

A wide-angle photograph of the Rio de Janeiro landscape at sunset. The sky is a mix of orange, yellow, and light blue. The silhouettes of the mountains, including Sugarloaf Mountain (Pão de Açúcar) and Corcovado Mountain, are prominent against the bright sky. The water of the bay is visible in the foreground, reflecting the light. A large, dark blue diagonal shape is on the left side of the image.

Contas de Governo

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2017

Governador
LUIZ FERNANDO DE SOUZA

Relator
**Conselheiro Substituto
MARCELO VERDINI MAIA**



Contas de Governo

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2017

Governador
LUIZ FERNANDO DE SOUZA

Relator
Conselheiro Substituto
MARCELO VERDINI MAIA

MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL
Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira

1 - CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	11
1.1 - DO DEVER DE PRESTAR CONTAS.....	11
1.2 – DOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS	16
1.3 – DO EXAME SUMÁRIO DO PROCESSO	16
1.4 - DA CRONOLOGIA DOS AUTOS	16
2 – RESUMO	27
2.1 – PANORAMA ECONÔMICO (TÓPICO 3)	27
2.2 – REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ERJ (TÓPICO 4).....	28
2.3 – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL (TÓPICO 5).....	29
2.4 – ASPECTOS RELACIONADOS À RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL (TÓPICO 6)	32
2.5 - AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (TÓPICO 7)	35
2.6 - MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (TÓPICO 8)	36
2.7 - DEMAIS VINCULAÇÕES E LIMITES LEGAIS (TÓPICO 9).....	38
2.8 - SEGURANÇA PÚBLICA (TÓPICO 10).....	39
2.9 – PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TÓPICO 11).....	39
2.10 - BENEFÍCIOS FISCAIS (TÓPICO 12).....	41
2.11 - AUDITORIAS RELEVANTES REALIZADAS PELO TCE-RJ (TÓPICO 13).....	42
3 – PANORAMA ECONÔMICO	45
3.1 - EXPECTATIVAS E PROJEÇÕES DA ECONOMIA	45
3.2 - RESULTADO DO PIB DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2017	47
3.3 – INFLAÇÃO E A TAXA BÁSICA DE JUROS	49
3.4 – EMPREGO E RENDA	50
3.5 - O DESEMPENHO DA ECONOMIA FLUMINENSE EM 2017	52
3.6 - A CRISE FISCAL DOS ESTADOS.....	55
3.7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
4 - REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	59
4.1 – ASPECTOS INTRODUTÓRIOS.....	59
4.1.1 - DO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA AO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL.....	59
4.2 – O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL	61
4.2.1 - CONDIÇÕES BÁSICAS PARA HABILITAÇÃO AO RRF	62
4.2.2 - PLANO DE RECUPERAÇÃO FISCAL	63
4.2.3 - VERIFICAÇÃO DO ATINGIMENTO DO EQUILÍBRIO FISCAL POR PARTE DO ENTE	64
4.2.4 - VEDAÇÕES DURANTE O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL	65
4.2.5 - PRERROGATIVAS DO ESTADO EM REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL.....	66
4.2.6 - FINANCIAMENTOS AUTORIZADOS DURANTE O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL.....	67
4.2.7 - SUPERVISÃO DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL.....	68
4.2.8 - ENCERRAMENTO E EXTINÇÃO DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL	69
4.3 - O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	70
4.3.1 - PLANO DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	70
4.3.2 - CONJUNTO DE MEDIDAS OBRIGATÓRIAS DE AJUSTE DO PLANO	72
4.3.3 - DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DO ESTADO	73
4.3.4 - DA HABILITAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO PARA ADERIR AO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL	73
4.3.5 - PRAZO DE VIGÊNCIA DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO	75
4.3.6 - DETALHAMENTO DAS MEDIDAS DE AJUSTE.....	76
4.3.7 - SUPERVISÃO DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO	80
4.3.8 - ATOS EDITADOS PELO CONSELHO DE SUPERVISÃO DO RRF ESTADUAL.....	82
4.3.9 - ACOMPANHAMENTO DO CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS E AVALIAÇÃO DE RISCOS E PASSIVOS CONTINGENTES PELO CSRRF	84
4.3.10 - VERIFICAÇÃO, POR PARTE DO CSRRF, DO RESPEITO ÀS VEDAÇÕES DURANTE O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL	85
4.3.11 - OUTROS ASPECTOS DO PLANO QUE FORAM OBJETO DE VERIFICAÇÃO PELO CONSELHO DE SUPERVISÃO	86
4.4 - AÇÕES DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO TCE-RJ RELATIVAS AO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO	88
5 – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL	92

5.1 - SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E CONTÁBIL DO RIO DE JANEIRO – SIAFE-RIO	93
5.2 – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	96
5.2.1 - INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E CONTROLE GOVERNAMENTAL.....	96
5.2.1.1 - PLANO PLURIANUAL – PPA	97
5.2.1.2 – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO	97
5.2.1.3 – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA	98
5.2.1.3.1 - RECEITA PREVISTA.....	100
5.2.1.3.2 - DESPESA FIXADA	102
5.2.1.3.3 - AUTORIZAÇÕES PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS	104
5.2.1.3.3.1 - ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS (ART. 167, V, CF/88)	105
5.2.1.3.3.2 - ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR SUPERAVIT FINANCEIRO APURADO EM BALANÇO PATRIMONIAL DO EXERCÍCIO ANTERIOR.....	107
5.2.2.1.2 - RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	135
5.2.2.1.3 - RECEITA PATRIMONIAL	136
5.2.2.1.3.1 - RECEITAS DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS – R&PE	137
5.2.2.1.3.2 – CESSÃO DE DIREITOS.....	139
5.2.2.1.3.3 – DEMAIS RECEITAS PATRIMONIAIS.....	140
5.2.2.1.4 - TRANSFERÊNCIAS CORRENTES.....	141
5.2.2.1.5 - OUTRAS RECEITAS CORRENTES.....	142
5.2.2.1.5.1 - REGISTRO E REPASSE DAS RECEITAS DE MULTAS E JUROS DE MORA.....	143
5.2.2.1.5.2 - REGISTRO E REPASSE DAS COMPENSAÇÕES DE DÍVIDA ATIVA COM PRECATÓRIOS	148
5.2.2.1.5.3 - REGISTRO E REPASSE DAS COMPENSAÇÕES DE DÍVIDAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO COM CRÉDITOS DE ICMS.....	149
5.2.2.1.6 - DEMAIS ORIGENS DE RECEITAS CORRENTES.....	150
5.2.2.1.7 - RECEITAS DE CAPITAL.....	150
5.2.2.2 – EXECUÇÃO DA DESPESA	152
5.2.2.3 - DEMONSTRAÇÃO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO.....	164
5.2.2.3.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO DA RECEITA	164
5.2.2.3.2 - RESULTADO DA EXECUÇÃO DA DESPESA	165
5.2.2.3.3 - RESULTADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	167
5.2.2.3.4 - TRAJETÓRIA DOS RESULTADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	168
5.3 - GESTÃO FINANCEIRA.....	170
5.3.1 - BALANÇO FINANCEIRO CONSOLIDADO	170
5.3.1.1 - CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	173
5.3.1.1.1 - CONTA ÚNICA DO TESOURO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – CUTE/RJ	174
5.3.1.1.2 - CONTAS “A” E “B”	178
5.3.1.1.3 - ARRESTOS	183
5.3.1.2 - DÍVIDA FLUTUANTE.....	184
5.3.1.2.1 - DEPÓSITOS.....	186
5.3.2 - DEMONSTRAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA - DFC	187
5.4 - GESTÃO PATRIMONIAL.....	190
5.4.1 - BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO	190
5.4.1.1 - OPERAÇÕES INTRAORÇAMENTÁRIAS	193
5.4.1.2 - DOS DIREITOS A RECEBER DAS CONCESSÕES	194
5.4.2 - CONTROLE DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO	195
5.4.2.1 - AVALIAÇÃO E/OU REAVALIAÇÃO DOS BENS IMÓVEIS	195
5.4.2.2 - PROVISÕES A CURTO E LONGO PRAZO	197
5.4.2.3 - RESULTADO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO	198
5.4.2.4 - QUADRO DAS CONTAS DE COMPENSAÇÃO	201
5.4.3 - DEMONSTRAÇÃO DA VARIAÇÃO PATRIMONIAL CONSOLIDADA	201
5.4.4 - ASPECTOS DA GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA.....	202
5.4.4.1 - ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA	203
5.4.4.2 - ACRÉSCIMOS AO ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA SEGUNDO A PGE.....	205
5.4.4.3 - DEDUÇÕES NO ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA SEGUNDO A PGE.....	207
5.4.4.4 - RECEITA ARRECADADA DA DÍVIDA ATIVA X ESTOQUE	209
5.4.4.5 - CRÉDITOS ESPECIAIS APROPRIADOS NO SISTEMA DA DÍVIDA ATIVA.....	210
5.4.4.6 - CANCELAMENTOS E REMISSÕES DA DÍVIDA ATIVA	211
5.4.4.7 - CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA AJUIZADAS.....	214
5.5 - DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DO PODER EXECUTIVO	216
5.5.1 - BALANÇO ORÇAMENTÁRIO DO PODER EXECUTIVO	216

5.5.1.1 - RECEITAS	217
5.5.1.2 - DESPESAS	218
5.5.1.3 - RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	219
5.5.2 - BALANÇO FINANCEIRO DO PODER EXECUTIVO	220
5.5.3 - BALANÇO PATRIMONIAL DO PODER EXECUTIVO	222
5.5.3.1 - BENS E DIREITOS DO PODER EXECUTIVO	225
5.5.3.2 - OBRIGAÇÕES DO PODER EXECUTIVO	227
5.5.3.3 - PATRIMÔNIO LÍQUIDO DO PODER EXECUTIVO	228
5.5.4 - DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DO PODER EXECUTIVO	229
6 – ASPECTOS RELACIONADOS À RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL	232
6.1 – DA PUBLICAÇÃO DOS RELATÓRIOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	233
6.2 – RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	233
6.2.1 - CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	234
6.2.2 - EVOLUÇÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL	235
6.2.3 - IMPACTO DE RECEITAS EXTRAORDINÁRIAS SOBRE A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	236
6.3 – DESPESA TOTAL COM PESSOAL	238
6.3.1 - PODER EXECUTIVO	239
6.3.1.1 - EVOLUÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO	247
6.3.2 - GASTO CONSOLIDADO DE DESPESA COM PESSOAL	249
6.4 – ENDIVIDAMENTO PÚBLICO E CONCESSÃO DE GARANTIAS	251
6.4.1 - DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA	252
6.4.1.1 - EFEITOS DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL NA DÍVIDA DO ESTADO	252
6.4.1.2 - DÍVIDA CONSOLIDADA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA	253
6.4.1.3 - DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA – DCL - E APURAÇÃO DO LIMITE	262
6.4.1.4 - COMPROMETIMENTO ANUAL COM PAGAMENTO DA DÍVIDA	267
6.4.1.5 - COMPROMETIMENTO ANUAL DO PAGAMENTO DA DÍVIDA NO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL - RRF	269
6.4.1.6 – AUDITORIA DA DÍVIDA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	269
6.4.2 - OPERAÇÕES DE CRÉDITOS	270
6.4.2.1 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO REALIZADAS NO EXERCÍCIO	271
6.4.2.2 - RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	271
6.4.2.3 - APLICAÇÃO DOS RECURSOS ORIUNDOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	273
6.4.2.4 - APURAÇÃO DOS LIMITES DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	275
6.4.3 - PRECATÓRIOS E SENTENÇAS JUDICIAIS	287
6.4.3.1 - ESTOQUE DE PRECATÓRIOS E SENTENÇAS JUDICIAIS	290
6.4.3.2 - UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DOS DEPÓSITOS JUDICIAIS PARA O PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS	292
6.4.3.3 - REGIME DE COMPENSAÇÃO DE PRECATÓRIOS	293
6.4.3.4 - PRECATÓRIO E SENTENÇAS A PAGAR	297
6.4.4 – GARANTIAS CONCEDIDAS E CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS	298
6.5 – RESULTADO PRIMÁRIO E NOMINAL	299
6.5.1 - RESULTADO PRIMÁRIO	300
6.5.2 - RESULTADO NOMINAL	304
6.6 – DISPONIBILIDADE DE CAIXA E RESTOS A PAGAR	308
6.6.1 - DISPONIBILIDADE DE CAIXA	308
6.6.2 - RESTOS A PAGAR	311
6.7 – ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DE RECURSOS	327
6.7.1 - DEMONSTRATIVO DA RECEITA DE ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DE RECURSOS (ANEXO 11 DO RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – RREO)	328
7 – AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	332
7.1 - INTRODUÇÃO	332
7.1.1 – LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 141/2012	333
7.1.2 – GASTOS OBRIGATÓRIOS PELO ENTE PÚBLICO – ESTADOS E MUNICÍPIOS	333
7.1.3 – PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS À SAÚDE	335
7.2 – AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE SAÚDE	335
7.2.1 – RECEITAS INCLUÍDAS NA BASE DE CÁLCULO	335
7.2.1.1 - RECURSOS DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS (LEI FEDERAL Nº 12.858/13)	337
7.2.2 – EXECUÇÃO DAS DESPESAS COM AÇÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (FUNÇÃO 10)	338
7.2.3 – DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE PARA FINS DE APURAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO	341
7.2.3.1 – DESPESAS NÃO LIQUIDADAS	342

7.2.3.2 – ANÁLISE DAS DESPESAS COM SAÚDE PARA FINS DE APURAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO	343
7.2.3.2.1 – DESPESAS QUE NÃO TRANSITARAM NA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA FUNDO DE SAÚDE	343
7.2.3.2.2 – DESPESAS QUE NÃO SE ENQUADRAM NO DISPOSTO NO ARTIGO 3º DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 141/12.....	347
7.2.3.2.3 – APLICAÇÃO DE RECURSOS COMO TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS LIQUIDADAS, MAS NÃO EFETIVAMENTE REPASSADAS	348
7.2.3.2.4 – TOTAL DE DESPESAS GLOSADAS PELO TCE-RJ.....	350
7.2.3.2.5 – DESPESAS GLOSADAS PELA CGE E AGE	351
7.2.3.2.6 – DAS DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES.....	351
7.2.3.2.7 – APURAÇÃO DO LIMITE MÍNIMO LEGAL.....	352
7.2.4 – APLICAÇÃO DO PERCENTUAL NÃO CUMPRIDO EM 2016.....	373
7.3 – GRAU DE DEPENDÊNCIA DOS RECURSOS ORIUNDOS DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA E DESIGUALDADES SOCIAIS - FECF.....	377
7.4 – EVOLUÇÃO DO ESTOQUE DE RESTOS A PAGAR.....	378
7.5 – DESPESAS FINANCIADAS COM RECURSOS DO SUS	383
7.6 – GESTÃO DA SAÚDE	384
7.6.1 – CRITÉRIOS NORMATIVOS E CONCEITOS	384
7.6.2 – INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO DA SAÚDE	386
7.6.3 – APLICAÇÃO DOS RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	389
7.6.4 – RESULTADOS DE AÇÕES E CONTROLE EXECUTADAS NA GESTÃO DA SAÚDE	391
7.6.4.1 – AUDITORIA RELATIVA À COMPOSIÇÃO DO QUADRO DE PESSOAL DE SAÚDE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (PROCESSO TCE-RJ Nº 102.182-6/16 – FISCALIZAÇÃO Nº 748/15)	391
7.6.4.2 – AUDITORIAS COM FOCO NAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE SAÚDE.....	393
7.6.4.3 – AUDITORIA NO SISTEMA DE REGULAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (PROCESSO TCE-RJ Nº 104.053-5/17 – FISCALIZAÇÃO Nº 109/2017).....	397
7.6.5 – INDICADORES NA GESTÃO DA SAÚDE	399
7.6.6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS DA GESTÃO DA SAÚDE	401

8 – MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO 404

8.1 - INTRODUÇÃO	404
8.1.1 – GASTOS OBRIGATÓRIOS PELO ENTE PÚBLICO.....	404
8.1.2 – APURAÇÃO DOS GASTOS COM A EDUCAÇÃO	405
8.2 – BASE DE CÁLCULO PARA APURAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO.....	406
8.3 – EXECUÇÃO DAS DESPESAS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	408
8.3.1 – DESPESAS COM EDUCAÇÃO NÃO COMPUTADAS PARA FINS DE APURAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO	409
8.3.1.1 – MULTAS E JUROS.....	409
8.3.1.2 – AUXÍLIO FUNERAL	410
8.3.1.3 – FORNECIMENTO DE REFEIÇÃO PREPARADA	410
8.3.1.4 – PENSÕES ESPECIAIS.....	411
8.3.1.5 – APOSENTADORIAS.....	411
8.3.1.6 – CEPERJ E FAPERJ.....	412
8.3.1.7 – RESTOS A PAGAR PROCESSADOS CANCELADOS.....	412
8.3.1.8 – RESTITUIÇÕES.....	413
8.3.1.9 – RECEITA DE APLICAÇÕES FINANCEIRAS.....	413
8.3.1.10 – DAS DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES - DEA	413
8.3.1.11 – DESPESAS EXCLUÍDAS PELA CONTADORIA GERAL DO ESTADO - CGE	416
8.4 – PERDA EM TRANSFERÊNCIAS MULTIGOVERNAMENTAIS INCLUÍDAS NOS GASTOS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (PERDA LÍQUIDA – FUNDEB)	417
8.5 – APURAÇÃO DO LIMITE CONSTITUCIONAL DE APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE	417
8.6 – EVOLUÇÃO DA APLICAÇÃO EM MDE – 2009 A 2017.....	420
8.7 – RECURSOS DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS (LEI FEDERAL Nº 12.858/13).....	421
8.8 – GRAU DE UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS ORIUNDOS DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA E DESIGUALDADES SOCIAIS – FECF	422
8.9 – DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELO ESTADO DO RIO DE JANEIRO PARA O NÃO CUMPRIMENTO DA APLICAÇÃO MÍNIMA DOS RECURSOS DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE ENSINO.	424
8.10 – DA DECISÃO NO PROCESSO JUDICIAL Nº 0054872-30.2018.8.19.0001	436
8.11 – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB.....	437

8.11.1 – COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB	437
8.11.1.1 – REGISTRO CONTÁBIL	443
8.11.1.2 – RESPONSÁVEL PELA MOVIMENTAÇÃO OU EXECUÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	443
8.11.1.3 – SALDO FINANCEIRO DO FUNDEB	443
8.11.1.4 – ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB	444
8.11.2 – APURAÇÃO DO FUNDEB – CONTAS DE 2017	445
8.11.2.1 – REPASSE AO FUNDEB	445
8.11.3 – REGISTRO DAS CONTRIBUIÇÕES	455
8.11.3.1 – CONTRIBUIÇÃO AO FUNDEB – ESTADO DO RIO DE JANEIRO	455
8.11.3.2 – DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	455
8.11.3.3 – RECURSOS DO FUNDEB TRANSFERIDOS AO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E SEUS MUNICÍPIOS	456
8.11.3.4 – TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS DO FUNDEB AO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	458
8.11.4 – APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	459
8.11.4.1 – VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE DE DESPESAS COM A REMUNERAÇÃO DE PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	460
8.11.4.2 – PERCENTUAL DE UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS	462
8.11.4.3 – MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS RECEBIDOS DO FUNDEB	462
8.11.4.3.1 – EXECUÇÃO DOS RESTOS A PAGAR – FUNDEB	463
8.11.4.3.2 – RESULTADO FINANCEIRO - FUNDEB	464
8.11.5 – DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB	465
8.12 – GESTÃO DA EDUCAÇÃO	467
8.12.1 – AUDITORIAS REALIZADAS	468
8.12.2 – RECURSOS E POLÍTICAS PÚBLICAS	473
8.12.3 – MATRÍCULAS NA REDE ESTADUAL DE ENSINO	476
8.12.4 – INDICADORES DE DESEMPENHO - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	479
8.12.5 – PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO	480

9 - DEMAIS VINCULAÇÕES E LIMITES LEGAIS 487

9.1 - FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS FILHO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FAPERJ	490
9.1.1 - AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE CONSTITUCIONAL DA FAPERJ	490
9.1.1.1 - BASE DE CÁLCULO PARA DESTINAÇÃO À FAPERJ	491
9.1.1.2 - EXECUÇÃO DAS DESPESAS DA FAPERJ	493
9.1.1.3 - CÁLCULO DO LIMITE CONSTITUCIONAL ESTADUAL PARA APLICAÇÃO NA FAPERJ	495
9.1.2 - CÁLCULO DO LIMITE LEGAL DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS DA FAPERJ	496
9.1.3 - DAS DISPONIBILIDADES A RECEBER DA FAPERJ	497
9.1.4 - PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DO ESTADO – PEC Nº 19/2016	503
9.2 - FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA E ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS–FECF–ARTIGO 82 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS E LEI ESTADUAL Nº 4.056/02	504
9.2.1 - APURAÇÃO DA VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL DO FECF	506
9.2.2 - CÁLCULO DOS LIMITES ESTABELECIDOS NA LEI ESTADUAL Nº 4.056/02	511
9.2.3 - OUTRAS CONSIDERAÇÕES – DO ESTUDO DO IMPACTO GERADO PELA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FECF	515
9.3 - FUNDO ESTADUAL DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO URBANO - FECAM	517
9.3.1 - RECEITAS INCLUÍDAS NA BASE DE CÁLCULO DO FECAM	519
9.3.1.1 CONTABILIZAÇÃO DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO PRÉ-SAL	520
9.3.1.2 BASE DE CÁLCULO DO FECAM	525
9.3.2 - OUTRAS RECEITAS DO FECAM	526
9.3.3 - EXECUÇÃO DAS DESPESAS DO FECAM	527
9.3.4 - APURAÇÃO DA VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL	529
9.4 - REVERSÃO DOS EFEITOS PROMOVIDOS PELA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS	529
9.4.1 - FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS FILHO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FAPERJ	530
9.4.2 - FUNDO ESTADUAL DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO URBANO - FECAM	531

10 - SEGURANÇA PÚBLICA..... 535

10.1 - ÍNDICES CRIMINAIS	535
10.2 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	539
10.3 - FUNDO ESTADUAL DE INVESTIMENTOS E AÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL – FISED	544
10.4 - JOGOS OLÍMPICOS E PARALÍMPICOS - RIO 2016	546
10.4.1 - APOIO FINANCEIRO PARA SEGURANÇA PÚBLICA NOS JOGOS OLÍMPICOS	546
10.5 - INTERVENÇÃO FEDERAL NA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	548

11 - PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	551
11.1 - INTRODUÇÃO	551
11.2 - BREVE HISTÓRICO DE ESTRUTURAÇÃO DO RPPS ESTADUAL	551
11.2.1 - REFLEXOS DO PLANO DE RECUPERAÇÃO FISCAL NO CONTEXTO PREVIDENCIÁRIO DO ESTADO	554
11.3 - PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO RPPS ESTADUAL	555
11.3.1 - VERIFICAÇÃO DA REGULARIDADE DO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES AO RIOPREVIDÊNCIA	558
11.4 - ASPECTOS GERAIS DA AVALIAÇÃO ATUARIAL	568
11.5 - REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	570
11.5.1 - FUNDO ÚNICO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - RIOPREVIDÊNCIA	570
11.5.1.1 - PLANO FINANCEIRO	571
11.5.1.1.1 - RECEITAS DO PLANO FINANCEIRO	571
11.5.1.1.1.1 - DA VINCULAÇÃO DOS ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS AO RIOPREVIDÊNCIA	574
11.5.1.1.2 - DESPESAS DO PLANO FINANCEIRO	577
11.5.1.1.3 - RESULTADO DO PLANO FINANCEIRO	580
11.5.1.1.4 - DADOS ATUARIAIS DO PLANO FINANCEIRO	581
11.5.1.1.4.1 - ALÍQUOTAS DO CUSTO NORMAL	582
11.5.1.1.4.2 - EVOLUÇÃO DO RESULTADO TÉCNICO ATUARIAL DO PLANO FINANCEIRO	583
11.5.1.1.5 - ATIVOS DO PLANO FINANCEIRO	586
11.5.1.1.6 - PANORAMA SOBRE AS RECEITAS DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS	591
11.5.1.2 - PLANO PREVIDENCIÁRIO	592
11.5.1.2.1 - RECEITAS DO PLANO PREVIDENCIÁRIO	592
11.5.1.2.2 - DESPESAS DO PLANO PREVIDENCIÁRIO	594
11.5.1.2.3 - RESULTADO DO PLANO PREVIDENCIÁRIO	595
11.5.1.2.4 - DADOS ATUARIAIS DO PLANO PREVIDENCIÁRIO	596
11.5.1.2.4.1 - ALÍQUOTAS DO CUSTO NORMAL	597
11.5.1.2.4.2 - EVOLUÇÃO DO RESULTADO TÉCNICO ATUARIAL DO PLANO PREVIDENCIÁRIO	598
11.5.1.2.5 - ATIVO DO PLANO PREVIDENCIÁRIO	600
11.5.2 - FUNDAÇÃO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – RJPREV	601
11.5.2.1 - PATROCINADORES DA FUNDAÇÃO RJPREV	602
11.5.2.2 - ANÁLISE DOS DEMONSTRATIVOS ENCAMINHADOS PELA FUNDAÇÃO RJPREV	602
11.5.2.2.1 - CUSTEIO ADMINISTRATIVO	603
11.5.2.2.2 - EXIGÍVEL OPERACIONAL	605
12 - BENEFÍCIOS FISCAIS	610
12.1 - BENEFÍCIOS FISCAIS E RENÚNCIA DE RECEITA – CRITÉRIOS NORMATIVOS E CONCEITOS	610
12.2 - CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS – CRITÉRIOS CONSTITUCIONAIS	612
12.3 - CONTROLE EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS	613
12.3.1 - ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA, NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO	614
12.4 - RESULTADOS DE AÇÕES DE CONTROLE DOS BENEFÍCIOS FISCAIS CONCEDIDOS PELO ERJ - BIÊNIO 2016/2017	616
12.4.1 - PROCESSO TCE-RJ Nº 106.302-6/16 (FISCALIZAÇÃO Nº 1252/2016)	616
12.4.2 - PROCESSO TCE-RJ Nº 108.773-3/16 (FISCALIZAÇÃO Nº 587/2016)	618
12.4.3 - PROCESSO TCE-RJ Nº 105.661-5/17 (FISCALIZAÇÃO Nº 425/2017)	621
12.5 - PANORAMA DA POLÍTICA DE BENEFÍCIOS FISCAIS DO ERJ NO CENÁRIO DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL – RRF	622
12.5.1 - REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL	622
12.5.2 - VERIFICAÇÃO DOS REQUISITOS E CONDICIONANTES DE INCENTIVOS FISCAIS	625
12.6 - ACOMPANHAMENTO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS FRUÍDOS E EVOLUÇÃO DA RENÚNCIA EFETIVA INFORMADA PELA SEFAZ	627
12.7 - IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO ACERCA DOS BENEFÍCIOS FISCAIS CONCEDIDOS PELO ERJ	631
13 - AUDITORIAS RELEVANTES REALIZADAS PELO TCE-RJ	636
13.1 – PROCESSO TCE-RJ Nº 104.793-7/17 - REALIZADA NOS CONTROLES DA CONTADORIA GERAL DO ESTADO PARA LEVANTAMENTO DE RISCOS DE AUDITORIA	640
13.2 – PROCESSO TCE-RJ Nº 103.158-4/17 - VERIFICAR A EXTENSÃO E RESULTADOS DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ATUALMENTE DEFINIDAS PELO ESTADO	641
13.3 – PROCESSO TCE-RJ Nº 106.231-3/17 - VERIFICAR A GESTÃO DO SISTEMA DE BILHETAGEM ELETRÔNICA DA FETRANSPOR/RIOCARD TI	642
13.4 – PROCESSO TCE-RJ Nº 104.600-4/17 - ANALISAR AS REVISÕES TARIFÁRIAS DOS SERVIÇOS METROVIÁRIOS DAS LINHAS 1 E 2	643

13.5 – PROCESSO TCE-RJ Nº 103.706-7/17 - EXAMINAR O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA FIRMADO COM O COMPLEXO MARACANÃ ENTRETENIMENTO S.A	644
13.6 – PROCESSO TCE-RJ Nº 105.109-7/17 - VERIFICAR A EXECUÇÃO DAS OBRAS DA LINHA 4 DO METRÔ	645
14 – DETERMINAÇÕES DAS CONTAS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2016.....	648
14.1 – SISTEMA DE CONTROLE INTERNO - SCI	648
14.1.1 – AUDITORIAS REALIZADAS PELO TCE-RJ NO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO ERJ	648
14.1.2 – ASPECTOS RELEVANTES DO RELATÓRIO DA AGE - CONTAS DE GOVERNO DE 2017	650
14.2 – ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES	651
15 – CONCLUSÃO.....	686
16 - PARECER PRÉVIO.....	734

Contas de Governo

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2017

**Considerações
iniciais**

CAPÍTULO 1

1 - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1.1 - DO DEVER DE PRESTAR CONTAS

No Brasil, o controle da gestão pública ostenta *status* constitucional e é apresentado em três planos distintos: o **interno**, no âmbito de cada órgão ou instituição; o **externo**, exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas; e o **social**, pela sociedade em geral.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro representa um fundamental instrumento de controle externo e técnico sobre a gestão pública. Por meio das diversas funções atribuídas¹, essa Corte atua com o escopo de permitir o contínuo aperfeiçoamento e a modernização do planejamento e da execução das ações estatais, com vistas a implementar medidas que, em última análise, incrementem a qualidade de vida da população fluminense.

Em um momento de fragilidade econômico-financeira, como o experimentado pelo Estado do Rio de Janeiro, ganha especial relevo a atuação dessa Corte de Contas. Quando o orçamento público se revela escasso para atender de forma plena a todas as finalidades para as quais o Estado foi criado, é ainda mais patente a necessidade de fiscalizar a escorreita aplicação dos recursos, a fim de garantir a continuidade dos serviços essenciais e minorar o impacto da crise sobre a população.

É nesse cenário que o Tribunal de Contas, ciente de seus deveres e desafios, está apto a contribuir com esse processo de aperfeiçoamento e de controle, como elo entre o poder público e a sociedade, a fim de satisfazê-la no seu justo anseio pela transparência e boa gestão dos recursos públicos.

Dentre os diversos mecanismos de que o Tribunal de Contas dispõe para fiscalizar a Administração do Estado está a emissão de parecer prévio na prestação de contas anual de governo.

A prestação de contas, genericamente considerada, exsurge da natural responsabilidade daquele que administra coisa de outrem. Como bem explica José de Ribamar Caldas Furtado:

¹ Luiz Henrique Lima elenca, na obra "Controle Externo", as seguintes funções: função fiscalizadora, função opinativa, função julgadora, função sancionadora, função corretiva, função consultiva, função informativa, função ouvidora e função normativa.

“O fenômeno que coloca coisa alheia nas mãos de terceiros tem o condão de fazer surgir, concomitantemente, a respectiva responsabilidade pelo seu destino. Como decorrência inexorável dessa responsabilidade, vem o correspondente dever de prestar contas.”

Esse dever de prestar contas é ainda mais manifesto quando se está diante da administração de recursos públicos, que envolve vultosas quantias de indetermináveis pessoas. A prestação de contas é o meio de pelo qual o povo, enquanto verdadeiro titular da coisa pública, pode acompanhar e exercer seu controle social sobre a gestão pública.

De acordo com Jorge Ulisses Jacoby Fernandes², “o dever de prestar contas é uma obrigação constitucional de quem trabalha com recursos públicos”. A prestação de contas é, portanto, inerente à função pública, conforme consignado no artigo 70, parágrafo único, da Constituição da República, que assim dispõe:

Art. 70. Parágrafo único. 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.

É nesse contexto de “obrigação constante de prestação de contas” que surge a denominada relação de *accountability*, que representa o processo de contínua demonstração, por parte do administrador dos recursos, de que sua gestão está alinhada às diretrizes previamente fixadas pelo Parlamento, na condição de representante do povo. **O administrador deve prestar contas de sua atuação a quem o fez a delegação e responde por todos os atos que praticar no exercício desse mandato.**

Em decorrência de tal obrigação e com base no art. 84, inciso XXIV, da Constituição da República³, compete privativamente ao Presidente da República apresentar suas contas, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, aquelas referentes ao exercício anterior. Por simetria, tal obrigação é estendida ao

² FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tomada de Contas Especial – Processo e Procedimento nos Tribunais de Contas e na Administração Pública. 3ª edição, revista, atualiza e ampliada. Belo Horizonte: Editora fórum, 2005, pág. 102.

³ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

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

Governador do Estado, nos exatos termos do inciso XIII, do artigo 145, da Constituição Estadual⁴.

É nessa prestação de contas anual de governo que é apresentado e examinado o desempenho geral das contas públicas no exercício financeiro. Tal análise se dá de forma **macroscópica**, com fulcro no exame da conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias. Nesse sentido, são elucidativas as lições de José de Ribamar Caldas Furtado⁵:

“Tratando-se de exame de contas de governo o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. Aqui perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.”

Não é na seara da prestação de contas de governo que ora se examina, portanto, que são apreciados de forma pormenorizada os atos administrativos ocorridos no curso do exercício financeiro. Essa matéria é reservada às denominadas contas de gestão, que são disciplinadas no -artigo 71, inciso II, da Constituição da República⁶ e que evidenciam os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos chefes e demais responsáveis, de órgãos e entidades da administração direta e indireta, tais como: arrecadação de receitas e ordenamento de despesas, admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, realização de licitações, contratações, empenho, liquidação e pagamento de despesas.

⁴ Art. 145 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

XIII - prestar, anualmente, à Assembleia Legislativa, dentro de sessenta dias após a abertura da Sessão Legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

⁵ Artigo “Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão”, p. 61. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/438/488>.

⁶ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tri,bunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II - 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;

Como bem sintetiza José de Ribamar Caldas Furtado⁷:

“Enquanto na apreciação das contas de governo o Tribunal de Contas analisará os macroefeitos da gestão pública; no julgamento das contas de gestão, será examinado, separadamente, cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas.”

Definido o objeto da presente prestação de contas governo, notadamente uma visão geral acerca dos resultados obtidos pelo Estado do Rio de Janeiro no exercício de 2017, cabe esclarecer que a análise empreendida por este Tribunal de Contas culmina em parecer prévio, **técnico e imparcial**, que posteriormente será direcionado à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro para fins de julgamento político e definitivo.

Como resultados possíveis da análise deste Tribunal estão a emissão de parecer prévio contrário, pela rejeição das contas, ou favorável, pela aprovação das contas. Mas, diferentemente das contas de gestão, onde existem normativos que informam os critérios ensejadores de contas regulares, regulares com ressalva, ou irregulares, nas contas de governo não há normativos que definam condutas ensejadores de parecer prévio contrário. Didáticas são as palavras do ilustre Conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Felipe Galvão Puccioni⁸:

...Impende salientar que não há na legislação qualquer definição de qual seria a conduta típica do Chefe do Poder Executivo na gestão de governo que ensejaria rejeição de suas contas anuais. Isto é, o descumprimento de normas legais durante uma gestão não necessariamente leva à rejeição das contas.

É importante frisar que as contas de ordenadores de despesas, definidas pela doutrina e pela jurisprudência das Cortes de Contas como “Contas de Gestão”, consolidam os atos do gestor na administração direta do dinheiro público. Há, nas leis orgânicas dos Tribunais de Contas do País, sempre capítulos específicos definindo as condutas que ensejariam o julgamento pela regularidade, pela regularidade com ressalvas e pela irregularidade. Diferente ocorre com o Parecer Prévio. Não há, em qualquer normativo, definição de quais condutas ensejariam um parecer pela rejeição das contas anuais do Chefe do Executivo. Segundo a doutrina, essas contas também são chamadas de “Contas de Governo.”

... Fica claro que o Legislador deixou grande margem de discricionariedade aos Tribunais de Contas para emissão de seu Parecer. Refuto, a partir do exposto acima, qualquer argumento que determine como “verdade” qual conduta enseja a

⁷ Artigo “Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão”, p. 72. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/438/488>.

⁸ Voto proferido na emissão de parecer prévio das contas do prefeito do município do Rio de Janeiro, exercício 2016.

reprovação das contas porque não há sequer um (1) normativo que regre a análise do mérito das Contas de Governo.

Isso não quer dizer que os Tribunais podem emitir Parecer Prévio pela rejeição ou aprovação sem um enfrentamento técnico, sem uma argumentação imparcial sobre a gestão do Chefe do Executivo. Como dito acima, o julgamento técnico é exigido pelo ordenamento jurídico. É, inclusive, o sentido de existência das Cortes de Contas pelo mundo, exercer um controle externo e independente visando a garantir que o dinheiro público seja aplicado conforme a lei e da melhor forma possível. Portanto, deve-se levar em consideração, em uma análise séria e equilibrada da gestão de um governo, não só as irregularidades, mas também os acertos e cumprimentos da legislação. Estabelecer que determinada prestação de contas deve ser rejeitada é entendê-la como ruim de forma geral aos olhos da Corte de Contas. É entender que aquela gestão foi realizada de forma significativamente contrária aos ditames da lei e dos princípios que regem o Direito, a Contabilidade, a Economia e a Administração Pública.

Por essa razão cabe ao intérprete, em um juízo de ponderação, promover o cotejo entre a conduta do administrador e as normas aplicáveis à prestação de contas, a fim de identificar matérias cuja grande gravidade e repercussão impliquem em irregularidade.

Cabe destacar que o fato de determinada falha, em razão de sua menor gravidade, não vir a ser apontada como irregularidade nas contas, mas como impropriedade, não significa que ela não foi amplamente apreciada por este Tribunal, tampouco que ela não terá que ser corrigida pelo administrador.

É tarefa, portanto, dessa Corte promover, dentro de parâmetros de razoabilidade, a dosimetria da gravidade da conduta do administrador, com o escopo de obter a justa solução ao caso em exame e zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos. Sem prejuízo, conforme já explicitado, a aprovação ou rejeição das contas de governo não vincula qualquer decisão a ser proferida nas contas de gestão, estas que examinarão individualmente os atos praticados pelos gestores.

Na presente prestação de contas apresentada pelo Governador do Estado⁹, relativa ao ano de 2017, esse Tribunal de Contas realizou diversas análises, principalmente com o foco determinado pela Constituição: análise contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, além da responsabilidade na gestão fiscal.

⁹ A prestação de contas que ora se submete a parecer prévio diz respeito apenas às contas prestadas pelo Governador do Estado, em consonância com a Decisão do Supremo Tribunal Federal, publicada no Diário de Justiça de 21/08/2007, que deferiu Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-5 e suspendeu a eficácia do artigo 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Não obstante, informações sobre os demais Poderes e o Ministério Público são consideradas para compor um panorama geral da administração pública estadual.

1.2 – DOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Na forma da legislação em vigor, integram as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, diversos elementos, dentre os quais o relatório do órgão central de contabilidade (art. 196, I, LE nº 287/79); o relatório do órgão central do sistema de controle interno do poder executivo, de que trata o art. 209, §5º, da LE nº 287/79 e o art. 36, §2º da LCE nº 63/90; balanços e demais relatórios gerenciais exigidos pela LF nº 4.320/64; e demonstrativos exigidos pela LRF.

O exame da atuação governamental, entretanto, não se esgota no exame da documentação enviada, recebendo subsídios das diversas vertentes da atuação deste Tribunal. É um trabalho realizado ao longo do exercício sob exame, seja por intermédio da análise de processos, tais como os relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, seja por meio das auditorias governamentais a cargo da Secretaria Geral de Controle Externo - SGE e, ainda, de consultas ao Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro - SIAFE-Rio.

1.3 – DO EXAME SUMÁRIO DO PROCESSO

Em cumprimento ao art. 37, §2º, do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ nº 167, de 10 de dezembro de 1992, a 4ª Coordenadoria de Auditoria de Contas procedeu ao exame sumário dos documentos integrantes do presente processo e de seus anexos e concluiu pela ausência de falhas de natureza formal em relação à documentação regularmente encaminhada, motivo pelo qual expediu o memorando nº 06/18 – 4ª CAC/SSR/SGE, de 02/04/18, dando origem ao processo TCE-RJ nº 113.306-7/18.

Em sessão de 10.04.18, apresentei o exame sumário, ocasião em que foi declarada sua compatibilidade com a legislação correlata e foi proposto o acolhimento das contas de governo.

1.4 - DA CRONOLOGIA DOS AUTOS

Conforme o disposto no artigo 199 da Lei Estadual nº 289/79 e no § 1º do artigo 36 da Lei Complementar Estadual nº 63/90, as contas de governo do chefe do Poder Executivo do

Estado do Rio de Janeiro, sob a responsabilidade do Exmo. Sr. Luiz Fernando de Souza, referentes ao exercício de 2017, ingressaram neste Tribunal em 02.04.18 por intermédio do Ofício GG Nº 62, de 02 de abril de 2018 (segunda-feira). A prestação de contas foi, portanto, apresentada tempestivamente, já que respeitou o prazo máximo de 60 (sessenta) dias após a abertura da sessão legislativa do ano de 2018, inaugurada em 01.02.18¹⁰.

Atendendo ao disposto no § 2º do artigo 37 do Regimento Interno deste Tribunal, a Coordenadoria de Contas de Governo do Estado – CGE procedeu ao exame sumário dos documentos integrantes do presente processo e de seus anexos, formalizando o Processo TCE nº 103.306-0/18, no qual, em análise preliminar, não foram detectadas falhas de natureza formal. Nessa oportunidade, destacou que este Tribunal de Contas emitiu pareceres prévios favoráveis às contas de governo do Estado do Rio de Janeiro nos exercícios de 2012 a 2015. Não obstante, em 2016, esta Corte se manifestou pela emissão de parecer prévio contrário com determinações e recomendações.

Destaco que, apesar de esta Corte ter emitido parecer contrário às contas referentes ao exercício de 2016, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro aprovou as contas de todos os exercícios supramencionados.

Em seguida, o presente administrativo foi analisado pelo corpo instrutivo desta Corte de Contas, que promoveu minucioso estudos dos dados e documentos encaminhados. Em seguida, o feito foi submetido ao Ministério Público de Contas, que emitiu o parecer acostado aos autos.

Em sua análise o corpo técnico sugeriu a **EMIÇÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, em face das seguintes irregularidades:**

IRREGULARIDADE nº 01 - (tópico 7.2.4.1)

O Governo do ERJ descumpriu o limite mínimo (12%) de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, contrariando o disposto no artigo 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c o inciso II, §2º, artigo 198 de Constituição Federal, ao aplicar 6,03% das receitas de impostos e transferências previstos nos referidos dispositivos legais.

¹⁰ Ressalta-se que quando o termo final do prazo se dá em dia não útil, fica prorrogado até o primeiro dia útil subsequente.

IRREGULARIDADE nº 02 - (tópico 7.2.4.2)

O Governo do ERJ não aplicou integralmente o valor referente à diferença entre o percentual relativo ao exercício de 2016 e o mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12 contrariando o estabelecido no artigo 25 do mesmo diploma legal, ao executar em 2017 apenas R\$132.699.882 do total de R\$574.932.738.

IRREGULARIDADE nº 03 - (tópico 8.5)

O Governo do ERJ aplicou 24,38% de suas receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo o limite mínimo (25%) estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal.

IRREGULARIDADE nº 04 - (tópico 8.11.2)

Não inclusão na base de cálculo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb das parcelas referentes ao adicional de ICMS (LE nº 4.056/02 – FECPE) e das multas da LCE nº 134/09, destinadas ao Fundo de Administração Fazendária – FAF.

IRREGULARIDADE nº 05 - (tópico 9.1.1.3)

O Governo do ERJ descumpriu o estabelecido no art. 332 da Constituição Estadual, tendo sido destinado à FAPERJ o percentual de 1,81% da receita tributária do exercício, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais.

Além dessas irregularidades, que geraram 5 (cinco) determinações, o corpo instrutivo também apontou 32 (trinta e duas) impropriedades, que resultaram em 41 (quarenta e uma) determinações, 20 (vinte) determinações sem impropriedades e 4 (quatro) recomendações. Foram sugeridas ainda 4 (quatro) comunicações, a saber:

II –COMUNICAÇÃO, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao Sr. Luiz Fernando de Souza, Governador do Estado do Rio de Janeiro, para que seja alertado quanto:

a) ao *deficit* financeiro na ordem de R\$15.613,65 milhões evidenciado na presente contas de governo, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, uma vez que persistindo a situação de desequilíbrio este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas, pelo descumprimento do disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, bem como no artigo 42 da referida Lei Complementar.

b) ao fato de que a partir da análise das contas de governo referente ao exercício financeiro de 2020, encaminhadas em 2021, serão consideradas para base de cálculo do limite mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, somente as despesas liquidadas e as inscritas em restos a pagar não processados, que detenham, ambas, suficientes disponibilidades de caixa existentes no Fundo de Saúde, devidamente relacionadas à fonte impostos e transferências de impostos.

c) ao fato de que a partir da análise das próximas contas de governo (exercício de 2018), as Despesas de Exercícios Anteriores - DEA somente serão consideradas na

aplicação em ações e serviços públicos de saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino, caso constem no relatório da Auditoria Geral do Estado como devidamente quantificadas e justificadas.

III – COMUNICAÇÃO, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao atual Secretário Estadual de Saúde, para que tome ciência de que:

a) a partir da análise das contas de governo referente ao exercício financeiro de 2020, encaminhadas em 2021, serão consideradas para base de cálculo do limite mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, somente as despesas liquidadas e as inscritas em restos a pagar não processados, que detenham, ambas, suficientes disponibilidades de caixa existentes no Fundo de Saúde, devidamente relacionadas à fonte impostos e transferências de impostos; e

b) a partir da análise das próximas contas de governo (exercício de 2018), as Despesas de Exercícios Anteriores - DEA somente serão consideradas na aplicação em ações e serviços públicos de saúde, caso constem no relatório da Auditoria Geral do Estado como devidamente quantificadas e justificadas.

IV – COMUNICAÇÃO, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao atual Secretário Estadual de Educação, para que tome ciência de que a partir da análise das próximas contas de governo (exercício de 2018), as Despesas de Exercícios Anteriores - DEA somente serão consideradas na manutenção e desenvolvimento do ensino, caso constem no relatório da Auditoria Geral do Estado como devidamente quantificadas e justificadas.

V – COMUNICAÇÃO, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao atual responsável da Auditoria Geral do Estado, para que tome ciência:

a) da decisão deste Tribunal e atue 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 e no art. 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas contas de governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apontando ainda quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração estadual quanto às providências a serem implementadas;

b) de que a partir da análise das próximas contas de governo (exercício de 2018), as Despesas de Exercícios Anteriores - DEA somente serão consideradas na aplicação em ações e serviços públicos de saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino, caso constem no relatório da Auditoria Geral do Estado como devidamente quantificadas e justificadas.

Também foram sugeridas as expedições de ofícios ao Ministério Público Estadual para ciência da decisão desta Corte e à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, a fim de informar o descumprimento aos limites mínimos em Ações e Serviços Públicos de Saúde e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino estabelecidos, respectivamente, no artigo 6º da Lei Complementar Federal n.º 141/12 e no artigo 212 da Constituição Federal.

Por fim, o corpo técnico desta Corte de Contas entendeu ser necessária determinação à Secretaria- Geral de Controle Externo – SGE, visando à inclusão de auditorias no Plano Anual de Auditoria Governamental de 2018/2019, a serem realizadas nos seguintes órgãos estaduais indicados e com os objetivos que enumera:

VIII – DETERMINAÇÃO à Secretaria Geral de Controle Externo - SGE para inclusão de AUDITORIAS GOVERNAMENTAIS no Plano Anual de Auditoria Governamental de 2018/2019, a serem realizadas nos seguintes órgãos e respectivos objetivos:

a) Secretaria de Estado de Fazenda

Verificar se as movimentações ocorridas nas contas A, B e B1 estão em conformidade com o contrato de abertura de contas e seus termos aditivos, bem como com a legislação vigente.

b) Secretaria de Estado de Fazenda

Apurar o incremento de R\$19.894.230.552 na dívida consolidada do estado em virtude do refinanciamento firmado ao amparo da Lei Federal nº 9.496/97, em decorrência da aplicação da Lei Complementar Federal nº 156/16.

Ato contínuo, o Ministério Público Especial, representado pelo Procurador-Geral Sérgio Paulo de Abreu Martins Teixeira, em bem elaborado parecer, **embora tenha concluído igualmente pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro**, manifestou-se parcialmente de acordo com o corpo instrutivo. Registrou o *parquet* que sua parcial discordância consiste, principalmente, no acréscimo de outras 5 (cinco) irregularidades, assim como no cálculo dos percentuais mínimos aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde e na FAPERJ, a saber:

IRREGULARIDADE nº 01

O Governo do Estado do Rio de Janeiro não cumpriu o limite mínimo de 12% das receitas de impostos e transferências de impostos, estabelecido no art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c o inciso II, §2º, artigo 198 da Constituição Federal, para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, **ao destinar para este fim o percentual de 4,53%.**

IRREGULARIDADE nº 02

O Governo do Estado não aplicou integralmente o valor referente à diferença entre o percentual relativo ao exercício de 2016 e o mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12 contrariando o estabelecido no artigo 25 do mesmo diploma legal, ao executar em 2017 apenas R\$132.699.882 do total de R\$574.932.738.

IRREGULARIDADE nº 03

Realização de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde financiadas com recursos não movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde, descumprindo o disposto no parágrafo único do art. 2º c/c artigos 14 e 16, todos da LCF nº 141/12.

IRREGULARIDADE nº 04

O Governo do Estado não transferiu ao Fundo Estadual de Saúde a cota financeira prevista no art. 6º da LCF 141/2012 oriunda da arrecadação de receitas de impostos e transferências de impostos elegíveis, comprometendo a realização das ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2017.

IRREGULARIDADE nº 05

O Governo do Estado aplicou 24,38% da arrecadação de suas receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo o limite mínimo (25%) estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal.

IRREGULARIDADE nº 06

Realização de repasse a menor para o FUNDEB, restando transferir a importância de R\$936.083.210 correspondente ao percentual de 2,76% da base de cálculo para composição das receitas do Fundo, com violação da norma prevista no art. 3º da Lei Federal nº 11.494/07 e desrespeito ao direito fundamental social à educação, constante do *caput* do art. 6º e detalhado nos artigos 205 a 214 da CRFB, bem como ao princípio federativo (artigo 1º da CRFB).

IRREGULARIDADE nº 07

O Governo do Estado do Rio de Janeiro não observou nos últimos exercícios o disposto no art. 332 da Constituição estadual e no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao não proceder efetivamente à destinação devida à FAPERJ do percentual de 2% das receitas tributárias líquidas para aplicação no desenvolvimento científico e tecnológico, além de descumprir reiteradamente as determinações desta Corte relativas às situações descritas.

IRREGULARIDADE nº 08

Deixar de repassar ao Rioprevidência, ou repassar intempestivamente, as contribuições previdenciárias patronais e dos servidores, totalizando créditos de transferência a receber, referente ao exercício de 2017, na ordem R\$1.249.246.536, sendo R\$112.232.359 relativos ao plano previdenciário e R\$1.137.014.177 relativos ao plano financeiro, prejudicando a saúde financeira do regime previdenciário, em afronta ao disposto no artigo 149, §1º, e 195, incisos I e II, da Constituição Federal, o que pode vir a caracterizar em tese crime de Apropriação Indébita Previdenciária previsto no artigo 168-A do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/40), no que se às refere contribuições recolhidas dos servidores.

IRREGULARIDADE nº 09

O Poder Executivo do ERJ realizou cancelamento de empenhos de despesas não liquidadas no valor de R\$22.518.937 (vinte e dois milhões, quinhentos e dezoito mil e novecentos e trinta e sete reais) em decorrência de insuficiência financeira, bem como cancelou, sem justificativa neste processo, Restos a Pagar de despesas liquidadas no valor de R\$ 246.317.757 (duzentos e quarenta e seis milhões, trezentos e dezessete mil e setecentos e cinquenta e sete reais). As condutas contrariam as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c os artigos 35, 58, 60, 62, 63, 85, 90, 93 da Lei Federal nº 4.320/64, a transparência da execução orçamentária e financeira (art. 48, inciso II da

LRF) e, ainda, os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88).

IRREGULARIDADE Nº 10

O Poder Executivo do ERJ descumpriu a norma contida no artigo 167, III, da CRFB (Regra de Ouro), tendo em vista a realização de receitas de operações de crédito representando 119,89% da despesa de capital do exercício de 2017.

Ainda em parcial divergência, o ilustre Procurador-Geral apontou a seguinte impropriedade e determinação, que havia sido consignada apenas como determinação sem impropriedade na sugestão do corpo instrutivo:

IMPROPRIEDADE nº 30

Não encaminhamento, na documentação que compõe as presentes Contas de Governo, do Relatório de Avaliação Atuarial com data-base 31.12.17, representando possível descumprimento do disposto no inciso I, do artigo 1º, da Lei Federal nº 9.717/98. Foi encaminhado, tão-somente, documento intitulado “Consolidado Inicial da Avaliação Atuarial”.

DETERMINAÇÃO n.º 45:

Sugestão de encaminhamento Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro– RIOPREVIDÊNCIA.

Promova o regular e tempestivo encaminhamento, à Contadoria Geral do ERJ, do Relatório de Avaliação Atuarial elaborado com data-base 31.12.18, para que possa compor a documentação a ser apresentada a este Tribunal quando do encaminhamento das Contas de Governo de 2018.

Aduziu, ainda, a seguinte determinação sem impropriedade não contida no relatório do corpo instrutivo:

Fato nº 19:

O elevado grau de dependência dos recursos do FECP para custear as ações e serviços públicos de saúde e a proximidade do término de vigência do referido Fundo.

DETERMINAÇÃO nº 55:

Sugestão de encaminhamento: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Secretaria de Estado de Saúde

Encaminhar na próxima prestação de Contas de Governo documentação com as medidas adotadas pelo Governo do Estado para reduzir a dependência dos recursos oriundos do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais para custeio das despesas com ações e serviços públicos de saúde.

Também em adição ao relatório técnico, o representante do Ministério Público Especial, em sua conclusão, sugere as seguintes comunicações:

III – COMUNICAÇÃO, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao atual Secretário de Estado de Fazenda e Planejamento, para que tome ciência quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo a partir do exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, a qual passará a considerar na base de cálculo as despesas liquidadas e os Restos a Pagar Não-Processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE.

V – COMUNICAÇÃO, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao atual Secretário de Estado de Educação, para que tome ciência:

(...)

V.2 –quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo a partir do exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, a qual passará a considerar na base de cálculo as despesas liquidadas e os Restos a Pagar Não-Processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE.

VI – COMUNICAÇÃO, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao atual Auditor Geral do Estado, para que tome ciência:

VI.1 - da decisão deste Tribunal e atue 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 e no art. 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas contas de governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apresentando CERTIFICADO DE AUDITORIA quanto à REGULARIDADE, REGULARIDADE COM RESSALVA OU IRREGULARIDADE DAS CONTAS, e ainda quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental.

(...)

Em acréscimo às expedições de ofício ao Ministério Público Estadual e à Secretaria do Tesouro Nacional, inclui expedição de ofício ao Ministério Público Federal.

Tendo em vista o disposto no parágrafo 5º do artigo 39 do Regimento Interno desta Corte, a data de julgamento destas Contas (24.05.18) foi publicada em Pauta Especial no Diário Oficial do Estado de 09.05.18. Por meio desta, foi aberta vista dos autos, com prazo para apresentação de razões de defesa até 21.05.18.

Em 21.05.18, o Exmo. Sr. Governador do Estado, Luiz Fernando de Souza, apresentou suas razões de defesa, por meio do Of. GG nº 121/2018. Imediatamente após o ingresso da documentação, dei ciência de seu teor ao Secretário-Geral de Controle Externo, ao Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, à Conselheira Marianna Montebello Willeman, ao Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento e aos Conselheiros Substitutos Andrea Siqueira Martins e Christiano Lacerda Ghuerren.

Em 22.05.18, primeira sessão subsequente ao ingresso do Of. GG nº 121/2018 nesta Corte, foi proferida a seguinte decisão plenária:

VOTO:

Pela DILIGÊNCIA INTERNA, para que o corpo instrutivo proceda ao reexame, em até 48 (quarenta e oito) horas, da prestação de contas em referência, em face da documentação encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo Estadual (Of. GG nº 121/2018), ouvido, posteriormente, o douto Ministério Público Especial, em igual prazo, retornando autos ao Gabinete deste Relator até 11 (dez) horas do dia 28.05.2018, viabilizando-se a submissão plenária em 30.05.2018.

Em 23.05.2018, foi publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro a continuação de julgamento, agendada para o dia 30.05.2018.

Após reanálise pelo corpo instrutivo e pelo Ministério Público Especial, os autos retornaram ao meu Gabinete em 27.05.2018.

Dessa forma, com a finalidade de proporcionar à sociedade uma visão fundamentada, adequada e objetiva da gestão dos recursos públicos do Estado do Rio de Janeiro, no exercício financeiro de 2017, é apresentada, a seguir, a análise das contas de governo compiladas, com destaque aos aspectos relevantes relativos a funções em áreas de grande importância para o cotidiano 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. O presente Parecer Técnico Prévio é, destarte, uma das mais importantes ações dentre todas as atribuições deste Tribunal de Contas.

Por fim, submeto ao egrégio Plenário deste Tribunal o Projeto de Parecer Prévio, referente às Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado Poder Executivo, relativas ao exercício de 2017, em Sessão Plenária especialmente convocada para este fim, para posterior

remessa à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, a fim de subsidiar seu julgamento, nos termos da Constituição Estadual.

Antes de adentrar no voto propriamente dito, permito-me apresentar excerto do voto da Excelentíssima Conselheira Marianna Montebelo Willemann, proferido na relatoria das contas de governo do exercício 2016, a respeito da metodologia eleita para elaboração do presente relatório:

As instituições de controle externo vêm, nos últimos anos, assumindo postura cada vez mais ativa na fiscalização da atividade administrativa do estado, inclusive com a adoção de decisões que, não raro, colocam em xeque importantes programas de governo. Paralelamente a isso, a opinião pública tem seus olhos cada vez mais voltados para a atuação do Estado-Administração, e os Tribunais de Contas têm protagonizado a adoção de medidas amplamente debatidas no que tange à execução de políticas governamentais. Além disso, o direito à boa administração, a busca pela ética, pela responsabilidade e pela **transparência na gestão dos recursos públicos** – viabilizando-se o acesso fácil e oportuno dos atores sociais a informações fidedignas, completas e compreensíveis – são assuntos que se encontram na ordem do dia e que levantam uma série de desafios a serem superados, em grande parte, pelos órgãos de controle.

Partindo de tais constatações, enfatizo que, ao elaborar este relatório, preocupe-me, especialmente, em destacar os fatos relevantes de **forma didática e acessível** mesmo aos leitores não versados na temática da contabilidade pública. Obviamente, porém, o trabalho empreendido pelo corpo instrutivo desta Casa, de inquestionável qualidade técnica, apresenta todo o detalhamento que eventuais verificações específicas necessitam, trazendo os exames pormenorizados dos pontos aqui abordados.

Contas de Governo

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2017

Resumo

CAPÍTULO 2

2 – RESUMO

As Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, referentes ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do Exmo. Sr. Luiz Fernando de Souza, foram encaminhadas a esta Corte em 02 de abril de 2018, em observância ao prazo constitucional fixado.

O Tribunal de Contas, ao apreciar as Contas de Governo, além de apurar a observância aos preceitos constitucionais e legais pertinentes – por meio da verificação do cumprimento do orçamento, dos planos e programas de governo, da apuração de níveis de endividamento, da aferição do atendimento às vinculações de gastos mínimos e máximos com saúde, educação, pessoal, entre outros –, se baseia em informações dos diversos produtos decorrentes de sua atuação, desde que estes, sob determinado aspecto, possam elucidar o comportamento das contas governamentais.

Assim, a elaboração do presente relatório foi subsidiada por trabalhos desenvolvidos e informações coletadas em auditorias efetuadas por este Tribunal de Contas ao longo do exercício de 2017, no cumprimento de sua missão constitucional e institucional fiscalizadora.

2.1 – PANORAMA ECONÔMICO (TÓPICO 3)

As expectativas e projeções da Economia Mundial, do Brasil e do Estado do Rio de Janeiro apontavam para o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), com o menor crescimento real projetado para o Brasil, que, frente à retração do exercício anterior, apresentaria uma boa recuperação, o que veio a se confirmar no exercício de 2017, exceto para o Estado do Rio de Janeiro, que apresentou uma retração.

Apesar de melhoras na perspectiva do exercício de 2017, a agência internacional Fitch concedeu classificação “C – alto risco de inadimplência” para o Estado do Rio de Janeiro, o que o erigiu à condição de estado brasileiro com a pior nota de crédito. Cumpre salientar que tal fato pode constituir obstáculo para a obtenção de financiamentos.

A inflação, considerado o Índice de Preços ao Consumidor – IPCA, índice oficial calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, manteve-se abaixo do piso da meta, possibilitando uma mudança na política monetária do governo federal, com a diminuição da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic).

Considerada a série histórica de taxa de desocupação, no período de 2012 a 2017, observa-se que o Estado do Rio de Janeiro, na maior parte do tempo, manteve-se abaixo daquela registrada em nível nacional. Entretanto, a partir de meados de 2016, esse comportamento muda sensivelmente quando a desocupação assume patamares elevados, ultrapassando, continuamente, a taxa de desocupação do Brasil.

Conquanto o PIB estadual tenha apresentado comportamento inverso ao cenário mundial e do Brasil, cabe ressaltar que a produção petrolífera fluminense bateu novo recorde de produção no exercício de 2017, o que mantém o Estado do Rio de Janeiro em posição de destaque em âmbito nacional, na medida em que corresponde a 68% da produção de óleo do país, e proporciona, ainda, um resultado superavitário na balança comercial do Estado, da ordem de U\$ 10.625 milhões, de acordo com dados divulgados pela Secretaria de Comércio Exterior – SECEX, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

A proporção das receitas e despesas em relação ao PIB, reunidos os três níveis de governo, provocou, de imediato, uma expansão do endividamento em nível nacional. Em se tratando do Estado do Rio de Janeiro, a frustração na arrecadação da receita agravou o desequilíbrio das finanças públicas, com considerável *deficit* financeiro, o que veio a comprometer despesas de caráter obrigatório, com reflexos significativos na prestação de serviços públicos essenciais, impondo a implementação de medidas emergenciais e de reformas institucionais, com vistas à reestabelecer o equilíbrio das contas públicas.

2.2 – REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ERJ (TÓPICO 4)

No exercício de 2016, em razão da gravidade da crise econômica e financeira que se abateu sobre o país, malgrado terem sido empreendidos esforços de reprogramação financeira para ajustar as contas estaduais, o governo fluminense reconheceu que teria graves

dificuldades, não só para o cumprimento das obrigações assumidas em decorrência da realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, como também para a prestação dos serviços públicos essenciais, o que poderia vir a ocasionar “o total colapso na segurança pública, na saúde, na educação, na mobilidade e na gestão ambiental”, afetando sobremaneira a população do Estado do Rio de Janeiro.

Por essa razão, o Governador do Estado, por meio do Decreto Estadual nº 45.692, de 17 de junho de 2016, declarou “estado de calamidade pública no Estado do Rio de Janeiro”.

Reconhecendo o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira, declarado pelo Decreto Estadual nº 45.692/16, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro editou a Lei Estadual nº 7.483, de 08 de novembro de 2016.

O objetivo da promulgação de tais medidas seria o Estado valer-se do que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000) em seu artigo 65, para prosseguir na busca do saneamento de suas finanças, sem sofrer as limitações e sanções previstas na LRF.

Com o agravamento da crise fiscal e ante a persistência do desequilíbrio orçamentário-financeiro, o Estado do Rio de Janeiro aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei Complementar Federal nº 159/2017 com o objetivo de fornecer aos Estados com grave desequilíbrio financeiro os instrumentos para o ajuste de suas contas.

O prazo pactuado foi de trinta e seis meses, admitida uma prorrogação, se necessário, por período não superior àquele originalmente fixado.

O acompanhamento do Regime de Recuperação Fiscal do Estado será realizado pelo Conselho de Supervisão do RRF, cuja função primordial é assegurar a correta implementação do Plano de Recuperação, por meio da identificação e da correção de eventuais desvios.

2.3 – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL (TÓPICO 5)

O orçamento fiscal e da seguridade social do Estado do Rio de Janeiro para o exercício de 2017 estimou a receita em R\$ 58.355.169.355 (cinquenta e oito bilhões, trezentos e

cinquenta e cinco milhões, cento e sessenta e nove mil, trezentos e cinquenta e cinco reais) e fixou a despesa em R\$ 77.710.154.739 (setenta e sete bilhões, setecentos e dez milhões, cento e cinquenta e quatro mil, setecentos e trinta e nove reais). Dessa forma foi consignado no orçamento um *deficit* de R\$19.354.985.384 (dezenove bilhões, trezentos e cinquenta e quatro milhões, novecentos e oitenta e cinco mil, trezentos e oitenta e quatro reais).

Com a abertura de créditos adicionais no exercício de 2017, houve um incremento da despesa fixada, que alcançou a cifra de R\$ 86.605.109.702 (oitenta e seis bilhões, seiscentos e cinco milhões, cento e nove mil, setecentos e dois reais).

