ano de 2004, as obras da linha 04 do Metrô, até o ano de 2011, não haviam sido iniciadas.

Isso, indubitavelmente, denota o diminuto engajamento do Poder Público com a produtividade de seus atos de gestão, os quais, em busca da eficiência prescrita como

princípio pelo art. 37 da CRFB²²⁶, deveriam, de forma perene, pautar-se no planejamento de ações e controle de resultados.

A magnitude dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos acabou por exigir do Estado uma posição concreta acerca da condução das obras da linha 04 do Metro.

Ainda que intempestivamente, o projeto começa a se tornar realidade.

Seu trecho implicará na ligação dos bairros da Barra da Tijuca e Ipanema, com perspectiva de se transportar mais de 300 (trezentos mil) pessoas por dia.

O projeto inaugural prevê a construção 06 (seis) novas estações, totalizando, aproximadamente, 16 (dezesesseis) quilômetros de extensão, sendo esta dividida em dois segmentos: o primeiro abarcando o traçado compreendendo as estações do Jardim Oceânico até a da General Osório e, a segunda, com objetivo de expandir a Estação da General Osório, bem como a sua interligação com a linha 01.

Com a ampliação do Metrô, objetivou o Estado unir a Cidade do Rio de Janeiro, a partir da integração das Zonas Sul e Oeste, melhorando, deste modo, o deslocamento dos cidadãos que flutuam nas aludidas regiões.

O planejamento das obras indica o início das operações para julho de 2016, quando então será possível, segundo estimativas preliminares, ir da Barra da Tijuca a Ipanema em aproximadamente 13 (treze) minutos e, da Barra da Tijuca ao Centro, em aproximadamente 34 (trinta e quatro) minutos.

Sob o ponto de vista da pró-atividade, o projeto afigura-se icônico, posto representar a execução, de uma só vez, da mesma malha de metrô subterrâneo até então existente no Estado, sendo, portanto, o legado de maior relevância deixado pelo Jogos Olímpicos e Paraolímpicos à população da Cidade do Rio de Janeiro.

²²⁶ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
(...)

Como é cediço, o Rio de Janeiro conta com um dos trânsitos mais congestionados do mundo. Segundo ranking divulgado pela empresa holandesa de tecnologia de transportes Tom Tom²²⁷, a cidade detém, atualmente, o 4º pior trânsito dentre as cidades pesquisadas.

Nesta linha, a ampliação do sistema metroviário funciona como providência real de melhoria ao bem estar da população carioca, acompanhando, destarte, a tendência mundial de estímulo à utilização do transporte público.

O transporte coletivo de massa é tido por especialistas como a solução mais eficiente para a melhoria da mobilidade em grandes centros urbanos.

No Brasil como um todo, como habitualmente noticiado, é feito de forma precária e descompromissada.

Nesta esteira, para que a cultura do uso do transporte público possa ser absorvida por uma população notoriamente avessa a sua utilização, há de se priorizar a qualidade em sua prestação, sob pena de se fracassar na tentativa de desobstrução de vias a partir da supressão de veículos particulares.

Assim, para que os objetivos pretendidos pelo Governo sejam alcançados e, por conseguinte, que suas ações sejam, de fato, eficientes, perfaz-se necessário que este proceda, de maneira criteriosa, a fiscalização do serviço concedido, de modo a aferir-se se o transporte metroviário esta sendo realizado de forma adequada, conforme definição conferida pelo § 1º do art. 6º da Lei 8.987/95. *In verbis*:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. (...)

Trata-se de providência indispensável, de fácil execução e que não admitirá falhas

²²⁷ https://www.tomtom.com/pt_br/trafficindex/list

por parte do ente Governamental, ante a vinculação que lhe é imposta pelo art. 29, I, da mesma Lei 8.987/95. Veja:

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;

(...)

É o que se espera com implementação da linha 04 do Metrô: transporte de massa eficiente.

IX.4.3.1.1. Da Responsabilidade Financeira do Estado e do Consórcio

Estipulada em 45% quando da assinatura do Contrato de Concessão em 1998, a participação do Governo do Estado no custeio das Obras de ampliação do sistema metroviário da Cidade do Rio de Janeiro restou abruptamente alterada com a escolha do Rio de Janeiro como cidade sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

O quadro abaixo demonstra a modificação da responsabilidade financeira do Estado, ocorrida a partir da subscrição do Termo Aditivo 03 ao Contrato de Concessão de 21/12/1998:

Quadro 332 - Responsabilidade Financeira do ERJ e Consórcios

Valor total do Empreendimento (R\$)	Data Base	Participação do Estado		Participação do Consórcio (*)	
		R\$	%	R\$	%
880.079.295,18	Contrato - 1º dez 1998	R\$ 396.035.682,83	45,00	R\$ 484.043.612,35	55,00
8.790.882.320,27	T.A.3 - 1º dez 2011	7.633.398.819,27	86,33	1.157.483.501,00	13,17

Obs.: (*) Abrangendo a aquisição de material rodante, sistema de sinalização, telecomunicações, embarcados de bordo, gerenciamento e pré-operação

Nos termos do pactuado a cláusula 2ª, § 3º do Contrato de Concessão da Linha 04 do Metrô, estaria o Estado, inicialmente, obrigado a aportar nas obras a quantia de R\$ 392.091.923,26 (trezentos e noventa e dois milhões, noventa e um mil, novecentos e vinte e três reais e vinte e seis centavos) e a concessionária contratada, por sua vez, a investir a cifra de R\$ 336.787.371,92 (trezentos e trinta e seis milhões, setecentos e oitenta

e sete mil, trezentos e setenta e um reais e noventa e dois centavos), conforme se depreende da ilustração abaixo:

*§ 3º Do custo total mencionado no 2º desta cláusula, o ESTADO aportará R\$ 392.091.923,26 (trezentos e noventa e dois milhões, noventa e um mil, novecentos e vinte e três reais e vinte e seis centavos), e a CONCESSIONÁRIA R\$ 336.787.371,92 (trezentos e trinta e seis milhões, setecentos e oitenta e sete mil, trezentos e setenta e um reais e noventa e dois centavos), para a execução das obras, além de R\$ 151.200.000,00 (cento e cinquenta e um milhões, duzentos mil reais) a serem aportadas também pela CONCESSIONÁRIA, referentes à aquisição do material rodante, obedecido o **Valor do Fator de Economicidade (VFE)** integrante do **Valor da Oferta (VO)** do Leilão.*

Com a realização dos Jogos Rio 2016, viu-se a quebra da paridade outrora existente entre os investimentos previstos para ambos os contratantes, de modo que a obrigação financeira do Estado saltou dos iniciais R\$ 392.091.923,26 (trezentos e noventa e dois milhões, noventa e um mil, novecentos e vinte e três reais e vinte e seis centavos) para R\$ 8.486.213.510,64 (oito bilhões, quatrocentos e oitenta e seis milhões, duzentos e treze mil, quinhentos e dez reais e sessenta e quatro centavos), conforme valores atualizados por meio da celebração do Quarto Termo Aditivo.

Neste eito, destaca-se o teor da cláusula primeira do aludido Ajuste:

CLÁUSULA SEGUNDA – EXECUÇÃO DAS OBRAS E DO APORTE DE RECURSOS

2.1. *Conforme apurado na última revisão do Orçamento Analítico, o desenvolvimento e a execução das adequações quantitativas e qualitativas nos projetos executivos das obras civis se darão por meio de um acréscimo de R\$ 852.814.691,37 (oitocentos e cinquenta e dois milhões, oitocentos e quatorze mil, seiscentos e noventa e um reais e trinta e sete centavos) no 10 contrato (referente a dezembro de 2011), correspondente ao valor de R\$ 989.210.438,96 (novecentos e oitenta e nove milhões, duzentos e dez mil, quatrocentos e trinta e oito reais e noventa e seis centavos) atualizado até dezembro de 2015, ficando, dessa forma, alterado o § 2º da Cláusula Segunda do Contrato, que passa a vigorar com a seguinte redação:*

“§ 2º - O custo total do CONTRATO é de R\$ 9.643.697.011,65 (nove bilhões, seiscentos e quarenta e três milhões, seiscentos e noventa e sete mil, e onze reais e sessenta e cinco centavos), nos termos do Escopo, Orçamento e Cronograma do Custo Total da Obra, conforme o ANEXO I do 4º Termo Aditivo ao CONTRATO, cabendo: (a) ao Estado, em atenção ao interesse público primário, desembolsar os recursos necessários à execução das obras civis, estimados em R\$ 8.486.231.510,64 (oito bilhões, quatrocentos e oitenta e seis milhões, duzentos e trinta e um mil, quinhentos e dez reais e sessenta e quatro centavos); e (b) à CONCESSIONÁRIA, disponibilizar o Material Rodante, Sistema de Sinalização, Telecomunicações, Embarcados de Bordo, Gerenciamento e Pré-operação, bem como realizar os Reinvestimentos para a Linha 4, conforme estabelecido no estudo de reequilíbrio econômico financeiro do

CONTRATO descrito no ANEXO I do 3º Termo Aditivo ao CONTRATO, com custo estimado de R\$ 1.157.483.501,00 (um bilhão, cento e cinquenta e sete milhões, quatrocentos e oitenta e três mil, quinhentos e um reais). ”

Com isso, ante aos inaugurais 45%, obrigou-se o Estado a, agora, custear aproximadamente 90% das obras de construção da linha 04 do Metro, o que, destarte, afigura-se, não obstante o interesse público envolvido na empreitada, passível de críticas, senão veja:

Após optar pela remodelação do traçado inicialmente idealizado para a linha 04 do Metrô, decidiu o Governo do Estado aditar o negócio jurídico preambularmente pactuado junto à Concessionária Rio Barra, ficando ajustado, por meio da celebração do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de 21/12/1998, além da modificação do projeto inaugural, a adequação do preço à alteração qualitativa do objeto contratado.

Em atenção ao decurso do tempo ocorrido desde a assinatura do Contrato de Concessão, bem como a magnitude das alterações promovidas pelo Estado no projeto básico inicial, decidiu-se pela necessidade de se promover o reequilíbrio econômico-financeiro do trato, ficando a consolidação da quantia a ser hodiernamente aportada pelos agentes envolvidos postergada para o momento em que a nova equação de custo/remuneração fosse conhecida, ficando a sua identificação a cargo da Fundação Getúlio Vargas, instituição eleita pelo ente estatal, ante sua notória expertise, para a realização do estudo dos novos custos.

Isso ocorrera com a celebração do Terceiro Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, quando então pode-se perceber que os gastos inaugurais assumidos pelo Estado com a construção da linha 04 do Metrô haviam sido elevados em aproximadamente 21 (vinte e uma) vezes, saltado dos iniciais R\$ 392.091.923,26 (trezentos e noventa e dois milhões, noventa e um mil, novecentos e vinte e três reais e vinte e seis centavos) para os atuais R\$ 8.486.213.510,64 (oito bilhões, quatrocentos e oitenta e seis milhões, duzentos e treze mil, quinhentos e dez reais e sessenta e quatro centavos).

A discrepância existente entre os custos atuais e os inicialmente avocados pelo Estado com a execução das obras despertam a atenção e merecem sofrer algumas considerações.

Compulsando o Terceiro Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de 21/12/1998, vê-se que as partes, ao pretenderem o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato, partiram da premissa de que, para se adequar os custos da licitação aos dias atuais, bastar-se-ia proceder a atualização dos custos unitários praticados a ocasião da precificação da licitação dos serviços concedidos, aplicando-se, para tanto, índices de correção fornecidos pela Fundação Getúlio Vargas.

Contudo, tal sistemática, em um primeiro momento, pode se mostrar, no que tange a identificação dos custos recentes dos serviços concedidos, absolutamente falha, ante a possibilidade de não refletirem, com exatidão, o valor necessário a execução das obras da linha 04 do Metrô.

As obras de engenharia contratadas por entes políticos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro são habitualmente precificadas a partir dos custos dos itens unitários fornecidos pela Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro – EMOP.

Desta feita, o costumeiro e, sob o prisma da economicidade, mais seguro, seria, no lugar da atualização pura e simples dos custos unitários contidos no orçamento inicial, proceder-se a nova cotação desses mesmos custos, a partir das referências fornecidas, em dias atuais, pela EMOP.

Assim, as considerações acima, alinhadas a elevação substancial na participação financeira do Estado no custeio das obras da Linha 04 do Metro, aguçam a ideia de que a metodologia de atualização de preços implementada pelo Governo Estado mostrou-se equivocada e, aparentemente, superdimensionando os custos da contratação, merece, a fundo, ser avaliada por esta Corte.

Outrossim, além da impropriedade acima indicada, a modificação radical do projeto inicial, ante a possível transmudação do objeto primitivo, coloca em dúvida o acerto da execução das obras da Linha 04 do Metrô através da simples aditivação do trato inaugural.

Nos termos do que dispõe o art. 65, inciso I, alíneas a e b, da Lei n.º 8.666/93, os contratos administrativos admitem a alteração unilateral por parte da Administração,

podendo as modificações ocorrerem tanto sob o prisma qualitativo e quanto pelo quantitativo.

Nesse sentido:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;(...)

Na hipótese em comento, a modificação procedida pelo Estado fundou-se na necessidade de se proceder a adequação qualitativa do projeto inaugural, quando então optou pela alteração radical do traçado inicialmente projetado e licitado.

A alteração qualitativa, como é cediço, presta-se a atualização do objeto contratual quando da descoberta de situações desconhecidas acerca da execução da prestação ou a constatação de que a solução técnica anteriormente escolhida não era a mais adequada.

Entretanto, limitando o anseio do agente público, tais modificações não podem ensejar a desnaturação do objeto licitado, assim como não podem culminar em intervenções que lhe alterem, em demasia, as características inicialmente concebidas no projeto e orçamento anexos ao edital do certame licitatório.

Nesse sentido, as modificações, ainda que fundadas na alínea "a" do inciso I do art. 65 da Lei nº 8.666/93, ensejando o aumento substancial do valor do contrato, notadamente, majorações superiores aos percentuais previstos no §1º do mesmo artigo²²⁸, devem ser avaliadas com extrema prudência, de modo a se saber se as alterações pretendidas não estão a transmutar a essência do objeto licitado.

²²⁸ Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:
(...)

Assim, há de se proceder a um criterioso exame do que se quer modificar e, ainda, das motivações utilizadas para tanto, já que proporcional a majoração do valor contratual é a possibilidade de se estar deturpando o seu objeto.

In casu, utilizou o Estado como justificativa para a alteração do traçado inaugural, a necessidade de se conferir mobilidade a um número maior de pessoas, bem como racionalizar o sistema de transporte e, finalmente, atender, a tempo, os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, tudo isso, a um custo a 21 (vinte e uma) vezes superior ao inicialmente pactuado.

Ainda que plausíveis as justificativas acima indicadas, a profunda alteração ocorrida no projeto e no orçamento do objeto contratado apresenta-se, em princípio, incompatível com a manutenção do escopo inaugural do contrato.

Aqui, repise-se a exaustão, estar-se a falar da majoração da responsabilidade financeira do Estado para com a realização das obras da Linha 04 do Metrô em aproximadamente 21 (vinte e uma) vezes.

Nesta linha, a alteração radical das características preambulares da licitação acaba por frustrar a isonomia entre os que, inicialmente, optaram por participar do certame, resultando a aditivação irregular, ressalte-se, na frustração do dever de licitar²²⁹.

§ 1o O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

²²⁹ CRFB, Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Lei 8.666/93, Art. 2o As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Isso porque as modificações realizadas na contratação, notadamente, a majoração dos valores envolvidos a partir da aditivação, podem afetar o juízo de valor outrora feito pelos concorrentes, despertando nestes a vontade de executar o objeto licitado, a partir dos novos custos envolvidos.

Nesta linha, vê-se ocorrer, com a desvinculação exacerbada do constante no instrumento convocatório, a transgressão da isonomia garantida aos licitantes, além da possível mácula a seleção da proposta mais vantajosa, tudo isso convergindo para a restrição indevida do caráter competitivo do certame.

Com a eleição de novas características para a contratação, não se olvida de que os licitantes inicialmente habilitados poderiam posicionar-se de maneira distinta a que fizeram com custos arbitrados em valores 21 (vinte e uma) vezes inferiores aos atualmente aportados pelo Governo do Estado.

Trata-se de fato significativo que, uma vez confirmado, remete a violação ao dever de licitar, trazendo consigo repercussão para os envolvidos nas mais variadas esferas.

Também margeando a violação ao dever de licitar, tem-se a aditivação dos custos contratuais em percentual superior ao permitido pelo §1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93 que, limitando a alteração unilateral dos contratos administrativos, assim dispõe:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso

particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

(...)

É bem verdade que a doutrina pátria diverge em relação à aplicabilidade dos limites previstos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei n.º 8.666/93 às alterações qualitativas.

Pela permissibilidade, destacam-se as lições conferidas por José dos Santos Carvalho Filho²³⁰. *In verbis*:

“No que diz respeito aos limites de alteração fixados no art. 65, §1º, do Estatuto, divergem os autores sobre se o dispositivo seria aplicado apenas às alterações quantitativas (art. 65, I, “b”) ou se seria aplicado apenas as alterações qualitativas (art. 65, I, “a”). Para uns, os limites não se aplicam a estas últimas por serem com elas incompatíveis pela própria natureza. Para outros, impõe-se a observância dos limites em virtude de não haver distinção na lei. Filiamo-nos, com a devida vênia, a este último entendimento. De fato, o art. 65, §1º não faz qualquer distinção entre os tipos de alteração contratual e alude a obras, serviços e compras em geral. Se o legislador pretendesse discriminar as espécies de modificação, deveria tê-lo feito expressamente, o que não ocorreu. Assim, onde a lei não distingue não cabe ao intérprete distinguir. Avulta, ainda, observar que o art. 65, §2º, com alteração da Lei nº 9.648/98, é peremptório no sentido da impossibilidade de exceder os referidos limites, ressaltando-se apenas a hipótese de supressão, desde que consensual. Ademais, é preciso lembrar que a fixação de limites visou exatamente a evitar que alterações profundas no contrato chegassem ao extremo de desnaturá-lo ou de alterar o núcleo originário de seu objeto.”

Advogando pela inaplicabilidade dos limites impostos pelo §1º do art. 65 às aditativas qualitativas, o Professor Eros Roberto Grau²³¹ assim leciona:

“Neste caso, das modificações de projetos podem decorrer encargos para o contratado, encargos aos quais, mercê da incidência da regra do § 6º do art. 65 da Lei n. 8.666/93 — que confere concreção ao princípio do equilíbrio econômico e financeiro do contrato —, evidentemente, deve corresponder o aumento de sua remuneração.

²³⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. 16ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, págs. 165/166.

²³¹ GRAU, Eros Roberto. Licitação e contrato administrativo: estudos sobre a interpretação da lei. São Paulo: Malheiros, 1995, pags. 24/25.

Aqui não há alteração quantitativa do contrato, porém, qualitativa, razão pela qual não alcança o caso a limitação quantitativa de seu objeto — art. 65, § 1º, b, da Lei n. 8.666/93 — explicitada como acréscimo (nas obras) — § 2º desse mesmo art. 65.

Note-se bem: o aumento da remuneração do contratado decorre de modificação do projeto, ainda que envolva acréscimo de obras — classe de casos abrangidos pela hipótese da regra veiculada pelo art. 65, I, a, da Lei n. 8.666/93 —, e não de acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto do contrato (conceito cujo termo é completado na menção a acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras) — classe de casos abrangidos pela hipótese da regra veiculada pelo art. 65, I, b, da Lei n. 8.666/93.

Exemplificando com a hipótese da compra, pela Administração, de unidades de determinado equipamento: (I) a Administração poderá, com esteio no que dispõe o art. 65, I, b, da Lei n. 8.666/93, adquirir número maior de unidades desse mesmo equipamento, até 25% do valor inicial atualizado do contrato; (II) a Administração poderá, com esteio no que dispõe o art. 65, I, a, da Lei n. 8.666/93, exigir a modificação das especificações dos equipamentos, desde que “para melhor adequação técnica aos seus objetivos”, ainda que dessa modificação de especificações decorra aumento, do valor inicial atualizado do contrato, superior a 25% dele.

A única limitação que no caso incide é enunciada pelo texto desse art. 65, I, a: “melhor adequação técnica (do contrato) aos seus objetivos”

Não obstante o dissentimento instaurado a respeito do assunto, a imposição dos limites dispostos no § 1º do art. 65 da Lei n.º 8.666/93 às alterações qualitativas parece mais ponderado.

A Lei das Licitações, de fato, não limita o alcance da proibição em majorar unilateralmente os contratos administrativos, de modo que o comando proibitivo deve servir tanto para as modificações quantitativas, quanto para as qualitativas.

Tal entendimento, frise-se, aparenta ser mais eficaz, na medida em que, coibindo a ocorrência de mudanças substanciais no projeto inaugural, impede que a subscrição de sucessivos aditamentos funcione como artifício fraudulento tendente a frustrar a realização de nova e indispensável licitação.

Esse, aliás, é o entendimento esboçado pelo Superior Tribunal de Justiça. Veja:

REsp 1021851 / SP / RECURSO ESPECIAL / 2008/0009389-5 / Relator(a): Ministra ELIANA CALMON (1114) / Órgão Julgador: T2 - SEGUNDA TURMA / Data do Julgamento: 12/08/2008 / Data da Publicação/Fonte: DJe 28/11/2008.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO E PROPRIEDADE DA VIA ELEITA - JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE - CERCEAMENTO DE DEFESA. NULIDADE: INEXISTÊNCIA - LEI 8.666/93 - ART. 12 DA LEI 8.429/92 - POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DAS PENAS - FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE: SÚMULA 284/STF - VIOLAÇÃO DO ART. 458 DO CPC: INEXISTÊNCIA – OFENSA A LEI LOCAL: SÚMULA 280/STF - DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADO - FALTA DE PREQUESTIONAMENTO: SÚMULA 282/STF - SÚMULA 5 E 7/STJ.

- 1. Incide a Súmula 284/STF se o recorrente, a pretexto de violação do art. 535 do CPC, limita-se a fazer alegações genéricas, sem indicação precisa da omissão, contradição ou obscuridade do julgado. Inúmeros precedentes desta Corte.*
- 2. Considera-se deficiente o recurso especial também quando há indicação de ofensa à lei federal sem que se justifique em que consiste a violação. Súmula 284/STF.*
- 3. Em sede de recurso especial, a análise de violação à lei local encontra óbice na Súmula 280/STF.*
- 4. Inviável o recurso especial articulado com fundamento na alínea "c" do permissivo constitucional, se não demonstrada a identidade de suporte fático entre as hipóteses confrontadas.*
- 5. Aplica-se o enunciado da Súmula 282/STF quando o Tribunal, sequer implicitamente, emite juízo de valor sobre tese trazida no especial.*
- 6. Descabida a análise de questão suscitada no recurso especial quando a constatação de ofensa à lei federal depender do reexame do contexto fático-probatório e de revisão de cláusulas contratuais. Súmulas 5 e 7/STJ.*
- 7. Inexiste óbice a que o magistrado, ao proferir sua decisão, acolha os argumentos de uma das partes ou de outros julgados, adotando fundamentação que lhe pareceu adequada. O que importa em nulidade, por ofensa ao art. 458 do CPC, é a absoluta ausência de fundamentação.*
- 8. O Ministério Público possui legitimidade para ajuizar ação civil pública objetivando a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa, sendo perfeitamente possível a cumulação com pedido de reparação de danos causados ao erário.*
- 9. Inexiste cerceamento de defesa, ante o julgamento antecipado da lide, se desnecessária a realização de prova pericial.*

10. Hipótese dos autos em que o edital do certame foi elaborado antes e o contrato assinado pelas empresas, sem ressalvas, após o advento do Plano Real. Inviável a alegação de que são legais os aditamentos por se tratar de circunstâncias supervenientes e desconhecidas, até porque não ficou demonstrado em momento algum, segundo abstraído nas instâncias ordinárias, que os aditamentos - para modificação da forma de pagamento e da alteração do objeto - tiveram como justificativa os supostos prejuízos decorrentes do Plano Real.

11. Pretensão de modificação da forma de pagamento que não encontra justificativa no fato de que as despesas com salários e encargos se concentravam na primeira quinzena do mês. Circunstância que não adveio do Plano Real.

12. Ofensa a dispositivos da Lei 8.666/93 que se afasta.

13. Os limites de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/93 aplicam-se tanto para as hipóteses da alínea "a", quanto da alínea "b" do inciso I do mesmo dispositivo legal. Ademais, se os aditivos são inválidos porque não houve alteração nas condições econômicas envolvidas na execução dos serviços e a inclusão de serviços extras foi ilegal, desimportante que tenha sido obedecido ou não o limite de 25%.

14. Acórdão recorrido que analisou individualmente a situação dos réus e, por isso, não contrariou o art. 12 da Lei 8.429/92.

15. É possível a cumulação das sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, cabendo a magistrado a dosimetria, que não pode ser revista por esta Corte em sede de recurso especial ante o óbice da Súmula 7/STJ.

16. Recursos especiais conhecidos em parte e, nessa parte, não providos.

De tudo o que fora exposto, fica a sensação de que as obras de expansão da Linha 04 do Metrô precisam ser melhor compreendidas, de modo que, através de uma investigação mais profícua, afigura-se indispensável averiguar a ocorrência e, por conseguinte, o alcance, das impropriedades a seguir descritas:

- a) Exação da metodologia utilizada pelo Estado para proceder o reequilíbrio econômico-financeiro da contratação inicial, bem como da economicidade dos custos e preços até o presente momento praticados;
- b) Exação da assunção de despesas a partir da celebração de aditivos contratuais, ante a desnaturação do objeto licitado ocorrida a partir da realização de alterações substanciais no projeto básico inicialmente idealizado;

- c) Possível violação ao dever de licitar;
- d) Possível superação ao limite imposto pelo §1º do art. 65 da Lei 8.666/93.

É o que se será sugerido ao fim do presente tópico.

IX.4.3.2. Das Ações de Meio Ambiente

Os projetos idealizados pelo Governo do Estado, no prol do meio ambiente, pode ser divididos em quatro programas. São eles:

- 1) Programa de Despoluição da Baía da Guanabara (PDBG);
- 2) Programa Baía Viva;
- 3) Recuperação do Complexo Lagunar da Baixada de Jacarepaguá;
- 4) Programa de Saneamento da Barra da Tijuca, Recreio dos Bandeirantes e Jacarepaguá – PSBJ;

O primeiro projeto consiste na construção de um tronco coletor de esgoto para captação do esgoto sanitário de parte dos bairros do Centro, Tijuca, Praça da Bandeira, Catumbi, Cidade Nova, Estácio e Rio Comprido, direcionando-o para a Estação de Tratamento de Esgoto Alegria.

Com a implementação do Tronco Coletor Cidade Nova, buscar-se-á reduzir grande parte da carga poluidora lançada no Canal do Mangue, cujo desague dá-se na Baía da Guanabara, de modo a proporcionar a melhoria da balneabilidade das águas da Baía e das condições de vida e saúde da população.

O segundo, por sua vez, resume-se a instalação de ecobarreiras compostas, basicamente, por dispositivos flutuantes, instaladas em pontos estratégicos dos rios com a finalidade de reter os resíduos sólidos flutuantes.

Em complemento, previu-se a implantação de bases operacionais, instalações de 17 barreiras de contenção de lixo flutuante e serviço de remoção do mesmo em diversos cursos d'água contribuintes da Baía de Guanabara.

Além disso, objetivando elidir eventuais interferências na navegação e na prática de esportes náuticos em geral, o projeto prevê, ainda, a contratação de 10 embarcações para a coleta do lixo flutuante, cuja finalidade será recolher o lixo não contido pelas ecobarreiras, bem como as provenientes de outras fontes.

O terceiro projeto, intitulado, recuperação ambiental do Complexo Lagunar da Baixada de Jacarepaguá, consiste no desassoreamento das lagoas de Jacarepaguá, Camorim, Tijuca e Marapendi, além da construção de uma ilha-parque, idealizada a partir dos sedimentos dragados, bem como na ampliação do mole do canal de Joatinga e na recuperação de manguezais do entorno das lagoas.

Por fim, previu o Governo do Estado, como quarto e último programa ambiental tendente a execução dos Jogos Olímpicos, o denominado Programa de Saneamento da Barra da Tijuca, Recreio dos Bandeirantes e Jacarepaguá – PSBJ, por meio do qual pretende-se a implantação de redes coletoras de esgoto e estações elevatórias nas regiões que nomeiam o projeto, direcionando o esgoto proveniente das regiões do Eixo Olímpico, da Restinga de Itapeba e do entorno da Lagoa da Tijuca para a Estação de Tratamento de Esgoto da Barra e, em seguida, para o Emissário Submarino da Barra.

Como isso, objetiva-se absorver o esgoto gerado pelo crescimento populacional da região, gerando, com a melhoria da qualidade das águas das lagoas locais, o desenvolvimento do turismo local com o aproveitamento dos grandes espelhos de água.

IX.4.3.2.1. Da Responsabilidade Financeira do Estado e do Consórcio

No que tange às despesas assumidas com a Despoluição da Baía de Guanabara e das adjacências da Barra da Tijuca, bem como da recuperação ambiental do complexo lagunar da Baixada de Jacarepaguá, foram liquidados pelo Estado, no ano de 2015, os valores a seguir demonstrados, estes discriminados, individualmente, por Projeto:

Quadro 333 - Despesa liquidada referente ao legado ambiental do Estado do Rio de Janeiro

	R\$1,00
Programa/Projeto	Despesa liquidada
Pacto pelo Saneamento	41.710.262
Saneamento nas Bacias da Baía de Guanabara	11.067.825
Esgotamento Sanitário da Zona Oeste	30.642.432
Revitalização e Conservação de Lagoas e Baías	36.252.391
Recuperação do Complexo Lagunar da Barra Tijuca e Jacarepaguá	36.252.391
Programa de Saneamento Ambiental Municípios do Entorno da Baía de Guanabara - PSAM	59.419.132
Saneamento Ambiental dos Municípios do entorno da Baía de Guanabara	59.419.132
Total	137.381.784

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais – SIG e Relatório Anual das Ações Finalizadas 2015.

Deve-se destacar que os dados contábeis disponibilizados pelo Estado, relativos às despesas liquidadas, não permitem mensurar, com exatidão, os gastos assumidos com os Projetos e ações de meio ambiente decorrentes das responsabilidades que contraíra para a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.

De fato, não há correspondência entre a nomenclatura dos referidos Projetos e as classificações contábeis, prejudicando a transparência dos gastos e o exercício do controle externo.

Além disso, algumas ações previstas tanto no Plano de Políticas Públicas, quanto na Matriz de Responsabilidades, não foram, pelo Corpo Técnico, identificadas no SIG, havendo incerteza em relação ao atual estágio de implantação das ações e até mesmo do efetivo cumprimento dos prazos inicialmente estabelecidos.

Apesar da existência de seções específicas para a divulgação e transparência dos gastos nos sítios eletrônicos oficiais Rio 2016 e da Autoridade Pública Olímpica²³², as demonstrações ali apresentadas apenas informam valores globais e aparentemente desatualizados.

A classificação de maturidade²³³ dos Projetos e ações adotadas na Matriz de Responsabilidades e no Plano de Políticas Públicas não permite um acompanhamento por etapas após a assinatura dos respectivos contratos e a conclusão da execução da obra ou

²³² www.rio2016.com/transparencia e www.apo.com.br/index.php/home/transparencia - Acesso em 20.04.16

²³³ Item 4 do anexo metodológico da Matriz de Responsabilidades – Disponível em http://www.apo.gov.br/wp-content/uploads/2014/01/anexo_metodologico.pdf - Acesso em 20.04.16

serviço.

Uma efetiva transparência ensejaria um detalhamento maior das despesas efetuadas e possibilitaria o acompanhamento público dos gastos e do andamento das ações.

Como isso não ocorreu, a esta Corte cumpre aprofundar-se em relação aos aludidos tópicos, o que também será determinado ao fim do presente expediente.

IX.4.4. Conclusão

A relevância dos jogos Olímpicos e Paraolímpicos para o Estado afigura-se inegável não só para a Cidade do Rio de Janeiro, mas para todo o Brasil.

Sua vinda ao Rio de Janeiro despertou na população a certeza de que ações há muito prometidas pelo Estado poderiam, enfim, se tornar realidade.

Contudo, de um exame simplificado, pode-se perceber, durante a execução dos projetos insertos no Plano de Políticas Públicas - Legado a existência de imprecisões que reclamam um aprofundamento investigativo por parte desta Corte.

Nesta esteira, ao fim da presente análise restará sugerida a realização de AUDITORIA GOVERNAMENTAL, sob a forma de INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA, com fulcro no § 1º, alínea "c" c/c o § 2º, item III, letra "a", do artigo 49 do Regimento Interno desta Corte de Contas, para que, através de auditoria a ser realizada *in loco*, reste apuradas as situações a seguir elencadas:

1. Em relação às obras de construção da Linha 4 do Metro apurar:

1.1 Exaço da metodologia utilizada pelo Estado para proceder o reequilíbrio econômico-financeiro da contratação inicial, bem como da economicidade dos custos e preços praticados até o presente momento;

1.2 Exação da assunção de despesas a partir da celebração de aditivos contratuais, ante a descaracterização do objeto licitado ocorrida a partir da realização de alterações substanciais no projeto básico inicialmente idealizado;

1.3 Possível violação ao dever de licitar;

1.4 Possível superação ao limite imposto pelo §1º do art. 65 da Lei 8.666/93;

1.5 Execução e efetividade dos serviços contratados.

2. Em relação aos Projetos de Despoluição da Baía de Guanabara e das adjacências da Barra da Tijuca, bem como da Recuperação Ambiental do Complexo Lagunar da Baixada de Jacarepaguá, verificar:

2.1 Execução e efetividade dos serviços contratados;

2.2 Observância da economicidade dos custos e preços praticados até o presente momento.

IX.5. Análise da atual situação do Estado do Rio de Janeiro sob o enfoque orçamentário

A Administração Pública tem como objetivo principal satisfazer as necessidades da sociedade, prestando serviços na área de segurança, saúde, educação, dentre outras, promovendo assim, o desenvolvimento da coletividade, mediante ações previamente planejadas.

Para financiar a satisfação destas necessidades (despesas públicas), o Poder Público utiliza-se das Receitas Públicas, assim consideradas todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidas, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas. Dessa forma, todo o ingresso orçamentário constitui uma receita pública, pois tem como finalidade atender às despesas públicas.

A Administração Pública tem à sua disposição importantes instrumentos de gerenciamento (planejamento e controle) de suas receitas e despesas, definidos na Constituição Federal: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Estes mecanismos de planejamento e controle das receitas e despesas públicas, se analisados historicamente, podem contribuir para identificação das causas da grave crise financeira e fiscal vivida pelo Estado do Rio de Janeiro.

Inicialmente, convém destacar o conceito de responsabilidade fiscal disposto no § 1º do artigo 1º da LRF:

§ 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.

Um estudo equilibrado da evolução das receitas e despesas, seu comportamento histórico, inclusive quanto à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal e seguridade social, evolução da dívida consolidada, bem como, a forma que o Estado financia suas despesas públicas pode evidenciar as causas da crise.

Uma das hipóteses para a grave crise fiscal vivida pelo Estado do Rio de Janeiro é a ocorrência de Restrição Orçamentária Fraca e Ilusão Fiscal.

A "Restrição orçamentária" é um conceito básico da teoria econômica, que define a quantidade recursos que um indivíduo, empresa ou governo dispõe para adquirir bens e serviços.

Nesta perspectiva, o conceito de restrição orçamentária tem, dentre outras, a função básica de definir o comportamento do tomador de decisões a partir do ajuste das despesas às receitas esperadas. Parte-se do senso comum de que o agente econômico está acostumado a adequar suas despesas à renda e patrimônio.

O economista húngaro Janos Kornai, em seu trabalho "The Soft Budget Constraint" (1986)²³⁴, propõe o conceito de "restrição orçamentária fraca", no qual estabelece que quanto mais fraca for a restrição orçamentária, ou seja, o compromisso em se adequar as receita arrecadadas, mais espaço terão os governantes para aumentar a despesa pública.

De outro ponto de vista, um dos fatores que incentiva a ocorrência da restrição orçamentária fraca é a "teoria da ilusão fiscal", através do qual ²³⁵ *os fazedores de política podem buscar estruturas fiscais (arrecadação e gasto) que limitem a compreensão dos eleitores contribuintes, levando-os sistematicamente a superdimensionar os benefícios do gasto público e a subdimensionar seus custos.*

A ilusão fiscal é uma das explicações mais utilizadas para expansão dos gastos públicos.

Sobre o tema Siqueira e Nogueira (2014) registram a sua relevância, argumentando que ilusão fiscal pode explicar a baixa efetividade da política fiscal brasileira, que combina elevada carga tributária e elevada desigualdade de renda, além de serviços públicos de baixa qualidade.

Alguns estudiosos argumentam que a teoria da ilusão fiscal deve ser analisada com ressalvas, uma vez que os contribuintes não podem ser permanentemente enganados, negando apoio eleitoral aos políticos que explorassem a ilusão fiscal. Contudo, outros estudiosos argumentam que, mesmo não havendo ilusão fiscal no longo prazo, ela pode ocorrer no curto prazo, em função das dificuldades naturais que os indivíduos encontram para obter e processar as informações necessárias para definir o seu voto. Isto permitiria, ainda que de forma restrita (ilusão temporária), a exploração eleitoral do gasto público, estimulando o desequilíbrio fiscal.

A restrição orçamentária fraca combinada com a teoria da ilusão fiscal é o fator determinante para desequilíbrio fiscal.

²³⁴ Kornai, Janos. The soft budget constraint. Kyklos, v. 39, n. 1, 1986.

²³⁵ Araujo, Jevuks Matheus; Siqueira, Rozane Bezerra. Demanda por gastos públicos locais: Evidências dos efeitos de ilusão fiscal no Brasil. 2014.

Analisando a situação do Rio de Janeiro, à luz do orçamento público, é possível fazer um paralelo dos cenários apresentados com a grave crise fiscal vivida pelo Estado do Rio de Janeiro.

Do ponto de vista da arrecadação da receita, os economistas da Universidade Federal de Pernambuco, Araújo e Siqueira², elencam três fatores que colaboram para a criação da ilusão fiscal:

- *baixa visibilidade e complexidade na arrecadação tributária, que levam os contribuintes a subestimarem a carga tributária e desta forma a aceitarem níveis mais elevados de tributação;*
- *financiamento do gasto público via endividamento, que reduz a percepção dos custos dos bens e serviços fornecidos pelo governo;*
- *efeito flypaper, que é a ilusão causada por transferências intergovernamentais, que tendem a gerar uma expansão do gasto público maior do que a expansão causada pelo aumento da renda dos contribuintes.*

No que tange a arrecadação tributária, a principal fonte de arrecadação do Estado é a do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, considerado o tributo vigente, atualmente, com a legislação mais complexa dentre todos os instituídos, independentemente da competência tributária.

Neste tocante, importante destacar a preocupação com o elevado montante de Benefícios Fiscais concedidos, tema que será tratado de maneira mais específica no Capítulo VIII, que possui um emaranhado de legislações que regem somente este Instituto no Estado do Rio de Janeiro.

No que concerne ao financiamento do gasto público através do endividamento, registro que este tema foi tratado nas Contas de Governo do exercício de 2013, cujo Relator foi o Conselheiro José Maurício de Lima Nolasco, no qual ficou evidenciado que a exemplo de exercícios pretéritos, o Estado, naquele ano, recorreu a antecipação de fluxo futuro de caixa e obtenção de ingressos financeiros por meio de assunção de compromissos futuros. Inclusive, foi apresentado quadro que evidenciava que, sem essas receitas extraordinárias, o déficit passaria de R\$ 433.592.262 (quatrocentos e trinta e três milhões, quinhentos e noventa e dois mil, duzentos e sessenta e dois reais) para R\$ 7.066.622.544 (sete bilhões,

sessenta e seis milhões, seiscentos e vinte e dois mil, quinhentos e quarenta e quatro reais), conforme segue:

Quadro 334 - Déficit Orçamentário

		R\$ 1,00
Descrição	Total	
Déficit Orçamentário sem Intraorçamentárias	(433.592.262)	
Resultado das Operações Intraorçamentárias	(37.084.599)	
Déficit Orçamentário com Intraorçamentárias	(470.676.861)	
Estado - Depósitos Judiciais não Tributárias - Lei Complementar 147/2013	(3.295.945.683)	
RIOPREVIDÊNCIA - Alienação de Ativos (Direitos - Royalties)	(3.300.000.000)	
Déficit	(7.066.622.544)	

A constatação acima deu origem a Observação n.º 33 e Recomendação n.º 1, por ocasião da conclusão das Contas de Governo do exercício de 2013, na forma que segue:

OBSERVAÇÃO n.º 33

O Governo do Estado do Rio de Janeiro também recorreu, no presente exercício, a antecipação de fluxo futuro de caixa e a obtenção de ingressos financeiros por meio da assunção de compromissos futuros de despesa, o que impacta positivamente no resultado da execução orçamentária do exercício, porém acarreta no comprometimento de parcela da arrecadação estadual de exercícios financeiros subsequentes.

RECOMENDAÇÃO n.º 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.

Observa-se que a situação foi reafirmada nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2014, de Relatoria do Conselheiro Aloysio Neves Guedes.

Outro fato que pode ter corroborado para o aumento do endividamento e, conseqüentemente, da Ilusão Fiscal, foram os graus de investimentos das agências internacionais de rating, notadamente, Standard & Poor's (S&P) e Ficht. Registre-se que estes graus de investimentos funcionam como uma espécie de selo de bom pagador, o que facilitaria, em tese, a obtenção de novos empréstimos.

O Estado do Rio de Janeiro, à época, alcançou o nível BBB- na escala global e AAA (triplo A) na escala nacional. Contudo, em 2015, ocorreu o rebaixamento do grau de investimento, para BB-, de baixa classificação, usualmente reconhecido como categoria de especulação.

Conforme evidenciado no item 3.4 deste Relatório, que trata das considerações finais acerca da análise da Situação da Economia Mundial, Brasileira e do Estado do Rio de Janeiro, a Agência Fitch, em nota, afirmou que o rebaixamento refere-se, dentre outras coisas, ao relevante aumento de dívidas até 2017 pelo Estado e, ainda, à alta demanda por investimentos em mobilidade urbana e infraestrutura, associada à Copa do Mundo e aos Jogos Olímpicos de 2016, fatos que levaram o Estado a firmar significativos contratos de crédito aumentando a carga de dívida do Estado a um nível considerado alto se comparado a grandes Estados brasileiros.

Da mesma forma, o tópico 3.4, acima mencionado, evidencia que a Agência Standard & Poor's afirma que o rebaixamento reflete o consistente enfraquecimento fiscal do Estado desde 2012, o que prejudicou seu desempenho fiscal e liquidez.

O quadro que segue apresenta a evolução da dependência de Receitas Extraordinárias, ou não recorrentes, que são aquelas que não fazem parte da estrutura arrecadatória corrente.

Quadro 335

	2011	2012	2013	2014	2015
Receita Total sem Intra	73.760.378.447	76.096.770.875	86.881.263.853	87.775.410.583	79.488.092.626
Receitas Extraordinárias	2.424.615.282	6.076.844.937	14.181.414.238	15.438.684.913	13.702.174.724
Receita com Operação de Crédito	1.692.809.852	5.973.668.996	5.956.978.780	8.548.312.820	5.251.643.507
Receita com Alienação de Bens	711.974.159	29.029.819	4.918.488.775	6.082.845.167	1.139.737.646
Saque dos Depósitos Judiciais e Extrajudiciais	19.831.271	74.146.122	3.305.946.683	807.526.926	7.310.793.571
% de participação das Receitas Extraordinárias na Receita Total	3,29%	7,99%	16,32%	17,59%	17,24%

O Estado do Rio de Janeiro, em 2011, necessitava de um aporte de Receitas Extraordinárias equivalente à 3,29%, evoluindo em até 17,24%, em 2015, registrando que desde 2013 a necessidade das Receitas Extraordinárias foi superior a 16%.

Implica dizer que o Estado ficou, a partir de 2013, extremamente dependente de despesas não recorrentes que, como já dito anteriormente, não se realizam hodiernamente. São receitas obtidas, no caso de Estado, com o objetivo de cobrir déficits de arrecadação.

Importante registrar que a principal fonte de arrecadação do Estado, o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, não sofreu quedas de arrecadação conforme se depreende no quadro abaixo:

Quadro 336 - Evolução da Arrecadação da Receita de ICMS a valores nominais

Em R\$ 1,00

2011	2012		2013		2014		2015	
24.802.484.760	26.661.527.900	▲	30.727.003.240	▲	31.573.743.594	▲	31.982.750.986	▲

Neste diapasão, o Estado do Rio de Janeiro deveria ter promovido, a partir de 2013, um ajuste fiscal que equilibrasse as despesas e as receitas. Ocorre que, mesmo diante do cenário desfavorável, em 2013 e 2014, nenhuma medida foi adotada para diminuir as despesas, conforme se verifica no quadro abaixo:

Quadro 337 - Evolução das Despesas Totais Nominais e atualizadas pelo IGP-DI

R\$ 1,00

	2011	2012		2013		2014		2015
Despesas Total Nominal	54.105.948.775	60.474.834.777	▲	67.779.572.105	▲	70.854.941.541	▲	63.534.768.312 ▼

Valores ajustados a com vistas à conferir o atributo da Comparabilidade à informação contábil produzida, incluindo como despesas orçamentárias, as transferências legais e constitucionais aos Municípios (R\$ 9.987.262.172,04) e o pagamento do contrato de cessão de créditos de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural (R\$ 1.734.969.373,37).

Apenas em 2015 houve uma diminuição consistente de despesas, sendo certo, que a diminuição não se consubstanciou por planejamento, mas pela ausência dele, uma vez que diversos serviços foram interrompidos e prejudicados.

Quanto ao efeito flypaper que, como dito anteriormente, é a ilusão causada por transferências intergovernamentais, que tendem a gerar uma expansão do gasto público

maior do que a expansão causada pelo aumento da renda dos contribuintes, destaca-se, no Estado do Rio de Janeiro, a elevada importância das receitas oriundas dos Royalties e Participações Especiais do Petróleo (R&PE).

Observa-se que a diminuição de receita real²³⁶ de Royalties e Participações Especiais do Petróleo (R&PE), na ordem de R\$ 4.218.899.206 (quatro bilhões, duzentos e dezoito milhões, oitocentos e noventa e nove mil, duzentos e seis reais), que representa, apenas, 5,31% da receita total sem deduções, sendo certo que, diante de um cenário de necessidade de Receita Extraordinária de quase R\$ 13.000.000.000 (treze bilhões de reais) todo ano, não é razoável creditar a grave crise econômica do Estado, no exercício de 2015, que culminou no atraso de pagamento de dívidas, fornecedores e servidores, a uma diminuição de receita real²³⁷ de Royalties e Participações Especiais do Petróleo (R&PE) de R\$ 4.218.899.206, que representa, apenas, 5,31% da receita total sem deduções.

Quadro 338

R\$ 1,00

Receita Total de 2015 sem Intra atualizado pelo IGP-DI ponderado	79.488.092.626
Diminuição da Receita Real de Royalties e Part. Especiais do Petróleo (R&PE) atualizado pelo IGP-DI ponderado (2015/2014)	4.218.899.206
Representatividade %	5,31%

É possível inferir, do ponto de vista da arrecadação, que o Estado do Rio de Janeiro se enquadrou em todos os fatores que colaboram para a criação da ilusão fiscal.

Na outra vertente necessária para a criação da Ilusão Fiscal, é necessário que os fatores relacionados aos gastos públicos levem à sociedade e seus agentes a superdimensionar os benefícios do gasto público e a subdimensionar seus custos.

Sobre este aspecto, o Estado do Rio de Janeiro encontrava-se, no início desta década, com um cenário aparentemente favorável, notadamente, pela consecução de políticas públicas (UPA e UPP, por exemplo) não avaliadas do ponto de vista dos resultados e dos seus custos, mas com forte apoio popular e, pela realização de dois eventos mundiais (Copa do Mundo e Jogos Olímpicos).

²³⁶ Receita de Royalties e Part. Especiais do Petróleo (R&PE) arrecadada em 2015 comparada com a receita do exercício de 2015, atualizada pelo IGP-DI ponderado.

²³⁷ Receita de Royalties e Part. Especiais do Petróleo (R&PE) arrecadada em 2015 comparada com a receita do exercício de 2015, atualizada pelo IGP-DI ponderado.

No que tange à política de saúde instituída nos últimos anos, apresento no tópico IX.1, importante estudo realizado com base em Auditorias desta Corte, no qual se constata que, no contexto da Região Sudeste, o Rio de Janeiro é o Estado que apresenta os piores resultados dos indicadores, tanto no que se refere à Atenção Básica, como também à Média Complexidade e à Alta Complexidade.

Ademais, o Estado do Rio de Janeiro utiliza mais recursos na Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, e gasta menos em Atenção Básica, desempenhando um papel mais forte como executor de Serviços de Saúde e menos forte como coordenador da Política estadual de Saúde, invertendo completamente a lógica de organização do SUS.

Quanto às UPAS, principal política pública de Saúde, verifica-se que a instalação dessas unidades pode ser uma estratégia de tentar suprimir a deficiência da Atenção Básica, porém, são unidades com um alto custo e que apresentam uma efetividade limitada frente aos agravos que demandam acompanhamento contínuo e atuação na prevenção de doenças e promoção da Saúde.

Neste sentido, como dito no tópico IX.1, é possível que tais unidades estejam sobrecarregadas com casos simples, que deveriam ser atendidos por unidades de Atenção Básica, o que acarreta um custo acima do esperado, representando um gasto público pouco eficiente do Estado do Rio de Janeiro.

Quanto ao Programa de Polícia Pacificadora – UPP, os dados apresentados no tópico IX.3, sugerem a confirmação da hipótese de que, apesar da elogiável base conceitual, a política está limitada pelo seu elevado custo, impossibilitando que o modelo se expanda para todo o Estado, gerando uma inevitável migração da criminalidade, conforme segue:

Quadro 339 - Despesa Liquidada por Função 2011-2015

R\$1,00					
Função	2011	2012	2013	2014	2015
Segurança Pública	4.510.688.706	5.590.815.476	6.890.182.909	7.657.171.155	8.627.506.653

Observa-se que, no período acima compreendido, houve um incremento da ordem de 91,26%, na referida despesa.

Contudo, analisando a evolução dos crimes compreendidos na categoria de letalidade violenta, que abrange dentre outros, o homicídio doloso e latrocínio, verifica-se que os números absolutos pioraram no ERJ, revelando uma melhora na Capital, em detrimento das demais regiões do Estado, confirmando a migração:

Quadro 340 - Série histórica, em números absolutos, de crimes de letalidade violenta²³⁸ por Região²³⁹ do Estado do Rio de Janeiro

	2011	2012	2013	2014	2015
Estado	4.960	4.666	5.348	5.719	5.010
Capital	1.783	1.557	1.613	1.552	1.562
Baixada Fluminense	1.617	1.489	1.881	2.218	1.702
Grande Niterói	503	480	613	589	587
Interior	1.057	1.140	1.241	1.360	1.159

Fonte: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/uploads/SerieHistoricaEstadoRegioes.pdf

Quanto aos dois eventos mundiais (Copa do Mundo e Jogos Olímpicos), não obstante os aparentes benefícios para o Rio de Janeiro, constata-se que os gastos para consecução dos seus principais projetos, demandaram a obtenção de volumosos empréstimos, sem a certeza de que tais gastos se transformariam, como propalado, em um efetivo legado para sociedade.

Prosseguindo, é possível afirmar que, quanto mais fraca for a restrição orçamentária, menor a tendência de um Governo se preocupar com os custos envolvidos, já que a preocupação com o volume de despesas é irrelevante. Em suma: não há estímulo à minimização de custos.

É o que se observa, por exemplo, nos Gastos com Pessoal e Encargos (Ativos, Inativos e Pensionistas), que no período compreendido entre 2011 a 2015, cresceu, em termos nominais, 50,4%, conforme quadro abaixo:

²³⁸ Homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, latrocínio (roubo seguido de morte), tentativa de homicídio, lesão corporal dolosa e estupro.

²³⁹ Capital: Rio de Janeiro; Baixada Fluminense: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João do Meriti, Seropédica; Grande Niterói: Niterói, São Gonçalo, Maricá; Interior: Demais Municípios.

Quadro 341 - Pessoal e Encargos - Inclusive Inativos e Pensionistas 2011/2015 - Variação Nominal

						Em R\$
	Pessoal e Encargos	Vr %	Ativos	Vr %	Inativos e Pensionistas	Vr %
2011	21.565.580.679,88		12.497.093.629,09		9.068.487.050,79	
2015	32.431.919.109,97	50,4%	19.146.546.575,57	53,2%	13.285.372.534,40	46,5%

Para que seja feita uma análise mais adequada, procedi a atualização dos valores com vistas a obter a variação real dos gastos com Pessoal e Encargos, Inativos e Pensionistas, onde se verifica que houve um aumento acima da inflação de 18,8%.

Quadro 342 - Pessoal e Encargos - Inclusive Ativos e Pensionistas 2011/2015 - Variação Real

						Em R\$
	Pessoal e Encargos	Vr %	Ativos	Vr %	Inativos e Pensionistas	Vr %
2011	28.711.279.748,99		16.637.973.099,83		12.073.306.649,16	
2015	34.099.138.244,58	18,8%	20.130.808.058,97	21,0%	13.968.330.185,62	16%

Constata-se que o aumento real dos Gastos com Pessoal Ativo superou os gastos com Inativos e Pensionistas, respectivamente, 21% e 16%.

Inferre-se, também, que o aumento acima é decorrente de acréscimos no período compreendido entre 2011 e 2013, já que, em 2014 e 2015, houve um discreto decréscimo dos gastos, como se verifica no quadro abaixo:

Quadro 343 - Pessoal e Encargos - Inclusive Ativos e Pensionistas 2011-2015 - Variação Real

						Em R\$
	Pessoal e Encargos	Vr %	Ativos	Vr %	Inativos e Pensionistas	Vr %
2011	28.711.279.748,99		16.637.973.099,83		12.073.306.649,16	
2012	30.965.460.466,76	7,9%	18.076.074.662,38	8,6%	12.889.385.804,39	6,8%
2013	35.946.461.839,02	16,1%	22.025.803.446,16	21,9%	13.920.658.392,86	8,0%
2014	35.212.081.557,99	-2,0%	20.423.390.357,25	-7,3%	14.788.691.200,74	6,2%
2015	34.099.138.244,58	-3,2%	20.130.808.058,97	-1,4%	13.968.330.185,62	-5,5%

Por fim, para que não paire dúvidas, as Contas ora analisadas limitam-se ao exercício de 2015 que, conforme demonstrado, foi fortemente afetado por uma política fiscal anterior pouco responsável, fato atestado, inclusive, pelas mesmas Agências Internacionais de Riscos, que outrora concederam razoáveis indicadores para o Estado.

X. Determinações das Contas do Governo do Exercício de 2014

No exame das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, do exercício de 2014 (processo TCE-RJ 101.885-1/15), o Egrégio Plenário desta Corte, em Sessão de 28 de maio de 2015, decidiu 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 Constituição do Estado do Rio de Janeiro, as referidas Contas de Governo foram julgadas e aprovadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro - ALERJ, conforme Decreto Legislativo nº 01, de 18 de agosto de 2015, publicado no Diário Oficial do Poder Legislativo em 19.08.15.

A avaliação do cumprimento das Determinações Plenárias proferidas no Relatório Analítico e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2014 se baseia na análise efetuada nos Capítulos e tópicos que compõem o presente Relatório, e utiliza como fonte subsidiária as considerações do Capítulo 5 do Relatório da Auditoria Geral do Estado²⁴⁰, tendo em vista a atribuição, a este Órgão de Controle Interno²⁴¹, do exercício de acompanhamento das Determinações e Recomendações proferidas por esta Corte, por ocasião do exame das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

X.I. Sistema de Controle Interno

A instituição do Sistema de Controle Interno na Administração Pública é uma exigência constitucional (art. 74 da Constituição Federal) 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,

²⁴⁰ Volume 01.

²⁴¹ Instrução Normativa nº 03, de 17 de julho de 2008, da Auditoria Geral do ERJ / Secretaria de Estado de Fazenda.

bem como dos direitos e haveres da União; e ainda apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional.

A Constituição do Estado, com os devidos ajustes, reproduz a redação contida na Carta Magna.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, as competências do controle interno de cada Poder foram ampliadas por força do artigo 59, que determina ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e ao Sistema de Controle Interno – SCI - 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 - SCI tem sua estrutura e atribuições regulamentadas pelo Decreto nº 43.463, de 14 de fevereiro de 2012, estando, em estreita síntese, constituído por dois subsistemas: o de auditoria, coordenado pela Auditoria Geral do Estado - AGE; e o de contabilidade, coordenado pela Contadoria Geral do Estado, cabendo à Secretaria de Estado de Fazenda a gestão do Sistema de Controle Interno - SCI.

Aspectos relevantes do Relatório da Auditoria-Geral do Estado – AGE - para as Contas de Governo de 2015

A Auditoria Geral do Estado - AGE, conforme disposto no Decreto Estadual nº 43.463/12, é o Órgão central do subsistema de auditoria do Sistema de Controle Interno do Estado do Rio de Janeiro. Como tal, o Órgão apresentou o Relatório de Auditoria sobre as Contas Consolidadas do Governo do Estado, referente ao exercício de 2015, 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 – AGE - assegura que os resultados orçamentários e financeiros obtidos, em face dos exames realizados no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2015, obedeceram aos preceitos e dispositivos legais vigentes, em especial a Lei Federal nº 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Instrução Normativa nº 03, de 17 de julho de 2008, da AGE/Secretaria de Estado de Fazenda, dispôs sobre o acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, emitidas quando da análise das Contas de Governo do Estado.

Neste sentido, foram apresentadas, pela Auditoria Geral do Estado - AGE, as medidas informadas pelos Órgãos e entidades responsáveis pela implementação das Determinações e Recomendações proferidas. A análise do cumprimento de tais Determinações e Recomendações é realizada no tópico X.2 deste capítulo.

Os arts. 3º e 4º da Instrução Normativa nº 03/08, da AGE/Secretaria de Estado de Fazenda, prescrevem obrigações aos Órgãos da Administração Estadual aos quais esta Corte atribuiu responsabilidade pelo cumprimento de Determinações e Recomendações proferidas após análise 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 mesma Instrução Normativa, descreve a única obrigação de fazer direcionada à Auditoria Geral do Estado - 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)

Verifica-se, no Relatório encaminhado pela Auditoria Geral do Estado - AGE, a ausência da análise das matrizes encaminhadas pelos diversos Órgãos, entidades e unidades da Administração Direta e Indireta Estadual, acompanhada de Parecer Conclusivo da AGE, ressalvadas as Determinações cujas responsabilidades de cumprimento estejam atribuídas exclusiva ou preponderantemente à própria AGE. Desta forma, depreende-se que a AGE não atendeu ao preconizado no art. 6º da Instrução Normativa nº 03/08, da AGE/Secretaria de Estado de Fazenda, anteriormente transcrito.

Conforme descrito no tópico X.2 deste Capítulo, existe significativa discrepância entre o número de Determinações proferidas após análise das Contas do Governo de 2014 consideradas implementadas, em implementação ou parcialmente implementadas, pelos responsáveis em cada Órgão alcançado (49 Determinações) e o número daquelas consideradas cumpridas por esta Corte (15 Determinações). Em tais situações, a ausência de avaliação a respeito, emitida pela Auditoria Geral do Estado – AGE, é ainda mais ressentida.

Convém ressaltar que essa lacuna se fez presente em todos os Relatórios apresentados pela AGE após a edição da Instrução Normativa nº 03/08, da AGE/Secretaria de Estado de Fazenda. É importante, ainda, enfatizar que tal oportunidade de melhoria decorre de uma obrigação da AGE, disposta em Instrução Normativa editada pelo próprio Órgão, que deve ser cumprida com maior eficácia.

Tal desconformidade tem sido objeto de Determinação, reiteradamente, endereçada à Auditoria Geral do Estado - AGE, inclusive após análise das Contas do Governo de 2014 – Determinação nº 65, a seguir transcrita:

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.*

Na análise das Contas do Governo de 2015, verifica-se que esta Determinação não foi, novamente, cumprida, não obstante a AGE tenha considerado a mesma “em implementação”.

Trata-se de exemplo de atuação desconforme da Auditoria Geral do Estado, no exercício de função típica do Órgão. No caso em tela, a AGE se mantém silenciosa em

relação à necessidade de análise das “*Matrizes de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE*”. Prossegue, apenas, compilando as Matrizes para apresentá-las em seu Relatório.

Inclusive, para justificar o fato de a Determinação nº 65, proferida após análise das Contas do Governo de 2014, não ser considerada implementada, a AGE explicita a existência de entraves, conforme trecho a seguir transcrito de seu Relatório:

[...] a AGE objetiva atuar de forma ainda mais intensa e decisiva para o fortalecimento do controle governamental. Entretanto, uma organização influencia e é influenciada pelo micro e macroambiente em que está inserida, razão pela qual, sua capacidade de atender suas competências institucionais poderão sofrer e depender de fatores e recursos que extrapolam o âmbito de gestão deste órgão de auditoria.

Aspectos semelhantes foram identificados como resultados de Auditoria realizada por este Tribunal na Auditoria Geral do Estado - AGE, relatada no processo TCE-RJ 103.130-8/15, com o objetivo de avaliar o Sistema de Controle Interno do Governo do Estado. Em síntese, os principais Achados relatados foram:

- inadequação da estrutura do Sistema de Controle Interno estadual;
- os gestores não compreendem o papel da AGE no Sistema de Controle Interno;
- fragilidades na atual política de recursos humanos adotada pela Secretaria de Estado de Fazenda para a auditoria interna;
- a estrutura de comunicação instituída prejudica o exercício dos controles interno, externo e social;
- exercício incipiente das atribuições da AGE.

Acrescente-se que o Processo TCE-RJ 103.130-8/15 foi apreciado pelo Plenário deste Tribunal, em 03.11.2015, quando foi decidido pela: Comunicação com Recomendações ao Secretário de Estado da Casa Civil e ao Secretário de Estado de Fazenda; ciência da decisão à ALERJ, ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e à Secretaria Geral de Controle Externo, visando ao monitoramento da aderência às Recomendações proferidas, e cumprimento das medidas pactuadas; e arquivamento dos autos.

Sendo assim, as causas dos entraves mencionados pela Auditoria-Geral do Estado – AGE - para que dê fiel cumprimento às suas diversas competências institucionais, e as medidas para mitigá-las ou eliminá-las, serão objeto de monitoramento por este Tribunal, em sede de Auditoria de iniciativa própria. Com isso, entende-se como desnecessário que Determinação a respeito seja reiterada em sede de análise de Contas de Governo.

Verifica-se, por fim, que, quanto à Recomendação proferida após análise das Contas do Governo de 2014, não consta do Relatório encaminhado pela AGE qualquer pronunciamento dos Órgãos alcançados, quer manifestando aderência, quer manifestando não aderência motivada por critérios de legalidade, conveniência ou oportunidade.

X.2. Análise do cumprimento das DETERMINAÇÕES

Esta análise se baseou na avaliação efetuada nos tópicos que compõem o presente Relatório, utilizando como fonte subsidiária as considerações do capítulo 5 do Relatório da Auditoria Geral do Estado (Volume 01), em que são apresentadas as providências dos Órgãos/Entidades do Governo do Estado do Rio de Janeiro para atendimento às Determinações desta Corte, proferidas após análise das Contas do Governo de 2014.

Consolidando a análise efetuada neste tópico, apurou-se que, do total de 66 Determinações: apenas 15 foram consideradas cumpridas (22,73% do total); 9 (13,64% do total), cumpridas parcialmente; 32 Determinações (48,48% do total) não foram cumpridas; e 10 (15,15% do total), mereceram ter seu cumprimento dispensado. Tais dados estão dispostos no quadro a seguir:

Quadro 344 - Cumprimento Determinações – Contas de Governo de 2014

Situação	Quant.	% em relação ao total
Cumprida	15	22,73%
Cumprida parcialmente	9	13,64%
Não cumprida	32	48,48%
Cumprimento dispensado	10	15,15%
Total	66	100%

Fonte: análise efetuada no presente tópico.

Ressalte-se que, ao desconsiderar as Determinações com “cumprimento dispensado”, da base de cálculo, o percentual das Determinações não cumpridas eleva-se a 57,14% do total.

As Determinações com “cumprimento dispensado” poderiam ser divididas, ainda, em duas subcategorias, a saber:

- aquelas que, provocadas por nova avaliação de seus objetos, em virtude das considerações efetuadas pelos Órgãos aos quais foram endereçadas, perderam objeto (7, no total); e
- aquelas que têm ou terão a atestação de seus cumprimentos efetuada em sede de Auditorias de iniciativa deste Tribunal (3, no total).

Isto posto, tem-se que as 3 Determinações pertencentes à subcategoria (b) anteriormente descrita, somadas às 32 Determinações não cumpridas – perfazendo 35 Determinações, de 66 proferidas, ou 53,03% – representam desconformidades identificadas após análise das Contas do Governo de 2014, que terão que ser tratadas de forma reiterada por este Tribunal – considerando somente os exercícios de 2014 e 2015.

Observou-se, adicionalmente, em muitas ocorrências, que a avaliação efetuada neste tópico divergiu do resultado apurado pela Auditoria Geral do Estado – AGE - que, conforme quadro apresentado em seu Relatório²⁴², considerou 25,37% das Determinações implementadas e 41,79% em implementação.

Exemplo de tal divergência reside no fato de que 25 Determinações avaliadas como “implementadas”, “parcialmente implementadas”, “em implementação” ou na condição “não se aplica”, no Relatório da AGE (37,88% do total), foram consideradas não cumpridas pela análise efetuada no presente Relatório.

O resultado dessa análise sugere a necessidade de reavaliar o endereçamento das Determinações e Recomendações proferidas por este Tribunal. Todo o arcabouço normativo do Sistema de Controle Interno do Estado do Rio de Janeiro tem mostrado eficácia

²⁴² Volume 01.

insatisfatória, haja vista a relevância dos objetos das Determinações e Recomendações proferidas por este Tribunal, diretamente proporcional à relevância das Contas de Governo, objeto de análise primária.

Diversas causas da mencionada eficácia insatisfatória, já foram identificadas por este Tribunal em sede de Auditoria no exercício de 2015 e, em sua maioria, refletem ineficiências cuja minimização demandará a estruturação de ações por parte do Poder Executivo do Estado, cujos resultados não se farão sentir no curto prazo.

Assim, entende-se oportuno que as Determinações e Recomendações proferidas após análise das presentes Contas de Governo sejam endereçadas, em sua totalidade, ao responsável primaz pelos seus cumprimentos integrais - o Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro -, para que este, assessorado pelos Secretários de Estado, em que pese o já mencionado arcabouço normativo do Sistema de Controle Interno do Estado, proceda ao direcionamento e empoderamento dos responsáveis pelo cumprimento de cada uma das Determinações e Recomendações proferidas por este Tribunal.

A seguir, proceder-se-á à análise individualizada das 66 Determinações e da única Recomendação, proferidas por este Tribunal após análise das Contas do Governo de 2014:

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: Segundo o informado pela Auditoria Geral do Estado na Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ:

Esta Secretaria de Fazenda tomou medidas de padronização de relatórios para gerenciar a utilização de benefícios fiscais. Para tanto, foi elaborada uma proposta metodológica para estimar o valor contábil do benefício, e se o mesmo provoca renúncia fiscal, por contribuinte de ICMS. No momento atual, esta proposta está em avaliação pelas demais áreas da SEFAZ. Com isso, no momento em que a nova metodologia for considerada adequada, esta Secretaria a utilizará como fonte de dados para as peças orçamentárias (LDO e LOA). Quanto às medidas de compensação, informo que a projeção de receita é feita com base na receita realizada nos últimos anos, quando empresas utilizavam benefícios inclusive. Assim, o valor de receita estimada para os anos seguintes já leva em consideração a renúncia de receita prevista. (sem grifo no original)

Quanto ao trecho grifado na transcrição anterior, no tocante às medidas de compensação, essas apenas devem ser anunciadas caso não fique evidenciado o cômputo das renúncias na projeção da receita. Analisando o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015, contudo, não é possível concluir nesse sentido.

Ainda que a projeção da receita seja feita com base na receita arrecadada dos últimos anos, quando empresas já fruíam de benefícios - conforme trecho anteriormente grifado do esclarecimento da Secretaria de Estado de Fazenda -, é necessário que o Anexo de Metas Fiscais enumere-os e quantifique-os, deixando transparente o impacto na arrecadação no exercício de referência e nos dois seguintes e, se for o caso, as medidas compensatórias previstas. Basta afirmar que, de um exercício para outro, um novo benefício fiscal pode gerar impacto diferenciado sobre a arrecadação, fazendo-se necessárias as medidas de compensação.

De modo a reforçar a assertiva, recorre-se ao tópico VII deste Relatório, no qual se constata ter havido aumento no total de benefícios fiscais entre 2013 e 2014 (R\$1.043,44 milhões, considerada, apenas, a renúncia efetiva). Esse incremento não foi considerado pelo gestor quando da elaboração do Demonstrativo.

Conforme descrito no tópico VII, o cálculo da estimativa de renúncia de receita ainda é realizado com base nas informações constantes da Guia de Informação e Apuração de ICMS - GIA-ICMS, apesar de o Documento de Utilização de Benefícios Fiscais - DUB-ICMS - ter sido concebido para esse fim. A justificativa dada pela Secretaria de Estado de Fazenda, por meio do Ofício Sefaz/CG/Nº388/2016 quanto a esse fato foi:

[...] Em especial quanto às peças orçamentárias (LDO e LOA), informo que atualmente há uma incompatibilidade de calendário. Esta Secretaria deve informar à Seplag as projeções de renúncia fiscal no início de março, enquanto o prazo máximo para os contribuintes declararem o segundo semestre do ano anterior é o final de março. Com isso, ainda haverá discrepâncias entre as peças orçamentárias (LDO e LOA) e o anexo VI da Deliberação TCE-RJ nº 246/08.

No Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição, da Secretaria do Tesouro Nacional, há um Demonstrativo - de nº 7, a seguir reproduzido -, que, se adotado pelo Estado do Rio de Janeiro na elaboração dos Anexos de Metas Fiscais a integrarem as Leis de Diretrizes Orçamentárias para os próximos exercícios, e preenchidos solucionaria o problema identificado.

AMF - Demonstrativo 7 (LRF, art. 4º, § 2º, inciso V)						R\$ 1,00
TRIBUTOS	MODALIDADE	SETORES/ PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIO	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			<Ano de Referência>	<Ano+1>	<Ano+2>	
TOTAL						-

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).

Situação: Não cumprida.

Comentários: A Auditoria Geral do Estado considerou que esta Determinação está implementada e reproduziu resposta da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG - que, por meio dos Ofícios SE/GAB nº 638 e nº 798, de 29 de setembro e 30 de dezembro de 2015, respectivamente, constante da Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, a seguir transcrita:

As propostas de leis orçamentárias e os textos finais aprovados desde 2007 não agridem o estabelecido pelo artigo 167, VII da constituição Federal. Com efeito, as leis orçamentárias deste Estado, aprovadas pela Assembleia Legislativa, e sancionadas pelo Chefe do poder Executivo, não contêm dispositivos estranhos à matéria orçamentária, sendo assim não se vislumbra qualquer afronta ao disposto pela constituição Federal. Tampouco existe qualquer violação ao art. 167, VII, da Constituição da República, no que tange à alegada existência de créditos ilimitados, visto que a previsão constante na alínea —a do art. 5º da Lei Orçamentária nº 6.668, de 13/01/2014, mostra claramente a

existência de limite à abertura de créditos, concernente a tais despesas, uma vez que limita a abertura de créditos às alterações efetuadas entre dotações de até 20%. Quanto à previsão citada no art. 6º da lei orçamentária fluminense para o exercício de 2014, é certo que não constitui autorização de crédito ilimitado, mas apenas um instrumento para assegurar o cumprimento de despesas de cunho obrigatório, caso o Poder executivo se veja irremediavelmente compelido a suprir eventual insuficiência nas dotações orçamentárias a elas relativas. Não há, portanto, e com a devida vênia, qualquer ofensa à Constituição Federal pela Lei Orçamentária fluminense.

Conforme a resposta anterior, ficou evidenciado que a SEPLAG tem entendimento divergente ao deste Tribunal - de que os dispositivos da Lei Orçamentária Anual que preveem exceções ao limite para abertura de créditos, implicam, ao final, na existência de créditos ilimitados e na consequente violação ao art. 167, VII, da Constituição Federal.

De acordo com a análise efetuada no tópico 4.2.1.3.3, esta Determinação não foi cumprida para o exercício de 2015, tendo em vista que, da Lei Orçamentária para 2015 (Lei Estadual nº 6.995/15) constou dispositivo com o mesmo teor da Lei Orçamentária para 2014, ou seja, permitindo a abertura ilimitada de créditos.

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: Foi informado pela Auditoria Geral do Estado (Volume 01), em seu Relatório, que tal Determinação está em implementação, com a seguinte transcrição da resposta da Secretaria de Estado de Fazenda:

Com referencia a lei 5.647, foram efetuadas as contabilizações conforme rotina, CONOR/SUNOT/CGE Nº 034/2014 e planilhas que evidencia os cálculos, abrimos o processo E-04/047/572/2015, com as evidencias dos itens da determinação 3, para dar prosseguimento a proposta de pagamento. Informa-se ainda que, encaminhamos pedido de inclusão na LOA do valor no orçamento fiscal de 2016.

Para a contabilização e demais providencias das compensações ocorridas no programa de 2012, autorizado pela Lei nº 6.136/2011, a SUBFIN aguarda o envio pela PGE das informações detalhadas por meio do processo E-14/001.009100/2014, para que os registros contábeis e programação dos repasses aos Municípios sejam apurados e repassados.

A análise do cumprimento da presente Determinação pode ser dividida em duas partes: o item "a" trata dos repasses a serem feitos durante o exercício de 2015; e o item "b" trata dos procedimentos a serem implementados para sanear os valores não repassados em exercícios anteriores.

Quanto ao item "a", a resposta nada menciona a respeito. Porém, na análise efetuada no tópico 4.2.3.5.3, constata-se que, em 2015, houve recebimento de Dívida Ativa por compensação, no valor de R\$22.585.251, e não há registros de que esses valores fizeram parte da base de cálculo para os repasses aos municípios e ao Fundeb.

Quanto ao item "b", a Secretaria de Estado de Fazenda noticia a existência do processo E-04/047/572/2015, em que estariam as planilhas que evidenciam os cálculos e as evidências do seu cumprimento. Porém, tais evidências não foram encaminhadas, impossibilitando a avaliação de sua pertinência e suficiência.

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.

Situação: Cumprimento dispensado.

Comentários: A Secretaria de Estado de Fazenda - SEFAZ - encaminhou à Auditoria Geral do Estado - AGE, em 07 de março de 2016, Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, informando o seguinte:

Esta determinação se refere a multa punitiva e, somente a chamada multa pecuniária compõe a base sobre a qual são calculados os valores a serem repassados aos Municípios (tenha ela sido paga espontaneamente ou por força de autuação fiscal), na forma determinada pelo parágrafo único do art.1º, da Lei Complementar nº 63/90, conforme entendimento do Subprocurador do Estado ao aprovar o Parecer 01/14-PG-3-SP em anexo.