As execuções orçamentárias da receita e da despesa são demonstradas a seguir:

R\$1,00					
Receita					
Previsão Inicial		Previsão Atualizada		Receita Arrecadada	
58.355.169.355		60.271.394.197		62.274.061.559	
Despesa					
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesa Autorizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
77.710.154.739	86.605.109.702	69.659.617.747	67.965.548.698	67.710.757.119	56.021.331.220

Conforme se verifica, no exercício de 2017, **houve *deficit* orçamentário, considerando as despesas liquidadas, da ordem de R\$5.436.695.560 (cinco bilhões, quatrocentos e trinta e seis milhões, seiscentos e noventa e cinco mil, quinhentos e sessenta reais).**

A análise da gestão financeira do Estado do Rio de Janeiro demonstra que, no exercício de 2017, houve resultado financeiro positivo de R\$2.839.916.041 (dois bilhões, oitocentos e trinta e nove milhões, novecentos e dezesseis mil, e quarenta e um reais).

R\$1,00

Descrição	Ingressos	Dispêndios
Receita/Despesa orçamentária	62.274.061.560	67.965.548.698
Transferências financeiras recebidas/concedida	-	-
Recebimentos/Pagamentos extraorçamentários	119.985.207.428	111.453.804.249
Saldo em espécie do exercício anterior/para o exercício seguinte	6.044.612.125	8.884.528.166
Total	188.303.881.113	188.303.881.113

O exame do Balanço Patrimonial evidencia um Patrimônio Líquido Negativo de R\$80.602.358.763 (oitenta bilhões, seiscentos e dois milhões, trezentos e cinquenta e oito mil, setecentos e sessenta e três reais). No exercício foi apurado *deficit* financeiro de R\$15.613.648.458 (quinze bilhões, seiscentos e treze milhões, seiscentos e quarenta e oito mil, quatrocentos e cinquenta e oito reais), enquanto o resultado patrimonial do exercício, evidenciado na Demonstração das Variações Patrimoniais, resultou em um *deficit* de cerca de R\$ 2.505.182.166 (dois bilhões, quinhentos e cinco milhões, cento e oitenta e dois mil, cento e sessenta e seis reais), evidenciado pela diferença entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas. A dívida ativa fechou 2017 com um montante de R\$ 89.062.286.169 (oitenta e nove bilhões, sessenta e dois milhões, duzentos e oitenta e seis mil, cento e sessenta e nove reais).

R\$1,00

BALANÇO PATRIMONIAL			
Ativo Circulante	30.053.497.781	Passivo Circulante	38.480.722.018
Ativo não Circulante	203.062.496.534	Passivo não Circulante	275.237.631.060
		Patrimônio Líquido	(80.602.358.763)
TOTAL DO ATIVO	233.115.994.316	TOTAL DO PASSIVO	233.115.994.316
Ativo	2017	Passivo	2017
Ativo Financeiro	8.921.853.192	Passivo Financeiro	24.535.501.650
Ativo Permanente	224.194.141.124	Passivo Permanente	289.513.381.000
Saldo patrimonial			(80.932.888.334)
RESULTADO PATRIMONIAL			
Variações patrimoniais aumentativas			115.708.494.185
Variações patrimoniais diminutivas			118.213.676.351
<i>Deficit</i>			(2.505.182.166)

2.4 – ASPECTOS RELACIONADOS À RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL (TÓPICO 6)

Destacam-se a seguir os principais resultados relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Receita Corrente Líquida – serve de parâmetro para a apuração do cumprimento dos limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias.

Receita corrente líquida (RCL)	R\$50.194.044.675

Apresentação dos Limites

Despesa com Pessoal (Poder Executivo)	R\$29.147.597.678
% Despesa com Pessoal (Poder Exec.)/RCL	58,07%
% máximo da LRF	49,00%

Despesa com Pessoal (Consolidado do ERJ)	R\$34.040.302.357
% Despesa com Pessoal (Consolidado)/RCL	67,82%
% máximo da LRF	60,00%

Dívida Consolidada Líquida	R\$135.393.365.028
% da DCL / RCL	269,74%
% máximo da Res. nº 40/01 do Senado Federal	200,00%

Garantias concedidas	R\$45.687.540
% do total das garantias / RCL	0,09%
% máximo da Res. nº 43/01 do Senado Federal	22,00%

Operações de crédito	R\$2.312.611.454
Operações de crédito para fins de limite	R\$2.312.611.454
% Op. Créd para fins de limite / RCL	4,61%
% máximo da Res. nº 43/01 do Senado	16,00%

Federal

Cumprimento da “regra de ouro” – art. 167, III, da CRFB/88

Receitas de operação de crédito	312.611.454
Despesa de capital	1.928.831.207
Diferença	(1.616.219.754)

Demais indicadores

R\$1,00

Resultado Primário - <i>deficit</i>	(6.204.628.947)
Meta do Resultado Primário na LDO - <i>deficit</i>	(16.367.938.000)

Resultado Nominal	28.165.022.307
Meta do Resultado Nominal na LDO	1.901.059.000

Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos – art. 44 da LRF

Receita de alienação de bens	79.597.736
Despesa de capital - investimentos	0
Despesa corrente do RPPS	79.359.461

Disponibilidade de Caixa do ERJ

Disponibilidade de Caixa Bruta	(6.065.178.997)
Obrigações Financeiras	18.526.621.156

Disponibilidade de Caixa Líquida	(24.591.800.153)
Inscrição de RPNP do exercício	254.791.578

2.5 - AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (TÓPICO 7)

Recursos destinados à Saúde referentes ao exercício 2017

Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS – art. 196 da CRFB/88 e LCF nº 141/2012	
Base de cálculo para apuração das ASPS (receitas resultantes de impostos)	R\$37.756.689.553
Despesas com saúde	R\$2.460.300.959
% das receitas resultantes de impostos aplicadas em ASPS	6,52%
% mínimo a aplicar – art. 196 da CRFB/88	12,00%
Diferença entre o valor executado e o mínimo constitucional	R\$2.070.501.788

O Estado do Rio de Janeiro, ao aplicar em ações e serviços públicos de saúde o equivalente a 6,52% das receitas e transferências de impostos, descumpriu o estabelecido no artigo 6º da Lei Complementar nº 141/12, que determina aplicação mínima anual equivalente a 12%. **(IRREGULARIDADE ÀS CONTAS)**

Aplicação do percentual não cumprido em 2016

Controle do valor referente ao percentual mínimo não cumprido em 2016 para fins de aplicação dos recursos vinculados conforme artigos 25 da LC nº 141/2012 (Fonte 107)	
Limite não cumprido em 2016	R\$574.932.738
Despesas custeadas no exercício	R\$132.699.882
Saldo não aplicado	R\$442.232.856

Conforme demonstrado no quadro acima, o Estado do Rio de Janeiro não aplicou, no exercício de 2017, a parcela referente à diferença da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde que deixou de ser aplicada no exercício de 2016. **(IRREGULARIDADE ÀS CONTAS)**

Adicionalmente, foi verificada a movimentação de recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde por unidades gestoras diversas do Fundo de Saúde, o que contraria o disposto no parágrafo único do artigo 2º, em combinação com os artigos 14 e 16, todos da Lei Complementar nº 141/12. **(IRREGULARIDADE ÀS CONTAS)**

Também foi verificado que o Governo do Estado não transferiu ao Fundo Estadual de Saúde a cota financeira prevista no art. 6º da LCF 141/2012 oriunda da arrecadação de receitas de impostos e transferências de impostos elegíveis, comprometendo a realização das ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2017. **(IRREGULARIDADE ÀS CONTAS)**

2.6 - MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (TÓPICO 8)

Recursos destinados a Educação:

Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) – art. 212 da CRFB/88	
Base de cálculo para apuração da aplicação em MDE (receitas resultantes de impostos)	R\$37.756.790.65 1
Despesas liquidadas em MDE	R\$9.215.303.774
Percentual das receitas resultantes de impostos aplicadas em MDE	24,41%
% mínimo a aplicar – art. 212 da CRFB/88	25,00%
Fundeb – artigo 60 do ADCT – CRFB/88 e Lei nº 11.494/07	
Contribuição do ERJ ao Fundeb	R\$5.840.168.808

Recebimento do ERJ pelo Fundeb	R\$2.598.970.860
Perda Líquida (Recebimento – Contribuição)	R\$ (3.241.197.948)
Despesa Liquidada pelo Fundeb	R\$2.629.987.253
Liquidado na subfunção Ensino Médio	R\$1.841.919.257
Liquidado na subfunção Ensino Fundamental	R\$753.256.355
Liquidado na subfunção Administração Geral	R\$34.811.641
Verificação do limite dos 60% com remuneração de profissionais do magistério – art. 22 da Lei nº 11.494/07	
Despesas do Fundeb consideradas como remuneração de profissionais do magistério	R\$2.399.136.162
Total das receitas do Fundeb	R\$2.630.057.279
Percentual aplicado	91,22%
Percentual de aplicação dos recursos do Fundeb – mínimo de 95% - art. 21 da Lei nº 11.494/07	
Total das receitas do Fundeb no exercício de 2016	R\$2.630.057.279
Despesa empenhada com recursos do Fundeb ingressados em 2016	R\$2.629.987.253
Saldo a empenhar	70.026
Percentual atingido	99,99%
Resultado financeiro do Fundeb	
Disponibilidades financeiras	R\$222.020.275
Obrigações	R\$221.950.249
<i>Deficit</i>	R\$70.026

O Estado não aplicou o limite legal (25%) na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), descumprindo o art. 212 da CRFB/88 e não incluiu na base de cálculo do Fundeb as parcelas referentes ao adicional de ICMS (Lei Estadual nº 4.056/02 – FECP) e das multas da Lei Complementar Estadual nº 134/09, destinadas ao Fundo de Administração Fazendária.
(IRREGULARIDADE ÀS CONTAS)

2.7 - DEMAIS VINCULAÇÕES E LIMITES LEGAIS (TÓPICO 9)

São os seguintes resultados relacionados aos limites constitucionais e legais.

Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do ERJ (Faperj) – art. 332 da Const. Est.	
Valor mínimo a aplicar	R\$352.230.278
Valor repassado	R\$134.681.318
% aplicado na Faperj	0,76%
Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – FECP – art. 82 do ADCT – CRFB/88 e Lei est. nº 4.056/02	
Despesas executadas pelo Fundo	R\$3.641.704.755
% aplicado em pessoal	13,35%
% máximo aplicado em pessoal	40,00%
Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM – Lei estadual nº 1.60/86	
Valor aplicado pelo FECAM	R\$400.996.486
Valor mínimo a aplicar	R\$376.657.595

O Governo do Estado do Rio de Janeiro não observou nos últimos exercícios o disposto no art. 332 da Constituição estadual e no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao não proceder efetivamente à destinação devida à FAPERJ do percentual de 2% das

receitas tributárias líquidas para aplicação no desenvolvimento científico e tecnológico, além de descumprir reiteradamente as determinações desta Corte. **(IRREGULARIDADE ÀS CONTAS)**

2.8 - SEGURANÇA PÚBLICA (TÓPICO 10)

Em linhas gerais, o ano de 2017 apresentou alta na maioria dos índices de criminalidade do ERJ.

Dentre os indicadores estratégicos de criminalidade, o único que teve redução, ainda que ligeira, foi o de roubo de rua (-1%). O indicador roubo de veículo foi o que apresentou maior crescimento (30%) enquanto o indicador letalidade violenta sofreu aumento de 7% em relação ao número de casos registrados no exercício anterior .

Em 2016, as despesas liquidadas na função Segurança Pública tiveram redução de 6,58% em comparação com o exercício anterior. Isso acarretou um decréscimo da participação da função nos gastos totais do Estado, representando 14,16% do total das despesas liquidadas no exercício de 2017.

No entanto, mesmo com tal redução, Segurança Pública continua a ser a função em que o Governo do ERJ mais aplica seus recursos (excetuando a função Previdência Social).

Como observado nos exercícios anteriores, a maior parte das despesas liquidadas na função foi com Pessoal e Encargos Sociais, representando 81,04% do total gasto na função.

2.9 – PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TÓPICO 11)

Das receitas e despesas previdenciárias do Regime de Previdência e seus resultados.

	R\$1,00
Resultados do Plano Financeiro	
Evolução das Receitas	
Receitas previdenciárias de 2017	12.610.231.921

Receitas previdenciárias de 2016	4.514.845.833
Evolução das Despesas	
Despesas previdenciárias de 2017	23.613.608.597
Despesas previdenciárias de 2016	16.028.140.067
Evolução do Resultado do Plano Financeiro	
Resultado do Plano Financ em 2017 (deficit)	(11.003.376.676)
Resultado do Plano Financ em 2016 (deficit)	(11.513.294.234)
Resultados do Plano Previdenciário	
Evolução das Receitas	
Receitas previdenciárias de 2017	303.172.161
Receitas previdenciárias de 2016	190.687.309
Evolução das Despesas	
Despesas previdenciárias de 2017	14.351.297
Despesas previdenciárias de 2016	23.375.329
Evolução do Resultado do Plano Previdenciário	
Resultado do Plan Prev em 2017 (superavit)	288.820.864
Resultado do Plan Prev em 2016 (superavit)	167.311.980

No exercício de 2017, o ERJ deixou de repassar ao RIOPREVIDÊNCIA as contribuições previdenciárias patronais e dos servidores, totalizando créditos de transferência a receber,

referente ao exercício de 2017, na ordem R\$1.249.246.536, sendo R\$112.232.359 relativos ao plano previdenciário e R\$1.137.014.177 relativos ao plano financeiro, prejudicando a saúde financeira do regime previdenciário, em afronta ao disposto no artigo 149, §1º, e 195, incisos I e II, da Constituição Federal, o que pode vir a caracterizar em tese crime de Apropriação Indébita Previdenciária previsto no artigo 168-A do Código Penal (Decreto-Lei n.º 2.848/40), no que se às refere contribuições recolhidas dos servidores. **(IRREGULARIDADE ÀS CONTAS)**

2.10 - BENEFÍCIOS FISCAIS (TÓPICO 12)

A concessão de benefícios fiscais, prática observada indistintamente entre as unidades da Federação, decorre da estrutura do tributo mais representativo nas arrecadações estaduais, o ICMS, o que gera implicações de ordem federativa representadas pela “guerra fiscal” ou “guerra dos lugares”¹¹. O objetivo declarado é a atração de sociedades empresárias para atuarem em ramos específicos da economia, discurso justificável em regiões com menores vantagens comparativas, porém questionável na maioria dos casos¹².

O total de benefícios fiscais de ICMS, com fruição declarada via obrigação acessória (DUB-ICMS) e informado pelo ERJ como renúncia efetiva de receita, alcançou R\$73,08 bilhões no período 2007-2017; somente em 2017, o montante informado foi equivalente a R\$10,21 bilhões.

Cabe destacar que tais montantes encontram-se subavaliados, dentre outras razões, pela ausência de validação das informações prestadas pelos contribuintes, pela não inclusão de todos os atos normativos que concedem benefícios fiscais na metodologia elaborada pela SEFAZ, pela existência de impropriedades na definição das premissas de cálculo da renúncia efetiva e, também, pela não consideração dos benefícios fiscais ditos creditícios, fruídos no âmbito do Fundes.

¹¹ Termo cunhado por Milton Santos. Essa questão vem sendo enfrentada pela Justiça Comum, em sede de ações contra atos de glosa de benefícios fiscais concedidos por um estado, perpetrados pelas Fazendas de outro estado, e pelo Supremo Tribunal Federal, ao analisar a constitucionalidade de diversos benefícios fiscais concedidos sem lei específica ou convênio Confaz (p. ex.: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.481, decisão em 11.03.15).

¹² A relação entre benefícios fiscais e investimentos diretos é controversa. Há outras variáveis que influem na decisão de agentes econômicos na alocação de recursos, sendo a elasticidade observada em algumas localidades pouco significativas. Contudo, nos casos em que os custos e variáveis de mercado são similares (como ocorre entre distintas localidades dentro de uma mesma região), os impostos importariam mais na decisão de localização de uma empresa. Fonte: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/35732/serie_md_77.pdf.

Os resultados da atuação do controle externo a cargo do TCE-RJ revelaram, ainda, significativas fragilidades do sistema de gestão de benefícios fiscais de ICMS pelos diversos órgãos do Poder Executivo do ERJ, tais como concessões não precedidas de estudo de impacto orçamentário-financeiro; fruição de benefícios fiscais por empresas com débitos inscritos em dívida ativa não-suspenso; ausência de acompanhamento de contrapartidas de empresas beneficiárias de incentivos fiscais condicionados; concessões de incentivos fiscais sem correlação com os objetivos econômicos que as legitimariam e, também, sem elementos mínimos que evidenciem as razões de fato e de direito que fundamentem as decisões.

Verificou-se, ademais, que os benefícios ditos creditícios, concedidos pelo ERJ no âmbito do Fundes, revestem-se, em verdade, de natureza de benefício fiscal tributário, uma vez que, via de regra, o ERJ não possui recursos para efetivar aportes financeiros nas sociedades empresárias beneficiárias e permite, assim, que os contribuintes deduzam as quantias pactuadas na apuração do ICMS. Esse mecanismo concorre, em grande medida, para a corrosão da base tributária do imposto, um dos fatores que promove o desequilíbrio das contas públicas do ERJ - apontado de forma reiterada na análise das Contas de Governo dos últimos exercícios - , desequilíbrio esse que, além de outras graves consequências, culminou na adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal - RRF.

2.11 - AUDITORIAS RELEVANTES REALIZADAS PELO TCE-RJ (TÓPICO 13)

No referido tópico, destacam-se 89 auditorias relevantes realizadas em 2017 que se dividem em 03 grupos: 76 auditorias realizadas em cumprimento das determinações nas Contas de Governo de 2016; 07 auditorias que estão relacionados a tópicos específicos das Contas de Governo; e 06 auditorias selecionadas para comentário no próprio tópico 13.

Diversos temas foram abordados nas auditorias selecionadas para o tópico 13, a saber: Previdência, Precatórios e Sentenças Judiciais, Despesa com Pessoal, SiafeRio, Plano de Recuperação Fiscal, Gestão em Saúde, Gestão de Educação, Fundos Especiais, Benefícios Fiscais, Sistema de Controle Interno, Finanças, Segurança, Regulação e Transporte.

Para o universo das auditorias relacionadas no presente tópico, foram apresentados o número do respectivo processo, o(s) objetivo(s) da auditoria, os tópicos do relatório das Contas de Governo de 2017 que abordam seus respectivos conteúdos, bem como os achados de auditoria e os encaminhamentos adotados em cada uma das auditorias listadas.

Contas de Governo

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2017

**Panorama
econômico**

CAPÍTULO 3

3 – PANORAMA ECONÔMICO

Neste tópico, o Corpo Técnico desta Corte desenvolveu um trabalho em que procura apresentar, sucintamente, o contexto econômico Mundial, do Brasil e do Estado do Rio de Janeiro, ao longo do exercício de 2017 e de anos anteriores, de maneira a subsidiar a compreensão da performance da gestão financeira das contas estaduais.

Nesse sentido, foram analisados os indicadores relacionados ao Produto Interno Bruto (PIB) nacional, inflação, taxa básica de juros, emprego e renda. Adicionalmente foram apresentados dados relativos à atividade econômica fluminense, bem como análises comparativas com as finanças de outras unidades da federação.

Do trabalho apresentado, são reproduzidos dados e informações relevantes a respeito da realidade econômica brasileira e do Estado do Rio de Janeiro.

3.1 - EXPECTATIVAS E PROJEÇÕES DA ECONOMIA

O Fundo Monetário Internacional (FMI)¹³ divulgou projeções para a economia mundial (World Economic Outlook –WEO), tanto para 2017 quanto para 2018, com previsões de um crescimento de 3,6% e 3,7%, respectivamente, prevendo uma aceleração de 0,4 p.p (pontos percentuais) em 2017, com relação ao exercício de 2016. Tal aceleração é um pouco mais intensa nos países com economia desenvolvida (de 1,7% para 2,2%) do que nos países emergentes (de 4,3% para 4,6%).

¹³ Carta de Conjuntura 4º trimestre de 2017 – economia mundial:
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/171212_cc_37_economia_mundial.pdf, acessado em 16/01/2018.

Projeções Divulgadas pelo FMI

Crescimento do PIB: Observado e Projeções do FMI (WEO - Outubro de 2017)
(Em %)

Crescimento real do PIB (%)	Média 2000-2008	Média 2009-2011	Média 2012-2014	2015	2016	2017(p)	2018(p)
Mundo	4,1	2,8	3,4	3,4	3,2	3,6	3,7
Economias desenvolvidas	2,3	0,4	1,5	2,1	1,7	2,2	2,0
Área do Euro	2,0	-0,3	-0,1	2,0	1,8	2,1	1,9
Reino Unido	2,7	-0,4	1,6	2,2	1,8	1,7	1,5
Estados Unidos	2,3	0,3	2,3	2,6	1,6	2,2	2,3
Japão	1,2	-0,6	1,0	1,1	1,0	1,5	0,7
Países emergentes e em desenvolvimento	6,5	5,5	4,9	4,3	4,3	4,6	4,9
Ásia	8,5	8,2	6,8	6,8	6,4	6,5	6,5
China	10,4	9,7	7,7	6,9	6,7	6,8	6,5
Índia	7,0	7,5	6,3	8,0	7,1	6,7	7,4
América Latina e Caribe	3,7	3,0	2,4	0,1	-1,0	1,2	1,9
México	2,6	1,5	2,5	2,6	2,3	2,1	1,9
Brasil	3,7	3,3	1,3	-3,8	-3,6	0,7	1,5
Europa Central e Oriental	4,7	2,0	2,4	4,7	3,0	4,5	3,5
Comunidade de Estados independentes	7,4	1,0	2,2	-2,2	0,4	2,1	2,1
Rússia	7,0	0,2	1,8	-2,8	-0,2	1,8	1,6
Oriente Médio e Norte da África	5,8	4,1	3,3	2,7	5,0	2,6	3,5
África Subsaariana	5,8	4,5	4,9	3,4	1,3	2,6	3,4
África do Sul	4,2	1,7	2,1	1,3	0,3	0,7	1,1
Comércio Internacional - volume	6,7	2,8	3,3	2,6	2,3	4,2	4,0

Fonte: World Economic Outlook • FMI.
Elaboração: Grupo de Conjuntura Dimac/Ipea.

Em 2016, o PIB mundial aumentou 3,2% e a perspectiva era de um crescimento de 3,6% em 2017. Entre os países emergentes a tendência geral era de manutenção do crescimento, com o menor crescimento real do PIB projetado para o Brasil, na ordem de 0,7% para 2017, mas com uma boa recuperação frente à retração de 3,6% do exercício anterior.

O sistema de expectativas do Banco Central do Brasil¹⁴ indicava, ao início de 2017, uma projeção de crescimento do PIB de 0,75% para o ano e de 1,67% para 2018.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, no seu caderno de conjuntura econômica de dezembro de 2017, o ritmo de recuperação da economia no Brasil deve aumentar à medida em que o crescimento vai se tornando mais difuso entre os setores e a ocupação do mercado de trabalho tende a aumentar.

¹⁴O sistema de expectativas do Bacen reúne as projeções de variáveis macroeconômicas elaboradas por instituições que atuam no mercado financeiro, tais como bancos, gestoras de recursos e consultorias e, em alguns casos, empresas do setor real, com o intuito de assessorar a tomada de decisões tanto por profissionais da própria instituição, como por seus clientes externos.
fonte: <https://www3.bcb.gov.br/expectativas/publico/?wicket:interface=:6>, acessado em 16/01/2018 às 15:21h.

Conforme esclarecido pelo IPEA, a continuidade do processo de recuperação da economia brasileira depende, entretanto, de modo crucial, do equacionamento fiscal do setor público, de estabilização no cenário político em conjunto com a maior confiabilidade dos agentes privados quanto à sustentabilidade das contas públicas e das consequências adversas que possam acarretar nos investimentos do país.

A inflação em 2016 – em que o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA acumulou 6,29% durante o ano – pressionava a manutenção da taxa básica de juros fixada pelo Comitê de Política Monetária no alto patamar de 13,75% na virada do ano, o que dificultava a retomada da economia nacional.

Com relação ao índice de confiança do empresário industrial, o mesmo apresentou crescimento em 2017 e alcançou 59¹⁵ pontos em janeiro de 2018, o que demonstra a maior confiança no empresário já registrada desde abril de 2011, segundo a Confederação Nacional da Indústria (CNI)¹⁶.

Apesar de melhoras na perspectiva do exercício de 2017, a agência internacional Fitch¹⁷ concedeu classificação “C – alto risco de inadimplência” para o Estado do Rio de Janeiro, de forma que figura como o estado brasileiro com a pior nota de crédito, o que, por evidência, encarece o financiamento do ente.

3.2 - RESULTADO DO PIB DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2017

Segundo relatório das Contas Nacionais Trimestrais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE¹⁸, o PIB avançou 2,1% no último trimestre do ano, o que interrompeu uma sequência de dois anos de PIB negativo. Ao final de 2017 verificou-se crescimento de 1,0% em relação ao ano anterior.

¹⁵Valores abaixo de 50 pontos indicam falta de confiança no empresário. Quanto mais acima de 50 pontos, maior e mais disseminada é a confiança. Entre meados de 2014 e janeiro de 2017 o índice ficou predominantemente abaixo de 50 pontos.

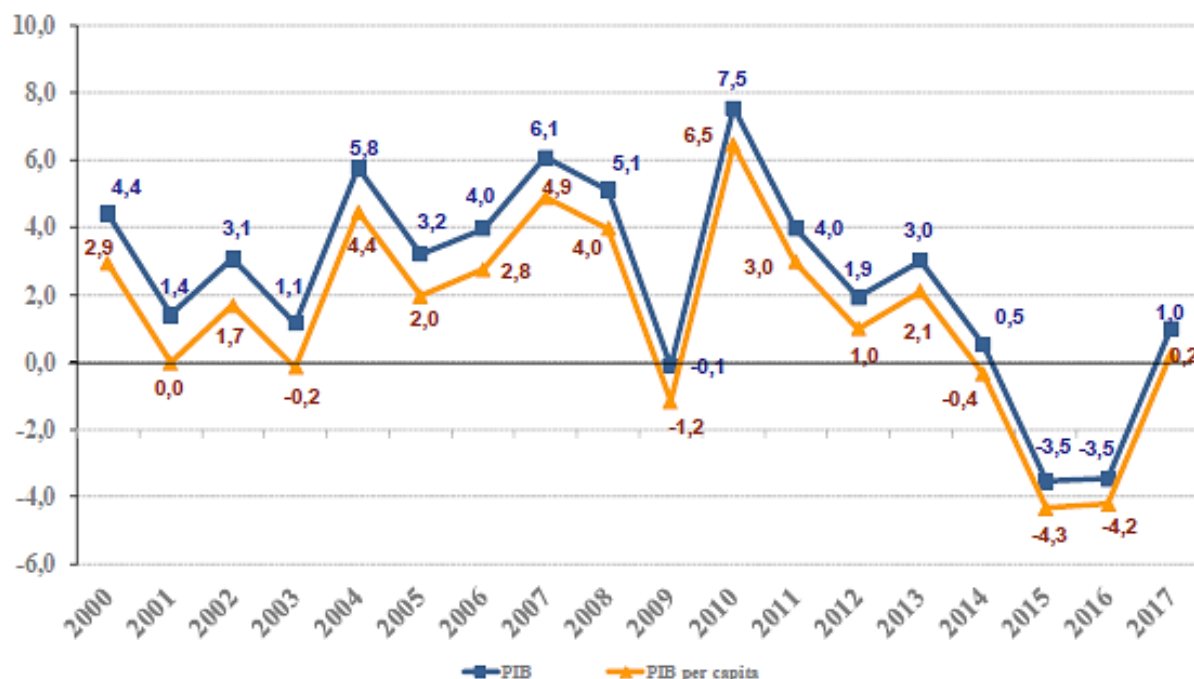
¹⁶ Fonte: <http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/icei-indice-de-confianca-do-empresario-industrial/>, acesso em 19/01/2018 as 14:03h.

¹⁷ Fonte: <https://www.fitchratings.com.br/search>, consulta em 18/01/2018 as 14:54h.

¹⁸Contas Nacionais Trimestrais, 4º trimestre de 2017.

Em decorrência desse crescimento, o PIB *per capita*¹⁹ alcançou R\$ 31.587 (em valores correntes) em 2017, o que representa uma ligeira expansão de 0,2% em relação ao ano anterior (em termos reais), conforme gráfico a seguir:

Taxa (%) de crescimento anual PIB e PIB *per capita*



Fonte: IBGE, Contas Nacionais Trimestrais, 4º trimestre de 2017.

O PIB acumulado do ano, em valores correntes, totalizou R\$ 6,6 trilhões (seis trilhões e seiscentos bilhões de reais), dos quais R\$ 5,6 trilhões (cinco trilhões e seiscentos bilhões de reais) se referem ao Valor Adicionado a preços básicos e R\$ 911,4 bilhões (novecentos e onze bilhões e quatrocentos milhões de reais) aos Impostos sobre Produtos Líquidos de Subsídios.

O avanço dos impostos (1,3% em relação ao ano anterior) reflete, principalmente, o crescimento em volume do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e do Imposto de Importação, acompanhando o crescimento das importações. O resultado do Valor Adicionado (expansão de 0,9% em relação ao ano anterior), por sua vez, reflete o desempenho das três atividades que o compõem: Indústria (0,0%), Serviços (0,3%) e Agropecuária (13,0%).

¹⁹ O PIB per capita é definido como a divisão do valor corrente do PIB pela população residente no meio do ano.

Decompondo o PIB por subsetores, verifica-se um cenário mais favorável em relação ao ano anterior, com a maioria dos segmentos em expansão. No setor industrial houve o destaque positivo de *Indústrias Extrativas*, que cresceu 4,3% em relação a 2016. Segundo o relatório do IBGE, o resultado dessa atividade foi influenciado tanto pelo avanço da extração de petróleo e gás natural quanto de minérios ferrosos. Vale salientar que o destaque negativo do subsetor foi a *Construção*, que sofreu contração de 5,0%.

Dentre as atividades que compõem os Serviços, *Comércio* avançou 1,8%, seguido por *Atividades imobiliárias* (1,1%), *Transporte, armazenagem e correio* (0,9%) e *Outras atividades de serviços* (0,4%).

Conforme detalhado pelo relatório do IBGE, a variação em volume do Valor Adicionado da Agropecuária decorreu, principalmente, da agricultura que, por força de condições climáticas favoráveis, contribuiu para o crescimento de produção e ganho de produtividade de diversas culturas em 2017, com destaque às culturas de milho (55,2%) e soja (19,4%). De outro modo, algumas lavouras apresentaram variação negativa na estimativa de produção anual, a exemplo do que se verificou com a cana-de açúcar (-10,5%) e com o café (-8,0%).

O Instituto ainda aponta, na análise da despesa, a contração de 1,8% da Formação Bruta de Capital Fixo, com destaque para o fato de que, a despeito do número negativo (pelo décimo quarto trimestre consecutivo nesta base de comparação), as quedas foram desacelerando ao longo do ano. Este recuo é justificado, principalmente, pelo desempenho negativo da construção, mas a baixa foi suavizada pelo aumento da produção interna de bens de capital. Em 2015 e 2016, a Formação Bruta de Capital Fixo registrou quedas de 13,9% e 10,3%, respectivamente.

3.3 – INFLAÇÃO E A TAXA BÁSICA DE JUROS

Em 2016 o índice oficial de inflação calculado pelo IBGE, o IPCA, havia registrado 6,29%, valor situado dentro do limite superior da meta de inflação de 6,5%²⁰. No exercício de 2017, tal

²⁰ A meta de inflação é definida pelo Banco Central do Brasil por meio de Resolução, publicada anualmente. Desde 2005 a meta tem sido fixada em 4,5%. Até 2005 a própria Resolução determinava um intervalo de tolerância de 2,5%. Para os exercícios 2006 a 2016 este intervalo foi reduzido para 2,0% e a partir de 2017 o intervalo foi reduzido para 1,5%. A Resolução nº

índice atingiu 2,95%, mantendo-se abaixo da meta inferior de 3,0%, permanecendo estável durante o ano com pequenos picos em outubro e dezembro, enquanto a taxa referencial do Sistema de Liquidação e Custódia para títulos federais (Selic²¹) fechou o ano em 7,00%.

Entre 2016 e 2017, o IPCA apresentou desaceleração em todos os grupos, à exceção de habitação (com aceleração de 2,85% para 6,26% no período). Em termos de impacto na composição do índice de inflação agregado, o setor de alimentação e bebidas foi o segmento que garantiu a maior contenção da inflação, e apresentou uma desaceleração de 8,62% para - 1,87% ao longo de 2017.

A queda da inflação permitiu uma mudança na política monetária do governo federal²². O exercício de 2017 iniciou com taxa básica de juros (Selic) de 13,75% em janeiro e após diversos cortes durante o ano pelo Copom, a Selic recuou para 7,00% no mês de dezembro.

3.4 – EMPREGO E RENDA

Com a recuperação da economia ao longo de 2017, à medida que o crescimento foi se tornando mais difuso entre os setores, verificou-se uma tendência de aumento da ocupação do mercado de trabalho, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (caderno de conjuntura econômica de dezembro/2017). A taxa de desocupação - medida pelo IBGE²³ - confirma essa tendência a nível nacional, mas se mostra mais instável, entretanto, a nível estadual. O gráfico a seguir apresenta a evolução da taxa comparando o cenário nacional (em azul) com o Estado do Rio de Janeiro (em vermelho).

Taxa de desocupação das pessoas de 14 anos ou mais de idade, Brasil vs Estado do Rio de Janeiro (em %)

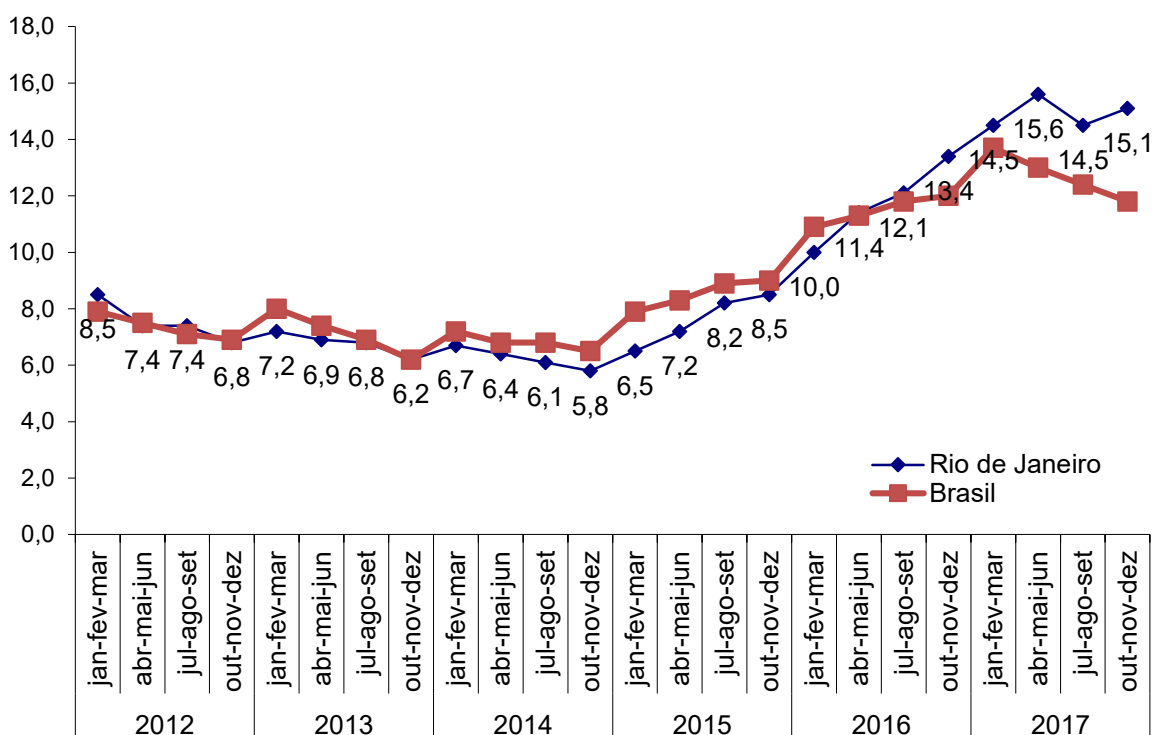
4.499/16, que estabeleceu os parâmetros para 2018, manteve a meta em 4,5%, e manteve a tolerância de 1,5%.

²¹ Define-se Taxa Selic como a taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais. Para fins de cálculo da taxa, são considerados os financiamentos diários relativos às operações registradas e liquidadas no próprio Selic e em sistemas operados por câmaras ou prestadores de serviços de compensação e de liquidação (art. 1º da Circular nº 2.900, de 24 de junho de 1999, com a alteração introduzida pelo art. 1º da Circular nº 3.119, de 18 de abril de 2002).

Fonte: http://www.bcb.gov.br/https/selic/conceito_taxaselic.asp?idpai=SELICTAXA, acessado em 23/01/2018 as 10:36h.

²² Fonte: <http://www.bcb.gov.br/https/relinf/carta2018.pdf>, acessado em 17/01/2018 as 14:47h.

²³ Na análise das Contas de Governo dos exercícios anteriores o desemprego era avaliado com base na Pesquisa Mensal de Emprego – PME do IBGE. No entanto, o instituto encerrou a realização dessa pesquisa em março de 2016. As informações sobre o mercado de trabalho têm sido supridas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), cuja série histórica se iniciou em 2012.



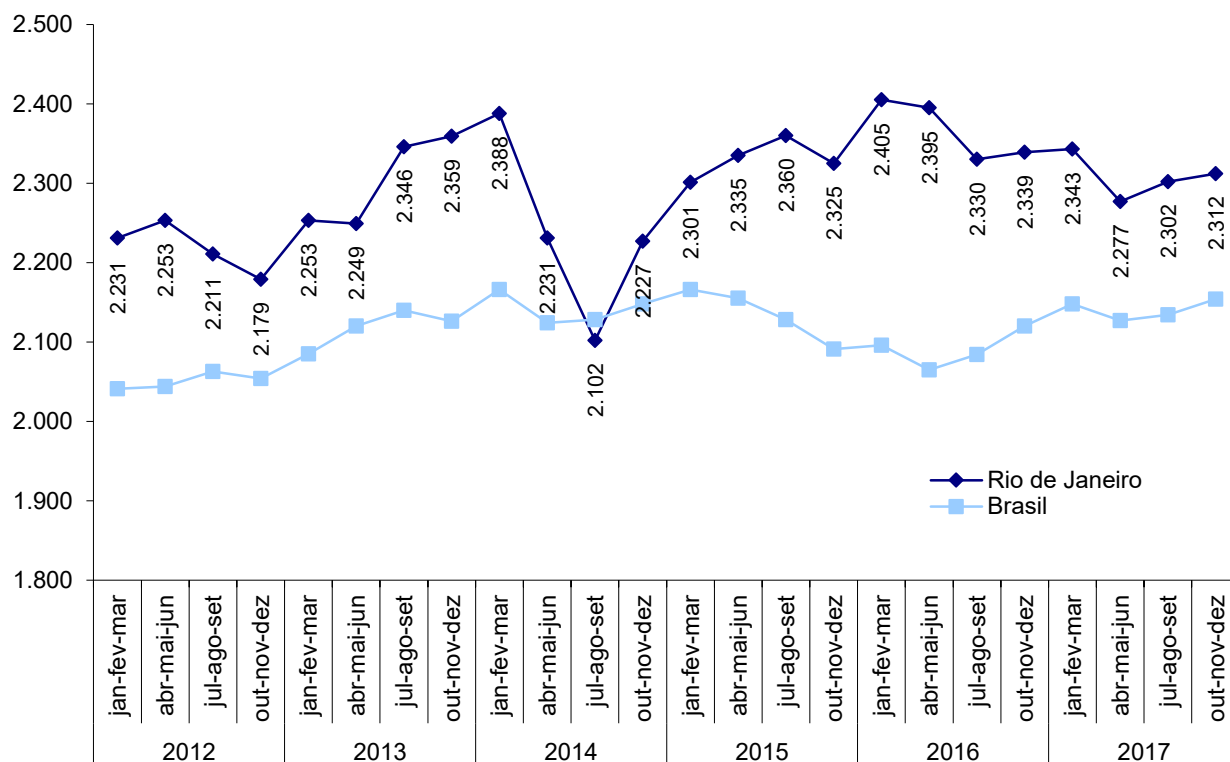
Fonte: PNAD, IBGE, 4º trimestre de 2017.

É de se notar que, ao longo da série, na maior parte das vezes, a desocupação no ERJ se manteve abaixo daquela registrada nacionalmente, quadro esse revertido, todavia, a partir de meados de 2016, quando a desocupação ganha força no Estado, saltando de 8,5% ao final de 2015 para 15,6% no segundo trimestre de 2017, encerrando o exercício com 15,1%, percentual superior ao apurado no agregado Brasil (11,8%).

No enfoque regional, foram verificadas diferenças de patamares relativas à taxa de desocupação ao longo de todos os trimestres analisados. A Região Nordeste permaneceu apresentando as maiores taxas de desocupação ao longo de toda a série, e registrou, no 4º trimestre de 2017, uma taxa de 13,8%, enquanto a Região Sul obteve a menor, 7,7%. Com exceção das Regiões Sul e Centro-Oeste, que apresentavam estabilidade estatística desse indicador frente ao 3º trimestre de 2017, o Nordeste (13,8%), o Norte (11,3%) e o Sudeste (12,6%) tiveram queda na taxa de desocupação. Na comparação anual, as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentaram queda da taxa de desocupação.

O rendimento médio dos trabalhadores brasileiros foi estimado, no quarto trimestre de 2017, em R\$ 2.154 (dois mil, cento e cinquenta e quatro reais). O rendimento médio no Estado, historicamente, se situa acima do índice nacional e atingiu R\$ 2.312 (dois mil, trezentos e doze reais) no mesmo período de apuração.

**Rendimento médio de todos os trabalhadores, Brasil vs Estado do Rio de Janeiro
 (em R\$ de dezembro de 2017)**



Fonte: PNAD, IBGE, 4º trimestre de 2017.

3.5 - O DESEMPENHO DA ECONOMIA FLUMINENSE EM 2017

O presente tópico tem por objetivo avaliar a evolução dos principais indicadores econômicos, de natureza estrutural e conjuntural, que influenciaram ou condicionaram o desempenho da economia fluminense, com suas múltiplas repercussões sobre as finanças públicas e, em especial, sobre a execução orçamentária da receita do Governo do Estado do Rio de Janeiro, no exercício de 2017.

Segundo relatório do Centro Estadual de Estatísticas e Pesquisas e de Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro - Ceperj²⁴ estima-se que o Estado do Rio de Janeiro, segunda unidade da federação em termos de Produto Interno Bruto (R\$ 623,8 bilhões – seiscentos e vinte e três bilhões e oitocentos milhões de reais), apresentou uma retração em seu PIB de 2,2% em 2017, enquanto que o nacional registrou crescimento de 1,0%. O Estado respondeu em 2017 por 9,5% do PIB do país, registrando um PIB per capita de R\$ 37.314. Por setor econômico, as três atividades, Agropecuária, Indústria e Serviços, acumularam, no ano de 2017, queda de 1,1%, crescimento de 1,2% e recuo de 3,7%, respectivamente.

A Pesquisa Industrial Mensal de Produção Física²⁵, do IBGE, revela que a produção industrial fluminense cresceu 4,2% em 2017, após três anos seguidos de queda na produção. Os principais impactos positivos vieram dos setores de veículos automotores, reboques e carrocerias (40,5%), de metalurgia (18,5%) e de indústrias extrativas (3,2%). Destaque negativo para o ramo de outros produtos químicos (-5,0%), atividade pressionada, em grande medida, pelo recuo na produção dos itens inseticidas para uso na agricultura e tintas e vernizes para impressão.

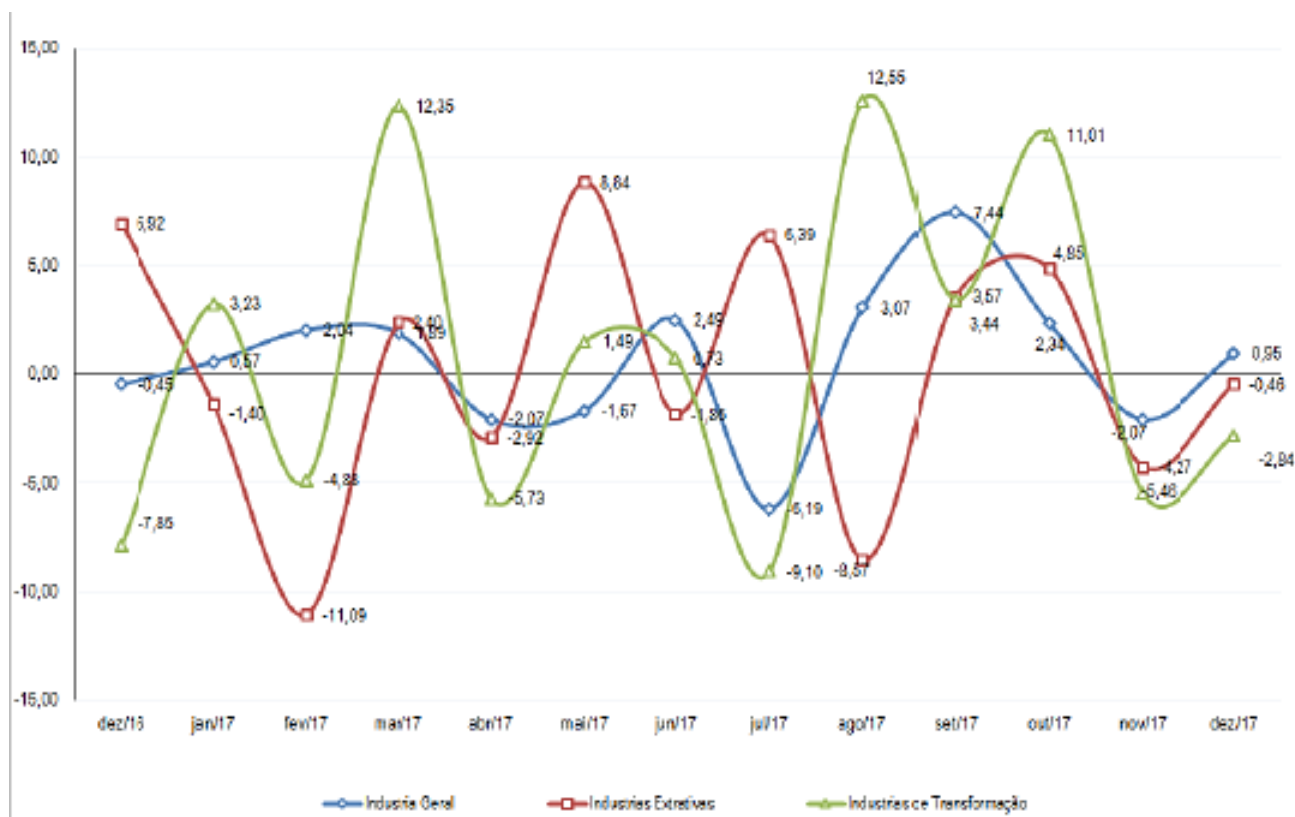
Já o Boletim de Conjuntura Econômica Fluminense de dezembro de 2017 do Ceperj²⁶, aponta que a indústria fluminense cresceu 4,3% no acumulado do ano, sendo a indústria de transformação o setor que apresentou o melhor resultado, com taxa positiva de 4,8%. Em linha com os dados do IBGE, o Ceperj destaca os impactos positivos dos setores de veículos automotores, reboques e carrocerias (40,5%), metalurgia (18,5%) e indústrias extrativas (3,2%). O boletim relata, adicionalmente, um aumento na utilização da capacidade instalada da indústria em relação ao mês anterior, que fora de 75,9%, atingindo 76,3% em dezembro de 2017.

²⁴ Fonte: <http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/pib/pib.html>, acessado em 11/04/18.

²⁵ Fonte: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/229/pim_pfr_2017_dez.pdf, acessado em 11.04.18.

²⁶ Fonte: <http://www.ceperj.rj.gov.br/Bolcon/bolcon.html>, acessado em 11.04.18.

Taxa de variação do volume da indústria do Estado do Rio de Janeiro – dezembro 17/dezembro/16²⁷



Fonte: Pesquisa Industrial Mensal de Produção Física - PIM-PF, IBGE.
Elaboração: Fundação CEPERJ – CEEP/COPE.

Segundo a Pesquisa Mensal do Comércio – PMC²⁸, divulgada pelo IBGE, relativa a dezembro de 2017, o comércio varejista fluminense registrou, em termos de volume de vendas, queda da ordem de 1,9% no acumulado do ano. As atividades que mais se destacaram, negativamente, no ERJ foram combustíveis e lubrificantes (-19%) e equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação (-22,8%), e o segmento de outros artigos de uso pessoal e doméstico foi o destaque positivo (5,6%).

Outro importante componente da economia do estado, a produção petrolífera fluminense bateu novo recorde de produção em 2017. A extração de petróleo chegou a 650 milhões de barris, um aumento de 5,9% em relação ao ano anterior, o que fez com que o Estado se mantenha em posição de destaque em âmbito nacional, já que responsável por

²⁷ Gráfico extraído de “Boletim de Conjuntura Econômica Fluminense”, mês de referência: dezembro de 2017. Fundação Ceperj (CEEP/COPE).

²⁸ Fonte: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7230>, acessado em 12.04.18.

68,0% da produção do óleo no país. Todavia, há de se destacar que a atividade continua mantida sob pressão devido aos baixos preços da *commodity* no mercado internacional, conforme tabela a seguir:

Produção de petróleo no Estado do Rio de Janeiro

Fatores de influência	2016	2017	Var. 2017/2016
Produção (barril)	614.712.979	650.854.301	5,88%
Preço do Brent médio (US\$/barril)	43,55	54,25	24,57%
Câmbio Médio (R\$/US\$)	3,49	3,19	-8,6%

Fontes: Ipeadata (taxa venda de câmbio); Agência de Informações sobre Energia - EIA (valor do Brent); e ANP (produção de petróleo).

Em acréscimo, os dados divulgados pela Secretaria de Comércio Exterior – SECEX²⁹, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, demonstram que a balança comercial do ERJ fechou o ano de 2017 com um superavit de US\$ 10.625 milhões (dez bilhões seiscentos e vinte e cinco milhões de dólares), resultado de US\$ 21.712 milhões (vinte e um bilhões setecentos e doze milhões de dólares) em exportações e US\$ 11.087 milhões (onze bilhões e oitenta e sete milhões de dólares) em importações. De acordo com o Boletim de Conjuntura do Ceperj de dezembro/2017, os combustíveis e lubrificantes tiveram aumento de participação significativo nas exportações (passaram de 47,9% em 2016 para 63,1% em 2017), assinalando expansão de 66,5%.

3.6 - A CRISE FISCAL DOS ESTADOS

A publicação “Estatísticas Fiscais Trimestrais” do Tesouro Nacional³⁰ aponta que, ao longo de 2017, os estados conseguiram obter, numa análise consolidada, uma ligeira redução na relação despesa *versus* PIB. O percentual, que no último trimestre de 2016 chegou a 14,0%, um ano depois caiu para 13,9%. Nessa esteira, o governo central registrou redução de 38,2%

²⁹Fonte: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-unidades-da-federacao>, acesso em 19/01/2018 as 15:12h.

³⁰Fonte: https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/476865/Boletim_EFP_2017_IV.pdf/53085469-872-4a61-9def-95de7000e202, acessado em 16.04.18.

para 35,3% no mesmo período. Já os municípios realizaram uma trajetória inversa, avançando para 9,5% no 4º trimestre de 2017, superior aos 9,2% registrados no ano anterior.

Pela ótica da receita, apesar da recuperação da economia nacional, verifica-se que os Estados ainda sentiram o impacto do período de recessão, notadamente sobre o ICMS, o que culminou em redução de suas receitas em relação ao PIB, de 12,9% para 12,6% em 2017. Nessa esteira, os municípios também tiveram redução e chegaram a 8,9% no 4º trimestre de 2017 (ante 9,2% em 2016), enquanto o governo central experimentou uma redução de 30,3% para 28,1% no quarto trimestre de 2017.

Agregando as informações dos três níveis de governo, verifica-se que a despesa pública alcançou no quarto trimestre de 2017 o patamar de 49,5% do PIB. A receita, por sua vez, continua aquém daquele percentual, atingiu 40,4% e provocou de forma imediata uma expansão do endividamento nacional.

No caso específico do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2017, a frustração de uma parcela expressiva da receita orçada gerou um desequilíbrio frente às despesas programadas, muitas das quais de caráter obrigatório, tais como: folha de pessoal, proventos de pensionistas e servidores, repasses de duodécimos aos outros poderes e fornecedores.

3.7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exercício de 2017 confirmou a expectativa de estagnação da economia com baixo crescimento do PIB, queda da inflação e lento e gradual aquecimento do mercado. A expectativa para 2018 é de singela recuperação da economia, com projeções de um baixo crescimento do PIB e pequena melhoria na arrecadação de receitas públicas.

Nessa esteira, é arriscado supor que o reequilíbrio das finanças públicas possa ocorrer de forma natural por conta de uma suposta recuperação espontânea da economia. O desajuste entre receitas e despesas impõe aos governos necessidades de reformas imediatas, tanto na forma de controle e redução dos gastos, quanto na forma de captação de recursos.

Especificamente em relação ao Estado do Rio de Janeiro, há um evidente e considerável *deficit* financeiro na ordem de R\$ 15.613,65 milhões (tratada no tópico 5.4.1), reflexo da grave crise econômica e do descontrole das contas públicas consubstanciada na elevação da dívida pública, na antecipação de fluxo de caixa futuros e no aumento da renúncia de receita com concessões de benefícios fiscais.

Tais fatos afetam diretamente a prestação de serviços básicos à população fluminense, como saúde, educação e segurança pública, além do pagamento dos salários a servidores públicos ativos e inativos.

Ressalte-se que o *deficit* financeiro está sendo tratado como impropriedade e alerta ao Governador na conclusão do presente processo.

Contas de Governo

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2017

Regime de
recuperação fiscal
do Estado do Rio
de Janeiro

CAPÍTULO 4

4 - REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

4.1 – ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

4.1.1 - DO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA AO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

No exercício de 2016, em razão da gravidade da crise econômica e financeira que se abateu sobre o país, malgrado terem sido empreendidos esforços de reprogramação financeira para ajustar as contas estaduais, o governo fluminense reconheceu que teria graves dificuldades, não só para o cumprimento das obrigações assumidas em decorrência da realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, como também para a prestação dos serviços públicos essenciais, o que poderia vir a ocasionar “o total colapso na segurança pública, na saúde, na educação, na mobilidade e na gestão ambiental”, afetando sobremaneira a população do Estado do Rio de Janeiro.

Por essa razão, o Governador do Estado, por meio do Decreto Estadual nº 45.692, de 17 de junho de 2016, declarou “estado de calamidade pública no Estado do Rio de Janeiro” e a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro editou a Lei Estadual nº 7.483, de 08 de novembro de 2016.

O objetivo da promulgação de tais medidas seria o Estado valer-se do que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000) em seu artigo 65, para prosseguir na busca do saneamento de suas finanças, sem sofrer as limitações e sanções previstas na LRF:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

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

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

(...)

Também o Tribunal de Contas, nos autos do processo TCE-RJ nº 101.576-6/17, relativo às Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2016, em sessão

plenária especial realizada em 30.05.17, reconhecendo os graves problemas financeiros por que passava o Estado, entendeu que, “à luz da presunção de constitucionalidade de que goza a Lei Estadual nº 7.483/16, a regular produção de seus efeitos legais impõe a adoção das medidas preconizadas no artigo 65 da LRF”.

Para fins de controle da aplicação da Lei Estadual nº 7.483/16, nas citadas Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2016, o TCE-RJ determinou, dentre outras medidas, Comunicação ao Sr. Luiz Fernando de Souza, Governador do Estado do Rio de Janeiro, para que fosse encaminhada a:

(...)

comprovação do elenco de medidas adotadas e a adotar, com vistas à recuperação do equilíbrio fiscal e ao reenquadramento ao limite de gastos com pessoal e montante da dívida consolidada líquida, informando o planejamento elaborado, adequações implementadas e as medidas alcançadas, sob os aspectos qualitativos e quantitativos, viabilizando-se a análise de sustentabilidade das medidas propostas.

(...)

Vale destacar que o tema da calamidade pública no âmbito da administração financeira, matéria da Lei Estadual nº 7.483/16, foi submetido à análise do E. Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Ação Cível Originária nº 2.981/RJ. O posicionamento da Suprema Corte foi no sentido de não afastar a constitucionalidade da Lei Estadual nº 7.483/16 e, por consequência, os seus efeitos, em especial a adoção das medidas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 65.

Nada obstante a adoção, por parte do Estado, das medidas contidas no art. 65 da LRF, o desequilíbrio entre receita e despesa continuou com uma trajetória de crescimento acelerada, comprometendo tanto as despesas discricionárias quanto as obrigatórias, fazendo com que o Estado deixasse de cumprir seus compromissos tempestivamente.

Assim, em 26.01.17, com vistas ao reequilíbrio orçamentário-financeiro do Estado, foi formalizado, entre o Estado do Rio de Janeiro e a União, Termo de Compromisso, cujo teor veio a embasar o Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro – PRF-RJ, homologado em 05.06.17. Pode-se considerar, portanto, que as informações requeridas por ocasião da Comunicação ordenada pelo Tribunal ao Sr. Luiz Fernando de Souza, Governador do Estado do

Rio de Janeiro, constam do PRF-RJ e foram publicadas no Diário Oficial da União de 06.09.17, quando da aprovação do relatório de avaliação do Plano pelo Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal - CSRRE, por meio da Resolução nº 1, de 05.09.17.

A partir da análise das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2016, já era possível inferir que a adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal instituído pela Lei Complementar Federal nº 159, de 19 de maio de 2017, se faria necessária.

Como se pode observar, com o agravamento da crise fiscal, o Governo do Estado do Rio de Janeiro foi adotando, progressivamente, medidas drásticas de enfrentamento do problema – a começar pela decretação do estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira – que culminaram, ante a persistência do desequilíbrio orçamentário-financeiro, com a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei Complementar Federal nº 159/2017, com o objetivo de fornecer aos Estados com grave desequilíbrio financeiro os instrumentos para o ajuste de suas contas.

4.2 – O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

O chamado Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal foi instituído pela Lei Complementar Federal nº 159, de 19 de maio de 2017, e regulamentado pelo Decreto Federal nº 9.109, de 27 de julho de 2017. A lei e respectiva regulamentação disciplinam os procedimentos ligados à elaboração, apresentação e composição do plano de recuperação fiscal, requisitos de habilitação, supervisão, vedações e prerrogativas do Estado, financiamentos autorizados, encerramento e extinção do Regime de Recuperação Fiscal.

A seguir apresenta-se a legislação básica que rege a matéria:

- Lei Complementar Federal nº 159/2017 - Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016.

- Decreto Federal nº 9.109/2017 - Regulamenta a Lei Complementar Federal nº 159, de 19 de maio de 2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal.
- Decreto Federal nº 9.112/2017 - Dispõe sobre a participação nos Conselhos de Supervisão de que trata o art. 6º da Lei Complementar Federal nº 159, de 19 de maio de 2017.
- Portaria Ministerial nº 381/2017 - Define os critérios de verificação do disposto no inciso II do § 1º do art. 4º da Lei Complementar Federal nº 159, de 19 de maio de 2017, e no inciso IV do § 2º do art. 1º do Decreto Federal nº 9.109, de 27 de julho de 2017.

Destaque-se que “regime”, na acepção aqui empregada, é modo de governar, de reger, de dirigir. Assim, segundo o § 2º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 159/17, o Regime de Recuperação Fiscal - RRF é “ação planejada, coordenada e transparente de todos os Poderes, órgãos, entidades e fundos dos Estados e do Distrito Federal para sanar os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas, por meio da implementação das medidas emergenciais e das reformas institucionais determinadas no Plano de Recuperação elaborado previamente pelo ente federativo que desejar aderir a esse Regime”.

4.2.1 - CONDIÇÕES BÁSICAS PARA HABILITAÇÃO AO RRF

Pelos critérios do RRF, o desequilíbrio financeiro do ente é considerado grave quando três cenários desfavoráveis se apresentam simultaneamente, a saber (art. 3º da LCF nº 159/17):

- I. a receita corrente líquida (RCL) anual do Estado é menor do que a dívida consolidada ao final do último exercício;
- II. o somatório das suas despesas com pessoal, juros e amortizações é igual ou maior que 70% da RCL; e
- III. o valor total de obrigações é superior às disponibilidades de caixa.

Somente poderá se habilitar a aderir ao RRF o ente que exhibir, cumulativamente, esses três cenários.

Além disso, de acordo com o § 3º do art. 3º da LCF nº 159/17, o acesso e a permanência do Estado no Regime de Recuperação Fiscal têm como condição necessária a renúncia ao direito em que se funda a ação judicial que discuta a dívida ou o contrato de dívida com a União administrado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

4.2.2 - PLANO DE RECUPERAÇÃO FISCAL

O Estado que tenha interesse em ingressar no RRF deve apresentar ao Ministério da Fazenda um **Plano de Recuperação Fiscal - PRF**, que, nos termos do que dispõe o *caput* do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 159/17, será composto por:

- lei ou conjunto de leis;
- diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro;
- detalhamento das medidas de ajuste (obrigatórias e adicionais), com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção.

A citada lei ou conjunto de leis de que trata o *caput* do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 159/17 deverá implementar as seguintes medidas obrigatórias de ajuste, também chamadas de “medidas condicionantes”, pelo fato de sua implementação se configurar como uma das condições para a adesão ao RRF:

- I. a autorização de privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento e outros, na forma do inciso II do § 1º do art. 4º, com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos;
- II. a adoção, pelo Regime Próprio de Previdência Social mantido pelo Estado, no que couber, das regras previdenciárias disciplinadas pela Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015;
- III. a redução de, no mínimo, 10% a.a. (dez por cento ao ano) dos incentivos ou benefícios de natureza tributária, dos quais decorram renúncias de receitas instituídos por lei estadual ou distrital, ressalvados aqueles concedidos por prazo certo e em função de determinadas condições e aqueles instituídos na forma

estabelecida pela alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal;

- IV. a revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais da administração pública direta, autárquica e fundacional para suprimir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União;
- V. a instituição, se cabível, do regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal;
- VI. a proibição de realizar saques em contas de depósitos judiciais, ressalvados aqueles permitidos pela Lei Complementar nº 151, de 5 agosto de 2015, enquanto não houver a recomposição do saldo mínimo do fundo de reserva, de modo a assegurar o exato cumprimento do disposto na referida Lei Complementar;
- VII. a autorização para realizar leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas.

Vale ressaltar que o § 4º do artigo 2º da Lei Complementar Federal nº 159/17 faculta ao Estado, em substituição à medida prevista no item IV listado acima, aprovar lei de responsabilidade fiscal estadual que conterà regras para disciplinar o crescimento das despesas obrigatórias.

O prazo de vigência do Plano de Recuperação Fiscal será fixado na lei que o instituir, conforme estimativa recomendada pelo Conselho de Supervisão, e será limitado a 36 (trinta e seis) meses, admitida 1 (uma) prorrogação, se necessário, por período não superior àquele originalmente fixado (§ 2º do art. 2º da LCF nº 159/17).

4.2.3 - VERIFICAÇÃO DO ATINGIMENTO DO EQUILÍBRIO FISCAL POR PARTE DO ENTE

O objetivo principal do Regime de Recuperação Fiscal é assegurar que, ao término do Plano de Recuperação apresentado, o Estado tenha suas contas equilibradas.

Esse equilíbrio será considerado atingido se, durante a vigência do RRF, o Estado conseguir resultados nominais capazes de estabilizar sua dívida líquida, sendo que, para os fins dessa apuração, considera-se resultado nominal o resultado primário, acrescido das receitas de natureza financeira e subtraídos os montantes de juros nominais das dívidas dos Estados, apurados por regime de competência (*caput* e § 1º do art. 17 do Decreto Federal nº 9.109/17).

Além de demonstrar a estabilização da relação entre a dívida líquida e a receita, o Plano de Recuperação Fiscal deverá prever fontes de financiamento capazes de fazer frente às necessidades de financiamento do Estado que deseja aderir ao Regime de Recuperação (§ 2º do art. 17 do Decreto Federal nº 9.109/17).

4.2.4 - VEDAÇÕES DURANTE O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

O art. 8º da Lei Complementar Federal nº 159/17 traz algumas vedações ao Estado que aderir ao RRF, voltadas, de um modo geral, à restrição do aumento de despesas. Essas vedações se aplicam durante todo o período do Regime de Recuperação Fiscal e a todos os Poderes, órgãos, entidades e fundos do Estado:

- I. concessão de reajustes a servidores e empregados públicos e militares além da revisão anual assegurada pela Constituição Federal;
- II. criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- III. alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV. admissão ou a contratação de pessoal, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e as decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício;
- V. realização de concurso público, ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância;
- VI. criação ou a majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza a servidores e empregados públicos e de militares;
- VII. criação de despesa obrigatória de caráter continuado;

- VIII. reajuste de despesa obrigatória acima do IPCA ou da variação anual da receita corrente líquida;
- IX. concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, ressalvados os concedidos nos termos da alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal;
- X. empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para aquelas de utilidade pública (saúde, segurança, educação no trânsito, dentre outras);
- XI. celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam transferência para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil, excetuados: (a) aqueles necessários para a recuperação fiscal, (b) a renovação daqueles já vigentes, (c) os realizados em parceria com organizações sociais e que impliquem redução de despesa, comprovada pelo Conselho de Supervisão de que trata o art. 6º da LCF n 159/17, e (d) os destinados a serviços essenciais, a situações emergenciais, a atividades de assistência social relativas a ações voltadas para pessoas com deficiência, idosos e mulheres jovens em situação de risco e, suplementarmente, ao cumprimento de limites constitucionais;
- XII. contratação de operações de crédito e recebimento e concessões de garantias não previstas no Plano de Recuperação Fiscal.