A Auditoria Geral do Estado - AGE considerou que esta Determinação não é aplicável, pelas razões expostas pela SEFAZ. No entanto, a divergência sobre a forma de calcular a parcela pertencente aos municípios, dos tributos estaduais, está sendo tratada no processo TCE-RJ 113.447-6/04, referente ao Relatório de Inspeção Especial realizada na antiga Secretaria de Estado de Receita (hoje integrante da estrutura da Secretaria de Estado de Fazenda, como Subsecretaria), no período de 15 de setembro a 06 de outubro de 2004, que ainda está sem decisão definitiva.

Na análise das presentes Contas do Governo constatou-se que, de acordo com os dados do SIG, a parcela repartida com os municípios permanece inferior aos percentuais constitucionalmente estabelecidos, mesmo descontadas as subalíneas que registram as multas formais, com exceção do IPVA não inscrito.

Considerando que, com a especificação existente atualmente no SIG, não é possível identificar exatamente quais são os descontos efetuados e suas naturezas e, ainda, que a aplicabilidade da Determinação sob exame está sendo avaliada no processo TCE-RJ 113.447-6/04, de fato, entende-se como dispensável o exame do cumprimento da mesma, em sede de Contas de Governo.

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: Foi informado, pela Auditoria Geral do Estado, que a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão afirma que tal Determinação será atendida na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017. A padronização baseada no Manual dos Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional vem sendo implementada pelo Estado do Rio de Janeiro.

A análise das falhas apontadas no Anexo de Metas Fiscais e no Anexo de Riscos Fiscais foi efetuada no tópico IV, tendo sido observado que, de fato, os Anexos que acompanharam a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 não foram elaborados de acordo com os padrões estabelecidos pelo Manual dos Demonstrativos Fiscais.

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.*

Situação: Não cumprida.

Comentários: Foi informado, pela Auditoria Geral do Estado (Volume 01), em seu Relatório, que tal Determinação não foi implementada porque prestações de contas dos convênios celebrados com o DETRAN pelos Órgãos que deveriam efetuar as comprovações determinadas, não foram encaminhadas, malgrado reiteradas solicitação do DETRAN, conforme a seguir transcrito:

*São convênios cujos objetos se referem ao controle de trânsito e que esta Autarquia figura como concedente: o 018/2014(PMERJ) e o 019/2014 (PCERJ).
Quanto a tais convênios, informamos que, a comprovação de despesas financeiras com repasse de taxas provenientes desta Autarquia é comprovada, salvo melhor julgamento, mediante as prestações de contas parciais e finais de cada convênio.
Cabe ressaltar que passamos por muita dificuldade, e ainda passamos, para obter não só informações necessárias para emitir pareceres de auditoria como também para receber fisicamente os p. ps a serem analisados, considerando que as parcelas anteriores de cada*

processo —nunca são concluídas. Visando resolver o problema informamos que além das ações apontadas no 1º monitoramento, emitimos a CI DETRAN-RJ/ACI Nº 1.560 de 01 de dezembro de 2015 para entender as pendências em cada prestação de contas. Nesta fomos informados sobre notificações a PMERJ e a PCERJ. Remessamos, também, ao ordenador de despesas a CI DETRAN-RJ/ACI Nº 093 de 18 de janeiro de 2016 perguntando sobre a abertura das tomadas de contas, considerando que as notificações estavam vencidas e não havíamos recebido as prestações para emissão do parecer de auditoria. A resposta, salvo melhor juízo, é que as tomadas de contas ainda não foram abertas. Logo não foi possível avaliar se 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 e 80 do CTN.

A resposta apresentada pela Auditoria Geral do Estado e pelo DETRAN deixa claro que os Órgãos conveniados não estão elaborando as prestações de contas dos convênios, impedindo que o DETRAN possa avaliar se seus objetivos estão sendo atingidos.

Conforme analisado nas Contas do Governo de 2015 o problema persiste, pois a vultosa quantia de R\$556,6milhões (42,4% das receitas do DETRAN) foi repassada por convênio para Órgãos que não têm como função precípua o controle do trânsito, sem que o Detran tenha conhecimento de como esses recursos foram gastos.

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.

Situação: Cumprida.

Comentários: Foi informado pela Auditoria Geral do Estado (Volume 01), em seu Relatório, que essa Determinação encontra-se em implementação. A seguir, transcreve-se trecho da informação:

Após o envio pela Procuradoria da Dívida Ativa, dos demonstrativos de Estoque da Dívida Ativa Tributária e não Tributária, conforme previsto no Decreto de Encerramento de Exercício, caso haja necessidade, marcaremos uma reunião com a PGE para definirmos como será apresentado o demonstrativo solicitado, contendo as justificativas

para eventuais divergências que venham a existir entre os valores lançados no SIAFEM e aqueles registrados no sistema da Procuradoria Geral do Estado.

Conforme analisado nestas Contas do Governo do exercício de 2015, apesar do teor do esclarecimento da Auditoria Geral do Estado, os cancelamentos de créditos por prescrição, inclusive aqueles decorrentes de entendimentos sobre a prescrição de valores oriundos de IPVA, em 2015 já foram efetivamente classificados na categoria "Decisão Administrativa – Prescrição", restando, portanto, cumprida esta Determinação.

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: A Auditoria Geral do Estado, com fundamento na informação prestada pela Subsecretaria de Finanças, da Secretaria de Estado de Fazenda, considerou a Determinação implementada, tendo em vista os argumentos a seguir transcritos:

Providências Adotadas:

A Subsecretaria de Finança – SUBFIN, da Secretaria de Estado de Fazenda, por meio de e-mail, datado de 03/07/2015, enviou a esta AGE informações quanto as operações de antecipação do fluxo de CFT (Termo Aditivo nº 10) e planilhas em excel contendo os CFTs Permutados (Termo Aditivo nº 10) e os Valores restituídos à Conta "B" (Termos Aditivos nºs 12 e 13 do Contrato de Abertura de Contas firmado em 10/06/1997 – Principal).

Contudo, tais informações não foram identificadas na documentação componente das presentes Contas do Governo, fato este que ensejou a emissão da Nota Técnica de nº 27, na qual a Secretaria de Estado de Fazenda encaminhou os documentos solicitados, demonstrando os montantes do principal e encargos do exercício de 2014.

Tais documentos não se revelaram suficientes para subsidiar a análise da movimentação das referidas contas no exercício de 2015.

Sendo assim, será solicitado o encaminhamento dos controles atualizados nas próximas Contas de Governo, permitindo o acompanhamento da movimentação das Contas "A" e "B", demonstrando se houve novos aditivos permitindo saques e as respectivas recomposições, assim como a evolução dos valores do principal e dos encargos ocorridos a cada exercício.

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.

Situação: Cumprida parcialmente.

Comentários: A Auditoria Geral do Estado considerou a Determinação implementada, tendo por fundamento as informações prestadas pela Contadoria Geral do Estado, segundo a qual:

De acordo com a Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE/RJ, datada de 15/01/2016, a Contadoria Geral do Estado informa: —Solicitamos à SUBFIN, por meio da CI GAB/CGE nº 155, os relatórios demandados pelo TCE-RJ. A SUBFIN enviou por meio da CI nº 121/2015 o relatório analítico referente ao primeiro semestre/2015. Ao fim do presente exercício solicitaremos o relatório referente ao segundo semestre, para encaminhamento ao TCE-RJ.

De acordo com o informado no tópico V, a Contadoria Geral do Estado encaminhou o relatório analítico do Programa de Pagamento/Parcelamento de Restos a Pagar Processados (Volume 07), viabilizando 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".

Entretanto, foi detectada diferença de R\$95.607,01 entre o valor do relatório encaminhado e o montante registrado no SIAFEM, não tendo sido apresentadas justificativas para tais distorções. Assim, o atendimento à Determinação sob exame foi apenas parcial.

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.

Situação: a) Não cumprida; e
b) Não cumprida.

Comentários: A Auditoria Geral do Estado considerou as Determinações 10.a e 10.b, respectivamente, “não implementada” e “parcialmente implementada”, de acordo com acompanhamento efetuado pela Contadoria Geral do Estado, informando que:

De acordo com a Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE/RJ, datada de 15/01/2016, a Contadoria Geral do Estado informa que:

10 a) Foram enviados os ofícios 525 a 527 à Ceperj, Feema/Inea e Fundação Santa Cabrini para que realizassem o pagamento ou baixa contábil.

UNIDADE GESTORA	EXERCÍCIO	SALDO
Ceperj	1998	R\$ 27.406,87
Feema/Inea	1998	R\$ 41.083,21
Fundação Sta Cabrini	2007	R\$ 1.586,27

No entanto, até a presente data, apenas o INEA regularizou o saldo da conta.

10 b) Foram enviados os ofícios 579 a 588, 603 e para as UGEs para que realizassem o pagamento ou baixa contábil. Valor total: R\$ 574.602,37. Deste valor, R\$ 121.207,48 já foram regularizados – 21%.

As UG's que regularizaram os saldos são: Loterj, Casa Civil, Seasdh, Pmrj e Faetec. Além disso, a SUGER esta conciliando o saldo dessas contas e informando aos órgãos envolvidos as inconsistências verificadas. O Rioprevidência baixou 76% do saldo total da conta —112320201 – PATRONAL – ATIVO CIVIL, em relação a posição de 31/07/2015.

De acordo com o informado no tópico IV, ao analisar a conta 2.1.8.8.1.01.04, por meio do SIAFEM, observou-se o saldo no montante de R\$28.993,14, sendo R\$27.406,87 relativos ao CEPERJ, e R\$1.586,27 referentes à Fundação Santa Cabrini.

Tal fato corrobora a informação prestada à Auditoria Geral do Estado, que afirma a regularização de parte do saldo da conta pelo INEA. Desta forma, não houve o cumprimento da Determinação 10.a, proferida após análise das Contas do Governo de 2014.

Em relação ao item 10.b, conforme análise efetuada nos tópicos 4.3.2.3 e 4.4.1.1.2, constatou-se a manutenção de saldos registrados nas referidas contas no exercício de 2015, sendo ressaltado, ainda, que, além do resíduo que os Órgãos e entidades não repassaram ao RIOPREVIDÊNCIA, verificou-se novos valores nas respectivas contas.

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: A Auditoria Geral do Estado considerou a Determinação não implementada, de acordo com acompanhamento efetuado pela Contadoria Geral do Estado, informando que:

De acordo com a Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE/RJ, datada de 15/01/2016, a Contadoria Geral do Estado informa que enviou o ofício 521 solicitando que a fundação realizasse o pagamento ou baixa contábil do valor total de R\$34.468,75. No entanto, até a presente data, não houve regularização do saldo desta conta.

Verificou-se, por meio do SIAFEM, que persistiu, em 2015, a ocorrência de saldo de consignações de exercícios pretéritos registrados na conta "2.1.8.8.1.01.05 – RPPS – Servidores Ativos da Fundação Santa Cabrini", no montante de R\$34.469.

Tal fato corrobora a informação prestada à Auditoria Geral do Estado, que afirma não ter ocorrido a regularização do saldo na conta pela Fundação Santa Cabrini.

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: Foi informado, pela Auditoria Geral do Estado, em seu Relatório (Volume 01), que a Determinação não foi implementada pela ausência de informação pelo Órgão responsável, conforme trecho a seguir transcrito:

A AGE a fim de acompanhar e controlar as repostas dos órgãos/entidades em relação providências adotadas para o cumprimento das Determinações e Recomendações exigidas no relatório do Tribunal de Contas quando do julgamento das Contas Consolidadas anuais do Exmo. Governador do Estado do RJ, encaminhou os ofícios Of. AGE n.º 344, de 16/06/2015 e Of. AGE n.º 830, de 05/11/2015 solicitando e reiterando a solicitação das respostas da Procuradoria Geral do Estado, entretanto, até o término de nosso trabalho não obtivemos resposta.

A Procuradoria Geral do Estado não encaminhou tempestivamente o relatório do estoque para a Contadoria Geral do Estado, motivo pelo qual ficou prejudicada a verificação da solução dos fatores que causaram as diferenças em 2014, uma vez que a diferença, apurada em 2015, quanto ao saldo do estoque, decorreu tão somente da falta da informação para registro contábil.

Por outro lado, a Procuradoria Geral do Estado informa que deixou de utilizar o relatório em UFIR, pois teria sido a causa das divergências observadas no exercício passado. Sendo assim, pode-se inferir que, se os Demonstrativos tivessem sido enviados a tempo pela Procuradoria Geral do Estado à Contadoria Geral do Estado, em 2015 não haveria mais divergências registradas.

Ademais, a divergência entre os valores de arrecadação diminuíram significativamente, de R\$66,56 milhões para R\$3,49 milhões, conforme análise efetuada no tópico IV.

De toda forma, a convergência entre os valores constantes do controle da Procuradoria Geral do Estado e aqueles constantes do registro contábil da Contadoria Geral do Estado poderá ser verificada em sede de Auditoria, de iniciativa própria deste Tribunal e com esse objetivo específico, a ser realizada em ambos os mencionados Órgãos – Fiscalização nº 325, do Plano Anual de Auditorias Governamentais -, não ensejando sugestão de nova Determinação após análise das presentes Contas de Governo.

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: De acordo com a Auditoria Geral do Estado, esta Determinação foi parcialmente implementada, sendo destacada a emissão do Ofício RIOPREV/PRE nº 702, de 30 de dezembro de 2015, no qual o Diretor-Presidente da autarquia informou o seguinte:

Esta Autarquia aguarda o envio pela Procuradoria Geral do Estado, do estoque da dívida ativa, baseada no grau de recuperabilidade do crédito inscrito.

Of. RIOPREV/PRE nº 694, em anexo, de 29/12/2015, cobra a Procuradoria da Dívida Ativa (PG-5) solicita informações sobre a efetiva implementação da Determinação.

De acordo com a análise efetuada no tópico IV – Ativo Realizável a Longo Prazo, em virtude do encaminhamento intempestivo dos Relatórios Gerais do Estoque da Dívida Ativa relativos ao exercício de 2015, conforme Ofício PGE/PG-5/RJRS nº 113/16, não foi possível a atualização do estoque. Ainda com base no referido Ofício, não foi encaminhado o relatório de cálculo da Provisão para Perdas Prováveis.

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).

Situação: Cumprida parcialmente.

Comentários: A Auditoria Geral do Estado considerou a Determinação em implementação. Para tanto, reproduziu a seguinte informação da Contadoria Geral do Estado, de acordo com a Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações desta Corte:

16.6 – DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS.

Não há como realizar no SIAFEM a segregação das despesas executadas por tipo de crédito orçamentário, pois os registros dos créditos iniciais e adicionais são efetuados em uma única conta (6.2.2.1.1.01.01 – Crédito Disponível). Entretanto, com a substituição do SIAFEM/RJ pelo Siafe-Rio, buscaremos junto ao administrador deste novo sistema, criar algum tipo de mecanismo que possibilite extrair as informações necessárias para a elaboração de notas explicativas referentes ao detalhamento das despesas executadas por tipo de crédito (inicial, suplementar, especial).

Tópico 4.3.2.3 – Demais obrigações:

Nas próximas Contas de Governo a tabela 'Demais Obrigações a Curto Prazo' será elaborada em conformidade com o GERAREL. Caso haja necessidade de se alterar as contas da coluna do exercício anterior, estas serão demonstradas em notas explicativas.

Observou-se que, no exercício de 2015, foram utilizados recursos provenientes de superavit financeiro, identificados no Balanço Patrimonial do exercício anterior ao de referência, para abertura de créditos adicionais, no valor total de R\$2.657.925.867. Tais recursos referem-se a receitas orçamentárias de exercícios anteriores e, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, são válidos para a fixação e execução de despesas orçamentárias no período de 2015, sendo utilizados como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais. Entretanto, não houve o detalhamento da execução orçamentária destes valores, conforme recomenda o Manual dos Demonstrativos Fiscais.

Conforme resposta relatada anteriormente, a Secretaria de Estado de Fazenda está estudando a forma de inserir esse controle no SIAFE-RIO. Conforme apontado no tópico IV, Tal fato será objeto de Recomendação.

Em relação às “Demais Obrigações”, ressalte-se o exposto no tópico IV, onde foi destacada a apresentação de Notas Explicativas, bem como a apresentação, na documentação componente das presentes Contas do Governo, da Estrutura de Balanços – Gerarel, sendo possível, através desta, identificar as contas que compõem o subgrupo “Demais Obrigações a Curto Prazo”, inclusive as “Outras Obrigações a CP”.

DETERMINAÇÃO Nº 15:*À CONTADORIA 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).

Situação: Cumprida.

Comentários: A Auditoria Geral do Estado considerou a Determinação em implementação, transcrevendo a informação da Contadoria Geral do Estado em relação à matéria:

A Superintendência de Normas Técnicas - SUNOT, responsável pela determinação, informou que já foi criado, neste sentido, o evento 580433 (Registro da obrigação em conta de passivo patrimonial (extra OFSS) em contrapartida de VPD) e que no Manual de Encerramento do Exercício consta tal orientação.

Foi registrado no Patrimônio Líquido, como “DEA – Fornecedores e Credores (Ajustes de Exercícios Anteriores)”, o montante negativo de R\$674.890 mil, que se refere à incorporação de obrigações referentes a fornecedores e credores que não foram apropriados no Passivo Financeiro de exercícios anteriores. A Riotrilhos efetuou o maior registro, no montante de R\$671.950 mil. (Volume 02).

Destaca-se, ainda, a criação do evento para o registro das Despesas de Exercícios Anteriores sob a Ótica da Contabilidade Patrimonial, o que permitirá o adequado registro desses fatos.

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.).

Situação: Não cumprida.

Comentários: A Auditoria Geral do Estado considerou a Determinação não implementada, destacando a resposta da Contadoria Geral do Estado, a seguir transcrita:

Foi enviado o ofício 467 para a Riotrilhos e o mesmo respondeu, por meio do Ofício Gapre/034/2015 (que contém em anexo o Despacho Audit Nº 039/2015) que, por não ter recebido qualquer documentação do Metrô-Rio, não há como realizar a baixa e que a RioTrilhos por ser uma empresa de economia mista, tem seus balanços auditados por empresas de Auditoria Independentes, cujos relatórios não apresentaram nenhuma ressalva sobre o assunto.

A RioTrilhos acrescentou ainda que — o Decreto nº 43.924 de 05/11/12, que dispõe sobre o encerramento do exercício financeiro para aquele ano, em seu artigo 11-XIII, estabelece que a SETRANS deveria apresentar a documentação necessária ao registro dos fatos contábeis relativos ao eventual cumprimento das obrigações do Metrô-Rio citados em decorrência do 6º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão firmado em 27/12/97, documentos esses não apresentados até o exercício de 2014, impossibilitando, desta maneira, os devidos registros contábeis inerentes à Outorga, para cumprimento, por parte desta RioTrilhos, da determinação 16 daquela Egrégia Corte de Contas.

Conforme verificado no tópico IV, a desconformidade permaneceu no exercício de 2015, não tendo sido atualizados os valores dos direitos a receber do Estado do Rio de Janeiro relacionados à contrapartida devida pelo METRO-RIO.

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;

Situação: Cumprida parcialmente.

Comentários: A Auditoria Geral do Estado considerou a Determinação não implementada e informou que a Contadoria Geral do Estado apresentou a seguinte resposta em atendimento a este item:

Foram enviados os ofícios 522 a 524 para a Riotrilhos, Sedeis e DER-RJ para que procedam a apropriação de receitas arrecadadas e a consequente baixa dos direitos a receber vinculados a outorgas e concessões.

A SEDEIS respondeu, por meio do ofício SEDEIS/CG Nº 44, que realizou a atualização monetária no valor total de R\$18.317.866,40 referente às concessões da CEG RIO S/A.

No tópico IV verificou-se a atualização mencionada na resposta da Contadoria Geral do Estado, no montante de R\$18,32 milhões referente aos créditos a receber da CEG. No entanto, constatou-se que o mesmo não ocorreu com os valores dos direitos a receber das outorgas de concessões do METRO-RIO.

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.

Situação: Cumprimento dispensado.

Comentários: A Auditoria Geral do Estado considerou a Determinação em fase de implementação e destacou a informação prestada pela Contadoria Geral do Estado em relação à matéria:

A SEPLAG promove a avaliação e/ou reavaliação dos próprios estaduais, como também a atualização dos valores de contraprestação pela utilização de imóveis por terceiros, mediante pagamento de taxa de ocupação, com base em um cronograma de trabalho que no primeiro momento se dedica aos imóveis da Administração Direta.

*No exercício de 2014, foram avaliados **1120 imóveis** com valor patrimonial total de R\$ 4.450.697.667,27, conforme relação de imóveis.*

*Para o exercício de 2015 busca-se atingir a meta de **1200 imóveis** avaliados para estabelecer o valor de mercado, a qual está sendo cumprida a contento. A contratação de empresa para o Projeto de Cadastramento Patrimonial que visa, entre outros serviços especializados, o inventário de imóveis, realização de vistorias técnicas e avaliação imobiliária, está contribuindo para o alcance da meta estabelecida. A aferição do total do valor patrimonial imobiliário do Estado está sendo realizada e deverá ser finalizada até o final de 2016.*

Como é possível observar na análise efetuada no tópico IV, persistem os registros de unidades imobiliárias com valores inexpressivos.

Entretanto, de acordo com a Portaria nº 548/15²⁴³, da Secretaria do Tesouro Nacional, os entes possuem prazo para a implementação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais relativos à reavaliação e redução ao valor recuperável dos bens imóveis (exceto bens do patrimônio cultural e de infraestrutura) até o exercício de 2019, com verificação pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi - no exercício de 2020.

O cronograma apresentado pelo Estado assinou prazo até o final do exercício de 2018 para efetuar a implantação de tais procedimentos. Entende-se, portanto, que somente em 2019 (quando do exame das Contas de Governo de 2018), Determinação com este teor mereça ser reiterada, caso se faça necessário.

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.

²⁴³ Dispõe sobre os novos prazos-limite obrigatórios relativos à implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais na União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios brasileiros, em continuidade ao processo de convergência da Contabilidade Aplicada ao Setor Público aos padrões internacionais.

Situação: Cumprida.

Comentários: A Auditoria Geral do Estado considerou que esta Determinação foi implementada, tendo em vista a resposta da Contadoria Geral do Estado, transcrita a seguir:

Considerando que a apuração da equivalência patrimonial ocorre em momento anterior ao da divulgação oficial do Balanço da CEDAE, foi utilizado para cálculo o Patrimônio Líquido¹ contido no último balancete de 2014 fornecido pela empresa até a data do encerramento do exercício no SIAFEM/RJ.

Cabe-nos informar que a subavaliação do resultado apontado no tópico '4.3.1.2.2 – Investimentos' foi apurada após o fechamento do exercício de 2014, utilizando-se o valor contido no Balanço oficial publicado pela empresa em 2015, portanto, não disponível à época da contabilização.

Após a divulgação do valor oficial do Patrimônio Líquido² da CEDAE foi efetuado novo cálculo no exercício de 2015, tendo sido registrado o valor complementar de R\$ 432.157.702,66 através da 2015NS00002, que representa a diferença entre o valor oficial (R\$5.392.830 mil) e o valor do último balancete (R\$ 4.960.672 mil).

1 O Patrimônio Líquido publicado foi de R\$ 4.960.692.200,39. Considerando a participação do Estado na CEDAE de 99,99959%, a equivalência patrimonial recalculada foi de R\$ 4.960.671.642,61.

2 O Patrimônio Líquido publicado foi de R\$ 5.392.851.693,98. Considerando a participação do Estado na CEDAE de 99,99959%, a equivalência patrimonial recalculada foi de R\$ 5.392.829.345,27.

Encaminharemos nas próximas Contas de Gestão estas informações evidenciadas em notas explicativas.

Conforme evidenciado no tópico IV, foram apresentadas Notas Explicativas (Volume 02), relativas à apuração da equivalência patrimonial da CEDAE, constando os motivos que provocaram distorções entre os valores utilizados para consolidação do Balanço Geral do Estado e os valores a serem divulgados pela Companhia.

Em relação às "Demais Obrigações", ressalta-se o exposto no tópico IV, no qual foi destacada a apresentação de Notas Explicativas, bem como a apresentação, na documentação componente das presentes Contas do Governo, da "Estrutura de Balanços – Gerarel", sendo possível, através desta, identificar as contas que compõem o subgrupo "Demais Obrigações a Curto Prazo", inclusive as "Outras Obrigações a CP".

Tópico 4.3.2.3 – Demais obrigações:

Nas próximas Contas de Governo a tabela 'Demais Obrigações a Curto Prazo' será elaborada em conformidade com o GERAREL. Caso haja necessidade de se alterar as contas da coluna do exercício anterior, estas serão demonstradas em notas explicativas.

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: A Auditoria Geral do Estado considerou esta Determinação em implementação, em vista das informações prestadas pela Contadoria Geral do Estado e pela Secretaria de Estado de Fazenda, a seguir transcritas:

Em atendimento a esta determinação a CGE e a SEPLAG estão interagindo no sentido de definir os critérios que serão adotados para identificar e estimar valores de possíveis passivos contingentes para evidenciação no Anexo de Riscos Fiscais que irá compor a LDO para o exercício de 2017. Também está sendo avaliada a possibilidade de criação de uma Portaria Conjunta (SEFAZ/SEPLAG/PGE), nos moldes da Portaria nº 40 de 10/02/2015 da Advocacia Geral da União, estabelecendo critérios e procedimentos a serem adotados pela Procuradoria Geral do Estado na prestação de informações sobre as ações judiciais ajuizadas contra o Estado, que possam representar riscos fiscais, e consequentemente, inclusão no ARF.

Devido à complexidade do assunto, marcaremos uma reunião com a PGE para definirmos como será apresentado ao final do exercício, o demonstrativo solicitado, contendo as justificativas para as eventuais divergências que venham a existir entre os valores lançados no SIAFEM e aqueles registrados no sistema da Procuradoria Geral do Estado.

Conforme apontado no tópico IV, a desconformidade persistiu em 2015, pois foi observado que os valores relativos aos Passivos judiciais demonstrados no Anexo de Riscos Fiscais não foram registrados, fato que será objeto de nova Determinação, a fim de evitar a subavaliação das Provisões.

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.

Situação: Cumprida.

Comentários: Em seu Relatório, a Auditoria Geral do Estado considerou a Determinação implementada e reproduziu resposta da Contadoria Geral do Estado, argumentando, em síntese, que os registros previstos na Rotina CONOR/SUNOT/CGE Nº 034/2014 já foram efetuados.

Conforme evidenciado no tópico IV, verificou-se o registro dos valores de precatórios compensados com valores da Dívida Ativa, no montante de R\$841,39 milhões.

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.*

Situação: Cumprida.

Comentários: Em sua resposta, a Auditoria Geral do Estado alegou que a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão informou que os critérios de aplicação de recursos provenientes de operações de crédito estão sendo analisados e revistos.

Conforme evidenciado no tópico V, no exercício de 2015 não ficou evidenciada aplicação de recursos oriundos de Operações de Crédito em Projetos diversos daqueles previstos nas leis autorizativas de contratação.

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).*

Situação: Cumprimento dispensado.

Comentários: De acordo com esclarecimento prestado pela Contadoria Geral do Estado:

Considerando a natureza transitória destes registros, encaminhamos ofícios as Unidades Gestoras que possuem saldo nestas contas, remanescente de outros exercícios, solicitando a análise e se for o caso a reclassificação para as contas do Passivo não Circulante.

Em consulta ao SIAFEM, verificou-se que alguns Precatórios estão classificados nessa conta desde data anterior a janeiro de 2015. Tendo em vista, contudo, que a conta de Precatórios a Pagar sofreu redução, recaindo a maior parte do problema sobre as contas "Outras Sentenças" – ou seja, dívidas pertencentes a unidades gestoras da Administração Indireta -, tal desconformidade será tratada em sede de Auditoria de iniciativa própria deste Tribunal – Fiscalização nº 588, do Plano Anual de Auditorias Governamentais – PAAG -, razão por que não será sugerida nova Determinação a respeito no presente Relatório.

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

Situação: Cumprimento dispensado.

Comentários: De acordo com a Contadoria Geral do Estado:

A Contadoria Geral do Estado vem tentando junto ao TJ obter as informações necessárias para atender estas demandas, no entanto o Sistema de Precatórios do TJ não permite encaminhar informações no formato exigido pelo TCE, inviabilizando o preenchimento por completo da tabela. Atualmente as informações repassadas pelo TJ apenas permite o controle do saldo atualizado ou corrigido dos Precatórios.

A justificativa não difere, no geral, da apresentada em resposta à mesma Determinação, proferida após análise das Contas do Governo de 2014. A despeito do não atendimento, tendo em vista que tal falha não deve ser atribuída diretamente ao Governo do

Estado, referido documento será solicitado diretamente ao Tribunal de Justiça, em sede de Auditoria, possibilitando sua utilização na análise das próximas Contas de Governo.

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.

Situação: Cumprida parcialmente.

Comentários: O comando insculpido na presente Determinação foi para que a Contadoria Geral do Estado procedesse à conciliação do saldo da conta contábil 2.2.1.1.1.03.02 – “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.

Em resposta, foi informado que:

A conta 221110302 – “Atualização monetária – Precatórios” foi extinta. Desta forma, os valores presentes na UGE 123404 foram transferidos para conta - 221110201 – ‘Precatório TJ pessoal’ e os das demais UGE’s foram transferidos para conta - 237110343 – ‘Baixa de atualização monetária de precatório’.

A conta “2.3.7.1.1.03.43 – Baixa de Atualização Monetária de Precatórios” – registrou movimentação de R\$117,60 milhões. Em consulta ao SIAFEM, verificou-se a baixa nas seguintes unidades gestoras:

Quadro 345 - Baixa de Atualização Monetária de Precatórios

R\$1,00	
UG	Varição
44100 (DER)	(90.616.970)
173100 (Suderj)	(640.248)
243200 (Inea)	(5.060)
244100 (Feema)	(260.318)
244300 (Serla)	(54.410)
263100 (Detran)	(2.454.633)
293100 (Iaserj)	(22.575.149)
404100 (Faperj)	(848.697)
424100 (FIA)	(148.340)
Total	(117.603.825)

Fonte: Siafem/RJ.

A medida adotada, se por um lado representou a redução nos registros da atualização monetária, o que sugere uma retificação desses valores, por outro prejudicou a transparência da operação, tendo em vista a atualização estar registrada conjuntamente com o valor principal.

Contudo, a questão poderá ser superada com a obtenção das informações que serão solicitadas ao Tribunal de Justiça, em Auditoria de iniciativa própria deste Tribunal – Fiscalização nº 588, do Plano Anual de Auditorias Governamentais – PAAG -, tendo como objeto a atestação do cumprimento da Determinação nº 24, proferida após análise das Contas do Governo de 2014 - uma vez que o documento a ser elaborado para cumprir a mencionada Determinação deverá conter informação referente à atualização de Precatórios.

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: De acordo com a Auditoria Geral do Estado, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão informou, por meio dos Ofícios SE/GAB nº 638 e nº 798, de 29 de setembro e 30 de dezembro de 2015, respectivamente, Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, que estão envidando esforços para que a próxima meta seja cumprida.

Por sua vez, segundo a Auditoria Geral do Estado, a Secretaria de Estado de Fazenda informou que:

ao longo do ano são elaboradas Notas Técnicas de revisão da receita estimada a fim de adequar o orçamento à previsão de receita, garantir o cumprimento das metas fiscais, além de orientar a liberação do orçamento pela SEPLAG e as medidas de contenção de despesas, se necessário.

Diante das respostas das Secretarias, a Auditoria Geral do Estado considerou que a Determinação está parcialmente implementada. Entretanto, constatou-se, na análise efetuadas no tópico V, que as metas estabelecidas não foram cumpridas.

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: A Auditoria Geral do Estado considerou que esta Determinação está em implementação, uma vez que a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, por meio dos Ofícios SE/GAB nº 638 e nº 798, de 29 de setembro de 2015 e 30 de dezembro de 2015, respectivamente, e da Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, informou que atenderão à decisão desta Corte quando da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017, uma vez que a de 2016 já tinha sido sancionada.

Observa-se, pela resposta, e pela análise efetuada no tópico V, o não cumprimento da Determinação em tela.

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.

Situação: Cumprida.

Comentários: A Auditoria Geral do Estado informou que a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, por meio do Ofício SEPLAG/SUBLOP nº 236, de 24 de fevereiro de

2016, encaminhou uma listagem em meio magnético da relação de imóveis próprios estaduais inscritos no Sistema de Patrimônio Imobiliário — SISPAT. Essa relação que lista os bens imóveis do Estado, por unidade gestora, apresentando valores ajustados, foi remetida a esta Corte de Contas, constando do Volume 10.

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.

Situação: Cumprida parcialmente.

Comentários: Sobre a implementação do Sistema de Patrimônio Imobiliário - SISPAT - 2.0, foi informado que não se efetivou, tendo sua execução sido afetada pela reestruturação administrativa da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e do setor responsável pela gestão do patrimônio estadual. Assim dispõe o Ofício SE/GAB nº 798:

O Projeto Renovação do Patrimônio do Estado do Rio de Janeiro está sendo incorporado aos trabalhos da montagem de uma nova política de gestão do patrimônio estadual, com definição de novos objetivos e estratégias de ação a fim de aprimorar os processos de trabalho, estruturar uma rede de gestão compartilhada e atender as demandas dos órgãos e políticas setoriais do Estado. Nesse sentido, será criado projeto de sistema tecnológico (SISPAT 2.0) que atenda às demandas dessa nova política de gestão patrimonial, contribuindo tanto para o aprimoramento do banco de dados existente como para a realização de funções gerenciais adequadas aos objetivos, estratégias e processos de trabalho definidos. Portanto, posteriormente à montagem da nova política de gestão, será elaborado novo Termo de Referência para contratação dos serviços necessários ao SISPAT 2.0.

Destaca-se que a não implantação do SISPAT 2.0 prejudicou o cumprimento macro das metas previstas na ação 1071 e, conseqüentemente, o Programa "0030 – Modernização da Gestão Pública". Observa-se que a implantação do sistema foi novamente inserida no PPA 2016-2019, porém no Programa 0184, Ação "5490 Inovação e Coordenação da Gestão Pública", tendo meta de implementação até 2017.

Todavia, considerando o prazo para a implementação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais que envolvem o desenvolvimento de sistemas capazes de gerar as informações para os registros dos mesmos, observa-se que o novo prazo para a implementação do SISPAT 2.0 está de acordo com a Portaria STN nº 548/15, fato abordado na análise do tópico V.

Entretanto, acerca do produto "2526 – Imóvel Avaliado", a análise efetuada no tópico V evidencia que foram efetivadas, apenas, 46,05% das avaliações estabelecidas nas metas do Plano Plurianual 2012-2015. Por esse motivo, considerar-se-á esta Determinação cumprida parcialmente.

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.*

Situação: Cumprimento dispensado.

Comentários: O Diretor-Presidente do RIOPREVIDÊNCIA encaminhou à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão as respostas acerca do cumprimento desta Determinação, por meio do Of. RIOPREV/PRE nº 483, de 04 de setembro de 2015, que descreve os procedimentos adotados referente ao sistema previdenciário do Estado, citando a Lei Estadual nº 6.338/12 (que trata da segregação de massas) e a Lei Estadual nº 6.243/12 (que trata da implantação da Previdência Complementar para servidores civis que ingressaram no Estado do Rio de Janeiro a partir de 04.09.13), e sobre as ações que o Estado vem adotando para reduzir as despesas previdenciárias.

A Auditoria Geral do Estado considerou esta Determinação como não implementada, reproduzindo a resposta encaminhada pelo Diretor-Presidente do RIOPREVIDÊNCIA acerca do Plano de Amortização, conforme trecho reproduzido:

[...] o Estado do Rio de Janeiro optou pela implementação da segregação de massa como alternativa à amortização, conforme Lei nº 6.338/2012, que constitui uma segmentação da massa de servidores ativos, inativos e pensionistas que ingressaram no serviço público do Estado do Rio de Janeiro até 04 de setembro de 2013, além de todos os militares e seus dependentes e outra massa de servidores civis que ingressaram no Estado do Rio de Janeiro a partir da referida data.

Dessa forma o Sistema Previdenciário do ERJ restou estabelecido, a partir de 04 de setembro de 2013 em dois Planos, administrados pelo Rioprevidência, que se diferenciam na forma de financiamento:

1 Plano Financeiro: estruturado em Regime Financeiro de Repartição Simples, ou seja, regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, além de outras receitas em um determinado exercício sejam suficientes para o pagamento dos benefícios neste mesmo exercício, sem o propósito de acumulação de recursos, e

2 Plano Capitalizado: estruturado em regime Financeiro de Capitalização, é o Regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, acrescidas ao patrimônio existente às receitas por ele geradas e às outras espécies de aportes, sejam suficientes para a formação de recursos garantidores da cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios e da taxa de administração.

Destaca-se que o Ministério da Previdência Social, no seu papel de estabelecer e publicar os parâmetros e as diretrizes gerais previstos na Lei Federal nº 9.717/98, publicou a Portaria MPS 403/08 que no seu art. 4º define que os regimes próprios de previdência social podem adotar três regimes de financiamento de seu plano de benefícios para observância do equilíbrio financeiro e atuarial: (i) Regime Financeiro de Capitalização; (ii) Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura e (iii) Regime Financeiro de Repartição Simples.

- (i). O **Regime Financeiro de Capitalização** deve ser utilizado como mínimo aplicável para o financiamento das aposentadorias programadas e é aquele em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, acrescidas ao patrimônio existente, às receitas por ele geradas e a outras espécies de aportes, sejam suficientes para a formação dos recursos garantidores a cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios e da taxa de administração.

Portanto, suas principais características são:

- Aplicável a todos os tipos de benefícios previdenciários;
- Formação e acumulação de reservas;

- Permite aporte de diversos tipos de ativos;
- Sustentável a longo prazo.

(ii). O **Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura** deve ser utilizado como mínimo aplicável para o financiamento dos benefícios de risco de aposentadoria por invalidez e pensão por morte e é aquele em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para a constituição das reservas matemáticas dos benefícios iniciados por eventos que ocorram nesse mesmo exercício, admitindo-se a constituição de fundo previdenciário para oscilação de risco.