4.2.5 - PRERROGATIVAS DO ESTADO EM REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

Durante a vigência do RRF, a União concederá ao Estado que aderiu ao regime um conjunto de prerrogativas, com vistas a facilitar a implementação, por parte do ente, das medidas necessárias ao reequilíbrio das contas públicas. Esses direitos especiais servem, juntamente com as medidas de ajuste, de instrumentos de recuperação fiscal e se constituem das seguintes vantagens:

- redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pelo Tesouro Nacional por prazo igual ou inferior ao estabelecido para a vigência do RRF. Caso haja prorrogação do prazo do Regime, as reduções

extraordinárias serão decrescentes até que ao final do Regime as prestações das dívidas com a União sejam pagas integralmente (art. 9º da LCF nº 159/17);

- suspensão temporária dos requisitos legais exigidos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF para a contratação de operações de crédito e recebimento de transferências voluntárias, assim como das vedações e determinações aplicadas quando do descumprimento dos limites estabelecidos para despesas de pessoal e dívida consolidada. Especificamente em relação às despesas de pessoal, o prazo para que o Estado volte a cumprir os limites legais passa a ser o do Regime de Recuperação Fiscal (incisos I e III do art. 10 da LCF nº 159/17);
- suspensão da necessidade de comprovação, para as transferências voluntárias, de que o Estado está em dia com o pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos à União, com a prestação de contas de recursos recebidos e da observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal (inciso II do art. 10 da LCF nº 159/17).

4.2.6 - FINANCIAMENTOS AUTORIZADOS DURANTE O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

Enquanto vigorar o Regime de Recuperação Fiscal, poderão ser contratadas operações de crédito para as finalidades listadas a seguir. Entretanto, o volume de operações que poderá ser contratado dessa forma será limitado pela Secretaria do Tesouro Nacional e deverá observar as Resoluções do Senado Federal que tratam da limitação da oferta de garantias por parte da União (art. 11 da LCF nº 159/17):

- I - financiamento de programa de desligamento voluntário de pessoal;
- II - financiamento de auditoria do sistema de processamento da folha de pagamento de ativos e inativos;
- III - financiamento dos leilões de que trata o inciso VII do § 1º do art. 2º;
- IV - reestruturação de dívidas com o sistema financeiro;
- V - modernização da administração fazendária;

VI - antecipação de receita da privatização de empresas de que trata o inciso I do § 1º do art. 2º;

VII - demais finalidades previstas no Plano de Recuperação.

4.2.7 - SUPERVISÃO DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

O acompanhamento do Regime de Recuperação Fiscal do Estado será realizado pelo Conselho de Supervisão do RRF, cuja função primordial é assegurar a correta implementação do Plano de Recuperação, identificando e corrigindo eventuais desvios. Ele é formado por representantes do Ministério da Fazenda, do Tribunal de Contas da União e do Estado em recuperação (art. 6º da LCF nº 159/17).

Compete ao Conselho de Supervisão, dentre outras atribuições, as seguintes (art. 7º da LCF nº 159/17):

- I. monitorar o cumprimento do Plano de Recuperação e apresentar ao Ministério da Fazenda, mensalmente, relatório simplificado sobre a sua execução e sobre a evolução da situação financeira do Estado, com vistas a apontar os riscos ou a ocorrência de desrespeito às vedações do RRF;
- II. recomendar ao Estado e ao Ministério da Fazenda, inclusive anteriormente à homologação do Plano de Recuperação, providências e alterações no Plano, com vistas a atingir as suas metas;
- III. emitir parecer que aponte desvio de finalidade na utilização de recursos obtidos por meio das operações de crédito permitidas durante o RRF;
- IV. convocar audiências com especialistas e com interessados, sendo-lhe facultado requisitar informações de órgãos públicos, as quais deverão ser prestadas no prazo de 15 (quinze) dias;
- V. acompanhar as contas do Estado, com acesso direto, por meio de senhas e demais instrumentos de acesso, aos sistemas de execução e controle fiscal;
- VI. contratar consultoria técnica especializada, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, custeada pela União, conforme a disponibilidade orçamentária e financeira e mediante autorização prévia do Ministério da Fazenda;

- VII. recomendar ao Estado a suspensão cautelar de execução de contrato ou de obrigação do Estado quando estiverem em desconformidade com o Plano de Recuperação;
- VIII. recomendar medidas que visem à revisão dos contratos do Estado;
- IX. notificar as autoridades competentes nas hipóteses de indícios de irregularidades, violação de direito ou prejuízo aos interesses das partes;
- X. apresentar relatório conclusivo no prazo de até 60 (sessenta) dias, contado da data do encerramento ou da extinção do Regime de Recuperação Fiscal.

4.2.8 - ENCERRAMENTO E EXTINÇÃO DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

O Regime de Recuperação Fiscal será encerrado quando (art. 12 da LCF nº 159/17):

- I. as metas estabelecidas no Plano de Recuperação forem atingidas; ou
- II. a vigência do Plano de Recuperação terminar.

Ele também poderá ser extinto quando for verificado que houve o descumprimento (art. 13 da LCF nº 159/17):

- I. das vedações estabelecidas pela Lei Complementar Federal nº 159/17;
- II. da proibição de realizar saques em contas de depósitos judiciais, ressalvados aqueles permitidos pela LC 151/2015, enquanto não houver a recomposição do saldo mínimo do fundo de reserva;
- III. da autorização para realizar leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas; e
- IV. da renúncia ao direito em que se funda ação judicial que discuta a dívida ou o contrato de dívida com a União, administrado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Merece ser destacado que a extinção do Regime de Recuperação Fiscal implica a imediata extinção das prerrogativas de que tratam os arts. 9º e 10, com o retorno das condições contratuais das dívidas a que se refere o art. 9º àquelas vigentes antes da

repactuação e do recálculo do passivo do Estado com a aplicação dos encargos financeiros de inadimplemento (§2º do art. 13 da LCF nº 159/17).

4.3 - O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Como mencionado anteriormente, em 26.01.17 foi formalizado, entre o Estado do Rio de Janeiro e a União, Termo de Compromisso, cujo teor veio a embasar o Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro.

Posteriormente, o Poder Legislativo deu seu aval para que o Estado do Rio de Janeiro aderisse ao Regime de Recuperação Fiscal, por meio da Lei Estadual nº 7.629, de 09.06.17, que assim dispõe:

Fica o Poder Executivo autorizado a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, consoante o Plano de Recuperação do Estado do Rio de Janeiro, em cumprimento com a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, que terá vigência de 36 (trinta e seis) meses a contar do ato do Presidente da República que a homologar e der início à vigência do Regime de Recuperação Fiscal, após a emissão de parecer prévio favorável ao Plano de Recuperação pelo Ministério da Fazenda e a posse dos membros titulares do Conselho de Supervisão admitida uma prorrogação, se necessário, por período não superior ao originalmente fixado.

O prazo do Regime de Recuperação Fiscal do Estado começou a contar a partir de 05.09.17, data em que o Presidente da República, por meio de ato próprio, homologou o Acordo de Recuperação Fiscal. A publicação do referido ato no D.O.U. ocorreu em 06.09.2017.

4.3.1 - PLANO DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O Plano de Recuperação Fiscal - PRF foi elaborado pela Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, com apoio das demais Secretarias envolvidas no processo, de acordo com as recomendações do Ministério da Fazenda. Foi entregue à Secretaria do Tesouro Nacional em 31.07.17, como parte integrante do pedido de adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal – RRF, instituído pela Lei Complementar Federal nº 159, de 19 de maio de 2017.

O Plano visou apresentar a condição de elegibilidade do Estado em aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, bem como procurou expor objetivos, estratégias, resultado esperado e

prazo de execução para a correção dos desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas estaduais.

O PRF do Estado foi dividido em seções que, em cumprimento ao disposto no *caput* do art. 2º da LCF nº 159/17, contém:

- (a) as leis contendo as medidas obrigatórias de ajuste (medidas condicionantes);
- (b) uma avaliação sucinta da situação econômico-financeira do Estado e das condições de elegibilidade para adesão ao RRF, à guisa de diagnóstico, em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro, e
- (c) o detalhamento das medidas de ajuste obrigatórias e adicionais.

Uma última seção apresenta, também, os resultados esperados após a aplicação das medidas de ajuste. Em conformidade com o que foi visto no tópico relativo à verificação do atingimento do equilíbrio fiscal por parte do ente que aderir ao RRF, os dados projetados para um cenário com as medidas de ajuste, contidos no PRF, apontam para uma convergência ao equilíbrio fiscal, inclusive com previsão de resultado nominal superavitário a partir de 2021.

Dado que as medidas de ajuste são parte integrante do Plano e seus impactos individuais estimados contribuem para que haja uma trajetória de volta ao equilíbrio das contas públicas, o cumprimento de cada medida apresentada faz parte do compromisso do Estado do Rio de Janeiro com o ajuste fiscal.

Destaque-se que o PRF, além de conter as medidas de ajuste obrigatórias, impostas pela LCF nº159/2017, apresenta, também, medidas adicionais de ajuste, julgadas necessárias em face do estado atual de desequilíbrio fiscal do Estado.

Além disso, em caso de divergência entre os valores realizados e os valores estimados no Plano, deverá ocorrer uma compensação de modo a não comprometer o resultado final de equilíbrio das contas públicas estaduais conforme planejado. Por essa razão, consta como parte integrante do PRF um Anexo de Riscos Fiscais e Passivos Contingentes, estes que, ao se materializarem, poderiam afetar a efetividade do Plano de Recuperação Fiscal e ensejar alterações no Plano originalmente elaborado.

4.3.2 - CONJUNTO DE MEDIDAS OBRIGATÓRIAS DE AJUSTE DO PLANO

A tabela a seguir evidencia o cumprimento ao comando contido no § 1º do artigo 2º da Lei Complementar Federal nº 159/17, e exhibe as medidas obrigatórias de ajuste que devem fazer parte do Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro:

Implementação das Medidas Previstas no § 1º do artigo 2º da Lei Complementar Federal nº 159/17.

MEDIDAS	LEI	EMENTA
A autorização de privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento e outros, na forma do inciso II do § 1º do art. 4º, com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos;	Lei Estadual nº 7.529, de 07 de março de 2017.	Autoriza o Poder Executivo a alienar ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE e dá outras providências.
A adoção pelo Regime Próprio de Previdência Social mantido pelo Estado, no que couber, das regras previdenciárias disciplinadas pela Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015;	Lei Estadual nº 7.628, de 09 de junho de 2017.	Altera dispositivos da Lei Nº 5.260, de 11 de junho de 2008, da Lei Nº 3.189, de 22 de fevereiro de 1999 e dá outras providências.
A redução dos incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas instituídos por lei estadual ou distrital, de, no mínimo, 10% a.a. (dez por cento ao ano), ressalvados aqueles concedidos por prazo certo e em função de determinadas condições e aqueles instituídos na forma estabelecida pela alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal;	Lei Estadual nº 7.428, de 25 de agosto de 2016.	Institui o Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal do Estado do Rio de Janeiro.
A revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais da administração pública direta, autárquica e fundacional para suprimir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União;	Lei Complementar Estadual nº 176, de 30 de junho de 2017.	Estabelece normas e diretrizes fiscais no âmbito do regime de recuperação fiscal do estado do Rio de Janeiro.
A instituição, se cabível, do regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal;	Lei Estadual nº 6.243, de 21 de maio de 2012.	Institui o Regime de Previdência Complementar no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata o artigo 40 da Constituição Federal, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar, na forma de fundação, e dá outras providências.
A proibição de realizar saques em contas de depósitos judiciais, ressalvados aqueles permitidos pela <u>Lei Complementar nº 151, de 5 agosto de 2015</u> , enquanto não houver a recomposição do saldo mínimo do fundo de reserva, de modo a assegurar o exato cumprimento do disposto na referida Lei Complementar;	Lei Estadual nº 7.629, de 09 de junho de 2017.	Dispõe sobre o Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.
A autorização para realizar leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior	Lei Estadual nº 7.629, de 09 de junho de 2017.	Dispõe sobre o Plano de Recuperação Fiscal do Estado do

desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas.						Rio de Janeiro e dá outras providências.			
Fonte:Resolução	CSRRF	Nº	1,	de	05	de	setembro	de	2017
http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC204374 ;									
http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afLoop=3560977860949069&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC200135&_adf.ctrl-state=re6ilbxgk_30#cumprimentodasmedidas .									

4.3.3 - DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DO ESTADO

Do PRF consta uma avaliação sucinta da situação econômico-financeira do Estado, demonstrando os efeitos danosos da forte desaceleração da economia brasileira no final de 2014, que evoluiu para a significativa recessão de 2015 e 2016, nos vários aspectos das finanças estaduais, tais como queda na arrecadação de receitas (incluindo royalties e participações especiais), deterioração dos indicadores fiscais, expansão dos gastos com pessoal e aumento do endividamento do Estado.

Acerca do diagnóstico da situação financeira do Estado, o corpo instrutivo teceu os seguintes comentários (fls. 48/49):

(...)

Quando da apreciação das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2016, o Sr. Luiz Fernando de Souza, Governador do Estado do Rio de Janeiro, apresentou defesa, por meio do Ofício GG nº 207/2017, de 22 de maio de 2017 (Doc. TCE-RJ nº 12.115-4/17), em face da manifestação da Secretaria Geral de Controle Externo e do Ministério Público junto ao TCE-RJ no sentido de emissão de Parecer Prévio contrário.

Naquela oportunidade, expôs acerca da execução financeira e a aplicabilidade dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a contextualizar o cenário em razão do qual decretara o estado de calamidade pública, e balizar os seus argumentos com vistas à reforma do entendimento daquelas instâncias. As razões trazidas não alcançaram modificar o entendimento anterior, posicionando-se este Tribunal pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das contas de governo.

Não obstante, fato é que a situação de desequilíbrio financeiro do Estado restou evidenciada naquele exercício, sendo devidamente tratada, não exclusiva, mas especialmente, num panorama de gestão, quando da apreciação das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2016, motivo pelo qual não enseja maiores desdobramentos. (...)

4.3.4 - DA HABILITAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO PARA ADERIR AO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

Como já visto anteriormente, somente poderá se habilitar a aderir ao RRF o Estado que exibir, cumulativamente, os três cenários descritos a seguir:

- I. a receita corrente líquida (RCL) anual do Estado é menor do que a dívida consolidada ao final do último exercício;
- II. o somatório das suas despesas com pessoal, juros e amortizações é igual ou maior que 70% da RCL; e
- III. o valor total de obrigações é superior às disponibilidades de caixa.

Em relação ao primeiro item, segundo o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Relatório de Gestão Fiscal - RGF do 3º quadrimestre de 2016, a receita corrente líquida - RCL do Estado, no exercício de 2016, acumulou um total de R\$ 46.228.984.469 (quarenta e seis bilhões, duzentos e vinte e oito milhões, novecentos e oitenta e quatro mil, quatrocentos e sessenta e nove reais), enquanto que a dívida consolidada acumulou no mesmo exercício um total de R\$ 108.103.232.139 (cento e oito bilhões, cento e três milhões, duzentos e trinta e dois mil, cento e trinta e nove reais). A RCL ficou, portanto, 42,8% menor do que a dívida consolidada no referido período.

Quanto ao segundo item, a despesa liquidada de pessoal, segundo o Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal - RGF do 3º quadrimestre de 2016, totalizou R\$ 33.426.453.815 (trinta e três bilhões, quatrocentos e vinte e seis milhões, quatrocentos e cinquenta e três mil, oitocentos e quinze reais), somada à despesa com juros e amortizações, de acordo com o Demonstrativo da Execução da Despesa Consolidada do Estado, de R\$ 4.716.670.354 (quatro bilhões, setecentos e dezesseis milhões, seiscentos e setenta mil, trezentos e cinquenta e quatro reais), representaram 82,51% da RCL do mesmo período. Excedeu, portanto, em 12,51% o limite mínimo previsto para habilitação ao RRF.

Na verificação do terceiro e último item, observou-se a determinação do art. 42 da LRF que dispõe que: “na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício”. Desta forma, observa-se no Demonstrativo Consolidado da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar - RGF do 3º quadrimestre de 2016 (ANEXO 03), o valor de disponibilidade de caixa bruta de recursos sem vinculação de R\$ 862.772.448 (oitocentos e sessenta e dois milhões, setecentos e setenta e dois mil, quatrocentos e quarenta e oito reais), sendo o valor total das obrigações contraídas de

R\$ 11.093.821.793 (onze bilhões, noventa e três milhões, oitocentos e vinte e um mil, setecentos e noventa e três reais).

Por fim, restou atendida a condição definida no § 3º do art. 3º da LCF nº 159/17, que dispõe que o acesso e a permanência do Estado no Regime de Recuperação Fiscal têm como condição necessária a renúncia ao direito em que se funda a ação judicial que discuta a dívida ou o contrato de dívida com a União administrado pela Secretaria do Tesouro Nacional, em face da adesão, por parte Estado do Rio de Janeiro, ao Plano de Auxílio aos Estados e Municípios, instituído pela Lei Complementar nº 156, de 28/12/16 (§ 8º do art. 1º da LC nº 156/16).

Assim, o Estado do Rio de Janeiro demonstrou se encontrar habilitado a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal instituído pela LCF nº 159/2017 e regulamentado pelo Decreto nº 9.109/2017.

4.3.5 - PRAZO DE VIGÊNCIA DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO

Consoante o disposto no § 2º do art. 2º da LCF nº 159/17, o prazo de vigência do Plano de Recuperação Fiscal será fixado na lei que o instituir, conforme estimativa recomendada pelo Conselho de Supervisão, e será limitado a 36 (trinta e seis) meses, admitida 1 (uma) prorrogação, se necessário, por período não superior àquele originalmente fixado.

A aludida lei instituidora do Plano, Lei Estadual nº 7.629/17, assim dispõe em seu art. 1º:

Fica o Poder Executivo autorizado a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, consoante o Plano de Recuperação do Estado do Rio de Janeiro, em cumprimento com a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, que terá vigência de 36 (trinta e seis) meses a contar do ato do Presidente da República que a homologar e der início à vigência do Regime de Recuperação Fiscal, após a emissão de parecer prévio favorável ao Plano de Recuperação pelo Ministério da Fazenda e a posse dos membros titulares do Conselho de Supervisão admitida uma prorrogação, se necessário, por período não superior ao originalmente fixado.

Como se pode notar, a vigência do Regime de Recuperação Fiscal do Estado foi acordada para o período de 36 (trinta e seis) meses, muito embora, como se verá adiante, as projeções de fluxo de caixa apresentadas para as estimativas de efeito das medidas sinalizem para a necessidade de prorrogação futura do Regime pelo prazo máximo permitido pela Lei, de mais 36 meses.

4.3.6 - DETALHAMENTO DAS MEDIDAS DE AJUSTE

O PRF do Estado, nos termos do *caput* do art.2º da LCF nº 159/17, também apresenta uma seção descrevendo o detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção.

As medidas de ajuste foram divididas em 3 (três) grandes grupos. O primeiro grupo engloba: (a) a redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, de que trata o artigo 9º da Lei Complementar Federal nº 159/17 (uma das prerrogativas do ente em RRF), (b) a suspensão da execução de contragarantias, prevista no art. 17 da mencionada Lei e (c) as operações de crédito previstas no art. 11 da Lei Complementar Federal nº 159/17 (que são aquelas permitidas para contratar durante a vigência do RRF).

No segundo foram agrupadas as medidas condicionantes para adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, já evidenciadas anteriormente na Tabela “Implementação das Medidas Previstas no § 1º do artigo 2º da Lei Complementar Federal nº 159/17”.

O terceiro e último grupo lista as demais medidas adicionais de ajuste consideradas necessárias ao alcance do equilíbrio das contas públicas estaduais, que foram agrupadas em face da sua natureza (Tributária, Petróleo e Gás, Patrimônio, Pessoal, e Administrativas / Diversas).

Ainda com relação ao detalhamento das medidas de ajuste, também compõe o PRF-RJ, um rol de anexos, disponibilizados no sítio eletrônico do governo do Estado, em página específica dedicada ao Regime de Recuperação Fiscal, contendo Notas Técnicas acerca da metodologia e impacto estimado das medidas de ajuste.

A tabela a seguir evidencia as medidas de ajuste pactuadas, anexos correspondentes e previsão de impacto, considerando-se o período de 2017 a 2023, haja vista que as estimativas de efeito das medidas sinalizam para a necessidade de prorrogação futura do Regime pelo prazo máximo permitido pela Lei Estadual nº 7.629/17, de mais 36 meses.

Previsão de Impacto Financeiro das Medidas de Ajuste Pactuadas

1º GRUPO	MEDIDA DE AJUSTE	ANEXO	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dívidas Existentes/Operações de Crédito	Redução extraordinária de que trata a Lei Complementar Federal nº 159/17, art. 9º, e da suspensão da execução de contragarantias previstas no art. 17 daquela Lei.	10 11 34 35							
	Operações de Crédito previstas no art. 11 da Lei Complementar Federal nº 159/17.		X	X	X	X	X	X	X
2º GRUPO	MEDIDA DE AJUSTE	ANEXO	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Medidas Condicionantes	LE nº 7.628/17	13							
	LE. nº 7.428/16	14	X	X	X	X	X	X	X
3º GRUPO	MEDIDA DE AJUSTE	ANEXO	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Medidas de Natureza Tributária	Alteração de Alíquotas de ICMS	15	X	X	X	X	-	-	-
	Imposto sobre Transmissão Causa-Mortis	16	-	X	X	X	-	-	-
	Modernização da Gestão Fazendária	17	X	X	X	X	-	-	-
	Revisão dos Incentivos Fiscais	18	-	X	X	X	-	-	-
	Revisão do Repetro	22	-	X	X	X	-	-	-
Petróleo e Gás	Revisão do Preço Mínimo do Petróleo	20	-	X	X	X	-	-	-
	Operação com Receita de Royalties e Participações Especiais	21	X	-	-	-	-	-	-
	Nova Metodologia Preço de Referência do Gás e Participações Especiais	32	-	-	X	X	-	-	-
	Royalties e Participações Especiais do Campo de Libra	19	-	-	-	X	X	X	X
Patrimônio	Alienação de Imóveis do Rioprevidência	23	-	X	X	X	X	-	-
	Securitização da Dívida	24	X	X	-	-	-	-	-
	Alienação da Companhia Estadual de Águas e Esgotos - CEDAE	-	-	-	-	X	-	-	-
Pessoal	Aumento das Alíquotas de Contribuição Previdenciária	25	X	X	X	X	-	-	-
	Auditoria Previdenciária	26	X	X	X	X	-	-	-
	Reforma das Pensões	13	-	-	-	-	X	X	X
Administrativas/	Reestruturação	27	-	-	X	X	-	-	-

Diversas	Administrativa										
	Antecipação da	29									
	Concessão da CEG e CEG- Rio		X	-	-	-	-	-	-	-	-
	Concessão de Linhas de Ônibus	30	-	X	-	-	-	-	-	-	-
	Venda da Folha de Pagamento	28	X	-	-	-	-	-	X	-	-
	Operação de Crédito de Antecipação da Venda da CEDAE	11	X	-	-	-	-	-	-	-	-
Fonte: Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro – PRF-RJ <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC200052> .											

A verificação das medidas de ajuste pactuadas, sob a ótica do controle e fiscalização, será adstrita àquelas com previsão de impacto no exercício de 2017, e será levada a termo, nas contas sob exame, nos tópicos a cujo tema se vinculam, conforme tabela a seguir:

Descrição das Medidas de Ajuste com Previsão de Impacto em 2017

					R\$ Milhões
Título	Anexo	Descrição	Impacto	Tópico do Relatório	
Dívidas Existentes/Operações de Crédito	10 11 34 35	Redução extraordinária de que trata a Lei Complementar Federal nº 159/17, art. 9º, e da suspensão da execução de contragarantias previstas no art. 17 daquela Lei.	8.500	6.4.1 – Dívida Pública Consolidada	
		Operações de Crédito previstas no art. 11 da Lei Complementar Federal nº 159/17.		6.4.2.3 – Apuração dos Limites de Operação de Crédito	
Medidas Condicionantes	14	A redução dos incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas instituídos por lei estadual ou distrital, de, no mínimo, 10% a.a (dez por cento ao ano), ressalvados aqueles concedidos por prazo certo e em função de determinadas condições e aqueles instituídos na forma estabelecida pela alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.	280	12.5 – Panorama da política de benefícios fiscais do ERJ no cenário do Regime de Recuperação Fiscal – RRF	
Alteração de Alíquotas de ICMS	15	Aumentos de alíquota em operação com energia elétrica, na prestação	325	5.2.2.1.1.1 - ICMS	

Título	Anexo	Descrição	Impacto	Tópico do Relatório
		de serviços de comunicação, em operação com cerveja e chope e em operação com gasolina.		
Modernização da Gestão Fazendária	17	Modernização da Gestão Fazendária, com vistas a aumentar a eficiência da arrecadação tributária estadual.	112	5.2.2.1.1.1 - ICMS
Operação com Receita de Royalties e Participações Especiais	21	Nova operação de securitização dos direitos sobre as receitas de royalties e participações especiais na exploração de óleo e gás natural, no âmbito do Programa de Ajuste de Liquidez da carteira ativa do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência.	3.000	5.2.2.1.3.1 - Receitas de Royalties e Participações Especiais
Securitização da Dívida	24	Cessão dos direitos creditórios consistentes no fluxo financeiro decorrente da cobrança de créditos inadimplidos dos tributos administrados pela SEFAZ/RJ/RJ, e de créditos de qualquer natureza inscritos em dívida ativa, por meio de Sociedade de Propósito Específico – SPE.	194	5.2.2.1.7 - Receitas de Capital
Aumento das Alíquotas de Contribuição Previdenciária	25	Aumento da Alíquota de Contribuição Previdenciária dos servidores públicos para 14%, e da alíquota patronal para 28%.	236	11.5.1.1.1 – Receitas do Plano Financeiro
Reflexos do Plano de Recuperação Fiscal	26	Realização de Auditoria nas bases de dados previdenciários, com vistas a identificar pagamentos considerados irregulares.	423	11.2.1 - Plano de Recuperação Fiscal sob a Ótica Previdenciária
Antecipação da Concessão da CEG e CEG-Rio	29	Antecipação da prorrogação dos contratos de concessão das empresas CEG e CEG-Rio, com recebimento de outorga.	400	4.3.2 – Cumprimento das Medidas
Venda da Folha de Pagamento		A medida visa à Precificação de Rendimentos em Contrato de Prestação de Serviços Bancários por instituição financeira, entre os quais o pagamento da folha salarial dos servidores ativos e inativos.	1.440	5.2.2.1.3 – Receita Patrimonial
Operação de Crédito de Antecipação da Venda da CEDAE		Contratação de operação de crédito de antecipação de receita proveniente da alienação da totalidade das ações representativas do capital social da Companhia de Águas e Esgotos do Estado do Rio de Janeiro - CEDAE	3.500	6.4.2.4 – Apuração dos Limites de Operação de Crédito

Fonte: Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro
<<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC200052>>;

Relatório de Monitoramento do PRF-RJ relativo à competência de dezembro de 2017, aprovado pela Resolução SRRF Nº 2, de 01 de fevereiro de 2018

SRRF Nº 2, de 01 de

http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%208/Resolucoes/SEI_MF%20-%200322665%20-%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%2002%202018.pdf?lve .

4.3.7 - SUPERVISÃO DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO

Consoante o disposto no artigo 6º da Lei Complementar Federal nº 159/17 e no art. 19 do Decreto Federal nº 9.109/17, foi editada, pelo Ministério da Fazenda, a Portaria nº 394, de 1º de setembro de 2017, publicada no Diário Oficial da União na mesma data, que constituiu o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, com a respectiva designação de seus membros.

Nos termos dos artigos 20 e 21 do Decreto Federal nº 9.109/17, o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal - CSRRF vincula-se ao Ministério da Fazenda e é integrado por um representante indicado pelo Ministro de Estado da Fazenda, que o coordenará, um representante indicado, entre auditores federais de controle externo, pelo Tribunal de Contas da União, e um representante indicado pelo Estado em Regime de Recuperação Fiscal.

O Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, editou a Resolução SEFAZ nº 155, de 31 de outubro de 2017, e designou a Subsecretaria de Fazenda de Política Fiscal - SUPOF como área técnica responsável por monitorar a execução do Plano de Recuperação Fiscal e consolidar mensalmente as informações relativas à evolução da situação orçamentária e financeira do Estado, bem como as relativas aos prazos de adoção e aos impactos esperados das medidas de ajuste propostas.

As atribuições do CSRRF que constam do art. 7º da Lei Complementar Federal nº 159/17 já foram listadas anteriormente, mas as estabelecidas no art. 23 do Decreto Federal nº 9.109/17 serão elencadas a seguir, por se constituírem referência para as ações de monitoramento do Conselho:

Art. 23. Compete ao Conselho de Supervisão:

I - monitorar o cumprimento do Plano de Recuperação e avaliar os impactos dos riscos fiscais e passivos contingentes de que trata o inciso VI do § 2º do art. 1º;

II - apresentar ao Ministério da Fazenda, mensalmente, relatório simplificado sobre a execução do Plano de Recuperação e sobre a evolução da situação financeira do Estado, com vistas a apontar os riscos ou a ocorrência de desrespeito às vedações de que trata o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, ou de descumprimento das exigências estabelecidas nos incisos VI e VII do § 1º do art. 2º da referida Lei Complementar;

III - recomendar ao Estado e ao Ministério da Fazenda, inclusive anteriormente à homologação do Plano de Recuperação, providências e alterações no Plano, com vistas a atingir as suas metas;

IV - emitir parecer que aponte desvio de finalidade na utilização de recursos obtidos por meio das operações de crédito referidas no § 4º do art. 11 da Lei Complementar nº 159, de 2017;

V - convocar audiências com especialistas e com interessados, facultada a requisição de informações de órgãos públicos, as quais deverão ser prestadas no prazo de quinze dias;

VI - acompanhar as contas do Estado, com acesso direto, por meio de senhas e de outros instrumentos de acesso, aos sistemas de execução e controle fiscal;

VII - contratar consultoria técnica especializada, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, custeada pela União, conforme a disponibilidade orçamentária e financeira e mediante autorização prévia do Ministério da Fazenda;

VIII - recomendar ao Estado a suspensão cautelar de execução de contrato ou de obrigação do Estado quando em desconformidade com o Plano de Recuperação;

IX - recomendar medidas que visem à revisão dos contratos do Estado;

X - notificar as autoridades competentes nas hipóteses de indícios de irregularidades, violação de direito ou prejuízo aos interesses das partes afetadas pelo Plano de Recuperação;

XI - apresentar relatório conclusivo no prazo de sessenta dias, contado da data do encerramento ou da extinção do Regime de Recuperação Fiscal;

XII - autorizar a celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil de que trata a alínea "c" do inciso XI do caput do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017;

XIII - elaborar parecer semestral sobre o andamento das privatizações cujos recursos tenham sido antecipados por meio do mecanismo previsto no inciso VI do caput do art. 11 da Lei Complementar nº 159, de 2017;

XIV - monitorar a observância às vedações estabelecidas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017; e

XV - solicitar à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda a alteração do limite previsto no § 5º do art. 11 da Lei Complementar nº 159, de 2017. (sublinhado)

Dentre as diversas atribuições do CSRRF, duas se destacam por evidenciarem pontos de controle que serão objeto de acompanhamento mensal por parte do Conselho (incisos I e II do art. 23 do Decreto Federal nº 9.109/17), a saber:

I - monitorar o cumprimento do Plano de Recuperação e avaliar os impactos dos riscos fiscais e passivos contingentes de que trata o inciso VI do § 2º do art. 1º;

II - apresentar ao Ministério da Fazenda, mensalmente, relatório simplificado sobre a execução do Plano de Recuperação e sobre a evolução da situação financeira do Estado, com vistas a apontar os riscos ou a ocorrência de desrespeito às vedações de que trata o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, ou de descumprimento das exigências estabelecidas nos incisos VI e VII do § 1º do art. 2º da referida Lei Complementar.

Conclui-se, portanto, que o acompanhamento do PRF do Estado será feito pelo Conselho de Supervisão, que emitirá como produto mensal um relatório simplificado de acompanhamento da evolução da situação financeira do Estado, em que serão monitorados os seguintes aspectos:

- a) o acompanhamento da execução das medidas de ajuste e seus impactos;
- b) a evolução dos resultados orçamentários e financeiros, com as medidas compensatórias, caso necessárias;
- c) a observância das vedações, e
- d) a avaliação dos riscos fiscais e passivos contingentes.

4.3.8 - ATOS EDITADOS PELO CONSELHO DE SUPERVISÃO DO RRF ESTADUAL

O Conselho de Supervisão, nos termos do disposto no § 1º do artigo 23 do Decreto Federal nº 9.109/17, editará as Resoluções necessárias ao exercício das suas atribuições, inclusive quanto a eventuais omissões, hipótese em que as decisões serão tomadas por unanimidade e publicadas na página específica dedicada ao Regime de Recuperação Fiscal no sítio eletrônico do Governo do Estado.

A tabela a seguir apresenta as Resoluções editadas pelo CSRRF referentes ao exercício de 2017:

Resoluções editadas pelo CSRRF relativas ao Exercício de 2017

RESOLUÇÃO CSRRF Nº	ASSUNTO	5º Dia Útil (Mês Subsequente)
1, de 5 de setembro de 2017	Avaliação do PRF	06.09.17
2, de 01 de novembro de 2017	Monitoramento Setembro 2017	06.10.17
3, de 21 de novembro de 2017	Monitoramento Outubro 2017	08.11.17
1, de 04 de janeiro de 2018	Monitoramento Novembro 2017	07.12.17
2, de 01 de fevereiro de 2018	Monitoramento Dezembro 2017	08.01.18

Fonte: <http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afLoop=3385230585126080&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC200135&_adf.ctrl-state=647nicon6_58#resolucoesrff>.

Da leitura dos Relatórios de Monitoramento do PRF-RJ referentes ao período de setembro a dezembro de 2017, pode-se concluir que não houve necessidade de o Conselho exercer as atribuições previstas nos incisos III, IV, VIII, IX, X e XV do artigo 23, do Decreto Federal nº 9.109/17, anteriormente listadas, ou no artigo 28 do citado diploma legal.

Além das Resoluções, foram editados, com base na competência prevista no inciso I do artigo 7º da Lei Complementar Federal nº 159/17 e no inciso I do artigo 23 do Decreto Federal nº 9.109/17, os seguintes Pareceres, cujos assuntos se relacionam, integralmente, às medidas pertencentes ao primeiro grupo de medidas de ajuste (tabela “Previsão de Impacto Financeiro das Medidas de Ajuste Pactuadas”), ligado às dívidas e operações de crédito, que foram tratadas pelo Corpo Técnico nos tópicos 6.4.1 – Dívida Pública Consolidada e 6.4.2.3 – Apuração dos Limites de Operação de Crédito.

Pareceres editados pelo CSRRF relativas ao Exercício de 2017

PARECER SEI Nº	ASSUNTO
1/2017/CSRRF-MF	Parecer sobre a operação de crédito referente à antecipação de receita da privatização da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE.
2/2017/CSRRF-MF	Parecer sobre pedido de desembolso de recursos em financiamento externos, consoante o PRF/RJ.
3/2017/CSRRF-MF	Parecer sobre pedido de aditamento dos Programas PET II e Adicional PET II, consoante o PRF/RJ.
4/2017/CSRRF-MF	Parecer sobre pedido de aditamento contratual do Financiamento Adicional ao Projeto de

Desenvolvimento Rural Sustentável em
Microbacias Hidrográficas Rio Rural, consoante o
PRF/RJ.

5/2017/CSRRF-MF

Parecer sobre pedido de aditamento do Programa
Prodetur, consoante o PRF/RJ.

Fonte: <http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afLoop=3385230585126080&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC200135&_adf.ctrl-state=647nicon6_58#pareceresrrf>.

4.3.9 - ACOMPANHAMENTO DO CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS E AVALIAÇÃO DE RISCOS E PASSIVOS CONTINGENTES PELO CSRRF

Quanto à verificação, por parte do CSRRF, do cumprimento do Plano de Recuperação e avaliação dos impactos dos riscos fiscais e passivos contingentes, deve ser destacado que o Tópico V do Relatório de Monitoramento do PRF, relativo à competência de dezembro de 2017, intitulado “Avaliação de Riscos Fiscais e Passivos Contingentes”, traz uma nova classificação das medidas do plano, quanto ao prazo e à continuidade, que podem ser interpretadas como variáveis para mensuração de risco. Apresenta-se, a seguir, excerto do Tópico V do Relatório referente a dezembro de 2017, que expõe a citada nova categorização (pág.19 do Relatório):

Quanto ao *prazo*: (i) curto prazo: até 12 meses da data da homologação do Plano, (ii) médio prazo: acima de 12 meses e abaixo de 36 meses da data da homologação do Plano; (iii) longo prazo: acima de 36 meses da data da homologação do Plano. Essa categorização dá ênfase à necessidade de o Conselho priorizar as medidas que carecem de maior atenção no curto prazo.

Quanto à *continuidade*: (i) pontual (impacta o fluxo de caixa em um momento específico do Plano) e (ii) contínua (impacta o fluxo de caixa de forma contínua, a contar da data de sua implementação). Essa categorização coloca ênfase sobre a probabilidade de o Conselho ter de solicitar a adoção de medidas compensatórias.

No caso de medidas pontuais, eventual atraso na implementação pode não impactar o resultado nominal ao longo do Plano, dispensando a adoção de medidas compensatórias. Entretanto, a compensação se fará necessária se houver frustração na sua implementação.

Já em relação às medidas de caráter continuado, qualquer atraso de execução implica em impacto no resultado nominal, dando ensejo à necessidade de solicitar a adoção de medidas compensatórias.

Nesse sentido, no citado Tópico V são listadas as medidas cuja apreciação por parte do Conselho levou a identificar atraso na sua implementação:

1. Antecipação da Concessão de CEG e CEG-Rio (medida de curto prazo e pontual): cabe alerta sobre sua não efetivação até o momento e pela necessidade dessa disponibilidade financeira ser importante para o resultado acumulado de 2020;

2. Antecipação de Royalties e Participações Especiais (medida de curto prazo e pontual): cabe alerta sobre sua não efetivação até o momento e pela necessidade dessa disponibilidade financeira ser importante para o resultado acumulado de 2020;
3. Concessão de Linhas de Ônibus (medida de curto prazo e pontual): cabe alerta pela possibilidade de não conclusão do processo no exercício de 2018;.
4. Securitização da Dívida Ativa (medida de curto prazo e pontual): cabe alerta pela não sua não efetivação até o momento. No entanto, deve ser analisada com cautela, pois sua não realização implica na melhora do fluxo de recebimento de valores da Dívida Ativa;

Com relação às medidas 2 e 4 listadas acima, “Antecipação de Royalties e Participações Especiais” e “Securitização da Dívida Ativa”, as questões pertinentes estão sendo tratadas, respectivamente, nos tópicos **5.2.2.1.3.1 - Receitas de Royalties e Participações Especiais e 5.2.2.1.7 - Receitas de Capital.**

Quanto às outras duas, “Antecipação da Concessão da CEG e CEG-Rio” e “Concessão de Linhas de Ônibus”, não obstante o atraso identificado no andamento de suas implementações, afetando a disponibilidade financeira dos exercícios para os quais estava previsto o impacto, o Conselho, no Tópico II do referido Relatório de Monitoramento de dezembro de 2017 (pág. 14), concluiu que se a sua execução ocorrer, respectivamente, nos exercícios de 2019 e 2020, e 2018 e 2019, não irá causar prejuízo ao resultado final do Plano de Recuperação Fiscal, considerado este o exercício de 2020.

Quanto ao segundo aspecto de verificação, a avaliação dos impactos dos riscos fiscais e passivos contingentes, o Anexo 31 ao PRF do Estado identifica e estima os riscos fiscais e passivos contingentes capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas estaduais ao longo do Regime de Recuperação Fiscal, bem como lista possíveis medidas de tratamento dos riscos, assim como medidas adicionais de forma a compensar impactos negativos que comprometam a convergência ao equilíbrio.

4.3.10 - VERIFICAÇÃO, POR PARTE DO CSRRF, DO RESPEITO ÀS VEDAÇÕES DURANTE O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

Como já visto em tópico anterior, o artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 159/17, impõe certas vedações ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal. Compete ao Conselho de Supervisão, nos termos do inciso XIV do artigo 23 do Decreto Federal nº 9.109/17, monitorar a observância a tais vedações.

Da análise dos Relatórios de Monitoramento realizados no período de setembro a dezembro do exercício de 2017, extrai-se que o procedimento adotado pelo Conselho para averiguação da conformidade deste aspecto restringe-se a solicitar aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública do Estado, “declarações de que estariam observando as vedações dispostas na LC Federal nº 159/2017 e em sua regulamentação posterior”, tendo sido atestado, nesse intervalo, o recebimento destas declarações.

No Relatório de Monitoramento correspondente à competência do mês de setembro de 2017, o Conselho, em referência a este aspecto, afirmou que, para os próximos relatórios iria sugerir ao Estado “outras formas de acompanhamento da observância às vedações constantes no art. 8º da referida Lei Complementar”.

Quando do monitoramento relativo ao mês de dezembro de 2017 o Conselho veio a recomendar que fosse instituído Decreto visando regulamentar as vedações previstas na Lei Complementar Federal nº 159/17, artigo 8º.

4.3.11 - OUTROS ASPECTOS DO PLANO QUE FORAM OBJETO DE VERIFICAÇÃO PELO CONSELHO DE SUPERVISÃO

Dos aspectos da verificação efetuada pelo Conselho de Supervisão e que compõem o Relatório de Monitoramento, importa destacar a averiguação quanto ao “Descumprimento das Exigências Estabelecidas nos incisos VI e VII do § 1º do artigo 2º da Lei Complementar Federal nº 159/17. Reproduz-se, a seguir, o contido nos mencionados incisos VI e VII:

(...)

Art. 2º O Plano de Recuperação será formado por lei ou por conjunto de leis do Estado que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção.

§ 1º A lei ou o conjunto de leis de que trata o caput deste artigo deverá implementar as seguintes medidas:

VI - a proibição de realizar saques em contas de depósitos judiciais, ressalvados aqueles permitidos pela Lei Complementar nº 151, de 5 agosto de 2015, enquanto não houver a recomposição do saldo mínimo do fundo de reserva, de modo a assegurar o exato cumprimento do disposto na referida Lei Complementar;

VII - a autorização para realizar leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas.

(...)

Quanto à proibição de realizar saques em contas de depósitos judiciais (inciso VI), o Conselho informa, no Relatório de Monitoramento relativo à Dezembro 2017, que “Não houve, no período analisado, realização de saques em depósitos judiciais (...)”.

O procedimento adotado pelo Conselho para esta verificação, nos monitoramentos realizados, consiste na extração de relatório, junto ao Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro (SIAFE-Rio), da conta correspondente à natureza de receita específica para esta operação (19909914 – Receita oriunda da Lei Complementar Estadual nº 147/2013).

No que diz respeito à autorização para realizar leilões de pagamento, o monitoramento realizado pelo Conselho relativo ao mês de dezembro de 2017, destaca a Lei Estadual nº 7.629, de 09 de junho de 2017, especialmente o previsto no art. 3º, abaixo transcrito:

(...)

Art. 3º Fica autorizada a realização de leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas.

§1º O conjunto de dívidas a ser submetido aos leilões de pagamento de que trata este artigo e a frequência dos leilões serão definidos no Plano de Recuperação Fiscal.

§ 2º O Poder Executivo publicará, quadrimestralmente, o resultado dos leilões realizados e o montante de dívida liquidado.

(...)

O corpo técnico informa não ter sido realizado no período de setembro a dezembro de 2017 nenhum leilão de pagamento para a finalidade descrita na Lei Complementar Federal nº 159/17.

Por fim, quanto aos dois últimos aspectos que são objeto de monitoramento por parte do Conselho de Supervisão (evolução dos resultados orçamentários e financeiros, com as medidas compensatórias, caso necessárias), e que não foram ainda abordados, cabe reproduzir a manifestação do Corpo Instrutivo, lançada às fls. 64/65:

Quanto aos “Resultados Orçamentários e Financeiros”, ressalta-se que a “Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial”, e os “Aspectos Relacionados à Responsabilidade na Gestão Fiscal”, estão sendo tratados nos tópicos 5 e 6, e constituem, de praxe, pontos de controle no âmbito das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo, prescindindo este aspecto, para o exercício de 2017, de uma análise apartada, sobretudo se levado em conta que o período de vigência do PRF corresponde a aproximadamente a 30% do período submetido à apreciação deste Tribunal.

Quanto às Medidas Compensatórias, observou-se, tomando por base o Relatório de Monitoramento relativo à competência de dezembro de 2017, que duas medidas foram implementadas em valor inferior ao originalmente previsto, a saber: “Venda da Folha de Pagamento” e “Operação de Crédito de Antecipação da Venda da CEDAE”, que estão sendo abordadas respectivamente nos tópicos 6.4.2.3 (Apuração dos Limites de Operação de Crédito) e 5.2.3.3 (Receita Patrimonial).

O Conselho, na ocasião, manifestou-se no sentido de que solicitaria ao Estado do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ, informações sobre a necessidade de serem apresentadas medidas compensatórias, o que já vem sendo objeto do acompanhamento implementado pela Secretaria-Geral de Controle Externo junto às unidades de controle que compõem a sua estrutura, nos termos do Memorando Circular N.º 015/28 (...).

4.4 - AÇÕES DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO TCE-RJ RELATIVAS AO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO

Desde antes da análise das Contas de Governo do Estado, ora sob exame, o Tribunal de Contas já vinha promovendo, no âmbito de suas competências, o controle e a fiscalização dos atos formalizados em face da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal. A título de exemplo dessas ações de controle e fiscalização é possível listar os seguintes processos desta Corte de Contas:

- Processo TCE-RJ nº 104.981-6/17: trata da licitação realizada no âmbito da Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ, na modalidade pregão presencial, Edital Nº 02/2017, visando à contratação de instituição financeira para operação de crédito, na forma de contrato de mútuo, cujos recursos serão tratados como antecipação de receita de privatização da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE
- Processo TCE-RJ nº 105.929-5/17, que trata do Relatório da Auditoria Governamental, na modalidade Acompanhamento Especial, que teve por objetivo “verificar as medidas adotadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro para

saneamento da crise fiscal e a assinatura e operacionalização do Plano de Recuperação Fiscal – PRF”, em trâmite nesta Casa.

Especificamente no que diz respeito aos atos e contratos formalizados em face do PRF do Estado, a tabela a seguir evidencia os processos cadastrados nesta Corte visando seu exame e instrução processual, bem como as fiscalizações que se encontram em fase de execução:

Ações de Controle e Fiscalização do TCE-RJ

Medida PRF-RJ	Instrumento/ Partes	Objeto	Prazo/ Valor	Data da Assinatura / Homologação
Alienação da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE ¹	Acordo de Cooperação Técnica nº 16.2.0569.14 Estado do Rio de Janeiro / Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES	A cooperação técnica entre os Partícipes para o planejamento e a estruturação de projetos de desestatização (doravante denominadas "Desestatizações"), entendidas estas como a alienação de participação societária de titularidade do Poder Público, o aumento ou abertura de capital social de empresas estatais, as concessões comuns ou de direito real, as parcerias público-privadas, as concessões ou permissões regidas por legislação setorial, arrendamento de bem público e os outros negócios público-privados que adotem estrutura jurídica semelhante.	O Acordo vigorará por 36 (trinta e seis) meses a contar da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado por interesse dos Partícipes, por via epistolar, até o prazo de 60 (sessenta) meses. -	12.06.17
Venda da Folha de Pagamento ²	Edital de Pregão Presencial nº 01/2017 Secretaria de Estado de Fazenda (atual)	Contratação de instituição financeira para prestação de serviços bancários, incluindo o processamento da folha de salário dos servidores ativos, inativos e pensionistas da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, arrecadação de tributos e pagamento de fornecedores.	- R\$1.317.800.000	09.08.17
Alienação da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE ³	Ato de Inexigibilidade de Licitação Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento / Fundação Getúlio Vargas	Precificação da Totalidade das Ações da Companhia Estadual de Águas e Esgotos - CEDAE	03 meses, contados a partir de 18.09.17. R\$900.000	15.09.17
Alienação da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE ⁴	Contrato nº 019/2017 Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento / Fundação Getúlio Vargas	Precificação da Totalidade das Ações da Companhia Estadual de Águas e Esgotos - CEDAE	03 meses, contados a partir de 18.09.17. R\$900.000	15.09.17
Operação de Crédito de Antecipação da venda da CEDAE ⁵	Edital de Pregão Presencial nº 02/2017 Secretaria de Estado de Fazenda (atual)	Contratação de instituição financeira para operação de crédito, na forma de contrato de mútuo, cujos recursos serão tratados como antecipação de receita de privatização da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE)	- R\$2.900.000.000	06.11.17
Alienação da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE ⁶	Contrato nº 026/2017 Estado do Rio de Janeiro / Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico	Regular a forma e os prazos de pagamento de remuneração e dos ressarcimentos dos gastos com serviços de terceiros necessários à implementação de Modelo de Negócios relacionado à Empresa e devidos ao BNDES, nos termos do Acordo de	24 meses contados a partir da assinatura. R\$8.587.000	16.11.17

Medida PRF-RJ	Instrumento/ Partes	Objeto	Prazo/ Valor	Data da Assinatura / Homologação
	e Social - BNDES	Cooperação Técnica nº 16.2.0569.14.		
Operação de Crédito de Antecipação da venda da CEDAE ⁷	Contrato de Mútuo nº 1412/2017 Estado do Rio de Janeiro, como Mutuário / Banco BNP Paribas Brasil S.A., como Mutuante, TFM Brasil Administração e Gestão de Ativos Ltda., como Agente, e União, como Garantidora	Utilização, prioritariamente, para pagamento da folha dos servidores ativos, inativos e pensionistas do Estado do Rio de Janeiro, conforme artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 7.529, de 07 de março de 2017, conforme previsto no Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro.	- R\$2.900.000.000	14.12.17
Securitização da Dívida ⁸	Edital de Pregão Presencial nº 01/2017 Companhia Fluminense de Securitização - CFSEC	Contratação, de instituição devidamente credenciada pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) para prestação de serviços de securitização do fluxo de recuperação dos créditos inadimplidos, em parcelamentos regulares e aqueles no âmbito dos instrumentos legais: Decreto Nº 44.780 de 2014 e suas alterações; Convênio ICMS 128, de 2013 e Resolução Conjunta SEFAZ/PGE Nº 176 de 2014, que tratam do Programa Refis Estadual (o "REFIS").	- -	-

Fonte: Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos – SCAP e Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

Nota 1: Processo Adm. nº E-04/115/3/2017. Fiscalização nº 800/2017. Situação: Fiscalização em Execução.

Nota 2: Processo Adm. nº E-04/115/29/2017. Processo TCE-RJ nº 103.913-2/17. Situação: Decisão Definitiva. Voto: Conhecimento, Determinação, Recomendação e Arquivamento.

Nota 3: Processo Adm. nº E-04/115/27/2017. Fiscalização nº 800/2017. Situação: Fiscalização em Execução

Nota 4: Processo Adm. nº E-04/115/27/2017. Fiscalização nº 800/2017

Nota 5: Processo Adm. nº E-04/080/36/2017. Processo TCE-RJ nº 104.981-6/2017. Situação: Decisão Definitiva. Voto: Conhecimento, Comunicação, Ciência e Expedição de Ofício

Nota 6: Processo Adm. nº E-04/083/155/2017. Fiscalização nº 800/2017. Situação: Fiscalização em Execução

Nota 7: Processo Adm. nº E-04/080/36/2017. Fiscalização nº 802/2017. Situação: Fiscalização em Execução

Nota 8: Processo TCE-RJ nº 103.131-6/17. Situação: Decisão Preliminar. Voto: Sobrestamento.

Por fim, o Corpo Instrutivo destacou que se encontra em fase de planejamento, pela Secretaria-Geral de Controle Externo, a definição de estratégias de atuação para o acompanhamento das medidas pactuadas em face do Plano de Recuperação Fiscal (fl. 56).

Contas de Governo

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2017

Gestão
orçamentária
financeira e
patrimonial

CAPÍTULO 5

5 – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

A análise empreendida neste tópico consiste em examinar o desempenho alcançado, no exercício de 2017, 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 avaliação dos resultados apoia-se nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP, no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP e nas Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP.

Em relação às Demonstrações Contábeis apresentadas nestes autos, destaca-se que elas contemplam os saldos contábeis consolidados da Administração Direta e Indireta dos três Poderes do Estado do Rio de Janeiro, que totaliza 117 unidades gestoras, distribuídas pelos seguintes tipos de Administração:

- 25 Órgãos da Administração Direta, compreendendo os Poderes, as Secretarias, dentre outras unidades gestoras especiais;
- 31 fundos;
- 17 autarquias;
- 21 fundações;
- 5 empresas públicas; e
- 11 sociedades de economia mista.

Dentre as Demonstrações Contábeis das unidades gestoras, 7 (sete) são evidenciadas por meio de equivalência patrimonial, sendo 4 (quatro) empresas não dependentes (Companhia de Água e Esgoto - CEDAE, a Agência Estadual de Fomento – AGERIO, Companhia Fluminense de Securitização - CFSEC e a Imprensa Oficial - IO) e 3 (três) empresas em liquidação (Distribuidora de Títulos do ERJ - DIVERJ, a Centrais Elétricas Fluminenses S/A - CELF e o Banco de Desenvolvimento do ERJ - BD-Rio).

As Demonstrações Contábeis apresentadas são as exigidas pela Lei Federal nº 4.320/64, pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, bem como pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

5.1 - SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E CONTÁBIL DO RIO DE JANEIRO – SIAFE-RIO

O Governo do Estado do Rio de Janeiro, no exercício de 2016, implantou o Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro (SIAFE-Rio), instituído pelo Decreto Estadual nº 45.526, de 28.12.2015, em substituição ao Sistema integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM).

Conforme relatório gerencial da Contadoria Geral do Estado - CGE, o início dos trabalhos de implantação do novo sistema ocorreu no exercício de 2014, avançando por todo ano de 2015 e foi colocado em operação em 1º de janeiro de 2016. Com o novo sistema, a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil de todos os órgãos e entidades estaduais passou a ser processada e consolidada pelo SIAFE-Rio, sistema responsável pela geração de todas as informações e demonstrações contábeis integrantes da prestação de contas em tela, bem como dos relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com vistas à geração de dados precisos para a elaboração da prestação de contas e dos relatórios previstos na LRF, a Contadoria Geral do Estado publicou a Portaria CGE nº 199, de 10.08.2016, que determina a “emissão da Declaração de Conformidade Quadrimestral dos Saldos Contábeis do SIAFE-Rio”, sendo a mesma de emissão e entrega obrigatória, por parte de todas as Coordenadorias Setoriais de Contabilidade ou Unidades Gestoras equivalentes que integram o SIAFE-Rio, contendo o registro de eventuais ressalvas e pendências identificadas.

Registre-se que o Decreto nº 45.938, de 22.02.2017, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece normas para a execução orçamentária do Poder Executivo para o exercício de 2017, em seu artigo 11, determina que os órgãos e entidades estaduais integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social deverão estar com as validações contábeis referentes às inconsistências regularizadas, bem como, que a não

regularização, no prazo estabelecido pelo referido decreto, implicará na suspensão automática no documento Nota de Empenho – NE do sistema SIAFE-Rio até sua regularização.

Adicionalmente, a Contadoria Geral do Estado informou que, neste exercício, 41 (quarenta e uma) unidades gestoras não enviaram a referida declaração, listando-as na página 08 do Volume 12 - Demonstrações Contábeis Consolidadas. Não foi registrada no referido documento a ocorrência de erros de validações contábeis para o exercício em análise.

Nas contas de governo de 2016 foram detectados no sistema erros de validação contábeis, sendo determinado pelo plenário desta corte que a Secretaria Geral de Controle Externo – SGE fizesse constar, no Plano de Auditoria Governamental de 2017/2018, auditoria de sistemas com objetivo de verificar constituição e funcionalidades do SIAFE-Rio, observando as seguintes questões apontadas no item VII.5 do voto (processo TCE-RJ nº 101.576-6/17 – sessão plenária de 30.05.2017) transcrito a seguir:

VII – Pela DETERMINAÇÃO à Secretaria Geral de Controle Externo-SGE para inclusão de AUDITORIAS GOVERNAMENTAIS no Plano Anual de Auditoria Governamental de 2017/2018, a serem realizadas nos seguintes órgãos e com os seguintes objetivos:

(...)

VII.5) Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento

Verificar as seguintes questões relativas ao funcionamento dos Sistemas SIAFE-Rio e Flexvision:

(i) Os relatórios extraídos do Flexvision estão de acordo com os dados armazenados no Sistema SIAFE-Rio?

(ii) Os relatórios extraídos do Flexvision apresentam inconsistências?

(iii) As regras de negócio implementadas nas consultas do Flexvision estão de acordo com os ditames legais?

(iv) As unidades gestoras do estado estão apresentando a “Declaração de Conformidade Quadrimestral dos Saldos Contábeis do SIAFE- Rio”?

(v) Quais fundamentos/aferições são utilizados para sustentar tal declaração de conformidade?

(vi) A contratação realizada para aquisição dos Sistemas SIAFE-Rio e Flexvision prevê a transferência de tecnologia para a Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento?

Nesse sentido foi realizada pela Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais - CTO auditoria na modalidade Inspeção, fiscalização nº 428, Processo TCE-RJ nº 105.738-4/17, em que o relatório da equipe de auditoria da CTO assim concluiu³¹:

A execução do trabalho de auditoria evidenciou a ocorrência de falhas de fiscalização do contrato, já que não foram fornecidos pela empresa desenvolvedora dos sistemas diversos demonstrativos contábeis previstos em contrato.

A análise do processo licitatório de aquisição do sistema Siafe-Rio evidenciou que o edital não foi precedido por estudos técnicos preliminares.

Identificou-se também que a área de TI da Sefaz-RJ não está sendo capaz de atender às solicitações de ajustes ao sistema Siafe-Rio, por falta de pessoal qualificado no setor para dar manutenção no sistema adquirido. Esse fato ocorre apesar de o contrato, em seu Termo de Referência, prever a transferência de tecnologia para a equipe de profissionais de informática da Sefaz-RJ, que deveria estar capacitada a “dominar a tecnologia aplicada e suas ferramentas, de forma a garantir o funcionamento contínuo e adequado”.

Sendo assim, a equipe de auditoria sugere na Proposta de Encaminhamento, Notificações e Comunicações aos gestores da administração, para que apresentem razões de defesa e adotem providências no sentido de cumprir as determinações com vistas ao aperfeiçoamento dos processos de trabalho da Sefaz-RJ.

A auditoria em questão não identificou fatos que poderiam prejudicar a fidedignidade da informação contábil, conforme transcrito a seguir:

A partir da verificação in loco do funcionamento dos sistemas, observou-se que, de modo geral, os relatórios emitidos nos dois sistemas estão de acordo com os ditames legais e são consistentes entre si.

Cabe destacar que a demanda pela utilização dos dados e informações extraídas do SIAFE-Rio ganha ainda mais relevo após a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, autorizado pela ALERJ através da Lei nº 7.629, de 09 de junho de 2017 e homologado no dia 05 de setembro de 2017 pelo presidente da República.

³¹ O referido processo ainda se encontra em tramitação neste Tribunal de Contas.

5.2 – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

5.2.1 - INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E CONTROLE GOVERNAMENTAL

O processo de planejamento é fundamental para definir as ações governamentais necessárias ao alcance dos objetivos previamente estabelecidos pelo Estado, de forma a evitar que as intervenções na sociedade sejam determinadas por circunstâncias fortuitas ou externas.

A Constituição Federal, em seu artigo 165, prevê que o Poder Executivo, por meio de leis de sua iniciativa, estabelecerá os instrumentos de planejamento e controle governamental, sendo eles: o Plano Plurianual – PPA; a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO; e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

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

5.2.1.1 - PLANO PLURIANUAL – PPA

O PPA para o quadriênio 2016-2019, instituído pela Lei Estadual nº 7.211, de 18.01.2016, foi concebido com base em macro objetivos e está organizado em grandes eixos temáticos, que agrupam as Secretarias Estaduais e respectivas entidades vinculadas, constituindo as denominadas macroáreas de governo, com vistas a permitir o melhor gerenciamento do instrumento.

O artigo 7º da lei que instituiu o PPA determina que a programação para o quadriênio 2016-2019 será revista anualmente, observando o acompanhamento físico e financeiro e o processo de monitoramento e avaliação da execução dos Programas.

A primeira revisão do plano foi realizada por meio da Lei nº 7.515, de 17 de janeiro de 2017, da qual se extrai que os quantitativos de programas, ações e produtos sofreram um decréscimo em decorrência da crise fiscal e econômica que assola o Estado.

5.2.1.2 – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

A Lei Estadual nº 7.412, de 11.08.2016, estabeleceu as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2017, e compreende, além de outros pontos, o Anexo de Riscos Fiscais e o Anexo de Metas Fiscais.

Com relação aos anexos de Riscos Fiscais e Metas Fiscais, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF determina informações mínimas que deverão ser apresentadas nos anexos da LDO.

Ressalte-se também que o Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, 7ª edição, estabelece a forma de elaboração dos demonstrativos que acompanham os anexos. A seguir, conforme abordado pela instrução, demonstra-se o enquadramento da LDO 2017 ao requerido na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Manual de Demonstrativos Fiscais:

Atendimento ao requerido na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Manual de Demonstrativos Fiscais

Conteúdo	LDO 2017
Anexo de Metas Fiscais	

Estabelecer as metas anuais em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominais e primário e montante de dívida pública, para o exercício a que referirem e para os dois seguintes (art. 4º, §1º, da LRF).	Atendido ⁽¹⁾
Avaliação do cumprimento das metas fiscais relativas a 2015 (art. 4º, §2º, I, da LRF).	Atendido
Demonstrativo das metas fiscais atuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores (art. 4º, §2º, II, da LRF).	Atendido
Evolução do Patrimônio Líquido (art. 4º, §2º, III, da LRF).	Atendido
Origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos (art. 4º, §2º, III, da LRF)	Atendido
Avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência dos servidores (art. 4º, §2º, IV, da LRF).	Não Atendido ⁽²⁾
Estimativa e compensação da renúncia de receita (art. 4º, §2º, V, da LRF).	Não Atendido ⁽³⁾
Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 4º, §2º, V, da LRF).	Não Atendido ⁽⁴⁾

Anexo de Riscos Fiscais

Avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (art. 4º, §3º, da LRF)	Atendido

Fonte: Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Estadual nº 7.412/2016.

Nota 1: Na metodologia da previsão da meta do resultado nominal não levou em consideração os passivos reconhecidos (ver tópico 6.5).

Nota 2: Na avaliação encaminhada não consta Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, conforme exigido no Demonstrativo 6 do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, 7ª edição (válido a partir do exercício financeiro de 2017) o qual especifica as tabelas que deverão ser apresentadas visando atender o estabelecido no art. 4º, §2º, IV, da LRF.

Nota 3: Não foi elaborado corretamente o demonstrativo identificando os tributos para os quais estão previstos renúncias de receita, destacando-se a modalidade da renúncia, os setores/programas/beneficiários a serem favorecidos, a previsão da renúncia para o ano de referência da LDO e para os dois exercícios seguintes, e as medidas de compensação pela perda prevista de receita com a renúncia, contrariando a LRF e o MDF.

Nota 4: O demonstrativo publicado não apresenta a margem bruta para expansão (o aumento permanente da receita e redução permanente da despesa). Informa apenas a estimativa de crescimento da despesa de pessoal no montante de R\$1.257.142 mil, contrariando a LRF e o MDF.

Verifica-se com base em tais dados que diversos demonstrativos apresentados no Anexo de Metas Fiscais não foram evidenciados conforme o padrão estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Manual de Demonstrativos Fiscais, 7ª edição.

Esse fato, além de comprometer a responsabilidade na gestão fiscal, inviabiliza o cotejo, para fins de comparação, da situação fiscal do Estado do Rio de Janeiro com a aquela apresentada pelos outros entes da Federação, o que configurará **determinação** ao final deste voto.