Portanto, suas principais características são:

- Aplicável apenas para benefícios de invalidez e pensão por morte decorrente da aposentadoria por invalidez e/ou de segurados em atividades;
- Permite acumulação de reservas para cada evento morte ou invalidez;
- Permite constituição de fundo de oscilação de risco.

(iii). O **Regime Financeiro de Repartição Simples** deve ser utilizado como mínimo aplicável para o financiamento dos benefícios de auxílio-doença, salário-maternidade, auxílio-reclusão e salário-família e é aquele em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para o pagamento dos benefícios nesse exercício, sem o propósito de acumulação de recursos, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco.

Portanto, suas principais características são:

- Aplicável apenas para benefícios temporários e de baixo custo;
- Não permite acumulação de reservas;
- Permite constituição de fundo de oscilação de risco;

Portanto, por intermédio da Portaria MPS 403/08, a legislação nacional restringe os meios de financiamento dos RPPS, com fundamento na ciência atuarial, que aponta a "capitalização" como forma mais eficiente para o financiamento dos benefícios a conceder em datas programáveis (aposentadorias a serem concedidas).

Contudo, a Portaria estabelece uma única exceção à utilização do regime financeiro de capitalização para os benefícios programáveis: quando se adota a segregação da massa dos segurados.

A matéria se encontra disciplinada nos artigos 18 a 22 da Portaria MPS 403/2008, os quais estabelecem duas alternativas para o equacionamento de eventual déficit atuarial detectado pela avaliação atuarial anual, considerando-se as projeções de receitas e despesas e o atendimento aos limites prudenciais estabelecidos pela LRF. Tais alternativas são:

- O estabelecimento de um plano de amortização pelo prazo de até 35 anos, que poderá constituir-se de alíquotas suplementares incidentes sobre a folha de salários ou de aportes periódicos, em valores preestabelecidos, a serem transferidos ao RPPS. Adicionalmente ao plano de amortização, o ente poderá também aportar outros bens, valores ou direitos ao RPPS.
- A segregação da massa, por meio da qual se estabelece uma separação entre os segurados em dois grupos denominados de "Plano Financeiro" e "Plano Previdenciário", de forma que o primeiro, de caráter transitório, ficará excepcionalmente estruturado em regime financeiro de repartição simples e o segundo, de caráter permanente, será formatado em regime financeiro de capitalização.

Nos termos da Portaria MPS nº 403/2008, a proposta de segregação de massa deverá ser submetida à aprovação da Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS), acompanhada da avaliação atuarial e da justificativa técnica que demonstre a viabilidade orçamentária e financeira da operação para o ente federativo, por meio do fluxo de receitas e despesas e, inclusive, da evidenciação dos impactos nos limites de gastos impostos pela LRF.

Cabe repisar que os parâmetros estabelecidos pelo MPS, com fundamento no art. 9º da Lei nº 9.717/98, constituem normas gerais, que conferem eficácia para o comando constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial, estabelecendo bases técnicas uniformes para evidencição dos compromissos do plano de benefícios e para o estabelecimento de plano de custeio adequado e suficiente para sua manutenção.

Em 03 de março de 2015, o Ministério da Previdência Social – MPS - publicou a Nota Técnica n.º 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS, trazendo considerações sobre a possibilidade e os efeitos da revisão ou desfazimento da segregação da massa dos segurados. Em tal documento o MPS esclarece alguns pontos de Portaria MPS nº 403/2008, ressaltando que a segregação de massa é alternativa viável para equalização do deficit previdenciário.

Conforme analisado no Capítulo 7, o Governo do Estado do Rio de Janeiro implementou a segregação de massas como forma de equalização do déficit atuarial, conforme as opções viáveis estabelecidas na Portaria MPS nº 403/08 e na Nota Técnica n.º 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS. Sendo assim, o plano de amortização como meio de alcançar o equilíbrio atuarial deixa de ser aplicável.

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.

Situação: Cumprimento dispensado.

Comentários: A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão encaminhou à Auditoria Geral do Estado, por meio dos Ofícios SE/GAB no 638 e nº 798, de 29 de setembro de 2015 e 30 de dezembro de 2015, respectivamente, Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, informando que “[...] A solicitação será atendida quando do encaminhamento das Contas de Governo 2015.”

Conforme apontado na análise da Determinação nº 30, o Governo do Estado do Rio de Janeiro implementou a segregação de massas como forma de equalização do déficit atuarial, conforme as opções viáveis estabelecidas na Portaria MPS nº 403/08 e na Nota Técnica n.º 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS. Sendo assim, o plano de amortização como meio de alcançar o equilíbrio atuarial deixa de ser aplicável.

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: A Auditoria Geral do Estado²⁴⁴ considerou esta Determinação implementada, e para ilustrar sua análise, acostou, em seu Relatório, informação prestada pelo Diretor-Presidente do RIOPREVIDÊNCIA, datada de 30 de setembro de 2015, por meio do Of. RIOPREV/PRE nº 524, afirmando que: "Na próxima Prestação de Contas esta Autarquia anexará na Nota Técnica a memória de cálculo para os ativos do Rioprevidência".

Contudo, a "memória de cálculo para os ativos do Rioprevidência" mencionados no Of. RIOPREV/PRE nº 524/15245, não atende à Determinação sob exame.

Para o adequado atendimento, será necessário o envio de planilha adicional evidenciando a memória de cálculo e comprovação de todos os lançamentos que tenham gerado deduções na receita oriundas dos royalties e participações especiais repassadas ao Rioprevidência no exercício da prestação de contas.

²⁴⁴ Volume 01- Relatório da Auditoria Geral do ERJ.

²⁴⁵ Anexo 12.

Reitera-se que o envio desta planilha possui caráter complementar e não exige o Estado do Rio de Janeiro de apresentar a Nota Técnica sobre o Ativo do Fundo, que vem sendo encaminhada anualmente. O envio apenas desta última, repise-se, também será insuficiente para dar cumprimento à Determinação sob exame.

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.

Situação: Cumprida.

Comentários: De acordo com a Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, datada de 15.01.16, a Contadoria Geral do Estado informa:

A CGE já realizou a modificação solicitada pelo TCE nos Relatórios Gerenciais Bimestrais e fará constar no Relatório de Gestão de 2015 a análise segregada dos Planos Financeiro e Previdenciário.

A Auditoria Geral do Estado considerou que esta Determinação foi implementada. Conforme o "Relatório da Auditoria Geral do Estado sobre as Contas Consolidadas do Governo do Estado do Rio de Janeiro e do Relatório das Contas de Gestão 2015" (Volume 01), verifica-se que as informações estão segregadas por Plano - Financeiro e Previdenciário -, dando cumprimento à Determinação sob exame.

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.

Situação: Cumprida.

Comentários: De acordo com a Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, datada de 15.01.16, a Contadoria Geral do Estado informa que:

Foi enviado ofício ao Rioprevidência para que o mesmo atente para a necessidade de haver consonância entre o Anexo 10 e os demonstrativos das projeções atuariais. Em resposta, por meio do Ofício RIOPREV/PRE Nº 570/2015, foi informado que a determinação foi atendida, porém, visto que a determinação é para que seja apresentado o Anexo em referência nas próximas Contas de Gestão, faremos a avaliação do cumprimento desta determinação pelo Rioprevidência.

A Auditoria Geral do Estado considerou que esta Determinação foi implementada. O Anexo 10 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária está em conformidade com as projeções atuariais, tanto para o Plano Financeiro quanto para o Plano Previdenciário contidas na Avaliação Atuarial 2016, ano-base 2015.

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.

Situação: Cumprimento dispensado.

Comentários: O Diretor-Presidente do RIOPREVIDÊNCIA, encaminhou à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, em 04 de setembro de 2015, as respostas a esta Determinação, por meio do Of. RIOPREV/PRE nº 483, que descreve os procedimentos adotados, referentes ao sistema previdenciário do Estado, citando a Lei Estadual nº 6.338/12 (que trata da segregação de massa) e a Lei Estadual nº 6.243/12 (que trata da implantação da Previdência Complementar), e sobre as ações que o Estado do Rio de Janeiro vem adotando. Entretanto, não apresentou o Plano de Amortização para o deficit atuarial existente e nem o cronograma físico-financeiro com as respectivas metas mensuráveis no tempo.

A Auditoria Geral do Estado considerou esta Determinação como não implementada. Conforme apontado, neste mesmo tópico, na análise da aplicabilidade e do cumprimento da Determinação nº 30, o Governo do Estado do Rio de Janeiro implementou a segregação de

massas como forma de equalização do déficit atuarial, conforme as opções viáveis estabelecidas na Portaria MPS nº 403/08 e na Nota Técnica n.º 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS.

Contudo, a meu ver, permanece a necessidade de elaboração de um plano de amortização como meio de alcançar o equilíbrio atuarial do RIOPREVIDÊNCIA, conforme análise realizada no tópico VII.2.4, será feita Determinação quando da conclusão deste Relatório.

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: A Secretaria de Estado de Fazenda encaminhou à Auditoria Geral do Estado - AGE, em 07.03.16, a Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, informando que:

Foi encaminhado para a SEPLAG o Ofício SEFAZ/SEGAB Nº 769/2015, solicitando informações acerca da Determinação. Em resposta, a Subsecretaria de Orçamento da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão informa que, a Fundação de Previdência Complementar do EERJ-RJPREVI, não é uma Unidade Orçamentária e sim uma UGE- Unidade Gestora. Desta forma, não existem informações orçamentárias, mas financeira no âmbito da SEFAZ.

A AGE considerou que esta Determinação não se aplica.

A implicação de ser uma unidade gestora, e não uma unidade orçamentária, não exige a Fundação RJPREV de tal sujeição. Conforme instituído, de forma límpida, pelo parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal:

“Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

Esta Determinação guarda simetria direta com as constituições estaduais e leis orgânicas municipais. Nesse sentido, podemos perceber que o poder de submissão a um ordenamento é demonstrado pelo ato de provar o seu fiel cumprimento.

Assim sendo, no que tange a recursos públicos, é um instrumento de transparência e de consequente indução do controle social, precisando, para isso, ser construída de forma clara para todos que se interessam pelo assunto em destaque, permitindo a esses concluir a respeito da qualidade dos serviços prestados e, ainda, identificarem como interagir na melhoria dos processos e na vigilância dos seus prepostos.

Portanto, a afirmativa de se constituir uma unidade gestora não pode ser empecilho para os esclarecimentos dos recursos aportados na Fundação RJPREV.

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: A Secretaria de Estado de Fazenda encaminhou à Auditoria Geral do Estado - AGE, em 07.03.16, a Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, informando que:

Foi encaminhado para a SEPLAG o Ofício SEFAZ/SEGAB Nº 769/2015, solicitando informações acerca da Determinação. Em resposta, a Subsecretaria de Orçamento da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão informa que, a Fundação de Previdência Complementar do EERJ-RJPREVI, não é uma Unidade Orçamentária e sim uma UGE- Unidade Gestora. Desta forma, não existem informações orçamentárias, mas financeira no âmbito da SEFAZ.

A AGE considerou que esta Determinação não se aplica.

A implicação de ser uma unidade gestora, e não uma unidade orçamentária, não exige a Fundação RJPREV de tal sujeição. Como entidade de previdência complementar,

está subordinada aos ditames da Lei Complementar Federal nº 109/01 e, portanto, deve cumprir o disposto nos artigos 22 e 23 da norma em referência, a seguir transcritos:

Art. 22. Ao final de cada exercício, coincidente com o ano civil, as entidades fechadas deverão levantar as demonstrações contábeis e as avaliações atuariais de cada plano de benefícios, por pessoa jurídica ou profissional legalmente habilitado, devendo os resultados ser encaminhados ao órgão regulador e fiscalizador e divulgados aos participantes e aos assistidos.

Art. 23. As entidades fechadas deverão manter atualizada sua contabilidade, de acordo com as instruções do órgão regulador e fiscalizador, consolidando a posição dos planos de benefícios que administram e executam, bem como submetendo suas contas a auditores independentes.

Parágrafo único. Ao final de cada exercício serão elaboradas as demonstrações contábeis e atuariais consolidadas, sem prejuízo dos controles por plano de benefícios. (sem grifo no original)

Portanto, a afirmativa de se constituir uma unidade gestora não pode ser motivação para o não cumprimento ao disposto no §6º, art. 5º, da Lei Estadual nº 6.243/12 e, por conseguinte, aos ditames da Lei Complementar Federal nº 109/01.

DETERMINAÇÃO Nº 38:

À CONTADORIA GERAL DO ESTADO E À AUDITORIA GERAL DO ERJ

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: A Contadoria Geral do Estado informou, conforme consta na Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, datada de 15.01.16, que irá adotar as medidas cabíveis para o cumprimento da Determinação. Ainda assim, a Auditoria Geral do Estado, em seu Relatório, considera a Determinação "Implementada" (Volume 01).

Entretanto, conforme análise efetuada no tópico VI, verificou-se, novamente, a inclusão de despesas que não se enquadram nos requisitos estabelecidos pelo art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96. Faz-se necessário, portanto, reiterar a Determinação em tela.

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: análise em conjunto a Determinação nº 40.

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: em resposta apresentada à Auditoria Geral do Estado, a partir da Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, foi informado pela Subsecretaria de Finanças, em 07.03.16, que o levantamento das divergências verificadas entre os valores devidos e não transferidos ao Fundo, assim como o correspondente relatório de apuração, se encontravam em fase final de análise e apuração, para remessa conjunta à documentação que compõe as presentes Contas do Governo.

Não obstante, a referida documentação não foi encaminhada a esta Corte até a presente data, inviabilizando a análise das providências porventura adotadas em atendimento.

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: análise em conjunto com a Determinação nº 42.

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: Inicialmente, a exemplo das informações prestadas em atendimento às Determinações nº 39 e nº 40, a Contadoria Geral do Estado assinalou, em resposta apresentada à Auditoria Geral do Estado (Volume 01), que o resultado da análise das divergências verificadas entre os valores devidos e não transferidos ao fundo seria encaminhado conjuntamente à documentação que compõe as presentes Contas de Governo.

Posteriormente, em nova resposta, datada de 07.03.16, a partir da Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, a Secretaria de Estado de Fazenda informou, quanto aos exercícios apontados (Volume 01):

- 2011: já pago – foi concluído por meio do processo E-04/047/888/2014;
- 2012: relatório já finalizado;
- 2013/2014: relatório de apuração em fase final de análise, em conjunto com as determinações 42 e 44.

Não obstante, a referida documentação, incluída cópia do processo administrativo mencionado pela Secretaria, não foi encaminhada a esta Corte, inviabilizando a análise das providências porventura adotadas em atendimento.

Em que pese a informação prestada com relação ao exercício de 2011, cabe retomar informação, constante das Contas de Governo de 2014, de que foram transferidos, para a conta do FUNDEB, R\$3.963.709,24, conforme consta do processo administrativo E-04/047/888/2014 (mencionado na resposta anteriormente transcrita).

Este valor, contudo, é inferior ao total apontado nas Contas de Governo de 2011, ocasião na qual se apurou saldo remanescente a repassar ao FUNDEB no montante de R\$3.476.543,55 (parte estadual) e R\$11.616.265,00 (parte municipal). Desta forma, de acordo com a análise realizada nas Contas do Governo de 2014, perdura pendente de regularização de parte do saldo referente a 2011 (cota-parte municipal), razão pela qual foi proposta, na ocasião, a Determinação nº 42, cujo cumprimento ora se examina.

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.

Situação: Cumprida parcialmente.

Comentários: De acordo com a Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, datada de 15.01.16, a Contadoria Geral do Estado informa ter encaminhado ofício à Secretaria de Estado de Educação para que esta tomasse conhecimento e adotasse as devidas providências a fim de cumprir esta Determinação.

Conforme análise efetuada, apurou-se, em 2015, resultado financeiro superavitário do FUNDEB, de R\$64.047.995, e, considerando um saldo de recursos do FUNDEB a empenhar de R\$64.047.986, apontado no tópico VI deste Relatório, verificou-se a suficiência de recursos financeiros para se proceder ao empenhamento das despesas no exercício de 2016.

Não obstante, de acordo com análise subsequente, referente à Determinação nº 44, permanece a necessidade de recompor o saldo financeiro da conta FUNDEB, em virtude de insuficiências financeiras da conta apuradas em exercícios anteriores. Desta forma, em consonância com a informação prestada pela Auditoria Geral do Estado, entende-se que esta Determinação não foi integralmente atendida.

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: A exemplo das respostas apresentadas às Determinações nº 39, nº 40, nº 41 e nº 42, a Secretaria de Estado de Fazenda, a partir da Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, informou, em 07.03.16, que o relatório de apuração se encontrava em fase final de análise, juntamente com as Determinações nº 42 e nº 44 (Volume 01).

Não obstante, a referida documentação não foi encaminhada a esta Corte até a presente data, inviabilizando a análise das providências porventura adotadas em relação à recomposição do saldo financeiro da conta FUNDEB, no valor de R\$15.614.403, ensejando nova Determinação.

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: Sobre o assunto, a Auditoria Geral do Estado registra, em seu Relatório (Volume 01), que o assunto foi tratado na 70ª sessão ordinária do Conselho²⁴⁶, realizada em 11.06.15, quando foi apresentada a Determinação do TCE-RJ, tendo ficado acordado que o assunto seria retomado quando a reunião tivesse quórum mínimo para promover a alteração do Regimento Interno.

A Auditoria Geral do Estado relata, ainda, ter sido enviado expediente da Chefia de Gabinete da Secretaria de Estado de Educação para o Conselho, com o objetivo de cobrar maior presença dos Conselheiros nos próximos encontros, a fim de garantir o desenvolvimento das atividades a cargo do Colegiado e atender à legislação vigente.

Examinando a documentação que integra o Volume 11 destas Contas de Governo, identifica-se cópias de expedientes da Chefia de Gabinete da Secretaria de Estado de Educação destinados ao Conselho Estadual, à Coordenação-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação, a este Tribunal de Contas (vide comentários no próximo parágrafo), e, por fim, à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital, tendo por finalidade alertar sobre a constante ausência dos Conselheiros às reuniões ordinárias e enfatizar a necessidade de maior comprometimento por parte dos membros (e respectivos suplentes) do Conselho às futuras reuniões, de forma a viabilizar a efetiva atuação daquele Colegiado.

Por meio do documento TCE-RJ 34.582-5/15²⁴⁷, ingressou neste Tribunal o Ofício Seeduc/CG nº 200, de 10 de dezembro de 2015, no qual o Sr. Caio Castro Lima, Chefe de Gabinete da Secretaria de Estado de Educação, alerta sobre os problemas no funcionamento do Conselho Estadual do FUNDEB, em especial sobre a constante ausência dos Conselheiros às reuniões ordinárias, com destaque para o Presidente do Colegiado, Sr. Niverton Antunes, e para os representantes da União dos Dirigentes Municipais de Educação, da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e dos estudantes da Educação básica pública, o que vem acarretando a paralisação das atividades do Colegiado, conforme comprovam as

²⁴⁶ Documento TCE-RJ 8.665-7/16.

²⁴⁷ Documento TCE-RJ 8.665-7/16.

atas encaminhadas, referentes às reuniões ocorridas em 12.08, 09.09, 14.10, 11.12 e 09.12.15²⁴⁸.

Não obstante as iniciativas adotadas pela Secretaria de Estado de Educação, verificou-se nova ocorrência da questão apontada nas Contas de Governo de 2015 e anteriores.

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.

Situação: Não cumprida

Comentários: A Auditoria Geral do Estado, em seu Relatório (Volume 01), considera que tal Determinação não foi implementada.

Aquele Órgão trouxe informação prestada pela Secretaria de Estado de Fazenda a respeito da Determinação em tela, a seguir transcrita:

Entende a PGE, conforme Parecer exarado no processo E04/009315/2012 e ratificado pelo Subprocurador do Estado que, os referidos valores não podem ser mais exigidos do ERJ em razão dos mesmos estarem prescritos, conforme preconiza o Decreto 20.910/32, uma vez que, se submetem ao prazo previsto no citado normativo as dívidas passivas do Estado seja qual for a natureza. Parecer em anexo.

De acordo com a análise efetuada no tópico VI, esta Corte de Contas entende que tais argumentos não podem prosperar, pois desde 2007 o TCE-RJ tem determinado que tais créditos sejam efetivamente disponibilizados à FAPERJ.

Observa-se que, ainda que este Tribunal acolhesse o entendimento da Procuradoria Geral do Estado a respeito da prescrição desses créditos – entendimento que, repise-se, não foi acolhido por esta Corte -, o valor dos “Créditos a receber” não é composto inteiramente

²⁴⁸ Documento TCE-RJ 8.665-7/16.

por recursos que estariam abarcados na prescrição, caso ela tivesse incorrido. E mesmo esses valores não foram repassados à Fundação. Logo, o não repasse desses recursos, portanto, decorreu de decisão voluntária da gestão estadual, não obstante as reiteradas Determinações proferidas pelo TCE-RJ.

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.

Situação: Cumprida.

Comentários: A Auditoria Geral do Estado, em seu Relatório (Volume 01), considera que tal Determinação foi implementada.

De acordo com a resposta, após a baixa dos valores desta conta, efetuado no exercício de 2013, foi procedido o registro contábil do valor cancelado (relativos ao período de 1997 a 2003) em atendimento à decisão desta Corte de Contas, de forma a registrar a Dívida do Estado do Rio de Janeiro.

A conta é movimentada mensalmente para registrar o valor a aplicar e o valor aplicado, referente ao percentual obrigatório do período e aos registros dos pagamentos de Restos a Pagar.

Foi evidenciada, na análise efetuada no tópico VI, essa movimentação contábil.

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.

Situação: Cumprida parcialmente.

Comentários: Em seu Relatório, a Auditoria Geral do Estado informa que, “[...] de acordo com a Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE/RJ, datada de 15.01.16 [...] ‘—A CGE adotará as medidas cabíveis para o cumprimento da determinação[...]’”, e considerou a Determinação “em implementação”.

Conforme evidenciado no tópico VI, constatou-se que a Determinação foi parcialmente cumprida, tendo em vista que, apesar das exclusões efetuadas, permaneceram no cômputo dos gastos com Saúde despesas cujos empenhos revelaram incompatibilidade com o conceito de Ações e Serviços Públicos de Saúde, definidos nos termos dos arts. 3º e 4º da Lei Complementar Federal nº 141/12.

Não obstante, tal conclusão, faz-se mister transcrever trecho do Ofício SES/SI/CI nº 304, de 25 de novembro de 2015, trazido aos autos pela AGE para ilustrar a análise empreendida quanto ao cumprimento da Determinação nº 53, proferida após análise das Contas de Governo de 2014, relevante para a avaliação ora efetuada:

No entanto, esclarecemos que desde 2007 as unidades de saúde do IASERJ não limitam o seu atendimento aos servidores do estado e seus dependentes. Após a assinatura de um Termo de Cooperação entre a Secretaria [...] e o IASERJ [...] elas vêm prestando atendimento aos usuários do SUS. Uma visita in loco permitirá confirmar essa afirmação. (sem grifo no original)

A Secretaria de Estado de Saúde – SES - argumenta, em síntese, que o Instituto de Assistência dos Servidores do Estado - IASERJ - já presta atendimento a qualquer usuário do SUS – ou seja, já atendem ao princípio da universalidade de acesso -, e entende, portanto, que as despesas com suas unidades devem ser elegíveis como Ações e Serviços Públicos de Saúde. Para tanto, solicita, inclusive, conforme trecho supra grifado, uma “visita *in loco*” deste Tribunal.

Em análise ao Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos - SCAP, foi possível identificar que o assunto foi parte do escopo de inspeção realizada em 2008, relatada no processo TCE-RJ 114.791-0/08. O processo recebeu decisão definitiva pela ciência e arquivamento em 25.03.14. No que diz respeito à solicitação da SES (visita “*in loco*”), importa ressaltar que:

- Em 18.12.12, o Plenário desta Corte expediu comunicação ao então Titular da Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil (extinta) na qual, dentre outros esclarecimentos, solicitou informações sobre a situação em que se encontravam, em face da realidade exposta no Plano Operacional Anual de 2007: a adequação do Decreto-Lei nº 99, de 13 de maio de 1975 – Decreto de criação do IASERJ – quanto às finalidades, obrigações, administração de pessoal e bens, e fontes de custeio (item VII.2.1 da decisão plenária); e a adequação aos novos perfis assistenciais das unidades do Instituto e à solicitação de credenciamento destes Serviços no SUS (item VII.2.4 da decisão plenária);
- Em 01.10.13, na apreciação Plenária imediatamente posterior, do referido processo, o Voto do Sr. Conselheiro Julio L. Rabello foi proferido considerando que o atendimento ao item VII.2.4 da decisão de 18.12.12 poderia ser objeto de futuro monitoramento.

Entende-se, com isso, que assiste razão à Secretaria de Estado de Saúde – SES - quando solicita que este Tribunal reavalie se o IASERJ atende ou não ao princípio da universalidade do acesso – na legislação regente e na prática -, mesmo porque, tanto a Contadoria Geral do Estado quanto a Auditoria Geral do Estado excluem todas as despesas da unidade orçamentária “IASERJ”, enquanto o TCE-RJ prossegue excluindo despesas com o IASERJ, efetuadas por outras unidades orçamentárias.

Em que pese a solicitação da SES, este Tribunal realizará auditoria de iniciativa própria – Fiscalização nº 585, do Plano Anual de Auditorias Governamentais para o exercício de 2016, com o objetivo de avaliar se todas as unidades do IASERJ atendem ao princípio da universalidade de acesso, visando a subsidiar a análise das despesas elegíveis como Ações e Serviços Públicos de Saúde, para efeitos de cômputo para o limite constitucional estabelecido pela Constituição Federal e pela Lei Complementar Federal nº 141/12, quando da análise das Contas de Governo de 2016.

A título de exemplo, em 2015, o total dessas exclusões alcançou R\$41.373.324, equivalente a 0,12% da base de cálculo para apuração da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS.

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: Em sua resposta, a Auditoria Geral do Estado informa que a Secretaria de Estado de Saúde encaminhou, por meio do Ofício SES/SI/CI nº 304, de 25 de novembro de 2015, Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ.

Faz-se oportuno transcrever trecho da argumentação da mencionada Secretaria, relevante para melhor ilustrar a análise consecutiva. Eis a transcrição efetuada:

Segundo as Leis Estaduais nº 5.164/2007 e nº 6.304/2012 a Fundação Saúde é uma fundação pública, com personalidade jurídica de direito privado, que tem patrimônio e receita próprios, gozando de autonomia gerencial, orçamentária e financeira. A legislação citada prevê ainda que:

a) A Fundação celebrará contrato de gestão com o Poder Público, que terá por objeto a contratação de serviços e o estabelecimento de metas de desempenho para a entidade.

b) Os recursos financeiros que forem realizados pelo Estado para a Fundação deverão ser vinculados ao cumprimento das metas pactuadas no contrato de gestão.

As despesas decorrentes dessa legislação correrão à conta de dotações orçamentárias da Fundação Saúde. (sem grifo no original)

O cerne da argumentação da Secretaria de Estado de Saúde, no que contradiz a Determinação Plenária cujo cumprimento ora se examina, reside no trecho intencionalmente grifado supra. Tal argumentação não merece prosperar em face das razões a seguir descritas:

(i) a Lei Estadual nº 6.304, de 28 de agosto de 2012, dispôs sobre a incorporação de 2 Fundações Estatais vinculadas à Secretaria de Estado de Saúde a outra, igualmente vinculada à Secretaria – tendo sido as 3 criadas pela Lei Estadual nº 5.164, de 17 de dezembro de 2007 -, por sua vez extinta, para criação da Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro.

Os dispositivos da Lei Estadual nº 6.304/12 tratam, em estreita síntese, de transferência de patrimônio e estrutura administrativa das Fundações incorporadas e da extinta para a Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro.

O trecho intencionalmente grifado na transcrição da argumentação da Secretaria de Estado de Saúde reproduz somente parte do art. 8º dessa lei. O comando desse dispositivo é, no texto da lei publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, o seguinte: "[...] *As eventuais despesas decorrentes desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias da 'Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro' [...]*" (sem grifo no original).

Ou seja, a Lei Estadual nº 6.304/12 regulamenta a orçamentação de despesas eventuais, que não se confundem com despesas com ASPS.

Adicionalmente à omissão apontada na argumentação da Secretaria, é imprescindível ressaltar que a Determinação em tela consiste em obrigação contida no parágrafo único do art. 2º c/c arts. 14 e 16, todos da Lei Complementar Federal nº 141/12. Ocorre que essa lei complementar entrou em vigor em 16 de janeiro de 2012, data de sua publicação no Diário Oficial da União; antes, portanto, da edição da Lei Estadual nº 6.304/12.

Assim, interpretar que a Lei Estadual tenha, eventualmente, regulamentado a Lei Complementar Federal para limitar sua eficácia, entende-se não ser razoável;

(ii) d'outro turno, ainda que se entendesse razoável supor que a Lei Estadual limitou a eficácia da Lei Complementar Federal, e se desconsiderasse que aquela regulamentou a unidade orçamentária apenas para despesas eventuais decorrentes de sua edição, existe apenas um conflito aparente entre o disposto no parágrafo único do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 141/12 e o disposto no art. 8º da Lei Estadual nº 6.304/12.

Quando esse último dispositivo se refere a "dotações orçamentárias da Fundação Saúde", ele não está, necessariamente, criando obrigação de que a Fundação Saúde seja a unidade orçamentária, na Lei Orçamentária Anual, onde será alocada dotação para realização de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, na forma prevista pela Lei Complementar Federal nº 141/12.

Na verdade, uma interpretação mais razoável harmoniza os dois comandos aparentemente conflitantes, e essa interpretação está com seu resultado descrito no texto da Determinação cujo cumprimento ora se examina. Basta que os recursos orçados na Lei Orçamentária para realização de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde pela Fundação Saúde sejam originalmente alocados na unidade orçamentária "Fundação Estadual de Saúde", que descentralizaria apenas a execução da despesa para a Fundação Saúde, funcionando esta como unidade gestora executante.

Quanto à movimentação de recursos pelo Instituto Vital Brazil - IVB, a Secretaria de Estado de Saúde - SES, em sua argumentação, informa que se encontra em andamento o processo E-08/005/57/2014, que trata da assinatura de contrato de gestão entre a SES e o IVB. A análise anteriormente empreendida, para a Fundação Saúde do Estado, se aplicará, de forma idêntica ao IVB, quando for celebrado o referido contrato de gestão.

Quanto à aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde com movimentação de recursos pela unidade orçamentária "SES", sem transitar pelo Fundo Estadual de Saúde, não foi apresentada qualquer argumentação.

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, segundo a Auditoria Geral do Estado - AGE, limitou-se a esclarecer que o Fundo Estadual de Saúde descentraliza suas ações quando necessário. Assim, a AGE concluiu pela não implementação da Determinação em tela.

De acordo com análise procedida no tópico 6.3.4, recursos classificados nas Fontes 00 e 23 continuaram sendo movimentados diretamente pelas unidades orçamentárias "Instituto Vital Brazil", "Secretaria de Estado de Saúde" e "Fundação Saúde do Estado", sem transitar pelo Fundo Estadual de Saúde. Assim, permanece não observado o que dispõem o art. 2º, parágrafo único c/c arts. 14 e 16, todos da Lei Complementar Federal nº 141/12.

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.

Situação: Cumprimento dispensado.

Comentários: Em resposta, a Auditoria Geral do Estado considerou que a Determinação em tela não se aplica ao Estado do Rio de Janeiro. Para tanto, transcreve informação da Subsecretaria de Finanças, da Secretaria de Estado de Fazenda – CI – SUBFIN nº 00194/2015, de 24 de setembro de 2015, como segue:

Considerando que a Unidade de Tesouraria está prevista no artigo 56 da Lei 4.320/1964 [...]

E, ainda, o Art. 3º do Decreto nº 22.939, de 30 de janeiro de 1997, e da nova redação ao Art. 3º alterado pelo o (sic) parágrafo 2º do art. 3º do Decreto nº 44.899, de 05 de agosto de 2014, que implanta o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios -SIAFEM/RJ e a Conta Única, no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, e de suas Autarquias e Fundações Públicas, inclusive Fundos por ela administrados, e dá outras providências. Nestes termos, informo que a SEFAZ-RJ não repassa recursos financeiros diretamente aos Fundos Estaduais, e somente executa os atos de gestão financeira referentes ao pagamento de despesas orçamentárias, após terem sido cumpridas todas as formalidades legais previstas na Legislação Financeira Estadual.

Conforme comentários tecidos no tópico VI, o cumprimento de tal Determinação seria necessário caso o Estado do Rio de Janeiro considerasse como despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde 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 Estadual de Saúde.

Ocorre que o Estado do Rio de Janeiro não faz uso de tal possibilidade - prevista no inciso II do art. 24 da Lei Complementar Federal nº 141/12, conforme já verificado em Contas de Governo de exercícios anteriores e ratificado nas presentes Contas de Governo, bem como no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2015.

Com isso, entende-se desnecessário reiterar tal Determinação, pela não aplicabilidade da mesma.

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.

Situação: Cumprida.

Comentários: A Auditoria Geral do Estado considerou a Determinação implementada e esclareceu, tendo por base informações remetidas pela Secretaria de Estado de Saúde, por meio do Ofício SES/SI/CI nº 304, de 25 de novembro de 2015, que os instrumentos de planejamento do SUS teriam sido elaborados e enviados ao Conselho Estadual de Saúde, em cumprimento à legislação vigente, mas que houve instabilidade temporária no Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão, do Ministério da Saúde, que gerou perda de informações alimentadas tempestivamente.

Conforme informado no tópico VI, o Relatório Anual de Gestão de 2015 foi encaminhado pelo Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão, do Ministério da Saúde, ao Conselho, em 01.04.16, com intempestividade que merece ser relevada – apenas 1 dia.

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: A Auditoria Geral do Estado não obteve informação a respeito do cumprimento de tal Determinação. Com isso, considerou a Determinação não implementada.

Adicionalmente, conforme descrito no tópico VI, o Relatório Anual de Gestão de 2014 ainda estava, em 08.04.16, em apreciação pelo Conselho Estadual de Saúde.

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).

Situação: Cumprida.

Comentários: A Auditoria Geral do Estado – AGE - considerou a Determinação em implementação. Segue transcrição da informação da Secretaria de Estado de Saúde à AGE, tendo por base informações remetidas por meio do Ofício SES/SI/CI nº 304, de 25 de novembro de 2015:

Esta determinação refere-se à contratação feita [...] para prestação de diversos serviços em unidades de saúde do IASERJ, tais como Hospital Estadual Eduardo Rabelo e Ambulatórios, além da realização de despesas com água e energia elétrica para essas unidades.

No entanto, esclarecemos que desde 2007 as unidades de saúde do IASERJ não limitam o seu atendimento aos servidores do estado e seus dependentes. Após a assinatura de um Termo de Cooperação entre a Secretaria [...] e o IASERJ [...] elas vêm prestando atendimento aos usuários do SUS. Uma visita in loco permitirá confirmar essa afirmação.

Quanto à emissão de nota de empenho exclusiva para as despesas dessas unidades esclarecemos que [...] esta determinação já está sendo cumprida. (sem grifo no original)

A análise de empenhos relatada no tópico VI e constante do documento TCE-RJ 8.665-7/16 comprova o atendimento à Determinação em tela.

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.

Situação: Cumprida.

Comentários: A Auditoria Geral do Estado considerou a Determinação em implementação, tendo em vista as respostas apresentadas pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, transcritas a seguir:

Esta Secretaria está promovendo ações para estabelecer percentuais mínimos para o exercício de 2015, 2016, 2017 e 2018, quando expirará a vigência do Fundo Estadual de Combate a Pobreza – FECF.

foram feitas alocações de recursos do Fundo Estadual de Combate à pobreza e às Desigualdades Sociais em atendimento ao dispositivo legal e à citada Recomendação, nos valores, a seguir listados:

Ano	Valor
2015	R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais)
2016	R\$ 100.000,00 (cem mil reais)

Por fim, informo que os valores da locação dos recursos para o exercício de 2017 será estabelecido, conforme proposta da Secretaria gestora do programa, devendo a informação ser inserida no pertinente demonstrativo da LDO.

Considerando que:

- não foi estabelecido 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 – art. 3º, §6º, da Lei Estadual nº 4.056/02; e
- foi identificada a aplicação de R\$11.253.624 em Projetos ligados a ações para prevenção de dependentes químicos (Proteção Especial a Usuários de Drogas, Proteção Especial Criança e Adolescente Dependentes Químicos, Desenvolvimento Prevenção Prim. Uso Abusiv. Subst. Psicoativo e Unidades Modelos de Acolhimento), observa-se o atendimento a esta Determinação.

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.

Situação: Cumprida parcialmente.

Comentários: A Auditoria Geral do Estado considerou a Determinação parcialmente implementada, tendo em vista as informações prestadas pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, a seguir transcritas:

Foi encaminhado Projeto de Lei à ALERJ criando a Unidade Orçamentária 1962 – FEHIS já para o exercício de 2015, o que viabilizará uma maior visibilidade da execução das ações do Fundo.

Esta UO – 1962 será incluída para 2016 no momento da elaboração da LOA.

Conforme análise procedida no tópico VI, apesar da estruturação do FEHIS como unidade orçamentária, a execução das despesas ocorreu também em outras unidades gestoras executantes, bem como nem todos os recursos do FECF em Habitação foram discriminados de forma que os interliguem claramente aos objetivos do FEHIS.

Sendo assim, persiste a falha de identificação dos recursos executados no FEHIS.

DETERMINAÇÃO Nº 56:

À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Diligenciar para que os recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECF) sejam aplicados em ações exclusivamente atinentes ao combate à pobreza e àquelas permitidas por lei.

Situação: Cumprida.

Comentários: A Auditoria Geral do Estado considerou a Determinação em implementação, tendo em vista a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão ter informado que "A distribuição dos recursos do FECF é aplicada em ações permitidas na Lei do Fundo".