5.2.1.3 – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

O Orçamento Geral do Estado para o exercício de 2017, aprovado pela Lei do Orçamento Anual nº 7.514, de 17 de janeiro de 2017, estimou a Receita em R\$ 75.559.408.407 (setenta e cinco bilhões, quinhentos e cinquenta e nove milhões, quatrocentos e oito mil, quatrocentos e sete reais) menos a estimativa das deduções da Receita no montante de R\$ 17.204.239.052 (dezessete bilhões, duzentos e quatro milhões, duzentos e trinta e nove mil, e cinquenta e dois reais), perfazendo o valor líquido de R\$ 58.355.169.355 (cinquenta e oito

bilhões, trezentos e cinquenta e cinco milhões, cento e sessenta e nove mil, e trezentos e cinquenta e cinco reais), e fixou a despesa em R\$ 77.710.154.739 (setenta e sete bilhões, setecentos e dez milhões, cento e cinquenta e quatro mil, setecentos e trinta e nove reais), considerando-se as despesas e receitas intraorçamentárias assim distribuídas:

Orçamento Fiscal e de Seguridade Social/2017

Descrição	Receita Prevista	Despesa Fixada
Orçamento Fiscal	47.516.544.826	46.889.406.483
Orçamento da Seguridade Social	10.838.624.529	29.218.391.243
Refinanciamento da Dívida Pública Estadual		1.602.357.013
Total	58.355.169.355	77.710.154.739

Fonte:LOA

Observa-se que o Orçamento do Estado do Rio de Janeiro consignou, para o exercício de 2017, um *deficit* orçamentário da ordem de R\$ 19.354.985.384 (dezenove bilhões, trezentos e cinquenta e quatro milhões, novecentos e oitenta e cinco mil, trezentos e oitenta e quatro reais), e a maior parte desse desequilíbrio docorre do Orçamento da Seguridade Social.

Ressalta-se que o artigo 4º da Lei Orçamentária determina que o Poder Executivo deverá envidar esforços para a obtenção das receitas suficientes para a cobertura do *deficit* orçamentário.

Não obstante, a previsão de um orçamento deficitário, ainda que considerada a grave situação do estado, atenta contra os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, lei esta que impõe que sejam adotados mecanismos especiais de ajuste a limites e condições em tempos de recessão econômica, com pressupostos na ação planejada das autoridades e na responsabilidade na gestão fiscal, a fim de garantir o equilíbrio das contas públicas. Registra-se que os resultados advindos do desequilíbrio fiscal estão sendo tratados no decorrer deste voto.

Cabe destacar que o orçamento contemplou todos os Poderes do estado e seus fundos, órgãos e entidades vinculadas à administração direta e indireta, excetuando-se a Companhia Estadual de Água e Esgoto - CEDAE, a Agência Estadual de Fomento – AGERIO e a Imprensa Oficial, por se qualificarem como empresas estatais não dependentes, e, ainda, a Distribuidora de Títulos do Estado do Rio de Janeiro – DIVERJ, a Centrais Elétricas Fluminenses S/A – CELF e o

Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro – BD- RIO, por serem empresas em liquidação.

5.2.1.3.1 - RECEITA PREVISTA

O art. 3º da Lei Orçamentária Anual – LOA - 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.

Receitas previstas na LOA por categoria econômica

R\$1			
Categoria econômica	Recursos do tesouro	Recursos de outras fontes	Total
Receitas correntes	35.051.075.456	14.190.153.021	49.241.228.477
Receitas intra correntes	240.095.439	4.181.299.132	4.421.394.571
Total das receitas correntes	35.291.170.895	18.371.452.153	53.662.623.048
Receitas de capital	3.354.047.497	1.338.498.810	4.692.546.307
Receitas intra de capital			
Total das receitas de capital	3.354.047.497	1.338.498.810	4.692.546.307
Total	38.645.218.392	19.709.950.963	58.355.169.355

Fonte: LOA 2017 -Lei Estadual nº 7.514, de 17.01.2017.

Conforme se depreende, a previsão de arrecadação das Receitas Correntes e de Capital correspondeu a 91,96% e 8,04%, respectivamente, do total da receita estimada, considerando-se as intraorçamentárias.

Metas Bimestrais de Arrecadação

Enquanto importante instrumento de controle e planejamento da execução orçamentária, previsto no artigo 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal, as metas bimestrais de arrecadação foram divulgadas por meio da Resolução nº 13, de 15 de fevereiro de 2017, da

Secretaria de Estado de Fazenda, publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 17 de fevereiro de 2017.

O corpo instrutivo procedeu à comparação entre a receita prevista na Lei Orçamentária Anual e as metas bimestrais de arrecadação e as demonstrou da seguinte forma:

Receita prevista na LOA X metas bimestrais

R\$1				
Especificação	LOA	Somatório das Metas bimestrais	Diferença	Variação
Receitas correntes	49.241.228.477	46.764.594.650	-2.476.633.827	-5,03%
Receita tributária	48.503.019.950	45.978.817.335	-2.524.202.615	-5,20%
(-) ded. da receita tributária	-15.898.144.567	-14.752.798.532	1.145.346.035	-7,20%
Receita de contribuições	2.225.304.197	2.225.304.197	-	0,00%
Receita patrimonial	5.973.120.157	5.312.562.719	-660.557.438	-11,06%
(-) Ded. Da Receita Patrimonial	-284.735.605	-300.618.745	-15.883.140	5,58%
Receita agropecuária	297.825	297.825	-	0,00%
Receita industrial	209.921.151	209.921.151	-	0,00%
Receita de serviços	393.450.824	393.450.824	-	0,00%
Transferências correntes	6.615.999.687	6.449.798.732	- 166.200.955	-2,51%
(-) Ded. de transf. correntes	-644.260.596	-664.354.493	-20.093.897	3,12
Outras receitas correntes	2.524.353.738	2.306.031.366	- 218.322.372	-8,65%
(-) Ded. de Outras receitas correntes	-377.098.284	-393.817.732	-16.719.448	4,43%
Receitas de capital	4.692.546.307	3.894.249.743	- 798.296.564	-17,01%
Operações de crédito	1.851.331.081	1.851.331.081	-	0,00%
Alienação de bens	1.520.037.452	1.520.037.452	-	0,00%
Amortização de empréstimos	56.364.855	56.364.855	-	0,00%
Transferências de capital	1.264.812.919	466.516.355	- 798.296.564	-63,12%
Outras receitas de capital	-	-	-	-
Total das receitas sem intra	53.933.774.784	50.658.844.393	-3.274.930.391	-6,07%
Receitas intra correntes	4.421.394.571	4.221.911.529	-199.483.042	-4,51%
Receita intra contribuições	3.093.730.057	3.093.730.057	-	0,00%
Receita intra patrimonial	12.743.283	12.743.283	-	0,00%
Receita intra serviços	919.195.269	919.195.269	-	0,00%
Receita intra transf. correntes	87.487.407	87.487.407	-	0,00%
Outras receitas intra correntes	308.238.555	108.755.513	- 199.483.042	-64,72%
Receitas intra de capital	-	-	-	-
Receita intra transf. capital	-	-	-	-
Total das receitas intra	4.421.394.571	4.221.911.529	-199.483.042	-4,51%
Total geral	58.355.169.355	54.880.755.922	-3.474.413.433	-5,95%

Fonte: LOA 2017 - Lei Estadual nº 7.514, de 17.01.2017, e Resolução SEFAZ nº 13/17, publicada em 17/02/2017.

Nota: os valores na tabela referem-se à receita bruta por origem.

Conforme se verifica, as metas bimestrais apresentaram um decréscimo sobre a previsão da receita constante da Lei Orçamentária, de R\$3.474.413.433 (três bilhões, quatrocentos e setenta e quatro milhões, quatrocentos e treze mil, quatrocentos e trinta e três reais).

A comparação das metas bimestrais com a receita arrecadada no exercício será devidamente abordada no tópico 5.2.2.1.

5.2.1.3.2 - DESPESA FIXADA

A despesa total fixada para os Orçamentos fiscal e da Seguridade Social pela Lei Orçamentária 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 §2º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Despesa fixada na LOA por categoria econômica

R\$1			
Descrição	Recursos do tesouro	Recursos de outras fontes	Total
Despesas correntes	52.007.242.906	17.727.284.780	69.734.527.686
Pessoal e encargos sociais	31.634.750.206	9.384.609.024	41.019.359.230
Pessoal e encargos sociais intra	3.119.850.209	53.173.754	3.173.023.963
Juros e encargos da dívida	4.424.669.341	1.150.000	4.425.819.341
Outras desp. Correntes	11.846.773.803	5.063.519.505	16.910.293.308
Outras desp. corr. inativos e pens.	-	2.957.661.236	2.957.661.236
Outras desp. corr. Intra	981.199.347	267.171.261	1.248.370.608
Despesas de capital	5.992.660.870	1.743.629.544	7.736.290.414
Investimentos	3.039.988.984	1.676.787.875	4.716.776.859
Inversões financeiras	39.552.860	58.415.829	97.968.689
Amortização da dívida	2.913.119.026	8.425.840	2.921.544.866
Reserva de contingência	300.000	239.036.639	239.336.639
Total geral	58.000.203.776	19.709.950.963	77.710.154.739

Fonte: LOA 2017 -Lei Estadual nº 7.514, de 17.01.2017.

Observa-se que 89,74% do Orçamento referem-se a despesas correntes, com destaque para o grupo “Pessoal e encargos sociais”, que absorveu 63,37% destas despesas.

Por função de governo, os valores da despesa autorizada se apresentaram da seguinte forma, expostos em ordem decrescente de participação no total de despesa fixada:

Despesa fixada na Lei Orçamentária por função de Governo

R\$1

Código	Função	Recursos do tesouro	Recursos de outras fontes	Total	Participação
9	Previdência Social	12.207.514.693	8.560.372.635	20.767.887.328	26,72%
6	Segurança Pública	10.305.712.983	1.838.670.995	12.144.383.978	15,63%
28	Encargos Especiais	10.282.549.604	-	10.282.549.604	13,23%
12	Educação	4.258.091.307	3.124.377.707	7.382.469.014	9,50%
10	Saúde	4.882.261.871	1.876.046.307	6.758.308.178	8,70%
2	Judiciária	3.061.800.000	1.598.445.886	4.660.245.886	6,00%
4	Administração	3.774.799.921	82.381.440	3.857.181.361	4,96%
3	Essencial à Justiça	2.396.075.531	267.698.559	2.663.774.090	3,43%
1	Legislativa	1.861.728.030	28.945.773	1.890.673.803	2,43%
26	Transporte	1.262.976.065	150.425.846	1.413.401.911	1,82%
17	Saneamento	1.090.150.981	297.734.252	1.387.885.233	1,79%
15	Urbanismo	239.203.509	798.443.081	1.037.646.590	1,34%
8	Assistência Social	561.353.861	32.386.169	593.740.030	0,76%
20	Agricultura	409.095.372	52.916.082	462.011.454	0,59%
16	Habitação	433.150.165	3.777.480	436.927.645	0,56%
18	Gestão Ambiental	181.534.604	204.091.158	385.625.762	0,50%
23	Comércio e Serviços	57.417.074	313.358.625	370.775.699	0,48%
19	Ciência e Tecnologia	310.489.918	54.460.333	364.950.251	0,47%
99	Reserva de Contingência	300.000	239.036.639	239.336.639	0,31%
22	Indústria	74.525.957	100.298.608	174.824.565	0,22%
13	Cultura	152.527.844	14.236.765	166.764.609	0,21%
27	Desporto e Lazer	62.605.958	18.358.013	80.963.971	0,10%
14	Direitos da Cidadania	39.663.815	39.174.856	78.838.671	0,10%
24	Comunicações	46.071.564	-	46.071.564	0,06%
21	Organização Agrária	26.544.822	9.616.000	36.160.822	0,05%
11	Trabalho	22.058.327	4.697.754	26.756.081	0,03%
Total geral		58.000.203.776	19.709.950.963	77.710.154.739	100,00%

Fonte: LOA 2017 - Lei Estadual nº 7.514, de 17.01.2017.

As funções de Governo Previdência Social e Encargos Especiais não podem ser associadas à geração de bens ou prestação de serviço à sociedade, sendo gastos isentos de discricionariedade por parte da Administração Estadual.

Assim, constata-se que o Orçamento do Estado do Rio de Janeiro priorizou as funções de Governo Segurança Pública (15,63%), Educação (9,50%) e Saúde (8,70%), seguida da função Judiciária (6,00%), indicando as áreas em que se concentraram as ações de políticas públicas no exercício de 2017.

5.2.1.3.3 - Autorizações para abertura de créditos adicionais

A Lei Orçamentária Anual, por intermédio de seu artigo 6º, autorizou 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) superavit 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;
- f) recursos colocados à disposição do Estado pela União ou outras entidades nacionais ou estrangeiras, observada a destinação prevista no instrumento respectivo; e

g) fusão ou extinção de órgãos do poder executivo, na forma do artigo 16 desta lei.

O artigo 7º da Lei Orçamentária dispõe que o limite de 20% (vinte por cento) 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 e despesas à conta de receitas vinculadas.

Dessa forma, permite-se a abertura ilimitada de créditos suplementares, podendo o orçamento inicial aprovado ser totalmente alterado sem que haja necessidade de nova autorização legislativa. Tal fato foi objeto de Determinação nas Contas de Governo de 2015 e 2016 e **contraria o inciso VII do art. 167 da Constituição Federal, que veda “a concessão ou utilização de créditos ilimitados”**.

Assim, tal fato será objeto de **Impropriedade e Determinação** na conclusão do voto.

5.2.1.3.3.1 - ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS (ART. 167, V, CF/88)

No exercício de 2017, foram abertos créditos adicionais resultando em um orçamento final no montante de R\$86.605.109.702 (oitenta e seis bilhões, seiscentos e cinco milhões, cento e nove mil, setecentos e dois reais), o que representa um acréscimo de 11,45% em relação ao orçamento inicial, assim demonstrado:

Orçamento final	
	R\$1
Dotação inicial	77.710.154.739
(+) Créditos suplementares	25.296.963.331
(+) Créditos especiais	-
(-) Dotação cancelada	16.402.008.368
Despesa Atualizada	86.605.109.702

Fonte: SiafeRio.

Nota: Não houve no exercício de 2017 a abertura de créditos adicionais especiais.

Abertura de Créditos por anulação total ou parcial de dotações orçamentárias

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

Créditos suplementares por anulação X limite LOA

	R\$1
Descrição	Total
Orçamento inicial	77.710.154.739
Limite LOA (alínea “a” do art. 6º) - 20%	15.542.030.948
Total dos créditos suplementares abertos por anulação parcial ou total de dotações	16.402.008.368

Fonte: LOA e SiafeRio.

Conforme se observa, a abertura de créditos adicionais suplementares com recursos decorrentes da anulação parcial ou total de dotações, no montante de R\$16.402.008.368 (dezesseis bilhões, quatrocentos e dois milhões, oito mil, trezentos e sessenta e oito reais), correspondeu a 21,11% da despesa inicial fixada, superando desta forma o limite de 20% preconizado pela alínea “a” do artigo 6º da Lei Orçamentária Anual.

Não obstante, em face das exceções previstas no art. 7º da Lei Orçamentária Anual - LOA, faz-se necessário apresentar o cálculo considerando as exceções previstas no mencionado dispositivo:

Créditos suplementares por anulação X Exceções previstas no art. 6º da LOA

	R\$1,00
(A) Total dos créditos suplementares abertos por anulação	16.402.008.368
(B) Exceções Previstas na LOA (Art. 7º)	8.895.555.250
Pessoal e encargos sociais	3.362.033.533
Juros e encargos da dívida	496.425.496
Amortização da dívida	1.476.294.722

Despesas à conta de receitas vinculadas ³²	3.560.801.499
(C) Alterações efetuadas para efeito do limite (A-B)	7.506.453.118
(D) Limite LOA (alínea “a” do art. 6º) – 20%	15.542.030.948
(E) Valor dos créditos abertos acima do limite (C-D)	0,00

Fonte: SiafeRio.

Desta forma, considerando o valor apurado pelo SIAFE-Rio, verifica-se que o total dos créditos suplementares abertos por anulação parcial ou total das dotações, excluindo as dotações previstas no artigo 7º da Lei Orçamentária Anual - LOA, atingiu o montante de R\$7.506.453.118 (sete bilhões, quinhentos e seis milhões, quatrocentos e cinquenta e três mil, cento e dezoito reais), dentro, portanto, do limite de 20% previsto na alínea “a” do artigo 6º da Lei Orçamentária Anual.

Destaco que restou prejudicada a consulta aos demais itens previstos como exceções ao limite da LOA (débitos constantes de Precatórios Judiciais e Despesas de Exercícios Anteriores), uma vez que o SIAFE-Rio não disponibiliza o valor das alterações orçamentárias por elemento de despesa.

**5.2.1.3.3.2 - ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR SUPERAVIT FINANCEIRO
APURADO EM BALANÇO PATRIMONIAL DO EXERCÍCIO ANTERIOR**

Conforme o demonstrativo dos créditos abertos por unidade gestora e fonte de recursos³³, o Estado do Rio de Janeiro promoveu a abertura de crédito adicional por *superavit* financeiro, no exercício de 2017, no montante de R\$856.862.914 (oitocentos e cinquenta e seis milhões, oitocentos e sessenta e dois mil, novecentos e quatorze reais), valor este corroborado pelo Balanço Orçamentário Consolidado³⁴ que registrou tal montante como superavit financeiro utilizado para créditos adicionais.

³² Foram consideradas as aberturas de créditos, cuja suplementação ocorreu nos grupos de despesa 3 – Outras despesas correntes, 4 – Investimentos e 5 – Inversões financeiras, nas fontes vinculadas conforme evidenciado no Anexo 5 do RGF e demonstrado na planilha Anexada ao volume DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SSR.

³³Quadro 3.07.27 – créditos adicionais por superavit financeiro (Volume 10)

³⁴ Volume 12 – 135/136

Por sua vez, de acordo com Balanço Patrimonial Consolidado apresentado nas contas de governo de 2016, o Estado do Rio de Janeiro apresentou um *deficit* financeiro na ordem de R\$11.291.250.672 (onze bilhões, duzentos e noventa e um milhões, duzentos e cinquenta mil, seiscentos e setenta e dois reais), indicando, em princípio, a inexistência de superavit para a abertura de créditos adicionais.

Em sua análise, o corpo instrutivo procedeu à verificação com o objetivo de constatar se o Estado do Rio de Janeiro, conforme o demonstrativo dos créditos abertos por unidade gestora e fonte de recursos³⁵, realizou a abertura dos referidos créditos observando o superavit financeiro evidenciado em cada unidade gestora e fonte de recurso específica, em consonância ao disposto no paragrafo único, artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Confrontando os valores do superavit financeiro registrado no demonstrativo dos créditos abertos por unidade gestora e fonte de recursos³⁶(superavit informado) com os valores consignados no Quadro do *Superavit/Deficit* Financeiro do Balanço Patrimonial de 2017 (coluna exercício anterior), contido no SIAFE-Rio, a instrução verificou a paridade dos valores do superavit por unidade gestora e fonte de recursos, exceto para os créditos abertos listados na tabela a seguir:

Créditos abertos sem superavit financeiro na fonte de recursos “fechada”

UGE	Título da UGE	Fonte de Recursos	Superavit/deficit Financeiro de 2016 ³⁷	Superavit informado ³⁸	Superavit transferido em 2017	Crédito aberto em 2017
070100	SECRETARIA DE ESTADO DE OBRAS	100	-11.291.277	911.016		4.335
130100	SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, PESCA E ABASTECIMENTO	100	-9.625.617	3.218	320.110	320.110
133100	INST. DE TERRAS E CARTOGR. DO EST. RJ	122	-4.880.844	12.900		12.900
150100	SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA	100	-5.619.459	13.089.476		4.282.436
150100	SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA	212	15.591.834	25.405.163		23.920.374
170100	SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE, LAZER E JUVENTUDE	100	-1.282.918	1.180.630		443.963
243200	INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE	212	308.137	1.435.751		1.233.556
250100	SECRETARIA DE ESTADO DE ADM. PENITENCIARIA	100	-288.955.660	47.681		47.681
250100	SECRETARIA DE ESTADO DE ADM. PENITENCIARIA	212	534.091	550.461		550.108
260100	SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANCA	100	-34.647.462	226.712		299.044

³⁵ Quadro 3.07.27 – créditos adicionais por superavit financeiro (Volume 10)

³⁶ idem

³⁷ Valor consultado no Quadro do Superavit/Deficit Financeiro do Balanço Patrimonial – SIAfeRio

³⁸ Valor informado no Quadro 3.07.28 – créditos adicionais por superavit financeiro (Documento TCE-RJ nº 005.899-3/18)

260100	SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANCA	212	18.172.254	18.190.706	18.190.706
296100	FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FES	225	15.089.271	20.953.587	16.742.017
300100	SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO E RENDA	100	-4.374.281	591.488	642.588
310100	SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES	100	-1.428.807	1.500.243	1.500.243
320100	SEC. EST. DE ASSIST. SOCIAL E DIREITOS HUMANOS - Em Extinção	122	-57.777.071	897.034	871.034
320100	SEC. EST. DE ASSIST. SOCIAL E DIREITOS HUMANOS - Em Extinção	212	5.512.591	7.722.865	7.653.841
326100	FUNDO ESTADUAL DE ASSISTENCIA SOCIAL-FEAS	122	-39.929.527	125.554	112.320
326100	FUNDO ESTADUAL DE ASSISTENCIA SOCIAL-FEAS	212	4.918.798	5.248.933	5.093.148
404100	FUND. CARLOS CHAGAS FILHO DE AMP. A PESQUISA-RJ	100	-384.086.977	425.644	425.644

Fonte: Quadro 3.07.27 - Volume 10 e Quadro 3.07.28 – Documento 005.899-3/18 e SiafeRio.

O corpo instrutivo aponta que, para diversos créditos consignados na tabela acima, houve economia orçamentária constatando-se que os créditos não foram utilizados. Não obstante, verificou que para os que não apresentavam economia orçamentária suficiente, foi identificada disponibilidade financeira líquida. (tópico 5.2.1.3.3.2).

Salienta-se que, conforme verificado nestas Contas e também no Relatório das Contas de Governo de 2016, o procedimento adotado pelo Estado do Rio de Janeiro, no que concerne à apuração e demonstração do superavit financeiro por unidade gestora e fonte de recursos, necessita de aprimoramento, com o objetivo de conferir maior transparência na identificação das fontes, sobretudo das fontes detalhadas, visto que não há no SIAFE-Rio tal evidenciação.

Tal fato será objeto de **recomendação** na conclusão deste Relatório.

5.2.1.3.3.3 - Abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação

De acordo com a Lei Federal nº 4.320/64 considera-se excesso de arrecadação, para abertura de créditos adicionais, “o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada”³⁹.

Durante o exercício foram abertos créditos adicionais com recursos de excesso de arrecadação, no montante de R\$5.124.526.049 (cinco bilhões, cento e vinte e quatro milhões, quinhentos e vinte e seis mil, quarenta e nove reais), nas fontes demonstradas a seguir:

³⁹Lei Federal nº 4.320/64 (art. 43, §3º).

Créditos adicionais por excesso de arrecadação

		R\$1,00
Fonte de Recurso		Valor
102	Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal	65.229.176
104	Compensação Financeira pela Exploração de Petróleo	27.295.087
190	Depósitos Judiciais Tributários	620.740.954
212	Transferência Voluntária	16.715.814
225	Sistema Único de Saúde - SUS	232.057.030
230	Recursos Próprios	11.011.303
231	Recursos Próprios do Rioprevidência	4.100.715.933
232	Taxa pelo exercício de Poder de Polícia	50.658.582
233	Alienação de Bens	102.170
Total Geral		5.124.526.049

Fonte: SiafeRio e quadro 3.07.26 (Volume 10).

Ao final do exercício de 2017, a execução orçamentária da receita apresentou, em relação à previsão inicial, um superavit de arrecadação de R\$3.918.892.205 (três bilhões, novecentos e dezoito milhões, oitocentos e noventa e dois mil, duzentos e cinco reais), conforme demonstrado a seguir:

Execução orçamentária da receita

				R\$1,00
Fonte de Recurso	Previsão inicial (A)	Receita arrecadada (B)	Superavit (B-A)	
Recursos do Tesouro	38.645.218.392	40.091.303.031	1.446.084.639	
Outras fontes	19.709.950.963	22.182.758.529	2.472.807.566	
Total	58.355.169.355	62.274.061.560	3.918.892.205	

Fonte: SiafeRio.

Nota: Incluídas as receitas intraorçamentárias; e excluídas as deduções da receita arrecadada, no total de R\$16.214.079.229.

Contudo, ao se confrontar os créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação, com o resultado da execução orçamentária da receita, de forma individual, por unidade gestora e fonte de recurso, foi apurado o seguinte:

Créditos adicionais abertos X resultado da execução da receita

					R\$1,00
FR	Unidade Gestora - UG		Crédito adicional aberto	Excesso/Deficit de arrecadação Apurado	Crédito aberto sem Cobertura
102	296100	Fundo Estadual de Saúde	65.229.176	0	65.229.176
104	240400	Fundo Estadual de Conservação Ambiental	27.000.000	0	27.000.000
104	370200	Encargos Gerais do Estado sob a Supervisão da SEFAZ	295.087	0	295.087
190	370200	Encargos Gerais do Estado sob a Supervisão da SEFAZ	620.740.954	0	620.740.954
212	134100	Fundação Instituto de Pesca do ERJ	212.602	229.429	
212	160100	Secretaria de Estado de Defesa Civil	1.144.109	1.144.109	
212	210100	Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenv. Econômico	10.414.318	47.750.334	
212	250100	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária	4.878.025	4.929.275	
212	390100	Subsecretaria de Comunicação Social	66.759	2.108.555	
225	296100	Fundo Estadual de Saúde	232.057.030	204.951.949	27.105.081
230	137200	Centrais de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro	3.420.000	4.156.566	
230	254100	Fundação Santa Cabrini	881.485	881.485	
230	313300	Departamento de Transportes Rodoviários do ERJ	5.919.912	6.353.377	
230	317200	Cia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística	789.907	1.300.800	
231	123400	Fundo Único de Previdência Social do ERJ	4.100.715.933	2.178.124.084	1.922.591.849
232	263100	Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro	49.640.104	44.638.061	5.002.043
232	353100	Departamento de Recursos Minerais do ERJ	1.018.478	1.094.980	
233	256100	Fundo Especial Penitenciário	102.170	109.120	
Total			5.124.526.049	2.497.772.124	2.667.964.190

Fonte: SIAFE-Rio e quadro 3.07.26 (Volume 10).

Do quadro acima, evidencia-se que, em algumas unidades gestoras, foram abertos créditos adicionais sem a total realização do respectivo excesso de arrecadação. Não obstante, a instrução verificou que em tais situações, os respectivos créditos não foram integralmente utilizados para a execução de despesas no exercício de 2017, em função da economia orçamentária apresentada no período, conforme demonstro abaixo:

Créditos abertos por excesso X economia orçamentária

						R\$1
FR	Unidade Gestora - UG		Crédito adicional aberto	Crédito aberto sem Cobertura (A)	Economia Orçamentária (B)	Diferença (B - A)
102	296100	Fundo Estadual de Saúde	65.229.176	65.229.176	8.942	(65.220.234)
104	240400	Fundo Estadual de Conservação Ambiental	27.000.000	27.000.000	400.996.486	373.996.486
104	370200	Encargos Gerais do Est. sob a Supervisão da SEFAZ	295.087	295.087	0	(295.087)
190	370200	Encargos Gerais do Est. sob a Supervisão da SEFAZ	620.740.954	620.740.954	722.560	(620.018.394)
225	296100	Fundo Estadual de Saúde	232.057.030	27.105.081	104.222.258	77.117.178
231	123400	Fundo Único de Previdência Social do ERJ	4.100.715.933	1.922.591.849	8.568.803.820	6.646.211.971

232	263100	Departamento de Trânsito do ERJ	49.640.104	5.002.043	475.807.033	470.804.990
Total			5.095.678.284	2.667.964.190	9.550.561.099	6.882.596.909

Fonte: SiafeRio e quadro 3.07.26 (Volume 10).

Assim, em algumas unidades gestoras, a economia orçamentária mostrou-se insuficiente para fazer face aos créditos abertos.

Contudo, as referidas unidades não possuem fonte de arrecadação própria e, por esse motivo, foi utilizado na abertura dos créditos adicionais o excesso de arrecadação constante no Tesouro do Estado do Rio de Janeiro, conforme tabela abaixo:

Excesso de arrecadação em outras fontes do Tesouro

		R\$1,00
FR	Descrição	Excesso Apurado
102	Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal	65.229.176
104	Compensação Financeira pela Exploração de Petróleo	27.295.087
190	Depósitos Judiciais Tributários	620.740.954

Fonte: SiafeRio e quadro 3.07.26 (Volume 10).

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

Contudo, apesar de ser aceitável, de certo modo, alguma 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.

Tal fato será objeto de **impropriedade** e **Determinação**.

5.2.1.3.4 - Da autorização para contratação de operações de crédito

A autorização para a contratação de operações de crédito no País e no exterior consta do artigo 12 da Lei Orçamentária, que autoriza o Poder Executivo a contratar até o limite de

R\$1.851.331.081 (um bilhão, oitocentos e cinquenta e um milhões, trezentos e trinta e um mil, oitenta e um reais).

Conforme análise efetuada no tópico 6, a receita oriunda de operações de crédito atingiu o montante de R\$2.312.611.454 (dois bilhões, trezentos e doze milhões, seiscentos e onze mil, quatrocentos e cinquenta e quatro reais).

Importante esclarecer o que dispõe o inciso VI do artigo 11 da Lei Complementar nº 159 de 19 de maio de 2017, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estado e do Distrito Federal:

“Art. 11. Enquanto vigorar o Regime de Recuperação Fiscal, poderão ser contratadas operações de crédito para as seguintes finalidades:

(...)

VI – antecipação de receita da privatização de empresas de que trata o inciso I do § 1º do art. 2º;”

Destaco que a Lei Estadual nº 7.529 de 07 de março de 2017, que trata da alienação das ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, autorizou o Poder Executivo a contratar operações de crédito até o valor de 3.500.000.000 (três bilhões e quinhentos milhões de reais).

5.2.1.3.5 - Orçamento Final

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

Orçamento final da despesa por Poder/órgão

				R\$1,00
Poder/órgão	Dotação Inicial	Dotação Final	Variação	Participação
Executivo	68.913.480.816	77.957.419.982	13,12%	90,01%
TJRJ	4.660.245.886	4.635.245.886	-0,54%	5,35%
MPRJ	2.245.754.234	2.137.812.030	-4,81%	2,47%
ALERJ	1.080.665.982	1.064.623.982	-1,48%	1,23%
TCE-RJ	810.007.821	810.007.821	-	0,94%
Total	77.710.154.739	86.605.109.701	11,45%	100,00%

Fonte: SiafeRio

Conforme se depreende, o Orçamento final do Poder Executivo atingiu um montante de R\$77.957.419.982 (setenta e sete bilhões, novecentos e cinquenta e sete milhões, quatrocentos e dezenove mil, novecentos e oitenta e dois reais), representando a maior participação dentre os demais órgãos e Poderes (90,01%) e um acréscimo de 13,12% em relação ao orçamento inicial. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro possui um orçamento final na ordem de R\$4.635.245.886 (quatro bilhões, seiscentos e trinta e cinco milhões, duzentos e quarenta e cinco mil, oitocentos e oitenta e seis reais), o que corresponde a uma participação de 5,35%. O menor percentual de participação cabe ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (0,94%), que possui um orçamento final de R\$810.007.821 (oitocentos e dez milhões, sete mil, oitocentos e vinte e um reais).

5.2.1.4 - Compatibilidade entre os instrumentos de planejamento

A Constituição Federal de 1988 inovou o processo orçamentário brasileiro, contemplando novos instrumentos de planejamento: Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA, que devem manter uma integração.

5.2.1.4.1 - Metas de despesa previstas nos instrumentos de planejamento

Com o escopo de avaliar a compatibilidade das peças orçamentárias, realizou-se a análise das metas de despesas previstas no PPA (2016/2019) em confronto com as fixadas nas LDO's e LOA's, e a efetivamente executada no novo Plano até o presente exercício implementado. É o que se demonstra a seguir:

Metas de despesas prevista no PPA comparadas com as despesas fixadas nas LDO e LOA

R\$1,00					
PPA 2016/2019	1. Previsão	149.349.071.007			
LDO	1. Previsão	2016	2017	2018	2019
		75.766.784.000	74.476.557.000	-	-
LOA	Acompanhamento	2016	2017	2018	2019
	2. Previsão	79.900.583.758	77.710.154.739	-	-

	3. Realização (empenhado)	60.832.044.103	67.965.548.698	-	-
	4. Diferença (3 – 2)	19.068.539.655	9.744.606.041	-	-
EXECUÇÃO (LDO x LOA)	5. Resultado (3 – 1)	14.934.739.897	6.511.008.302	-	-

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016 – processo TCE-RJ nº 101.576-6/17, PPA - Lei Estadual nº 7.211, de 18.01.2016, LDO 2016 – Lei Estadual nº 7.034, de 07/07/2015, LOA 2016 – Lei Estadual nº 7.210, de 18/01/2016, LDO 2017 – Lei Estadual nº 7.412, de 11/08/2016, Lei nº 7.415, de 16/08/2016 (atualizou a LDO), LOA 2017 – Lei Estadual nº 7.514, de 17.01.2017 e RREO 6º bimestre 2017 – processo TCE-RJ nº 100.682-6/18.

Cabe destacar que, em 2016, se deu início ao Plano Plurianual para novo quadriênio e que a presente avaliação considerou os valores inicialmente estimados nas peças de planejamento publicadas pela Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

No cotejo dos dados apresentados, a divisão do valor inicial do PPA 2016/2019, no montante de R\$149.349.071.007 (cento e quarenta e nove bilhões, trezentos e quarenta e nove milhões, setenta e um mil, sete reais), demonstraria que as leis orçamentárias concernentes, exclusivamente, ao orçamento fiscal e da seguridade social deveriam conter ações de governo no montante médio de R\$ 37.337.267.752 (trinta e sete bilhões, trezentos e trinta e sete milhões, duzentos e sessenta e sete mil, setecentos e cinquenta e dois reais) por exercício.

Assim, verifica-se que, de início, as metas de despesas fixadas nas LDO's dos exercícios 2016 e 2017, se somadas, alcançariam um montante de R\$150.243.341.000 (cento e cinquenta bilhões, duzentos e quarenta e três milhões, trezentos e quarenta e um mil reais), correspondendo, nesse caso, a 100,60% das metas projetadas para o quadriênio. Nota-se, portanto, que o Plano Plurianual pode ter sido subestimado. Salienta-se que o PPA deve apontar para as metas que podem ser consideradas exequíveis em face das condições financeiras do Estado, bem como estas estarem adstritas a um custo previamente conhecido pelas Setoriais responsáveis, seja por projeto ou atividade contida na peça de planejamento.

Em relação à compatibilidade entre as projeções das LDO's e LOA's, verifica-se que as despesas fixadas nas leis orçamentárias dos exercícios de 2016 e 2017 foram superiores àquelas fixadas nas respectivas leis de diretrizes orçamentárias.

Quanto à execução das despesas previstas nas LOA's de 2016 e 2017, observa-se que em ambos os exercícios, as despesas realizadas foram inferiores às fixadas, resultando em economia orçamentária.

Por todo o exposto, percebe-se, a princípio, que o Governo do Estado do Rio de Janeiro subestima as despesas fixadas em sua peça orçamentária de médio prazo (PPA) e superestima aquelas despesas apresentadas em suas peças orçamentárias de curto prazo (LDO e LOA).

É importante destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pressupõe o dever de uma ação planejada por parte do administrador público, visando à prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, reforçando os alicerces do desenvolvimento econômico responsável, evitando endividamento demasiado.

Nessa esteira, a lei consagra a transparência como mecanismo de controle por meio da publicação de relatórios e demonstrativos da execução orçamentária. Para atender tais demandas, as ferramentas de planejamento, por meio do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), precisam evidenciar metas devidamente planejadas que espelhem uma realidade factível em termos de execução orçamentária, servindo como base sólida para fixação de todas as despesas previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA), de modo a disciplinar os limites de atuação do gestor público.

Em suma, o planejamento deve sempre espelhar as possíveis contingências que possam advir do quadro econômico vigente, seja no curto ou no médio prazo. Por conseguinte, ante as diferenças registradas, pode-se afirmar que o PPA apresentado como orientador dos gastos estaduais vigente para o período de 2016-2019 não condiz com a realidade apresentada, haja vista que a previsão para o quadriênio registra uma diferença significativa em relação às despesas realizadas já nos dois primeiros exercícios (2016 e 2017), o que revela a ausência de fiel e satisfatória observância ao artigo 165 da Constituição Federal c/c artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tal fato será objeto da **impropriedade e determinação**.

5.2.1.4.2 -Reserva de contingência

O artigo 9º da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (Lei Estadual nº 7.412, de 11.08.2016) - dispõe que a Lei Orçamentária Anual – LOA - conterá reserva de contingência em montante equivalente ao limite máximo de 0,005% (cinco milésimos por cento) da Receita

Corrente Líquida-RCL prevista para 2017, destinada a atender os passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, inclusive as calamidades públicas e situações de emergência.

Sendo assim, considerando que a LOA estimou uma RCL para 2017 no montante de R\$47.041.172.271 (quarenta e sete bilhões, quarenta e um milhões, cento e setenta e dois mil, duzentos e setenta e um reais), o valor da reserva de contingência nessa peça orçamentária deveria ser de R\$2.352.059 (dois milhões, trezentos e cinquenta e dois mil, cinquenta e nove reais).

Entretanto, a lei orçamentária para o exercício de 2017 contemplou uma previsão de reserva de contingência no valor de R\$239.336.639 (duzentos e trinta e nove milhões, trezentos e trinta e seis mil, seiscentos e trinta e nove reais), correspondente a 0,51% da RCL, e, portanto, superior ao limite máximo estabelecido na LDO.

Em relação a esse montante de reserva previsto na LOA, entende-se que esse valor pode ser considerado insuficiente diante da magnitude daqueles passivos contingentes informados no Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências (exercício de 2017) do Anexo de Riscos Fiscais da LDO, no montante de R\$18.471.407.808 (dezoito bilhões, quatrocentos e setenta e um milhões, quatrocentos e sete mil, oitocentos e oito reais).

Destarte, observa-se a necessidade de adequar as autorizações e previsões da reserva de contingência entre as peças orçamentárias, nesse caso, a LDO e a LOA.

Nesse sentido, cabe expedir **recomendação** para que o Estado do Rio de Janeiro atente para a necessidade de cumprir o disposto no inciso III, art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

5.2.2 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

5.2.2.1 - Execução da Receita

Este tópico contém a análise da efetiva arrecadação da receita estadual em 2017. Antes, contudo, de se iniciar o detalhamento dos ingressos do Estado do Rio de Janeiro, cabe apresentar a execução orçamentária da receita conforme as informações publicadas:

Demonstrativo consolidado da execução orçamentária da receita

R\$1,00

Descrição	Previsão Inicial	Previsão Atualizada (a)	Receita Arrecadada (b)	Saldo (b-a)
Receita (exceto intra) (I)	53.933.774.784	56.041.195.065	55.584.302.306	(456.892.759)
Receita Total	71.138.013.836	72.123.424.020	71.781.719.971	(341.704.049)
Receitas Correntes	66.445.467.529	67.964.802.853	68.479.050.564	514.247.711
Receitas de Capital	4.692.546.307	4.158.621.167	3.302.669.407	(855.951.760)
Deduções	(17.204.239.052)	(16.082.228.955)	(16.197.417.665)	(115.188.710)
Dedução da Receita Corrente	(17.204.239.052)	(16.082.228.955)	(16.197.417.665)	(115.188.710)
Receita Intraorçam. (II)	4.421.394.571	4.230.199.132	6.689.759.253	2.459.560.121
Intraorçam. Correntes	4.421.394.571	4.230.199.132	6.687.588.449	2.457.389.317
Intraorçam. de Capital	0	0	2.170.803	2.170.803
Subtotal (III) = (I+II)	58.355.169.355	60.271.394.197	62.274.061.559	2.002.667.362

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 30/01/2018, SiafeRio e Balanço Orçamentário.

Ao que se observa, na execução orçamentária são incluídas as receitas intraorçamentárias e subtraídas as contas dedutoras da receita corrente.

Na análise efetuada no presente tópico será utilizado critério diferente da execução orçamentária, sendo excluídos da receita estadual tão somente as receitas intraorçamentárias. Essa não exclusão das deduções da receita (tributária, patrimonial, transferências correntes e outras receitas correntes) se justifica pelo fato de que são receitas efetivamente arrecadadas pelo Estado do Rio de Janeiro, apesar de depois serem repassadas a terceiros por determinação legal ou constitucional, e, portanto, compõem a base da arrecadação estadual.

Assim, a tabela a seguir demonstra que a arrecadação efetiva do Estado do Rio de Janeiro totalizou R\$71.781.719.971 (setenta e um bilhões, setecentos e oitenta e um milhões, setecentos e dezenove mil, novecentos e setenta e um reais) em 2017, registrando um aumento de 9,05%, em termos reais, em relação ao arrecadado no exercício anterior:

Receita estadual por origem, em relação à meta e ao exercício anterior

R\$1

Descrição	Arrecadação 2017	Realização da Meta	Diferença da Meta	Var. real 17/16
Receitas Correntes	68.479.050.565	108,91%	5.602.866.416	6,09%
Tributária	47.268.801.662	102,81%	1.289.984.327	3,97%
Contribuição	2.153.226.947	96,76%	(72.077.250)	15,24%
Patrimonial	9.101.076.094	171,31%	3.788.513.375	93,92%
Agropecuária	161.137	54,10%	(136.688)	592,75%
Industrial	79.905.347	38,06%	(130.015.804)	-44,72%
Serviços	327.119.841	83,14%	(66.330.983)	-7,37%
Transferências Correntes	6.341.234.301	98,32%	(108.564.431)	-33,78%
Outras Rec. Correntes	3.207.525.236	139,09%	901.493.870	30,55%
Receitas de Capital	3.302.669.406	84,81%	(591.580.337)	160,92%
Operações de Crédito	2.312.611.454	124,92%	461.280.373	113,94%
Alienação de Bens	79.597.736	5,24%	(1.440.439.716)	182,49%
Amortiz. de Empréstimos	212.829.697	377,59%	156.464.842	123,87%
Transferências de Capital	77.508.163	16,61%	(389.008.192)	31,09%
Outras Rec. de Capital	620.122.357	-	620.122.357	-
Total geral	71.781.719.972	107,51%	5.011.286.080	9,05%

Fonte: SiafeRio (para receita arrecadada) e Resolução Sefaz nº 13/2017 (para meta de arrecadação).

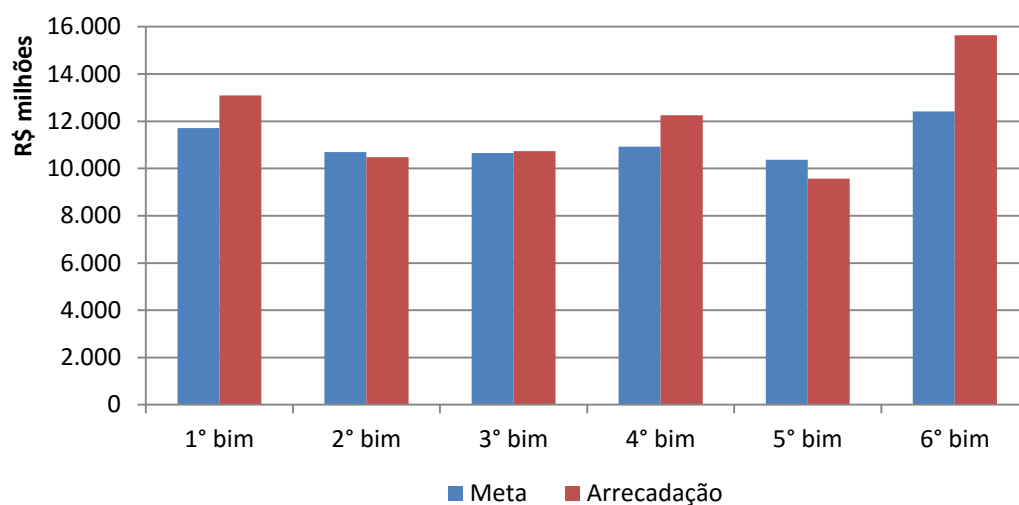
Nota: Valores na tabela consideram a arrecadação bruta, desconsiderando as receitas intraorçamentárias. O valor total da receita arrecadada, incluindo as intraorçamentárias, atingiu R\$ 78.471.479.255. Por sua vez, as metas de arrecadação estipuladas pela Resolução Sefaz nº 13/2017, incluídas as intraorçamentárias, totalizam R\$70.992.345.422.

Variação real 2017/16 calculada a partir da atualização dos valores mensais com base no IGP-DI da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2017.

Verifica-se que a arrecadação de receitas correntes superou a meta em 8,91%, sobretudo devido ao desempenho positivo das receitas tributária e patrimonial. Em contrapartida, as receitas de capital tiveram arrecadação 15,19% inferior à meta, o que pode ser atribuído à grande frustração de receita em alienação de bens, da ordem de R\$1.440.439.716 (um bilhão, quatrocentos e quarenta milhões, quatrocentos e trinta e nove mil, setecentos e dezesseis reais).

O gráfico a seguir compara a efetiva arrecadação de receitas frente às metas bimestrais e evidencia que em quatro bimestres os ingressos superaram a meta.

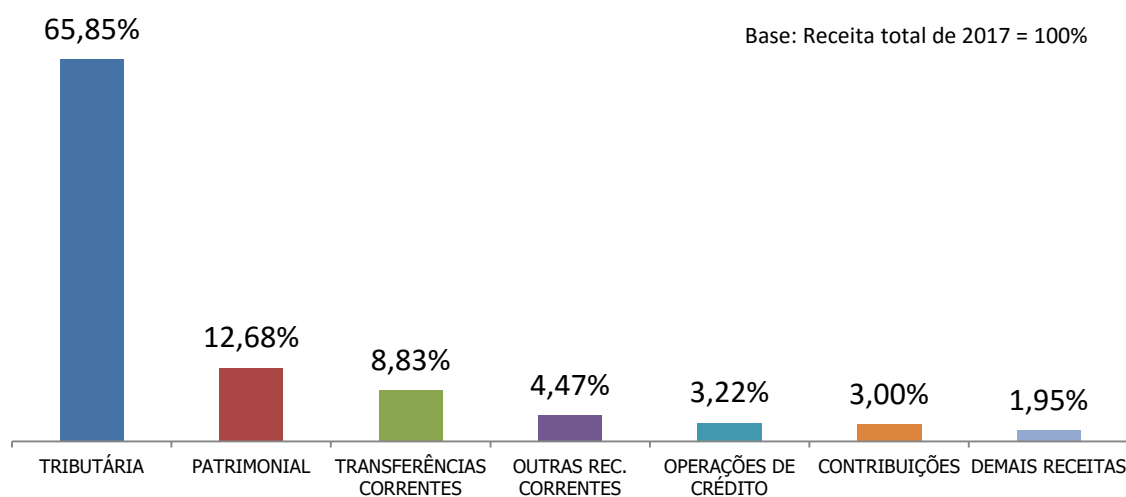
Metas bimestrais versus arrecadação



Fonte: SiafeRio, Resolução Sefaz nº 13/2017.

Em seguida, destaca-se a participação de cada origem de receita no total da arrecadação estadual em 2017.

Receita estadual 2017 – Participação no total por origem



Fonte: SiafeRio,

Receita estadual 2017 – Participação no total por origem

Receitas Correntes	95,40%	Receitas de Capital	4,60%
Tributária	65,85%	Operações de Crédito	3,22%
Patrimonial	12,68%	Outras Rec. de capital	0,86%
Transferências Correntes	8,83%	Amortizações de Empréstimos	0,30%
Outras Rec. Correntes	4,47%	Transferências de Capital	0,11%
Contribuição	3,00%	Alienação de Bens	0,11%
Serviços	0,46%		
Industrial	0,11%		
Agropecuária	0,00%		

Fonte: SiafeRio.

Na sequência, será analisado o comportamento dos principais componentes da receita estadual, por ordem de participação no total da receita, com a avaliação de seu desempenho frente às metas e ao exercício anterior.

5.2.2.1.1 - Receita tributária

São registrados na receita tributária os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria. Historicamente essa é a principal origem de receita do Estado do Rio de Janeiro que, em 2017, correspondeu a 65,85% do total da arrecadação estadual. A execução da receita superou a meta estabelecida no início do ano em 2,81%.

Receita Tributária

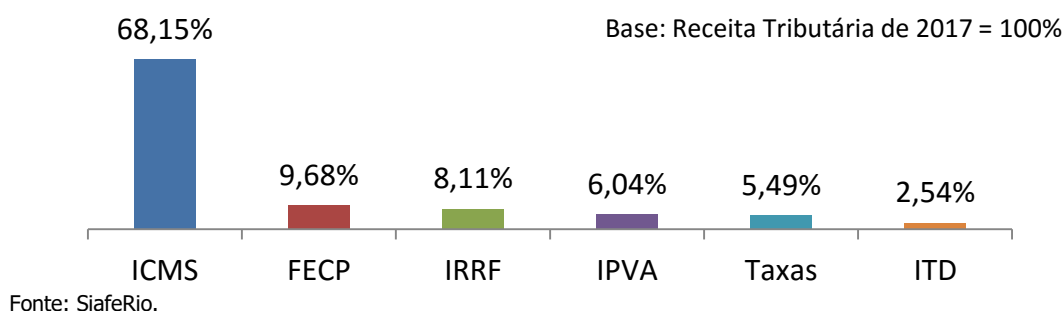
R\$1				
Descrição	Arrecadação 2017	Realização da Meta	Diferença da Meta	Var. real 17/16
ICMS	32.212.924.786	100,59%	187.402.847	2,49%
FECP	4.575.352.164	108,47%	357.183.326	10,95%
IRRF	3.831.315.631	126,42%	800.693.011	20,55%
IPVA	2.856.590.236	101,87%	52.510.643	-1,82%
Taxas	2.593.059.833	99,74%	(6.654.512)	7,09%
ITCD	1.199.559.012	92,22%	(101.150.988)	-14,47%
Total	47.268.801.662	102,81%	1.289.984.327	3,97%

Fonte: SiafeRio, Resolução Sefaz nº 13/2017.

Variação real 2017/16 calculada a partir da atualização dos valores mensais com base no IGP-DI da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2017.

Excetuando-se o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação-ITCD e as Taxas, os demais itens da receita tributária superaram as metas de arrecadação. O crescimento real desta origem de receita, já descontando os efeitos da inflação, foi de 3,97% em relação ao ano anterior.

Receita tributária 2017 – Participação por fonte



5.2.2.1.1.1 – ICMS

A arrecadação do ICMS em 2017 totalizou R\$32.212.924.786, valor equivalente a 44,88% da receita estadual e 68,15% das receitas tributárias.

Com aumento real de 2,49%, em relação ao montante arrecadado no exercício anterior, a arrecadação desse imposto foi influenciada pela retomada da atividade econômica, que contou com impacto positivo nas quatro principais atividades econômicas, conforme demonstra a tabela a seguir:

ICMS por atividade econômica (seção do Cadastro Nacional de Atividades Econômicas - CNAE)

				R\$1 mil
Descrição (CNAE)	Arrecadação 2017	Particip.	Var. real 17/16	Dif. real 17-16
Comércio	10.996.970	34,14%	4,16%	442.767
Indústrias de Transformação	8.665.742	26,90%	0,82%	71.407
Eletricidade e Gás	5.717.348	17,75%	0,85%	48.379
Informação e Comunicação	4.151.576	12,89%	6,57%	258.318
Indústrias Extrativas	859.185	2,67%	-7,19%	(66.969)
Outros	1.822.104	5,66%	2,00%	36.194
Total ICMS	32.212.925	100,00%	2,49%	790.097

Fonte: total da arrecadação – SiafeRio; arrecadação por CNAE – Secretaria de Estado de Fazenda.

Variação real 2017/16 calculada a partir da atualização dos valores mensais com base no IGP-DI da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2017.

A arrecadação de ICMS do setor de comércio totalizou R\$10.996.970 mil (dez bilhões, novecentos e noventa e seis milhões, novecentos e setenta mil reais), com participação de 34,14% da arrecadação total, e foi determinante para o desempenho positivo da arrecadação de ICMS. O setor que, no ano anterior registrou queda real de 10,65%⁴⁰, apresentou incremento real de 4,16% frente a 2016 (R\$442.767 mil – quatrocentos e quarenta e dois milhões, setecentos e sessenta e sete mil reais).

Outro aumento expressivo foi verificado no segmento de informação e comunicação (6,57%; R\$258.318mil – duzentos e cinquenta e oito milhões, trezentos e dezoito mil reais). Dentre as principais atividades a única que registrou desempenho negativo no ano foi o setor de indústrias extrativas (-7,19%; - R\$66.929 mil - sessenta e seis milhões, novecentos e vinte e nove mil reais).

Cumprе informar que, por meio do Programa de Recuperação Fiscal, o Estado do Rio de Janeiro se comprometeu a aumentar as alíquotas do imposto em operações com energia elétrica, na prestação de serviços de comunicação, em operação com cerveja e chope e em operação com gasolina. Adicionalmente se obrigou a promover a modernização da gestão fazendária.

Tais medidas impactaram positivamente a arrecadação do ICMS já em 2017, contudo, dadas as limitações técnicas, não foi possível mensurar a sua efetividade. Conforme informado

⁴⁰ Conforme análise nas Contas de Governo de 2016.

pelo corpo instrutivo no item 5.2.2.1.1.1, estas ações serão objeto de auditoria da Subsecretaria de Auditoria e Controle da gestão da Receita – SSR durante o exercício 2018.

Destaco que o Programa de Recuperação Fiscal é objeto de comentários específicos no tópico 4.

5.2.2.1.1.2 - Fundo Especial de Equilíbrio Fiscal - FEEF

Diante da da necessidade de reequilibrar as finanças públicas, o Estado do Rio de Janeiro anunciou em 2016 um pacote de medidas de combate à crise econômica. Com autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), por intermédio do Convênio ICMS 42⁴¹, foi editada, em 25.08.16, a LE nº 7.428/2016, que instituiu o Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal – FEEF, de natureza temporária, pelo prazo de 2 (dois) anos, regulamentado por intermédio do DE nº 45.810, de 03.11.16.

As Leis nº 7.593/2017 e 7.659/2017 modificaram diversos dispositivos da lei original, inclusive prorrogando seus efeitos até 31.12.2020. Em síntese, o FEEF é um tributo cuja alíquota de 10% é aplicada sobre o montante de benefício fiscal fruído individualmente pelo contribuinte. Para maior clareza, serão transcritos, a seguir, os principais dispositivos da referida Lei:

(...)

Art. 2º- A fruição do benefício fiscal ou incentivo fiscal, já concedido ou que vier a ser concedido, **fica condicionada ao depósito ao FEEF do montante equivalente ao percentual de 10% (dez por cento) aplicado sobre a diferença entre o valor do imposto calculado com e sem a utilização de benefício ou incentivo fiscal concedido à empresa contribuinte do ICMS**, nos termos do Convênio ICMS 42, de 3 de maio de 2016, já considerado no aludido percentual a base de cálculo para o repasse constitucional para os Municípios (25%).

(...)

Art. 4º - Constituem receitas do Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal - FEEF:

I - depósito no valor correspondente ao percentual 10% (dez por cento) aplicado sobre o montante da diferença entre o valor do imposto calculado com e sem utilização de benefício ou incentivo fiscal, concedido a empresa contribuinte do ICMS, nos termos

⁴¹ O Convênio ICMS 42 autoriza os estados brasileiros a condicionar a adesão e/ou permanência das empresas-contribuintes nos programas de benefícios e incentivos fiscais à redução, em no mínimo 10%, de todos os incentivos fiscais, financeiros-fiscais ou financeiros existentes, inclusive regimes especiais, que resultem em redução de ICMS a pagar; ou a condicionarem a fruição de tais benefícios a depósito, de no mínimo 10% (dez por cento) do valor do respectivo benefício, em fundo de equilíbrio fiscal instituído pelo respectiva unidade da federação.

do Convênio ICMS 42, de 3 de maio de 2016, já considerado o repasse constitucional para os municípios;

II - dotações orçamentárias;

III - rendimentos de aplicações financeiras de recursos do FEEF, realizadas na forma da lei;

IV - outras receitas que lhe venham a ser legalmente destinadas.

Parágrafo único - Fica prorrogado, nos termos de decreto específico, o prazo de fruição de benefício ou incentivo fiscal de empresa que proceder conforme o disposto no inciso I do art. 4º, pelo período necessário ao ressarcimento do montante depositado no FEEF.

(...)

Art. 4º-A – Todo e qualquer contribuinte poderá depositar o equivalente a até 20% (vinte por cento) do montante apurado no exercício financeiro anterior, no Fundo de que trata o artigo 4º, IV desta Lei.

(...)

§ 2º- Os recursos oriundos do depósito de que trata o caput deste artigo deverão ser destinados, prioritariamente, para o pagamento de remunerações e vantagens de servidores ativos, aposentados e pensionistas do Estado.

(...)

Art. 5º - O descumprimento do disposto no art. 2º desta lei resultará em:

I - perda automática, não definitiva, no mês seguinte ao da fruição dos respectivos benefícios e incentivos fiscais ou financeiros, se o contribuinte beneficiário ou incentivado não efetuar, no prazo regulamentar, o depósito previsto no art. 2º desta Lei;

II – perda definitiva dos respectivos benefícios e incentivos fiscais ou financeiros, se o contribuinte beneficiário ou incentivado não efetuar, no prazo regulamentar, o depósito previsto no art. 2º desta Lei por 3 (três) meses, consecutivos ou não.

(...)

Art. 6º - Os recursos auferidos pelo FEEF serão destinados ao equilíbrio fiscal do Tesouro do Estado, observado o disposto no art. 10 desta Lei.

(...)

Art. 7º- O FEEF será administrado por um Comitê Decisório, composto pelos seguintes membros:

(...)

§1º - O Poder Executivo definirá de forma prioritária a aplicação dos recursos do FEEF para as despesas de Saúde, Educação e Segurança Pública.

(...)

Art. 10 - Os recursos advindos desta Lei serão contabilizados por meio de fonte de recursos específica.

(...)

Art. 12 - O Poder Executivo, mediante decreto, regulamentará, com fundamento legal e sem discriminação, os incentivos e benefícios fiscais, financeiro-fiscais ou financeiros, inclusive os decorrentes de regimes especiais de apuração, que resultem em redução

do valor do ICMS a ser pago de acordo com a cláusula primeira do Convênio ICMS n 42, de 03 de maio de 2016, alcançados por esta Lei.

(...)

Art. 14 - Ficam excluídos dos efeitos desta Lei:

I – os contribuintes alcançados pelas Leis nºs 1.954/1992, 4.173/2003, 4.892/2006, 6.331/2012, 6.648/2013, 6.868/2014 e 6.821/14;

II – os contribuintes alcançados pelos seguintes Decretos nºs 32.161/2002, 36.453/2004, 38.938/2006, 43.608/2012 e 44.498/2013;

III – os contribuintes alcançados pelo setor sucroalcooleiro;

IV – os benefícios ou incentivos fiscais que alcancem material escolar e medicamentos básicos;

V – os benefícios ou incentivos fiscais concedidos a micro e pequenas empresas definidas na lei complementar 123/2006;

VI – (...).

VI - excluam-se da presente Lei as empresas de Reciclagem.

VII – os contribuintes do setor de Lácteos alcançados pelo Decreto nº 27.427/00, Livro XV, Título III e pelo Decreto nº 29.042/2001, ou pelos decretos que vierem a lhes substituir ou suceder;

VIII - os contribuintes alcançados pela Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008;

IX – os benefícios ou incentivos fiscais que alcancem o setor de agricultura familiar e a agroindústria artesanal fluminense.

X – os benefícios ou incentivos fiscais que alcancem a produção, distribuição e comercialização de legumes, frutas, hortaliças e ovos, inclusive quando processados e higienizados in natura;

XI - os benefícios ou incentivos fiscais que alcancem os seguintes produtos: papel higiênico; papel toalha; papel toalha interfolhada; guardanapo; absorvente e protetor diário; fralda infantil e geriátrica; e lenço umedecido, nos termos do Decreto nº 45.780/2016 ou a legislação que lhe vier a substituir ou suceder;

XII - os benefícios ou incentivos fiscais que alcancem:

a) as operações internas do comércio varejista com veículo automotor novo, classificado nos códigos da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias/Sistema Harmonizado - NBM/SH, indicados nos Anexos I e II, do Livro XIII do Decreto nº 27.427, de 17 de novembro 2000.

b) as operações com veículo automotor usado.

XIII – os contribuintes que exerçam a atividade econômica de bares e estabelecimentos de serviços de alimentação;

XIV - os benefícios ou incentivos fiscais que alcancem o Tratamento Tributário Especial disposto na Lei 6979/2015, desde que o grupo econômico beneficiário tenha faturado no ano imediatamente anterior à vigência desta Lei, até R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais);

§ 1º – Para efeito do inciso IX, considera-se, agroindústria artesanal a que empregue diretamente até 20 (vinte) empregados e apresente faturamento bruto anual de até 110.000 (cento e dez mil) UFIR"s-RJ;

§ 2º – Para fins da previsão contida no inciso XIV, em não havendo a situação econômica de grupo econômico, valerá o limite de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais) para a pessoa jurídica envolvida.

§ 3º – Caberá à Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento – SEFAZ, mediante ato próprio, regulamentar a vigência dos efeitos dos incisos VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII e XIV da Lei nº 7.428, de 25 de agosto de 2016.

De acordo com o §2º do artigo 4ºA da Lei nº 7.428/2016, os recursos auferidos pelo FEEF serão destinados, prioritariamente, para o pagamento de remunerações e vantagens de servidores ativos, aposentados e pensionistas do Estado. Satisfeita a prioridade, o Poder Executivo destinará os demais recursos do FEEF às áreas de saúde, educação e segurança pública (artigo 7º, §1º da referida Lei).

O Fundo será administrado por um comitê decisório, composto pelo Secretário de Estado de Fazenda, na condição de Presidente; Secretário de Estado da Casa Civil; Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços; Secretário de Estado de Planejamento e Gestão; representante de entidade dos servidores; e um conselheiro de cada conselho estadual de Saúde e de Educação, eleitos pelos conselheiros entre os representantes dos usuários.

Verifica-se, nos termos dos artigos 2º e 5º da norma, que os estabelecimentos contribuintes de ICMS localizados no Estado e que gozem de algum benefício fiscal deste imposto estão sujeitos ao depósito do FEEF sob o risco de, não cumprindo a obrigação no prazo estabelecido, se sujeitar ao pagamento de multa de mora e acréscimos previstos na legislação, resultando na perda automática, porém não definitiva, do benefício. Ademais, perderão definitivamente o benefício fiscal aqueles que descumprirem a obrigação de depositar o FEEF por três meses, consecutivos ou não.

Destaca-se que a Lei Estadual nº 7.593/2017 ampliou a lista de contribuintes que estão excluídos da cobrança do FEEF. Inicialmente havia 5 grupos de contribuintes fora do escopo do FEEF, com a nova lei ampliou-se para 14 grupos.

Oportuno salientar que tramita no Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Estadual nº 7.428/2016, que tem por finalidade declarar inconstitucionais os artigos 2º, 4º (caput e inciso I) e 5º e, por consequência, os dispositivos

correlatos do Decreto Estadual nº 45.810/2016, que regulamentou o diploma impugnado, assim como do Convênio ICMS nº 42, de 03.05.16, que autorizou as medidas adotadas pela legislação estadual. Trata-se da ADI nº 5635 movida pela Confederação Nacional da Indústria e ajuizada em 23.12.16, cuja relatoria foi distribuída ao ministro Luís Roberto Barroso.

Em 03 de maio de 2017, o relator indeferiu o pedido de liminar, esclarecendo que estava se limitando a “analisar a violação ao direito adquirido no que se refere aos benefícios fiscais condicionados” e desde então a ADI aguarda nova manifestação da Procuradoria Geral da República, para, então, ser submetida ao plenário.

A despeito dos questionamentos a respeito da legalidade de sua cobrança, verificou-se que em 2016 a arrecadação do FEEF, ainda em fase inicial, foi de apenas R\$850.468 (oitocentos e cinquenta mil, quatrocentos e sessenta e oito reais). Todavia, em 2017 o fundo já obteve expressivo ingresso de R\$338.167.695 (trezentos e trinta e oito milhões, cento e sessenta e sete mil, seiscentos e noventa e cinco reais), conforme tabela a seguir:

Receita arrecadada destinada ao FEEF

				R\$1,00
Subalínea de receita	Arrecadação 2016	Arrecadação 2017	Var. Real 17/16	Dif. Real 17-16
11130210 - ICMS FEEF	823.568	333.413.828	40.755,66%	336.356.902
19114213 - Cota-Parte do Estado dos Juros e Multas de Mora do ICMS FEEF	26.900	4.753.867	17.575,77%	4.745.762
Total	850.468	338.167.695	40.021,30%	341.102.664

Fonte: SIAFE-Rio.

Variação real 2017/16 calculada a partir da atualização dos valores mensais com base no IGP-DI da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2017.