Conforme análise procedida no tópico VI, não foram evidenciadas despesas que não se relacionassem à finalidade do FECF, em atendimento ao art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/01 e ao art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

DETERMINAÇÃO Nº 57:**À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA**

Observar as disposições legais que disciplinam os recursos a serem destinados ao FECF, 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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: O Corpo Instrutivo manifestou-se, na forma que segue:

Foi informado pela Auditoria Geral do ERJ – AGE - (Volume 01), que tal Determinação não foi implementada.

A AGE acosta informação da Secretaria de Estado de Fazenda, aqui transcrita: “Em função da divergência entre a instrução da PGE e a Determinação do TCE, elaboramos o memorando SUBFIN Nº 14/2015 e prosseguimos com o processo E-04/047/572/2015 a AJUR/SEFAZ, orientação de qual instrução a SEFAZ deve cumprir”.

A metodologia de apuração da receita vinculada ao Fecam, efetuada pela Secretaria de Fazenda e admitida pela Auditoria Geral do ERJ, diverge da metodologia de apuração historicamente utilizada por esta Corte de Contas, na medida em que os mencionados Órgãos da Administração estadual deduziram os valores pagos, relativos ao Pasep, da base de cálculo sobre a qual é aplicado o percentual legal da vinculação.

Nas Contas de Governo do exercício de 2014, o TCE-RJ manteve a apuração utilizando sua metodologia histórica, explicitando que os valores referentes ao Pasep não deveriam ser deduzidos, uma vez que possuem natureza de despesas. Sendo assim, foi determinado, na conclusão do processo, que a Secretaria de Estado de Fazenda retificasse o cálculo, eliminando a dedução não prevista em lei.

Em resposta, a referida Secretaria informou que a metodologia utilizada estava fundamentada pela interpretação que a Procuradoria Geral do ERJ – PGE - externou, no Parecer RF nº 01/2014, de lavra do Sr. Procurador Régis Fichtner, subscrito pela Sra. Procuradora-Geral do ERJ Lúcia Léa Guimarães Tavares, em 12 de setembro de 2014 (documento TCE-RJ nº 8.665-7/16), quanto ao teor do §1º do art. 263 da Constituição do ERJ.

O Parecer RF nº 01/2014 responde a consulta da Subsecretaria de Finanças, da Secretaria de Fazenda, com o seguinte teor:

Tendo em vista a necessidade de suprir a demanda oriunda do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, esta SUBFIN solicita orientação quanto à base de cálculo a ser utilizada para fins de apuração do valor a ser repassado ao FECAM. Se esta deve ser estimada sobre o valor bruto total da parcela recebida pelo ERJ a título de royalties pela exploração do petróleo, ou após o desconto da parcela referente aos 25%, a que fazem jus os municípios, ou alguma outra dedução prévia. (sem grifo no original)

Importante ressaltar que a consulta não se referia explicitamente à dedução dos valores pagos ao Pasep, e sim à dedução da parcela de transferência aos municípios (25%), previamente ao cálculo do montante a ser destinado ao Fecam.

Entretanto, como adiante descrito e valendo-se do trecho intencionalmente grifado na transcrição da consulta, ao discorrer sobre a impossibilidade de descontar os valores destinados ao Fecam da base de cálculo da participação dos municípios nas receitas oriundas dos royalties do petróleo, sob pena de violar frontalmente a Lei Federal nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, foi abordada a questão do Pasep.

Para melhor ilustrar a análise consecutiva, quanto ao cumprimento da Determinação consequente da Ressalva à aprovação das Contas de Governo de 2014, cuja aplicabilidade ora se examina, transcreve-se, a seguir, o trecho do §1º do art. 263 da Constituição do ERJ, referente à base de cálculo do Fecam:

Art. 263 – Fica autorizada a criação, na forma da lei, do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM, destinado à implementação de programas e projetos de recuperação e preservação do meio ambiente, bem como de desenvolvimento urbano, vedada sua utilização para pagamento de pessoal da administração pública direta e indireta ou de despesas de custeio diversas de sua finalidade.

§1º - Constituirão recursos para o fundo de que trata o caput deste artigo, entre outros:

I - 5% (cinco por cento) da compensação financeira a que se refere o [art. 20, §1º, da Constituição da República](#) e a que faz jus o Estado do Rio de Janeiro.

[...]

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.

Com o mesmo objetivo transcreve-se, também, o trecho do mencionado Parecer da Procuradoria Geral do ERJ em que se encontra o cerne das alegações para dedução dos valores pagos, relativos ao Pasep, da base de cálculo sobre a qual é aplicado o percentual legal da vinculação. Eis a transcrição, do documento TCE-RJ 8.665-7/16:

[...] me parece, com a devida vênia, que a interpretação da regra da Constituição Estadual sobre a matéria é equivocada. O parágrafo 1º do art. 263 da Constituição Estadual determina que o percentual destinado ao FECAM deve ser calculado tendo como base de cálculo “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” (o grifo é meu).

Ora, o Estado faz jus, segundo a Lei Federal, ao valor dos royalties nela fixado, abatidos os 25% destinados a todos os municípios existentes no seu território. Não se pode, portanto, calcular os 25% a que têm direito os municípios após abatidos os 5%, ou 10% no caso do petróleo do pré-sal, destinados ao FECAM.

O mesmo se diga em relação ao desconto efetuado em favor do PASEP. A Lei Federal nº 9.715/98, em seu art. 8º, III, determina que a contribuição compulsória para o PASEP, “um por cento sobre o valor das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas”. Diante disso, a contribuição ao PASEP deve ser recolhida sobre o valor total recebido pelo Estado da União Federal, após abatido o valor a ser transferido aos Municípios.

[...]

Em sendo assim, com todas as vênias dos entendimentos contrários [...] a base de cálculo a ser utilizada para fins de apuração do valor a ser repassado ao FECAM deve ser calculada após o desconto da parcela referente aos 25% a que fazem jus os municípios e após o desconto para o PASEP previsto no art. 8º da Lei Federal nº 9.715/98.

A expressão destacada, do §1º do art. 263 da Constituição do ERJ, pelo Sr. Procurador Régis Fichtner “[...] e a que faz jus [...]”, se encontra no inciso I deste dispositivo, que trata da base de cálculo do Fecam oriunda das compensações financeiras referentes à extração de petróleo (royalties do petróleo) do pós-sal e à exploração ou utilização de recursos hídricos e demais recursos minerais. Estende tal entendimento, posteriormente, ao componente da mencionada base de cálculo, oriundo dos royalties do petróleo do pré-sal e regulamentado pelo inciso VI do mesmo dispositivo constitucional, anteriormente transcrito.

O entendimento esposado pela Procuradoria Geral do ERJ – PGE - baseia-se em interpretação de que o ERJ só faria jus à parcela dos royalties que remanesce após efetuadas as transferências aos municípios – esses, sim, representariam “a quem faz jus” essa parcela a ser transferida.

A PGE estende essa interpretação para o Pasep. Nesta, o ERJ, por não fazer jus à mencionada contribuição compulsória – considera que a União, sim, seria “a quem faz jus” tal parcela -, também não poderia calcular o percentual destinado ao Fecam antes de efetuar a dedução para o Pasep.

Para demonstrar o alcance da norma legal, deve-se precisar a quais fatos ela se refere. Para isso, por vezes, faz-se necessário identificar os fenômenos contidos nos significados de algumas palavras ou expressões. No caso em tela, da expressão “a que faz jus”, cuja interpretação baseia o Parecer RF nº 01/2014.

Importante ressaltar que o próprio intérprete, que subscreve o mencionado Parecer, declara que “[...] o Estado faz jus, segundo a Lei Federal, ao valor dos royalties nela fixado, abatidos os 25% destinados a todos os municípios existentes no seu território”.

Há, portanto, no próprio Parecer em tela, a identificação dos fenômenos contidos no significado da expressão “a que faz jus”. Valeu-se, o intérprete, de interpretação sistemática para resolver o problema do significado e da validade da norma, visto que produz sua interpretação analisando normas jurídicas entre si – Constituição do ERJ; Lei Federal nº 9.715, de 25 de novembro de 1998; e Lei Federal nº 7.990/89. A aplicação desse tipo de interpretação pressupõe que o ordenamento é um todo unitário, sem incompatibilidades, permitindo escolher o significado da norma que seja coerente com o conjunto.

Nesse diapasão, frise-se que a expressão “a que faz jus” foi incluída no texto do art. 263 da Constituição do ERJ em 21 de agosto de 2003, data em que foi editada a Emenda Constitucional nº 31. Essa expressão não constava da redação original do mencionado artigo constitucional. Entende-se, com isso, necessário aplicar uma interpretação histórica à inserção de tal expressão no citado dispositivo da Carta estadual.

Para tanto, se faz necessário recorrer aos precedentes normativos, em busca do significado da expressão “a que faz jus” no contexto de criação da norma – no caso, de alteração do art. 263 da Constituição do ERJ.

Preliminarmente, é importante identificar o contexto normativo à época da promulgação da Carta estadual, no que se refere ao Pasep. Com esse objetivo, transcreve-se, a seguir, trecho da Lei Complementar Federal nº 8, de 03 de dezembro de 1970, que regulamentava a contribuição - lei de criação do Pasep:

Art. 2º - A União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e os Territórios contribuirão para o Programa, mediante recolhimento mensal ao Banco do Brasil das seguintes parcelas:

[...]

II - Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios:

a) 1% (um por cento) das receitas correntes próprias, deduzidas as transferências feitas a outras entidades da Administração Pública, a partir de 1º de julho de 1971; 1,5% (um e meio por cento) em 1972 e 2% (dois por cento) no ano de 1973 e subsequentes;

b) 2% (dois por cento) das transferências recebidas do Governo da União e dos Estados através do Fundo de Participações dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a partir de 1º de julho de 1971.

[...]

Art. 8º - A aplicação do disposto nesta Lei complementar aos Estados e Municípios, às suas entidades da Administração Indireta e fundações, bem como aos seus servidores, dependerá de norma legislativa estadual ou municipal.
(sem grifo no original)

Quando promulgada a Constituição do ERJ, o contexto normativo do Pasep, vê-se nos trechos anteriormente grifados, da Lei Complementar Federal nº 8/70, era tal que o ERJ recolhia ao Banco do Brasil as contribuições mensalmente; ou seja, o recurso era transferido financeiramente ao estado, que posteriormente recolhia à conta específica de formação do Pasep. E, ainda, o ERJ podia regulamentar, de forma suplementar, a Lei Complementar Federal nº 8/70.

O contexto normativo atual é fundamentalmente diverso. Transcreve-se, a seguir, trecho da atual legislação do Pasep – Lei Complementar Federal nº 9.715/98 -, com esse objetivo:

Art. 2º A contribuição para o PIS/PASEP será apurada mensalmente:

[...]

III - pelas pessoas jurídicas de direito público interno, com base no valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas.

[...]

§ 6º A Secretaria do Tesouro Nacional efetuará a retenção da contribuição para o PIS/PASEP, devida sobre o valor das transferências de que trata o inciso III.

Art. 7º Para os efeitos do inciso III do art. 2º, nas receitas correntes serão incluídas quaisquer receitas tributárias, ainda que arrecadadas, no todo ou em parte, por outra entidade da Administração Pública, e deduzidas as transferências efetuadas a outras entidades públicas.

Art. 8º A contribuição será calculada mediante a aplicação, conforme o caso, das seguintes alíquotas:

[...]

III - um por cento sobre o valor das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas. (sem grifo no original)

Verifica-se, da comparação entre a redação do §6º, do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 9.715/98 e a redação do caput do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 8/70, a mudança de contexto normativo em relação à contribuição para o Pasep.

A redação atual do art. 263 da Constituição do ERJ, modificada em 2003, e onde se acrescentou a expressão “a que faz jus”, se inseriu em contexto normativo do Pasep onde a Secretaria do Tesouro Nacional – STN – retém a contribuição antes de repassar financeiramente as receitas correntes arrecadadas, ou seja, os valores de contribuição para o Pasep não ingressam financeiramente no Tesouro estadual. E, adicionalmente, não há mais possibilidade de regulamentação da Lei Complementar Federal, ainda que de modo suplementar, pelo ERJ.

Entende-se, portanto, solicitando a devida vênua a outras possíveis interpretações, que o Parecer RF nº 01/2014 merece ser acolhido por este Tribunal para que, a partir da análise das presentes Contas de Governo, a metodologia de apuração da base de cálculo sobre a qual é aplicado o percentual legal da vinculação ao Fecam seja modificada, para alinhar-se ao entendimento da Procuradoria Geral do ERJ, nos exatos termos de sua conclusão, como segue:

[...] a base de cálculo a ser utilizada para fins de apuração do valor a ser repassado ao FECAM deve ser calculada após o desconto da parcela referente aos 25% a que fazem jus os municípios e após o desconto para o PASEP previsto no art. 8º da Lei Federal nº 9.715/98.

Sendo assim, a apuração da base de cálculo que irá incidir os percentuais legais a partir do exercício em análise será a exposta a seguir:

Quadro 346 - Receitas a serem Consideradas para Cálculo do FECAM

Descrição	
13409901	Cota-parte compensação financeira recursos hídricos
13409902	Cota-parte compensação financeira recursos minerais
13409903	Royalties pela produção do petróleo - até 5%
13409905	Royalties p/produção petróleo excedente a 5%
13409906	Cota-parte participação especial expl. petróleo gás natural
13409907	Cota-parte Fundo Especial do Petróleo - FEP
Royalties petróleo pós-sal, recursos hídricos e demais recursos minerais	
(-) Dedução relativa à retenção do Pasep	
Base petróleo pós-sal, recursos hídricos e demais recursos minerais (I)	
13409908	Royalties produção do petróleo – pré-sal
13409910	Royalties produção petróleo excedente a 5% - pré-sal
13409911	Participação especial de petróleo gás natural - pré-sal
Royalties petróleo pré-sal	
(-) Dedução relativa à retenção do Pasep	
Base petróleo pré-sal (II)	
Recursos a serem aplicados no Fecam ([5% x I] + [10% x II])	

Fonte: SIG.

Conclui-se, diante de todo o exposto, que a Determinação cujo cumprimento ora se examina, perdeu objeto, e portanto, merece ter seu cumprimento dispensado por este Tribunal.

Contudo, considerando que a metodologia de apuração da receita vinculada ao FECAM, efetuada pela Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro, com base no Parecer RF nº 01/2014 da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, diverge da metodologia adotada por este Tribunal de Contas, que é a estabelecida no artigo 263 da Constituição Estadual c/c Lei Federal nº 7.990/89, conforme análise realizada no tópico VI.6.5, será feita Ressalva e Determinação quando da conclusão deste Relatório.

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: Foi informado pela Auditoria Geral do Estado – AGE - (Volume 01), que tal Determinação foi implementada.

Verificou-se que, no Relatório da Contadoria Geral do Estado (Volume 01), foi indicado o uso da despesa empenhada na descrição da análise da vinculação constitucional relativa ao FECAM. No exercício de 2015, tal indicação não produziu qualquer influência nos cálculos pertinentes, visto que os valores da Despesa Empenhada e da Liquidada foram idênticos. Entretanto, a metodologia de apuração efetuada por esta Corte de Contas considera a Despesa Liquidada para análise da referida vinculação constitucional.

Assim, essa Determinação será reiterada.

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: de acordo com informação prestada pela Auditoria Geral do Estado – AGE - em seu Relatório (Volume 01), esta Determinação não foi implementada porque os dados do IDERJ ainda estão sendo analisados e serão disponibilizados na internet após seu processamento, *in verbis*:

[...] os dados do Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado do Rio de Janeiro – IDERJ 2014 estão sendo analisados e tão logo seja finalizado o processamento dos resultados, estes serão disponibilizados no sítio eletrônico da SEEDUC, ressaltando que os resultados do IDERJ referentes a 2011, 2012 e 2013 estão disponibilizados no referido site.

Conforme analisado no tópico IX, os dados do IDERJ até 2013 estão disponibilizados no *site* da Secretaria de Estado de Educação. Porém, naquele sítio não estão demonstrados os dados dos anos seguintes, tampouco as metas estipuladas e a evolução dos indicadores estaduais com relação ao atingimento das mesmas.

Não obstante a necessidade de que esses dados sofram análise e processamento antes de serem publicados, seria mais razoável que, em meados de abril de 2016 já estivessem disponíveis os dados referentes ao IDERJ não apenas de 2014, mas também os que se referem ao exercício de 2015, além das metas anuais e da evolução do índice.

Ressalte-se que tal fato é objeto de análise detalhada no tópico IX deste Relatório.

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: Foi informado pela Auditoria Geral do Estado – AGE –, em seu Relatório (Volume 01), a partir de informações prestadas pela Chefia de Gabinete da Secretaria de Estado de Educação, que a Determinação ainda não foi implementada porque o documento-base para a revisão do Plano Estadual de Educação está em fase de análise. Conforme transcrição a seguir:

[...]

Em um primeiro momento, foi necessária a apropriação do novo Plano Nacional de Educação, publicado no final de junho 2014, Lei 13.005, pela Comissão Permanente de Articulações Institucionais da SEEDUC/RJ e a instituição da Comissão Técnica da SEEDUC, culminando com reuniões e debates realizadas com a Comissão Técnica, formada pela SEEDUC e entidades civis, como resultado dessas reuniões houve (sic) a produção do documento das proposições das metas/estratégias, de cada um dos fóruns temáticos. Com as contribuições foi realizada a Sistematização dos documentos, para a elaboração da Minuta do Documento base, que vem sendo publicizado, discutido e servido como documento orientador na reformulação dos Planos Municipais de Educação, por meio das ações desenvolvidas pelas Avaliadoras Educacionais SASE/MEC/SEEDUC.

A SEEDUC juntamente com a sociedade vem trabalhando intensamente na revisão do Plano Estadual de Educação, elaborando ações que balizarão o Congresso Estadual de Educação.

Em 04.01.16, a Secretaria de Estado de Educação encaminhou à AGE nova Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, esclarecendo, a partir de informações da Chefia de Gabinete da Secretaria de Estado de Educação, que:

[...]

O Fórum Estadual de Educação do estado do Rio de Janeiro – FEERJ está analisando o Documento-Base encaminhado pela SEEDUC, com previsão de entrega em janeiro de 2016, norteará o estudo e as propostas garantindo a sintonia entre aos planos a partir de conferências livres, regionais e do próprio Congresso Estadual de Educação.

Cumprе salientar que, conforme legislação vigente, em especial a Resolução nº 5058/2014, dentre as atribuições do Fórum Estadual de Educação, art. 1º, inciso III, está acompanhar e avaliar os impactos da implementação do Plano Estadual de Educação.

Diante de todo o exposto, no intuito de envidar esforços para o cumprimento legal no que tange à realização do Congresso Estadual de Educação, para adequação do Plano Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro, a realização do Congresso Estadual de Educação está prevista para ocorrer no primeiro semestre de 2016, após a realização das 14 Conferências Regionais Preparatórias.

Conforme analisado no tópico IX, expirado o prazo de um ano da publicação da lei que instituiu o Plano Nacional de Educação, prazo este estipulado para a elaboração ou adequação do Plano Estadual, o Estado do Rio de Janeiro é, atualmente, o único da Federação que não possui sequer o projeto de lei elaborado.

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.

Situação: Cumprida parcialmente.

Comentários: Em que pese o fato de o relatório encaminhado, referente ao exercício de 2015, conter um maior número de informações qualitativas e análises comparativas em relação ao encaminhado no exercício anterior, o relatório do Passivo Ambiental do Estado, encaminhado pela Secretaria de Estado do Ambiente, permanece insuficiente.

Mantém-se a necessidade de um relatório mais substancial, que expresse não só os gastos relacionados aos danos ambientais, mas, também, informações acerca das atividades de gerenciamento ambiental executadas. Com a ausência de tais informações, a análise pelo Controle Externo e pela Sociedade sobre a situação do Passivo ambiental estadual fica limitada.

Não obstante a manutenção da situação apontada após análise das Contas do Governo de 2014, este fato não será objeto de nova Determinação. Contudo, dada a relevância da matéria, motivará a emissão da Recomendação, para que seja elaborado um relatório que contenha informações sobre as atividades de gerenciamento ambiental executadas, e, ainda, que tal relatório seja disponibilizado a acesso público no portal da Secretaria na internet.

Tal será objeto de Observação na conclusão deste Relatório.

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.

Situação: Não cumprida.

Comentários: Em resposta a esta Determinação, a Auditoria Geral do Estado acusou o recebimento dos Ofícios PRODERJ/AUD nº 001 e PRODERJ/AUD nº 020. A seguir, transcreve-se trecho do Ofício PRODERJ/AUD nº 020:

Dia 17 de novembro de 2015 houve a primeira reunião com futuros membros do CONSETI, realizada na Casa Civil, para discutir a reformulação do CONSETI. Após a reunião foi solicitado o envio, através de e-mail, da minuta para avaliação da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação — SECTI, SEFAZ, SEPLAG e CASA CIVIL [...].

Verificou-se que não houve, em 2015, o estrito cumprimento da Determinação sob exame, mas, tão-somente, o início das discussões visando à instituição de normas referentes

à política de segurança da informação e planejamento estratégico de Tecnologia da Informação.

Não obstante a manutenção da situação apontada após análise das Contas do Governo de 2014, este fato não será objeto de nova Determinação, pois a questão em tela ficará passível de motivar Auditoria de iniciativa própria deste Tribunal, em momento oportuno.

DETERMINAÇÃO Nº 63:

À EMPRESA DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMOP Encaminhar para Auditoria Geral do ERJ 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.

Situação: Cumprida.

Comentários: De acordo com a Auditoria Geral do Estado - AGE, esta Determinação foi implementada, sendo apontado, como “providências adotadas”, a resposta encaminhada pelo Diretor-Presidente da Empresa de Obras Públicas - EMOP, aludindo aos seguintes documentos encaminhados à AGE:

1. Portaria EMOP/PRES nº 12, de 14 de maio de 2014, que instaura Comissão de Sindicância, para emitir parecer conclusivo sobre os motivos que impediram a regularização contábil, conforme norma editada pela CGE – CONOR/SUNOT/CGE nº 028, de 02/01/2013;
2. Atas da 1ª a 4ª Reunião da Comissão de Sindicância;
3. Notas Explicativas do Presidente da Comissão de Sindicância, datado de 30 de novembro de 2014, informando que:
 1. Considerando que a EMOP não incluiu os valores relativos às operações dos CIEPs, no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, conforme estabelecido na rotina contábil CONOR/SUNOT/CGE nº 028/2013, de 02/01/2013 e;
 2. Considerando que esse descumprimento já havia sido questionado pelo Tribunal de Contas do Estado, quando por ocasião da inspeção realizada no período de 03/11 a 05/12/2008 e;
 3. Considerando que a Superintendência de Relatórios Gerenciais – SUGER, da Contadoria Geral do Estado, sugere, por meio da CI/SUGER nº 10, de 07/02/2014, a baixa dos valores, por prescrição da dívida e;

4. Considerando que da Auditoria Geral do Estado, por meio do Of. AGE nº 210, de 11/06/2014, também sugere a baixa dos valores e;
5. Considerando que esta Comissão de Sindicância, instaurada pela Portaria EMOP/PRES nº 12, de 14/05/2014, concluiu que inexistem documentos e/ou composição de saldos das contas relativos às operações de CIEP, que justifiquem a permanência daqueles valores registrados na Contabilidade da EMOP,
6. Solicita, a essa Presidência, autorização para que se proceda a respectiva baixa contábil dos valores apresentados nas contas do:

Ativo Realizável a Longo Prazo – R\$66.002.110,62 e

Passivo Exigível a Longo Prazo – R\$69.427.669,93

4. Ofícios EMOP/PRES nº 1763 e 1764, datados de 23 de dezembro de 2014, enviados, respectivamente, a Contadoria Geral do Estado e ao Tribunal de Contas do Estado, contendo a informação de que foram concluídas as medidas contábeis pertinentes à regularização, pela EMOP, do saldo de R\$ 69.427.669,93, da conta —2.2.8.9.1.99.01 – Obras paralisadas (CIEPs), com a competente baixa na obrigação.

5. Cópias dos lançamentos contábeis referentes à regularização do saldo de

R\$ 69.427.669,93, da conta —2.2.8.9.1.99.01 – Obras paralisadas (CIEPs), a saber:

NOTA DE LANÇAMENTO	R\$
2014NL03132	5.862.716,75
2014NL03135	2.070.961,03
2014NL03145	46.053.455,49
2014NL03154	10.870.484,44
2014NL03172	832.754,83
2014NL03173	311.738,08
2014NL03276	3.425.559,31
TOTAL	69.427.669,93

Conforme se observa da resposta apresentada, foram encaminhados à Auditoria Geral do Estado os elementos necessários à demonstração da regularidade na realização das baixas na conta 2.2.8.9.1.99.01 – “Obras Paralisadas – CIEPS”.

Destaca-se que, conforme decisão de 28 de julho de 2015, nos autos do processo TCE-RJ 116.665-9/08 (Relatório de Inspeção Ordinária), que originou os apontamentos ora expostos, as baixas ocorreram conforme apuração da Comissão de Sindicância instaurada pela Portaria EMOP/PRES nº 12, de 14 de maio de 2014, e em conformidade com a rotina contábil CGE/CONOR nº 028/13, sendo decidido pela Ciência ao Plenário e Arquivamento do processo.

DETERMINAÇÃO Nº 64:

À AUDITORIA GERAL DO ERJ

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.

Situação: Cumprida.

Comentários: De acordo com a Auditoria Geral do Estado, esta Determinação foi implementada, sendo apresentadas as seguintes providências adotadas:

No Processo n.º E-17/002/1772/2014, consta os documentos comprobatórios dos procedimentos adotados pela EMOP pertinentes a regularização do saldo contábil de R\$ 69.427.669,93, registrado na Conta n.º 22891.99.01, promovida em face de determinação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ, consignada no Processo TCE-RJ n.º 116.665-9/2008, que trata do Relatório de Inspeção Ordinária realizada no exercício de 2008.

Posteriormente, a Comissão de Sindicância, instaurada mediante Portaria EMOP/PRES n.º 12, de 14/05/2014, para emitir parecer conclusivo sobre os motivos impeditivos da regularização contábil, conforme norma editada pela Rotina CONOR/SUNOT/CGE n.º 028/2013, de 02/01/2013, concluiu que a inexistência de documentos e/ou composição de saldos das contas relativas às operações de CIEP não justificam a permanência desse valor no registro contábil da EMOP. Consequentemente, solicita autorização da Presidência da EMOP para proceder à baixa dos valores de R\$ 66.002.110,62 e R\$ 69.427.669,93, do Realizável a Longo Prazo e Passivo Exigível a Longo Prazo, respectivamente.

Consolidados com as informações obtidas nos autos do processo apensado, verificamos no SIAFEM que as citadas contas foram regularizadas, com as baixas dos saldos realizadas em 09/12/2014.

Considerando a análise efetuada nesse mesmo tópico, no que diz respeito à avaliação do cumprimento da Determinação nº 63, e tendo em vista a resposta anteriormente transcrita, pode-se concluir pela regularidade do procedimento da Empresa de Obras Públicas – EMOP – e, consequentemente, pelo cumprimento da Determinação em tela.

DETERMINAÇÃO Nº 65:

À AUDITORIA GERAL DO ERJ

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;

Situação: Não cumprida.

Comentários: Em seu Relatório, a Auditoria Geral do Estado considera esta Determinação “em implementação”. Consubstancia sua análise como a seguir transcrito:

[...] 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.

Com relação a pleno cumprimento da função de apoio ao Controle Externo prevista no artigo 74 da Constituição Federal, cabe destacar que a Auditoria Geral do Estado busca sempre aperfeiçoar o planejamento de suas ações, como abordado nas atividades descritas no capítulo 1 deste relatório. Entretanto, como já sabido, a Auditoria Geral do Estado encontra-se inserida dentro da estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Fazenda, dela dependendo orçamentária e financeiramente, bem como do apoio logístico e da alocação dos recursos humanos do Quadro de Pessoal Fazendário, nesse sentido, existem fatores externos que influenciam na gestão deste órgão de controle interno. Nesta toada, vale destacar o recente Relatório de Auditoria Operacional realizado pela egrégia Corte de Contas do Estado no processo TCE Nº 103.130-8/15, que objetivou avaliar o Sistema de Controle Interno do Governo do Estado do Rio de Janeiro – GERJ e que, no voto da Conselheira Relatora Marianna Montebello Willeman, recomenda ao Secretário de Estado da Casa Civil e ao Secretário de Estado de Fazenda a adoção de providências visando o fortalecimento do Sistema de Controle Interno do Estado.

Por todo o exposto, a AGE objetiva atuar de forma ainda mais intensa e decisiva para o fortalecimento do controle governamental. Entretanto, uma organização influencia e é influenciada pelo micro e macroambiente em que está inserida, razão pela qual, sua capacidade de atender suas competências institucionais poderão sofrer e depender de fatores e recursos que extrapolam o âmbito de gestão deste órgão de auditoria.

Trata-se de exemplo de atuação desconforme da Auditoria Geral do Estado - AGE, no exercício de função típica do Órgão. No caso em tela, a AGE se mantém silente em relação à necessidade de análise das “Matrizes de Acompanhamento das Determinações e

Recomendações do TCE". Prossegue apenas compilando as Matrizes para apresentá-las em seu Relatório.

Quanto à mencionada Auditoria realizada por este Tribunal na AGE, relatada no processo TCE-RJ 103.130-8/15, com o objetivo de avaliar o Sistema de Controle Interno do Governo do Estado do Rio de Janeiro, os principais achados relatados foram:

- inadequação da estrutura do Sistema de Controle Interno Estadual;
- os gestores não compreendem o papel da AGE no Sistema de Controle Interno;
- fragilidades na atual política de recursos humanos adotada pela Secretaria de Estado de Fazenda para a auditoria interna;
- a estrutura de comunicação instituída prejudica o exercício dos Controles Interno, Externo e Social;
- exercício incipiente das atribuições da AGE.

O processo TCE-RJ 103.130-8/15 foi apreciado pelo Plenário deste Tribunal, em 03 de novembro de 2015, quando foi decidido por: Comunicação com Recomendações ao Secretário de Estado da Casa Civil e ao Secretário de Estado de Fazenda; ciência da decisão à ALERJ, ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e à Secretaria Geral de Controle Externo, visando ao monitoramento da aderência às Recomendações proferidas, e cumprimento das medidas pactuadas; e arquivamento dos autos.

Sendo assim, as causas dos entraves mencionados pela Auditoria-Geral do Estado – AGE - para que dê fiel cumprimento às suas diversas competências institucionais, e as medidas para mitigá-las ou eliminá-las, serão objeto de monitoramento por este Tribunal, em sede de Auditoria de iniciativa própria. Com isso, ainda que a Determinação sob exame tenha restado não cumprida, entende-se como desnecessário reiterá-la em sede de análise de Contas de Governo.

DETERMINAÇÃO Nº 66:*À AUDITORIA GERAL DO ERJ*

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.

Situação: Cumprimento dispensado.

Comentários: De acordo com a Auditoria Geral do Estado - AGE, esta Determinação encontra-se em implementação, sendo apontado o seguinte:

[...] A Auditoria Geral do Estado, por meio de seu corpo técnico, vem se pronunciando nas Prestações de Contas de Ordenador de Despesas, quanto às sindicâncias administrativas instauradas pelos titulares dos órgãos ou entidades, em caso de ocorrência de despesas de exercícios anteriores (DEA).

Conforme se depreende da Determinação sob exame, o pronunciamento da AGE sobre as sindicâncias administrativas instauradas, quando da ocorrência de despesas de exercícios anteriores, se dá nas Prestações de Contas de Ordenadores de Despesas, de remessa obrigatória a esta Corte de Contas (Deliberação TCE-RJ nº 198/96). Nas Contas dos Ordenadores de Despesas das unidades gestoras do Estado é verificado o cumprimento dos artigos 14 e 15 do Decreto Estadual nº 41.880, de 25 de maio de 2009, que tratam, dentre outras exigências e procedimentos referentes ao pagamento das despesas de exercícios anteriores, da remessa do Relatório de Sindicância à Auditoria Geral do Estado.

XI. Análise da Manifestação do Ministério Público

No cumprimento dos ditames constantes da Constituição Federal, o douto Ministério Público Especial junto a esta Corte de Contas, em lúcido parecer constante dos autos, da lavra do ilustre Procurador Dr. Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, proferiu suas considerações acerca dos elementos condizentes a estas Contas de Governo, quanto aos aspectos relacionados à Gestão Fiscal do Estado; as Vinculações e Limites Constitucionais e Legais; aos Benefícios Fiscais; aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos – Rio 2016; e por fim a Previdência do Estado do Rio de Janeiro;

Após minudente enfrentamento das tormentosas questões que impactaram as finanças públicas do Estado do Rio de Janeiro, o douto signatário do Parecer Ministerial, embora tenha opinado pela emissão de Parecer Prévio Favorável, com Ressalvas, Determinações e Recomendações, à aprovação pela Augusta Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, das Contas do Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, Sr. Governador Luiz Fernando de Souza, referente ao período de 01 de janeiro a 31 de dezembro do exercício de 2015, acabou, por sugerir a adoção de medidas saneadoras, que diante da sua importância, para melhor didática e compreensão, farei constar integralmente o pronunciamento do *Parquet* de Contas, *in verbis*:

“PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO EXERCÍCIO DE 2015. 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS. 2. ASPECTOS RELACIONADOS À RESPONSABILIDADE DA GESTÃO FISCAL. 2.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS. 2.2. DESPESAS COM PESSOAL. 2.3 DESPESAS COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS (LEI ESTADUAL Nº 6.043111). 2.4. ENDIVIDAMENTO PÚBLICO. 2.4.1. QUADRO GERAL. 2.4.2. DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA. 2.4.3. COMPROMETIMENTO ANUAL COM PAGAMENTO DA DÍVIDA. 2.4.4. EVOLUÇÃO DA DÍVIDA DO ERJ. 2.4.5 AUDITORIA DA SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA CONSOLIDADA DO ERJ. 3. VINCULAÇÕES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. 3.1 QUADRO GERAL. 3.2. SAÚDE: ART. 198 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 141/12.3.2.1. A SAÚDE COMO DIREITO FUNDAMENTAL E DEVER DO ESTADO. 3.2.2. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL. 3.2.3. MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS DA SAÚDE POR MEIO DO FES. 3.2.4 DEPENDÊNCIA DOS RECURSOS ORIUNDOS DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA E DESIGUALDADES SOCIAIS (FECF). 3.3.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS FILHO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FAPERJ): ART. 332 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E ART. 5º DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 102/02. 3.4. EDUCAÇÃO: ART. 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E LEIS FEDERAIS NÚMEROS 9.394/96 E 11.494/97. 4. BENEFÍCIOS FISCAIS. 4.1. CONTROLE DOS BENEFÍCIOS FISCAIS. 4.2. ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA (ART. 40, §2º, V, LRF). 5. JOGOS OLÍMPICOS E PARALÍMPICOS - RIO 2016. 6. PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. BENEFÍCIOS FISCAIS. 7. CONCLUSÕES.

1 Considerações Iniciais

Trata o presente processo das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, referentes ao exercício de 2015, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Luiz Fernando de Souza. O princípio republicano e o consectário dever de prestar contas, in casu materializado na regra prescrita no inciso XIII do artigo 145 da Constituição estadual, os quais reservam ao Tribunal de Contas, nos moldes preconizados pelo artigo 123, 1, do mesmo Diploma e do artigo 36 da Lei Complementar Estadual nº 63/90, a relevante tarefa de apreciar, mediante parecer prévio, as referidas contas no prazo de sessenta dias a contar de seu recebimento, impeliram o mandatário a remetê-las a esta Corte, no primeiro dia do mês de abril, por intermédio do Ofício GG nº 129/2016, datado de 30 de março de 2016.

Nos estreitos limites cognitivos do exame sumário, o Plenário deste Tribunal, após devidamente cientificado pelo Exmº Sr. Conselheiro Relator, Dr. José Gomes Graciosa, nos termos do art. 37 do Regimento Interno, atestou, em consonância com as manifestações do Corpo Instrutivo e do Ministério Público, no âmbito do Processo TCE/RJ 102.215-9/16, que as Contas de Governo cumpriam os requisitos normativos de constituição, circunstância viabilizadora de sua regular análise.

Seguindo o iter regimental, o processo de Contas de Governo foi submetido a rigoroso escrutínio pelo qualificado Corpo Instrutivo do Tribunal que, cumprindo o prazo regimental de 30 (trinta) dias, procedeu à elaboração de detalhado Relatório constante de fls. 5758 e seguintes destes autos eletrônicos. Em suas conclusões, a análise técnica, chancelada pelo Secretário Geral de Controle Externo, sugere a emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas com 7 (sete) ressalvas, 41 (quarenta e uma) determinações e 5 (cinco) recomendações.

Chega-se, assim, ao momento processual em que oportuna é a manifestação do Ministério Público que, dentro do prazo regimental (art. 38) de 5 (cinco) dias de que dispõe e no exercício do mister constitucional de fiscal da lei, apresenta seu parecer.

Com vistas à uniformização e otimização do processo de análise das contas, o Parquet optou por seguir grosso modo a forma de apresentação adotada pelo Corpo Instrutivo em seu Relatório, fazendo alusão expressa, no entanto, a pontos e questões que, a seu juízo, merecem destaque, reforço ou tratamento diferenciado.

Em suas conclusões, este órgão ministerial expressa sua concordância parcial com as sugestões do d. Corpo Técnico, as quais propõe algumas

modificações e o acréscimo de ressalvas, determinações e recomendações.

2 Aspectos relacionados à responsabilidade da gestão fiscal

2.1 Considerações gerais

Os números referendados pelo d. Corpo Instrutivo em seu Relatório relativos à gestão orçamentária são reveladores da grave crise financeira que assola o Estado do Rio de Janeiro.

Um dado global capaz de ilustrar a assertiva, colhido a partir dos valores consolidados no Relatório técnico (fl. 5768v), é o do resultado da gestão orçamentária que, de acordo com os demonstrativos publicados, apontou para um **resultado orçamentário deficitário da ordem de R\$3.737.231.132**, conforme observado a seguir:

Quadro 347 - Resultado Orçamentário Deficitário

RECEITA ARRECADADA R\$ 58.168.925.988	DESPESA LIQUIDADADA R\$ 61.906.157.120

Obs.: Excluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

A **Receita Corrente Líquida (RCL)**, que corresponde no caso estadual, de acordo com o art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao somatório das receitas correntes arrecadadas em um período de doze meses, com dedução das 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, e que serve de base para o cálculo do limite de gastos com pessoal e de endividamento, totalizou, no exercício sob análise, de acordo com os números referendados no Relatório Técnico, **R\$ 51.224.316.995** (fl. 5895).

Ainda de acordo com a análise constante do Relatório, a RCL, descontados os efeitos inflacionários, "vem se mantendo em patamares relativamente constantes, em torno de R\$53 bilhões, a preços de dezembro de 2015".

Ocorre, porém, que esse patamar somente foi sustentado no exercício de 2015, conforme fl. 5897, por conta do ingresso de substancial receita extraordinária, de R\$ 6.770,89 milhões, oriunda do saque de depósitos judiciais, de acordo com a autorização constante da Lei Complementar Estadual nº 163/15. Dessa circunstância decorre o risco denunciado no Relatório (fl. 5897v): **ausência da sustentabilidade a longo prazo de despesas com pessoal e com endividamento que têm na RCL a base de sua limitação normativa.**

O fato ensejou a recomendação de nº 4 cuja importância quanto à sustentabilidade financeira do ERJ justifica o presente destaque.

Por outro lado, como verificado a partir dos dados referendados no Relatório no tópico 4.5.3, o Poder Executivo do ERJ apresentou, no exercício, déficit

financeiro de R\$ 706,30 milhões, não alcançando o necessário equilíbrio financeiro, o que representa desrespeito ao disposto no §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00 — Lei de Responsabilidade Fiscal. O desequilíbrio financeiro do ERJ foi objeto da Ressalva nº 3.

Os dados, apenas exemplificativos, são suficientes para ilustrar a gravidade da crise fiscal e financeira de nosso Estado, a reclamar a adoção de medidas imediatas para impedir a contaminação dos resultados dos exercícios seguintes.

2.2 Despesas com Pessoal

A norma contida no caput do art. 169 da Constituição da República c/c inciso II do art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal prescreve como limite para as despesas dos estados com pessoal o percentual de 60% da Receita Corrente Líquida. A mesma Lei, ao tratar do teto para os gastos com pessoal do Poder Executivo, estabelece um percentual de 49% sobre a mesma base de cálculo.

Considerando os valores apurados no Relatório do Corpo Instrutivo, as despesas com pessoal do Poder Executivo totalizaram no 3º quadrimestre do exercício de 2015 R\$ 17.150,99 milhões (fl. 5898v), o que representa 33,48% da RCL, situando-se, portanto, dentro do limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quadro 348 - Respeito aos limites máximos - Gastos com pessoal

Atendimento dos Limites legais	Valor em 2015 (R\$)	Percentual máximo	Percentual aplicado	Relatório do Corpo Instrutivo (fls.)
Pessoal – Poder Executivo	17.150.989.581	49% da RCL	33,48%	5899v
Pessoal – Consolidado	22.098.512.324	60% da RCL	43,14%	5903v

Obs.: Os valores constantes da tabela são aqueles referendados pelo Corpo Instrutivo em sua análise.

A norma constante do §1º do art. 18 da referida Lei Complementar Federal, por seu turno, determina a contabilização como "Outras Despesas de Pessoal" dos valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos. Tais despesas, portanto, devem ser computadas para aferição da observância do limite com gastos de pessoal.

De acordo com os dados referendados pelo Corpo Instrutivo no Relatório técnico à fl. 5900, o total das despesas liquidadas com terceirização de mão-de-obra pelo Poder Executivo, no exercício sob análise, foi de R\$ 312 milhões, o que representa um decréscimo de 26,40% em relação ao exercício de 2014 (fl. 5900v).

Os dados consolidados na **Tabela 143** do Relatório (Demonstrativo das despesas liquidadas com pessoal terceirizado por unidade gestora executante), à fl. 5900v, porém, mostram números que merecem atenção em relação ao **aumento das despesas com terceirização no INEA (unidade gestora 243200), que chegam ao percentual extremamente significativo de 921,30%**, o que se deu, sublinhe-se, na contramão do movimento geral de redução dos referidos gastos no Executivo estadual.

Por conta da eloquência do percentual de aumento em um cenário mais amplo de redução de gastos com mão-de-obra terceirizada, bem como de severa crise econômico-financeira, é que o Ministério Público opinará, ao final, pela **determinação** ao Secretário Geral de Controle Externo para que promova auditoria governamental no INEA, a fim de apurar, no que concerne aos resultados obtidos quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da aplicação dos recursos públicos, bem como à sua conformidade legal, o aumento substancial no percentual de gastos com pessoal terceirizado.

2.3 Despesas com organizações sociais (Lei Estadual nº 6.043/11)

Como cediço, a Lei Estadual nº 6.043, de 19 de setembro de 2011, dispõe acerca da qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais (OS), a fim de que se habilitem a celebrar contrato de gestão com o ERJ para realização de ações e serviços de saúde.

A Tabela 145 (Despesas totais com contrato de gestão do Fundo Estadual de Saúde), constante do Relatório técnico à fl. 5902, permite verificar a evolução dos gastos do ERJ com contratos de gestão celebrados com organizações sociais no âmbito da saúde. De acordo com os referidos dados, as despesas totais saltaram de R\$ 285.869.166, no exercício de 2012, para R\$ 2.118.731.366, em 2015. **Um acréscimo de 641%. Somente no último exercício o incremento foi de 34%.**

Para que se possa aferir a magnitude relativa desse montante basta compará-lo com o total de despesas do ERJ em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), de acordo com a conceituação trazida pela Lei Complementar Federal nº 141/12, de R\$ 4.268.853.264 (valor referendado no Relatório técnico à fl. 5968). Vale dizer: **o ERJ, no exercício de 2015, gastou com contratos de gestão no âmbito da saúde quase 50% de todo montante investido em ASPS.**

A ordem de grandeza das despesas com contratos de gestão que, como é sabido, em grande proporção refletem gasto com pessoal, pode ainda ser avaliada ao comparar seu montante – de mais de dois bilhões de reais – com o total de despesa bruta do Estado com pessoal por função no âmbito da saúde (Tabela 149 do Relatório, fl.5904), que soma R\$ 956.508.944, ou seja, menos da metade do que se gasta com os aludidos contratos.

Diante dos valores envolvidos, cuida-se irretorquivelmente de um elemento de relevância nuclear na política pública de saúde do governo estadual.

Não cabe ao **Ministério Público** (ou ou mesmo ao Tribunal de Contas) imiscuir-se na opção do Administrador Público por esta ou aquela política pública, todavia, por sua função no âmbito do controle externo, **tem o dever de zelar pela manutenção da compatibilidade dessas políticas com os parâmetros legais e constitucionais, bem como de atuar para garantir, no âmbito de suas atribuições, que os recursos públicos nelas empregados – no caso, recursos de grande monta e de significativo peso no orçamento, sobretudo em um cenário de grave crise financeira – cheguem, na forma de serviços prestados de modo eficiente e econômico, a seus destinatários finais (verdadeiros), os cidadãos do Estado do Rio de Janeiro.**

A tarefa ainda se reveste de maior importância em se tratando de despesas com saúde, diretamente relacionadas, portanto, à preservação da vida, de sua qualidade e dignidade.

*As frequentes e trágicas notícias de má prestação de ações e serviços públicos de saúde aliadas ao volume de recursos públicos envolvidos recomenda, a juízo deste Parquet, que o Tribunal de Contas proceda a uma **auditoria governamental voltada especificamente para avaliar a execução de tais contratos de gestão no âmbito da saúde**, a fim de aferir, na vertente operacional, a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade dos gastos realizados pelas organizações sociais na execução desses contratos, bem como proceder a uma análise de conformidade quanto à legalidade e legitimidade de tais despesas que representam um percentual significativo dos gastos com ASPS. O ponto será objeto de **determinação** ao final deste parecer.*

Outro aspecto relevante em relação às despesas do ERJ com contratos de gestão no âmbito da saúde refere-se, como alertado no Relatório do Corpo Instrutivo à fl. 5901v, a não inclusão no demonstrativo das despesas liquidadas com pessoal terceirizado por unidade gestora executante, das despesas do Fundo Estadual de Saúde executadas pelas Organizações Sociais (OS) com contratação de pessoal, celetistas ou temporários, que substituam servidores constantes do quadro de pessoal do ERJ. Tais valores deveriam ser computados para aferição do respeito do Poder Executivo ao limite de gastos com pessoal sob pena de violação da norma do §1º do art. 18 da LRF.

Deve ser destacado que, como analisado à fl. 5902v do Relatório técnico, mesmo se o total de despesas com contrato de gestão fosse contabilizado como despesa com pessoal, o limite de gastos fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A não contabilização das referidas despesas como gastos com pessoal foi objeto da Ressalva nº 4 e da Determinação nº 4.

2.4 Endividamento público

2.4.1 Quadro geral

A tabela a seguir sintetiza os dados referendados no Relatório do Corpo Instrutivo concernentes à aferição do respeito aos limites normativos de endividamento público pelo Estado do Rio de Janeiro.

Quadro 349 - Respeito aos limites máximos - Endividamento

Atendimento dos limites legais	Valor em 2015 (R\$)	Percentual máximo	Percentual aplicado	Relatório do Corpo Instrutivo (páginas)
Endividamento – Dívida				
Consolidada Líquida - DCL	101.175.146.334	200% da RCL	197,51%	5910v
Endividamento				
Garantias e contragarantias	66.070.744	22% da RCL	0,13%	5924v
Endividamento Operações de crédito	2.667.668.713	16% da RCL	5,21%	5918v
Regra de Ouro Operações de crédito	4.994.873.366	100% das despesas de capital (R\$10.093.620.353)	49,49%	5917v e 5918

Obs.: Os valores constantes da tabela são aqueles referendados pelo Corpo Instrutivo em sua análise.

O quadro apresentado permite concluir que, em linhas gerais, os limites normativos de endividamento do Estado do Rio de Janeiro foram respeitados no exercício de 2015. Alguns aspectos, todavia, devem ser considerados de forma mais detalhada.

2.4.2 Dívida Pública Consolidada

De acordo com a conceituação estabelecida no art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 2º da RSF nº 43/01, a dívida pública consolidada consiste no 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 tiverem sido incluídos, e das operações de crédito que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento.

Os dados consolidados pelo d. Corpo Instrutivo em seu Relatório dão conta que a dívida consolidada interna e externa das Administrações Direta e Indireta do Estado do Rio de Janeiro atingiu R\$ 108.059,91 milhões em 2015, o que representou uma variação positiva de 19,62% em relação ao exercício anterior. Do total aferido, **86,69% correspondem** à dívida consolidada interna, incluindo os precatórios, e 13,31% à dívida consolidada externa. O saldo de precatórios, isoladamente, representa 0,56% do total da dívida consolidada (fl. 5905).

Em 2015, a dívida consolidada líquida (DCL), que é obtida a partir da dedução da dívida consolidada "da disponibilidade de caixa bruta e dos demais haveres financeiros, estes últimos abatidos dos Restos a Pagar Processados", teve um aumento, tomando por base os dados referendados no Relatório do Corpo Instrutivo, de 23,30% em relação ao exercício anterior, atingindo o montante de R\$101.175,15 milhões (fl. 5910v). Ao final do exercício sob análise, o montante da DCL representava 197,51% da RCL, o que, embora respeite o limite de 200% estabelecido pela Resolução nº 40/01, do Senado Federal, representa um aumento de 13,74% em relação ao exercício

anterior (fl. 5911).

Segundo apurado pelo Corpo Instrutivo (fl. 5911), relação DCL/RCL apresentou uma taxa de crescimento de 13,33% ao ano, nos dois últimos exercícios, o que significa que, mantido o mesmo ritmo de crescimento, ao final do ano em curso, a relação atingirá 223,83%, ultrapassando o limite de endividamento fixado no art. 3º da Resolução nº 40/01, do Senado Federal, o que pode importar em dificuldades para o Estado obter garantias da União, inviabilizando novas contratações de operações de crédito, além de comprometer a regularidade das contas de governo.

2.4.3 Comprometimento anual com pagamento da dívida

A norma contida no art. 7º, inciso II, da Resolução SF nº 43/01, estabelece o limite de 11,50% da Receita Corrente Líquida para o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da Dívida Consolidada, incluindo os valores relativos a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar.

Os dados consolidados no Relatório técnico indicam à fl. 5912 que, no exercício de 2015, houve um comprometimento de R\$ 7.285,02 milhões com amortizações, juros e demais encargos da Dívida Consolidada, o que equivale a 14,25% da Receita Corrente Líquida. O Corpo Instrutivo, todavia, valendo-se da norma do inciso I, §4º, do art. 7º da Resolução SF nº 43/01, que permitiria proceder à apuração a partir da média anual de comprometimento previsto no pagamento da dívida frente à projeção da RCL, chegou a um percentual de 9,34% de comprometimento, o que se situaria dentro do limite normativo.

O cálculo, no entanto, atualiza a RCL com o fator 1,0333 — obtido a partir do Manual de Instrução de Pleitos do Ministério da Fazenda -, o que, a juízo deste Parquet, pode distanciar os números da realidade nomeadamente em um cenário de grave crise econômica e fiscal do Estado e colaborar com o quadro de deterioração de sua sustentabilidade financeira.

2.4.4 Evolução da Dívida do ERJ

De acordo com a análise do d. Corpo Instrutivo à fl. 5913:

As últimas cinco Leis de Diretrizes Orçamentárias aprovadas pelo Poder Legislativo autorizaram o Poder Executivo a não realizar a poupança necessária para pagamento dos juros da dívida. Observa-se na tabela e gráfico a seguir que o Governo do ERJ – mesmo tendo estabelecido metas negativas de Resultado Primário – tem ultrapassado o limite definido, descumprindo as diretrizes do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias nos anos de 2014 e 2015. Grifei.

Em síntese, mesmo as metas negativas de Resultado Primário que têm sido estabelecidas nos últimos anos na Lei de Diretrizes Orçamentárias não são atingidas pelo Estado do Rio de Janeiro. Trata-se de cenário que põe em xeque a sustentabilidade da dívida pública estadual (fl. 5913v e 5914).

2.4.5 Auditoria da sustentabilidade da dívida consolidada do ERJ

O cenário desafiador do quadro de endividamento do Estado do Rio de Janeiro deve impelir o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e seu quadro de servidores de excelência, altamente qualificados e treinados, a, por mais uma vez, contribuir para reversão de expectativas que se revelam desalentadoras.

Sendo assim, ao final deste parecer o Ministério Público sugere **determinação** ao Secretário Geral de Controle Externo para realização de auditoria governamental da sustentabilidade da dívida consolidada do ERJ, voltada à aferição operacional da economicidade e eficiência de sua gestão, como de conformidade legal e legítima de sua contratação, bem como à realização de estudos e proposição de medidas que possam auxiliar o Governo estadual a evitar a materialização de expectativas tão negativas.

3 Vinculações e limites constitucionais e legais

3.1 Quadro geral

As perspectivas constitucionais relacionadas às Contas de Governo apontam para gastos mínimos obrigatórios em políticas públicas de educação, saúde, meio ambiente e ciência e tecnologia, em virtude da superioridade dos bens jurídicos que materializam e de sua importância para construção de uma verdadeira cidadania social e política em nosso Estado Democrático de Direito.

A tabela a seguir sintetiza os dados referendados no Relatório do Corpo Instrutivo concernentes à aferição do respeito às respectivas despesas mínimas prescritas no Âmbito constitucional federal e estadual.

Quadro 350 - Limites Constitucionais - Gastos Mínimos

Atendimento dos limites constitucionais	Valor aplicado em 2015 (R\$)	Percentual mínimo	Percentual aplicado	Relatório do Corpo Instrutivo (páginas)
EDUCAÇÃO - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (art. 212 da CF)	9.015.498.426	25%	25,99%	5945v
SAÚDE – Ações e Serviços Públicos de Saúde (art. 198 da CF e art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12)	4.268.853.264	12%	12,31%	5968
MEIO AMBIENTE - Fundo Estadual de Conservação Ambiental – Fecam (art. 263, §1º, 1, da Constituição do ERJ)	327.478.133	5% - Petróleo e gás natural pós-sal, rec. hídricos e demais rec. minerais 10% - Petróleo e gás natural pré-sal	100,36% do percentual mínimo	5989v
CIENCIA E TECNOLOGIA - Fundação	414.923.233	2%	2%	5959v

Fonte: Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do estado do Rio de Janeiro - Faperj (art. 332 da Constituição do ERJ)

O quadro apresentado permite concluir que, em linhas gerais, foram atendidos, no exercício de 2015, os percentuais mínimos de despesa em saúde, educação, meio ambiente e ciência e tecnológica. Alguns aspectos, todavia, devem

ser considerados de forma mais detalhada.

3.2 Saúde: art. 198 da Constituição da República e Lei Complementar Federal nº 141/12

3.2.1 A saúde como direito fundamental e dever do Estado

A Constituição da República qualifica a saúde como direito de todos e dever do Estado, a ser garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O constituinte ainda sublinha a relevância pública das ações e serviços de saúde, prescrevendo que o Poder Público deve dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Com vistas a garantir que tal compromisso não seja apenas retórico, o constituinte derivado, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, estabeleceu que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam aplicar recursos mínimos em Ações de Saúde, reservando à lei complementar, nos termos do §3º do art. 198, a definição desses recursos.

A regulamentação do dispositivo constitucional veio em 16 de janeiro de 2012, com o advento da Lei Complementar nº 141 que, dentre outros aspectos: manteve o percentual mínimo de 12% da base de cálculo para aplicação, pelos Estados membros, em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), o qual era definido no inciso II do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; definiu as receitas que devem compor a aludida base de cálculo para aferição do percentual mínimo a ser aplicado em tais ações; bem como enumerou as despesas que podem ser qualificadas como ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

3.2.2 Avaliação do cumprimento do mínimo constitucional

De acordo com os dados referendados no Relatório do Corpo Instrutivo, à fl. 5963, o somatório da receita líquida, efetivamente arrecadada, o qual constitui a base de cálculo para apuração do percentual mínimo das despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASPS), conforme disposto nos artigos 6º, 9º e 10 da Lei Complementar Federal nº 141/12, foi de R\$ 34.688.717.366 no exercício de 2015.

A partir do referido montante, depreende-se que pelo menos R\$ 4.162.646.084, correspondentes ao percentual de 12% definidos na Lei Complementar, deveriam ser aplicados pelo Estado do Rio de Janeiro em ações e serviços públicos de saúde.

No exercício de 2015, consoante apurado no Relatório do Corpo Instrutivo, à fl. 5968, com base nos dados referendados pelo órgão, o total de despesas do ERJ com ações e serviços públicos de saúde foi de R\$ 4.268.853.264, o que corresponde a 12,31% da receita líquida, efetivamente arrecadada, que constitui a base de cálculo para apuração do percentual mínimo legalmente definido de tais despesas.

Cumpra observar, como destacado no Relatório (fl. 5968v), que o aludido percentual difere daquele apresentado pela Contadoria Geral do ERJ e pela Auditoria Geral do ERJ (12,34%), haja vista que os órgãos de controle interno levaram em conta, na apuração em questão, o montante de R\$11.437.552. O valor, como analisado às fls. 5965 e seguintes (tópico 6.3.2.2), refere-se a despesas não passíveis de enquadramento como ASPS para fins de cumprimento do limite mínimo constitucionalmente previsto. O fato foi objeto da determinação nº 29 do Corpo Instrutivo.

3.2.3 Movimentação dos recursos da saúde por meio do FES

As normas contidas no parágrafo único do artigo 2º e artigos 14 e 16 da Lei Complementar Federal nº 141/12 prescrevem que as despesas com ASPS devem ser financiadas com recursos movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde.

Ocorre, porém, que, conforme apurado no tópico 6.3.4 do Relatório técnico, tem persistido no exercício de 2015 a realização de despesas com ações e serviços públicos de saúde com recursos não movimentados pelo FES, o que representa clara violação aos dispositivos legais invocados no parágrafo anterior.

O fato foi objeto da Ressalva nº 7 e da Determinação nº 7 sugeridas pelo d. Corpo Instrutivo, as quais, entende o Parquet, devem ser corroboradas.

3.2.4 Dependência dos recursos oriundos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais (FECF)

Em atendimento ao prescrito no art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT foi criado, no âmbito do Estado, por intermédio da Lei Estadual nº 4.056/02, o FECF com vigência fixada até o exercício de 2018.0 propósito foi o de viabilizar a todos os fluminenses acesso a níveis dignos de subsistência, visando à melhoria da qualidade de vida.

A principal fonte de recursos do FECF é um acréscimo de três pontos percentuais na alíquota do ICMS.

Em 2015, de acordo com os números referendados pelo Corpo Instrutivo (fl. 5976), a receita do FECF atingiu R\$ 3.039.597.281. Como demonstrado à fl. 5976v, foram aplicados 35,45% dos recursos do Fundo na função Saúde, o que corresponde a R\$ 1.069.901.202.

Como diagnosticado no Relatório do Corpo Instrutivo à fl. 5970, se os recursos do FECF, que, registre-se, é destinado à vigência temporária, não integrassem a base de cálculo tampouco custeassem despesas com ASPS, o percentual de aplicação das receitas que comporiam a nova base de cálculo chegaria a apenas 10,11%, o que seria insuficiente para atingir o limite mínimo constitucional de 12%.

O grau de dependência dos recursos do FECF para aplicação do mínimo constitucional em ações e serviços públicos de saúde, no âmbito de nosso Estado, revela-se, no mínimo, preocupante, haja vista o caráter temporário dessa receita. A questão toma ainda maior vulto ao não ser percebida, a partir da análise dos autos, a adoção de medidas por parte do Governo do ERJ no sentido de reduzir

progressivamente tal dependência. Basta rememorar que o mínimo constitucional foi superado em apenas 0,33% no exercício de 2015.

*Diante desse cenário e da relevância das ações e serviços públicos de saúde para vida digna dos cidadãos de nosso Estado, o Ministério Público sugerirá, ao final, **recomendação a** Secretaria de Estado de Fazenda, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e a Secretaria de Estado de Saúde para que realizem, em conjunto, estudos e implementem medidas para reduzir a dependência dos recursos oriundos do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais no que concerne às despesas com ações e serviços públicos de saúde.*

3.3 Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ): art. 332 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 102/02

O artigo 332 da Constituição estadual, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32/03, estabelece o dever de o Estado do Rio de Janeiro destinar, anualmente, à Fundação de Amparo à Pesquisa (FAPERJ), 2% (dois por cento) da receita tributária do exercício, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais.

De acordo com os cálculos do Corpo Instrutivo (fls. 5955v – 5957), efetuadas as devidas exclusões da base de cálculo, deveria ser destinado à FAPERJ, no exercício de 2015, o montante de R\$ 414,92 milhões.

A Tabela 223 do Relatório técnico (fl. 5957v) demonstra a execução de despesas empenhadas da FAPERJ no montante total de R\$ 414.923.233. Desse total, conforme dados referendados pelo Corpo Instrutivo, 75,98% foram executados pela unidade gestora FAPERJ e o restante por outras unidades gestoras.

Os dados colhidos a partir da análise do corpo técnico desta Corte revela, ao menos do ponto de vista formal, o atendimento do limite constitucional mínimo de 2% da receita apurada como base de cálculo (fl. 5959v).

Ao ser analisado o resultado da execução orçamentária, observa-se, mais uma vez recorrendo-se aos dados formalizados pelo Corpo Instrutivo à fl. 5959, que as despesas pagas em 2015 chegaram a R\$ 143,49 milhões, sendo inscrito em Restos a Pagar Processados – RPP, ao final do exercício, o valor de R\$271,44 milhões, mesmo valor registrado como Créditos a Receber.

Como observado no Relatório técnico:

O valor liquidado e não pago no exercício deve ser mantido nos registros contábeis até o efetivo repasse ou pagamento das despesas, pois são vinculados constitucionalmente à Faperj, em atendimento ao art. 332 da Constituição do ERJ e ao parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A conduta, no entanto, tem sido reiteradamente repetida pelo Governo do Estado ao longo dos anos. Como resultado, o d. Corpo Instrutivo apurou, em consulta ao

*SIAFEM, o saldo de aproximadamente R\$ 934 milhões na conta contábil 7.9.9.9.12.01 – "Créditos a Receber - art. 332 CE", com valores remanescentes desde 1997. **Vale dizer: quase R\$ 1 bilhão deixaram de ser efetivamente entregues à FAPERJ pelo Governo do Estado desde 1997, causando certamente prejuízos, cancelamentos e atrasos relativamente a projetos de pesquisa em nosso Estado, além de desafiar, pelo diferimento e de forma oblíqua, a regra da constituição estadual.***

Como atestado no Relatório (fl. 5960v e 5961):

Essa situação já foi objeto de Ressalva nas Contas de Governo de 2007 a 2014, resultando em determinações para que a Secretaria de Fazenda e a Contadoria Geral do ERJ adotassem medidas cabíveis a fim de que fossem disponibilizados, a favor da Faperj, os recursos registrados na conta contábil "1.9.9.3.2.01.00" até 2012, e, no exercício de 2013, reclassificados na conta contábil "7.9.9.9.12.01", qualificados como "Créditos a receber, em cumprimento ao disposto no art. 332 da Constituição do ERJ.

(---)

Ressalte-se que essas são obrigações constitucionais e que foram considerados nas Contas de Governo de cada ano os valores das despesas liquidadas para a verificação do cumprimento do art. 332 da Constituição do ERJ. Tais despesas deveriam ter sido efetivamente pagas nos anos seguintes com os recursos a serem repassados pelo Poder Executivo, já que compuseram o valor que foi considerado na verificação de um limite constitucional.

A situação torna-se mais grave em relação ao desenvolvimento da pesquisa tecnológica e científica no âmbito do ERJ diante da invocação, pela Auditoria Geral do Estado, do Parecer da PGE exarado nos autos do processo E04/009315/2012, em que se alega a prescrição da pretensão de haver tais créditos por parte da FAPERJ.

Em que pese, data maxima venia, a ausência de fundamento jurídico idôneo a amparar as conclusões do órgão de assessoramento jurídico do Estado, o que não será desenvolvido neste parecer por fugir ao escopo desta Prestação de Contas, o fato é que estão em curso iniciativas tendentes a obstar que os recursos em questão — que somam quase R\$ 1 bilhão — cheguem às atividades de pesquisa e desenvolvimento de projetos em nosso Estado. A reforçar a conclusão está a Proposta de Emenda à Constituição nº 19/2016.

O fato foi objeto da Ressalva nº 6 e da Determinação nº 6 sugeridas pelo d. Corpo Instrutivo.

O Ministério Público, todavia, com as devidas vênias, entende que as medidas propostas são insuficientes, haja vista repetirem iniciativas que são adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado desde 2007 e que não tiveram o condão de impelir a efetiva entrega dos recursos a FAPERJ.

Sendo assim, o Parquet entende necessária a realização de uma auditoria governamental para aferir em que nível a ausência de repasse de recursos a FAPERJ está impedindo o início e a execução de projetos no âmbito de atuação da entidade. A medida proposta será objeto de sugestão de

determinação ao final deste parecer.

3.4 Educação: art. 212 da Constituição da República e Leis Federais números 9.394/96 e 11.494/97

A educação é um direito fundamental social previsto no caput do art. 6º e detalhado, no plano constitucional, nos artigos 205 a 214 da Constituição Cidadã. Na dicção do constituinte originário, trata-se de um direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A regra do caput do art. 212 da Constituição da República determina a aplicação pelos Estados de, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, por seu turno, em seu art. 70, descreve as atividades e ações que devem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

No exercício de 2015, o Relatório do Corpo Instrutivo indica, à fl. 5941v, o montante de R\$ 34.688,84 milhões como base de cálculo para apuração do percentual mínimo das despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Sendo assim, considerando o percentual constitucional mínimo de 25% das respectivas receitas, o Estado do Rio de Janeiro deveria aplicar em MDE, de acordo com os dados referendados na manifestação técnica (fl. 5942v), pelo menos R\$ 8.672.210,31.

De acordo com os cálculos realizados pelo Corpo Instrutivo, o ERJ cumpriu a regra do caput do art. 212 da CRFB ao aplicar 25,99% da receita líquida de impostos em MDE (fl. 5945v).

Como esclarecido no Relatório (fl. 5945v), o referido percentual diverge do de 26% apresentado pela Contadoria Geral e pela Auditoria Geral, ambas do ERJ, já que:

[A]queles Órgãos não deduziram algumas despesas, descritas no tópico 6.1.1.2.1, cujos empenhos revelaram incompatibilidade com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, com fulcro no disposto nos arts. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), que regulamentou o conceito de ações em MDE para fins de cumprimento do limite constitucional sob exame

Registre-se ainda que, no exercício em exame, diferentemente do que se deu em relação às ações e serviços públicos de saúde, não ficou caracterizada, de acordo com as conclusões do Corpo Instrutivo (fl. 5946), a dependência do ERJ relativamente aos recursos provenientes do adicional de ICMS (recursos do FECP) para efeito da aplicação do mínimo constitucional em manutenção e desenvolvimento do ensino.

4 Benefícios Fiscais

4.1 Controle dos benefícios fiscais

O controle eficiente dos benefícios fiscais concedidos no âmbito da competência tributária do Estado, com a avaliação precisa de seu impacto orçamentário-financeiro ao longo dos anos, é conditio sine qua non de uma gestão fiscal transparente, planejada e capaz de garantir a sustentabilidade financeira do ente federativo. De acordo com a organização administrativa do ERJ, a ciência a Secretaria de Estado de Fazenda da iniciativa de medidas dessa natureza é imprescindível à consecução desse desiderato.

Por força da regra contida no art. 6º, XVII, c, do Decreto Estadual nº 40.613/07, como registrado pelo d. Corpo Instrutivo à fl. 6011v, é de competência da Superintendência de Tributação - vinculada à Subsecretaria de Receita da SEFAZ -, a deliberação em regime especial e de reconhecimento de imunidade, não-incidência, isenção e suspensão de tributo estadual, nos termos da legislação, cabendo-lhe, destarte, a avaliação – e o controle – da concessão de benefícios fiscais.

A prática administrativa, porém, tem desmentido a realidade normativa. O Relatório técnico indica, às fls. 6011v e 6012, a existência de normas de tal natureza que não são submetidas à Superintendência, havendo, em muitos casos, a edição de decretos diretamente pela Secretaria de Estado da Casa Civil.

A perda da confiabilidade das informações obtidas por intermédio do Documento de Utilização de Benefícios Fiscais (DUB-ICMS) e sua repercussão negativa no planejamento fiscal são apenas alguns dos efeitos que a prática descrita pode gerar.

A par dessa situação, há ainda a concessão de benefícios fiscais a contribuintes específicos, os quais olvidam o atributo da generalidade.

Uma gestão pública responsável, como preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, todavia, "tem como pressuposto a ação planejada e transparente", de tal modo que haja controle sobre "todas as receitas de competência dos entes governamentais" (fl. 6012). Nesse sentido é a regra contida no art. 14 da LRF que prescreve a necessidade de **estimativa do impacto orçamentário e financeiro**, no exercício em que deve iniciar a vigência e nos dois seguintes, da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária de que decorra renúncia de receita.

No âmbito do ERJ, todavia, as auditorias realizadas têm evidenciado a fragilidade e a deficiência do sistema de controle dos benefícios fiscais.

O Relatório do Corpo Instrutivo detalha às fls. 6013 e 6013v as principais fragilidades encontradas no sistema, dentre as quais podem ser destacadas a inexistência de relatório de omissos na entrega das declarações no sistema DUBICMS, bem como o não expurgo dos benefícios tributários que não geram perda de receita – benefícios que não são renúncia de receita.

Em relação a este último aspecto, cumpre ser registrado, com base nos dados referendados pelo d. Corpo Instrutivo, que embora os benefícios declarados concedidos pelo ERJ somem R\$ 185.850.191.563 e o total de exclusões atinja R\$ 138.785.108.842, no período compreendido entre 2007 e 2015, o **fato de nem todo benefício importar em renúncia de receita faz com que a renúncia efetiva no período em questão totalize R\$ 47.065.082.721.**

Outra circunstância a ser considerada é a de que, segundo análise empreendida no Relatório do Corpo Instrutivo deste Tribunal, "os benefícios fiscais em vigor no ERJ tendem a ser por prazo indeterminado, como aponta o fato de ter havido renúncia equivalente a quase R\$ 6 bilhões decorrente de atos anteriores a 1990 no período" (fl. 6017v).

No cenário de grave crise econômico-financeira, esta última informação aconselha a SEFAZ a realizar estudos de impacto e promover revogações nos benefícios fiscais que impliquem renúncia de receita e que possuam vigência por prazo indeterminado, a fim de auxiliar na recomposição do equilíbrio fiscal do ERJ, sobretudo considerando que, sendo o benefício de carácter geral e sem prazo definido, seja natural a contínua adesão de novos contribuintes. O fato será objeto de **recomendação** ao final deste parecer.

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

Como atestado no Relatório do Corpo Instrutivo à fl. 5795, tópico 4.2.1.2.2, embora conste da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a projeção de renúncia de receita para os exercícios subsequentes, a sua forma de apresentação não se encontra em consonância com o Anexo de Metas Fiscais, haja vista que não houve demonstração de que as renúncias foram consideradas nas previsões de receita da Lei Orçamentária Anual, nem há evidências de medidas de compensação.

Não obstante tenha havido um aprimoramento do cálculo da estimativa da renúncia de receita, por meio da concepção e adoção do Documento de Utilização de Benefícios Fiscais (DUB-ICMS), a previsão ainda é ofertada com base nas informações constantes da GIA-ICMS. Em outros termos, a inclusão de benefícios fiscais na LDO ainda é realizada com base em mecanismo não concebido para este fim, conquanto tenha sido criada pela SEFAZ ferramenta voltada especificamente à declaração de tais benefícios, conforme processo TCE nº 113.423-3/14 (fl. 6013).

Por conta desses aspectos, identifica-se um relevante descompasso entre a estimativa de renúncia da receita apresentado no referido demonstrativo constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO e a situação fiscal hodierna do Estado. O fato foi objeto da determinação nº 8 sugerida pelo d. Corpo Instrutivo (fl. 6113).

Considerando, no entanto, a importância da fidedignidade de tais informações para o adequado planejamento e equilíbrio fiscal do ERJ, entende o Parquet, apresentando vênias ao Corpo Instrutivo, que o fato deve ser também objeto de **ressalva**, que será proposta in fine.

5 Jogos Olímpicos e Paralímpicos – Rio 2016

De acordo com os dados consolidados na **Tabela 316** do Relatório do Corpo Instrutivo, relativa ao **Plano de Políticas Públicas ERJ – Legado Jogos Rio 2016** e constante de fl. 6061, parte significativa dos compromissos assumidos pelo Governo do ERJ refere-se a obras de infraestrutura na área de Mobilidade Urbana, nomeadamente a execução do Projeto da Linha 4 do Metrô.

Os custos do referido empreendimento a cargo do Estado seriam de R\$ 7.633,40 milhões, mas como indicado na análise do Corpo Instrutivo a partir de consulta ao site da Linha 4 do Metrô, o montante de recursos públicos envolvidos já chega a R\$ 8,5 bilhões.

Ademais, como consta do tópico 5.4.2, o ERJ contratou duas operações de crédito junto ao BNDES, no valor total de R\$ 2,31 bilhões, destinadas especificamente à execução da aludida Linha do Metrô, a fim de atender obrigações assumidas na matriz olímpica de compromissos dos Jogos Rio 2016 (fl. 6061).

O vulto dos gastos do ERJ com a construção da Linha 4 do Metrô, especialmente em um cenário de grave crise econômica e de desequilíbrio fiscal, a assunção de operações crédito expressivas, as dúvidas acerca do aporte total do ERJ na obra, a necessidade de verificação da regularidade, legalidade e economicidade das concessões, bem como a possibilidade de serem obstados prejuízos ao erário por um controle concomitante, haja vista as obras ainda estarem em curso, impelem este Parquet a sugerir, ao fim, **determinação** para realização de auditoria governamental voltada ao exame operacional e de conformidade das obras e da concessão da Linha 4 do Metrô, nomeadamente em relação aos aspectos indicados.

6 Previdência do Estado do Rio de Janeiro

Alguns aspectos relevantes relativos à Previdência do ERJ, que foram objeto das determinações números 35, 36, 37, 38 e 39 do d. Corpo Instrutivo em seu Relatório, devem ser destacados no presente parecer, a fim de que seja ratificada a respectiva sugestão.

a. Quanto às receitas oriundas dos royalties do petróleo, conforme análise empreendida no tópico 7.3.1.1.1.1, há de se registrar que, ao serem repassados os recursos dos royalties e participações especiais ao Rioprevidência (incorporados ao patrimônio da autarquia por força do Decreto Estadual nº 42.011/09, alterado pelo Decreto Estadual nº 43.911/12), a dedução referente ao pagamento do serviço da dívida do ERJ com a União (R\$723,80 milhões) superou o limite de 13% previsto no contrato de refinanciamento (R\$645,20 milhões). Desse modo, o Rioprevidência teve recursos repassados a menor, no exercício de 2015, em valor de cerca de R\$78,60 milhões.

b. Não obstante o Decreto Estadual nº 36.994/05 tenha incorporado ao patrimônio do Rioprevidência os créditos tributários parcelados, de titularidade do ERJ, existentes até a sua publicação, conforme apurado no tópico 7.3.1.1.1.2, não tem havido o repasse da respectiva arrecadação por parte do Tesouro estadual à autarquia.

c. De acordo com análise empreendida pelo d. Corpo Instrutivo, verificou-se que não constam registros de gastos com taxa de administração no Plano Previdenciário, em que pese tenha sido demonstrado no Relatório de Avaliação Atuarial, cálculo do custo anual para administração dos Planos no montante de R\$3.765.082,39. De acordo com a conclusão constante do Relatório técnico, observa-se, assim, que a totalidade do custeio administrativo do Rioprevidência está sendo suportado exclusivamente pelo Plano Financeiro, em desconformidade com o disposto no §2º do artigo 21 da Portaria MPS nº 403/08.

d. Não constam das presentes Contas de Governo, conforme tópico 7.3.2 do Relatório do Corpo Instrutivo, informações acerca dos registros dos Ativos e Passivos da Fundação de Previdência Complementar do ERJ - RJPrev, "a não ser menção superficial sobre o Balanço consolidado do Rioprev, que, por sua vez, não contemplou o registro de Ativos ou mesmo de Passivos da Fundação, contrariando o disposto no §6º do art. 5º da Lei Estadual nº 6.243/12".

e. Consoante tópico 7.3.2 do Relatório técnico, o Corpo Instrutivo sugere sejam "determinados os lançamentos, na unidade gestora 'Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro', tanto das contribuições efetuadas pelos participantes, quanto das contribuições efetivadas pelo ERJ na qualidade de patrocinador, bem como o registro, nessa unidade gestora, dos rendimentos provenientes das aplicações financeiras da Fundação".