Observa-se que, quando da apuração da receita do FEEF, deverão ser imediatamente separadas as parcelas destinadas ao repasse constitucional para os municípios e ao Fundeb⁴². Em 2017, o FEEF repassou R\$84.541.924 (oitenta e quatro milhões, quinhentos e quarenta e um mil, novecentos e vinte e quatro reais) aos municípios e R\$50.725.154 (cinquenta milhões, setecentos e vinte e cinco mil, cento e cinquenta e quatro reais) ao Fundeb, restando para os

⁴² Este registro vem sendo feito por meio das contas dedutoras: 91130211_Dedução da Receita referente à Cota-Parte dos Municípios - ICMS FEEF; 91130212_Dedução da Receita referente à Cota-Parte Estadual para o FUNDEB - ICMS FEEF; 99114214_Dedução Receita da Cota Parte Municípios dos Juros e Multas de Mora - ICMS FEEF; 99114215_Dedução Receita Cota Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora - ICMS FEEF.

cofres estaduais o montante de R\$202.029.152 (duzentos e dois milhões, vinte e nove mil, cento e cinquenta e dois reais).

Em consulta ao SIAFE-Rio, verificou-se que, em 2017, todos os recursos do FEEF foram aplicados na função saúde. Do total das despesas custeadas, 59,87% foram destinados a pessoal e encargos, conforme tabela a seguir:

Aplicação de recursos da FR 102 - Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal, por natureza de despesa

Natureza de despesa	Valor (R\$)	Participação (%)
319000 - DESPESAS CORRENTES - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	120.957.748	59,87%
319005 - Outros Benefícios Previdenciários do Servidor e do Militar	14.880	0,01%
319011 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	95.242.771	47,14%
319013 - Obrigações Patronais	2.655.376	1,31%
319016 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	22.900.796	11,34%
319058 - Outros Benefícios do RGPS - Área Urbana	3.243	0,00%
319092 - Despesas de Exercícios Anteriores	140.682	0,07%
334000 - DESPESAS CORRENTES - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	16.981.934	8,41%
334041 - Contribuições	16.981.934	8,41%
339000 - DESPESAS CORRENTES - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	64.089.470	31,72%
339034 - Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização	41.683.195	20,63%
339039 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	22.406.275	11,09%
Total Geral	202.029.152	100,00%

Fonte: SIAFE-Rio.

5.2.2.1.1.3 - Adicional do ICMS -FECF

O adicional do ICMS destinado ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais – FECF - totalizou, em 2017, uma arrecadação de R\$ 4.575.352.164 (quatro bilhões, quinhentos e setenta e cinco milhões, trezentos e cinquenta e dois mil, cento e sessenta e quatro reais) equivalente a 6,37% da receita total do Estado do Rio de Janeiro e 9,68% da receita tributária.

A arrecadação do FECF - criado pela Lei Estadual nº 4.056/02 - tende a acompanhar o comportamento do ICMS, dado que, pela regra geral, se trata de um adicional de 2% sobre esse imposto. Contudo, é importante assinalar que alguns produtos são excluídos de sua incidência, em razão de sua essencialidade.

No exercício de 2017, esta receita apresentou uma variação real positiva de 10,95% (+R\$455,37 milhões – quatrocentos e cinquenta e cinco milhões, trezentos e setenta mil reais). Segundo o Boletim de Transparência Fiscal da SEFAZ, tal aumento ainda é influenciado pelo aumento de alíquota promovido pela Lei Complementar Estadual nº 167/2015, que entrou em vigor em 28/03/16.

A análise da vinculação constitucional de receitas desse Fundo está sendo efetuada no tópico 9.2 do presente Relatório.

5.2.2.1.1.4 – Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF

A arrecadação do IRRF totalizou R\$3.831.315.631 (três bilhões, oitocentos e trinta e um milhões, trezentos e quinze mil, seiscentos e trinta e um reais) em 2017, equivalente a 5,34% da receita total do Estado do Rio de Janeiro e 8,11% da receita tributária, apresentando aumento real de 20,55% (+R\$657.940 milhões – seiscentos e cinquenta e sete milhões, novecentos e quarenta mil reais) em relação ao ano anterior.

Embora o Imposto de Renda seja de competência da União - que define por lei suas alíquotas, faixas de isenção e progressividade – a Constituição Federal prevê que o ente da Federação é o destinatário do produto da arrecadação do imposto, incidente na fonte, pago por ele, suas autarquias e pelas fundações que instituírem⁴³.

Sua variação tende a acompanhar as oscilações da folha salarial do Estado do Rio de Janeiro. Contudo, o expressivo aumento real da receita no ano – num momento em que os aumentos remuneratórios se encontram represados – reflete, em verdade, a irregularidade do registro desta receita ao longo dos meses, conforme apontado pelo Boletim de Transparência Fiscal da SEFAZ⁴⁴.

Não obstante, destaca-se que, conforme relatório da Auditoria Geral do Estado, o incremento de arrecadação também decorreu do pagamento do décimo terceiro salário de 2016 em dezembro de 2017.

⁴³ Constituição Federal, artigo 157, inciso I.

⁴⁴Fonte: http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/faces/sitios-transparencia-navigation/menu_sitios_analiseContas/BoletimTransparencia?_afLoop=3568567160804571&datasource=UCMServer%23dDocName%3A2730005&_adf.ctrl-state=7a2rnl9r_58 ; acessado em 12.04.18.

5.2.2.1.1.5 - IPVA

A arrecadação do IPVA totalizou R\$2.856.590.236 (dois bilhões, oitocentos e cinquenta e seis milhões, quinhentos e noventa mil, duzentos e trinta e seis reais) em 2017, equivalente a 3,98% da receita total do Estado do Rio de Janeiro e 6,04% da receita tributária, apresentando redução real de 1,82% em relação ao ano anterior.

A Secretaria de Estado de Fazenda informa, por meio de seu boletim quadrimestral⁴⁵, que a arrecadação do tributo nos últimos meses do ano pode ter sido afetada pela entrada em vigor da Lei Estadual nº 7.718, de 09 de outubro de 2017. Isso porque a referida lei estabeleceu que a inadimplência do IPVA não poderá ser usada pelo Poder Executivo como motivo impeditivo para que os proprietários dos veículos possam obter o Certificado de Registro e Licenciamento do veículo junto ao DETRAN.

5.2.2.1.1.6 - 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 obrigação de sua cobrança ser proporcional ao custo do serviço público ou à atividade de polícia que motivou sua instituição.⁴⁶

Em 2017, sua arrecadação representou 5,49% 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:

⁴⁵ Boletim de Transparência Fiscal, 3º Quadrimestre de 2017 (página 42); Fonte: http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/faces/sitios-transparencia-navigation/menu_sitios_analiseContas/BoletimTransparencia?_afLoop=3568567160804571&datasource=UCMServer%23dDocName%3A2730005&_adf.ctrl-state=7a2rnl9r58 ; acessado em 12.04.18.

⁴⁶ 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).

Taxas Estaduais

R\$1		
Entidade	Arrecadação 2017	Var. real 17/16
263100_DEPARTAMENTO DE TRANSITO DO RIO DE JANEIRO	1.294.849.519	6,95%
036100_FUNDO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTICA	824.698.408	6,69%
166100_FUNDO ESPECIAL DO CORPO DE BOMBEIROS	195.044.875	10,15%
116100_FUNDO ESPECIAL DA DEFENSORIA PUBLICA DO ERJ	64.465.493	1,81%
096100_FUNDO ESPECIAL DA PROCURADORIA GERAL DO ERJ	60.983.240	3,39%
036300_FUNDO DE APOIO AOS REG. CIVIS PN ERJ	47.216.873	6,41%
043400_AG.REG.SV.PUB.CONC.TRANSP.AQUAV.FER.MET.E ROD	30.630.321	22,30%
043500_AG.REG. DE ENERGIA E SANEAMENTO BASICO DO ERJ	30.630.321	22,30%
999900_TESOURO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	23.070.192	-14,61%
243200_INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE	11.230.292	65,02%
110100_DPGE - DEFENSORIA PUBLICA GERAL DO ESTADO	6.785.454	-6,52%
130200_FUNDO ESTADUAL DE DEFESA AGROPECUÁRIA	1.351.441	-26,60%
353100_DEPARTAMENTO DE RECURSOS MINERAIS	1.094.980	246,36%
266200_FUNDO ESPECIAL DA POLICIA CIVIL - FUNESPOL	597.854	-3,68%
106100_FUNDO ESPECIAL DO MINISTERIO PUBLICO DO ERJ	410.571	-
Total	2.593.059.833	7,09%

Fonte: SIAFE-Rio.

Variação real 2017/16 calculada a partir da atualização dos valores mensais com base no IGP-DI da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2017.

Conforme se verifica, o valor mais expressivo na arrecadação das taxas diz respeito àquelas cobradas pelo DETRAN, no montante de R\$ 1.294.849.519, no exercício de 2017.

Face a sua natureza contraprestacional, a cobrança das taxas de trânsito, assim como qualquer outra taxa, deve ser proporcional ao custo da atividade estatal que deu causa a sua instituição. Adicionalmente frisa-se que a Constituição Estadual – no artigo 194, §4º - veda, expressamente, a aplicação de taxas em despesas estranhas aos serviços para os quais foi criada, à exceção daquelas decorrentes do exercício do poder de polícia. De forma ainda mais restritiva, o Código Tributário Estadual – Decreto-Lei nº 05, de 15 de março de 1975 –, em seu artigo 107, determina que a sua arrecadação seja “vinculada às atividades que lhe deram origem”.

Não obstante, em 2017, o Detran-RJ realizou repasses a outros órgãos no valor total de R\$313.750.385 (trezentos e treze milhões, setecentos e cinquenta mil, trezentos e oitenta e cinco reais)– o que equivale a 24,23% das receitas de taxas do órgão conforme demonstrado na tabela seguinte:

Repasses de receitas do Detran

R\$1,00			
Órgãos	Valor repassado	% do total das receitas Detran-RJ	% do total das taxas do Detran-RJ
POLÍCIA MILITAR	127.206.699	8,87%	9,82%
INEA	70.550.993	4,92%	5,45%
RIOPREVIDÊNCIA	41.139.133	2,87%	3,18%
DESCENTRALIZAÇÃO - SUBSEC. COMUNICAÇÃO SOCIAL	34.110.727	2,38%	2,63%
DESCENTRALIZAÇÃO -POLÍCIA CIVIL	19.953.750	1,39%	1,54%
SEGOV./EDUC. TRÂNSITO - LEI SECA	10.955.244	0,76%	0,85%
SEDEIS - RIO POUPA TEMPO	8.354.465	0,58%	0,65%
SEASDH/EDUC. TRÂNSITO - LEI SECA	1.479.373	0,10%	0,11%
Total de repasses	313.750.385	21,87%	24,23%
Total de receitas de taxas Detran	1.294.849.519	90,26%	100,00%
Outras Receitas Detran	139.656.824	9,74%	
Total das receitas do Detran	1.434.506.343	100,00%	

Fonte: SiafeRio e www.detran.rj.gov.br.

Considerando-se que os recursos de outras receitas do Detran-RJ totalizam apenas R\$139.656.824 (cento e trinta e nove milhões, seiscentos e cinquenta e seis mil, oitocentos e vinte e quatro reais), conforme quadro acima, constata-se que pelo menos R\$174.093.561 (cento e setenta e quatro milhões, noventa e três mil, quinhentos e sessenta e um reais) relativos à receita de taxas foram repassados a outros órgãos.

Do exposto é possível concluir que os repasses de recursos a outros órgãos, por si, não caracterizam irregularidade, contudo, é essencial que o Estado do Rio de Janeiro comprove que os recursos foram repassados para órgãos vinculados ao fato gerador da cobrança das taxas.

Não obstante, a documentação enviada por meio do Relatório do Órgão Central do Controle Interno⁴⁷, **em resposta a determinação nº 36 proferida nas Contas de Governo de 2016**, se limita a justificar a aplicação dos recursos referentes aos convênios com a PMERJ e PCERJ sem maior aprofundamento.

Assim, face à ausência de detalhamento da classificação contábil das taxas arrecadadas pelo Detran-RJ – o que restringe o controle da aplicação dos recursos – se faz necessária a criação de duas novas fontes de recurso detalhadas: uma para classificação das taxas de serviço do Detran-RJ e outra para as taxas pelo exercício do poder de polícia do órgão.

Tal fato será objeto de **impropriedade e determinação** na conclusão deste relatório.

5.2.2.1.1.6 - ITCD

O Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doação - ITCD é o imposto estadual que tem como fato gerador a transmissão causa *mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos.

Em 2017, o ITCD arrecadou a quantia de R\$1.199.559.012 (um bilhão, cento e noventa e nove milhões, quinhentos e cinquenta e nove mil, e doze reais), o que corresponde a 1,67% da receita total do Estado do Rio de Janeiro e a 2,54% da receita tributária. A receita registrou queda real de 14,47% (-R\$204,57 milhões – duzentos e quatro milhões, quinhentos e setenta mil reais) em relação ao ano anterior. Segundo informado pela SEFAZ⁴⁸ a queda ocorreu por conta de uma base de comparação distorcida tendo em vista recolhimentos extraordinários da receita em 2016.

A secretaria ainda destaca que, no final do exercício 2017, houve uma alta da receita explicada pelo aumento de alíquota do imposto a partir de fevereiro de 2018, fato que colaborou para que muitos contribuintes decidissem antecipar o recolhimento do tributo.

⁴⁷ Volume 04.

⁴⁸ Conforme Boletim de Transparência Fiscal, 3º Quadrimestre de 2017 (página 42);Fonte: http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/faces/sitios-transparencia-navigation/menu_sitios_analiseContas/BoletimTransparencia?_afLoop=3568567160804571&datasource=UCMServer%23dDocName%3A2730005&_adf.ctrl-state=7a2rnl9r_58 ; acessado em 12.04.18.

5.2.2.1.2 - RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES

A receita de contribuições totalizou R\$2.153.226.947 (dois bilhões, cento e cinquenta e três milhões, duzentos e vinte e seis mil, novecentos e quarenta e sete reais), valor equivalente a 3,00% de toda a receita estadual de 2017. A execução da receita representou frustração de 3,24% frente à meta estabelecida no início do ano. Essa origem de receita registra as contribuições sociais cobradas dos servidores ativos e inativos civis e militares do Estado do Rio de Janeiro e está diretamente relacionada à folha salarial do estado.

Todavia, o aumento real de 15,24% observado em relação a 2016 não está associado ao aumento da massa salarial, mas às inconsistências no registro dessa receita.

Ademais, verifica-se que o recolhimento das parcelas de contribuições sociais patronais (registrados como receitas intra-orçamentárias em favor do Rioprevidência) também apresentou aumento real de 30,62% no exercício (R\$732.640 milhões – setecentos e trinta e dois milhões, seiscentos e quarenta mil reais)⁴⁹.

Conclui-se, pelo exposto, que os recolhimentos de contribuições têm apresentado fluxos financeiros bastante irregulares, a exemplo do que ocorreu com a receita do IRRF, de maneira que a análise das variações anuais deve ser vista com parcimônia.

Observa-se que na análise das Contas de Governo 2016 foi determinada a realização de auditoria sobre o pagamento da folha objetivando aferir (i) a integridade dos dados que compõem a folha como fato gerador da obrigação tributária principal, (ii) a regularidade do recolhimento ao RIOPREVIDÊNCIA das contribuições patronais e dos servidores, bem como (iii) o repasse dos descontos consignados incidentes na remuneração do servidor público aos respectivos credores. Os resultados da auditoria estão consubstanciados no processo TCE-RJ nº 103.058-8/17.

⁴⁹ Fonte: SiafeRio, naturezas de receita 72102901, 72102902, 72102903 e 72105101.

5.2.2.1.3 - RECEITA PATRIMONIAL

A receita patrimonial somou R\$9.101.076.094 (nove bilhões, cento e um milhões, setenta e seis mil, e noventa e quatro reais), valor 93,92% superior ao arrecadado no ano anterior, afetada, sobretudo, pelo aumento na arrecadação de participações governamentais de petróleo (royalties e participações especiais – R&PE⁵⁰) e pela entrada de receita decorrente da cessão de direitos de operacionalização da folha de pagamentos de pessoal. Diante do bom desempenho a meta estabelecida no início do ano foi superada em 71,31%.

Receita Patrimonial

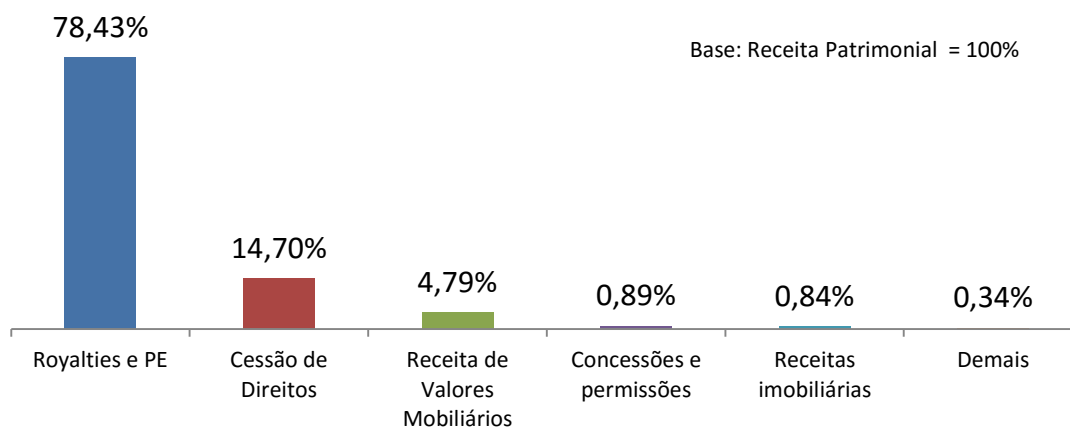
R\$1,00				
Descrição	Arrecadação 2017	Realização da Meta	Diferença da Meta	Var. real 17/16
Compensação Financeira	7.162.520.093	146,06%	2.258.665.486	102,20%
Royalties e PE	7.138.389.442	146,02%	2.249.850.378	102,15%
Outras Compensações Financeiras	24.130.651	157,56%	8.815.108	121,12%
Cessão de Direitos	1.338.154.244	-	1.338.154.244	407,61%
Receita de Valores Mobiliários	436.386.311	171,90%	182.518.476	-33,22%
Concessões e permissões	81.433.228	92,92%	(6.207.705)	-50,93%
Receitas imobiliárias	76.114.551	121,64%	13.543.410	5,20%
Outras receitas patrimoniais	6.467.666	139,74%	1.839.463	339,96%
Total	9.101.076.094	171,31%	3.788.513.374	93,92%

Fonte: SiafeRio, Resolução Sefaz nº 13/2017.

Variação real 2017/16 calculada a partir da atualização dos valores mensais com base no IGP-DI da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2017.

⁵⁰ Para efeito de análise, inclui-se na análise de R&PE a parcela relativa ao Fundo Especial do Petróleo - FEP - que é uma das formas de repartição das receitas de royalties.

Receita patrimonial 2017 – Participação das principais receitas



Fonte: SiafeRio.

5.2.2.1.3.1 - RECEITAS DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS – R&PE

As receitas de R&PE do petróleo constituem a maior parcela das receitas patrimoniais (78,43% em 2017) e, historicamente, uma das principais receitas do Estado do Rio de Janeiro.

Os *royalties* incidem mensalmente sobre a receita bruta de produção dos campos de exploração de petróleo e sua arrecadação depende fundamentalmente de três fatores: volume de produção, preço do petróleo no mercado internacional e taxa de câmbio (R\$/US\$). Suas alíquotas podem variar entre 5 e 10%, sendo que no Estado quase a totalidade dos campos produtores possui alíquota de 10%.

As participações especiais incidem trimestralmente sobre a receita líquida de produção, que é a receita bruta de cada campo deduzida dos custos de exploração. Suas alíquotas variam de zero a 40%, em função do volume, profundidade e tempo de produção. Apenas campos com grande produtividade geram receita suficiente para gerar a obrigação de pagamento das participações especiais.

Em 2017, o Estado do Rio de Janeiro se beneficiou da expressiva alta nos recolhimentos de participações especiais pelos concessionários da exploração petrolífera. Os valores de Participação Especial chegaram a R\$4.474.806.298 (quatro bilhões, quatrocentos e setenta e quatro milhões, oitocentos e seis mil, duzentos e noventa e oito reais)– valor que representa

62,69% do total das receitas do petróleo do Estado – e representaram um crescimento real de receita de 193,15% em relação ao ano anterior. As receitas de *royalties*, por sua vez, representaram 37,21% da arrecadação do grupo, com um crescimento real de 32,94%.

Royalties e Participações especiais do Petróleo

R\$1,00			
Descrição	Arrecadação 2017	Var. real 17/16	Participação
Participações Especiais	4.474.806.298	193,15%	62,69%
Royalties	2.656.313.464	32,94%	37,21%
Royalties até 5%	1.533.655.964	32,48%	21,48%
Royalties Excedente a 5%	1.122.657.501	33,58%	15,73%
Fundo Especial do Petróleo	7.269.679	21,81%	0,10%
Total	7.138.389.442	102,15%	100,00%

Fonte: SIAFE-Rio.

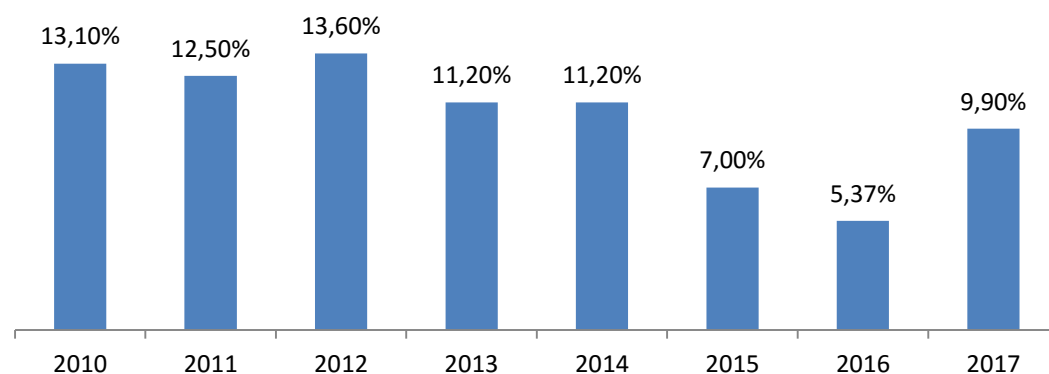
Variação real 2017/16 calculada a partir da atualização dos valores mensais com base no IGP-DI da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2017.

Segundo dados da ANP, o principal produtor de petróleo do Estado do Rio de Janeiro, e do Brasil, é o campo de Lula, cuja extração de óleo se dá exclusivamente no horizonte geológico do pré-sal⁵¹. Destaque-se que as receitas resultantes da exploração do pré-sal responderam por 33,53% do total de R&PE ingressado nos cofres estaduais em 2017, conforme registrado no SIAFE-Rio.

Na análise agregada, as receitas de R&PE aumentaram significativamente o seu percentual de participação na receita total do Estado em relação ao exercício anterior, conforme demonstra o gráfico a seguir:

⁵¹ Fonte: Boletim Mensal de Produção de Petróleo e Gás Natural, nº 88, dezembro de 2017.

Royalties e participações especiais – participação no total da receita



Fonte: SIAFE-Rio.

A produção de petróleo, em 2017, manteve a trajetória de alta observada desde 2013 e atingiu o recorde de extração pelo segundo ano consecutivo (650 milhões de barris). Adicionalmente, a melhora do preço internacional da *commodity*, em proporção maior que a valorização cambial, pode ser considerada como elemento determinante para o incremento da receita de R&PE no ano.

Cumprir destacar que – no âmbito do Programa de Recuperação Fiscal – o Estado do Rio de Janeiro previa a antecipação de parte dos valores a receber de royalties e participações especiais, sendo previstos ingressos já no exercício de 2017. Contudo, a operação não se concretizou no referido exercício.

O corpo instrutivo ressalta em seu relatório que o acompanhamento desta medida será objeto de auditoria da Subsecretaria de Auditoria e Controle da Gestão da Receita – SSR durante o exercício 2018.

5.2.2.1.3.2 – CESSÃO DE DIREITOS

No exercício de 2017, houve arrecadação extraordinária no montante de R\$ 1.338.154.244 (um bilhão, trezentos e trinta e oito milhões, cento e cinquenta e quatro mil, duzentos e quarenta e quatro reais), decorrente das cessões dos direitos de operacionalização da folha do Executivo (R\$1.319.174.244 - um bilhão, trezentos e dezenove milhões, cento e setenta e quatro mil, duzentos e quarenta e quatro reais) e do Tribunal de Justiça

(R\$18.980.000 - dezoito milhões, novecentos e oitenta mil reais), conforme dados extraídos do SIAFE-Rio.

A respeito da cessão de direitos da folha do Executivo, que responde pelo maior montante, destaca-se que tal contrato compreende um período de 60 meses. O cálculo do lance mínimo, efetuado pela SEFAZ, levou em consideração o potencial de ganho do banco arrecadador tendo em vista (i) a fidelização dos servidores, (ii) os ganhos financeiros decorrentes da exclusividade na arrecadação das receitas estaduais (inclusive o ganho decorrente do “float”, que significa o tempo de permanência da receita arrecadada no banco operador antes do efetivo recolhimento à conta única do Tesouro estadual), e (iii) a exclusividade de pagamento a fornecedores⁵². O banco vencedor foi o único a apresentar proposta e arrematou o pregão com um lance que cobriu o mínimo em apenas R\$32.579 (trinta e dois mil, quinhentos e setenta e nove reais).

5.2.2.1.3.3 – DEMAIS RECEITAS PATRIMONIAIS

A categoria receita de valores mobiliários é majoritariamente composta pela remuneração dos investimentos efetuados com base na disponibilidade financeira do Tesouro Estadual e do RIOPREVIDÊNCIA. Diante da crise fiscal em curso, o fluxo de caixa de ambos é diretamente afetado, o que acarretou queda dessas receitas quando comparadas ao exercício anterior (variação real de -33,22%; -R\$219,05 milhões).

As receitas de concessões e permissões registram o valor total da arrecadação de receitas originadas da concessão ou permissão ao particular do direito de exploração de serviços públicos. Em 2017, somaram R\$81.433.228 (oitenta e um milhões, quatrocentos e trinta e três mil, duzentos e vinte e oito reais - variação real de -50,93%; -R\$85,30 milhões). Deste valor, R\$51.015.079 (cinquenta e um milhões, quinze mil, e setenta e nove reais) decorrem da Receita de Outorga de Direitos de Uso de Recursos Hídricos (sob gestão da UGE 2463 - Fundo Estadual de Recursos Hidricos), R\$11.452.294 (onze milhões, quatrocentos e cinquenta e dois mil, duzentos e noventa e quatro reais) são provenientes de Outras Receitas de Concessões e Permissões (sob gestão da UGE 2561 - Fundo Especial Penitenciário) e

⁵² Processo TCE-RJ 103.913-2/17.

R\$11.034.991 (onze milhões, trinta e quatro mil, novecentos e noventa e um reais) oriundos de Outras Receitas de Concessões e Permissões - Serviços de Transporte (sob gestão da UGE 3171 - Companhia de Desenvolvimento Rodovias e Terminais do Estado do Rio de Janeiro).

As receitas imobiliárias são aquelas que têm origem na fruição do patrimônio imobiliário do Estado, tais como aluguéis, arrendamentos, foros e taxas de ocupação. Em 2017 totalizaram R\$76.114.551 (setenta e seis milhões, cento e quatorze mil, quinhentos e cinquenta e um reais - variação real de 5,2%; +R\$3,79 milhões).

5.2.2.1.4 - TRANSFERÊNCIAS CORRENTES

As transferências correntes somaram R\$6.341.234.301 (seis bilhões, trezentos e quarenta e um milhões, duzentos e trinta e quatro mil, trezentos e um reais) em 2017 e foram responsáveis por 8,83% da arrecadação estadual. A queda real de 33,78% em relação ao ano anterior é explicada pelo fato de que em 2016 houve entrada extraordinária de R\$2.900.000.000 (dois bilhões, novecentos milhões, de reais) em função de auxílio financeiro prestado pela União. Em 2017, a execução da receita apresentou frustração de 1,68% em relação à meta estabelecida no início do ano.

Receita estadual 2017 - Transferências Correntes

Descrição	Arrecadação 2017	Realização da Meta	Diferença da Meta	R\$1,00 Var. real 17/16
Transferências da União	3.578.093.784	98,13%	(68.095.940)	-46,57%
Particip. nas Receitas	2.114.812.097	90,66%	(217.925.552)	-9,53%
SUS	808.232.502	130,67%	189.725.865	12,21%
FNDE	502.084.273	92,89%	(38.424.979)	4,24%
ICMS desoneração	85.776.064	100,00%	4	-0,97%
Outras da União	66.474.387	96,82%	(2.185.739)	-97,85%
FNAS	714.461	-	-	-
Fundeb	2.598.970.860	98,99%	(26.540.046)	1,58%
Convênios	164.147.479	95,56%	(7.620.606)	-48,71%
Demais	22.179	0,35%	(6.307.838)	-88,56%
Total	6.341.234.301	98,32%	(108.564.431)	-33,78%

Fonte: SiafeRio, Resolução Sefaz nº 13/2017.

Variação real 2017/16 calculada a partir da atualização dos valores mensais com base no IGP-DI da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2017.

As transferências da União representaram 56,43% do total das transferências correntes em 2017, com realização de 98,13% da meta prevista.

Sobre o FUNDEB, cabe mencionar que o fundo devolve ao Estado do Rio de Janeiro uma parcela do valor que é enviado para a sua composição, que também recebe receitas oriundas dos municípios. Em 2017, dos R\$5.840.168.808 (cinco bilhões, oitocentos e quarenta milhões, cento e sessenta e oito mil, oitocentos e oito reais) enviados, o Estado recebeu 44,50% em retorno, o equivalente a R\$2.598.970.860 (dois bilhões, quinhentos e noventa e oito milhões, novecentos e setenta mil, oitocentos e sessenta reais).

A arrecadação das transferências de convênios somou R\$164.147.479 (cento e sessenta e quatro milhões, cento e quarenta e sete mil, quatrocentos e setenta e nove reais), montante 48,71% inferior em termos reais ao arrecadado no exercício anterior. Essa queda expressiva fez com que a receita desta natureza fosse 4,44% inferior à meta estipulada no início do ano.

5.2.2.1.5 - OUTRAS RECEITAS CORRENTES

As receitas correntes não classificáveis nas demais origens somaram R\$3.207.525.236 (três bilhões, duzentos e sete milhões, quinhentos e vinte e cinco mil, duzentos e trinta e seis reais), valor equivalente a 4,47% da receita estadual, e registraram aumento real de 30,55% em relação ao ano anterior. A origem de receita superou em 39,09% a meta estabelecida no início do ano.

Outras Receitas Correntes

				R\$1,00
Descrição	Arrecadação 2017	Realização da Meta	Diferença da Meta	Var. real 17/16
Indenizações e Restituições	1.644.220.382	622,53%	1.380.101.431	444,28%
Multas e Juros de Mora	791.401.637	99,51%	(3.904.699)	-6,21%
Receitas Diversas	555.009.451	52,74%	(497.284.264)	-40,71%
Receita da Dívida Ativa	216.893.766	111,62%	22.581.402	-39,77%
Total	3.207.525.236	139,09%	901.493.870	30,55%

Fonte: SiafeRio, Resolução Sefaz nº 13/2017.

Variação real 2017/16 calculada a partir da atualização dos valores mensais com base no IGP-DI da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2017.

Com relação ao expressivo crescimento de “indenizações e restituições” cumpre informar que, em dezembro de 2017, houve ingresso de receita extraordinária na conta Restituições de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPVs)⁵³ no montante de R\$1.139.405.510,00 (um bilhão, cento e trinta e nove milhões, quatrocentos e cinco mil, quinhentos e dez reais) .

A movimentação financeira foi realizada com base na Lei Estadual nº 7.781/17, que determinou o cancelamento dos precatórios e RPVs estaduais expedidos cujos valores não tenham sido levantados pelo credor e estejam depositados há mais de três anos em instituição financeira. A referida lei estabelece, ainda, que o montante cancelado será destinado ao pagamento dos demais precatórios do ente federado, ressalvada a hipótese do valor destes ser inferior ao montante cancelado, quando os recursos que excederem ao necessário para quitação dos precatórios serão transferidos para a Conta do Tesouro do respectivo ente.

5.2.2.1.5.1 - REGISTRO E REPASSE DAS RECEITAS DE MULTAS E JUROS DE MORA

O artigo 158 da Constituição Federal dispõe que pertencem aos municípios 25% da arrecadação do ICMS e 50% da arrecadação do IPVA. No que tange aos acréscimos – multas e juros de mora – a regra de repartição é igualmente mantida, conforme disposto no artigo 160 da Carta Magna.

⁵³ Natureza de receita nº 19220002.

Ocorre que, historicamente, o Estado do Rio de Janeiro não vem incluindo a totalidade das multas e juros de mora – tanto aqueles referentes a débitos inscritos em dívida ativa, quanto aos não inscritos – na base de cálculo de repartição com municípios (e da mesma forma negligencia a inclusão de todas essas receitas na base de cálculo do FUNDEB, conforme análise no tópico 8.

Esta questão é objeto de controle por este Tribunal há mais de uma década. No exercício de 2004, foi realizada auditoria, na modalidade inspeção, na extinta Secretaria de Estado da Receita, em que um dos objetivos consistia em verificar o valor repassado aos municípios referente ao ICMS, desde o exercício de 1998. O relatório desta auditoria consta dos autos do processo TCE-RJ 113.447-6/04.

A incorreção na repartição constitucional em tela também foi objeto de Ressalva ao parecer prévio favorável à aprovação das Contas de Governo de 2014, emitido por esta Casa, na forma a seguir transcrita:

4 - Repasse a menor aos Municípios dos valores referentes às multas e juros de mora de dívida ativa de ICMS e IPVA, descumprindo o disposto no artigo 158, incisos III e IV, da CF.

O posicionamento do Corpo Deliberativo, no âmbito daquele processo, foi pela necessidade de repasse da totalidade dos valores dos acréscimos referentes a multas e juros para os municípios, assim como para a composição do FUNDEB. A única exceção seriam as multas formais que, conforme decisão plenária de 09.09.14⁵⁴, poderiam ser deduzidas da composição da base de cálculo daqueles repasses.

A SEFAZ, por sua vez, insistia na tese de que as multas de natureza punitiva – classificadas orçamentariamente sob a denominação “Multas (Lei Complementar Estadual nº 134/2009)” – não deveriam compor a base de cálculo dos repasses. Por se tratar de tema controverso, que afeta diretamente os direitos de recebimentos por parte dos municípios, decisão plenária no âmbito do processo TCE-RJ 113.447-6/04 determinou a expedição de ofício aos chefes dos poderes executivos de todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro dando ciência sobre o possível direito de recebimento frente ao Estado do Rio de Janeiro.

⁵⁴ Processo TCE-RJ 113.447-6/04, fls. 425/437.

Importante ressaltar que em decisão recente desta Corte de Contas, em situação análoga, por ocasião de emissão de parecer referente às Contas de Governo 2016, o plenário decidiu que as multas do Fundo de Administração Fazendária – FAF (Lei Complementar Estadual nº 134/2009) devem compor a base de cálculo para repasses ao FUNDEB, conforme determinação reproduzida a seguir:

DETERMINAÇÃO Nº 05

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, Contadoria Geral do Estado e Secretaria de Estado de Educação.

Incluir, na base de cálculo para apuração dos repasses ao Fundeb estadual, as receitas resultantes do adicional do ICMS (Lei Estadual nº 4.056/02 – FECPE) e das multas da Lei Complementar Estadual nº 134/09, destinadas ao Fundo de Administração Fazendária, de modo a atender plenamente o disposto no artigo 3º da Lei Federal 11.494/07.

Sem grifo no original

Conforme bem apontado pela instrução, a decisão dissipa qualquer controvérsia a respeito do entendimento desta Corte a respeito das vinculações que incidem sobre essas multas. Se o plenário decidiu que essa parcela, de natureza acessória, deve seguir a mesma regra de vinculação do principal do tributo para efeito de composição do FUNDEB, por analogia conclui-se que, igualmente, deve compor a base de cálculo para repartição constitucional com os municípios.

Contudo, conforme dados extraídos do SIAFE-Rio, mesmo em 2017, o Estado do Rio de Janeiro continua repassando aos municípios valor inferior aos percentuais constitucionalmente estabelecidos, à exceção das multas e juros de mora do IPVA, conforme tabela a seguir:

Cálculo dos repasses das multas e juros de mora aos municípios

R\$1,00

Descrição	Arrecadação 2017	% MJM exceto formais
MJM do ICMS Total (A)	289.350.013	
Multas de Natureza Formal (A')	43.458.236	
MJM ICMS exceto multa formal (A - A')	245.891.777	100,00%
CP Municípios MJM ICMS	54.149.322	22,02%
MJM do IPVA (B)	211.817.456	
Multas de Natureza Formal (B')	0	
MJM IPVA exceto formais (B - B')	211.817.456	100,00%
CP Municípios MJM IPVA	105.908.750	50,00%
MJM da Dívida Ativa do ICMS (C)	62.423.103	100,00%
CP Municípios MJM DA ICMS	9.753.997	15,63%
MJM da Dívida Ativa do IPVA (D)	28.465.942	100,00%
CP Municípios MJM DA IPVA	10.233.493	35,95%

Fonte: SiafeRio.

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 SiafeRio.

Na sequência se demonstra que o Estado do Rio de Janeiro exclui as multas da Lei Complementar Estadual nº 134/2009 da base de cálculo dos repasses aos municípios:

Cálculo dos repasses das multas e juros de mora aos municípios, excluindo natureza de receita referente às multas do FAF (LC nº 134/2009)

R\$1,00		
Descrição	Arrecadação 2017	% MJM exceto formais e LC 134/09
MJM do ICMS Total (A)	289.350.013	
Multas de Natureza Formal (A')	43.458.236	
Multas FAF ¹ (Lei Complementar Estadual nº 134/2009) (A*)	29.294.493	
MJM ICMS exceto multa formal e FAF (A - A' - A*)	216.597.284	100,00%
CP Municípios MJM ICMS	54.149.322	25,00%
MJM do IPVA (B)	211.817.456	
Multas de Natureza Formal (B')	0	
Multas FAF ² (Lei Complementar Estadual nº 134/2009) (B*)	0	
MJM IPVA exceto multa formal e FAF (B - B' - B*)	211.817.456	100,00%
CP Municípios MJM IPVA	105.908.750	50,00%
MJM da Dívida Ativa do ICMS (C)	62.423.103	
Multas FAF ³ (Lei Complementar Estadual nº 134/2009) (C*)	23.397.294	
MJM ICMS Dívida Ativa exceto FAF (C - C*)	39.025.809	100,00%
CP Municípios MJM ICMS dívida ativa	9.753.997	24,99%
MJM da Dívida Ativa do IPVA (D)	28.465.942	
Multas FAF ⁴ (Lei Complementar Estadual nº 134/2009) (D*)	7.998.957	
MJM IPVA Dívida Ativa exceto FAF (D - D*)	20.466.985	100,00%
CP Municípios MJM IPVA dívida ativa	10.233.493	50,00%

Fonte: SiafeRio.

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 SiafeRio.

Nota: 1) Natureza de receita 19114201.

2) Não houve registro no SiafeRio de MJM do IPVA classificada como multa do FAF em 2017.

3) Natureza de receita 19131501 e 19131503.

4) Natureza de receita 19131401.

Dessa forma, a exemplo do ocorrido nos anos anteriores, o valor de multas e juros repassados aos municípios é inferior à vinculação constitucionalmente prevista em função da exclusão indevida das multas do Fundo de Administração Fazendária – classificadas como receita orçamentária em contas denominadas “multas (Lei Complementar Estadual nº 134/2009)” – da base de cálculo para repartição. A tabela a seguir evidencia os valores históricos não repassados pelo Estado do Rio de Janeiro aos municípios anualmente, sem correção:

Valor não repassado aos municípios do ERJ em função da exclusão das “multas (Lei Complementar Estadual nº 134/2009)” da base de cálculo da repartição

								R\$1,00
Descrição	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
MJM ICMS	21.878.195	22.762.298	15.839.335	19.313.733	15.003.706	15.083.254	13.172.947	123.053.467
MJM IPVA	963.312	321.680	1.418.022	1.935.574	1.931.148	3.643.086	3.999.479	14.212.302
Total	22.841.507	23.083.978	17.257.357	21.249.307	16.934.855	18.726.340	17.172.425	137.265.769

Fonte: Siafem (2010 a 2015) e SiafeRio (2016 e 2017).

Nota: em 2010 não houve lançamentos na natureza de receita “multas (Lei Complementar Estadual nº 134/2009)”.

Tal fato será objeto de **impropriedade e determinações** na conclusão deste relatório.

5.2.2.1.5.2 - REGISTRO E REPASSE DAS COMPENSAÇÕES DE DÍVIDA ATIVA COM PRECATÓRIOS

A compensação é um mecanismo que permite o encontro de contas entre devedores e credores mútuos e nos últimos anos vem sendo utilizado pelo Governo do ERJ para operacionalizar a baixa de obrigações sem a necessidade de desembolso financeiro.

A compensação em tela é forma de extinção do crédito tributário inscrito em dívida ativa, formalizado em Certidão de Dívida Ativa – CDA, em troca da extinção da obrigação do Estado do Rio de Janeiro com o particular, formalizada em precatório. Essa modalidade de compensação foi autorizada pela Lei estadual nº 5.647, de 18 de janeiro de 2010 e pela Lei estadual nº 6.136, de 28 de dezembro de 2011.

Cabe ressaltar que 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 mínimos de aplicação e das repartições de receitas previstas na CF e na legislação, mesmo que não tenha havido fluxo financeiro. Por conseguinte, os pagamentos de precatórios por compensação devem ser registrados na execução orçamentária da despesa. Esse procedimento permite a observância da legislação quanto à destinação dos recursos recebidos, oriundos da Dívida Ativa.

Essa sistemática está prevista no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, a fim de atender ao princípio contábil do orçamento bruto⁵⁵, *in verbis*:

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. Esse procedimento permite a observância da legislação quanto à destinação dos recursos recebidos de dívida ativa. Observe-se que, mesmo que não se efetue a execução orçamentária da receita e da despesa decorrente desse procedimento, a administração deve propiciar os meios para que a destinação dos recursos recebidos em dívida ativa, mesmo que na forma de bens, seja garantida.

Contudo, o Estado do Rio de Janeiro não vem realizando o registro contábil da receita tal como preconizado, gerando repasses a menor aos municípios e ao FUNDEB e, indiretamente, afetando as demais vinculações legais da receita.

Este fato vem sendo reportado desde a análise das Contas de Governo de 2010 e na análise das contas de 2016 gerou as determinações nº 10 e 11, cujo descumprimento é detalhadamente analisado no tópico 14.2 deste relatório.

Tal fato enseja **impropriedade** e **determinações** no exame das contas.

5.2.2.1.5.3 - REGISTRO E REPASSE DAS COMPENSAÇÕES DE DÍVIDAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO COM CRÉDITOS DE ICMS

Trata-se de modalidade de compensação, autorizada pelas leis estaduais nº 7.019/15, nº 7.298/16 e nº 7.626/17.

Essa compensação se opera com a extinção de créditos vincendos de ICMS, que seriam recolhidos ao Estado por concessionárias, autorizatárias, permissionárias, ou outras prestadoras de serviço do Estado. Em contrapartida são extintos os débitos dos órgãos e entidades do Poder Executivo com as respectivas empresas.

⁵⁵ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 7ª edição, p. 69. 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.

Em auditoria de iniciativa própria deste Tribunal⁵⁶, cujo relatório está cadastrado como processo TCE-RJ 101.625-3/17 (em tramitação, sem ter logrado apreciação plenária), foi possível coletar evidências que indicam que, nas compensações efetuadas com fulcro nas mencionadas leis, o ERJ vem estruturando rotina contábil para que se preserve as repartições de receita com municípios e para formação do FUNDEB, em conformidade com a legislação regulamentadora.

5.2.2.1.6 - DEMAIS ORIGENS DE RECEITAS CORRENTES

A receita de serviços arrecadou R\$327.119.840 (trezentos e vinte e sete milhões, cento e dezenove mil, oitocentos e quarenta reais) em 2017, valor equivalente a 0,46% da receita estadual. Os setores mais representativos são os serviços de processamento de dados, serviços de registro do comércio, serviços de inspeção e fiscalização, serviços de saúde e a categoria outros serviços que juntos respondem por 81,87% da arrecadação do segmento.

Quanto à receita industrial, foram registrados R\$79.905.347 (setenta e nove milhões, novecentos e cinco mil, trezentos e quarenta e sete reais) em 2017, com variação real negativa de 44,72% em relação ao exercício anterior. Com participação pequena na arrecadação, responde por apenas 0,11% das receitas do estado. Seus recursos provêm majoritariamente da produção de vacinas pelo Instituto Vital Brazil, que participa com 99,80% da receita industrial do Estado do Rio de Janeiro.

Por fim, a receita agropecuária – resultante da atividade da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado (EMATER-RJ) e da Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado (PESAGRO-RIO) – somou R\$161.137 (cento e sessenta e um mil, cento e trinta e sete reais), valor que não atingiu 0,001% da arrecadação estadual.

5.2.2.1.7 - RECEITAS DE CAPITAL

O Estado do Rio de Janeiro arrecadou R\$3.302.669.406 (três bilhões, trezentos e dois milhões, seiscentos e sessenta e nove mil, quatrocentos e seis reais) de receitas de capital em 2017, as quais registraram aumento de 160,92%, em termos reais, na comparação com o

⁵⁶ Fiscalização 290/2017.

exercício anterior. Apesar do crescimento, a realização da receita foi inferior em 15,19% à meta de arrecadação fixada pela Resolução SEFAZ nº 13/2017.

Receitas de Capital

R\$1,00				
Descrição	Arrecadação 2017	Realização da Meta	Diferença da Meta	Variação real 17/16
Operações de Crédito	2.312.611.454	124,92%	461.280.373	113,94%
Outras Receitas de Capital	620.122.357	-	620.122.357	-
Amortização de Empréstimos	212.829.697	377,59%	156.464.842	123,87%
Alienação de Bens	79.597.736	5,24%	(1.440.439.716)	182,49%
Transferências de Capital	77.508.163	16,61%	(389.008.192)	31,09%
Total	3.302.669.406	84,81%	(591.580.337)	160,92%

Fonte: SiafeRio, Resolução Sefaz nº 13/2017.

Variação real 2017/16 calculada a partir da atualização dos valores mensais com base no IGP-DI da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2017.

Com relação às operações de crédito, verifica-se que apresentou aumento de 113,94% em relação ao exercício anterior. A alta é explicada pelo ingresso da operação de crédito que antecipou parte da receita de privatização da CEDAE, no valor de R\$ 2.000.000.000 (dois bilhões de reais). As operações de crédito são detalhadas no tópico 6.4.2.

A origem “outras receitas de capital” não possuía previsão de ingressos quando da elaboração das metas de arrecadação em fevereiro de 2017. Apesar disso, foram arrecadados R\$620.122.357 (seiscentos e vinte milhões, cento e vinte e dois mil, trezentos e cinquenta e sete reais) na natureza de receita “recursos de depósitos judiciais tributários” (25909901).

Em “Amortização de empréstimos” são registradas as amortizações de financiamentos concedidos. Essas receitas apresentaram um aumento real de 123,87% em 2017, alcançando a cifra de R\$212.829.697 (duzentos e doze milhões, oitocentos e vinte e nove mil, seiscentos e noventa e sete reais). No exercício, as principais amortizações foram aquelas realizadas no âmbito dos programas de fomento FUNDES (Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social), no valor de R\$106,37 milhões (cento e seis milhões, trezentos e setenta mil reais); e FREMF (Fundo de Recuperação econômica de Municípios Fluminenses), no valor de R\$90,30 milhões (noventa milhões, trezentos mil reais).

A receita de alienações de bens possuía previsão inicial de arrecadação de R\$1.520,04 milhões (um bilhão, quinhentos e vinte milhões, quarenta mil reais), dos quais R\$1.500,00 milhões (um bilhão, quinhentos milhões de reais) se referem à receita de securitização de parte da dívida ativa estadual. A operação, todavia, não foi realizada, o que explica o expressivo percentual de frustração da receita. Destaque-se que a securitização passou a integrar o Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, e havia sido previsto o ingresso dessa receita já no exercício 2017, o que, conforme visto, não ocorreu.

Conforme informado pela instrução, essa medida será objeto de auditoria da Subsecretaria de Auditoria e Controle da gestão da Receita – SSR durante o exercício 2018, conforme Memorando Circular Nº 015/18 – SGE, de 02.04.18.

Ainda em relação às alienações de bens frisa-se que, ao final do exercício 2017, foi realizada receita de apenas R\$79.597.736 (setenta e nove milhões, quinhentos e noventa e sete mil, setecentos e trinta e seis reais), dos quais R\$79.359.461 (setenta e nove milhões, trezentos e cinquenta e nove mil, quatrocentos e sessenta e um reais) se referem à alienação de imóveis pelo RIOPREVIDÊNCIA.

As receitas advindas de transferências de capital somaram R\$77.508.163 (setenta e sete milhões, quinhentos e oito mil, cento e sessenta e três reais), com aumento real de 31,09% em relação ao arrecadado no exercício anterior. Os principais valores se referem a transferências da União destinadas ao SUS no montante de R\$30.237.672 (trinta milhões, duzentos e trinta e sete mil, seiscentos e setenta e dois reais) e a programas de educação no valor de R\$26.538.677 (vinte e seis milhões, quinhentos e trinta e oito mil, seiscentos e setenta e sete reais) e convênios destinados ao PAC que montaram R\$14.777.985 (quatorze milhões, setecentos e setenta e sete mil, novecentos e oitenta e cinco reais).

5.2.2.2 – EXECUÇÃO DA DESPESA

Despesa pública é o compromisso de gasto dos recursos públicos, autorizado pelo poder competente, com o objetivo de atender a uma necessidade da coletividade prevista no orçamento.

A Lei Federal nº 4.320/64 estabelece que a despesa pública percorre, necessariamente, três estágios: empenho, liquidação e pagamento. A Lei Complementar Federal nº 101/00 ampliou este entendimento e acrescentou, ainda, a fixação, fase anterior ao empenho.

Este Tribunal tem efetuado as análises das Contas de Governo tomando como base a despesa liquidada, posicionamento que está de acordo com as novas regras da contabilidade pública, por ser a liquidação a fase da despesa onde o direito do credor já foi legalmente reconhecido, sendo, portanto, um compromisso líquido e certo da administração estadual.

Resumidamente, o resultado da execução da despesa do Estado do Rio de Janeiro em 2017 assim se apresenta:

DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESA AUTORIZADA	DESPESA EMPENHADA	DESPESA LIQUIDADA	DESPESA PAGA
73.288.760.168	78.971.120.658	62.273.354.546	60.637.918.683	60.398.286.604	50.171.523.030

FONTE: SIAFE-RIO

- Excluídas as despesas intraorçamentárias;

- exclui a CEDAE, IO e AGERIO, por não se enquadrarem no conceito de empresas dependentes.

Desconsiderando as despesas intraorçamentárias, observa-se que a despesa total autorizada no exercício de 2017 de R\$62.273.354.546 (sessenta e dois bilhões, duzentos e setenta e três milhões, trezentos e cinquenta e quatro mil, quinhentos e quarenta e seis reais) representou 78,86% da dotação total atualizada. Também se verifica que a despesa total liquidada de R\$60.398.286.604 (sessenta bilhões, trezentos e noventa e oito milhões, duzentos e oitenta e seis mil, seiscentos e quatro reais) alcançou 99,60% da despesa total empenhada de R\$60.637.918.683 (sessenta bilhões, seiscentos e trinta e sete milhões, novecentos e dezoito mil, seiscentos e oitenta e três reais).

Destacam-se, na sequência, as classificações mais representativas da despesa pública efetuada pelo Estado do Rio de Janeiro no exercício de 2017.

Despesa por categoria econômica

A classificação por categoria econômica tem por finalidade identificar o efeito econômico da realização da despesa, evidenciando como os gastos foram realizados.

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 Estado do Rio de Janeiro, assim se apresentaram ao término do exercício:

Despesa por categoria econômica e grupo de despesa 2017

Categoria econômica /Grupo da Despesa	Despesa liquidada	Var. real 17/16	R\$1
			Participação
Despesas correntes	58.493.488.896	11,55%	96,85%
Pessoal e encargos sociais	38.721.836.586	92,19%	64,11%
Juros e encargos da dívida	901.550.107	-67,29%	1,49%
Outras despesas correntes	18.870.102.203	-36,11%	31,24%
Despesas de capital	1.904.797.708	-58,29%	3,15%
Investimentos	987.262.085	-61,01%	1,63%
Inversões financeiras	17.642.936	-37,65%	0,03%
Amortização da dívida	899.892.687	-55,14%	1,49%
Total	60.398.286.604	5,96%	100,00%

Fonte: SIAFE-Rio.

Excluídas as despesas intraorçamentárias. Valores históricos e variação real 2017/16, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2017 (índice 2016: 1,018426657 e índice 2017: 1,008712583).

As despesas correntes em 2017 importaram em R\$58.493.488.896 (cinquenta e oito bilhões, quatrocentos e noventa e três milhões, quatrocentos e oitenta e oito mil, oitocentos e noventa e seis reais), representando 96,85% da despesa total, atingindo um crescimento real da ordem de 11,55% em relação ao ano anterior. O grupo de despesa “Pessoal e encargos sociais” concentrou o maior volume de gastos, com 64,11% do total, registrando um aumento real de 92,19% em relação ao ano anterior, e nele estão contempladas as despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas, além dos encargos sociais decorrentes e das contribuições recolhidas às entidades de previdência.

A maior parte do crescimento é justificada pela classificação das despesas com inativos, que foram das naturezas 3.3.90.01 (Aposentadorias e Reformas) e 3.3.90.03 (Pensões do RPPS e do Militar) para as naturezas 3.1.90.01 (Aposentadorias e Reformas) e 3.1.90.03 (Pensões do RPPS e do Militar), que representou um total de R\$17.986.186.332 (dezessete bilhões,

novecentos e oitenta e seis milhões, cento e oitenta e seis mil, trezentos e trinta e dois reais), equivalente a 46,45% do total gasto no grupo de despesa “Pessoal e encargos sociais”.

As despesas de capital em 2017 totalizaram R\$1.904.797.708 (um bilhão, novecentos e quatro milhões, setecentos e noventa e sete mil, setecentos e oito reais) com expressiva redução em relação ao ano anterior (-58,29%), o que culminou com uma participação de 3,15% do total das despesas. Destaque para a redução dos investimentos (-61,01%) e da amortização da dívida (-55,14%), ambas em relação ao ano anterior.

O Corpo Instrutivo apresenta ainda, neste tópico (5.2.2.2), o confronto entre a despesa efetivamente liquidada no exercício com aquela fixada na lei orçamentária alterada pelos créditos adicionais, a saber:

Despesa por categoria econômica e grupo de despesa – Execução /Orçamento 2017

			R\$1
Categoria econômica /Grupo da Despesa	Dotação Atualizada (A)	Despesa Liquidada (B)	% Executado (B/A)
Despesas correntes	69.898.628.073	58.493.488.897	83,68%
Pessoal e encargos sociais	44.924.015.276	38.721.836.586	86,19%
Juros e encargos da dívida	2.061.350.523	901.550.107	43,74%
Outras despesas correntes	22.913.262.274	18.870.102.203	82,35%
Despesas de capital	8.786.346.065	1.904.797.707	21,68%
Investimentos	4.597.028.857	987.262.085	21,48%
Inversões financeiras	95.058.898	17.642.936	18,56%
Amortização da dívida	4.094.258.310	899.892.687	21,98%
Reserva de Contingência	300.000	-	0,00%
Reserva do RPPS	285.846.520	-	0,00%
Total	78.971.120.658	60.398.286.604	76,48%

Fonte: SIAFE-Rio.

Conforme se verifica, o valor liquidado referente às despesas correntes correspondeu a 83,68% da dotação atualizada, com destaque para o grupo de despesa “Pessoal e encargos sociais”, cujas despesas liquidadas atingiram 86,19% do orçamento atualizado.

De outro lado, as despesas de capital liquidadas no exercício em questão alcançaram 21,68% da dotação atualizada. Nesta categoria o grupo que sobressai é o dos “Investimentos”, que chegou a 21,48% do orçamento atualizado.

Despesa segundo a classificação institucional

Esta classificação permite identificar o montante das despesas incorridas por cada Poder/Unidade Orçamentária, a saber:

			R\$1,00
Poder/órgão	Despesa Liquidada 2017	Var. real 17/16	Participação
Executivo	54.046.648.322	6,79%	89,48%
Judiciário	3.924.607.878	-0,51%	6,50%
Tribunal de Justiça	3.924.607.878	-0,51%	6,50%
Legislativo	1.245.911.630	-6,75%	2,06%
Assembléia Legislativa	716.967.168	-4,67%	1,19%
Tribunal de Contas do Estado do RJ	528.944.463	-9,43%	0,88%
Ministério Público	1.181.118.774	6,08%	1,96%
Total Geral	60.398.286.604	5,96%	100,00%

Fonte: SiafeRio

Excluídas as despesas intraorçamentárias. Valores históricos e variação real 2017/16, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2017 (índice 2016: 1,018426657 e índice 2017: 1,008712583).

Com relação à despesa liquidada por Poder/Órgão, observa-se que o Poder Executivo e o Ministério Público apresentaram, em termos reais, aumento de despesa com relação ao exercício anterior (6,79% e 6,08% respectivamente). Já os demais Poderes e Órgãos apresentaram redução, sendo a mais significativa àquela referente ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (-9,43%).

Classificação funcional da despesa

A classificação funcional identifica em que área da ação governamental a despesa foi realizada. No exercício de 2017, as funções Previdência Social e Encargos Especiais representaram 45,73% das despesas liquidadas, a saber:

Despesas por função de governo

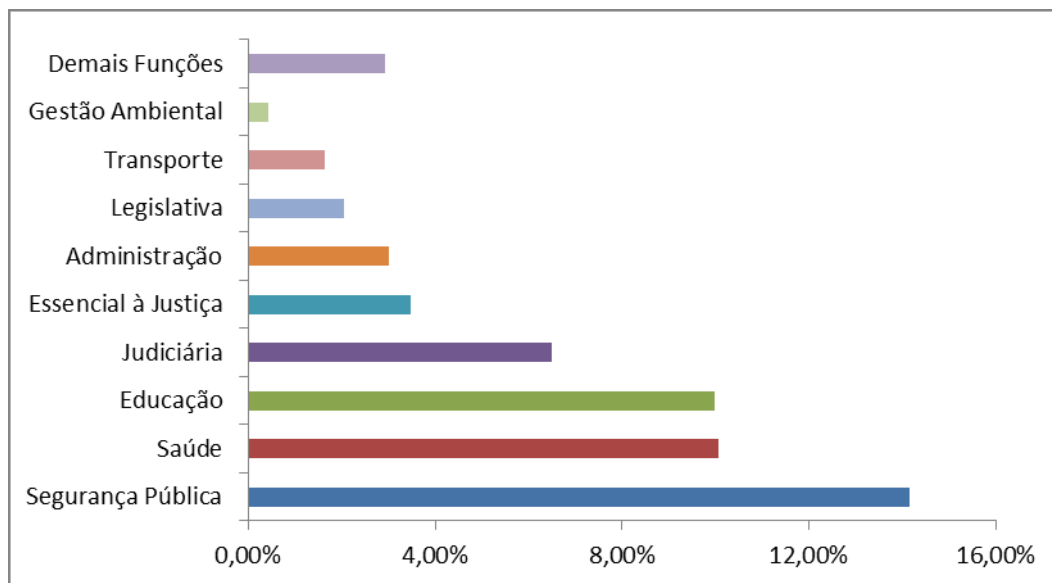
R\$1			
Função	Despesa Liquidada 2017	Var. real 17/16	Participação
Previdência Social	23.582.331.149	46,05%	39,04%
Segurança Pública	8.552.219.681	-7,47%	14,16%
Saúde	6.085.587.083	28,29%	10,08%
Educação	6.032.588.641	-0,95%	9,99%
Encargos Especiais	4.036.405.138	-39,60%	6,68%
Judiciária	3.924.607.878	-0,51%	6,50%
Essencial à Justiça	2.094.848.855	5,02%	3,47%
Administração	1.816.846.566	-17,48%	3,01%
Legislativa	1.246.151.338	-6,73%	2,06%
Transporte	993.212.990	-53,37%	1,64%
Saneamento	430.658.969	63,70%	0,71%
Agricultura	272.078.090	17,02%	0,45%
Gestão Ambiental	256.701.354	-41,27%	0,43%
Comércio e Serviços	244.227.745	-13,75%	0,40%
Assistência Social	232.692.690	-34,35%	0,39%
Ciência e Tecnologia	116.671.728	-11,13%	0,19%
Cultura	115.323.626	-3,81%	0,19%
Indústria	76.611.069	1,63%	0,13%
Urbanismo	68.310.145	-81,59%	0,11%
Direitos da Cidadania	63.985.122	256,19%	0,11%
Habitação	63.076.935	-26,13%	0,10%
Desporto e Lazer	37.086.244	-41,87%	0,06%
Comunicações	24.245.847	-8,80%	0,04%
Trabalho	18.734.307	14,09%	0,03%
Organização Agrária	13.083.416	11,43%	0,02%
Total	60.398.286.604	5,96%	100,00%

Fonte: SIAFE-Rio

Excluídas as despesas intraorçamentárias. Valores históricos e variação real 2017/16, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2017 (índice 2016: 1,018426657 e índice 2017: 1,008712583).

Graficamente, a participação da despesa liquidada por função pode ser assim demonstrada:

Participação da despesa liquidada por função – 2017



Fonte: SIAFE-Rio
Exceto "Encargos Especiais" e "Previdência Social"

Desconsiderando-se as funções "Encargos Especiais" e "Previdência Social", têm-se os seguintes destaques relativamente à liquidação de despesas por função comparativamente ao ano anterior, em termos reais:

- Houve uma variação positiva significativa, em termos percentuais, em relação a 2016, nas funções: "Direitos da Cidadania" (256,19%), "Saneamento" (63,70%) e "Saúde" (28,29%).
- Com relação à variação negativa, em termos percentuais, em relação a 2016, as funções com alterações mais significativas foram: "Urbanismo" (-81,59%), "Transporte" (-53,37%), e "Desporto e Lazer" (-41,87%).

Na sequência, apresenta-se a evolução da despesa liquidada nos últimos cinco exercícios financeiros, por função, excluídas as funções “Encargos Especiais” e “Previdência Social”, em razão de suas especificidades.

Despesa liquidada por função 2013-2017

	R\$1				
Função	2013	2014	2015	2016	2017
Segurança Pública	6.890.182.909	7.657.171.155	8.627.506.653	9.154.615.318	8.552.219.681
Saúde	4.834.667.182	5.077.933.778	5.113.957.745	3.907.134.888	6.085.587.083
Educação	6.031.106.255	6.243.672.652	6.191.359.436	6.032.411.905	6.032.588.641
Judiciária	3.205.322.577	3.367.352.671	3.864.205.041	2.180.593.273	3.924.607.878
Essencial à Justiça	1.565.315.089	1.772.215.761	1.982.226.850	1.975.651.633	2.094.848.855
Administração	5.556.724.785	2.574.090.367	2.281.138.685	2.109.790.365	1.816.846.566
Legislativa	1.089.205.941	1.195.619.752	1.262.567.978	1.323.347.032	1.246.151.338
Transporte	3.526.581.552	3.927.303.243	5.215.196.053	4.698.284.858	993.212.990
Saneamento	317.024.482	473.630.112	442.819.263	280.474.510	430.658.969
Agricultura	206.253.770	252.859.575	296.383.067	130.035.082	272.078.090
Gestão Ambiental	556.956.945	619.675.894	551.655.281	351.075.852	256.701.354
Comércio e Serviços	289.041.486	331.405.196	351.967.521	260.574.146	244.227.745
Assistência Social	604.787.073	643.167.255	611.657.835	367.528.169	232.692.690
Ciência e Tecnologia	268.119.894	268.855.377	303.865.541	230.292.019	116.671.728
Cultura	177.595.389	220.932.532	173.872.086	74.661.396	115.323.626
Indústria	238.973.463	152.970.428	199.719.835	84.574.677	76.611.069
Urbanismo	1.551.296.534	2.526.440.209	893.947.822	432.889.335	68.310.145
Direitos da Cidadania	474.683.649	539.398.682	57.894.563	17.792.363	63.985.122
Habitação	199.805.665	177.241.812	260.085.823	118.746.283	63.076.935
Desporto e Lazer	685.008.305	109.415.479	65.070.288	26.332.395	37.086.244
Comunicações	309.339.157	181.314.106	75.994.307	63.189.268	24.245.847
Trabalho	23.591.618	28.613.568	23.342.283	16.264.098	18.734.307
Organização Agrária	21.155.748	26.225.051	20.982.090	11.629.891	13.083.416
Total Geral	38.622.739.469	38.367.504.654	38.867.416.048	33.847.890.772	32.779.550.318

Fonte: SIAFE-Rio e Prestações de Contas de Governo de 2013 a 2017.

Valores históricos.

Foram desconsiderados, para efeitos de comparação, os valores classificados no subelemento de despesa 33704102 (Contribuições para o Fundeb) no exercício de 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 houve aumento na execução de despesas nas funções “Judiciária” e “Essencial à Justiça”.

Não obstante, verificam-se sucessivas reduções na execução de despesas nas funções “Administração”, “Transporte”, “Gestão Ambiental”, “Desporto e Lazer” e “Comunicações”.