7 Conclusões

Em face de todo exposto, opina o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL**, com **Ressalvas**, à aprovação, pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, Senhor Governador Luiz Fernando de Souza, referentes ao período de 1º janeiro a 31 de dezembro do exercício de 2015, com Determinações e Recomendações endereçadas ao referido responsável, para que, por sua vez, determine o cumprimento aos agentes competentes, observadas as seguintes sugestões de encaminhamento:

1 Acolhimento das **Ressalvas números 1 a 7** sugeridas pelo d. Corpo Instrutivo, bem como de suas respectivas **Determinações**.

2 Acolhimento das **Determinações números 8 a 41** sugeridas pelo d. Corpo Instrutivo.

3 Sugestão de acolhimento das seguintes **Ressalvas**:

3.1 Ausência de fidedignidade dos dados referentes à estimativa de renúncia de receita constantes do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias com a situação fiscal hodierna do Estado, com violação do disposto no art. 4º, §2º, V, da Lei Complementar Federal nº 101/00.

3.2 Violação do disposto no art. 167, VII, da Constituição da República, em virtude da existência na Lei Orçamentária Anual de dispositivos que tornam possível a abertura de créditos suplementares ilimitados.

4 Sugestão de acolhimento das seguintes **Determinações**:

4.1 **Determinação** ao Secretário Geral de Controle Externo para que promova **auditoria governamental no INEA**, a fim de apurar, no que concerne aos resultados obtidos quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da aplicação dos recursos públicos, bem como à sua conformidade legal, o aumento substancial no percentual de gastos com pessoal terceirizado.

4.2 **Determinação** ao Secretário Geral de Controle Externo para que **realize auditoria governamental voltada especificamente para avaliar a execução dos contratos de**

gestão no âmbito da saúde, a fim de aferir, na vertente operacional, a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade dos gastos realizados pelas organizações sociais na execução desses contratos, bem como proceder a uma análise de conformidade quanto à legalidade e legitimidade de tais despesas que representam um percentual significativo dos gastos com ASPS.

4.3 Determinação ao Secretário Geral de Controle Externo para realização de **auditoria governamental da sustentabilidade da dívida consolidada do ERJ**, voltada à aferição operacional da economicidade e eficiência de sua gestão, como de conformidade legal e legítima de sua contratação, bem como à realização de estudos e proposição de medidas que possam auxiliar o Governo estadual a evitar a materialização de expectativas negativas quanto à situação financeira do Estado.

4.4 Determinação ao Secretário Geral de Controle Externo para realização de **auditoria governamental para aferir em que nível a ausência de repasse de recursos a FAPERJ está impedindo o início e a execução de projetos no âmbito de atuação da entidade.**

4.5 Determinação ao Secretário Geral de Controle Externo para que **realize auditoria governamental voltada ao exame operacional e de conformidade das obras e da concessão da Linha 4 do Metrô**, especialmente quanto à definição do aporte total do ERJ na obra e, no aspecto operacional, à economicidade, eficiência e efetividade da aplicação desses recursos públicos; quanto à verificação operacional e de conformidade da regularidade, legalidade e economicidade das concessões envolvidas; bem como quanto à prevenção de eventuais danos ao erário.

5 Sugestão de acolhimento das seguintes Recomendações:

5.1 Recomendação a Secretaria de Estado de Fazenda, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e a Secretaria de Estado de Saúde para que realizem, em conjunto, estudos e implementem medidas para reduzir a dependência dos recursos oriundos do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais no que concerne às despesas com ações e serviços públicos de saúde.

5.2 Recomendação a Secretaria de Estado de Fazenda para realizar **estudos de impacto e promover revogações nos benefícios fiscais que impliquem renúncia de receita e que possuam vigência por prazo indeterminado**, a fim de auxiliar na recomposição do equilíbrio fiscal do ERJ, sobretudo considerando que, sendo o benefício de carácter geral e sem prazo definido, seja natural a contínua adesão de novos contribuintes.”

Desde logo, verifica-se que as CONCLUSÕES alcançadas no duto Parecer Ministerial acima transcrito, não discrepam das preocupações deste Relator, pelo que no tocante às medidas ali sugeridas, especialmente, quanto às Auditorias Governamentais suscitadas, farei constar sua incorporação em meu Voto, apenas com a ressalva no que se refere às terceirizações no serviço público, diante do aparente inchaço da máquina pública estatal,



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CONTAS DO GOVERNO

DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - EXERCÍCIO 2015

TCE-RJ

Processo Nº: 102.203-6/16

Rubrica: Fls. 6979

proporei, na parte dispositiva de meu Voto, Auditoria Governamental, no âmbito da Administração Pública Estadual, abrangendo sua Administração Direta e Indireta.

XII. Conclusão e Voto

Diante do exposto e,

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com o artigo 75 da Constituição Federal, combinado com o artigo 122 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, já com a alteração dada pela Emenda Constitucional Federal nº 19/98, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado;

CONSIDERANDO que compete ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, com fulcro no artigo 123 da Constituição Estadual, combinado com o artigo 36 da Lei Complementar Estadual nº 63/90, emitir Parecer Prévio sobre as Contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, sugerindo, em decorrência, as medidas convenientes para a apreciação final pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO que as Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, relativas ao exercício financeiro de 2015, 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, previsto no artigo 145, inciso XIII da Constituição do Estado do Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO toda a legislação pertinente a matéria, em especial, a Lei Complementar Federal nº 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública, direta, autárquica e fundacional, e para as empresas dependentes de recursos do Tesouro Estadual;

CONSIDERANDO que os exames efetuados tiveram por base toda a documentação encaminhada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, Sr. Luiz Fernando de Souza,

incluindo os diversos anexos que acompanham o presente processo, destacando-se as informações contidas nos relatórios da Contadoria Geral do Estado e da Auditoria Geral do Estado;

CONSIDERANDO que, por força da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238, o Supremo Tribunal Federal decidiu, por unanimidade, deferir medida cautelar para suspender a eficácia dos artigos 56 e 57 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecendo que o Parecer Prévio deva somente ser emitido nas Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo, deixando as contas dos Chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público Estadual para serem analisadas e julgadas nos respectivos processos de Prestação de Contas dos Ordenadores de Despesas;

CONSIDERANDO a percuciente análise realizada pelo Corpo Instrutivo desta Corte que, em sua conclusão, opina pela emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, referentes ao exercício de 2015, com Ressalvas, Determinações e Recomendações;

CONSIDERANDO o parecer exarado pelo Ministério Público Especial junto a este Tribunal, representado pelo Procurador Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira que manifesta-se parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo;

CONSIDERANDO o minucioso exame a que procedeu minha Assessoria Técnica que confirmou os fatos apontados pela Instrução e pelo douto Ministério Público Especial;

CONSIDERANDO que o Parecer Prévio deve refletir a análise técnica das contas examinadas, ficando o julgamento das mesmas, após exame empreendido por esta Corte de Contas, a cargo da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO que um Parecer Favorável às Contas do Governo não conduz à aprovação automática de todas as Contas dos Ordenadores de Despesas do respectivo Gestor, incluindo aí as do próprio Chefe do Poder Executivo, quando atua como ordenador que é julgada, exclusivamente e independentemente, pelas Cortes de Contas, ou seja, não

há posterior julgamento político do Poder Legislativo conforme foi amplamente evidenciado nas considerações iniciais do Relatório deste Voto.

CONSIDERANDO que o Estado do Rio de Janeiro efetuou aplicações na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, equivalentes a **25,99%** da Receita de Impostos (arrecadados e transferidos), percentual este superior ao mínimo estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, que é de 25% daquela receita;

CONSIDERANDO que o Estado do Rio de Janeiro cumpriu o mandamento consubstanciado no artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07, tendo em vista que foram aplicados **97,57%** dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB no exercício ora em exame, restando, apenas, 2,43% para empenhamento no exercício seguinte, estando, pois, dentro do limite de 5% considerado para tal fim;

CONSIDERANDO que foi aplicado na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica o equivalente a **90,05%** dos recursos anuais totais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, percentual este superior ao mínimo estabelecido no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07, que é de 60%;

CONSIDERANDO que total da Despesa com Pessoal Consolidado do Estado, no exercício de 2015, representou **43,14%** da Receita Corrente Líquida, sendo **37,62%** pertinentes ao Poder Executivo, percentuais estes inferiores aos gastos máximos estabelecidos no artigo 19, inciso II e artigo 20, inciso II, alínea “c”, ambos da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, respectivamente, 60% e 49%;

CONSIDERANDO que foi gasto em Ações e Serviços Públicos de Saúde o correspondente a **12,31%** dos impostos citados no artigo 77, inciso II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme § 4º do mesmo artigo, que estipula o mínimo a ser aplicado em 12%;

CONSIDERANDO que a Dívida Consolidada Líquida do Estado, em 31.12.2015, totalizou R\$ 101.175.146.334, equivalente a **197,51%** da Receita Corrente Líquida, encontrando-se, pois, dentro do limite estabelecido na Resolução nº 40/01 do Senado Federal e na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal de, no máximo, 200% da Receita Corrente Líquida;

CONSIDERANDO que as garantias e contragarantias concedidas pelo Estado, no montante de R\$ 66.070.744, correspondem a 0,13% da Receita Corrente Líquida, sendo respeitado o limite de 22% da referida Receita, consoante a Resolução nº 43/01 do Senado Federal;

CONSIDERANDO que as Operações de Crédito, no montante de R\$ 2.667.668.713, representaram **5,21%** da Receita Corrente Líquida, encontrando-se, portanto, dentro do limite de 16% da mencionada Receita, conforme estabelece o artigo 7º, inciso I da Resolução nº 43/01 do Senado Federal;

CONSIDERANDO que as receitas oriundas de Operações de Crédito não ultrapassaram as Despesas de Capital liquidadas no exercício, uma vez que foram equivalentes a 49,49% destas últimas, atendendo à regra estabelecida no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, conhecida como “regra de ouro” que fixa tal limite em 100%;

CONSIDERANDO que o Poder Executivo atendeu ao limite mínimo estabelecido no artigo 263 da Constituição Estadual, relativos ao Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM, em face do valor mínimo a ser aplicado foi consolidado em R\$326.300.889, enquanto que o montante efetivamente aplicado alcançou R\$ 327.478.133;

CONSIDERANDO que houve atendimento ao disposto no artigo 332 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, alterado pela Emenda Constitucional Estadual nº 32/03, uma vez que foram aplicados na Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ, recursos na ordem de R\$414.923.233, correspondentes a 2 % (dois por cento) da Receita Tributária, portanto, em percentual equivalente ao mínimo estabelecido na legislação vigente;

CONSIDERANDO que o Poder Executivo destinou recursos financeiros ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – FECP, no montante de R\$3.039.597.281, e atendeu ao disposto na Lei Estadual nº 4.056/02;

CONSIDERANDO que, em que pese a atuação do Sistema de Controle Interno do Estado, **53,03%** do total das desconformidades observadas e objeto de Determinações proferidas por este Tribunal nas Contas do Governo de 2014, não foram sanadas, nem sequer parcialmente, ao término do exercício de 2015, pelos Órgãos/entidades a que foram endereçadas, fazendo-se oportuno que as Determinações e Recomendações proferidas após análise das presentes Contas do Governo, relativas do exercício de 2015, sejam oficializadas, em sua totalidade, ao responsável primaz por zelar pelos seus cumprimentos integrais – o Chefe do Poder Executivo Estadual;

CONSIDERANDO que as falhas, impropriedades ou omissões verificadas na presente Prestação de Contas encontram-se devidamente apontadas ao longo do Relatório, para as quais são propostas Ressalvas, Determinações e Recomendações;

CONSIDERANDO, finalmente, a necessidade de realização de Auditorias, pelos fatos que evidencio a seguir:

- a necessidade de se avaliar o planejamento e as ações adotadas pela Secretaria de Estado de Saúde com vistas à contratação de entidades privadas para a gestão de unidades de Saúde da Rede Estadual, bem como verificar a execução e fiscalização dos Contratos de Gestão celebrados com as Organizações Sociais de Saúde - OS;
- a existência de discrepâncias entre os índices oficiais da Secretaria de Estado de Educação e as matérias veiculadas na imprensa, notadamente, no que se refere às inúmeras reivindicações do corpo docente e discente, quanto às condições da estrutura física das escolas, bem como da carência de professores nas unidades escolares, com impacto direto na qualidade do ensino oferecido à população;

- a necessidade de se avaliar o desempenho das Unidades de Polícia Pacificadora - UPP, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade;
- a existência de imprecisões, em relação aos projetos de infraestrutura relativos aos jogos Olímpicos e Paraolímpicos, a cargo do Governo do Estado do Rio de Janeiro;
- a necessidade de se aferir em que nível a ausência de repasses de recursos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - FAPERJ está impedido o início e a execução de projetos no âmbito da atuação da entidade;
- a necessidade de se verificar a sustentabilidade da Dívida Ativa Consolidada do ERJ, no âmbito da Secretaria de Estado de Fazenda, voltada à aferição operacional da economicidade e eficiência de sua gestão, como de conformidade legal e legítima, de sua contratação, bem como à realização de estudos e proposição de medidas que possam auxiliar o Governo estadual a evitar a materialização de expectativas tão negativas;
- a necessidade de averiguação se as exclusões utilizadas para o cálculo da Renúncia Efetiva, informada pela Secretaria de Estado de Fazenda, guarda consonância com o entendimento da Secretaria da Receita Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- a necessidade de averiguação em toda a Administração Pública Estadual, abrangendo sua administração direta e indireta, a fim de apurar, no que concerne aos resultados obtidos quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, da aplicação dos recursos públicos, bem como a sua conformidade legal, o aumento substancial no percentual de gastos com pessoal terceirizado.

Diante do exposto e examinado, posiciono-me parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo e de acordo com o Ministério Público Especial junto a este Tribunal,

VOTO

I – Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Luiz Fernando de Souza, referentes ao exercício de 2015, com as seguintes **Ressalvas, Determinações e Recomendações**:

RESSALVAS COM DETERMINAÇÕES**IV.2. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL****RESSALVA I:**

Apresentação de dados referentes à estimativa de renúncia da receita, no demonstrativo de estimativa e compensação da renúncia de receita, do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 - Lei Estadual nº 6.861/14 -, sem guardar fidedignidade com a atual situação fiscal do Estado, contrariando o disposto no artigo 4º, §2º, inciso V, da Lei Complementar Federal nº 101/00.

DETERMINAÇÃO Nº 1:**À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.**

Fazer constar, no respectivo Anexo de Metas Fiscais, demonstrativo dos benefícios fiscais em vigor, no exercício de referência e nos dois seguintes, por tributo, modalidade, e setor beneficiário, bem como as medidas a serem tomadas a fim de compensar a renúncia de receita - caso não tenha sido considerada na previsão de receita -, conforme dispõe o item 02.07.00 do Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria de Tesouro Nacional, e na forma do Demonstrativo nº 7 do mencionado Manual, a seguir reproduzido, em atendimento ao disposto no artigo 4º, §2º, inciso V, da Lei Complementar Federal nº 101/00.

AMF - Demonstrativo 7 (LRF, art. 4º, § 2º, inciso V)						R\$ 1,00
TRIBUTOS	MODALIDADE	SETORES/ PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIO	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			<Ano de Referência>	<Ano+1>	<Ano+2>	
TOTAL						-

RESSALVA II:

Apresentação do Anexo de Metas Fiscais e no Anexo de Riscos Fiscais, integrantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei Estadual nº 6.861/14, com inobservância dos padrões estabelecidos no Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição, dificultando injustificadamente a análise dos referidos Anexos.

DETERMINAÇÃO Nº 2:**À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.**

Quando da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2017 e seguintes, utilizar o padrão estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional no Manual de Demonstrativos Fiscais, para elaboração dos demonstrativos que compõem o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais, de forma a atender aos dispositivos do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal., de forma que o mencionado documento cumpra o seu objetivo precípua de gerar informações para a tomada de decisão, com vistas a uma correta Gestão Fiscal.

RESSALVA III:

Abertura de Créditos Adicionais por excesso de arrecadação na Fonte de Recursos 10 (Unidades Gestoras 123400 e 154300), em montante superior ao excesso apurado no final do exercício.

DETERMINAÇÃO Nº 3:

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 e, conseqüentemente, a sua utilização, pelos Órgãos e entidades envolvidos, sem o devido suporte financeiro, visando a não comprometer a execução e o equilíbrio orçamentários.

RESSALVA IV:

Registro, como dedução da Receita Corrente, dos valores decorrentes do pagamento do Contrato de Cessão de Créditos de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural, em desacordo com as hipóteses previstas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

DETERMINAÇÃO Nº 4:**À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA.**

Registre, doravante, os pagamentos de contratos de cessão de direitos futuros como despesa orçamentária, com o objetivo de manter a uniformidade de critérios de registro e, dessa forma, melhorar a transparência dos atos de gestão, em conformidade com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T 16.5).

RESSALVA V:

Utilização de operações financeiras para antecipar fluxo futuro de caixa, comprometendo parcela da arrecadação de exercício futuros, ou obtenção de ingressos financeiros por meio da assunção de compromissos futuros de despesa, como já observado, inclusive, no exame das Contas de Governo de 2014. Ressaltando que a maior parte dessas operações relaciona-se com os Ativos do RIOPREVIDÊNCIA prejudicando a sua liquidez, pois elas substituem os aportes de recursos financeiros para o pagamento dos benefícios previstos.

DETERMINAÇÃO Nº 5:**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 ERJ 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.

RESSALVA VI:

Ausência de registro dos valores devidos aos Municípios e ao FUNDEB, relativos às receitas arrecadadas através das compensações autorizadas por lei, em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, prejudicando os devidos repasses.

DETERMINAÇÃO Nº 6:**À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.**

Quanto aos valores das compensações autorizadas por lei:

- a) Computar o valor das compensações e transações efetuadas nos termos dos artigos 170 e 171 do Código Tributário Nacional - CTN, especialmente os autorizados pela Lei Estadual nº 5.647/10 e pela Lei Estadual nº 6.136/11, na base de cálculo dos repasses constitucionais e legais, bem como no repasse ao FUNDEB;
- b) Providenciar o pagamento dos valores devidos aos Municípios e das parcelas correspondentes ao FUNDEB, referentes às compensações efetuadas com fundamento na Lei Estadual nº 5.647/10 e na Lei Estadual nº 6.136/11, que não foram partilhados com os Municípios, nos termos do art. 158, incisos III e IV da Constituição Federal, adotando as seguintes medidas:
 - b.1) promover o repasse das parcelas devidas, aos Municípios e ao FUNDEB, sobre as compensações de Dívida Ativa ocorridas em 2015 até o fim da atual gestão, aplicando índice de correção das parcelas mensais;
 - b.2) estabelecer cronograma de repasses dos valores devidos, relativos aos exercícios anteriores (calculados tanto para os Municípios quanto para o FUNDEB), evidenciando o índice de correção das parcelas mensais;
 - b.3) fazer constar, do projeto da Lei Orçamentária a vigor em 2017, a previsão das receitas e as despesas referentes às compensações com Dívida Ativa;
 - b.4) efetuar registros, em contas de controle de receitas e despesas, discriminando a origem dos valores compensados que compuseram a receita bruta, de forma que seja possível

identificar com clareza, na Contabilidade do Estado, o valor total das compensações que fizeram parte da base de cálculo dos repasses e limites constitucionais;

b.5) 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; e

b.6) registrar o pagamento dos valores atrasados em conta de controle, de forma a permitir seu acompanhamento.

IV.4. GESTÃO PATRIMONIAL

RESSALVA VII:

Demonstrativos contábeis consolidados com falhas que comprometeram a mensuração, avaliação e evidenciação dos elementos que integram o patrimônio público, em desacordo com o artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

DETERMINAÇÃO Nº 7:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA.

Adotar medidas para que os valores evidenciados nos Balanços e Demonstrações Contábeis reflitam com fidedignidade a real situação do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com o artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64, regularizando as seguintes falhas:

a) promover o expurgo dos valores de operações intraorçamentárias, do Balanço Patrimonial consolidado ao final do exercício, por possuírem uma contrapartida em outra entidade do Estado, evitando duplicidades;

b) manter atualizado o estoque da Dívida Ativa, objetivando aplicar, na apuração do ajuste para perdas dos Créditos Inscritos em Dívida Ativa, 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, bem como manter fidedignos os registros contábeis da Dívida Ativa e de suas Provisões para Perda;

c) atualizar os registros contábeis relativos aos direitos a receber das outorgas de concessões do Metro–Opportrans, decorrentes da assinatura do Termo Aditivo com o Metro-Rio, utilizando como documento hábil para registro o próprio Termo Aditivo pactuado entre o Estado do Rio de Janeiro e o Concessionário;

d) 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; e

e) considerar, no reconhecimento, mensuração e evidenciação de Provisões e Passivos contingentes, os valores previstos no Anexo de Riscos Fiscais, apresentado na Lei de Diretrizes Orçamentárias, tendo em vista que tais valores são passíveis de interferir no equilíbrio das contas públicas.

IV.5. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DO PODER EXECUTIVO

RESSALVA VIII:

Desequilíbrio financeiro do Poder Executivo, com inobservância ao disposto no §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

DETERMINAÇÃO Nº 8:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL.

Adote providências para que as metas de resultado de Receitas e Despesas do Poder Executivo para os exercícios de 2016 a 2018 sejam planejadas de modo tal que remetam ao restabelecimento do equilíbrio financeiro preconizado no §1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Cabe alertar que, persistindo a situação de desequilíbrio financeiro, tal fato poderá repercutir na análise do cumprimento do art. 42 e do §1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que diz respeito ao necessário equilíbrio financeiro quando do término do mandato.

RESSALVA IX:

Utilização de Receitas Extraordinárias, decorrentes do saque de depósitos judiciais, no valor de R\$6.770,89 milhões, no cálculo da Receita Corrente Líquida – RCL, elevando o indicador para patamares não sustentáveis no longo prazo, que poderá alavancar as despesas, comprometendo o equilíbrio fiscal no longo prazo.

DETERMINAÇÃO Nº 9:**À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA.**

Elaborar Plano de Ação, com vistas à divulgação de demonstrativo da Receita Corrente Líquida – RCL - expurgando os efeitos de Receitas Extraordinárias, evidenciando o valor dos limites de endividamento e de pessoal com base nos valores da RCL ajustada. O demonstrativo poderá ser publicado quadrimestralmente, por meio de Nota Técnica, contendo tabelas nos moldes dos Anexos VI (Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal) e VI-C (Demonstrativo Consolidado Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal), encaminhando a esta Corte de Contas as medidas a serem adotadas, bem como o prazo para sua consecução.

V.3. DESPESAS COM PESSOAL**RESSALVA X:**

Não contabilização, em "Outras Despesas de Pessoal", das despesas com pessoal das Organizações Sociais de Saúde contratadas pelo Fundo Estadual da Saúde, referentes à substituição de servidores e empregados públicos, em descumprimento do disposto no §3º do art. 31 da Lei Estadual nº 6.043/11.

DETERMINAÇÃO Nº 10:**À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE.**

Regularizar a apuração das Despesas com Pessoal, conforme disposto no §3º do art. 31 da Lei Estadual nº 6.043/11, adotando as seguintes medidas:

a) proceder à segregação contábil entre as Despesas com Pessoal das Organizações Sociais contratadas pelo Fundo Estadual de Saúde e as demais despesas realizadas com fulcro nos Contratos de Gestão firmados; e

b) computar, no Anexo 1 dos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo dos períodos subsequentes ao 1º quadrimestre de 2016, tais despesas para o cálculo do limite da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, nos termos do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal e em cumprimento ao disposto no §3º do art. 31 da Lei Estadual nº 6.043/11.

V.5. RESULTADO PRIMÁRIO

RESSALVA XI:

Não cumprimento das Metas de Resultado Primário e Nominal, em desacordo com o disposto no §1º do art. 1º c/c art. 9º, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

DETERMINAÇÃO Nº 11:

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, em cumprimento ao §1º do art. 1º e c/c art. 9º, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

VI.3. FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ERJ - FAPERJ

RESSALVA XII:

Existência de valores referentes a exercícios anteriores não repassados à FAPERJ, em descumprimento ao disposto no art. 332 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

DETERMINAÇÃO Nº 12:**À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS FILHO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAPERJ.**

Adotar as medidas a seguir listadas, para o efetivo repasse dos valores devidos à FAPERJ, relativos a exercícios anteriores:

- a) 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 7.9.9.9.22.01. Tais repasses independem do percentual mínimo a ser aplicado, em cumprimento ao disposto no artigo 332 da Constituição estadual; e
- b) manter evidenciados na Contabilidade os "Créditos a Receber" registrados na Conta contábil 7.9.9.9.22.01, até que o estado disponibilize os respectivos recursos, em cumprimento ao disposto no art. 332 da Constituição Estadual e no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

V.4. SAÚDE**RESSALVA XIII:**

Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde realizadas sem intermediação do Fundo Estadual de Saúde, em desacordo com o parágrafo único do art. 2º c/c arts. 14 e 16, todos da Lei Complementar Federal nº 141/12.

DETERMINAÇÃO Nº 13:**À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.**

Constituir, desde a Lei Orçamentária, 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, alertando que, a partir da análise dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e das Contas de Governo do exercício de 2017, a metodologia de avaliação do cumprimento do limite mínimo constitucional para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde incorporará a exclusão, no cômputo para o limite, de quaisquer despesas financiadas com recursos não

movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 2º c/c arts. 14 e 16, todos da Lei Complementar Federal nº 141/12.

V.6. FUNDO ESTADUAL DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO URBANO – FECAM

RESSALVA XIV:

Dedução de 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.

DETERMINAÇÃO Nº 14:

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.

RESSALVA XV:

Manutenção, na Lei Estadual nº 6.955/15 – Lei Orçamentária, a exemplo do ocorrido nas leis orçamentárias de exercícios pretéritos, de dispositivos que tornam ilimitados os montantes dos Créditos Suplementares passíveis de abertura, contrariando o disposto no artigo 167, inciso VII, da Constituição Federal.

DETERMINAÇÃO Nº 15:

À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.

Suprimir, quando da elaboração dos próximos Projetos de Lei Orçamentária, inclusive para o exercício de 2017, quaisquer dispositivos que permitam a abertura ilimitada de Créditos Suplementares, em obediência ao inciso VII do artigo 167 da Constituição Federal.

DETERMINAÇÕES SEM RESSALVAS**DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 16**

Ausência de evidenciação, em Notas Explicativas, dos reflexos nos resultados orçamentários, de mudança de critério no registro das repartições legais e constitucionais de receitas com os municípios, que passaram a ser registradas como deduções da receita orçamentária, diferentemente dos exercícios anteriores, quando eram classificadas como despesas e não prevista na Lei Orçamentária Anual no exercício de 2015, em desconformidade com o que determina o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T 16.6).

DETERMINAÇÃO Nº 16:**À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA.**

Evidencie as mudanças de critério ocorridas no exercício e os seus reflexos nas demonstrações, em Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, conforme determina o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e as Normas Brasileira de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T 16.6).

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 17

Ausência de especificação suficiente, na Contabilidade do Estado do Rio de Janeiro, das despesas suportadas por repasses de arrecadação das taxas de trânsito cobradas pelo DETRAN a outros Órgãos Estaduais, via Convênio.

Ausência de encaminhamento das prestações de contas dos Convênios para o DETRAN pelos Órgãos Conveniados, impedindo a verificação do atendimento dos artigos 77 a 80 do Código Tributário Nacional - CTN

DETERMINAÇÃO Nº 17:**À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – DETRAN/RJ**

Quanto aos repasses das taxas arrecadadas pelo DETRAN a outros Órgãos estaduais, adotar as seguintes medidas:

- a) A suspensão de repasses das taxas arrecadadas pelo DETRAN aos Órgãos que estejam inadimplentes com as prestações de contas dos convênios que permitem a transferências desses recursos, até a regularização dos mesmos;
- b) Comprovar que as despesas financiadas com o repasse de taxas provenientes do DETRAN, por meio de convênio, referem-se 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 Código Tributário Nacional.

IV.3. GESTÃO FINANCEIRA**DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 18**

Ausência do relatório analítico e/ou dos controles atualizados da movimentação das Contas "A" e "B", o que inviabiliza o acompanhamento de forma a identificar se houve novos Aditivos ao Contrato de Abertura de Contas, Nomeação de Agente Fiduciário e Outros Pactos, firmado em 10.06.97, permitindo saques e as respectivas recomposições; e da evolução dos valores do principal e dos encargos ocorridos a cada exercício.

DETERMINAÇÃO Nº 18:**À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA.**

Encaminhar relatório analítico, de modo a informar a existência de novos saques nas Contas "A" e "B", as recomposições e encargos decorrentes dos mesmos, assim como o detalhamento do principal e encargos decorrentes dos Termos Aditivos 10, 12 e 13 do Contrato de Abertura de Contas firmado em 10.06.97, discriminado entre principal e encargos.

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 19

Não regularização do repasse de Consignações relativas a exercícios anteriores, no montante de R\$28.993,14, na Conta Contábil "2.1.8.8.1.01.04 – IASERJ – Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio Janeiro", sendo R\$27.406,87 relativos ao CEPERJ, e R\$1.586,27 à Fundação Santa Cabrini.

Pela não regularização 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 2015, um saldo de R\$207.341.035, visualizado através da Conta "1.1.2.3.2.02.00 – Repasses Previdenciários – RPPS".

DETERMINAÇÃO Nº19:**À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA.**

Adotar medidas para que os Órgãos e entidades:

- a) que possuam saldo na conta contábil "2.1.8.8.1.01.04 – IASERJ – Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio Janeiro", regularizem os valores retidos, concernentes a exercícios anteriores; e
- b) 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.

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 20

Permanece a existência de saldo na conta 2.1.8.8.1.01.05 – "RPPS – Servidores Ativos da UG 254100 - Fundação Santa Cabrini", no montante de R\$34.468, referente a consignações de exercícios pretéritos, não repassadas ao RIOPREVIDÊNCIA.

DETERMINAÇÃO Nº 20:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À FUNDAÇÃO SANTA CABRINI.

Regularizar o valor de R\$34.468,75, registrado na conta "2.1.8.8.1.01.05 – Restos a Pagar Processados – Servidores Ativos", devido ao RIOPREVIDÊNCIA e referente a consignações não repassadas, relativas a exercícios pretéritos.

V.4. ENDIVIDAMENTO PÚBLICO E CONCESSÃO DE GARANTIAS

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 21

Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida – DCL - e Apuração do Limite

Não apresentação do valor relativo à Dívida Consolidada Líquida do regime previdenciário (anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal), apresentou um decréscimo de R\$119.392,57 milhões, decorrente da reavaliação do Passivo Atuarial, no valor de R\$142.595,26 milhões no Demonstrativo da Dívida Consolidada, em desacordo com orientação do Manual de Demonstrativos Fiscais.

DETERMINAÇÃO Nº 21:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.

Registrar, no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Regime Previdenciário - Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal - o deficit total de R\$180.882.068.276,31, referente à cobertura de insuficiência financeira do Estado, estimada na avaliação atuarial 2016, ano-base 2015, do RIOPREVIDÊNCIA, conforme orientação constante do Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional.

V.5. RESULTADO PRIMÁRIO E NOMINAL

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 22

Ausência de previsão de valor para os passivos reconhecidos, apesar de constarem dos Demonstrativos de Resultados Nominais há vários exercícios. Se este 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. Tal fato está em desacordo com as orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional.

DETERMINAÇÃO Nº 22:**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 Secretaria do Tesouro Nacional.

V.6. DISPONIBILIDADE DE CAIXA E RESTOS A PAGAR**DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 23**

Inversão de saldo da conta "7.2.1.1.1.01.01 – Caixa/Bancos Conta Movimento" nas fontes de recurso 01 – "Ordinários não provenientes de impostos" e 07 – "Demais transfer. da União prov. Impostos", apresentado saldo credor, sendo que a mesma deveria ter saldo devedor e registrar a disponibilidade financeira correspondente ao saldo registrado em Caixa e em Bancos Conta Movimento.

DETERMINAÇÃO Nº 23:**À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA.**

Promover corretamente os lançamentos na conta de controle "7.2.1.1.1.01.01 – Caixa/Bancos Conta Movimento", que deve apresentar saldo devedor, visando à demonstração fidedigna do saldo das disponibilidades de caixa bruta, não sendo permitida a inversão de saldo e, conseqüentemente, a existência de valores negativos em quaisquer fontes de recursos.

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 24

Divergência entre os valores informados nos Relatórios Semestrais de Restos a Pagar Negociados nº 15/2015 e nº 16/2016 (Volume 07), e o movimento devedor líquido no exercício da conta contábil "8.9.9.2.2.02.05 – Restos a Pagar Decreto nº 40.874/2007".

DETERMINAÇÃO Nº 24:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA.

Promover a conciliação da conta contábil "8.9.9.2.2.02.05 – Restos a Pagar Decreto nº 40.874/07" com os valores constantes dos Relatórios Semestrais de Restos a Pagar Negociados, encaminhando, na documentação componente das próximas Contas de Governo, os relatórios analíticos semestrais do Programa de Parcelamentos/Pagamentos de Restos a Pagar Processados Negociados - Decretos Estaduais nº 40.874/07 e nº 41.377/08 -, bem como as justificativas para possíveis distorções entre os saldos contábeis e os valores constantes do relatório.

V.7. ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DE RECURSOS

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 25

Existência de imóveis não reavaliados, incluindo imóveis do RIOPREVIDÊNCIA. Entretanto, a Portaria STN nº 548/15 fixa prazo até o exercício de 2019 para a implementação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais relativos à reavaliação e redução ao valor recuperável dos bens imóveis (exceto bens do patrimônio cultural e de infraestrutura). Sendo assim, é necessário o encaminhamento de elementos que permitam o acompanhamento das reavaliações dos imóveis por esta Corte de Contas.

DETERMINAÇÃO Nº 25:

À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO E À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA.

Encaminhar, na documentação componente das próximas Contas de Governo, relatório contendo:

- a) O número de imóveis avaliados no exercício de 2016, destacando os imóveis do RIOPREVIDÊNCIA;

- b) O cronograma de ação contendo o número de imóveis a serem avaliados nos exercícios de 2017 e 2018, destacando os imóveis do RIOPREVIDÊNCIA; e
- c) O demonstrativo analítico dos bens imóveis do Estado, por unidade gestora, devidamente ajustado.

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 26

Baixo índice de execução do produto “2526 – Imóvel avaliado” e a não implantação do Sistema de Patrimônio Imobiliário - SISPAT 2.0, comprometendo sobremaneira o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015. A este respeito, foi informado, no Relatório da Auditoria Geral do ERJ (Volume 01), que a implantação do SISPAT 2.0 não se efetivou, tendo sua execução sido afetada pela reestruturação administrativa da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e do setor responsável pela gestão do patrimônio estadual.

DETERMINAÇÃO Nº 26:

À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO E À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA.

Encaminhar relatório detalhado sobre o estágio de implantação do Sistema de Patrimônio Imobiliário - SISPAT 2.0, bem como as ações a serem implementadas para o efetivo funcionamento do Sistema até o final do exercício de 2017, conforme estabelecido no Plano Plurianual 2016-2019.

VI.1 - EDUCAÇÃO

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 27

Cômputo de despesas incompatíveis com o conceito de MDE, regulamentado pelos arts. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96, para efeito de apuração do limite mínimo constitucional de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE.

DETERMINAÇÃO Nº 27:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO.

Não computar, para efeito de apuração do limite legal mínimo constitucional de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, despesas incompatíveis com o conceito de MDE regulamentado pelos arts. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96, especialmente despesas com: auxílio funeral; pagamento de pensões; multas e juros por recolhimento em atraso de FGTS ou quaisquer tributos; multas por infrações de trânsito; e outros benefícios de assistência social, como aqueles pagos a crianças e adolescentes em conflito com a lei, realizados pelo Departamento Geral de Ações Sócio-Educativas - DEGASE.

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 28

Ausência de comprovação do repasse ao FUNDEB dos totais das cotas-parte do ERJ e dos Municípios, calculados com base nas Receitas de Impostos e Transferências referentes aos exercícios de 2011 (parte Municipal), 2012, 2013 e 2014 (partes Estadual e Municipal), tampouco foram apresentados cronogramas de repasse ou resultados dos trabalhos de levantamento dos valores devidos referentes aos exercícios de 2011 a 2014, evidenciando descumprimento do art. 31 da Lei Federal nº 11.464/07.

DETERMINAÇÃO Nº 28:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO.

Adotar as medidas a seguir listadas, para efetivar o repasse dos valores devidos ao FUNDEB, relativos à exercícios anteriores, dando cumprimento ao art. 31 da Lei Federal nº 11.464/07:

a) proceder à análise das divergências verificadas entre os valores devidos ao FUNDEB e não transferidos àquele Fundo nos exercícios de 2011 (parte municipal), 2012, 2013 e 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; e

b) proceder ao registro contábil (orçamentário e patrimonial) e transferência dos valores não repassados ao FUNDEB nos exercícios de 2011 (parte municipal), 2012, 2013 e 2014, referentes às cotas-partes do Estado do Rio de Janeiro e dos seus Municípios.