Quanto ao orçamento aprovado, as despesas liquidadas por função alcançaram os seguintes níveis de execução:

Despesa do ERJ por função – Execução/Orçamento 2017

Função	Dotação Atualizada (A)	Despesa Liquidada (B)	R\$1 % Executado (B/A)
Previdência Social	26.025.476.397	23.582.331.149	90,61%
Segurança Pública	10.736.199.840	8.552.219.681	79,66%
Saúde	7.239.172.258	6.085.587.083	84,06%
Educação	6.788.972.501	6.032.588.641	88,86%
Encargos Especiais	8.865.780.457	4.036.405.138	45,53%
Judiciária	4.069.090.386	3.924.607.878	96,45%
Essencial à Justiça	2.450.600.368	2.094.848.855	85,48%
Administração	3.686.811.837	1.816.846.566	49,28%
Legislativa	1.706.954.662	1.246.151.338	73,00%
Transporte	1.554.879.336	993.212.990	63,88%
Saneamento	1.374.242.134	430.658.969	31,34%
Agricultura	470.597.550	272.078.090	57,82%
Gestão Ambiental	460.665.874	256.701.354	55,72%
Comércio e Serviços	368.743.448	244.227.745	66,23%
Assistência Social	516.964.632	232.692.690	45,01%
Ciência e Tecnologia	280.643.637	116.671.728	41,57%
Cultura	185.606.150	115.323.626	62,13%
Indústria	195.544.249	76.611.069	39,18%
Urbanismo	1.090.830.768	68.310.145	6,26%
Direitos da Cidadania	89.776.740	63.985.122	71,27%
Habitação	331.025.844	63.076.935	19,05%
Desporto e Lazer	79.624.951	37.086.244	46,58%
Comunicações	48.310.154	24.245.847	50,19%
Trabalho	32.685.330	18.734.307	57,32%
Organização Agrária	35.774.634	13.083.416	36,57%
Reserva de Contingência	286.146.520	-	0,00%
Total	78.971.120.658	60.398.286.604	76,48%

Fonte: SIAFE-Rio

Observa-se que as funções que tiveram maior nível de execução no orçamento aprovado foram: “Judiciária” (96,45%), “Previdência Social” (90,61%), “Educação” (88,86%), “Essencial à Justiça” (85,48%), “Saúde” (84,06%) e “Segurança Pública” (79,66%).

Por outro lado, verifica-se um baixo nível de execução em algumas funções, já que não atingiram nem a metade do valor orçado para elas, entre as quais se destacam as seguintes:

“Urbanismo” (6,26%), “Habitação” (19,05%), “Saneamento” (31,34%) e “Assistência Social” (45,01%).

Classificação programática da despesa

Os Programas constituem instrumentos de organização da ação governamental, voltados para o alcance de objetivos estabelecidos nos instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal. São compostos de projetos e/ou atividades, que são meios pelos quais as unidades orçamentárias executam as ações direcionadas para o alcance dos objetivos estabelecidos nos programas.

Quanto ao orçamento atualizado, as despesas liquidadas por programa alcançaram os seguintes níveis de execução:

Despesa por programa – Execução/Orçamento

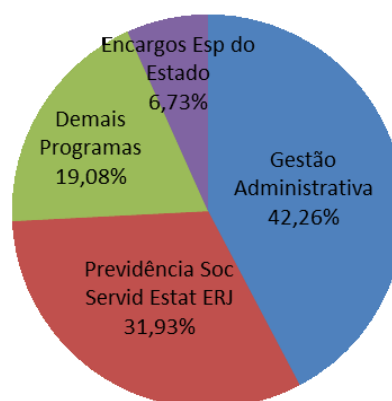
R\$1

Programas	Dotação Atualizada (A)	Despesa Liquidada (B)	% Executado (B/A)
Gestão Administrativa	23.931.357.006	20.652.978.406	86,30%
Previdência Social Servidores Estatutários do ERJ	21.690.994.883	19.283.008.701	88,90%
Encargos Especiais do Estado	10.088.050.697	4.064.167.668	40,29%
Promoção da Assistência Ambulatorial e Hospitalar	4.105.531.252	3.454.795.329	84,15%
Gestão Administrativa do Poder Judiciário	2.545.300.000	2.528.871.893	99,35%
Efetividade da Prestação Jurisdicional	1.431.392.076	1.319.075.694	92,15%
Gestão Administrativa do Ministério Público	1.243.802.550	1.180.518.263	94,91%
Operacionalização e Desenvolvimento da Rede de Ensino	1.090.512.147	949.679.871	87,09%
Gestão Administrativa do Poder Legislativo	921.184.892	708.793.708	76,94%
Ampliação e Qualificação da Atenção Básica	639.102.332	625.166.606	97,82%
Modernização dos Serviços Operacionais do DETRAN	829.838.409	613.955.136	73,98%
Promoção da Assistência Pré-Hospitalar	597.731.464	566.865.171	94,84%
Gestão Administrativa do Tribunal de Contas	560.754.800	456.042.760	81,33%
Bilhete Único	410.389.839	408.983.870	99,66%
Pacto pelo Saneamento	971.708.683	399.482.836	41,11%
Garantia dos Direitos dos Custodiados	382.598.397	347.850.824	90,92%
Fomento as Linhas de Pesquisa - Pesquisa Rio	308.649.775	222.523.329	72,10%
Investimento e Expansão da Educação Profissional	214.579.923	193.452.102	90,15%
Aprimoram da Regul, do Contr e da Aval da Rede de Serv	141.409.500	140.728.655	99,52%
Garantia da Assistência Farmacêutica no SUS/RJ	161.672.142	139.894.472	86,53%
Ensino, Pesquisa e Extensão da UERJ	197.071.701	139.769.403	70,92%
Gestão dos Serviços de Loteria do Estado do Rio de Janeiro	144.167.742	125.647.327	87,15%
Vigilância Ambiental e Vigilância Sanitária	126.045.647	123.312.553	97,83%
Programa Estadual de Transportes - PET 2	505.501.784	112.401.705	22,24%
Prev de Advers e Prest de Socorro pela Def Civil e CBMERJ	104.274.849	103.584.212	99,34%
Demais Programas	5.627.498.168	1.536.736.111	27,31%
Total	78.971.120.658	60.398.286.604	76,48%

Fonte: SIAFE-Rio.

Os Programas “Encargos Especiais do Estado”, “Gestão Administrativa”, e “Previdência Social dos Servidores Estatutários do Estado do Rio de Janeiro”, somaram R\$ 48.874.381.399 (quarenta e oito bilhões, oitocentos e setenta e quatro milhões, trezentos e oitenta e um mil, trezentos e noventa e nove reais), ou seja, aproximadamente 80,92% do total das despesas referem-se à operacionalização da máquina pública, gestão previdenciária e dívida pública, conforme gráfico abaixo:

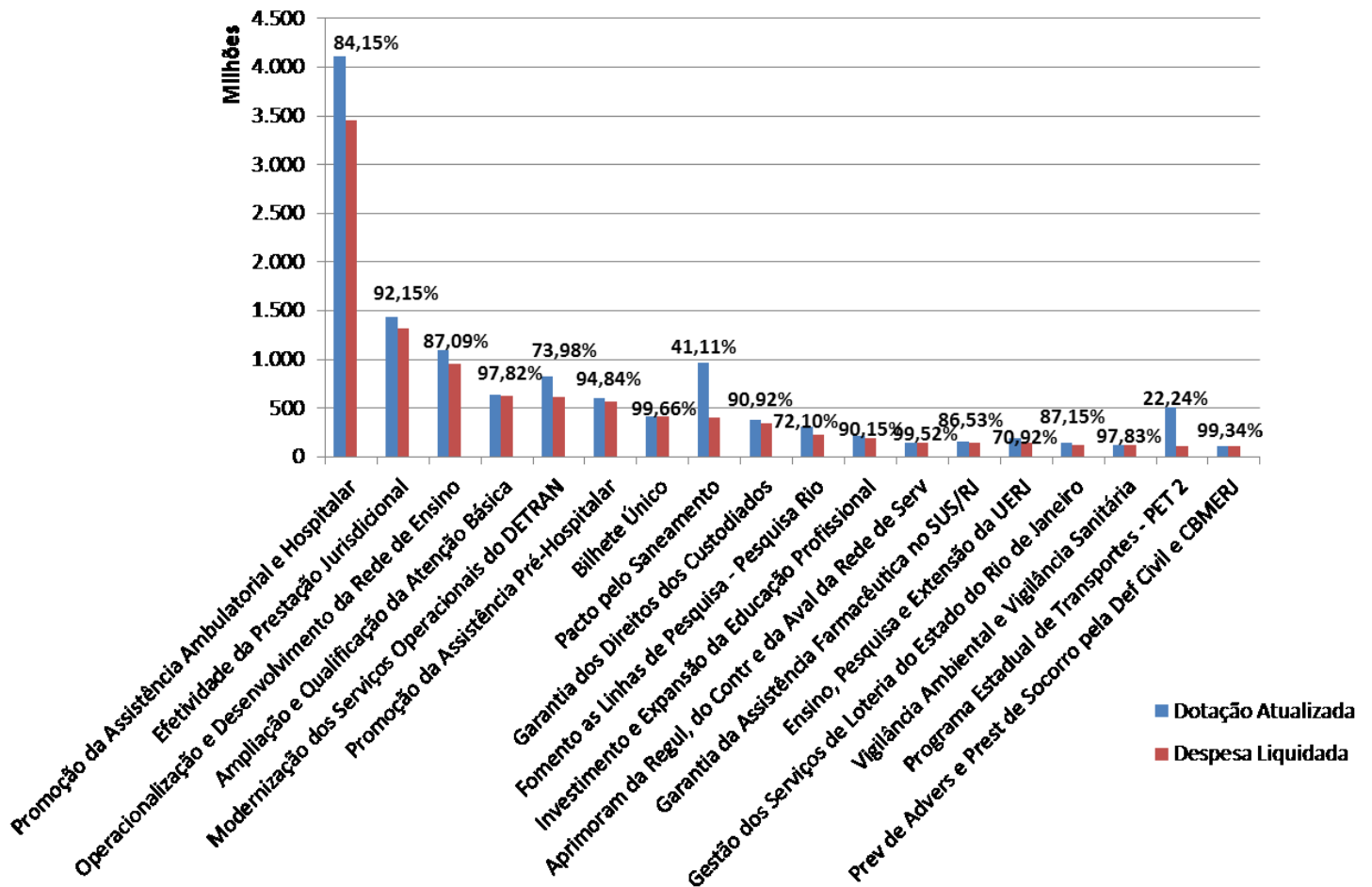
Execução da despesa por programas – 2017



Fonte: SIAFE-Rio.
Gestão Administrativa de 42,26% considerando todos os Poderes.

Excluindo-se os Programas “Encargos Especiais do Estado”, “Gestão Administrativa” dos Poderes, MP e TCE, e “Previdência Social dos Servidores Estatutários do ERJ”, se extrai o seguinte panorama:

Comparativo despesa liquidada x dotação atualizada por Programa (18 maiores dotações)



Fonte: SIAFE-Rio.

Entre as 18 (dezoito) maiores dotações em 2017, apenas os programas “Programa Estadual de Transportes – PET 2”, com 22,24%, e “Pacto pelo Saneamento”, com 41,11%, tiveram baixos níveis de execução frente à dotação atualizada. Os demais foram executados acima de 70% do valor proposto, com destaque para os programas “Bilhete Único”, com 99,66%, “Aprimoramento da Regulação, do Controle e da Avaliação da Rede de Serviços”, com 99,52%, e “Prevenção de Adversidades e Prestação de Socorro pela Defesa Civil e CBMERJ”, com 99,34%.

5.2.2.3 - DEMONSTRAÇÃO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

Nesse tópico, serão analisadas as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas para o exercício de 2017, demonstradas no Balanço Orçamentário.

Cabe destacar que os valores apresentados no Balanço Orçamentário⁵⁷ encontram-se em conformidade com aqueles registrados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária⁵⁸ e no SIAFE-Rio.

A fim de permitir a comparação com as despesas, sob a ótica da autorização legislativa para sua execução, consideram-se nesta análise as receitas orçamentárias somadas às intraorçamentárias⁵⁹, deduzidas daquelas que não necessitam de autorização para sua execução (repartição com os municípios, Fundeb, restituição de tributos etc.).

No exercício de 2017, as repartições legais e constitucionais de receitas com os municípios foram registradas como deduções da receita orçamentária. Essa opção está prevista no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e se justifica pelo fato de que não há necessidade de autorização legislativa para efetuar a execução desses repasses.

5.2.2.3.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO DA RECEITA

Feitas as considerações iniciais, seguem as tabelas da execução orçamentária da receita conforme as informações publicadas:

⁵⁷ Item 12 – fls. 23/25.

⁵⁸ Relatório publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 30/01/2018.

⁵⁹ As receitas intraorçamentárias são aquelas provenientes de operações entre Órgãos integrantes do Orçamento e, por isso, não representam novas entradas de recursos. Foram criadas justamente para evitar dupla contagem na consolidação das contas governamentais. Não obstante, para efeito de comparação com as despesas, as receitas intraorçamentárias são somadas às receitas orçamentárias líquidas.

Demonstrativo consolidado da execução orçamentária da receita

				R\$1
Descrição	Previsão Inicial	Previsão Atualizada (a)	Receita Arrecadada (b)	Saldo (b-a)
Receita (exceto intra) (I)	53.933.774.784	56.041.195.065	55.584.302.306	(456.892.759)
Receita Total	71.138.013.836	72.123.424.020	71.781.719.971	(341.704.049)
Receitas Correntes	66.445.467.529	67.964.802.853	68.479.050.564	514.247.711
Receitas de Capital	4.692.546.307	4.158.621.167	3.302.669.407	(855.951.760)
Deduções	(17.204.239.052)	(16.082.228.955)	(16.197.417.665)	(115.188.710)
Dedução da Receita Corrente	(17.204.239.052)	(16.082.228.955)	(16.197.417.665)	(115.188.710)
Receita Intraorçam. (II)	4.421.394.571	4.230.199.132	6.689.759.253	2.459.560.121
Intraorçam. Correntes	4.421.394.571	4.230.199.132	6.687.588.449	2.457.389.317
Intraorçam. de Capital	0	0	2.170.803	2.170.803
Subtotal (III) = (I+II)	58.355.169.355	60.271.394.197	62.274.061.559	2.002.667.362
Deficit (IV)	19.354.985.384	26.333.715.505	5.691.487.139	(20.642.228.366)
Total (V) = (III+IV)	77.710.154.739	86.605.109.702	67.965.548.698	(18.639.561.004)
Saldo de Exercícios Anteriores	0	856.862.915	856.862.915	0
Superavit Financeiro	0	856.862.915	856.862.915	0
Reabertura de Créditos Adicionais	0	0	0	0

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 30/01/2018, SIAFE – RIO e Balanço Orçamentário.

Nota: O *deficit* orçamentário apontado (R\$5.691.487.139) considera a despesa empenhada.

Observa-se que 99,18% da receita atualizada (exceto-intra) foi efetivamente arrecadada, representando um *deficit* de arrecadação na ordem de R\$ 456.892.759 (quatrocentos e cinquenta e seis milhões, oitocentos e noventa e dois mil, setecentos e cinquenta e nove reais). Considerando as transações intraorçamentárias, há um *superavit* no montante de R\$2.002.667.362 (dois bilhões, dois milhões, seiscentos e sessenta e sete mil, trezentos e sessenta e dois reais).

5.2.2.3.2 - RESULTADO DA EXECUÇÃO DA DESPESA

A seguir, evidencia-se a tabela da execução orçamentária da despesa conforme as informações publicadas:

Demonstrativo da execução orçamentária da despesa

							R\$1
Descrição	Dotação Inicial (a)	Dotação Atualizada (b)	Despesa Autorizada (c)	Despesas Empenhadas (d)	Despesas Liquidadas (e)	Despesas Pagas (f)	Saldo de dotação (b-d)
Despesas (exceto intra) (VI)	73.264.016.761	78.771.302.562	62.273.354.546	60.438.100.586	60.198.468.507	49.971.704.932	18.333.201.976
Despesas Correntes	65.313.133.115	69.898.628.073	59.805.021.423	58.709.437.131	58.493.488.896	48.787.876.273	11.189.190.942
Despesas de Capital	7.711.547.007	8.586.527.969	2.420.750.242	1.728.663.455	1.704.979.611	1.183.828.659	6.857.864.514
Reserva de Contingência	239.336.639	286.146.520	47.579.881	0	0	0	286.146.520
Reserva do RPPS	0	0	0	0	0	0	0
Despesas Intraorçam. (VII)	4.421.394.571	7.633.989.043	7.386.263.201	7.327.630.015	7.312.470.515	5.849.808.191	306.359.028
Intraorçamentárias Correntes	4.421.394.571	7.633.630.693	7.385.913.545	7.327.280.359	7.312.120.860	5.849.458.536	306.350.334
Intraorçamentárias de Capital	0	358.350	349.656	349.656	349.656	349.656	8.694
Amortização da Dívida / Refinanciamento (VIII)	24.743.407	199.818.097	199.818.097	199.818.097	199.818.097	199.818.097	0
Total (IX) = (VI+VII+VIII)	77.710.154.739	86.605.109.702	69.659.617.747	67.965.548.698	67.710.757.119	56.021.331.220	18.639.561.004

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 30/01/2018

Verifica-se que a economia orçamentária (exceto-intra) apurada pela despesa empenhada foi de R\$18.333.201.976 (dezoito bilhões, trezentos e trinta e três milhões, duzentos e um mil, novecentos e setenta e seis reais). Considerando as transações intraorçamentárias, a economia orçamentária foi de R\$18.639.561.004 (dezoito bilhões, seiscentos e trinta e nove milhões, quinhentos e sessenta e um mil e quatro reais).

Destaca-se que 78,48% dos valores da dotação atualizada das despesas foram efetivamente empenhados, considerando o total com refinanciamento.

A economia orçamentária (exceto-intra) apurada no exercício ocorreu, principalmente, pela não realização de empenhos de investimentos R\$3.586.082.928⁶⁰ (três bilhões, quinhentos e oitenta e seis milhões, oitenta e dois mil, novecentos e vinte e oito reais) e despesas com pessoal e encargos sociais R\$6.201.369.130⁶⁰ (seis milhões, duzentos e um milhões, trezentos e sessenta e nove mil, cento e trinta reais).

⁶⁰ Fonte: SIAFE-Rio.

5.2.2.3.3 - RESULTADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Demonstra-se, a seguir, a comparação do total das receitas arrecadadas com o das despesas realizadas no exercício:

Resultados da execução orçamentária

		R\$1	
Descrição		Total com intra	Total sem intra
Receita arrecadada	(a)	62.274.061.559	55.584.302.306
Despesa empenhada	(b)	67.965.548.698	60.438.100.586
Despesa liquidada	(c)	67.710.757.119	60.198.468.507
Despesa paga	(d)	56.021.331.220	49.971.704.932
Deficit orçamentário (empenho)	(e) = (a - b)	(5.691.487.139)	(4.853.798.280)
Deficit orçamentário (liquidação)	(f) = (a - c)	(5.436.695.560)	(4.614.166.201)
Restos a pagar processado	(g) = (c - d)	11.689.425.899	10.226.763.575
Restos a pagar não processado	(h) = (b - c)	254.791.579	239.632.079

Fonte: SiafeRio.

Observa-se que a execução orçamentária em 2017 resultou em *deficit* de R\$4.853.798.280 (quatro bilhões, oitocentos e cinquenta e três milhões, setecentos e noventa e oito mil, duzentos e oitenta reais), referente às despesas empenhadas, e de R\$4.614.166.201 (quatro bilhões, seiscentos e catorze milhões, cento e sessenta e seis mil, duzentos e um reais), referente às despesas liquidadas.

Se consideradas as transações intraorçamentárias, o *deficit* no resultado da execução orçamentária atinge R\$5.691.487.139 (cinco bilhões, seiscentos e noventa e um milhões, quatrocentos e oitenta e sete mil, cento e trinta e nove reais) referente às despesas empenhadas, e R\$5.436.695.560 (cinco bilhões, quatrocentos e trinta e seis milhões, seiscentos e noventa e cinco mil, quinhentos e sessenta reais) referente às despesas liquidadas.

Destaque-se que o corpo instrutivo apurou resultado deficitário do orçamento corrente, com base nas despesas empenhadas, no valor de R\$ 6.427.804.231 (seis bilhões, quatrocentos e vinte e sete milhões, oitocentos e quatro mil, duzentos e trinta e um reais), indicando que o

Estado do Rio de Janeiro, no exercício de 2017, não apresentou capacidade para realizar investimentos com a utilização de recursos próprios.

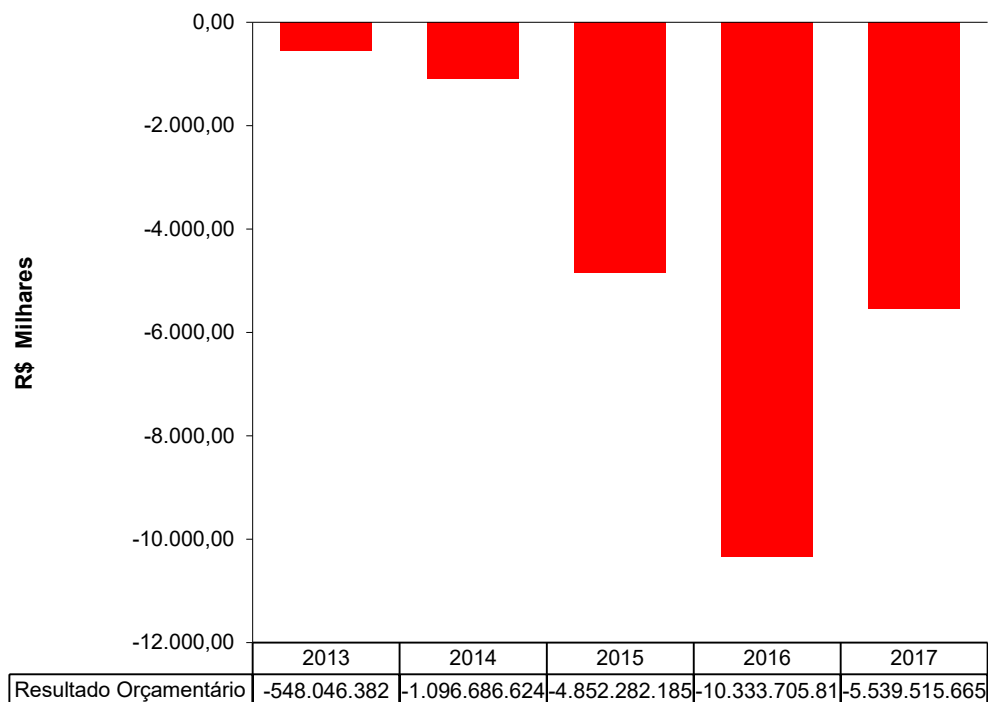
O corpo técnico destaca, ainda, que em consulta ao SIAFE-Rio verifica-se que as receitas correntes foram influenciadas pela ocorrência de receitas extraordinárias, sendo uma ocorrida em agosto no valor de R\$1.319.174.244 (um bilhão, trezentos e dezenove milhões, cento e setenta e quatro mil, duzentos e quarenta e quatro reais) referente à cessão do direito de operacionalização da folha de pagamentos de pessoal do Poder Executivo, e a outra ocorrida em dezembro no valor de R\$1.139.405.510 (um bilhão, cento e trinta e nove milhões, quatrocentos e cinco mil, quinhentos e dez reais) referente à contabilização dos Precatórios Restituídos, conforme Lei 7.781/2017 referente à conta judicial 1600132386531 do TJRJ, totalizando R\$2.458.579.754 (dois bilhões, quatrocentos e cinquenta e oito milhões, quinhentos e setenta e nove mil, setecentos e cinquenta e quatro reais) de receitas extraordinárias em 2017.

Com relação ao orçamento de capital, verificou-se um superavit de R\$ 1.574.005.952 (um bilhão, quinhentos e setenta e quatro milhões, cinco mil, novecentos e cinquenta e dois reais), excetuando-se as operações intraorçamentárias.

5.2.2.3.4 - TRAJETÓRIA DOS RESULTADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A demonstração ora apresentada é a evolução dos resultados da execução orçamentária, a partir do exercício de 2013, considerando as despesas empenhadas e as transações intraorçamentárias, objetivando manter o mesmo critério da apuração dos anos anteriores.

Trajatória do resultado orçamentário entre os exercícios de 2013 e 2017



Fonte: Contas de Governo de 2013, 2014, 2015 e 2016; SIAFE-Rio.

Nota 1: Foi efetuado ajuste no valor do Resultado Orçamentário do exercício de 2014 (Contas de Governo de 2014, *deficit* de R\$914.170.199), incluindo as operações intraorçamentárias, de forma a garantir que todos os resultados da série histórica possuam os mesmos critérios de apuração.

Nota 2: Valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2017 (índices: 2013 – 1,2639671645; 2014 – 1,1996525651; 2015 – 1,122208433; 2016 – 1,0184266569 e 2017 – 1,0087125831).

Conforme observado no gráfico acima, o Estado do Rio de Janeiro nos últimos cinco anos apresentou reiterados *deficits* orçamentários, atingindo no exercício de 2017 um resultado da execução orçamentária deficitário na ordem de R\$5.539.515.665 (cinco bilhões, quinhentos e trinta e nove milhões, quinhentos e quinze mil, seiscentos e sessenta e cinco reais) em valores reais⁶¹.

Destaco que, em seu parecer, o Douto Ministério Público acompanha a análise efetuada pelo Corpo Instrutivo condensada nesse tópico.

⁶¹Valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2017 (índice: 2017 – 1,0087125831)

5.3 - GESTÃO FINANCEIRA

Os indicadores que servirão de suporte para a avaliação da gestão financeira são obtidos a partir da análise do Balanço Financeiro e da Demonstração do Fluxo de Caixa.

5.3.1 - BALANÇO FINANCEIRO CONSOLIDADO

O Balanço Financeiro - BF 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, possibilitando a apuração do resultado financeiro do exercício⁶².

Balanço Financeiro Consolidado

	R\$1,00	
	2017	2016
Receita Orçamentária (I)	62.274.061.560	50.685.308.702
Ordinária	34.642.100.470	34.670.059.039
Ordinários Provenientes de Impostos	25.559.035.615	24.662.283.437
Ordinários Não Provenientes de Impostos	1.985.314.423	829.558.083
Recursos Provenientes do Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal - FEEF	202.900.617	510.281
Transferências Constitucionais Provenientes de Impostos	1.552.546.153	1.720.040.116
Ressarcimento de Pessoal	75.031.560	82.414.521
Taxa pelo Exercício do Poder de Polícia e por Serviços Públicos	2.800.991.078	2.477.328.474
Transferência proveniente de Auxílio Financeiro	-	2.900.000.000
Transferências Legais Recebidas da União	166.640.578	74.170.376
Recursos Próprios	2.299.640.445	1.923.753.752
Vinculada	27.631.961.090	16.015.249.663
DDO - Depósitos de Diversas Origens	2.269.077	882.911
Fonte Genérica	17.630	20.230
Compensações Financeiras pela Extração do Petróleo	1.544.432.530	1.325.050.749
Salário Educação	397.528.164	425.668.143
Operações de Crédito	2.318.405.584	1.105.008.881
Adicional do ICMS – FECF	4.601.633.577	4.119.794.180
Contrib de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE	63.001.224	47.190.970
Alienações de Bens	347.395	10.113.885
Depósitos Judiciais Tributários	620.740.954	2.308.138
Depósitos Judiciais não Tributários	1.139.405.510	14.262.317
Operações Oficiais de Fomento	6.295.562	2.528.633
Transferências Voluntárias	136.914.425	352.710.971
Transferências do PAC	53.414.395	66.345.955
Transferências do Fundeb	2.630.057.279	2.570.082.564
Transferências Intraorçamentárias	82.219.987	228.744.377
Contratos Intraorçamentários Gestão de Saúde	237.032.344	220.850.198
Sistema Único de Saúde – SUS	879.140.700	764.052.727
Recursos Próprios do Rioprevidência	12.913.404.082	4.705.396.720
Conservação Ambiental	5.700.672	54.237.115
Transferências Financeiras Recebidas (II)	-	-

⁶² Conforme Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, parte V (7ª edição).

Recebimentos Extraorçamentários (III)	119.985.207.428	75.476.436.330
Dívida Flutuante	30.486.207.309	31.995.686.094
Consignações	10.205.467.713	10.125.114.151
Depósito de Diversas Origens	8.334.487.603	11.347.335.474
Credores - Entidade e Agentes	2.034.516	3.578.025
Restos a Pagar Processados – Inscrição	11.689.463.361	10.154.755.211
Restos a Pagar Não Processados – Inscrição	254.754.116	364.903.232
Outras Operações	89.499.000.120	43.480.750.236
Valores em Trânsito Realizáveis	79.333.609.873	390.393.105
Recursos Vinculados	2.617.477.587	5.144.944.065
Recursos não Vinculados	-	971.954.113
Desincorporação de Obrigações	1.163.830	-
Recursos Vinculados - Contas "A" e "B"	593.161.200	228.817.788
Recursos a Liberar por Vinculação de Pagamento	6.517.437.956	36.743.777.744
Restos a Pagar Não Processados Liquidados no Exercício	-	863.421
Investimentos e Aplicações Temporárias	436.149.674	-
Saldo em Espécie do Exercício Anterior (IV)	6.044.612.125	7.795.425.179
Caixa e Equivalentes de Caixa	6.044.612.125	7.795.425.179
TOTAL INGRESSO (V) = (I + II + III + IV)	188.303.881.113	133.957.170.211

	2017	2016
Despesa Orçamentária (VI)	67.965.548.698	60.832.044.103
Ordinária	41.989.515.118	42.642.613.746
Ordinários Provenientes de Impostos	35.407.093.686	27.502.795.971
Ordinários Não Provenientes de Impostos	820.797.360	5.628.267.355
Recursos Provenientes do Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal - FEEF	202.029.152	-
Transferências Constitucionais Provenientes de Impostos	1.391.722.709	1.854.403.384
Ressarcimento de Pessoal	25.112.738	47.768.899
Taxa pelo Exercício do Poder de Polícia e por Serviços Públicos	2.221.224.866	2.470.670.932
Transferência proveniente de Auxílio Financeiro	-	2.887.037.713
Transferências Legais Recebidas da União	102.385.335	83.264.973
Recursos Próprios	1.819.149.270	2.168.404.520
Vinculada	25.976.033.580	18.189.430.356
Compensações Financeiras pela Extração do Petróleo	1.480.724.821	1.275.874.551
Salário Educação	331.390.948	405.213.003
Operações de Crédito	3.149.592.596	1.449.526.109
Adicional do ICMS – FECF	3.641.704.756	3.567.877.644
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE	62.929.123	52.501.844
Alienações de Bens	7.716	2.026.100.141
Depósitos Judiciais Tributários	620.018.394	-
Depósitos Judiciais não Tributários	14.834.633	29.476.609
Operações Oficiais de Fomento	3.329.295	6.680.944
Transferências Voluntárias	169.401.279	245.174.940
Transferências do PAC	57.520.486	133.213.513
Transferências do Fundeb	2.629.987.253	2.634.081.619
Transferências Intraorçamentárias	86.459.591	219.371.387
Contratos Intraorçamentários Gestão de Saúde	295.609.066	324.545.295
Sistema Único de Saúde – SUS	869.007.223	896.892.086
Recursos Próprios do Rioprevidência	12.563.052.686	4.906.459.004
Conservação Ambiental	463.716	16.441.668
Transferências Financeiras Concedidas (VII)	-	-
Pagamentos Extraorçamentários (VIII)	111.453.804.250	67.080.513.982
Dívida Flutuante	19.971.367.214	20.963.635.246
Consignação	7.263.615.955	6.798.839.970
Depósitos de Diversas Origens	7.875.167.618	11.113.048.598
Credores - Entidades e Agentes	1.891.705	2.565.385
Restos a Pagar	4.830.691.936	3.049.181.294

Outra Operações	91.482.437.036	46.116.878.736
Valores em Trânsito Realizáveis	78.153.165.214	1.095.830.043
Recursos Vinculados	2.653.186.923	5.319.906.953
Desincorporação de Disponibilidade Financeira	32.917.390	3.526.396
Incorporação de Obrigações	6.393.271	28.631
Credores – Entidades e Agentes	72.781	
Recursos Vinculados - Contas "A" e "B"	161.596.954	127.584.646
RPNP Liquidados a Pagar	-	863.421
Conversão de Consignações em Receitas e Baixas	2.571.652.625	1.864.886.880
Conversão de DDO em Receitas e Baixas	1.562.745	1.011.499
Recursos a Liberar por Vinculação de Pagamento	7.168.641.444	37.267.090.592
Investimentos e Aplicações Temporárias	733.247.689	436.149.674
Saldo em Espécie do Exercício Seguinte (IX)	8.884.528.166	6.044.612.125
Caixa e Equivalentes de Caixa	8.884.528.166	6.044.612.125
TOTAL DISPÊNDIO (X) = (VI + VII + VIII + IX)	188.303.881.114	133.957.170.210

Fonte: SiafeRio e Volume 12, fls. 137

Nota: Ressalta-se que do saldo de 2016, referente a Transferências Financeiras Recebidas e Concedidas, foram realizados expurgados intraorçamentários no montante de R\$45.734.021 mil, conforme prestação de contas do exercício de 2016.

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:

Resultado Financeiro - 2017

R\$1,00	
Grupo	Valor
Ingressos	182.259.268.988
Dispêndios	179.419.352.948
Total	2.839.916.040

Fonte: Siafe Rio e Volume 12, fls. 137.

Observa-se um *superavit* de R\$ 2.839.916.040 (dois bilhões, oitocentos e trinta e nove milhões, novecentos e dezesseis mil, quarenta reais) que ocorreu principalmente em função do maior montante de recebimentos extraorçamentários em comparação com os pagamentos extraorçamentários.

5.3.1.1 - CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA

As disponibilidades representam o somatório dos saldos das contas do subgrupo “Disponível”. Primeiramente, será realizada a análise do subgrupo, de forma a evidenciar as maiores participações em relação ao respectivo valor total.

Caixa e Equivalentes de Caixa

	R\$1			
Disponível (1)	2017	Part.	2016	Part.
Caixa	1.672	0,00%	38.834	0,00%
Central	1.093		30.193	
Loterj	579		8.641	
Conta Única do Tesouro Estadual - Cute	255.506.500	2,88%	266.956.896	4,42%
Banco Itaú			31.504	
Banco Conta Única	937.251.915		980.069.727	
Cute – Segregação de recursos entre fases (1)	(681.745.415)		(713.144.334)	
Bancos Conta Movimento	1.003.693.627	11,30%	694.743.097	11,49%
Banco Itaú	185.107.452		65.716.550	
Banco Bradesco	443.267.735		412.124.762	
Banco do Brasil	274.046.189		145.810.881	
Caixa Econômica Federal	73.816.146		50.366.551	
Banco Santander	19.578		19.578	
HSBC Bank Brasil	0		-	
Conta Centralizadora(2)	27.436.526		20.704.775	
Aplicações Financeiras	4.320.897.886	48,63%	3.552.976.000	58,78%
Poupança	447.684.460		477.996.873	
Fundo de aplicação	3.873.210.040		3.074.975.742	
Outras aplicações financeiras de liquidez imediata	3.385		3.385	
Rede Arrecadadora	21.271.598	0,24%	21.271.598	0,35%
Recursos não Vinculados	-		1.188.499	0,02%
Depósitos a Disposição do Judiciário – pagamento de precatórios	1.136.741.117	12,79%	12.170.241	0,20%
Caixa e Equivalentes de Caixas – Intra Ofss	2.146.415.766	24,16%	1.495.266.960	24,74%
Total	8.884.528.166	100,00%	6.044.612.125	100,00%

Fonte: SiafeRio.

Nota 1: a conta Cute – Segregação de recursos entre fases, nos exercícios de 2016 e 2017, representa o somatório das contas 111110205, 111110206 e 111110207.

Nota 2: Conta centralizadora corresponde ao resultado da diferença entre R\$199.033.775,92 (conta 111111998) e R\$171.597.250,13 (conta 111111999).

- Os valores anteriormente evidenciados guardam paridade com os registrados no subgrupo “Caixa e Equivalentes de Caixa”, no Ativo Circulante do Balanço Patrimonial.

- O saldo das contas referentes aos agentes arrecadadores, em 2017, totalizou o montante de R\$ 21.271.598 (vinte e um milhões, duzentos e setenta e um mil, quinhentos e noventa e oito reais), representando contas transitórias para oportuna transferência às contas bancárias específicas e pode ser assim discriminado:
 - Banco c/ Arrecadação: 16.425.963,17
 - FECF: 2.157.731,37
 - Cota Municipal de ICMS/ICM: 711.764,81
 - Fundeb/Estado: 1.950.426,01
 - Cota Municipal do Fundeb IPVA: 20.097,99
 - Rioprevidência: 5.614,52

O saldo da conta “Caixa e Equivalentes de Caixa” sofreu um acréscimo de 31,02% em relação ao exercício de 2016, decorrente principalmente das variações positivas nos “Depósitos a Disposição do Judiciário” e nas “Aplicações Financeiras”. Esse item representa 48,63% de “Caixa e Equivalentes de Caixa” e seu valor é composto pelos subitens “Poupança”, “Fundos de Aplicação” e “Outras Aplicações Financeiras de Liquidez Imediata”.

Da análise do resultado financeiro e do fluxo de caixa realizada no tópico 5.3.2, adiante demonstrado, verificou-se que o acréscimo do “Disponível” foi gerado principalmente pela redução dos desembolsos com aquisição de ativos não circulantes, juros e encargos da dívida e outros desembolsos de financiamento, ao mesmo tempo em que aumentou o ingresso decorrente de operações de crédito. Tais fenômenos decorrem, principalmente, do acordo de recuperação fiscal firmado entre o ERJ e a União no exercício de 2017.

5.3.1.1.1 - CONTA ÚNICA DO TESOURO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – CUTE/RJ

Pelo aspecto legal, a constituição da CUTE visa ao cumprimento do princípio orçamentário da unidade de caixa ou tesouraria, consoante o art.164, § 3º da Constituição Federal c/c art. 56 da Lei Federal nº 4.320/64, *in verbis*:

Art. 164 § 3º da CF/88: As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

Art. 56 da Lei Federal 4.320/64: O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

Já pelo aspecto gerencial, a constituição de uma unidade de caixa oferece maior controle do fluxo financeiro do ente, com potencial redução de fraudes e erros nas transações que envolvam entradas e saídas de recursos.

No Estado do Rio de Janeiro, a Conta Única do Tesouro iniciou sua operacionalização no exercício de 2014, consoante ao disposto no Decreto Estadual nº 22.939/97, alterado pelo Decreto Estadual nº 44.899/14 e Resolução SEFAZ/RJ nº 779/14, e sua gestão é de responsabilidade da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento do Estado do Rio de Janeiro – SEFAZ/RJ.

Em 2017, o TCE/RJ, na busca por iniciativas relacionadas com trabalhos de auditorias financeiras (contábeis) no âmbito de suas competências, realizou uma visita técnica ao Tribunal de Contas da União, que intensificou trabalhos na área desde 2011, quando assinou uma parceria com o Banco Mundial que visa o fortalecimento das auditorias financeiras realizadas nas Contas de Governo da União, conhecidas como Auditorias Anuais dos Balanços Gerais da União - BGU.

Diferentemente das outras modalidades de auditoria (conformidade e operacional), as auditorias financeiras buscam melhorar e promover a prestação de contas de órgãos e entidades públicos, de modo a aumentar o grau de confiança dos usuários nessas demonstrações e a expressar uma opinião que forneça segurança razoável sobre a existência ou não de distorções relevantes nas informações financeiras divulgadas, independente se a distorção foi causada por erro ou fraude.

O primeiro projeto, adicionado no Plano Anual de Auditoria Governamental - PAAG de 2017, culminou no levantamento que objetivou verificar as lacunas, duplicidades e abordagens abaixo do padrão, a partir do ordenamento jurídico brasileiro e estadual, nos controles da

Contadoria Geral do Estado, bem como nos trabalhos de auditoria financeira realizados pela Auditoria Geral do Estado, o que culminou no processo TCE-RJ nº 104.793-7/17. Dentre os diversos riscos encontrados passíveis de futuros trabalhos de asseguarção contábil, a CUTE/RJ demonstrou potencial risco de distorção relevante pela constatação de que os órgãos centrais do sistema de controle interno do ERJ não possuíam atividades de controle sobre a rubrica, sendo o seu gerenciamento e controle realizados exclusivamente pela Subsecretaria de Finanças, setor que integra a estrutura da Sefaz.

Ressalta-se que já havia um trabalho de auditoria financeira programado para conta única (Fiscalização nº 801/2017) em virtude de inconsistências surgidas durante a análise das contas de gestão de diversas unidades jurisdicionadas estaduais.

A fiscalização supracitada, constatou, em análise preliminar, a distorção de R\$ 882.480.107,12 (oitocentos e oitenta e dois milhões, quatrocentos e oitenta mil, cento e sete reais e doze centavos) entre o saldo divulgado da conta bancária principal do sistema Conta Única, Banco Bradesco (237), agência nº 6898, conta corrente nº 0000000027 e o respectivo extrato bancário.

Também foi constatada a distorção de R\$ 60.979.738,94 (sessenta milhões, novecentos e setenta e nove mil, setecentos e trinta e oito reais e noventa e quatro centavos) entre o montante divulgado na conta 1.1.1.1.1.50.03 (Fundos de Investimentos) relativa à conta principal do sistema Conta Única e o respectivo extrato de movimentação fornecido pelo banco Bradesco mediante procedimento de circularização.

Destarte, o total apurado preliminarmente pela equipe de auditoria aponta para o montante de R\$ 943.459.846,06 (novecentos e quarenta e três milhões, quatrocentos e cinquenta e nove mil, oitocentos e quarenta e seis reais e seis centavos) de distorção nos demonstrativos financeiros, notadamente no que tange às movimentações da Conta Única do Tesouro Estadual – CUTE e seus investimentos⁶³, o que aponta para uma superavaliação do referido grupo de contas.

⁶³ Cálculo realizado considerando apenas as contas 1.1.1.1.1.02.02 (Banco Conta Única) e 1.1.1.1.1.02.05 (CUTE – Recursos vinculados com limite).

Deve-se destacar, contudo, que caso se utilize as contas contábeis 1.1.1.1.1.02.06 – (-) Recursos utilizados a serem resgatados comprometidos com limite de saque, e 1.1.1.1.1.02.07 – (-) Recursos utilizados a serem resgatados não comprometidos com limite de saque, a distorção se inverte para uma subavaliação da conta única no montante de R\$ -266.519.002,51 (duzentos e sessenta e seis milhões, quinhentos e dezenove mil, e dois reais e cinquenta e um centavos negativos), conforme demonstrado na figura a seguir:

Distorção da CUTE

Conta única				
Conta	Descrição	Conta Corrente	valor	
1.1.1.1.1.02.02	BANCO CONTA ÚNICA	237. 6898.0000000027	937.249.912,15	(I)
1.1.1.1.1.02.05	CUTE - RECURSOS VINCULADOS COM LIMITE	237. 6898.0000000027	-54.769.805,03	(II)
1.1.1.1.1.02.06	(-) RECURSOS UTILIZADOS A SEREM RESGATADOS COMPROMETIDOS COM LIMITE DE SAQUE	237. 6898.0000000027	34.339.713,04	(III)
1.1.1.1.1.02.07	(-) RECURSOS UTILIZADOS A SEREM RESGATADOS NÃO COMPROMETIDOS COM LIMITE DE SAQUE	237. 6898.0000000027	1.114.659.396,59	(IV)
Valor apurado através do balancete da UG 999900 (I+II-III-IV)			- 266.519.002,51	(V)
Saldo apurado no extrato bancário (posição em 31.12.17)			1.487.202,02	(VI)
Distorção apresentada (V - VI)			- 268.006.204,53	

Fonte: SiafeRio

Não obstante, as contas que, a princípio foram criadas com o intuito de controlar as aplicações e resgates de recursos comprometidos ou não com limite de saque já não são mais utilizadas, não receberam lançamentos desde 2016. Em uma primeira análise, tais rubricas demonstram se tratar de contas de controle que poderiam ser contabilizadas nas classes 7 e 8 ou, ao menos, em transações intraorçamentárias. Não deveriam as mesmas, a princípio, afetar o patrimônio consolidado e, tampouco, influenciar na apuração do saldo contábil da conta única.

Ressalta-se que a fiscalização encontra-se em andamento, de forma que é necessário aguardar o término da auditoria para confirmação dos apontamentos anteriores.

5.3.1.1.2 - CONTAS “A” E “B”

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, com os seguintes 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 de fevereiro de 1999, por força da Lei Estadual nº 3.189, que instituiu o Rioprevidência, e do Decreto Estadual nº 25.217, de 18 de março de 1999, que dispôs sobre a estrutura da autarquia, foi acordado o 2º termo aditivo ao contrato mencionado, ocasião em que a conta “A” teve sua titularidade transferida para o Rioprevidência e foi destinado à referida conta o valor de R\$2.500,89 milhões para o Estado capitalizar o Rioprevidência sob a forma de Certificados Financeiros do Tesouro, vencíveis em 15.12.14.

Em 2002, foram assinados o 3º e 4º termos aditivos, que tiveram por objeto, basicamente, a modificação da cláusula primeira do contrato original, com vistas 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 correspondia 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 e ficou estabelecido que sua recomposição aconteceria 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 daquela autarquia, 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 intuito 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, ocasião em que foi repassado para o ERJ o montante de R\$400 milhões, haja vista a necessidade de o ERJ fazer frente a despesas orçadas, cuja previsão de recursos, não efetivados, originava-se da alienação das ações do Banco do ERJ - 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, que teve por finalidade a permuta entre o ERJ 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 Caixa Econômica Federal, 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 Banco do ERJ - 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 seria 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-ia 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 seria atualizado mensalmente pela taxa Selic e depositado na conta “B”.

Em decorrência dos aditamentos realizados, o ERJ assumiu, perante o Rioprevidência, obrigações de valores que foram restituídos até o exercício de 2014.

Em atendimento à determinação nº 37 das Contas de Governo de 2016, foram encaminhados os valores do principal e dos encargos das Contas “A” e “B” relativos ao exercício de 2017. Contudo, o relatório não demonstra se houve novos saques nas respectivas contas no exercício em análise, bem como eventuais recomposições do saldo das contas.

Todavia, ao efetuar levantamento no sistema SiafeRio, é possível obter as seguintes informações:

Conta A, B e B1

Conta A	104_0199_0600001310	
	Aplicações	22.300.745.339,76
	Resgates	22.002.004.518,44
	Reservas	146.537.887,17
	Pagamento de folha	610.769.758,23
	Taxa de Administração	3.850.701,57
	Recomposição do saldo	1.680.922.340,73
Conta B	104_0199_0600001328	
	Aplicações	64.127.713.292,88
	Resgates	63.823.878.696,50
	Taxa de Administração	1.020.072,25
	Recomposição do saldo	1.359.010,24
	Saques efetuados	146.786.612,59
	Devoluções à conta B	81.736.776,33
	Depósitos na conta B	26.136,50
Conta B1	104_0199_0600001323	
	Aplicações	15.313.928.022,66
	Resgates	15.314.804.277,33
	Taxa de Administração	122.850,31
	Folha (consignatários)	81,07
	Saques	9.834.540,56

Fonte: SiafeRio

Nota: Os dados coletados levaram em consideração apenas as movimentações que não representaram estornos nas contas de caixa e equivalentes, não considerando as aplicações e resgates nas contas de investimento.

Verifica-se que foram efetuados saques nas contas B e B1 na ordem de R\$ 146.786.612,59 (cento e quarenta e seis milhões, setecentos e oitenta e seis mil, seiscentos e doze reais e cinquenta e nove centavos) e R\$ 9.834.540,56 (nove milhões, oitocentos e trinta e quatro mil, quinhentos e quarenta reais e cinquenta e seis centavos), respectivamente.

Também se constataram devoluções nas contas A (R\$ 1.680.922.340,73 - um bilhão, seiscentos e oitenta milhões, novecentos e vinte e dois mil, trezentos e quarenta reais e setenta e três centavos) e B (R\$ 81.736.776,33 - oitenta e um milhões, setecentos e trinta e seis mil, setecentos e setenta e seis reais e trinta e três centavos). Tais eventos necessitam de maiores

esclarecimentos e, diante disso, será proposta auditoria de iniciativa própria deste Tribunal a ser incluída no Plano Anual de Auditoria Governamental - PAAG 2018/2019.

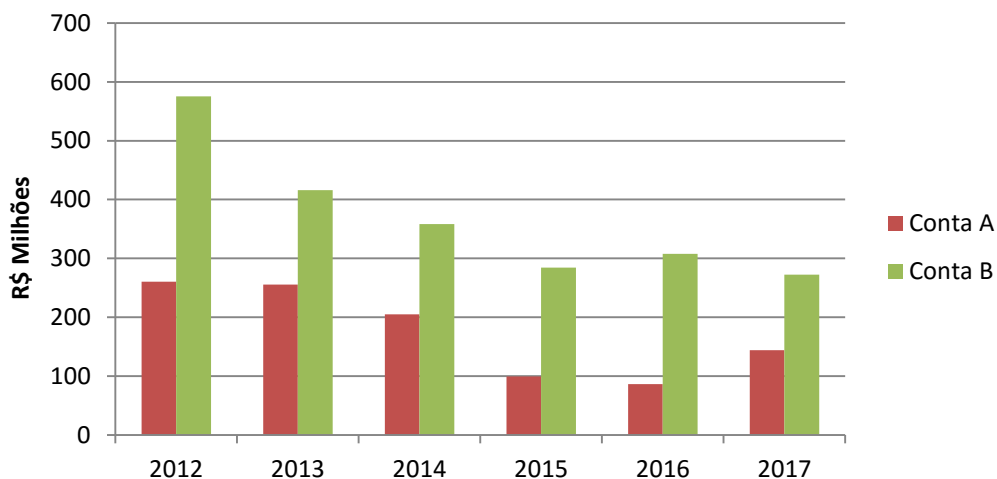
A tabela e o gráfico a seguir demonstram a evolução das contas nos últimos seis exercícios (2012-2017), com os valores devidamente atualizados, de forma a permitir sua comparação:

Evolução das contas "A" e "B" (2012 – 2017)

R\$ 1,00		
Exercícios	Conta A	Conta B
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
2016	86.333.250,04	307.903.513,68
2017	144.115.228,45	272.493.959,10

Fonte: Contas de Governo de 2012 a 2016 e SiafeRio.

Evolução das contas "A" e "B" (2012-2016)



Fonte: Contas de Governo de 2012 a 2015 e SiafeRio.

Verificou-se um aumento dos recursos em bancos e aplicações financeiras da conta A de R\$ 57.781.978,41 (cinquenta e sete milhões, setecentos e oitenta e um mil, novecentos e setenta e

oito reais e quarenta e um centavos) e uma redução na conta B de 35.409.554,58 (trinta e cinco milhões, quatrocentos e nove mil, quinhentos e cinquenta e quatro reais e cinquenta e oito centavos), conforme a tabela a seguir:

Comparativo 2016/2017

	2016	2017	R\$1 Var. 17/16
Conta A	86.333.250	144.115.228	57.781.978
Bancos C. M.	819.526	196.620	
Aplic. fin.	85.513.724	143.918.608	
Conta B	307.903.514	272.493.959	(35.409.555)
Bancos C. M.	955	1.916	
Aplic. fin.	307.902.558	272.492.043	

Fonte: Contas de Governo de 2016 e SiafeRio.

5.3.1.1.3 - ARRESTOS

Em âmbito do processo civil, entende-se como arresto a providência cautelar que permite apreensão judicial dos bens do devedor que tenha justo receio de perder a garantia patrimonial de seu crédito. De acordo com a Contadoria Geral do Estado⁶⁴, os arrestos financeiros decorridos de decisões judiciais proferidas contra o ERJ, no exercício de 2017, apresentaram-se no montante de R\$ 861.694.749,47 (oitocentos e sessenta e um milhões, seiscentos e noventa e quatro mil, setecentos e quarenta e nove reais e quarenta e sete centavos), conforme tabela a seguir:

Valores efetivamente arrestados em 2017 (por FR)

Fonte	Valor (R\$)	%
230/232/81 - DETRAN	361.134.450,58	41,91%
100 - CUTE	139.599.146,25	16,20%
- CONTA ÚNICA	137.483.353,23	15,95%
105 - SALÁRIO EDUCAÇÃO	83.132.682,85	9,65%
100 - CONTA MOVIMENTO	47.757.248,36	5,54%
190 - DEPÓSITOS JUDICIAIS	18.584.410,44	2,16%
OUTRAS FONTES	74.003.457,76	8,59%
TOTAL	861.694.749,47	100,00%

⁶⁴ Volume 03, fls. 100.

Fonte: Documento TCE-RJ nº 007.239-1/18.

Verifica-se que 91,41% dos arrestos ocorreram sobre o Detran/RJ, CUTE, salário-educação, outras contas de recursos ordinários e depósitos judiciais. No que tange ao Detran, o montante a ser restituído consta na rubrica intraorçamentária 1.1.1.1.2.20.03 – Valores a receber por arresto, que, de acordo com a Instrução, somavam aproximadamente R\$ 458.570.000 (quatrocentos e cinquenta e oito milhões, quinhentos e setenta mil reais).

Já quanto ao montante de R\$ 137.483.353,23 (cento e trinta e sete milhões, quatrocentos e oitenta e três mil, trezentos e cinquenta e três reais e vinte e três centavos) arrestados da Conta Única, não há como verificar as fontes de recursos, haja vista a ausência de informações pormenorizadas.

O controle por fonte de recursos é requisito fundamental para se garantir uma gestão responsável e transparente, em que se previnam riscos e corrijam desvios atuais e futuros. Sua importância é ressaltada no parágrafo único do art. 8º da LRF, quando dispõe que os recursos vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente no objeto de sua vinculação, mesmo que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Destarte, torna-se necessário o controle efetivo dos arrestos ocorridos nos exercícios de 2016 e 2017 de modo a manter fidedignidade nos demonstrativos contábeis e fiscais, notadamente no que tange ao controle das disponibilidades por fonte de recursos, haja vista a sua importância na análise do art. 42 da LRF que será realizada na análise das Contas de Governo do exercício de 2018.

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

5.3.1.2 - DÍVIDA FLUTUANTE

A dívida flutuante 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 tesouraria⁶⁵ (operações de crédito por antecipação de receita – ARO).

Em 31.12.17, a dívida flutuante alcançou o montante de R\$ 24.535.501.650 (vinte e quatro bilhões, quinhentos e trinta e cinco milhões, quinhentos e um mil, seiscentos e cinquenta reais), evidenciando um aumento na comparação com o saldo observado no final de 2016, de 44,82% em termos nominais, conforme composição e movimentação evidenciadas na tabela a seguir:

Dívida flutuante – 2016/2017

R\$1,00							
Componentes	Saldo em 31.12.16	Inscrição	Pagamento	Cancelamento	Saldo em 31.12.17	Particip.	Variação
Restos a Pagar	13.507.576.118	11.944.217.477	4.830.691.936	304.561.547	20.316.540.112	82,80%	50,41%
De exercícios anteriores	13.507.576.118	-	4.830.691.936	304.561.547	8.372.322.635	34,12%	-38,02%
Restos a Pagar	13.491.767.790	-	4.830.031.162	304.561.547	8.357.175.081	34,06%	-38,06%
Restos a Pagar - Dec 40.874 e 41.377/08	15.808.328	-	660.774	-	15.147.554	0,06%	-4,18%
Do exercício de 2017	-	11.944.217.476	-	-	11.944.217.477	48,68%	13,54%(1)
Sentenças Judiciais	28.983.156	-	-	-	28.983.156	0,12%	0,00%
Depósitos	3.377.715.100	18.539.955.316	15.138.783.573	2.616.702.908	4.162.183.935	16,96%	23,22%
Consignações	2.583.894.057	10.205.467.713	7.263.615.955	2.605.771.370	2.919.974.445	11,90%	13,01%
DDO	793.821.043	8.334.487.603	7.875.167.618	10.931.538	1.242.209.490	5,06%	56,48%
Credores, ent. e Ag.	27.651.636	2.034.516	1.891.705	-	27.794.446	0,11%	0,52%
Total da Dívida Flutuante	16.941.926.010	30.486.207.309	19.971.367.214	2.921.264.455	24.535.501.650	100,00%	44,82%

Fonte: SiafeRio e Volume 12, fls. 256. Nota (1): A variação de 13,54% refere-se à diferença entre o montante escrito no exercício de 2016, no valor de R\$10.519.658.443, quando comparado com o montante inscrito no exercício de 2017.

O aumento da dívida flutuante ocorreu em virtude, basicamente, de o total das inscrições efetuadas no exercício terem sido superiores aos pagamentos e cancelamentos de Restos a Pagar de exercícios anteriores, o que ocasionou um aumento de 50,41% neste componente.

⁶⁵Lei Federal nº 4.320/64, art. 92.

Como observado no exercício anterior, o saldo dos Restos a Pagar continuou respondendo pela parcela mais significativa (82,80%) da dívida fluante ao final do exercício de 2017.

5.3.1.2.1 - DEPÓSITOS

A conta “Depósitos” corresponde às obrigações extraorçamentárias exigíveis em até 12 meses, o que inclui os recebimentos a título de depósitos, consignações em folha, cauções e outros.

Do total dos depósitos ao final de 2017, aproximadamente 70,15% são consignações e 29,85% 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\$ 1.586,27 (um mil, quinhentos e oitenta e seis reais e vinte e sete centavos), na conta contábil “2.1.8.8.1.01.03 – Encargos Sociais – Outras Entidades”, relativos 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 Instituto de Previdência do ERJ - Iperj.

Verificou-se, ainda, que, conforme apontado nas Contas de Governo de 2015 e 2016, persiste o saldo de consignações de exercícios pretéritos (2007) registrados na conta “2.1.8.8.1.01.01 – RPPS – Retenções sobre Vencimentos e Vantagens” da Fundação Santa Cabrini, no montante atual de R\$ 34.468,75 (trinta e quatro mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e setenta e cinco centavos).

Ambos os fatos foram objetos de Determinações após análise das Contas de Governo de 2015. Contudo, devido à imaterialidade dos montantes, entende-se que novas determinações ao governo do ERJ para que adote providências junto à unidade gestora possam ser relevadas.

5.3.2 - DEMONSTRAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA - DFC

A demonstração ora em exame apresenta as entradas e saídas de caixa e as classifica em fluxos operacional, de investimento e de financiamento, o que permite a análise da capacidade de gerar caixa e equivalentes de caixa e da utilização de recursos próprios e de terceiros em suas atividades.

Demonstração do Fluxo de Caixa Consolidado

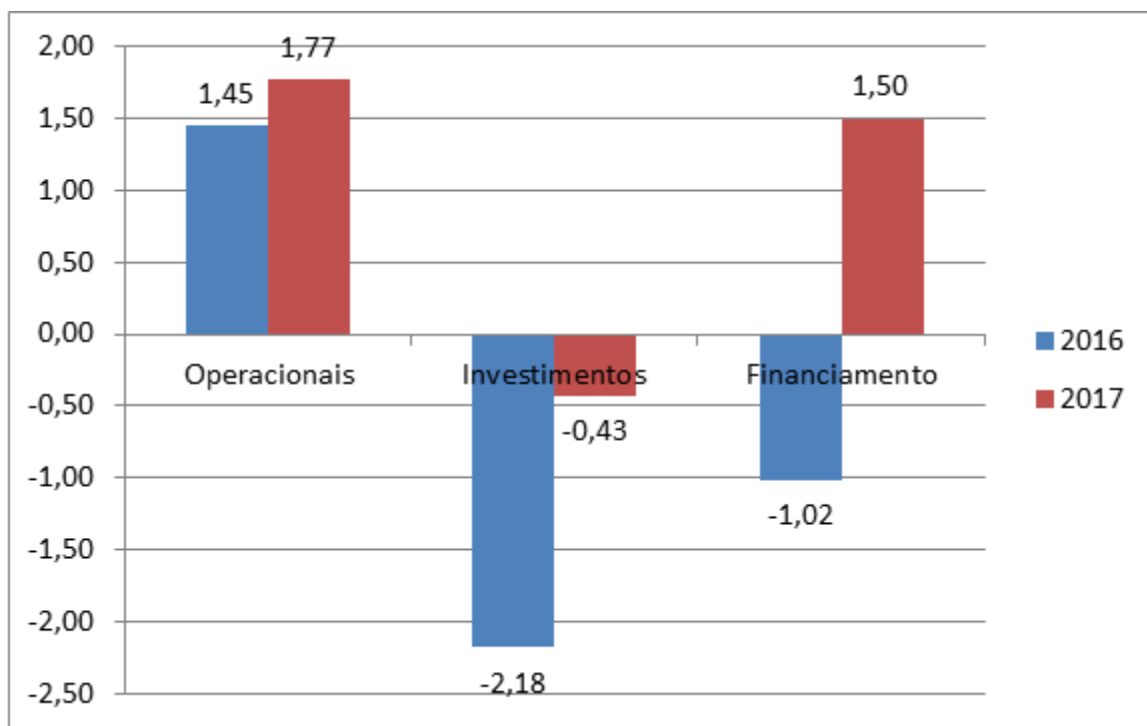
	R\$1,00	
Descrição	2017	2016
FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS (I)	1.769.322.418	1.446.085.314
Ingressos	160.742.348.765	154.539.525.321
Receitas derivadas e originárias	53.825.004.438	40.551.934.150
Transferências correntes recebidas	5.764.339.583	8.905.229.308
Outros ingressos operacionais	101.153.004.744	59.238.465.737
Desembolsos	158.973.026.347	107.359.419.177
Pessoal e demais despesas	50.089.419.241	41.162.048.611
Juros e encargos da dívida	898.100.226	2.875.806.882
Transferências concedidas	8.249.719.000	4.898.713.523
Outros desembolsos operacionais	99.735.787.880	58.312.974.864
FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO (II)	-426.495.457	-2.181.516.194
Ingressos	292.777.089	122.349.564
Alienação de Bens	79.597.736	27.890.795
Amortização de Empréstimos e Financiamentos	213.179.353	94.458.770
Concedidos		
Desembolsos	719.272.546	2.303.865.759
Aquisição de Ativo Não Circulante	464.506.104	1.895.019.549
Concessão de Empréstimos e Financiamentos	3.110.447	10.052.741
Outros Desembolsos de Investimentos	251.655.995	398.793.468
FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO (III)	1.497.089.080	-1.015.382.173
Ingressos	2.391.940.763	1.105.795.679
Operações de Crédito	2.312.611.454	1.047.452.459
Transferências de capital recebidas	79.329.309	58.343.220
Desembolsos	894.851.683	2.121.177.852
Amortização/Refinanciamento da Dívida	171.244.241	68.472.799
Outros Desembolsos de Financiamento	723.607.442	2.052.705.053
GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA (I+II+III)	2.839.915.458	-1.750.813.053
Caixa e Equivalentes de caixa inicial	6.044.612.125	7.795.425.179
Caixa e Equivalente de caixa final	8.884.528.166	6.044.612.125

Fonte: SiafeRio e Volume 12, fls. 164.

Nota: Ressalta-se que do saldo de 2017, referente a Transferências Correntes Recebidas e Concedidas, foram realizados expurgados intraorçamentários no montante de R\$54.466.940 mil, conforme prestação de contas do exercício de 2017.

A geração líquida de caixa e equivalente de caixa, no valor positivo de R\$ 2.839.915.458 (dois bilhões, oitocentos e trinta e nove milhões, novecentos e quinze mil, quatrocentos e cinquenta e oito reais), correspondente ao resultado financeiro do período, decorre dos fluxos de caixa líquidos das operações, investimentos e financiamentos.

Demonstração dos Fluxos de Caixa líquidos – 2016/2017
(valores em R\$ bilhões)



Fonte: SiafeRio e Volume 12, fls. 27.

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\$ 1.769.322.418 (um bilhão, setecentos e sessenta e nove milhões, trezentos e vinte e dois mil, quatrocentos e dezoito reais), ou seja, os ingressos financeiros foram superiores aos desembolsos.

Os desembolsos do fluxo operacional somaram R\$ 158.973.026.347 (cento e cinquenta e oito bilhões, novecentos e setenta e três milhões, vinte e seis mil, trezentos e quarenta e sete reais). Desses custos, o montante de R\$ 50.089.419.241 (cinquenta bilhões, oitenta e nove milhões, quatrocentos e dezenove mil, duzentos e quarenta e um reais) refere-se a desembolsos com pessoal e outras despesas correntes.

As atividades de investimento apresentaram fluxo de caixa líquido negativo, o que revela 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\$ 464.506.104 (quatrocentos e sessenta e quatro milhões, quinhentos e seis mil, cento e quatro reais).

As atividades de financiamento demonstram fluxo de caixa positivo, com destaque para o fato de que os ingressos superaram os desembolsos e que o montante daqueles, quando comparado ao exercício anterior, representa um aumento de R\$ 1.286.145.084 (um bilhão, duzentos e oitenta e seis milhões, cento e quarenta e cinco mil, e oitenta e quatro reais).

De modo geral, observa-se que houve desembolso de caixa nas atividades de investimentos superior aos ingressos, bem como geração de caixa nas demais atividades superiores, notadamente quanto à atividade de financiamento. Assim, houve uma variação positiva das disponibilidades, no montante de R\$ 2.839.915.458 (dois bilhões, oitocentos e trinta e nove milhões, novecentos e quinze mil, quatrocentos e cinquenta e oito reais).

Já o quociente de capacidade de amortização da dívida, demonstrado a seguir, resultante da relação entre o caixa líquido gerado nas operações e o total do Passivo, indica que houve pouca 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.

Quociente da capacidade de amortização da dívida

			R\$ mil		
Descrição	2017		2016		AH%
Caixa líquido gerado nas operações	1.769.322	=0,56%	1.446.085	=0,56%	0%
Total do passivo	318.294.533		256.472.892		

Fonte: SiafeRio e Volume 12, fls. 129.

Destaque-se que no tópico 5.2.2.1 foi efetuada a análise detalhada das receitas orçamentárias arrecadadas, e no tópico 5.2.2.2 foram detalhadas as despesas orçamentárias do período.

5.4 - GESTÃO PATRIMONIAL

A avaliação da gestão patrimonial é efetuada a partir da análise do Balanço Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais. O exame do Balanço Patrimonial Consolidado do ERJ evidencia um patrimônio líquido negativo de R\$ 80.602.356.000 (oitenta bilhões, seiscentos e dois milhões, trezentos e cinquenta e seis mil reais) e a apuração de um *deficit* financeiro de R\$ 15.613.649.000 (quinze bilhões, seiscentos e treze milhões, seiscentos e quarenta e nove mil reais). O resultado patrimonial do exercício do ERJ, evidenciado na Demonstração das Variações Patrimoniais, resultou em um *deficit* de cerca de R\$ 2.505.182.000 (dois bilhões, quinhentos e cinco milhões, cento e oitenta e dois mil reais).

5.4.1 - BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO

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)⁶⁶.

O Balanço Patrimonial Consolidado apresentado na prestação de contas do exercício está assim demonstrado:

⁶⁶ Conforme Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, parte V (7ª edição).

Balanco Patrimonial Consolidado 2017

R\$1,00		
ATIVO	EXERCÍCIO ATUAL	EXERCÍCIO ANTERIOR
ATIVO CIRCULANTE	30.053.497.781	21.760.882.866
Caixa e Equivalentes de Caixa	8.884.528.166	6.044.612.125
Créditos a Curto Prazo	2.941.821.540	4.917.389.466
Demais Créditos e Valores a Curto Prazo	16.768.191.814	9.691.112.268
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo	733.247.689	436.149.674
Estoques	724.995.008	670.730.925
V.P.D. Pagas Antecipadamente	713.563	888.408
ATIVO NÃO CIRCULANTE	203.062.496.534	184.491.834.495
Ativo Realizável a Longo Prazo	162.522.128.174	144.509.735.780
Créditos a Longo Prazo	34.333.725.496	30.184.191.213
Demais Créditos e Valores a Longo Prazo	128.131.531.224	114.268.673.113
Investimentos e Aplicações Temporárias a Longo Prazo	472.521	472.521
Estoques	56.398.933	56.398.933
V.P.D. Pagas Antecipadamente	0	0
Investimentos	10.523.050.729	10.476.327.652
Imobilizado	29.900.003.589	29.394.040.379
Intangível	117.314.042	111.730.685
Diferido	0	0
Total do Ativo	233.115.994.316	206.252.717.361
PASSIVO	EXERCÍCIO ATUAL	EXERCÍCIO ANTERIOR
PASSIVO CIRCULANTE	38.480.722.018	29.644.003.684
Obrigações Trab., Prev. e Assist. a Pagar a CP	8.429.385.720	8.458.549.528
Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	4.031.935.366	2.444.042.588
Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	11.409.420.019	7.520.832.084
Obrigações Fiscais a Curto Prazo	749.931.790	727.607.187
Obrigações de Repartição a Outros Entes	34.034.165	11.341.472
Provisões a Curto Prazo	236.110.164	226.672.345
Demais Obrigações a Curto Prazo	13.589.904.795	10.254.958.479
PASSIVO NAO CIRCULANTE	275.237.631.060	226.828.888.723
Obrigações Trab., Prev. e Assist. a Pagar a LP	3.142.100.975	2.567.370.966
Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	128.582.877.563	132.130.545.308
Fornecedores a Longo Prazo	401.083.268	301.732.752
Obrigações Fiscais a Longo Prazo	1.937.698.201	841.365.412
Provisões a Longo Prazo	121.437.854.774	70.957.523.016
Demais Obrigações a Longo Prazo	9.572.445.956	9.867.102.045
Resultado Diferido	10.163.570.323	10.163.249.224
PATRIMÔNIO LÍQUIDO	-80.602.358.763	-50.220.175.047
Patrimônio Social e Capital Social	-33.257.703.267	-34.322.501.472
Reservas de Capital	487.856.405	3.140.320
Ajustes de Avaliação Patrimonial	3.417.849.337	3.881.802.814
Reservas de Lucros	10.338.509	9.900.023

Demais Reservas	46.538.153	46.754.461
Resultados Acumulados	-51.378.578.473	-19.918.047.753
Resultado do Exercício	-2.505.182.166	59.733.299.437
Resultados de Exercícios Anteriores	-20.384.292.108	-45.161.930.070
Ajustes de Exercícios Anteriores	-28.489.104.200	-34.489.417.120
Participação de Não Controladores	71.340.573	78.776.560
Total do Passivo e do Patrimônio Líquido	233.115.994.316	206.252.717.361

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.576-6/17, SiafeRio, Volume 12 às fls. 183, 202 e 203.

Nota: Valores históricos.

Observa-se que a classe do Ativo, no montante de R\$ 233.115.994.316 (duzentos e trinta e três bilhões, cento e quinze milhões, novecentos e noventa e quatro mil, trezentos e dezesseis reais), é composta por 12,89% de Ativo Circulante (R\$ 30.053.497.781) e 87,11% de Ativo Não Circulante (R\$ 203.062.496.534), grupo este que, portanto, possui maior representatividade na classe que compreende os bens e direitos.

Registra-se um aumento nessa classe, em termos nominais, de 13,02% (R\$ 26.863.276.995) em relação ao exercício anterior, sendo o Circulante o grupo a apresentar a maior variação percentual da classe do Ativo (38,11%).

Em relação ao Ativo Circulante, observa-se, da tabela anterior, que, em relação ao exercício de 2016, a conta “Demais Créditos e Valores a Curto Prazo” foi aquela que apresentou a maior variação positiva em termos nominais (R\$7.077.079.546), o que contribuiu sobremaneira para que o grupo apresentasse o incremento de R\$ 8.292.614.915 (oito bilhões, duzentos e noventa e dois milhões, seiscentos e quatorze mil, novecentos e quinze reais) se comparado ao exercício de 2016.

Quanto ao Ativo Não Circulante, extrai-se da tabela que, em relação ao exercício anterior, o grupo apresentou um aumento de 10,07% (R\$ 18.570.662.039), observado principalmente na conta “Demais Créditos e Valores a Longo Prazo” (R\$13.862,858.111).

A classe do Passivo, por sua vez, é composta por 12,27% de Passivo Circulante (R\$38.480.722.018) e 87,73% de Passivo Não Circulante (R\$ 275.237.631.060), cabendo a este grupo a maior representatividade dentro da classe das obrigações.

Em relação à variação temporal da classe do Passivo, observa-se um aumento desta, em termos nominais, em 22,32% (R\$ 57.245.460.671) em relação ao exercício de 2016, sendo o Passivo Não Circulante o grupo com maior contribuição nominal para a alteração da situação das obrigações do ente.

No tocante ao Passivo Circulante, observa-se, da tabela anterior, que, em relação ao exercício anterior, a conta “Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo” foi aquela que apresentou a maior variação positiva em termos nominais (R\$3.888.587.935), se comparado ao exercício de 2016.

Quanto ao Passivo Não Circulante, extrai-se da tabela que, em relação ao exercício anterior, o grupo apresentou um aumento de 21,34% (R\$ 48.408.742.337), observado principalmente na conta “Provisões a Longo Prazo” (R\$ 50.480.331.758).

Verifica-se também que o saldo das contas patrimoniais do exercício 2016 apresentou um patrimônio líquido negativo de R\$ 50.220.175.047 (cinquenta bilhões, duzentos e vinte milhões, cento e setenta e cinco mil reais). Em 2017, constatou-se um patrimônio líquido negativo de R\$ 80.602.358.763 (oitenta bilhões, seiscentos e dois milhões, trezentos e cinquenta e nove mil reais). Com isso, é perceptível um aumento desse grupo em R\$ 30.382.183.716 (trinta bilhões, trezentos e oitenta e dois milhões, cento e oitenta e três mil, setecentos e dezesseis reais), causado principalmente pela variação negativa no resultado do exercício no montante de R\$ 62.238.481.603 (sessenta e dois bilhões, duzentos e trinta e oito milhões, quatrocentos e oitenta e um mil, seiscentos e três reais) em relação ao resultado do exercício de 2016.

Por fim, serão apresentadas, nos tópicos a seguir, inconsistências verificadas durante a análise do balanço patrimonial consolidado.

5.4.1.1 - OPERAÇÕES INTRAORÇAMENTÁRIAS

Conforme análise realizada e informação prestada por meio do relatório das Demonstrações Contábeis da Contadoria Geral do Estado (Volume 12 às fls. 202 e 203), identificou-se que foram realizados expurgos intraorçamentários dos saldos das contas do ativo

e do passivo compostas por órgãos/entidades intragovernamentais com a finalidade de evitar duplicidade das operações nessas contas. Todavia, em consulta ao SiafeRio, constatou-se que não foram alcançadas outras contas com características intraorçamentárias.

Assim, considerando que os expurgos abrangeram parte dos saldos contábeis, tal fato evidencia a possibilidade de se estar superestimando o ativo e o passivo do estado, comprometendo a fidedignidade do balanço e impedindo uma análise mais fiel de sua composição.

Este fato será objeto da Improriedade e Determinação neste Relatório.

5.4.1.2 - DOS DIREITOS A RECEBER DAS CONCESSÕES

Os direitos a receber de concessões, classificadas na conta 1.2.1.2.1.03.01, no subgrupo Ativo Realizável a Longo Prazo, tiveram os seguintes saldos:

Demonstrativo dos direitos sobre concessões

R\$1,00	
Concessionárias	Saldo em 2017
Concession. Rota 116 S/A	185.791.932
Metrô - Oportrans ³	349.175.855
Metrô - Trecho Arco Verde/S. Campos	17.635.614
CEG Rio S/A ¹	11.193.940
Cia. Distrib. de Gas do RJ - CEG ²	7.123.926
Total	570.921.268

Fontes: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.576-6/17, Volume 12 às fls. 227 e SiafeRio.

Nota1 - Atende aos municípios de Saquarema, Angra dos Reis, Teresópolis, Nova Friburgo e Cachoeira de Macacu.

Nota2 - Atende aos municípios de Mangaratiba e Maricá.

Nota3 - Contrato original de serviço de transporte metroviário concedido a Oportrans.

Do valor de R\$ 570.921.268 (quinhentos e setenta milhões, novecentos e vinte e um mil, duzentos e sessenta e oito reais), referentes às concessões/alienações a receber, observado ao final do exercício de 2017, destacam-se os direitos sobre concessões da CEG RIO S/A e Companhia Distribuidora de Gás do Rio de Janeiro – CEG nos montantes de R\$ 11.193.940

(onze milhões, cento e noventa e três mil, novecentos e quarenta reais) e R\$ 7.123.926 (sete milhões, cento e vinte e três mil, novecentos e vinte e seis reais), respectivamente.

Contudo, a exemplo do ocorrido em exercícios pretéritos, ainda não foram realizados os registros contábeis destinados a atualizar os direitos a receber das concessões do Metrô-Opportans, decorrentes da assinatura do 6º termo aditivo com o Metrô Rio. Registre-se que tal fato foi objeto de determinação nas Contas de Governo dos exercícios de 2014, 2015 e 2016.

Pelo exposto, 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, o que compromete o saldo patrimonial do ERJ e revela, ainda, a falta de controle, por parte do estado, em relação à execução contratual desta concessão.

Este fato será objeto da Improriedade e Determinação neste Relatório.

5.4.2 - CONTROLE DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO

5.4.2.1 - AVALIAÇÃO E/OU REAVALIAÇÃO DOS BENS IMÓVEIS

O Decreto Estadual nº 46.139, de 30 de outubro de 2017, que dispõe sobre as regras para encerramento do exercício financeiro de 2017, trata, em seu artigo 11, dos documentos que devem ser encaminhados à Contadoria Geral do ERJ para fins de Prestação de Contas do Governador, com destaque para o inciso III, a seguir reproduzido:

III - pela Subsecretaria de Logística e Patrimônio da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento - SEFAZ, até 26 de fevereiro de 2018:

(...)

e) 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 Subsecretaria de Logística e Patrimônio da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento encaminhou a relação de imóveis próprios estaduais (Volume 22), extraída do Sistema de Patrimônio Imobiliário - Sispat, que contempla informações relativas ao número identificador do imóvel, endereçamento, usuário/ocupante e valor patrimonial⁶⁷.

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”, com a consequente realização dos ajustes necessários a fim de que os saldos retratem, com fidedignidade, a real situação patrimonial do ERJ. Faz-se necessário também constar 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 das Ações Realizadas PPA 2016-2019 encaminhado permite concluir que foram emitidos 164 laudos de avaliação/reavaliação em 2017 pela equipe de engenheiros e arquitetos vinculados a Subsecretaria de Estado de Logística e Patrimônio, bem como 53 bens imóveis foram avaliados pelo Rioprevidência.

Destaca-se, com base no relatório encaminhado (Volume 22, fls. 6 a 66), a persistência de diversos registros de unidades imobiliárias sem avaliação, tal como observado nas Contas de Governo de exercícios anteriores.

Tal fato compromete a fidedignidade do saldo patrimonial apresentado no Balanço Patrimonial, uma vez que há indícios de que o mesmo se encontra subavaliado e não foi integralmente adaptado ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e ao art. 50, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, de acordo com a Portaria STN nº 548/15⁶⁸ os entes possuem prazo para a implementação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais relativos à reavaliação e redução ao

⁶⁷ Relação individualizada dos imóveis do estado do Rio de Janeiro - Exercício 2017 – Volume 22.

⁶⁸ 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.

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 2020⁶⁹.

O cronograma apresentado pelo ERJ assinalou prazo até o final do exercício de 2018 para efetuar a implementação de tais procedimentos, o que está de acordo com a Portaria nº 548/15, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Neste sentido, o jurisdicionado encaminhou, em atendimento à Determinação 20 referente às Contas de Governo de 2016, relatório contendo informações que permitam o acompanhamento da implementação da reavaliação nos imóveis do ERJ, de acordo com o cronograma vigente e a Portaria nº 548/15, da Secretaria do Tesouro Nacional. Contudo, restou pendente o encaminhamento de demonstrativo analítico dos bens imóveis do Estado, *por unidade gestora*, devidamente ajustado.

Este fato será objeto da Improriedade e Determinação neste Relatório.

5.4.2.2 - PROVISÕES A CURTO E LONGO PRAZO

Provisões a Curto e Longo Prazo

Descrição	R\$1,00	
	2017	2016
Provisões para riscos trabalhistas	722.718.867	672.592.830
Provisões matemáticas previd.	120.302.365.803	69.887.658.636
Provisões para riscos fiscais	32.338.206	35.930.010
Provisões para riscos cíveis	326.408.665	282.996.324
Outras provisões	290.133.397	305.017.562
Provisões	121.673.964.938	71.184.195.362

⁶⁹Fonte: Cronograma dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais - ERJ, fls. 181 do Volume 12.

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.576-6/17, Volume 12 às fls. 250, 251 e 265 e SiafeRio.
Nota: Valores históricos.

A conta mais representativa do subgrupo em análise corresponde às “Provisões Matemáticas Previdenciárias”, responsáveis por 98,87% das provisões no exercício de 2017.

Cumprir registrar que não foi realizada pela Caixa Econômica Federal - CEF - a atualização das provisões matemáticas previdenciárias referentes ao exercício de 2017, sendo proposta a realização dessa reavaliação para o início do exercício de 2018, conforme informação constante às fls. 265, Volume 12.

Assim, entende-se que a falta de atualização das provisões provoca uma subavaliação ou superavaliação do Patrimônio do Estado. Tal fato está sendo tratado no tópico próprio.

5.4.2.3 - RESULTADO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO

O resultado do *superavit/deficit* financeiro corresponde à diferença entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro. A tabela a seguir, integrante do Balanço Patrimonial, apresenta os ativos e passivos financeiros e permanentes.

Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes

	R\$1,00	
	Exercício 2017	Exercício 2016
Ativo (I)	233.115.994.316	206.252.717.265
Ativo Financeiro	8.921.853.192	5.650.721.012
Ativo Permanente	224.194.141.124	200.601.996.253
Passivo (II)	314.048.882.650	256.822.973.684
Passivo Financeiro	24.535.501.650	16.941.971.684
Passivo Permanente	289.513.381.000	239.881.002.000
Saldo Patrimonial (III) = (I - II)	-80.932.888.334	-50.570.256.419

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior - processo TCE-RJ nº 101.576-6/17, Volume 12 às fls. 183 e SiafeRio.
Nota: Valores históricos

Verifica-se que o Ativo Financeiro monta em R\$ 8.921.853.192 (oito bilhões, novecentos e vinte e um milhões, oitocentos e cinquenta e três mil, cento e noventa e dois reais), enquanto o Passivo Financeiro foi equivalente a R\$ 24.535.501.650 (vinte e quatro bilhões, quinhentos e trinta e cinco milhões, quinhentos e um mil, seiscentos e cinquenta reais). Com fulcro em tais

dados, conclui-se que o ERJ apresentou *deficit* financeiro de R\$ 15.613.648.458 (quinze bilhões, seiscentos e treze milhões, seiscentos e quarenta e nove mil reais), e não alcançou o equilíbrio financeiro no presente exercício, em contrariedade ao que dispõe o §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com isso, faz-se necessário emitir um alerta ao Sr. Governador do ERJ cientificando-o do *deficit* financeiro apurado e de que, persistindo a situação de desequilíbrio financeiro até o final de seu mandato, tal fato poderá afetar o cumprimento do equilíbrio financeiro associado à análise do atendimento ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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 do exercício de 2018, de forma a não prejudicar as gestões posteriores.

Tal fato será objeto Improriedade e Determinação neste Relatório.

O quadro do *Superavit/Deficit* Financeiro apresenta o resultado por destinação de recurso, conforme se segue:

Quadro do *Superavit/Deficit* Financeiro

	R\$1,00	
FONTES DE RECURSOS	Exercício 2017	Exercício 2016
Ordinária	-17.805.174.996	-10.559.681.880
100 - Ordinários Provenientes de Impostos	-14.639.906.176	-4.713.630.445
101 - Ordinários Não Provenientes de Impostos	-7.052.268.569	-8.255.844.324
102 - Recursos Provenientes do Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal - FEEF.	7.590.013	510.281
107 - Transferências Constitucionais Provenientes de Impostos	-28.470.750	-189.284.704
120 - Ressarcimento de Pessoal	140.335.024	89.908.449
132 - Taxa pelo Exercício do Poder de Polícia e por Serviços Públicos	26.132.838	1.164.876
192 - Transferência proveniente de Auxílio Financeiro	171.935.928	138.425.524
224 - Transferências Legais Recebidas da União	122.729.280	13.583.661
230 - Recursos Próprios	2.277.929.288	1.752.682.757
232 - Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia e por Serviços Públicos	1.168.818.129	602.802.045
Vinculada	2.164.418.293	-93.236.316
081 - DDO - Depósitos de Diversas Origens	-496.371.907	-512.030.673
085 - Fonte Genérica	6.607.813	5.179.456
104 - Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo	-57.393.368	-121.848.896
105 - Salário Educação	89.583.678	23.525.091
111 - Operações de Crédito	996.642.901	1.378.457.061
122 - Adicional do ICMS – FECP (1)	1.722.678.317	578.579.080

126 - Contrib de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	1.097	-5.093.710
133 - Alienações de Bens	-1.962.245.293	-1.962.247.818
188 - Repasses constitucionais aos municípios.	-13.406.862	-5.922.289
189 - Ingressos a Classificar	-108	3
190 - Depósitos Judiciais Tributários	49.020.669	48.298.108
191 - Depósitos Judiciais não Tributários	1.499.969.128	375.398.252
195 - Operações Oficiais de Fomento	2.290.545	-675.084
212 - Transferências Voluntárias	277.755.389	341.883.303
214 - Transferências do PAC	248.304.919	252.076.070
215 - Transferências do Fundeb	47.670	-19.030
218 - Transferências Intraorçamentárias	66.611.413	85.719.160
223 - Contratos Intraorçamentários Gestão de Saúde	-216.688.694	-158.270.647
225 - Sistema Único de Saúde - SUS	21.756.421	8.543.438
231 - Recursos Próprios do Rioprevidência	-184.803.455	-533.159.423
233 - Alienação de Bens	30.373.566	30.250.046
297 - Conservação Ambiental	83.684.456	78.122.185
Total das Fontes de Recursos	-15.640.756.702	-10.652.918.196

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.576-6/17, Volume 12 às fls. 185 e SiafeRio.

Nota: Valores históricos

No tocante ao Quadro do *Superavit/Deficit* Financeiro, verifica-se inconsistência quanto ao registro dos valores, uma vez que aponta um *deficit* financeiro na ordem R\$ 15.640.756.702 (quinze bilhões, seiscientos e quarenta milhões, setecentos e cinquenta e seis mil, setecentos e dois reais), divergente do *deficit* apurado no Balanço Patrimonial no valor de R\$ 15.613.648.458 (quinze bilhões, seiscientos e treze milhões, seiscientos e quarenta e nove mil reais).

Tal fato será objeto Improriedade e Determinação no presente Relatório.

Adiante, apresenta-se a evolução do resultado do *superavit/deficit* financeiro do ERJ desde o exercício de 2014:

Evolução dos Resultados de superavit/deficit financeiro

R\$1,00

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS			
Gestão anterior	Gestão atual		
2014	2015	2016	2017
3.881.149.423	-313.651.071	-11.291.250.672	-15.613.648.458

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior - processo TCE-RJ 101.576-6/17 (para os exercícios de 2014 a 2016), Volume 12 às fls. 183 e SiafeRio.

Nota: Valores históricos.

5.4.2.4 - QUADRO DAS CONTAS DE COMPENSAÇÃO

O quadro abaixo consignado apresenta os atos que possam vir a afetar positivamente ou negativamente o patrimônio, compreendendo os atos potenciais ativos e passivos:

Quadro das Contas de Compensação

	Exercício 2017	Exercício 2016
Atos Potenciais Ativos	20.446.607.519	19.495.401.057
Garantias e Contragarantias Recebidas	76.695	624.175
Direitos Conveniados e outros instrumentos congêneres	20.210.056.363	19.259.075.950
Direitos Contratuais	236.474.461	235.700.932
Atos Potenciais Passivos	92.393.886.149	88.672.858.028
Garantias e Contragarantias concedidas	14.005.220	2.824.074
Obrigações conveniadas e outros instrumentos congêneres	13.813.392.331	13.128.408.109
Obrigações contratuais	78.566.488.598	75.541.625.845

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.576-6/17, Volume 12 às fls. 184 e SiafeRio.

Nota: Valores históricos

5.4.3 - DEMONSTRAÇÃO DA VARIAÇÃO PATRIMONIAL CONSOLIDADA

A Demonstração das Variações Patrimoniais - DVP evidencia as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indica o resultado patrimonial do exercício, conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (parte V, 7ª edição). O resultado patrimonial do período é apurado na DVP pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas, conforme se demonstra na tabela abaixo.

Demonstração das Variações Patrimoniais – Consolidada

ESPECIFICAÇÃO	Exercício 2017	Exercício 2016
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS	115.708.494.185	226.880.098.851
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	59.599.271.059	63.321.309.696
Contribuições	4.399.480.025	5.229.508.540
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	2.348.207.685	1.549.997.264
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	10.146.351.215	45.818.116.355
Transferências e Delegações Recebidas	12.606.788.209	14.970.353.232
Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos	20.357.347.862	90.886.065.902

Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	6.251.048.131	5.104.747.861
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS	118.213.676.351	167.146.717.259
Pessoal e Encargos	21.513.946.402	23.754.901.666
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	18.417.976.932	17.348.541.055
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	7.228.985.943	8.681.456.346
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	34.568.835.267	78.782.425.023
Transferências e Delegações Concedidas	18.661.751.321	20.193.821.758
Desvalorização e Perdas de Ativos e Incorporação de Passivos	7.573.178.172	15.102.005.985
Tributárias	1.316.094.464	652.161.094
Custo das Mercadorias e Produtos Vendidos, e dos Serviços Prestados	1.675.517	2.533.397
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	8.931.232.333	2.628.870.936
RESULTADO PATRIMONIAL DO PERÍODO (III) = (I - II)	-2.505.182.166	59.733.381.592

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.576-6/17, Volume 12 às fls. 186, 187 e 204; SiafeRio.
Nota: Valores históricos.

Observa-se que o resultado patrimonial do exercício de 2017 foi deficitário em cerca de R\$2.505.182.166 (dois bilhões, quinhentos e cinco milhões, cento e oitenta e dois mil, cento e sessenta e seis reais).

5.4.4 - ASPECTOS DA GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 7ª 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 sendo 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.

O presente tópico visa analisar a movimentação do estoque da Dívida Ativa estadual no exercício, notadamente seus acréscimos (inscrições, ajustes, acréscimos moratórios e ajustes) e deduções (arrecadação, remissões e cancelamentos), sob a ótica da gestão.

5.4.4.1 - ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA

Em análise aos demonstrativos contábeis do SiafeRio, o estoque da dívida ativa no final de 2017 apresentou o montante de R\$ 89.062.286.169,00 (oitenta e nove bilhões, sessenta e dois milhões, duzentos e oitenta e seis mil, cento e sessenta e nove reais), em conformidade com o demonstrativo da Contadoria Geral do Estado-CGE. Nota-se, na tabela a seguir, a predominância da dívida ativa tributária com 97,66% do total (R\$ 86.978.356.646 - oitenta e seis bilhões, novecentos e setenta e oito milhões, trezentos e cinquenta e seis mil, seiscentos e quarenta e seis reais).

Estoque da Dívida Ativa estadual – Contábil

Descrição	2017	2016
Dívida Ativa	89.062.286.169	77.072.809.523
Dívida ativa tributária	86.978.356.646	75.088.073.760
Créditos inscritos a CP	329.196.310	194.359.656
Créditos inscritos a LP	87.472.223.419	75.716.777.187
Comp. Prec. Judic. c/ Div. Ativa Trib a LP	-823.063.082	-823.063.082
Dív. ativa não tributária	2.083.929.523	1.984.735.763
Créditos inscritos a CP	8.904.204	547.596
Créditos inscritos a LP	2.093.349.117	2.002.511.964
Comp. Prec. Judic. c/Div. Ativa não Trib. A LP	-18.323.798	-18.323.798

Fonte: Volume 12 às fls. 224 e Siafe Rio.

Nota 1: Nesse demonstrativo não são considerados os que estão em processo de inscrição e também não são deduzidos os ajustes para perdas.
Nota 2: Valores históricos.

A Procuradoria Geral do Estado-PGE, apresenta um controle com nível mais detalhado, apesar de possuir divergência com os demonstrativos contábeis. De acordo com a tabela a seguir, apresentada pela PGE, a movimentação dos créditos tributários e não tributários no período aponta um saldo final para o exercício de 2017 de R\$ 89.065.904.704 (oitenta e nove bilhões, sessenta e cinco milhões, novecentos e quatro mil, setecentos e quatro reais):

Estoque da Dívida Ativa estadual – Segundo a PGE

R\$1,00			
Movimentação	Dívida ativa tributária	Dívida ativa não tributária	Total
Saldo em 31.12.16	75.266.172.064	1.965.898.207	77.232.070.271
Acréscimos	15.184.533.309	144.328.898	15.328.862.207
Inscrições	11.116.006.881	85.904.902	11.201.911.783
Ajustes	87.916.244	-12.011.301	75.904.943
Acréscimos moratórios	3.980.610.184	70.435.296	4.051.045.480
Deduções	3.464.249.930	30.777.843	3.495.027.774
Ingressos	331.792.743	22.687.518	354.480.261
Receita arrecadada	291.087.182	22.336.204	313.423.386
Outras receitas	111.259	0	111.259
Créditos especiais	40.594.302	351.314	40.945.617
Remissões	44.639.654	319.492	44.959.146
Cancelamentos	3.087.817.533	7.770.833	3.095.588.366
Saldo em 31.12.17	86.986.455.443	2.079.449.262	89.065.904.704

Fonte: Documento TCE-RJ nº 5.946-2/18 às fls. 10.

A tabela a seguir compara o saldo final do estoque da Dívida Ativa Tributária e Não Tributária em 31.12.17 apresentado pela Procuradoria Geral do ERJ com o registrado pela Contadoria Geral do ERJ⁷⁰:

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	86.986.455.443	86.978.356.646	8.098.797
Não tributária	2.079.449.262	2.083.929.523	-4.480.262
Total da Dívida	89.065.904.704	89.062.286.169	3.618.535

Fonte: Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa Procuradoria Geral do ERJ – PGE - (Volume 16, página 1) e Documento TCE-RJ nº 5.946-2/18 às fls. 10.

⁷⁰ Volume 16.

Da análise da tabela anterior, verifica-se, com relação ao saldo final do estoque da Dívida Ativa de 2017, uma diferença de R\$ 3.618.535,00 (três milhões, seiscentos e dezoito mil, quinhentos e trinta e cinco reais) entre o saldo registrado na contabilidade e o estoque mantido pela Procuradoria Geral do ERJ.

A diferença observada decorre, principalmente, da não atualização pelo Rioprevidência do estoque da Dívida Ativa Tributária e Não Tributária de 2017, respectivamente nos valores de R\$ 8.103.554,46 (oito milhões, cento e três mil, quinhentos e cinquenta e quatro reais e quarenta e seis centavos) e R\$ 16.427.105,38 (dezesseis milhões, quatrocentos e vinte e sete mil, cento e cinco reais e trinta e oito centavos), conforme nota explicativa da Contadoria Geral do ERJ⁷¹. Verifica-se que, por esse motivo, a Contadoria apenas procedeu aos referidos ajustes no exercício de 2018.

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.

Com o objetivo de propiciar a correta mensuração dos estoques da Dívida Ativa e do ajuste para perdas da dívida ativa, faz-se necessária a atualização de seus saldos.

Cumprе salientar que a correta evidenciação dos saldos contábeis está sendo motivo de Impropriedade e Determinação no tópico 5.4.1.2.

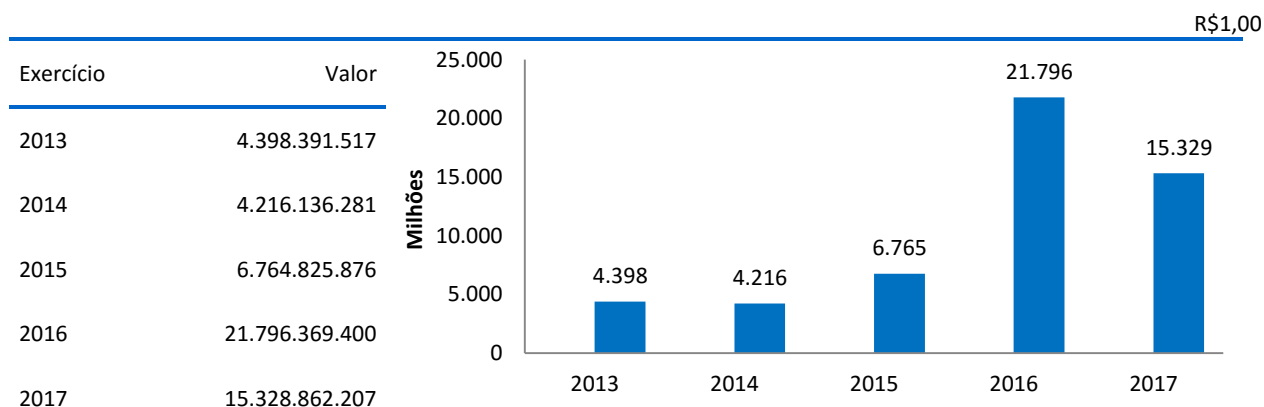
5.4.4.2 - ACRÉSCIMOS AO ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA SEGUNDO A PGE

Em consulta aos demonstrativos contábeis enviados nas Contas de Governo, verifica-se que não é realizado controle de ingressos da dívida ativa por exercício orçamentário, sendo assim a análise será procedida conforme os dados disponibilizados pela PGE.

Segundo os demonstrativos da PGE, os acréscimos ao estoque da Dívida Ativa, que incluem as inscrições, ajustes e acréscimos moratórios, apresentaram queda em relação ao ano anterior. O gráfico a seguir ilustra a variação dos acréscimos nos últimos cinco anos:

⁷¹Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas (Volume 12 às fls. 224).

Acréscimos ao estoque de Dívida Ativa



Fonte: processo TCE-RJ 101.576-6/17 (para os exercícios de 2013 a 2016); Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa Volume 16 às fls. 2 (para o exercício de 2017).

Nota: Valores históricos.

Observa-se que, em 2017, houve diminuição de acréscimos ao estoque em relação ao exercício de 2016 (30,34% em termos reais), variação essa decorrente, em grande medida, da redução no valor das inscrições em Dívida Ativa (37,11% em termos reais), conforme tabela a seguir:

Acréscimos ao estoque da Dívida Ativa estadual

R\$1,00

Descrição	2016(1)	2017(1)	Var. real 17/16	Dif. real 17-16(2)
Inscrições	17.642.530.271	11.201.911.783	-37,11%	- 6.668.113.753
Ajustes	4.104.629	75.904.943	1731,61%	72.386.008
Acréscimos moratórios	4.149.734.501	4.051.045.480	-3,31%	- 139.859.684
Total de Acréscimos	21.796.369.400	15.328.862.207	-30,34%	- 6.735.587.428

Fonte: Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa Volume 16, página 2.

Nota 1: Os valores apresentados nas colunas de 2016 e 2017 são os históricos

Nota 2: Variação real calculada a partir de valores históricos atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV, a preços de dez/17. IGP-DI 2016 (1,0184266569), IGP-DI 2017 (1,0087125831).

De acordo com informações prestadas pelo Procurador-Chefe da Procuradoria da Dívida Ativa⁷², o maior acréscimo ao estoque em 2017 concentrou-se na natureza de dívida de ICMS (R\$ 11.664.718.674,50 - onze bilhões, seiscentos e sessenta e quatro milhões, setecentos e

⁷²Informação enviada pela Procuradoria Geral do ERJ – Documento TCE-RJ 5.946-2/18.

dezoito mil, seiscentos e setenta e quatro reais e cinquenta centavos), valor esse correspondente a 76,10% do total dos acréscimos do exercício.

Os ajustes, apesar de não apresentarem montante de impacto no total dos acréscimos, tiveram um aumento de 1.731,61% em relação ao ano anterior. Tais ajustes 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.

Em relação aos acréscimos moratórios, observa-se uma redução real de R\$ 139.859.684 (cento e trinta e nove milhões, oitocentos e cinquenta e nove mil, seiscentos e oitenta e quatro reais) em relação ao exercício de 2016, o que representa uma variação negativa de 3,31%.

5.4.4.3 - DEDUÇÕES NO ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA SEGUNDO A PGE

As deduções no estoque da dívida ativa, segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 7ª Edição, podem ocorrer por:

- a. Recebimento em espécie, bens ou direitos;
- b. Abatimento ou anistia;
- c. Cancelamento administrativo ou judicial da inscrição; ou
- d. Compensação de créditos inscritos em Dívida Ativa com créditos contra a Fazenda Pública.

A Procuradoria Geral do Estado – PGE classifica as deduções da dívida ativa em três tipos de operações: Ingressos Apropriados, Remissões e Cancelamentos. No que tange aos Ingressos Apropriados, a PGE os segrega em Receita da Dívida Ativa, Créditos Especiais (Compensações) e, ainda, Outras Receitas não Qualificadas. Em 2017, foram registrados os seguintes ingressos:

Deduções referentes a ingressos apropriados

		R\$1
Descrição		Total
Receita de Dívida Ativa arrecadada (A) (1)		313.542.454
Outros (B)		41.056.876
Créditos Especiais, inclusive compensação de precatórios		40.945.617
Receitas não qualificadas		111.259
Total de ingressos (A+B)		354.599.330

Fonte: Documento TCE-RJ nº 5.946-2/18 às fls. 05, 06 e 10.

Nota 1: Adicionado o valor de R\$119.068 ao valor da receita de dívida ativa (R\$313.423.386), conforme orientação às fls. 05, 06 e 10 do Documento TCE-RJ nº 5.946-2/18, que informou que tal arrecadação não foi identificada, não sendo incluída no estoque da dívida ativa.

Na tabela a seguir são apresentados os ingressos apropriados, o que evidencia sua variação real entre os exercícios de 2016 e 2017, bem como a participação de cada receita em relação ao total no exercício de 2017:

Comparativo dos ingressos apropriados 2016/2017

						R\$1
Descrição	2016(1)	2017(1)	Var. real 17/16	Dif real 2016-2016(2)	Part. 2017	
Receita de Dívida Ativa arrecadada (A)	526.657.681	313.542.454	-41,03%	-220.088.002	88,42%	
Outros (B)	36.879.802	41.056.876	10,26%	3.855.213	11,58%	
Créditos Especiais	36.718.235	40.945.617	10,45%	3.907.529	11,55%	
Receitas não qualificadas	161.567	111.259	-31,79%	-52.316	0,03%	
Total de ingressos (A+B)	563.537.482	354.599.330	-37,68%	-216.232.588	100,00%	

Fonte: processo TCE-RJ 101.576-6/17 e Documento TCE-RJ nº 5.946-2/18 às fls. 05, 06 e 10.

Nota 1: Valores históricos.

Nota 2: Variação real calculada a partir de valores históricos atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV, a preços de dez/17. IGP-DI 2016 (1,0184266569), IGP-DI 2017 (1,0087125831) de dez/17.

Como mostra a tabela, a queda real de 37,68% do total de ingressos de 2017, comparado com o exercício anterior, se deu principalmente pela redução na arrecadação da dívida ativa.

Em 2017 a arrecadação de valores inscritos em dívida ativa teve uma redução de 41,03% (em termos reais) em relação ao exercício anterior, e aquela representa 88,42% (em termos

reais) do total de ingressos apropriados ao estoque da dívida ativa no exercício de 2017, conforme demonstrado na tabela anterior.

Cumpre registrar que a participação da receita arrecadada da dívida ativa em relação ao total dos ingressos apropriados sofreu redução se comparada àquela observada no exercício de 2016 (93,46%).

5.4.4.4 - RECEITA ARRECADADA DA DÍVIDA ATIVA X ESTOQUE

A comparação da arrecadação da dívida ativa com o estoque mostra que houve uma redução do percentual arrecadado em 2017, conforme a tabela a seguir:

Taxa de arrecadação 2016/2017

	R\$1,00	
	2016	2017
Estoque da Dívida Ativa	77.232.070.271	89.065.909.462
Total de arrecadação	563.537.482	354.599.330
Total de arrecadação/Estoque da Dívida	0,73%	0,40%

Fonte: processo TCE-RJ 101.576-6/17 e Documento TCE-RJ nº 5.946-2/18 às fls. 05, 06 e 10.

Nota: Não foi levada em consideração a arrecadação do montante de R\$119.068 em função do mesmo não ter sido incluído no estoque da dívida ativa.

Verifica-se uma diferença de 0,69% entre o valor da receita arrecadada apresentada no Demonstrativo da Procuradoria da Dívida Ativa (R\$ 313.542.454 - trezentos e treze milhões, quinhentos e quarenta e dois mil, quatrocentos e cinquenta e quatro reais) e o valor da receita arrecadada da dívida ativa registrada no Siafe Rio (R\$ 315.710.929 - trezentos e quinze milhões, setecentos e dez mil, novecentos e vinte e nove reais), conforme tabela a seguir:

Comparativo receita arrecadada PGE/Siafe Rio

	R\$1,00	
Descrição	2016	2017
Total PGE (A)	526.657.681	313.542.454
Total SiafeRio (B)	529.992.011	315.710.929
1913_MJM da Dívida Ativa dos Tributos	175.226.593	93.676.556
1915_MJM da Dívida Ativa de Outras Receitas	2.027.381	5.140.607
1931_Receita da Dívida Ativa Tributária	339.557.421	199.764.318
1932_Receita da Dívida Ativa Não Tributária	13.180.617	17.129.448
Diferença PGE – SiafeRio (A-B)	-3.334.330	-2.168.475

Fonte: processo TCE-RJ 101.576-6/17, Documento TCE-RJ nº 5.946-2/18 às fls. 05, 06 e 10 e SiafeRio.

Nota 1: Valores históricos.

Algumas medidas de gestão já foram implantadas pela Procuradoria da Dívida Ativa, com vistas a solucionar a questão da diferença entre o valor da receita arrecadada apresentado pela Procuradoria e o contabilizado no SiafeRio, em atendimento às determinações proferidas após análise de Contas de Governo pretéritas, conforme informação prestada às fls. 3 e 4 do Documento TCE-RJ nº 5.946-2/18.

5.4.4.5 - CRÉDITOS ESPECIAIS APROPRIADOS NO SISTEMA DA DÍVIDA ATIVA

Conforme dados da PGE, além da receita arrecadada da dívida ativa, foram registrados como ingressos apropriados no sistema da dívida ativa um total de R\$ 40.945.617 (quarenta milhões, novecentos e quarenta e cinco mil, seiscentos e dezessete reais) na categoria “Créditos Especiais”.

Os créditos especiais englobam as seguintes categorias:

Créditos especiais apropriados no sistema da dívida ativa

		R\$1,00
Tipos de Créditos Especiais		Valor
Compensação de precatórios ¹		32.321.160
Levantamento de depósitos judiciais ²		8.614.714
Pagamento no órgão de origem		9.743
Total		40.945.617

Fonte: Documento TCE-RJ nº 5.946-2/18 às fls. 16 a 19.

¹ Regime de compensação voluntária de precatórios com dívida ativa, instituído pelas Leis Estaduais nº 5.647/10 e nº 6.136/11.

² 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.

Comparando-se os créditos especiais apropriados dos últimos três exercícios com relação às compensações com base na Lei Estadual nº 4.510/05, às compensações com precatórios e aos pagamentos no órgão de origem, tem-se a tabela a seguir:

Comparativo créditos especiais apropriados 2015-2017

	R\$1		
Tipos de ingressos	2015	2016	2017
Compensação LE 4.510/05	20.079.622	-	-
Compensação de precatórios	2.505.629	31.952.000	32.321.160
Pagamento no órgão de origem	134.044.907	4.231.334	9.473
Total de ingressos (1)	856.759.877	563.537.482	354.599.330
% Compensação LE 4.510_05/Total de ingressos	2,34%	-	-
% Compensação de precatórios/Total de ingressos	0,29%	5,67%	9,11%
% Pagamento no Órg. de origem/Total de ingressos	15,65%	0,75%	0,003%

Fonte: processo TCE-RJ 101.576-6/17 e Documento TCE-RJ nº 5.946-2/18 às fls. 10 e 16 a 19.

Nota 1: Total composto pelas seguintes receitas: "Dívida Ativa", "Outras Receitas" e "Créditos Especiais".

Com relação à compensação de dívida ativa com precatório, destaca-se resumidamente, que os valores das compensações não foram registrados nas referidas contas retificadoras e que os valores dos créditos de dívida ativa compensados não compõem a receita bruta do ERJ, não sendo computada nas bases de cálculo dos mínimos de aplicação e das repartições de receitas previstas na legislação.

Cumpra salientar que a regularidade do controle "das compensações a registrar" e os valores dos créditos da dívida ativa compensados, base de cálculo dos mínimos de aplicação e das repartições de receitas previstas na legislação, serão objetos de análise em tópico próprio.

5.4.4.6 - CANCELAMENTOS E REMISSÕES DA DÍVIDA ATIVA

Segundo a PGE, os cancelamentos e as remissões compõem, juntamente com os ingressos apropriados, as deduções do estoque.

A classificação dos cancelamentos de créditos efetuados em 2017, segundo observações formuladas pela Procuradoria da Dívida Ativa⁷³, 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.

⁷³Documento TCE-RJ nº 5.946-2/18.

Na tabela a seguir, são apresentados os cancelamentos e remissões, de forma a evidenciar sua variação real entre os exercícios de 2016 e 2017:

Cancelamentos e remissões da dívida ativa 2016/2017

				R\$1,00
Natureza	2016(1)	2017(1)	Var. real 17/16	Dif. real 17-16(2)
Cancelamentos	2.655.614.414	3.095.588.366	15,46%	418.010.427
Remissões	487.432.417	44.959.146	-90,86%	-451.063.310
Total	3.143.046.831	3.140.547.512	-1,03%	-33.052.883

Fonte: Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa (Volume 16, página 2).

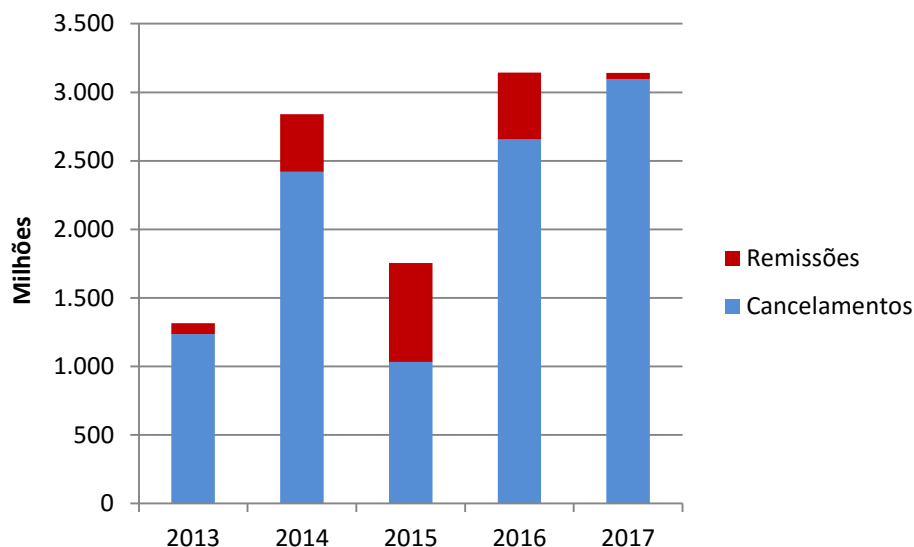
Nota 1: Valores Históricos para as colunas de 2016 e 2017.

Nota 2: Variação real calculada a partir de valores históricos atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV, a preços de dez/17. IGP-DI 2016 (1,0184266569), IGP-DI 2017 (1,0087125831) de dez/17.

No exercício de 2017, os cancelamentos e remissões totalizaram R\$ 3.140.547.512 (três bilhões, cento e quarenta milhões, quinhentos e quarenta e sete mil, quinhentos e doze reais), valor 1,03% inferior em relação a 2016, em termos reais. Essa queda decorreu das remissões, que reduziram em um montante superior ao aumento registrado como cancelamentos.

O gráfico a seguir ilustra a variação dos cancelamentos e remissões do estoque da dívida ativa nos últimos cinco anos:

Variação dos cancelamentos e remissões da dívida ativa 2013/2017(em R\$)



Fonte: Contas de Governo (para os exercícios de 2013 a 2016) e Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa - Volume 16, página 2 (para o exercício de 2017).

Na tabela a seguir são apresentados os valores totais dos cancelamentos dos débitos inscritos em dívida ativa, detalhados por natureza:

Cancelamentos da dívida ativa por natureza

R\$1,00	
Natureza	Valor
Cancelamentos Totais	3.301.393.312
Prescrição	208.405.026
Administrativo	120.214.488
Judicial	88.190.539
Outras decisões	1.516.318.349
Administrativo	46.166.201
Judicial	1.470.152.147
Remissão	412.352
Inscrição indevida	1.576.257.586
Cancelamentos Parciais	-160.845.800
Remissão	45.623.559
Outros cancelamentos	-206.469.360
Total	3.140.547.512

Fonte: Item Q do relatório da PGE - Documento TCE-RJ nº 5.946-2/18 às fls. 06.

Cabe destacar que não foi apresentado relatório analítico dos cancelamentos parciais dos débitos de dívida ativa. O valor, registrado na tabela anterior como “Outros Cancelamentos”, foi apurado por meio da diferença entre o valor total dos cancelamentos apresentado no Demonstrativo Sintético do Estoque 2016 (R\$3.140.547.512 - três bilhões, cento e quarenta milhões, quinhentos e quarenta e sete mil, quinhentos e doze reais)⁷⁴ 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 – Documento TCE-RJ nº 5.946-2/18, às fls. 06 (R\$ 3.347.016.872 - três bilhões, trezentos e quarenta e sete milhões, dezesseis mil, oitocentos e setenta e dois reais)⁷⁵.

As questões relativas à apresentação de relatórios analíticos que demonstrem 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 de cada tipo de cancelamento, como por exemplo, das decisões administrativas e judiciais pela prescrição –, são relevantes não apenas para o controle da dívida ativa, mas também para avaliação da gestão fiscal.

5.4.4.7 - CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA AJUIZADAS

A evolução do ajuizamento de Certidões de Dívida Ativa - CDA - pela Procuradoria Geral do ERJ desde 2014, pode ser sintetizada na tabela a seguir:

Montante ajuizado da Dívida Ativa

			R\$1,00
Ano	Capital	Interior	Total
2014	33.291.192.944	21.939.974.357	55.231.167.301
2015	34.061.182.703	21.868.558.666	55.929.741.369
2016	31.457.850.959	20.677.209.664	52.135.060.623
2017	45.457.020.603	30.902.201.474	76.359.222.077

Fonte: processo TCE-RJ 101.576-6/17 (para os exercícios de 2014 a 2016) e Documento TCE-RJ nº 5.946-2/18 às fls. 29 a 48.

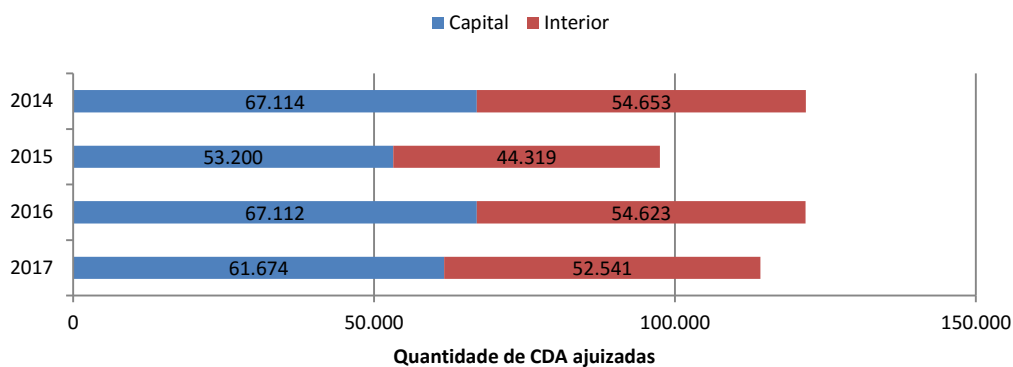
Nota: Valores históricos.

⁷⁴Valor calculado através do somatório dos valores apresentados nas colunas “Remitidos” e “Cancelados”.

⁷⁵ Foi incluído no cálculo o valor total das remissões parciais (R\$45.623.559,19) informado na Letra R das Observações e Critérios utilizados na apuração do estoque da Dívida Ativa.

Verifica-se que, apesar da redução da quantidade de certidões ajuizadas, ocorreu um aumento no montante total.

Quantidade Certidões de Dívida Ativa ajuizadas



Fonte: processo TCE-RJ 101.576-6/17 (para os exercícios de 2014 a 2016) e Documento TCE-RJ nº 5.946-2/18 às fls. 29 a 48.

Nota: Valores históricos.

Ainda em comparação com os exercícios anteriores, os ajuizamentos apresentaram um aumento da relação valor ajuizado/número de CDA ajuizadas, tanto na Capital quanto no interior. Na Capital o índice em 2016 foi de R\$ 468.736,60 (quatrocentos e sessenta e oito mil, setecentos e trinta e seis reais e sessenta centavos)/CDA; em 2017, de R\$ 737.053,23 (setecentos e trinta e sete mil, e cinquenta e três reais e vinte e três centavos)/CDA. No interior, por sua vez, o índice em 2016 foi de R\$ 378.544,01 (trezentos e setenta e oito mil, quinhentos e quarenta e quatro reais e um centavo)/CDA; em 2017, de R\$ 588.154,04 (quinhentos e oitenta e oito mil, cento e cinquenta e quatro reais e quatro centavos)/CDA. Cabe ressaltar que essa é a maior relação desde 2014.

5.5 - DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DO PODER EXECUTIVO

Este tópico visa analisar os Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais do Poder Executivo, relativos ao exercício de 2017, bem como comparar o desempenho, no que se refere aos principais resultados, com o exercício anterior.

5.5.1 - BALANÇO ORÇAMENTÁRIO DO PODER EXECUTIVO

Conforme Resolução nº 1.268, de 21 de dezembro de 2009, do Conselho Federal de Contabilidade, o Balanço Orçamentário evidencia as receitas e as despesas orçamentárias, detalhadas em níveis relevantes de análise, confrontando o orçamento inicial e as suas alterações com a execução, demonstrando o resultado orçamentário.

Esse Demonstrativo detalha as receitas por categoria econômica e origem, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada e o saldo, que corresponde ao excesso ou insuficiência de arrecadação. Quanto às despesas, essas são apresentadas por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando a dotação inicial, a dotação atualizada para o exercício, as despesas empenhadas, as despesas liquidadas, as despesas pagas e o saldo da dotação.

Balanço Orçamentário resumido 2017– Poder Executivo

R\$1

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS 2017	Atualizada (a)	AV(%)	Realizada (r)	AV(%)	SALDO (r-a)
Receitas Correntes	54.455.126.971	100,00%	56.834.579.650	100,00%	2.379.452.679
RECEITA TRIBUTÁRIA	30.455.661.776	55,93%	31.507.665.198	55,44%	1.052.003.422
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	5.319.034.254	9,77%	5.247.771.217	9,23%	-71.263.037
RECEITA PATRIMONIAL	8.442.852.297	15,50%	8.545.738.425	15,04%	102.886.128
RECEITA AGROPECUÁRIA	297.825	0,00%	161.137	0,00%	-136.688
RECEITA INDUSTRIAL	209.921.151	0,39%	79.905.347	0,14%	-130.015.804
RECEITA DE SERVIÇOS	1.291.065.948	2,37%	659.432.918	1,16%	-631.633.030
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	5.962.810.587	10,95%	5.762.659.109	10,14%	-200.151.479
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	2.773.483.133	5,09%	5.031.246.298	8,85%	2.257.763.165
Receitas de Capital	4.158.621.167	100,00%	3.304.840.209	100,00%	-853.780.958

OPERAÇÕES DE CRÉDITO	2.200.000.000	52,90%	2.312.611.454	69,98%	112.611.454
ALIENAÇÃO DE BENS	20.037.452	0,48%	79.597.736	2,41%	59.560.284
AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS	53.648.439	1,29%	213.179.353	6,45%	159.530.914
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	1.264.812.919	30,41%	79.329.309	2,40%	-1.185.483.610
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	620.122.357	14,91%	620.122.357	18,76%	-
Total das receitas (A)	58.613.748.138		60.139.419.859		1.525.671.721
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS 2017	ATUALIZADA (a)	AV(%)	DESPESA EMPENHADA (e)	AV(%)	SALDO (a-e)
Despesas Correntes	69.855.580.389	100,00%	58.794.394.163	100,00%	11.061.186.225
Pessoal e Encargos Sociais	43.108.911.985	61,71%	36.964.677.309	62,87%	6.144.234.677
Juros e Encargos da Dívida	2.061.350.523	2,95%	901.550.107	1,53%	1.159.800.416
Outras Despesas Correntes	24.685.317.880	35,34%	20.928.166.748	35,60%	3.757.151.133
Despesas de Capital	8.335.407.592	100,00%	1.599.201.910	100,00%	6.736.205.683
Investimentos	4.360.822.095	52,32%	894.039.900	55,91%	3.466.782.195
Inversões Financeiras	79.786.934	0,96%	4.737.764	0,30%	75.049.170
Amortização da Dívida	3.894.798.564	46,73%	700.424.246	43,80%	3.194.374.318
Reserva de Contingência	286.146.520	100,00%	-	-	286.146.520
Amortização da Dívida/Refinanciamento	199.818.097	100,00%	199.818.097	100,00%	-
Total das despesas (B)	78.676.952.598	100,00%	60.593.414.170	100,00%	18.083.538.428
Deficit Orçamentário (A-B)	-20.063.204.460		-453.994.311		

Fonte: Volume 13, fls. 1 e 2; Siafe-Rio.

Nota: Incluídas as transações intraorçamentárias.

AV - Análise Vertical – participação no total.

5.5.1.1 - RECEITAS

A partir do Balanço Orçamentário resumido apresentado, observa-se que, durante o exercício em análise, a arrecadação total do Poder Executivo foi de R\$ 60.139.419.859 (sessenta bilhões, cento e trinta e nove milhões, quatrocentos e dezenove mil, oitocentos e cinquenta e nove reais), sendo R\$ 56.834.579.650 (cinquenta e seis bilhões, oitocentos e trinta e quatro milhões, quinhentos e setenta e nove mil, seiscentos e cinquenta reais), referentes às receitas correntes (94,50%) e R\$ 3.304.840.209 (três bilhões, trezentos e quatro milhões, oitocentos e quarenta mil, duzentos e nove reais), às receitas de capital (5,50%).

Entre as receitas correntes, a receita tributária foi a que apresentou o maior montante arrecadado (55,44%), cerca de R\$ 31.507.665.198 (trinta e um bilhões, quinhentos e sete milhões, seiscentos e sessenta e cinco mil, cento e noventa e oito reais).

Contudo, ao verificar a arrecadação em comparação à previsão atualizada da receita corrente, observa-se que “Outras Receitas Correntes” apresentou o maior excesso de arrecadação, o que gerou um incremento de R\$ 2.257.763.165 (dois bilhões, duzentos e cinquenta e sete milhões, setecentos e sessenta e três mil, cento e sessenta e cinco reais). O excesso de arrecadação apresentado refere-se, principalmente, a operações intraorçamentárias para o Fundo Único de Previdência do ERJ, tendo em vista que a previsão foi de R\$ 12.000.000 (doze milhões de reais) e a arrecadação de R\$ 2.174.667.425,26 (dois bilhões, cento e setenta e quatro milhões, seiscentos e sessenta e sete mil, quatrocentos e vinte e cinco reais e vinte e seis centavos).

Em relação às receitas de capital, as Operações de Crédito (69,98%) destacaram-se em relação às demais, contribuindo com o montante de R\$ 2.312.611.454 (dois bilhões, trezentos e doze milhões, seiscentos e onze mil, quatrocentos e cinquenta e quatro reais). Nota-se que, em comparação à previsão atualizada da receita de capital, a Transferência de Capital foi a única a apresentar frustração de receita.

Observa-se que o Poder Executivo apurou, no exercício de 2017, um excesso de arrecadação de R\$ 1.525.671.721 (um bilhão, quinhentos e vinte e cinco milhões, seiscentos e setenta e um mil, setecentos e vinte e um reais), correspondente a 2,60% do total da previsão atualizada.

É importante ainda destacar que, quanto à arrecadação da receita, os valores apresentados no Balanço Orçamentário do Poder Executivo (Volume 13, fls. 1 e 2) estão em consonância com os dados extraídos do Siafe-Rio.

5.5.1.2 - DESPESAS

No Balanço Orçamentário resumido, nota-se que o total da despesa empenhada pelo Poder Executivo foi de R\$ 60.593.414.170 (sessenta bilhões, quinhentos e noventa e três

milhões, quatrocentos e quatorze mil, cento e setenta reais), sendo R\$ 58.794.394.163,00 (cinquenta e oito bilhões, setecentos e noventa e quatro milhões, trezentos e noventa e quatro mil, cento e sessenta e três reais) referentes às despesas correntes (97,03%), R\$ 1.599.201.910 (um bilhão, quinhentos e noventa e nove milhões, duzentos e um mil, novecentos e dez reais) referentes às despesas de capital (2,64%) e R\$ 199.818.097 (cento e noventa e nove milhões, oitocentos e dezoito mil, e noventa e sete reais) relacionadas à amortização de dívida/refinanciamento (0,33%).

Entre as despesas correntes, o grupo de natureza de despesa consumidor de maiores recursos foi “Pessoal e Encargos Sociais” (62,87%), cerca de R\$ 36.964.677.309 (trinta e seis bilhões, novecentos e sessenta e quatro milhões, seiscentos e setenta e sete mil, trezentos e nove reais). Coube também a esse grupo a maior economia orçamentária da categoria (R\$ 6.144.234.677), cerca de 55,55% do total da economia orçamentária da categoria (R\$ 11.061.186.225).

Em relação às despesas de capital, os “Investimentos” representaram 55,91% (R\$ 894.039.900,00) da categoria. Registre-se que, do montante obtido por meio da economia orçamentária sobre as despesas de capital (R\$ 6.736.205.683), 51,46% (R\$ 3.466.782.195,00) foram obtidos pela não utilização de recursos para a execução de despesas com investimentos.

Cumprе ainda destacar que, quanto à execução da despesa, os valores apresentados no Balanço Orçamentário do Poder Executivo (Volume 13, fls. 1 e 2) estão em consonância com os dados extraídos do Siafe-Rio.

5.5.1.3 - RESULTADO ORÇAMENTÁRIO

Ao confrontar a receita realizada com a despesa empenhada, verifica-se que o Poder Executivo Estadual apurou *deficit* orçamentário no valor total de R\$ 453.994.311 (quatrocentos e cinquenta e três milhões, novecentos e noventa e quatro mil, trezentos e onze reais), conforme a seguir:

Resultado Orçamentário (2013 – 2017)

Exercício	Valor	R\$1
2013	4.133.402.409	
2014	5.392.611.408	
2015	1.185.270.392	
2016	-4.160.656.780	
2017	-453.994.311	

Fonte: Contas de Governo de 2013 a 2016, Volume 13, fls. 1 e 2; Siafe-Rio.
Nota: Valores históricos.

5.5.2 - BALANÇO FINANCEIRO DO PODER EXECUTIVO

A Resolução nº 1.268/09, do Conselho Federal de Contabilidade, estabelece que 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 2017 apresenta, de forma resumida, os seguintes valores:

Balanço Financeiro resumido 2017– Poder Executivo

Descrição	2017	AV(%)	2016	AV (%)
Ingressos				
Receita orçamentária	60.139.420	26,26%	49.029.499	29,32%
Trans. Financeiras Recebidas	48.587.190	21,21%	40.413.920	24,17%
Recebimentos extraorçamentários	115.630.589	50,48%	71.760.988	42,91%
Saldo em espécie do exercício anterior	4.700.954	2,05%	6.012.595	3,60%
Total	229.058.153	100,00%	167.217.003	100,00%
Dispêndios				
Despesa orçamentária	60.593.414	26,45%	53.190.156	31,81%
Trans. Financeiras Concedidas	54.378.382	23,74%	45.617.144	27,28%
Pagamentos extraorçamentários	107.145.457	46,78%	63.708.750	38,10%
Saldo em espécie para o exercício seguinte	6.940.900	3,03%	4.700.954	2,81%
Total	229.058.153	100,00%	167.217.003	100,00%

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.576-6/17 e Volume 13, fls. 3.

Nota: Valores históricos.

AV - Análise Vertical – participação no total.

A despesa orçamentária e as transferências financeiras concedidas superaram a receita orçamentária e as transferências financeiras recebidas em R\$ 453.994.311,00 (quatrocentos e cinquenta e três milhões, novecentos e noventa e quatro mil, trezentos e onze reais) e R\$ 5.791.192.000 (cinco bilhões, setecentos e noventa e um milhões, cento e noventa e dois mil reais), respectivamente, enquanto os recebimentos extraorçamentários foram superiores aos pagamentos extraorçamentários em R\$ 8.485.132.000 (oito bilhões, quatrocentos e oitenta e cinco milhões, cento e trinta e dois mil reais).

Coube aos Recebimentos extraorçamentários o total de 50,48% (R\$115.630.589.000) dos ingressos e aos pagamentos extraorçamentários o total de 46,78% (R\$ 107.145.457.000) dos dispêndios, constituindo as principais participações em ingressos e dispêndios, respectivamente.

Por meio 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 superavitário de R\$ 2.239.946.000 (dois bilhões, duzentos e trinta e nove milhões, novecentos e quarenta e seis mil reais) como resultado financeiro do ERJ⁷⁶.

O saldo disponível para o exercício de 2018, no valor de R\$ 6.940.900.000 (seis bilhões, novecentos e quarenta milhões, novecentos mil reais), registrado no Balanço Financeiro, está

⁷⁶ 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.

em consonância com o saldo disponível evidenciado no Balanço Patrimonial, e pode ser assim demonstrado:

Disponibilidades em 31.12.2017– Poder Executivo

				R\$ Mil
Disponível	2017	AV(%)	2016	AV (%)
Caixa	2	0,00%	39	0,00%
Bancos conta movimento	1.081.318	15,58%	892.734	18,99%
Aplicações Financeiras	2.555.500	36,82%	2.278.531	48,47%
Rede arrecadadora	21.272	0,31%	21.272	0,45%
Depósitos à disposição em Entidades Estaduais	-	-	1.188	0,03%
Depósitos à disposição Judiciário - Pagamento Precatórios	1.136.741	16,38%	12.170	0,26%
Caixa e equivalentes de caixa - intra ofss	2.146.068	30,92%	1.495.020	31,80%
Total	6.940.900	100,00%	4.700.954	100,00%

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.576-6/17, Volume 13, fls. 29 e Siafe-Rio.