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 29

Ausência de identificação das parcelas repassadas para os Municípios e as partes cabíveis ao Município, em desacordo com o disposto no art. 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

DETERMINAÇÃO Nº 29:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO.

Criar contas de controle, de forma que a movimentação das parcelas do FUNDEB, oriundas da arrecadação das cotas-partes de impostos municipais, fique registrada de forma segregada na Contabilidade do Estado, de acordo com o disposto no art. 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 30

Existência de saldo remanescente a ser transferido ao FUNDEB no valor de R\$15.614.403, apurado nas Contas de Governo de 2014, evidenciando descumprimento do art. 21 da Lei Federal nº 11.464/07.

DETERMINAÇÃO Nº 30:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO.

Efetuar a recomposição do saldo financeiro da conta FUNDEB, no montante de R\$15.614.403, depositando este valor na conta específica do Fundo, com recursos oriundos de outras fontes, de modo a restabelecer o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal nº 11.494/07, em especial de seu art. 21.

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 31

Não consta, no 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 e de estudantes (inclusive dos indicados pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas), o que contraria o disposto no art. 24, §1º c/c o art. 27, parágrafo único, da Lei Federal nº 11.494/07.

DETERMINAÇÃO Nº 31:**À SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E AO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB.**

Diligenciar, junto aos representantes da Administração no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, com vistas a que seja promovida alteração no Regimento Interno do Conselho para que, quando da apreciação da prestação de contas anual do Fundo, o *quorum* mínimo para deliberação e aprovação seja equivalente a 2/3 dos seus membros ou suplentes, objetivando um controle social efetivo, em atendimento disposto no art. 24, §1º c/c o art. 27, parágrafo único, da Lei Federal nº 11.494/07.

VI.3. FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ERJ - FAPERJ**DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 32**

Deficiência dos mecanismos de controle para permitir a correta destinação das receitas da FAPERJ. Para alcançar tal objetivo, a metodologia de cálculo do cumprimento do limite constitucional será ajustada para a execução orçamentária do próximo exercício (Contas de Governo de 2017).

DETERMINAÇÃO Nº 32:**À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS FILHO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAPERJ.**

Considerar, a partir do próximo exercício, os montantes relativos aos cancelamentos de Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores como abatimento das despesas liquidadas na FAPERJ para fins de apuração do limite constitucional previsto no art. 332 da

Constituição do Estado do Rio de Janeiro e de cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

VI.4. SAÚDE

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 33

Cômputo de despesas incompatíveis com o conceito de ASPS regulamentado pela Lei Complementar Federal nº 141/12, para efeito de apuração do limite mínimo constitucional de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS.

DETERMINAÇÃO Nº 33:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE.

Não computar, para efeito de apuração do limite mínimo constitucional de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS, despesas incompatíveis com o conceito de ASPS regulamentado pela Lei Complementar Federal nº 141/12, especialmente despesas com: ações de apoio administrativo e manutenção de equipamentos para unidades do Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro - IASERJ, ainda que efetuadas por outras unidades orçamentárias; pensões especiais; benefícios específicos aos agentes públicos lotados no Instituto Vital Brazil; multas por recolhimento em atraso de FGTS; e multas por recolhimento em atraso de ISS retido de prestadores de serviços.

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 34

Intempestividade na apreciação da Programação Anual do Plano de Saúde e do Relatório Anual de Gestão, pelo Conselho Estadual de Saúde, em descumprimento aos §§1º e 2º do artigo 36 da Lei Complementar Federal nº 141/12.

DETERMINAÇÃO Nº 34:

À SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE E AO CONSELHO ESTADUAL DE SAÚDE

Encaminhar, na documentação componente das Contas de Governo, a partir do exercício de 2016, relatório das ações do Conselho Estadual de Saúde, contendo, no mínimo:

a) cópia integral das atas de reuniões e das Deliberações do Colegiado ocorridas no exercício;

b) documentação que explique, de maneira circunstanciada, os fatos que motivaram eventuais intempestividades na apreciação de todas as Programações Anuais do Plano de Saúde e todos os Relatórios Anuais de Gestão pendentes de aprovação, quando da produção do Relatório a ser encaminhado a este TCE-RJ.

VI.5. FUNDO DE COMBATE A POBREZA E AS DESIGUALDADES SOCIAIS - FECP

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 35

Utilização, pela Contadoria Geral do Estado, da despesa empenhada para efeito do cálculo do limite da despesa de pessoal do FECP, quando o adequado seria a despesa liquidada. Em que pese tal fato não ter repercutido na análise do exercício de 2015, deve-se registrar que esse não é o procedimento que deve ser utilizado.

DETERMINAÇÃO Nº 35:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA.

Por ocasião da apuração das despesas aplicadas no FECP nas Contas de Governo do próximo exercício, considerar, para efeito do cálculo do limite da despesa de pessoal, o montante das despesas liquidadas, em vez das empenhadas.

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 36

Execução de parte de despesas que estão a cargo do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHIS por outras unidades, acarretando a impossibilidade de identificação da execução das despesas, por meio das ferramentas SIG e SIAFEM, dificultando a verificação do cumprimento do §3º, art.3º da Lei Estadual nº 4.056/02.

DETERMINAÇÃO Nº 36:**À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO E À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA.**

Quando dos próximos exercícios, executar todos os gastos do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHIS - na unidade orçamentária própria do Fundo, possibilitando, assim, a verificação do cumprimento do artigo 3º, §3º da Lei Estadual nº 4.056/02.

VI.6. FUNDO ESTADUAL DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO URBANO - FECAM**DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 37**

Utilização de despesa empenhada na descrição da análise da vinculação constitucional relativa ao FECAM. No exercício de 2015, tal indicação não produziu qualquer influência nos cálculos pertinentes, visto que os valores da despesa empenhada e da liquidada foram idênticos. Entretanto, a metodologia de apuração efetuada por esta Corte de Contas considera a despesa liquidada para análise da referida vinculação constitucional.

DETERMINAÇÃO nº 37:**À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO E 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 dos próximos exercícios, 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.

VII. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS**DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 38**

Apresentação da “memória de cálculo para os Ativos do RIOPREVIDÊNCIA”, que não demonstra todas as informações necessárias à análise completa do mesmo.

DETERMINAÇÃO Nº 38:**À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E AO FUNDO ÚNICO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - RIOPREVIDÊNCIA.**

Encaminhar a esta Corte, juntamente com a documentação constituinte das próximas Contas de Governo, nota técnica adicional, evidenciando a memória de cálculo e comprovação de todos os lançamentos que tenham gerado deduções no valor de royalties e participações especiais repassadas ao RIOPREVIDÊNCIA no exercício da prestação de contas, complementarmente à nota técnica sobre o Ativo da autarquia, que vem sendo encaminhada anualmente a este Tribunal.

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 39

Dedução referente ao Pagamento do Serviço da Dívida do ERJ com a União (R\$723,80 milhões) ultrapassando o limite de 13% previsto no Contrato de Refinanciamento (R\$645,20 milhões), acarretando no recebimento menor do RIOPREVIDÊNCIA, no exercício de 2015, no montante de cerca de R\$78,60 milhões.

DETERMINAÇÃO Nº 39:**À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA.**

Promova a transferência de recursos do Tesouro estadual ao RIOPREVIDÊNCIA, no valor de R\$78.601.247, referente à utilização de royalties e participações especiais para pagamento da Dívida em montante superior ao autorizado pelo Decreto Estadual nº 43.911/12, bem como observe, nos próximos exercícios, o devido repasse dos recursos dos royalties e participações especiais à autarquia, com especial atenção ao limite da dedução referente ao Pagamento do Serviço da Dívida do Estado do Rio de Janeiro com a União, previsto no Contrato de Refinanciamento da Dívida.

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 40

Ausência do repasse do Tesouro Estadual ao RIOPREVIDÊNCIA, embora o Decreto Estadual nº 36.994/05 tenha incorporado ao patrimônio da Autarquia, os créditos tributários parcelados, de titularidade do ERJ, existentes até a data daquele Decreto

DETERMINAÇÃO Nº 40:**À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA.**

Promova a transferências de recursos do Tesouro estadual ao RIOPREVIDÊNCIA, referentes à receita decorrente de créditos tributários parcelados, de titularidade do Estado, conforme prevê o Decreto Estadual nº 36.994/05.

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 41

O significativo aumento do déficit atuarial, que passou de R\$36,4 bilhões em 2012 para R\$180,8 bilhões em 2015, demonstra que o fato de o Governo do Estado do Rio de Janeiro ter realizado a escolha pela Segregação de Massa, instituída pela LE nº 6.338, de 06/11/2012, em detrimento da opção pelo Plano de Amortização, que vem sendo determinado pelo Plenário desta Corte desde a análise das Contas de Governo relativas ao exercício de 2008, não foi eficaz para o equacionamento do déficit atuarial do Plano Financeiro do Regime Próprio de Previdência Social do Rio de Janeiro.

DETERMINAÇÃO Nº 41:**AO RIOPREVIDÊNCIA e À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA**

Providenciar e encaminhar a esta Corte Plano de Amortização para o déficit atuarial existente, nos termos da Portaria MPS nº 403/08, visando ao equacionamento do Passivo Atuarial a descoberto do RIOPREVIDÊNCIA apontado no Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial referente a 2015, contendo o cronograma físico-financeiro com as respectivas metas mensuráveis no tempo, e abordando todos os cenários julgados relevantes.

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 42

Não constam registros de gastos com taxa de administração no Plano Previdenciário. Contudo, foi demonstrado no Relatório de Avaliação Atuarial, cálculo do custo anual para administração dos Planos no montante de R\$ 3.765.082,39. Demonstra-se, portanto, que a totalidade do custeio administrativo do RIOPREVIDÊNCIA está sendo suportada

exclusivamente pelo Plano Financeiro, em desconformidade com o disposto no §2º do artigo 21 da Portaria MPS nº 403/08.

DETERMINAÇÃO Nº 42:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA, AO FUNDO ÚNICO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – RIOPREVIDÊNCIA E À FUNDAÇÃO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – RJPREV

Realize o rateio dos gastos com a manutenção do custeio administrativo entre os Planos Financeiro e Previdenciário, apropriando seus custos a cada um dos regimes, separadamente, conforme do §2º, artigo 21, da Portaria MPS nº 403/08.

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 43

Não houve informação acerca dos registros dos Ativos e Passivos da Fundação de Previdência Complementar do ERJ - RJPREV, a não ser menção superficial sobre o Balanço consolidado do RIOPREVIDÊNCIA, que, por sua vez, não contemplou o registro de Ativos ou mesmo de Passivos da Fundação, contrariando o disposto no §6º do art. 5º da Lei Estadual nº 6.243/12.

DETERMINAÇÃO Nº 43:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À FUNDAÇÃO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – RJPREV.

a) Encaminhe 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 do art. 5º da Lei Estadual nº 6.243/12.

b) Efetue os lançamentos na unidade gestora “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 unidade gestora, dos rendimentos provenientes das aplicações financeiras da Fundação.

IX.1. SAÚDE**DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 44**

Ausência de Sistema Informatizado para Prestação de Contas dos Contratos de Gestão.

DETERMINAÇÃO Nº 44:**À SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE**

Desenvolva Sistema Informatizado para Prestação de Contas dos Contratos de Gestão, com vistas a possibilitar o adequado Controle Interno, bem, como o Controle Externo exercido por esta Corte de Contas.

IX.2. EDUCAÇÃO**DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 45**

Em consulta ao *site* da Secretaria de Estado de Educação, verifica-se que, na seção específica de divulgação dos resultados do IDERJ, os dados mais recentes apresentados referem-se ao exercício de 2013, sem qualquer menção aos resultados de 2014 e 2015. Ademais, inexistente análise macro da evolução do ERJ com relação ao cumprimento das metas estipuladas. Nota-se, também, a ausência de divulgação das metas estaduais, contrariando o que estabelece o art.1º, §4º, do Decreto Estadual nº 42.793/11.

DETERMINAÇÃO Nº 45:**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.

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 46

Ausência do Plano Estadual de Educação, apesar de transcorrido um ano da publicação da Lei Federal nº 13.005/14, em 25 de junho de 2015, prazo estipulado para a sua elaboração

ou adequação. O Estado do Rio de Janeiro é hoje o único Estado do país que não possui sequer o projeto de lei elaborado.

DETERMINAÇÃO Nº 46:**À SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO**

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.

Envidar esforços na criação de ações multidisciplinares para a absorção e retenção de jovens na rede de ensino, articulando uma política pública educacional que integre as áreas da Saúde, Assistência Social, Trabalho, Transporte, que objetive o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho como preconiza o art. 205 da Constituição Federal/88.

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE – RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 47

Plano Nacional de Educação - De acordo com o novo Plano Nacional da Educação, instituído pela Lei Federal nº 13.005/14, o Estado deverá destinar parcela de participação no resultado ou compensação financeira para exploração de petróleo e de gás natural à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, para assegurar o cumprimento da meta constitucional. Para tal, deveria ter elaborado ou adequado seu próprio Plano de Educação até o dia 25.06.15 – prazo estabelecido de um ano após a publicação da referida lei – e formulado as estratégias elencadas no art. 8º daquele dispositivo legal, entre outras medidas constantes do Plano.

DETERMINAÇÃO Nº 47:**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), elaborando ou adequando o Plano Estadual de Educação.

RECOMENDAÇÕES

IX.2. EDUCAÇÃO

OBSERVAÇÃO Nº I:

O Indicador Geral de Estado do Imóvel – IGE é um dos índices criados pela SEEDUC, em 2011, para avaliação de cumprimento de Plano de Metas, que visa bonificar os profissionais de educação, de acordo com as metas atingidas. Frise-se que a meta de 100% das escolas com parâmetro “bom”, idealizada em 2011 quando o índice foi criado, não foi atingida.

RECOMENDAÇÃO Nº 1:

Envidar esforços com vistas ao atingimento da meta de 100% das escolas estaduais como parâmetro “bom”, de acordo com o Plano de Metas idealizado pela Secretaria de Estado de Educação, em consonância com o Indicador Geral de Estado do Imóvel – IGE.

IX.3. SEGURANÇA PÚBLICA

OBSERVAÇÃO Nº II:

As experiências bem sucedidas das seguintes parcerias: Secretaria de Governo e o Sistema Fecomércio-RJ, para reforçar a segurança no Aterro do Flamengo, Lagoa Rodrigo de Freitas e Meier; privatização de presídio, pelo Governo do Estado de Minas Gerais.

RECOMENDAÇÃO Nº 2:

À SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA.

Avalie a possibilidade de programar Parcerias, em todo o Estado, com a iniciativa privada de forma a melhorar os serviços prestados na manutenção da ordem, a exemplo da Parceria firmada entre a Secretaria de Governo e o Sistema Fecomércio RJ, que, inspirado na Operação Lapa Presente, buscou reforçar a segurança no Aterro do Flamengo, Lagoa Rodrigo de Freitas e Meier, bem como apresentar um projeto piloto de privatização de presídio, nos moldes da experiência do Estado de Minas Gerais.

X.II. ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES

OBSERVAÇÃO Nº III:

Foram utilizados recursos provenientes de superávit financeiro, identificados no Balanço Patrimonial do exercício anterior ao de referência, para abertura de créditos adicionais, no valor total de R\$2.657.925.867, sem o detalhamento da execução orçamentária destes valores, em confronto com o que recomenda o Manual de Demonstrativos Fiscais.

RECOMENDAÇÃO Nº 3:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA.

Registrar em contas de controle a execução de despesas orçamentárias com fonte de recursos provenientes de superávit do exercício anterior, incluídas no Orçamento por meio de Créditos Adicionais, conforme recomendação do Manual de Demonstrativos Fiscais.

X.II. ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES

OBSERVAÇÃO Nº IV:

Verificou-se que, apesar de o Relatório do Passivo Ambiental encaminhado, referente ao exercício de 2015, conter um maior número de informações qualitativas e análises comparativas, em relação ao encaminhado no exercício anterior, mantém-se a necessidade de que expresse não só os gastos relacionados aos danos ambientais, mas, também, informações acerca das atividades de gerenciamento ambiental executadas.

RECOMENDAÇÃO Nº 4:

À SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE.

Elaborar 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, e, ainda, que tal relatório seja disponibilizado a acesso público no portal eletrônico da Secretaria de Estado do Ambiente.

II – Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro para que tome ciência de que **53,03%** do total das desconformidades observadas e objeto de Determinações proferidas por este Tribunal nas Contas do Governo do exercício de 2014, não foram sanadas, nem sequer parcialmente, ao término do exercício de 2015, pelos Órgãos/entidades a que foram endereçadas e tendo em vista as Determinações contidas na presente Contas do Governo de 2015, adote medidas necessárias junto aos Órgãos/entidades para o seu fiel cumprimento, de modo a prevenir, nas próximas Prestações de Contas, a ocorrência de Ressalvas semelhantes, bem como, determine a realização de estudos com vistas a avaliar a pertinência da continuidade de todos os benefícios e incentivos fiscais concedidos a qualquer título, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, revisando, caso entenda adequado, a manutenção das referidas renúncias de receitas, encaminhando o resultado, em seguida, a esta Corte;

III – Pela realização de AUDITORIA GOVERNAMENTAL, sob a forma de **INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA**, com fulcro no § 1º, alínea “c” c/c o § 2º, item III, letra a, do artigo 49 do Regimento Interno desta Corte de Contas, para que, através de Auditoria a ser realizada *in loco*, nos órgãos abaixo indicados, a ser concluída no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, desta decisão Plenária, sejam esclarecidas as situações a seguir elencadas:

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE

1. Qual o sistema de supervisão, fiscalização e avaliação dos Contratos de Gestão utilizado para avaliar o atingimento das metas previstas em cada Contrato, incluindo avaliação da qualidade dos serviços prestados e verificação dos resultados alcançados;
2. Qual o resultado encontrado, em cada Unidade Hospitalar ou UPA, no que se refere ao atingimento das metas previstas, qualidade dos serviços e resultados alcançados;
3. Quais os custos detalhados dos serviços prestados, de forma que seja possível identificar, com precisão, onde foram alocados os valores repassados em decorrência de cada Contrato de Gestão;

4. De que forma ocorre a participação dos Conselhos de Saúde em cada Unidade Hospitalar ou UPA gerenciada;
5. Quais os custos da execução dos Contratos de Gestão;
6. Se os custos dos serviços estão adequados, inclusive quanto ao aspecto da economicidade e se estão compatíveis com os ganhos de eficiência esperados da OS;
7. Verificar se os indicadores previstos nos Contratos de Gestão possuem os atributos necessários para garantir a efetividade da avaliação dos resultados alcançados, notadamente os indicadores de saúde do Pacto pela Saúde, abrangendo as dimensões necessárias à visão ampla acerca do desempenho da organização social, destacando oportunidades de melhoria;
8. Verificar a disponibilidade de dados e sistemas de informações, abordando sua confiabilidade e abrangência;
9. Analisar todos os processos de pagamentos, cujos empenhos foram realizados no último bimestre, com vistas à atestar a sua regularidade, tanto do ponto de vista da execução contratual, como da economicidade dos valores realizados;
10. Verificar os procedimentos de aquisição e distribuição de medicamentos realizados pela Secretária de Estado de Saúde, considerando a responsabilidade das OS na gestão das farmácias das unidades de saúde sob suas responsabilidades.
11. Verificar os processos de escolha das Organizações Sociais para a celebração dos Contratos de Gestão, atentando para a observância de critérios objetivos previamente estabelecidos e qualificação técnica das entidades contratadas.
12. Verificar a correta execução do Termo de Cooperação de Natureza Convenial n.º 001/2015, celebrado entre o Estado e o Município do Rio de Janeiro, dando ciência ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro – TCM/RJ dos resultados das apurações realizadas.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO

1. Mapear as unidades educacionais da rede estadual de ensino do Estado do Rio de Janeiro, de todos os segmentos (Ensino Fundamental Regular, Ensino Médio Regular, Integrado, Técnico, Curso Normal, Educação de Jovens e Adultos – EJA, Ensino Fundamental e Ensino Médio), verificando os seguintes aspectos:
 - 1.1. Número de alunos matriculados, e de eventuais vagas ociosas;
 - 1.2. Número de professores alocados na unidade, por disciplina, informando a situação funcional de cada profissional (matricula ativa, em gozo de licença, funcionário cedido, em efetiva regência, etc.);
 - 1.3. Planejamento para eventuais programas de manutenção e reforma da unidade escolar, em conformidade com o Indicador Geral do Estado do Imóvel – IGE;
 - 1.4. A existência de climatização na unidade;
 - 1.5. A existência de instalações especiais, como laboratório de informática, biblioteca, quadra poliesportiva coberta e/ou descoberta, informando se há efetiva disponibilização de uso aos alunos;
 - 1.6. Adequação às normas fixadas pelo MEC, no que se refere ao cumprimento do calendário escolar e à oferta das disciplinas que compõem o currículo básico;
 - 1.7. Aquisição de material didático, identificando eventuais desperdícios;
 - 1.8. Avaliação da merenda escolar oferecida aos alunos, verificando a forma como são adquiridos os insumos para a sua elaboração, identificando eventuais desperdícios.

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTE

1. Em relação às obras de construção da Linha 4 do Metro apurar:
 - 1.1 Exatidão da metodologia utilizada pelo Estado para proceder o reequilíbrio econômico-financeiro da contratação inicial, bem como da economicidade dos custos e preços praticados até o presente momento;

1.2 Exaço da assunço de despesas a partir da celebraço de aditivos contratuais, ante a descaracterizaço do objeto licitado ocorrida a partir da realizaço de alteraçoes substanciais no projeto básico inicialmente idealizado;

1.3 Possível violaço ao dever de licitar;

1.4 Possível superaço ao limite imposto pelo §1º do art. 65 da Lei 8.666/93.

SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE

1. Em relaço aos Projetos de Despoluiço da Baía de Guanabara e das adjacências da Barra da Tijuca, bem como da Recuperaço Ambiental do Complexo Lagunar da Baixada de Jacarepaguá, verificar:

1.1 Execuço e efetividade dos serviços contratados;

1.2 Observância da economicidade dos custos e preços praticados até o presente momento.

FUNDAÇO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAPERJ.

Aferir em que nível a ausência de repasses de recursos está impedido o início e a execuço de projetos no âmbito da atuação da entidade.

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA - SEFAZ

Auditoria Governamental da sustentabilidade da Dívida Consolidada do ERJ, voltada à aferiço operacional da economicidade e eficiência de sua gestão, como de conformidade legal e legítima, de sua contrataço, bem como à realizaço de estudos e proposiço de medidas que possam auxiliar o Governo estadual a evitar a materializaço de expectativas tão negativas, e, ainda, proceda o levantamento pormenorizado dos procedimentos realizados de antecipaço de receita de royalties, incluindo a apuraço individualizada de todos os custos operacionais, administrativos e outros envolvidos, além de um minucioso exame no que concerne aos resultados obtidos, sob os aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dessas operaçoes.

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA - SEFAZ

Auditoria Governamental para que seja esclarecida se as exclusões utilizadas para o cálculo da Renúncia Efetiva informada pela Secretaria de Estado de Fazenda guarda consonância com o entendimento da Secretaria da Receita Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

IV – Pela realização de **AUDITORIA GOVERNAMENTAL EXTRAORDINÁRIA**, com fulcro no § 1º, alínea “c” c/c o § 2º, **item II**, do artigo 49 do Regimento Interno desta Corte de Contas, para que, através de Auditoria a ser realizada nos órgãos abaixo indicados, a ser concluída no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, desta decisão Plenária, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, observando-se, ainda, que sejam pautadas pelas seguintes questões objeto de investigação, a saber:

SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA

Avaliar o desempenho das Unidades de Polícia Pacificadora – UPP quanto:

1- verificar quais as dificuldades enfrentadas pela esfera policial na consecução de suas atividades, em especial em relação à adequação de sua estrutura física e humana, inclusive equipamentos e materiais, quantitativo de pessoal alocado, necessários ao atingimento de seus objetivos, nos termos do Decreto nº 45.186/2015, que regulamenta o Programa de Polícia Pacificadora no Estado do Rio de Janeiro;

2- verificar quais seriam as oportunidades de aperfeiçoamento no que se refere às atividades da prevenção da violência;

3- verificar se as UPP's estão preparadas para orientar e acolher as populações sob a sua área de influencia, identificando a necessidade de aprimorar a formação e capacitação dos profissionais de segurança envolvidos de acordo com a filosofia de uma polícia cidadã de proximidade;

4- verificar os custos médios necessários à implantação de uma Unidade de Polícia Pacificadora, a fim de se identificar a relação custo/benefícios do Programa;

5- verificar a qualidade dos indicadores de desempenho já identificados, destacando oportunidades de melhoria;

6- verificar a disponibilidade de dados e sistemas de informações, abordando sua confiabilidade e abrangência;

7- verificar os relatórios gerenciais existentes e as avaliações anteriormente efetuadas;

8- verificar se as UPP estabeleceram com a sociedade civil a cooperação necessária na construção compartilhada da segurança pública local.

V – Pela realização de **AUDITORIA GOVERNAMENTAL EXTRAORDINÁRIA**, com fulcro no § 1º, alínea “c” c/c o § 2º, **item II**, do artigo 49 do Regimento Interno desta Corte de Contas, para que, através de auditoria a ser realizada no âmbito de toda a Administração Pública Estadual, abrangendo sua administração direta e indireta, a fim de apurar, no que concerne aos resultados obtidos quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, da aplicação dos recursos públicos, bem como a sua conformidade legal, o aumento substancial no percentual de gastos com pessoal terceirizado.

GC-1, de maio de 2016.

JOSÉ GOMES GRACIOSA
Conselheiro-Relator

XIII. Agradecimentos

Na qualidade de Relator das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado Luiz Fernando de Souza, relativas ao exercício de 2016, entendo cumprida a honrosa missão constitucional atribuída a este Tribunal de Contas e que me foi delegada, registrando meu reconhecimento e agradecimentos ao Presidente desta Casa, o Excelentíssimo Senhor Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Júnior, pelo apoio, disponibilizando ao meu Gabinete e a minha Assessoria Técnica os meios necessários para a realização, em tempo hábil, de exaustivo trabalho agora concretizado.

Igualmente, quero consignar um agradecimento muito especial aos servidores da minha Assessoria Técnica que, com todo empenho, eficiência e zelo profissional, participaram da elaboração do Relatório, Voto e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Quero destacar, ainda, a colaboração dos servidores da Secretaria-Geral de Controle Externo que, com a reconhecida capacidade, qualidade técnica e eficiência, atuaram diretamente neste trabalho e produziram a consubstanciada análise destas Contas.

Desse modo, solicito ao Excelentíssimo Senhor Presidente deste Tribunal as providências necessárias no sentido de que seja consignado, nos assentamentos funcionais dos servidores indicados na relação que apresento, em anexo, o merecido elogio e indispensável reconhecimento, com meus agradecimentos, considerando que participaram, com brilhantismo, da elaboração do Relatório e do Projeto de Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, referentes ao exercício de 2015.

COORDENAÇÃO GERAL:

- Horácio de Almeida Amaral Mat. 02/3218

COORDENAÇÃO TÉCNICA:

- Marcio Jandre Ferreira Mat. 02/3515
- Paulo Cesar Fulgencio Mat.: 02/3225

ASSESSORIA DO RELATOR:

- Afranio dos Santos Evangelhista Junior Mat. 02/4372
- Alexandre Tenorio Rocha Mat. 02/3839
- Ana Claudia Chaves da Silva Mat. 02/2684
- Ana Maria Brites Barbosa Barifouse Mat. 02/4376
- Arnao Mendes de Hollanda Filho Mat. 02/2061
- Bernardo Guimarães Loyola Mat. 02/3312
- Lucia Bonfatti Gomes Mat. 02/3258
- Lucia Carminda S. M. Soares Mat. 02/4212
- Luciano Moreira Santini Mat. 02/3307
- Mauro Caetano Rodrigues Mat. 02/3101
- Mauro Henrique da Silva Mat. 02/3221
- Milton Peixoto Pereira Mat. 02/3222
- Otacilio Soares de Araujo Neto Mat. 02/4336
- Patricia Moraes Mat. 02/2814
- Roberta Abreu da Cruz Zimmermann Mat. 02/4080
- Roberta Montello Amaral Mat. 02/11125

SERVIDORES DA SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO – SGE:**Secretário- Geral de Controle Externo:**

- Carlos Roberto de Freitas Leal Mat. 02/3507

Coordenação Geral:

- Joana Granja Sant'ana - Mat. 02/3507 – Subsecretária-Adjunta da SSR
- Wallace Rodrigues Pimentel – Mat. 02/4306 – Coordenador Geral da CGE

Equipe Técnica:

- Julio Cesar dos Santos Martins – Coordenador Geral da CGM - Mat. 02/3536
- Jorge Eduardo Salgado Salles – Coordenador Geral da CCR - Mat. 02/3691
- Luis Claudio Costa Vasconcelos – Assessor– Mat 02/3768
- Marina Guimarães Heiss – Assessora– Mat. 02/3530
- Toneypson da Silva Abreu – Assessor– Mat. 02/3675
- Ari de Paiva Fortes – Assistente– Mat. 02/4274
- Leonardo Lima de Menezes – Assistente– Mat. 02/4371
- Nei Ferreira da Silva – Assistente– Mat. 02/4314
- Paulo Cesar Machado Junior –Assistente– Mat. 02/3672
- Robson de Oliveira Aguiar – Assistente- Mat. 02/2781
- Henrique Diniz de Oliveira – Analista/Área de Controle Externo– Mat. 02/4427
- Jefferson da Silva Pereira - Analista/Área de Controle Externo– Mat. 02/4415
- Renata Odete de Azevedo Souza – Analista/ Área de Administração em Saúde– Mat. 02/4240

SERVIDORES DA SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO

- Marcelo Alves Martins Pinheiro – Secretário Geral de Administração – Mat. 02/4185
- Levy Pinto de Castro Filho – Assessor – Mat. 02/4138

XIV. Parecer Prévio

O **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, com fulcro no artigo 123, inciso I da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, combinado com o artigo 36 da Lei Complementar Estadual nº 63/90, e

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com o artigo 75 da Constituição Federal, combinado com o artigo 122 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, já com a alteração dada pela Emenda Constitucional Federal nº 19/98, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado;

CONSIDERANDO que compete ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, com fulcro no artigo 123 da Constituição Estadual, combinado com o artigo 36 da Lei Complementar Estadual nº 63/90, emitir Parecer Prévio sobre as Contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, sugerindo, em decorrência, as medidas convenientes para a apreciação final pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO que as Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, relativas ao exercício financeiro de 2015, 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, previsto no artigo 145, inciso XIII da Constituição do Estado do Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO toda a legislação pertinente a matéria, em especial, a Lei Complementar Federal nº 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública, direta, autárquica e fundacional, e para as empresas dependentes de recursos do Tesouro Estadual;

CONSIDERANDO que os exames efetuados tiveram por base toda a documentação encaminhada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, Sr. Luiz Fernando de Souza, incluindo os diversos anexos que acompanham o presente processo, destacando-se as informações contidas nos relatórios da Contadoria Geral do Estado e da Auditoria Geral do Estado;

CONSIDERANDO que, por força da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238, o Supremo Tribunal Federal decidiu, por unanimidade, deferir medida cautelar para suspender a eficácia dos artigos 56 e 57 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecendo que o Parecer Prévio deva somente ser emitido nas Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo, deixando as contas dos Chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público Estadual para serem analisadas e julgadas nos respectivos processos de Prestação de Contas dos Ordenadores de Despesas;

CONSIDERANDO a percuciente análise realizada pelo Corpo Instrutivo desta Corte que, em sua conclusão, opina pela emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, referentes ao exercício de 2015, com Ressalvas, Determinações e Recomendações;

CONSIDERANDO o parecer exarado pelo Ministério Público Especial junto a este Tribunal, representado pelo Procurador Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira que manifesta-se parcialmente com o Corpo Instrutivo;

CONSIDERANDO o minucioso exame a que procedeu minha Assessoria Técnica que confirmou os fatos apontados pela Instrução e pelo duto Ministério Público Especial;

CONSIDERANDO que o Parecer Prévio deve refletir a análise técnica das contas examinadas, ficando o julgamento das mesmas, após exame empreendido por esta Corte de Contas, a cargo da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO que um Parecer Favorável às Contas do Governo não conduz à aprovação automática de todas as Contas dos Ordenadores de Despesas do respectivo Gestor, incluindo aí as do próprio Chefe do Poder Executivo, quando atua como ordenador que é julgada, exclusivamente e independentemente, pelas Cortes de Contas, ou seja, não

há posterior julgamento político do Poder Legislativo conforme foi amplamente evidenciado nas considerações iniciais do Relatório deste Voto.

CONSIDERANDO que o Estado do Rio de Janeiro efetuou aplicações na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, equivalentes a **25,99%** da receita de impostos (arrecadados e transferidos), percentual este superior ao mínimo estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, que é de 25% daquela receita;

CONSIDERANDO que o Estado do Rio de Janeiro cumpriu o mandamento consubstanciado no artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07, tendo em vista que foram aplicados **97,57%** dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB no exercício ora em exame, restando, apenas, 2,43% para empenhamento no exercício seguinte, estando, pois, dentro do limite de 5% considerado para tal fim;

CONSIDERANDO que foi aplicado na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica o equivalente a **90,05%** dos recursos anuais totais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, percentual este superior ao mínimo estabelecido no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07, que é de 60%;

CONSIDERANDO que total da Despesa com Pessoal Consolidado do Estado, no exercício de 2015, representou **43,14%** da Receita Corrente Líquida, sendo **37,62%** pertinentes ao Poder Executivo, percentuais estes inferiores aos gastos máximos estabelecidos no artigo 19, inciso II e artigo 20, inciso II, alínea “c”, ambos da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, respectivamente, 60% e 49%;

CONSIDERANDO que foi gasto em Ações e Serviços Públicos de Saúde o correspondente a **12,31%** dos impostos citados no artigo 77, inciso II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme § 4º do mesmo artigo, que estipula o mínimo a ser aplicado em 12%;

CONSIDERANDO que a Dívida Consolidada Líquida do Estado, em 31.12.2015, totalizou R\$101.175.146.334, equivalente a **197,51%** da Receita Corrente Líquida, encontrando-se, pois, dentro do limite estabelecido na Resolução nº 40/01 do Senado

Federal e na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal de, no máximo, 200% da Receita Corrente Líquida;

CONSIDERANDO que as garantias e contragarantias concedidas pelo Estado, no montante de R\$ 66.070.744, correspondem a 0,13% da Receita Corrente Líquida, sendo respeitado o limite de 22% da referida Receita, consoante a Resolução nº 43/01 do Senado Federal;

CONSIDERANDO que as Operações de Crédito, no montante de R\$ 2.667.668.713, representaram **5,21%** da Receita Corrente Líquida, encontrando-se, portanto, dentro do limite de 16% da mencionada Receita, conforme estabelece o artigo 7º, inciso I da Resolução nº 43/01 do Senado Federal;

CONSIDERANDO que as receitas oriundas de Operações de Crédito não ultrapassaram as Despesas de Capital liquidadas no exercício, uma vez que foram equivalentes a 49,49% destas últimas, atendendo à regra estabelecida no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, conhecida como “regra de ouro” que fixa tal limite em 100%;

CONSIDERANDO que o Poder Executivo atendeu ao limite mínimo estabelecido no artigo 263 da Constituição Estadual, relativos ao Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM, em face do valor mínimo a ser aplicado foi consolidado em R\$326.300.889, enquanto que o montante efetivamente aplicado alcançou R\$ 327.478.133;

CONSIDERANDO que houve atendimento ao disposto no artigo 332 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, alterado pela Emenda Constitucional Estadual nº 32/03, uma vez que foram aplicados na Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ, recursos na ordem de R\$414.923.233, correspondentes a 2 % (dois por cento) da Receita Tributária, portanto, em percentual equivalente ao mínimo estabelecido na legislação vigente;

CONSIDERANDO que o Poder Executivo destinou recursos financeiros ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – FECF, no montante de R\$3.039.597.281, e atendeu ao disposto na Lei Estadual nº 4.056/02;

CONSIDERANDO que, em que pese a atuação do Sistema de Controle Interno do Estado, **53,03%** do total das desconformidades observadas e objeto de Determinações proferidas por este Tribunal nas Contas do Governo de 2014, não foram sanadas, nem sequer parcialmente, ao término do exercício de 2015, pelos Órgãos/entidades a que foram endereçadas, fazendo-se oportuno que as Determinações e Recomendações proferidas após análise das presentes Contas do Governo, relativas do exercício de 2015, sejam oficializadas, em sua totalidade, ao responsável primaz por zelar pelos seus cumprimentos integrais – o Chefe do Poder Executivo Estadual;

CONSIDERANDO que as falhas, impropriedades ou omissões verificadas na presente Prestação de Contas encontram-se devidamente apontadas ao longo do Relatório, para as quais são propostas Ressalvas, Determinações e Recomendações,

CONSIDERANDO, finalmente, o Voto do Conselheiro Relator,

RESOLVE

Emitir **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Luiz Fernando de Souza, referentes ao exercício de 2015, com as **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES** consubstanciadas no Voto do Relator.

Plenário, de maio de 2016.

CONSELHEIRO JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR
PRESIDENTE

CONSELHEIRO JOSÉ GOMES GRACIOSA
RELATOR

CONSELHEIRO MARCO ANTÔNIO BARBOSA DE ALENCAR

CONSELHEIRO JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO

CONSELHEIRO ALOYSIO NEVES GUEDES

CONSELHEIRO DOMINGOS INÁCIO BRAZÃO

CONSELHEIRA MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN

PROCURADOR SERGIO PAULO DE ABREU MARTINS TEIXEIRA
**REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL JUNTO AO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**