Nota: Valores históricos.

AV - Análise Vertical – participação no total.

Observa-se, da tabela anterior, dentre as contas que constituem o disponível do Poder Executivo, que as contas “Aplicações financeiras” e “Caixa e equivalentes de caixa – intra ofss” representaram 67,74% das disponibilidades do Poder.

5.5.3 - BALANÇO PATRIMONIAL DO PODER EXECUTIVO

O Balanço Patrimonial do Poder Executivo, demonstrado de forma resumida, encontra-se assim constituído:

Balanço Patrimonial resumido 2017- Poder Executivo

					R\$1
Ativo	2017	AV (%)	2016	AV (%)	
Ativo Circulante	28.589.994.271	12,27%	20.353.033.375	9,95%	
Ativo Não circulante	204.450.237.954	87,73%	184.213.838.647	90,05%	
Total geral Ativo	233.040.232.225	100,00%	204.566.872.022	100,00%	
Passivo	2017	AV (%)	2016	AV (%)	

Passivo Circulante	38.585.765.826	12,15%	29.287.023.759	11,39%
Passivo Não circulante	278.996.431.397	87,85%	227.744.356.572	88,61%
Total do Passivo	317.582.197.222	100,00%	257.031.380.330	100,00%
Patrimônio Líquido	-84.541.964.997	-36,28%	-52.464.508.308	-25,65%
Total geral Passivo	233.040.232.225	100,00%	204.566.872.022	100,00%

Especificação	2017	2016
Ativo Financeiro	6.978.572.869	4.307.062.753
Ativo Permanente	226.061.659.356	200.259.809.269
Passivo Financeiro	23.695.650.000	16.094.496.547
Passivo Permanente	293.960.570.471	240.973.430.716
Saldo patrimonial	-84.615.988.246	-52.501.055.241
Deficit Financeiro	-16.717.077.131	-11.787.433.794

Compensações	2017	AV(%)	2016	AV(%)
Garantias e contragarantias recebidas	76.695	0,00%	624.175	0,00%
Direitos conveniados e outros instrumentos congêneres	20.199.308.438	98,84%	19.248.328.025	98,79%
Direitos contratuais	236.474.461	1,16%	235.700.932	1,21%
Total dos saldos dos atos potenciais ativos	20.435.859.594	100,00%	19.484.653.132	100,00%
Garantias e contragarantias concedidas	14.005.220	0,02%	2.824.074	0,00%
Obrigações conveniados e outros instrumentos congêneres	13.600.597.536	14,96%	12.915.613.314	14,79%
Obrigações contratuais	77.301.952.429	85,03%	74.410.782.254	85,21%
Total dos saldos dos atos potenciais passivos	90.916.555.185	100,00%	87.329.219.641	100,00%

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.576-6/17, Volume 13, fls. 4 a 16; Siafe-Rio.

Nota: Valores históricos.

AV – Análise Vertical – participação no total.

Observa-se que a classe do Ativo, no montante de R\$ 233.040.232.225 (duzentos e trinta e três bilhões, quarenta milhões, duzentos e trinta e dois mil, duzentos e vinte e cinco reais), é composta por 12,27% de Ativo Circulante (R\$ 28.589.994.271) e 87,73% de Ativo Não Circulante (R\$ 204.450.237.954), grupo este que, portanto, possui maior representatividade na classe que compreende os bens e direitos.

Registra-se um aumento nessa classe, em termos nominais, de 13,92% (R\$ 28.473.360.203) em relação ao exercício anterior, sendo o Circulante o grupo a apresentar a maior variação percentual do Ativo (40,47%).

A classe do Passivo, por sua vez, é composta por 12,15% de Passivo Circulante (R\$ 38.585.765.826) e 87,85% de Passivo Não Circulante (R\$ 278.996.431.397), cabendo a este grupo maior representatividade dentro da classe das obrigações.

Em relação à variação temporal da classe do Passivo, observa-se um aumento desta, em termos nominais, em 23,56% (R\$ 60.550.816.892) em relação ao exercício anterior, sendo o Passivo Não Circulante o grupo com maior contribuição para a alteração da situação das obrigações do ente.

No tocante ao exercício de 2016, verifica-se que o saldo das contas patrimoniais do exercício apresentou um patrimônio líquido negativo de R\$ 52.464.508.308 (cinquenta e dois bilhões, quatrocentos e sessenta e quatro milhões, quinhentos e oito mil, trezentos e oito reais). Em 2017, constatou-se um patrimônio líquido negativo de R\$ 84.541.964.997 (oitenta e quatro bilhões, quinhentos e quarenta e um milhões, novecentos e sessenta e quatro mil, novecentos e noventa e sete reais). Com isso, houve um aumento desse grupo em R\$ 32.077.456.689 (trinta e dois bilhões, setenta e sete milhões, quatrocentos e cinquenta e seis mil, seiscentos e oitenta e nove reais) e variação negativa de 61,14% do Patrimônio público.

Em 2017, o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro apresentaram saldo de R\$ 6.978.572.869 (seis bilhões, novecentos e setenta e oito milhões, quinhentos e setenta e dois mil, oitocentos e sessenta e nove reais) e R\$ 23.695.650.000 (vinte e três bilhões, seiscentos e noventa e cinco milhões, seiscentos e cinquenta mil reais), respectivamente. Por meio da diferença negativa entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro, conclui-se que o Poder Executivo do ERJ apresentou *deficit* financeiro de R\$ 16.717.077.131 (dezesseis bilhões, setecentos e dezessete milhões, setenta e sete mil, cento e trinta e um reais).

Comparando-se o *deficit* financeiro apurado com o do exercício anterior (*deficit* de R\$11.787.433.794), verifica-se aumento (41,82%), em termos nominais, de cerca de R\$ 4.929.643.337 (quatro bilhões, novecentos e vinte e nove milhões, seiscentos e quarenta e três mil, trezentos e trinta e sete reais), refletindo que o aumento de 62,03% dos créditos e

valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários (Ativo financeiro) não foi suficiente para suportar a dívida flutuante e outros compromissos exigíveis, cujo pagamento independa de autorização orçamentária (Passivo financeiro), que aumentaram em 47,23%.

Cabe registrar que foi elaborado um anexo ao Balanço Patrimonial demonstrando o *superavit/deficit* financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício (Volume 13, fls. 17), 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.

Contudo, o resultado apresentado no demonstrativo - *deficit* financeiro de R\$ 16.744.185.000 (dezesesseis bilhões, setecentos e quarenta e quatro milhões, cento e oitenta e cinco mil reais)- diverge daquele apurado entre a diferença do ativo e passivo financeiros demonstrados no próprio balanço patrimonial (deficit de R\$16.717.077.131).

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

5.5.3.1 - BENS E DIREITOS DO PODER EXECUTIVO

O Ativo Circulante do Poder Executivo, no montante de R\$ 28.589.994.271 (vinte e oito bilhões, quinhentos e oitenta e nove milhões, novecentos e noventa e quatro mil, duzentos e setenta e um reais), compreende os ativos que satisfazem um dos seguintes critérios: estão disponíveis para realização imediata ou têm a expectativa de realização até doze meses da data das demonstrações contábeis. A tabela a seguir demonstra sua composição ao final de 2017:

Ativo Circulante do Poder Executivo - 2017

R\$1

Especificação	2017	AV(%)	2016	AV(%)
Caixa e equivalentes de caixa	6.940.899.868	24,28%	4.700.953.866	23,10%
Créditos a curto prazo	3.378.362.553	11,82%	4.757.588.309	23,38%
Demais créditos e valores a CP	16.826.323.865	58,85%	9.805.607.575	48,18%
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo	733.247.689	2,56%	436.149.674	2,14%
Estoques	710.554.734	2,49%	652.026.588	3,20%
VPD pagas antecipadamente	605.561	0,00%	707.362	0,00%
Ativo Circulante total	28.589.994.271	100,00%	20.353.033.375	100,00%

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.576-6/17, Volume 13, fls. 4 e Siafe-Rio.

Nota: Valores históricos.

AV - Análise Vertical – participação no total.

Já o Ativo Não Circulante do Poder Executivo, no montante de R\$ 204.450.232.225 (duzentos e quatro bilhões, quatrocentos e cinquenta milhões, duzentos e trinta e dois mil, duzentos e vinte e cinco reais), compreende os ativos que têm expectativa de realização após doze meses da data das demonstrações contábeis. Ele é composto por “Ativo Realizável a Longo Prazo”, “Investimentos”, “Imobilizado” e “Intangível” e pode ser demonstrado da seguinte forma no exercício em análise:

Ativo Não Circulante do Poder Executivo - 2017

R\$1

Especificação	2017	AV(%)	2016	AV(%)
Ativo realizável a longo prazo	165.224.495.998	80,81%	144.506.220.989	78,44%
Investimentos	11.786.077.142	5,76%	12.775.393.706	6,94%
Imobilizado	27.338.802.288	13,37%	26.839.906.062	14,57%
Intangível	100.862.526	0,05%	92.317.890	0,05%
Ativo Não Circulante	204.450.237.954	100,00%	184.213.838.647	100,00%

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.576-6/17, Volume 13, fls. 4 e Siafe-Rio.

Nota: Valores históricos.

AV - Análise Vertical – participação no total.

5.5.3.2 - OBRIGAÇÕES DO PODER EXECUTIVO

O Passivo Circulante do Poder Executivo, no montante de R\$ 38.585.765.826 (trinta e oito bilhões, quinhentos e oitenta e cinco milhões, setecentos e sessenta e cinco mil, oitocentos e vinte e seis reais), compreende os passivos que satisfazem um dos seguintes critérios: correspondem a valores exigíveis até doze meses da data das demonstrações contábeis ou a valores de terceiros ou retenções em nome deles, quando a entidade do setor público for a fiel depositária, independentemente do prazo de exigibilidade. A tabela a seguir demonstra sua composição ao final do exercício de 2017:

Passivo Circulante do Poder Executivo - 2017

					R\$1
Especificação	2017	AV(%)	2016	AV(%)	
Obrig. trab. prev. e assist. a pagar CP	8.036.948.473	20,83%	8.059.506.056	27,52%	
Empréstimos e financiamentos a CP	4.031.935.366	10,45%	2.444.042.588	8,35%	
Fornecedores e contas a pagar a CP	11.365.305.699	29,45%	7.477.907.244	25,53%	
Obrigações fiscais a CP	779.377.110	2,02%	820.977.607	2,80%	
Obrigações de Repartição a Outros Entes	34.034.165	0,09%	11.341.472	0,04%	
Provisões a CP	236.110.164	0,61%	226.672.345	0,77%	
Demais obrigações a CP	14.102.054.849	36,55%	10.246.576.446	34,99%	
Passivo Circulante total	38.585.765.826	100,00%	29.287.023.759	100,00%	

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.576-6/17, Volume 13, fls. 4 e Siafe-Rio.

Nota: Valores históricos.

AV - Análise Vertical – participação no total.

Já o Passivo Não Circulante do Poder Executivo, equivalente a R\$ 278.996.431.397 (duzentos e setenta e oito bilhões, novecentos e noventa e seis milhões, quatrocentos e trinta e um mil, trezentos e noventa e sete reais), compreende as obrigações conhecidas e estimadas que não atendam a nenhum dos critérios para serem classificadas no Passivo Circulante. O Passivo Não Circulante do Poder Executivo pode demonstrado da seguinte forma ao final do exercício de 2017:

Passivo Não Circulante do Poder Executivo – 2017

R\$1

Especificação	2017	AV(%)	2016	AV(%)
Obrig. Trab. Prev. Assist. a pagar LP	3.142.100.975	1,13%	2.567.370.966	1,13%
Empréstimos e financiamentos a LP	129.964.197.465	46,58%	132.130.545.308	58,02%
Fornecedores LP	401.083.268	0,14%	301.732.752	0,13%
Obrigações fiscais a LP	1.937.698.201	0,69%	841.365.412	0,37%
Provisões a LP	121.437.854.774	43,53%	70.957.523.016	31,16%
Demais obrigações a LP	11.949.926.391	4,28%	10.782.569.893	4,73%
Resultado diferido	10.163.570.323	3,64%	10.163.249.224	4,46%
Passivo Não Circulante total	278.996.431.397	100,00%	227.744.356.572	100,00%

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.576-6/17, Volume 13, fls. 4 e Siafe-Rio.

Nota: Valores históricos.

AV - Análise Vertical – participação no total.

5.5.3.3 - PATRIMÔNIO LÍQUIDO DO PODER EXECUTIVO

O Patrimônio Líquido do Poder Executivo apresenta um montante negativo de R\$ 84.541.964.997 (oitenta e quatro bilhões, quinhentos e quarenta e um milhões, novecentos e sessenta e quatro mil, novecentos e noventa e sete reais) e compreende o valor residual dos Ativos depois de deduzidos todos os Passivos. Ele é representado da seguinte forma no exercício de 2017:

Patrimônio Líquido do Poder Executivo - 2017

R\$1

Especificação	2017	AV(%)	2016	AV(%)
Patrimônio social e capital social	-23.794.450.932	28,15%	-26.704.592.832	50,90%
Reservas de capital	2.763.419.459	-3,27%	5.694.207.073	-10,85%
Ajustes de avaliação patrimonial	3.461.302.621	-4,09%	3.925.378.380	-7,48%
Reservas de lucros	13.945.388	-0,02%	13.959.084	-0,03%
Demais reservas	93.071.201	-0,11%	93.503.880	-0,18%
Resultados acumulados	-67.079.252.734	79,34%	-35.486.963.894	67,64%
Patrimônio Líquido	-84.541.964.997	100,00%	-52.464.508.308	100,00%

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.576-6/17, Volume 13, fls. 4 e Siafe-Rio.

Nota: Valores históricos.

AV - Análise Vertical – participação no total.

5.5.4 - DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DO PODER EXECUTIVO

A Demonstração das Variações Patrimoniais⁷⁷ do Poder Executivo, de forma resumida, encontra-se assim constituída:

Variações patrimoniais quantitativas 2017

R\$1

Descrição	2017	AV(%)	2016	AV(%)
Variações patrimoniais aumentativas	169.686.088.720	100,00%	265.193.504.870	100,00%
Impostos, taxas e contrib. de melhoria	58.727.487.720	34,61%	62.510.469.835	23,57%
Contribuições	5.464.471.919	3,22%	5.228.269.060	1,97%
Exploração e venda de bens, serv. e direitos	2.306.803.563	1,36%	1.483.883.880	0,56%
Variações patrim. aumentativas financeiras	10.035.352.086	5,91%	45.564.029.433	17,18%
Transferências recebidas	67.571.437.683	39,82%	55.207.012.430	20,82%
Valorização e ganhos com ativos	20.332.919.951	11,98%	90.847.236.022	34,26%
Outras variações patrimoniais aumentativas	5.247.615.799	3,09%	4.352.604.209	1,64%
Variações patrimoniais diminutivas	172.837.836.068	100,00%	205.241.020.610	100,00%
Pessoal e encargos	17.345.106.849	9,06%	18.600.997.141	9,06%
Benefícios previdenciários e assistenciais	18.189.625.947	8,35%	17.140.285.863	8,35%
Uso de bens, serviços e consumo - capital fixo	5.704.909.091	3,42%	7.021.358.131	3,42%
Variações patrimoniais diminutivas financeiras	34.613.330.330	38,38%	78.780.160.623	38,38%
Transferências concedidas	79.408.451.751	31,98%	65.628.275.307	31,98%
Desvalorização e perdas de ativo	7.536.378.687	7,33%	15.041.742.311	7,33%
Tributárias	1.314.915.601	0,32%	650.889.757	0,32%
Custo de mercadoria e prod. e serv. prestados	1.675.517	0,00%	2.533.397	0,00%
Outras variações patrimoniais diminutivas	8.723.442.295	1,16%	2.374.778.080	1,16%
Resultado patrimonial do período	-3.151.747.348		59.952.484.260	

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.576-6/17 e Volume 13, fls. 18 e 19.

Nota: Valores históricos.

AV - Análise Vertical – participação no total.

⁷⁷As variações patrimoniais são transações que promovem alterações nos elementos patrimoniais, afetando ou não o seu resultado, não se confundindo a receita apresentada na DVP (ênfase patrimonial) com a receita arrecadada (ênfase orçamentário).

O resultado patrimonial do período é apurado pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas, de forma que se revela um medidor do quanto o serviço público ofertado promoveu alterações quantitativas dos elementos patrimoniais.

O resultado do exercício de 2017 do Poder Executivo foi deficitário em R\$ 3.151.747.348 (três bilhões, cento e cinquenta e um milhões, setecentos e quarenta e sete mil, trezentos e quarenta e oito reais), evidenciado pela diferença negativa entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas.

Em relação às variações aumentativas, observa-se, da tabela anterior, que, em comparação ao exercício de 2016, a conta “Valorização e Ganhos com Ativos” foi aquela que apresentou a maior redução em termos nominais (R\$70.514.316.071), contribuindo sobremaneira para que o grupo apresentasse uma redução de 36,01% (R\$ 95.507.416.150), se comparado ao exercício de 2016.

Quanto às variações diminutivas, extrai-se da tabela que, em relação ao exercício anterior, o grupo apresentou uma redução de 15,79% (R\$32.403.184.542), observada principalmente na conta “Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras” (R\$44.166.830.293).

Contas de Governo

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2017

**Aspectos
relacionados à
responsabilidade
na gestão fiscal**

CAPÍTULO 6

6 – ASPECTOS RELACIONADOS À RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL

A Lei Complementar nº 101, de 04.05.00, (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) tem como principal objetivo estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal com pressupostos na ação planejada e transparente em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (art. 1º, § 1º).

Entre o conjunto de normas e princípios estabelecidos pela LRF, os seguintes merecem destaque:

- a) Limites de gasto com pessoal: a lei fixa limites para essa despesa em relação à Receita Corrente Líquida - RCL para os três Poderes, Tribunais de Contas e Ministério Público e para cada nível de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios);
- b) Limites para o endividamento público: serão estabelecidos pelo Senado Federal por proposta do Presidente da República;
- c) Definição de metas fiscais anuais: para os três exercícios seguintes;
- d) Mecanismos de compensação para despesas de caráter permanente: o governante não poderá criar uma despesa continuada (por prazo superior a dois anos) sem indicar uma fonte de receita ou uma redução de outra despesa; e
- e) Mecanismo para controle das finanças públicas em anos de eleição: a lei impede a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) no último ano de mandato e proíbe o aumento das despesas com pessoal nos 180 dias que antecedem o final do mandato.

Os aspectos relacionados à responsabilidade na gestão fiscal serão objeto de análise nos tópicos a seguir, com base nos instrumentos instituídos na LRF.

6.1 – DA PUBLICAÇÃO DOS RELATÓRIOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Em atendimento ao disposto nos artigos 52 a 55 da 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 2017, conforme a seguir relacionados:

Relação de processos – RREO

Poder Executivo - RJ	
RREO	Processo TCE-RJ nº
1º bimestre	101.727-7/17
2º bimestre	103.324-5/17
3º bimestre	103.994-6/17
4º bimestre	104.925-2/17
5º bimestre	105.829-9/17
6º bimestre	100.682-6/18

Fonte: Scap

Relação de processos – RGF

RGF	Processo TCE-RJ nº		
	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Poder Executivo - RJ	103.325-9/17	104.924-8/17	100.681-2/18
Poder Legislativo - Alerj	103.235-8/17	105.064-1/17	100.651-7/18
Poder Judiciário – TJ-RJ	104.335-1/17	104.959-3/17	100.596-1/18
Tribunal de Contas – RJ	301.528-5/17	302.512-3/17	300.223-2/18
Ministério Público – RJ	102.881-6/17	104.854-7/17	100.574-3/18
CONSOLIDADO			101.273-8/18

Fonte: Scap

6.2 – RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

Nos termos do art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Receita Corrente Líquida – RCL representa 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; as receitas provenientes da compensação previdenciária e as receitas destinadas à formação do Fundeb.

O valor apurado no demonstrativo da RCL fornece parâmetros para calcular os limites da despesa total com pessoal, da dívida pública consolidada, das operações de crédito, das concessões de garantia e contragarantias, bem como o montante da reserva de contingência a ser consignado na Lei Orçamentária Anual.

6.2.1 - CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL

A Receita Corrente Líquida - RCL evidenciada no Anexo 3 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO do 6º bimestre de 2017 converge com o valor apurado em consulta ao SIAFE-Rio, totalizando R\$50.194.044.675 (cinquenta bilhões, cento e noventa e quatro milhões, quarenta e quatro mil, seiscentos e setenta e cinco reais), conforme demonstrada a seguir:

RCL - 2017

	R\$1
Especificação	2017
Receitas Correntes (A)	68.422.160.091
Rec. Tributária	47.219.026.933
Rec. de Contribuições	2.153.226.948
Rec. Patrimonial	9.094.052.758
Rec. Agropecuária	161.135
Rec. Industrial	79.905.346
Rec. de Serviços	327.027.429
Transferências Correntes	6.341.234.301
Outras Rec. Correntes	3.207.525.237
Total de deduções (B)	18.228.115.416
Transf. constitucionais e legais	10.300.358.380
Contribuição do servidor estadual ao RPPS	1.988.728.912
Compensação previdenciária entre regimes	98.859.316

Transf. do ERJ ao Fundeb 5.840.168.808

Receita Corrente Líquida (A - B) 50.194.044.675

Fontes: SIAFE-Rio e Anexo 3 do RREO – 6º bim/17

6.2.2 - EVOLUÇÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL

Em relação ao exercício anterior, constata-se que a RCL apresentou aumento real de 7,54%, resultado de um acréscimo real de 6,09% nas receitas correntes e de 2,29% nas deduções, conforme demonstrado a seguir:

Evolução da RCL – 2017/2016

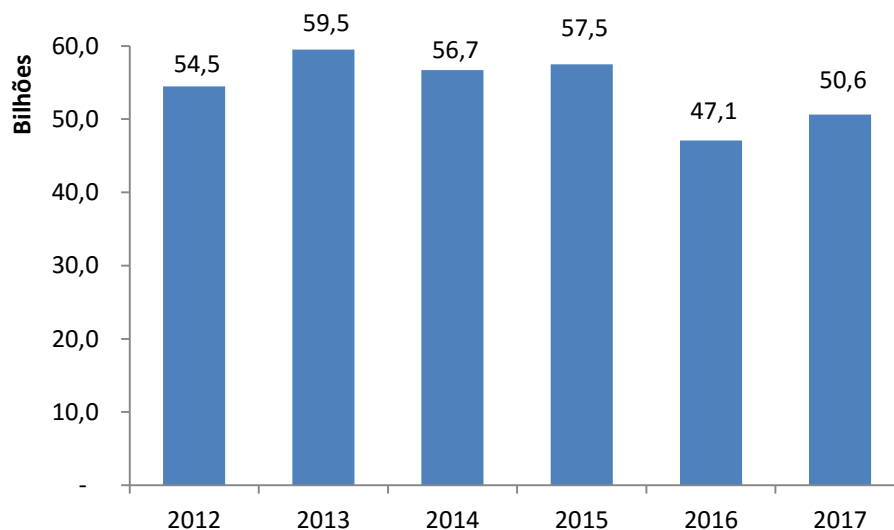
			R\$1
Especificação	2017	2016	Var. real 2017/2016
Receitas Correntes (A)	68.422.160.091	63.879.364.598	6,09%
Rec. Tributária	47.219.026.933	44.947.902.761	4,05%
Rec. de Contribuições	2.153.226.948	1.873.251.825	13,85%
Rec. Patrimonial	9.094.052.758	4.663.165.841	93,16%
Rec. Agropecuária	161.135	23.316	584,50%
Rec. Industrial	79.905.346	143.949.978	-45,02%
Rec. de Serviços	327.027.429	350.390.080	-7,56%
Transferências Correntes	6.341.234.301	9.501.542.968	-33,90%
Outras Rec. Correntes	3.207.525.237	2.399.137.824	32,42%
Total de deduções (B)	18.228.115.416	17.650.380.129	2,29%
Transf. constitucionais e legais	10.300.358.380	9.953.329.581	2,50%
Contribuição do servidor estadual ao RPPS	1.988.728.912	1.826.752.218	7,83%
Compensação previdenciária entre regimes	98.859.316	96.620.565	1,34%
Transf. do ERJ ao Fundeb	5.840.168.808	5.773.677.765	0,19%
Receita Corrente Líquida (A - B)	50.194.044.675	46.228.984.469	7,54%

Fonte: Contas de Governo de 2016 e Anexo 3 do RREO – 6º bim/17 .

Nota: Dados das colunas 2016 e 2017 em valores históricos. Coluna variação real calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2017 (índices: 2016 - 1,018426657 e 2017 - 1,008712583).

No gráfico a seguir, verifica-se que, descontados os efeitos inflacionários, a Receita Corrente Líquida – RCL – vinha se mantendo em patamares relativamente constantes até 2015, sofrendo uma queda expressiva em 2016 e um aumento real de 7,54% em 2017.

RCL anual – 2012 a 2017 (preços de dez/17)



Fonte: DOERJ 30/01/2018 e Contas de Governo de 2012 a 2016.

Nota: Valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2017.

6.2.3 - IMPACTO DE RECEITAS EXTRAORDINÁRIAS SOBRE A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL

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.

No exercício de 2015, essa oscilação abrupta da RCL ocorreu pela entrada de receitas oriundas do saque de depósitos judiciais no valor de R\$6.770.885.703 (seis bilhões, setecentos

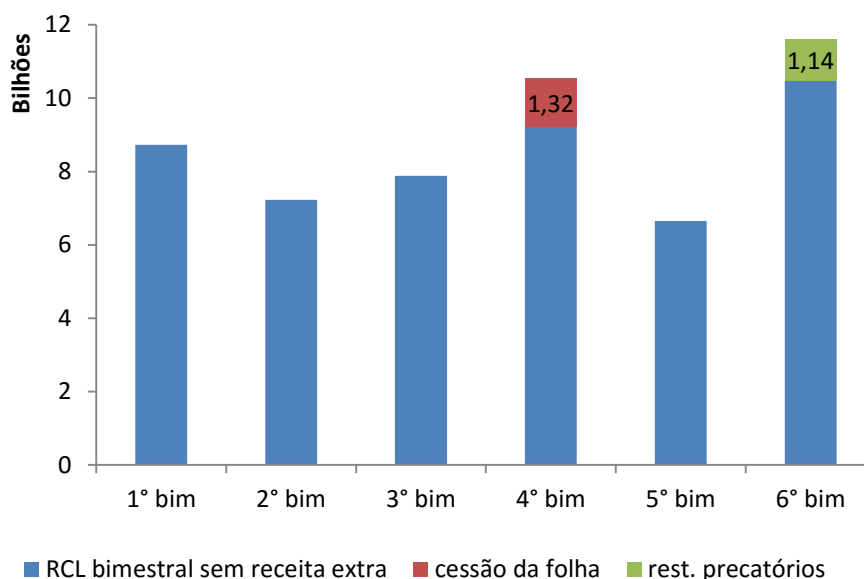
e setenta milhões, oitocentos e oitenta e cinco mil, setecentos e três reais) registrados como “Outras Receitas Correntes”.

No exercício de 2016, constatou-se a entrada de recursos extraordinários em transferências correntes, decorrentes de auxílio financeiro prestado pela União no valor de R\$2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais) na natureza de receita 17219901 (Auxílio Financeiro - Medida Provisória 734/2016) com a finalidade de auxiliar nas despesas com Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro decorrentes da realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - Rio 2016.

No exercício de 2017, destaca-se a ocorrência de duas receitas extraordinárias: uma ocorrida em agosto, no valor de R\$1.319.174.244 (um bilhão, trezentos e dezenove milhões, cento e setenta e quatro mil, duzentos e quarenta e quatro reais), referente à cessão do direito de operacionalização da folha de pagamentos de pessoal, e a outra ocorrida em dezembro, no valor de R\$1.139.405.510 (um bilhão, cento e trinta e nove milhões, quatrocentos e cinco mil, quinhentos e dez reais), referente à contabilização dos Precatórios Restituídos, conforme Lei 7.781/2017 relativa à conta judicial 1600132386531 do TJRJ, totalizando R\$2.458.579.754 (dois bilhões, quatrocentos e cinquenta e oito milhões, quinhentos e setenta e nove mil, setecentos e cinquenta e quatro reais) de receitas extraordinárias em 2017.

Desta forma, o impacto sobre a RCL desses ingressos é evidenciado no gráfico a seguir:

Impacto das receitas extraordinárias sobre a RCL do exercício de 2017



Fonte: Siafe-Rio.

Dessa forma, desconsiderando os efeitos das receitas extraordinárias no exercício de 2017 (R\$2,46 bilhões), a RCL anual de 2017 reduziria 4,90%, em comparação à RCL anual não ajustada de 2016, totalizando R\$47.736.839.164 (quarenta e sete bilhões, setecentos e trinta e seis milhões, oitocentos e trinta e nove mil, cento e sessenta e quatro reais). Contudo, ao se comparar com a RCL de 2016 também ajustada pela não consideração da receita extraordinária de R\$2,90 bilhões recebida naquele exercício, a variação real seria um aumento de 9,12%, e não de 7,54% apurados anteriormente.

6.3 – DESPESA TOTAL COM PESSOAL

O art. 169 da Constituição Federal determina que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF regulamentou o referido dispositivo constitucional estabelecendo os limites globais para as despesas com pessoal em cada período financeiro e para cada ente da Federação, sendo fixado, no tocante aos estados, o percentual

de 60% (sessenta por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL), conforme preceitua seu art. 19, inciso II.

No que tange à repartição dos limites globais entre poderes/órgãos, foi fixado para o Executivo Estadual, no art. 20, inciso II, alínea “c” da LRF, o limite de 49% da RCL para despesas com pessoal.

A LRF regulamentou, ainda, no parágrafo único de seu art. 22, o limite prudencial, estabelecendo vedações caso a despesa total com pessoal exceda 95% do limite legal. E, ainda, determina a expedição de alerta pelo Tribunal de Contas competente, quando a despesa total com pessoal atingir 90% do limite legal, conforme art. 59, §1º, II da LRF.

6.3.1 - PODER EXECUTIVO

Demonstra-se a seguir a despesa total com pessoal do Poder Executivo nos três quadrimestres de 2017, conforme publicação nos respectivos Relatórios de Gestão Fiscal – RGF:

Despesa com pessoal do Poder Executivo 2017 por quadrimestre – publicações RGF

	R\$1		
Despesas executadas (últimos 12 meses)	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Despesa bruta com pessoal	34.367.927.849	34.733.733.512	37.955.124.905
Pessoal ativo	16.044.798.108	15.675.148.166	16.402.056.089
Pessoal inativo e pensionistas	15.052.268.047	15.579.630.468	17.986.186.332
Contribuições patronais	2.329.179.630	2.372.536.283	2.458.009.127
Outras desp. Contr. Terceirização	941.682.065	1.106.418.596	1.108.873.355
Despesas não computadas	6.102.976.344	6.126.555.918	9.210.688.592
Indenização por demissão e incentivos	5.372.251	6.581.495	6.650.505
Decorrente decisão judicial	59.550.956	62.206.366	52.468.918
Despesas de exercícios anteriores	378.975.920	379.716.710	2.362.026.917
Inativos/pensionistas c/ rec. vinculados	5.659.077.217	5.678.051.347	6.789.542.252
Despesa total com pessoal	28.264.951.505	28.607.177.593	28.744.436.312
Receita Corrente Líquida	47.619.289.948	46.854.486.687	50.194.044.675
% Despesa Total com Pessoal/RCL	59,36%	61,06%	57,27%

Limite Máximo (49,00%)	23.333.452.074	22.958.698.477	24.595.081.891
Limite Prudencial (46,55%)	22.166.779.471	21.810.763.553	23.365.327.796
Limite de Alerta (44,10%)	21.000.106.867	20.662.828.629	22.135.573.702

Fonte: RGF 1º QUAD (Proc TCE-RJ 103.325-9/17), RGF 2º QUAD (Proc TCE-RJ 104.924-8/17) e RGF 3º QUAD (Proc TCE-RJ 100.681-2/18).

A despesa de pessoal do Poder Executivo, no 3º quadrimestre de 2016, atingiu 61,73% da RCL, em desacordo com o limite máximo fixado pela LRF (49%). O Poder Executivo também efetuou despesas líquidas com pessoal em percentual superior ao estabelecido na LRF nos três quadrimestres do exercício de 2017, portanto, não reconduzindo tais despesas ao limite legal.

Não obstante, o total da despesa com pessoal demonstrado no quadro anterior foi reajustado no Relatório Técnico com a inclusão de valores relativos a gastos efetivos de pessoal com terceirização de mão-de-obra substitutiva de servidores e empregados públicos nos exercícios de 2016 e 2017.

De acordo com o parágrafo 1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, 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 despesas com pessoal.

Observa-se que, 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.

O §3º do art. 31 da referida lei assim define:

§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).

No exercício de 2017, o montante da despesa liquidada com terceirização de mão-de-obra que foi utilizado pelo Poder Executivo na apuração da despesa com pessoal (Anexo 5 do

RGF do 3º quadrimestre de 2017) foi da ordem de R\$1.106.580.272 (um bilhão, cento e seis milhões, quinhentos e oitenta mil, duzentos e setenta e dois reais), demonstrado a seguir:

Demonstrativo das despesas liquidadas com pessoal terceirizado por unidade gestora executante

R\$1					
Unidade Gestora	2017	Part. %	2016	Part. %	Var. real 17/16
296100 Fundo Estadual de Saúde	994.950.176	89,91%	469.949.412	64,38%	109,69%
404400 Fund de Apoio à Escola Técnica do Est do RJ	46.334.990	4,19%	180.827.627	24,77%	-74,62%
297100 Instituto Vital Brazil	15.887.241	1,44%	13.178.259	1,81%	19,41%
160100 Secretaria de Estado de Defesa Civil	15.881.783	1,44%	8.605.269	1,18%	82,80%
261100 Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro	13.366.743	1,21%	12.200.723	1,67%	8,51%
210700 Departamento Geral de Ações Sócio-Educativas	9.794.427	0,89%	9.859.937	1,35%	-1,61%
250100 Secretaria de Estado de Admin.Penitenciária	3.169.543	0,29%	3.590.902	0,49%	-12,58%
263100 Departamento de Trânsito do Estado do RJ	2.997.961	0,27%	2.765.335	0,38%	7,38%
180100 Secret de Estado de Educação	1.694.871	0,15%	22.231.537	3,05%	-92,45%
243200 Instituto Estadual do Ambiente - INEA	800.119	0,07%	3.111.825	0,43%	-74,53%
170100 Secret de Estado de Turismo, Esporte e Lazer	674.077	0,06%	624.406	0,09%	6,93%
240100 Secretaria de Estado do Ambiente	533.677	0,05%	1.187.940	0,16%	-55,50%
210100 Secretaria de Estado da Casa Civil	328.860	0,03%	655.050	0,09%	-50,28%
353100 Depart Recursos Minerais Estado RJ	87.300	*	106.700	0,01%	-18,96%
320100 Secretaria de Estad Assist Soc e Dir Humanos	49.935	*	132.000	0,02%	-62,53%
404700 Centro Universitário Estadual da Zona Oeste	28.569	*	558.530	0,08%	-94,93%
223200 Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro	0	0,00%	302.353	0,04%	-100,00%
135400 Empr de Pesquisa Agropecuária do Est do RJ	0	0,00%	87.297	0,01%	-100,00%
Total	1.106.580.272	100,00%	729.975.102	100,00%	50,15%

Fonte: Contas de Governo de 2016 e SIAFE-Rio.

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 2017 (índices: 2016 - 1,018426657 e 2017 - 1,008712583).

Nota: em relação a 2017, os valores das unidades gestoras "Departamento de Recursos Minerais Estado RJ", "Secretaria de Estado Assist Soc e Dir Humanos" e "Centro Universitário Estadual da Zona Oeste" representam, somados, 0,01% do total das despesas liquidadas com pessoal terceirizado pelo Executivo estadual no exercício.

Apesar do determinado na Lei Estadual n.º 6043/11, as despesas oriundas dos contratos de gestão na Saúde executadas pelas Organizações Sociais – OS com contratação de pessoal, celetistas ou temporários, que substituem servidores do quadro de pessoal do Governo do Estado não vinham sendo contabilizadas na rubrica "Outras despesas de pessoal decorrentes

de contratos de terceirização” no Demonstrativo da Despesa com Pessoal (RGF), conforme consta nas análises das Contas de Governo referentes aos exercícios anteriores (2015 e 2016), sendo objeto de Impropriedade e Determinação nas contas do exercício de 2016 (Processo TCE/RJ n.º 101.576-6/17), nos termos do voto do relator na sessão Plenária de 30.05.2017, conforme transcrito a seguir:

“IMPROPRIEDADE nº 11 -(item 5.3.1)

Contabilização parcial, 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, não sendo consideradas na apuração das despesas com pessoal do Poder Executivo, descumprindo o disposto no §3º do artigo 31 da Lei Estadual nº 6.043/11.

DETERMINAÇÃO nº 17:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e 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 2017, tais despesas para o cálculo do limite da despesa com pessoal do Poder Executivo, nos termos do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal e em cumprimento ao disposto no §3º do artigo 31 da Lei Estadual nº 6.043/11.”

Ressalta-se, ainda, que na mesma decisão plenária (proferida nos autos da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2016), foi determinada a realização de Auditoria Governamental com o propósito de se apurar o montante real das despesas com pessoal do Executivo Estadual, nos seguintes termos:

“VII– Pela DETERMINAÇÃO à Secretaria Geral de Controle Externo-SGE para inclusão de AUDITORIAS GOVERNAMENTAIS no Plano Anual de Auditoria Governamental de 2017/2018, a serem realizadas nos seguintes órgãos e com os seguintes objetivos:

[...]

VII.4) Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Secretaria de Estado de Saúde

Apurar o montante real das despesas com pessoal do Poder Executivo nos três quadrimestres de 2016 e no primeiro quadrimestre de 2017, chegando ao exato valor

que inclua tanto as despesas com pessoal das Organizações Sociais de Saúde contratadas pelo Fundo Estadual de Saúde (cumprimento do comando contido no §3º do art.31 da Lei Estadual nº6.043/11), como aquelas com pessoal terceirizado em geral.”

No que concerne aos resultados das Auditorias Governamentais realizadas tendo como escopo a Determinação exarada por este Tribunal na decisão Plenária acima referenciada, o Relatório Técnico aponta:

“Salienta-se, nesse mister, que a 1ª Coordenadoria de Auditoria de Pessoal – 1ª CAP, em conformidade com o Plano Anual de Auditoria Governamental/2017 - PAAG (Processo TCE-RJ nº 303.296-6/16), já previra a realização de trabalho especificamente quanto ao tema “TERCEIRIZAÇÃO”, em razão da necessidade de serem promovidas análises mais detalhadas dos aspectos atinentes à terceirização no âmbito estadual, pois já havia sido identificado no Levantamento de Auditoria realizado no ano de 2013 (Processo TCE/RJ nº 102.989-8/14) um grande número de Entidades e/ou Órgãos Públicos que vinham se utilizando dessa prática para burlar diretrizes insculpidas na Constituição da República/88, na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como nas demais normas atinentes à matéria.

Dessa forma, tendo a determinação exarada nas Contas de Governo do exercício de 2016 corroborado a pertinência temática, levando à elaboração de uma estratégia de auditoria por aquela Coordenadoria com vistas não só ao cumprimento do PAAG/2017 e da decisão plenária, mas, principalmente, à contribuição efetiva em posterior avaliação das contas do Governo do Estado nesta seara, foram realizadas auditorias em 72 (setenta e dois) Órgãos/Entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, abrangendo os exercícios de 2016 e 2017.

Como resultado geral das auditorias, foi identificado que alguns órgãos/entidades do Poder Executivo estadual não contabilizam as despesas de pessoal terceirizado com natureza de substituição de mão de obra efetiva (servidores e empregados públicos) na correta rubrica, conforme exposto no Relatório Gerencial das auditorias sobre terceirização, elaborado pela 1ª Coordenadoria de Auditoria de Pessoal – 1ª CAP.

É necessário, portanto, notadamente com vistas à correta apuração das despesas com pessoal, que os registros contábeis dos gastos com terceirizados em substituição à mão de obra efetiva sejam efetivamente contabilizados no elemento de despesa próprio (3.3.90.34) e considerados na elaboração do Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, bem como no Demonstrativo Consolidado, em cumprimento ao disposto no §3º do art. 31 da Lei Estadual nº 6.043/11 e § 1º do art. 18 da Lei Complementar Federal nº 101/00, o que não vem ocorrendo nas unidades gestoras do Poder Executivo do ERJ, visto terem sido identificadas, nos exercícios de 2016 e 2017, despesas desta natureza contabilizadas em rubricas diversas, tais como “3.3.90.35 – Serviços de Consultoria”, “3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, “3.3.90.37 – Locação de Mão de Obra” e “3.3.50.43 – Subvenções Sociais”.

Tal fato será objeto da Improriedade nº 13 e da Determinação nº 20.”

Cabe destacar que o *Parquet* de Contas acompanha o Corpo Instrutivo nas referidas proposições.

Considerando que restou evidenciado por meio das Auditorias Governamentais realizadas que alguns órgãos/entidades do Poder Executivo Estadual ainda não contabilizam as despesas de pessoal terceirizado com natureza de substituição de mão de obra efetiva na correta rubrica, acompanharei a **impropriedade e a determinação** propostas no Relatório Técnico.

Será apresentado, a seguir, quadro resumo com os totais das despesas de pessoal terceirizado contabilizadas indevidamente, nos exercícios de 2016 e 2017:

Resumo da despesa com terceirização contabilizada indevidamente

R\$1			
Exercício	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
2016	65.007.413 ¹	270.200.564 ²	1.433.825.459 ³
2017	601.719.578 ⁴	511.034.622 ⁵	403.161.366 ⁶

Fonte: Relatório Gerencial das auditorias sobre terceirização.

Nota 1: R\$65.007.412,67 (janeiro/2016 a abril/2016). Período referente ao exercício de 2015 (maio a dezembro) não foi abarcado pelas auditorias.

Nota 2: R\$65.007.412,67 (janeiro/2016 a abril/2016) + R\$205.193.151,41 (maio/16 a agosto/16). Período referente ao exercício de 2015 (setembro a dezembro) não foi abarcado pelas auditorias.

Nota 3: R\$65.007.412,67 (janeiro/16 a abril/16) + R\$205.193.151,41 (maio/16 a agosto/16) + R\$279.468.631,75 (setembro/16 a dezembro/16) + R\$884.156.263,63 (valores relativos à Secretaria de Estado de Saúde / Organizações Sociais de Saúde executados no decorrer do exercício de 2016 na rubrica 3.3.90.39). Tais valores foram computados apenas no 3º quadrimestre, devido à referida unidade gestora ter executado as despesas com pessoal terceirizado em duas rubricas ao longo de 2016 (3.3.90.34 e 3.3.90.39), sendo indevida apenas a 3.3.90.39, não havendo elementos que possibilitassem segregá-las por quadrimestre, conforme Relatório Gerencial das auditorias sobre terceirização.

Nota 4: R\$205.193.151,41 (maio/2016 a agosto/2016) + R\$279.468.631,75 (setembro/2016 a dezembro/2016) + R\$117.057.794,47 (janeiro/2017 a abril/2017)

Nota 5: R\$279.468.631,75 (setembro/2016 a dezembro/2016) + R\$117.057.794,47 (janeiro/2017 a abril/2017) + R\$114.508.196,22 (maio/2017 a agosto/2017)

Nota 6: R\$117.057.794,47 (janeiro/2017 a abril/2017) + R\$114.508.196,22 (maio/2017 a agosto/2017) + R\$171.595.375,08 (setembro/2017 a dezembro/2017)

Dessa forma, demonstra-se o novo cálculo de apuração do cumprimento da despesa com pessoal do Poder Executivo, incluindo os valores efetivamente executados relativos aos gastos com terceirização substitutiva de mão de obra efetiva nos exercícios de 2016 e 2017:

Recálculo do limite da despesa com pessoal do Poder Executivo – 2016

R\$1			
Descrição	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Despesa total com pessoal (publicação RGF)	19.547.025.555	23.426.534.737	28.537.870.624
Outras desp. Contr. Terceirização – Não Contabilizadas (Auditorias)	65.007.413	270.200.564	1.433.825.459
Despesas total com pessoal (recalculada) - I	19.612.032.968	23.696.735.301	29.971.696.083
RCL - II	49.131.341.507	48.793.305.860	46.228.984.469
% Despesa Total com Pessoal/RCL – I/II	39,92%	48,56%	64,83%

Fonte: Contas de Governo de 2016 (Proc TCE-RJ nº 101.576-6/17) .

Recálculo do limite da despesa com pessoal do Poder Executivo – 2017

R\$1			
Descrição	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Despesa total com pessoal (publicação RGF)	28.264.951.505	28.607.177.593	28.744.436.312
Outras desp. Contr. Terceirização – Não Contabilizadas (Auditorias)	601.719.578	511.034.622	403.161.366
Despesas total com pessoal (recalculada) - I	28.866.671.083	29.118.212.215	29.147.597.678
RCL - II	47.619.289.948	46.854.486.687	50.194.044.675
% Despesa Total com Pessoal/RCL – I/II	60,62%	62,14%	58,07%

Fonte: RGF 1º QUAD (Proc. TCE-RJ 103.325-9/17), RGF 2º QUAD (Proc. TCE-RJ 104.924-8/17) e RGF 3º QUAD (Proc. TCE-RJ 100.681-2/18)

Verifica-se que o Poder Executivo ultrapassou o limite de 49% no 3º quadrimestre de 2016, o que, em princípio, o obrigaria a reduzir o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, conforme artigo 23 da Lei Complementar Federal nº 101/00.

Todavia, o artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que os prazos de recondução aos limites de Despesas com Pessoal e da Dívida Consolidada Líquida serão duplicados no caso de crescimento real baixo (inferior a 1%) ou negativo do Produto Interno

Bruto – PIB, por período igual ou superior a quatro trimestres, fato este ocorrido no exercício financeiro em análise, conforme resultado divulgado pelo IBGE.

Dessa forma, o Poder Executivo ficaria obrigado a reduzir o percentual excedente nos quatro quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço nos dois primeiros e o restante até o 1º quadrimestre de 2018.

Entretanto, ressalta-se que o Egrégio Plenário desta Casa, em análise conclusiva nas Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro referentes ao exercício de 2016, processo TCE-RJ nº 101.576-6/17, concluiu que, enquanto preservada a presunção de constitucionalidade de que goza a Lei Estadual nº 7.483/16, os prazos para recondução aos limites máximos de gastos com pessoal estão suspensos, conforme transcrito a seguir:

Como visto no início deste capítulo, porém, foi editada a Lei Estadual nº 7.483/16, que reconheceu o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira do estado, especificamente visando à aplicação do art. 65 da LRF e a suspensão dos prazos de reenquadramento e recondução ali estabelecidos.

Desse modo, em coerência com o entendimento ali exposto, concluo que: enquanto preservada a presunção de constitucionalidade de que goza a Lei Estadual nº 7.483/16, a regular produção de seus efeitos legais impõe a suspensão dos prazos para recondução aos limites máximos de gastos com pessoal, bem como as demais disposições do artigo 23 da LRF. Por outro lado, na hipótese de vir a ser declarada a inconstitucionalidade da norma, conforme apontamentos feitos na parte inaugural deste capítulo, deverão ser observados os prazos previstos no art. 23 c/c art. 66, da LRF, também já expostos acima.

Ademais, o Governo do Estado do Rio de Janeiro aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF, previsto na Lei Complementar Federal nº 159/2017, homologada em 05.09.2017, o que suspende, durante a vigência do RRF, a aplicação do art. 23 (ressalvado o disposto no inciso I do § 3º) da LRF, conforme previsto no artigo 10, inciso I da LCF nº 159/17.

Assim, em que pese à suspensão do prazo de reenquadramento advindo da Lei Estadual nº 7.483/16 e da Lei Complementar Federal nº 159/17, o descumprimento do limite de gastos com pessoal pelo Poder Executivo previsto no artigo 20, inciso II, alínea “c” da LRF foi objeto da Impropriedade n.º 14 e da determinação n.º 21 propostas no Relatório Técnico.

O Ministério Público de Contas corroborou a proposição do Corpo Instrutivo, conforme síntese a seguir:

“Como consignado pelo d. Corpo Instrutivo, com a homologação da adesão do ERJ ao Regime de Recuperação Fiscal de que trata a Lei Complementar Federal nº 159/2017, o que se deu em 05.09.2017, os prazos para a recondução aos limites máximos de gastos com pessoal foram suspensos (art. 10, I, LCF 159/17 c/c art. 23 LRF).

Não obstante, o não restabelecimento da despesa com pessoal ao limite legal foi objeto da Improriedade nº 14 e Determinação nº 21 na conclusão do relatório técnico. Ainda foi apontado como Improriedade nº 13 e Determinação nº 20 o descumprimento do artigo 18, § 1º da Lei Complementar nº 101/00 e artigo 31, § 3º da Lei Estadual nº 6.043/11, relativamente a não contabilização como despesa de pessoal da mão de obra decorrentes de contrato de terceirização, em substituição de servidores e empregado públicos. O Ministério Público de Contas acompanha a proposição do Corpo Instrutivo nas referidas proposições.”

Acompanharei a proposta de improriedade e determinação formulada pela instância técnica.

6.3.1.1 - EVOLUÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO

O quadro a seguir demonstra a evolução percentual da despesa líquida com pessoal do Poder Executivo em relação à Receita Corrente Líquida – RCL - nos últimos cinco exercícios financeiros.

Percentual da despesa com pessoal do Poder Executivo - 2013/2017

Exercício	% da despesa em relação à RCL
2013	29,55%
2014	32,46%
2015	33,48%
2016	64,83%
2017	58,07%

Fonte: Contas de Governo 2013 a 2015 e Tabelas anteriores.

Adicionalmente, tendo em vista que o limite de gastos com pessoal é apurado em razão da RCL arrecadada no período, apresenta-se a variação das mesmas em relação aos exercícios anteriores:

Variação da despesa com pessoal e da RCL em relação aos exercícios anteriores

DESEMPENHO – RCL X DP		
Descrição	Despesa com pessoal	RCL
Variação do exercício de 2014 em relação a 2013	4,67%	-4,71%
Variação do exercício de 2015 em relação a 2014	4,59%	1,41%
Variação do exercício de 2016 em relação a 2015	58,59%	-18,10%
Variação do exercício de 2017 em relação a 2016	-3,68%	7,54%

Fonte: Contas de Governo de 2013 a 2015 e Tabelas anteriores.

Cumpra registrar, quanto à expressiva variação da despesa com pessoal de 2016 em relação ao exercício de 2015 (58,59%), que, além do aspecto referente aos contratos de terceirização de mão de obra, outro motivo do aumento da despesa foi a redução de recursos vinculados do RIOPREVIDÊNCIA para pagamentos de despesas com inativos e pensionistas no montante de R\$8.764.252.761⁷⁸ (oito bilhões, setecentos e sessenta e quatro milhões, duzentos e cinquenta e dois mil, setecentos e sessenta e um reais), recursos estes que compõem o saldo das despesas não computadas para o cálculo da despesa líquida com pessoal, impactando diretamente o cálculo da despesa total com pessoal naquele exercício.

Apresenta-se, a seguir, a evolução das despesas com pessoal terceirizado em substituição a servidores e empregados públicos nos últimos cinco exercícios financeiros:

⁷⁸ Redução dos valores que não são computados no cálculo do limite, referentes a despesas com benefícios previdenciários custeadas com recursos vinculados ao RPPS, ou seja, provenientes de receitas que financiam a Previdência Social dos servidores inativos e pensionistas. Em 2015, foram deduzidos R\$12.727.246.265, enquanto em 2016 o valor foi de R\$3.962.993.504.

Despesa com pessoal terceirizado 2013/2017

R\$1	
Exercício financeiro	Despesas executadas
2013	563.633.387
2014	396.727.016
2015	312.155.356
2016	2.163.800.560
2017	1.512.034.721
Total	4.948.351.040

Fontes: Contas de Governo 2013 a 2015 e Tabelas anteriores.
Valores históricos.

Quanto ao excepcional aumento das despesas com pessoal terceirizado no exercício de 2016 em comparação ao exercício de 2015, o Corpo Instrutivo assim comentou:

“Vale salientar que o aumento exponencial no exercício de 2016 em relação a 2015 deve-se, sobretudo, ao ajuste nas despesas dos exercícios de 2016 e 2017, resultado das auditorias sobre pessoal terceirizado contratado em substituição a servidores e empregados públicos realizadas pela 1ª Coordenadoria de Auditoria de Pessoal – 1ª CAP, conforme exposto. Não obstante, observa-se que no exercício de 2017 houve redução de 30,12% nesse tipo de despesa em relação ao exercício anterior.”

6.3.2 - GASTO CONSOLIDADO DE DESPESA COM PESSOAL

De acordo com os dados encaminhados e com a publicação do Anexo 1 do Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal, do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017, o total da despesa com pessoal consolidado do Governo do Estado, no exercício de 2017, seria de R\$33.637.140.991 (trinta e três bilhões, seiscentos e trinta e sete milhões, cento e quarenta mil, novecentos e noventa e um reais), representando 67,01% da Receita Corrente Líquida, demonstrado da seguinte forma:

Despesa total com pessoal do ERJ – publicação RGF

R\$1		
Despesas Executadas (últimos 12 meses)	Liquidadas (a)	Inscritas em RPNP (b)
Despesa bruta com pessoal (I)	42.938.425.092	3.497.030

Pessoal ativo	20.674.906.765	809.560
Pessoal inativo e pensionistas	17.986.186.332	-
Contribuições patronais	3.170.751.723	394.388
Outras desp. contr. terceirização	1.106.580.272	2.293.083
Despesas não computadas (II)	9.304.781.131	
Indenização por demissão e incentivos	6.650.505	
Decorrente decisão judicial	52.468.918	
Despesas de exercícios anteriores	2.456.119.457	
Inativos e pensionistas com recursos vinc.	6.789.542.252	
Despesas líquidas com pessoal III = (I-II)	33.633.643.961	3.497.030
Despesa total com pessoal (IV) = (IIIa+IIIb)	33.637.140.991	
Receita Corrente Líquida	50.194.044.675	
% Despesa Total com Pessoal/RCL	67,01	

Fonte: DCRGF 3º quadrimestre/2017 (Proc. TCE/RJ nº 101.273-8/18).

Ocorre que o total das despesas com pessoal consolidado também foi objeto de ajuste no Relatório Técnico em decorrência da apuração, em sede de auditoria determinada por esta Corte nas Contas de Governo referentes ao exercício de 2016, de despesas relativas a contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos no Executivo estadual, as quais também deveriam compor o montante de “Outras Despesas de Pessoal” no exercício, nos termos do § 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101/00 – LRF.

Dessa forma, apresenta-se a seguir a retificação do total das despesas com pessoal consolidado:

Recálculo da despesa total com pessoal do ERJ - 2017

		R\$1
Despesas Executadas (últimos 12 meses)	Liquidadas (a)	Inscritas em RPNP (b)
Despesa bruta com pessoal (I)	42.938.425.092	3.497.030
Pessoal ativo	20.674.906.765	809.560
Pessoal inativo e pensionistas	17.986.186.332	-
Contribuições patronais	3.170.751.723	394.388
Outras desp. contr. terceirização	1.106.580.272	2.293.083
Despesas não computadas (II)	9.304.781.131	
Indenização por demissão e incentivos	6.650.505	

Decorrente decisão judicial	52.468.918	
Despesas de exercícios anteriores	2.456.119.457	
Inativos e pensionistas com recursos vinc.	6.789.542.252	
Despesas líquidas com pessoal III = (I-II)	33.633.643.961	3.497.030
Despesa total com pessoal (IV) = (IIIa+IIIb)	33.637.140.991	
Outras desp. Contr. Terceirização – Não Contabilizadas – Auditorias (V)	403.161.366	
Nova Despesa total com pessoal = (IV+V)	34.040.302.357	
Receita Corrente Líquida	50.194.044.675	
% Despesa Total com Pessoal/RCL	67,82	

Fonte: DCRGF 3º quadrimestre/2017 (Proc. TCE/RJ nº 101.273-8/18) e Tabela 123.

O total da despesa com pessoal consolidado do Governo do Estado, no exercício de 2017, foi de R\$34.040.302.357 (trinta e quatro bilhões, quarenta milhões, trezentos e dois mil, trezentos e cinquenta e sete reais), representando 67,82% da Receita Corrente Líquida - RCL.

Ao se analisar a execução da despesa líquida de pessoal por Poder, verifica-se que 85,63% das despesas realizadas foram custeadas pelo Poder Executivo (R\$29.147.597.678) e 14,37% pelos demais Poderes e Órgãos.

Quanto ao cumprimento dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, verifica-se que o total das despesas com pessoal do Governo do Estado, no valor de R\$34.040.302.357, equivalente a 67,82% da Receita Corrente Líquida – RCL, ultrapassou no exercício de 2017 o limite máximo de 60% da RCL, disposto no inciso II do artigo 19 da LRF.

6.4 – ENDIVIDAMENTO PÚBLICO E CONCESSÃO DE GARANTIAS

O endividamento público e a concessão de garantias são temas que merecem destaque pela importância e pela relação direta com a análise do equilíbrio das contas públicas. Esse equilíbrio é um dos princípios norteadores da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que estabelece em seu art. 1º, § 1º normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, em que se pressupõe uma ação planejada e transparente, com a finalidade de salvaguardar o referido equilíbrio. A legislação vigente prevê determinados controles, como serão vistos nos tópicos a seguir.

6.4.1 - DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA

A dívida pública consolidada ou fundada definida pela Lei de Responsabilidade Fiscal c/c com a Resolução do Senado Federal nº 43/01, é o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do estado, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do Orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no Orçamento⁷⁹.

6.4.1.1 - EFEITOS DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL NA DÍVIDA DO ESTADO

Conforme apontado no tópico 4, o Estado do Rio de Janeiro elaborou e entregou o Plano de Recuperação Fiscal à Secretaria do Tesouro Nacional em 31.07.2017 com a finalidade de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal - RRF previsto na Lei Complementar Federal nº 159, de 19.05.2017 e regulamentado pelo Decreto nº 9.109, de 27.07.2017, com vistas ao reequilíbrio das contas públicas.

Conforme dispõe no § 2º do artigo 1º da referida lei o Plano de Recuperação Fiscal envolve ação planejada, coordenada e transparente de todos os Poderes, órgãos, entidades e fundos para corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas, por meio da implementação das medidas emergenciais e das reformas institucionais nele determinadas.

Em face da situação fiscal precária, por meio da Lei Estadual nº 7.629, de 09.06.2017, o Estado do Rio de Janeiro aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal, adesão essa homologada pelo Presidente da República em 05.09.2017, o que permitiu, no tocante à dívida pública, a redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela STN, por prazo igual ou inferior ao estabelecido para a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, ou seja, até 36 meses, sendo admitida 1 (uma) prorrogação, se necessário, por mais 36 meses, prerrogativas previstas no art. 9º c/c o art. 2º, § 2º, ambos da LCF nº 159/17. No caso de

⁷⁹De acordo com o art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal c/c o art. 2º da RSF nº 43/01.

prorrogação do prazo, as reduções extraordinárias serão decrescentes até que, ao final do Regime, as prestações das dívidas com a União sejam pagas integralmente, conforme parágrafos 2º e 3º do artigo 9º, citado anteriormente.

Durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, se houver inadimplência oriundas de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais, garantidas pela União e contratadas com data anterior à homologação de adesão ao RRF, o art. 17 da LCF nº 159/17 garante ao Estado o impedimento da União executar as contragarantias oferecidas.

Mesmo antes da homologação do Plano de Recuperação Fiscal, publicada no Diário Oficial da União em 06 de setembro de 2017, o Estado do Rio de Janeiro e a União firmaram Termo de Compromisso em janeiro de 2017 com a finalidade de promover o reequilíbrio fiscal do estado, comprometendo-se ambas as partes em adotar várias medidas, dentre as quais a suspensão da cobrança das obrigações relativas aos contratos de empréstimo com a União.

Os efeitos desses instrumentos, como será visto a seguir, foram R\$12.285.519.151 (doze bilhões, duzentos e oitenta e cinco milhões, quinhentos e dezenove mil, cento e cinquenta e um reais) de dívidas abrangidas pelo Regime de Recuperação Fiscal, sendo grande parte advinda do refinanciamento de dívida junto à União com amparo da Lei Federal nº 9.496/97 (R\$6.389.623.192), e a suspensão temporária do pagamento das prestações dessas dívidas durante a vigência do regime.

6.4.1.2 - DÍVIDA CONSOLIDADA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA

A tabela a seguir apresenta a evolução da Dívida Consolidada interna e externa da Administração Direta e Indireta do Estado do Rio de Janeiro, que atingiu o montante de R\$138.014.440.318 (cento e trinta e oito bilhões, quatorze milhões, quatrocentos e quarenta mil, trezentos e dezoito reais) em 2017.

Evolução da Dívida Consolidada da Administração Direta e Indireta – 2016/2017

R\$ 1

Componentes	Saldo em 31.12.16	Movimento do exercício			Saldo em 31.12.17	Classificado no RRF	Participação	Var. nom. 2017/2016
		Emissão	Reajustamento	Resgate				
Adm. Direta	106.938.348.224	7.253.136.357	21.451.025.166	1.518.941.990	134.123.567.757	11.786.401.623	97,18%	25,42%
Interna	94.481.942.259	3.335.079.480	21.088.210.128	733.804.450	118.171.427.417	7.763.217.740	85,62%	25,07%
Contratual								
Interna RRF	0	0	160.794.183	0	160.794.183	160.794.183	0,12%	-
Externa	12.099.861.525	277.090.186	161.630.831	148.917.043	12.389.665.498	578.209.208	8,98%	2,40%
Externa RRF	0	0	40.390.024	0	40.390.024	40.390.024	0,03%	-
Juros Vencidos	356.544.440	3.640.966.691	0	636.220.497	3.361.290.634	3.243.790.468	2,44%	842,74%
Dív. Interna	340.367.606	3.320.394.288	0	556.037.156	3.104.724.738	2.987.224.571	2,25%	812,17%
Dív. Externa	16.176.834	320.572.403	0	80.183.341	256.565.897	256.565.897	0,19%	1486,01%
Juros Vincendos dez/17 – RRF (1)	0	0	499.117.528	0	499.117.528	499.117.528	0,36%	-
Adm. Indireta	434.026.426	102.356.190	-93.404.301	13.854.528	429.123.787	0	0,31%	-1,13%
Interna	434.026.426	102.356.190	-93.404.301	13.854.528	429.123.787	0	0,31%	-1,13%
Subtotal	107.372.374.650	7.355.492.546	21.856.738.393	1.532.796.518	135.051.809.072	12.285.519.151	97,85%	25,78%
Precatórios (2)	1.385.196.042				2.962.631.246		2,15%	113,88%
Total da dívida consolidada	108.757.570.692				138.014.440.318		100,00%	26,90%

Fonte: Volume 12, folhas 156 a 162. Documento TCE-RJ nº 006.367-7/18.

(1) Juros das prestações de dezembro/2017 das operações incluídas no RRF não demonstrados inicialmente nos Quadros do Volume 12, folhas 156 a 162, o que gerou inconsistências nos demonstrativos, sendo esclarecidos quando do envio da Nota Técnica SUBFIN/GAB nº 00018/2018, constante do Doc nº 006.637-7/18.

(2) Posteriores a 05.05.00 da administração direta e indireta em dez/17.

Inferem-se do quadro acima, as seguintes situações:

- A Administração Direta congregou a maior parte da dívida estadual ao final de 2017, representando 97,18% (R\$134.123.567.757) do total dos passivos da espécie (R\$138.014.440.318);

- A dívida consolidada interna (incluindo os precatórios e juros vencidos da dívida interna) responde por 90,80% do total, e a dívida consolidada externa (incluindo os juros vencidos) por 9,20%;

- O saldo de precatórios no exercício de 2017, isoladamente, obteve uma variação nominal de 113,88 % em relação ao exercício de 2016;

- O total da dívida consolidada apresentou em 2017 variação positiva de 26,90% em relação a 2016, com acréscimo, em termos absolutos, de R\$29.256.869.626

(vinte e nove bilhões, duzentos e cinquenta e seis milhões, oitocentos e sessenta e nove mil, seiscentos e vinte e seis reais);

- O aumento do endividamento em 2017 decorreu, principalmente, de operações de créditos contratadas, destacando-se a operação de antecipação da venda da CEDAE (R\$2.000.000.000 provenientes do BNP – PARIBAS), por novas emissões de juros vencidos que foram transferidos para o RRF (R\$3.243.790.468), e, principalmente, por incorporação do recálculo efetuado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN de saldos devedores vinculados ao Contrato de Refinanciamento da Lei nº 9.496/97. Esse recálculo, implementado pelas Leis Complementares nº 148/14, nº 156/16 e nº 159/17, resultou em R\$19.894.230.551 (dezenove bilhões, oitocentos e noventa e quatro milhões, duzentos e trinta mil, quinhentos e cinquenta e um reais), sendo R\$18.148.175.533 (dezoito bilhões, cento e quarenta e oito milhões, cento e setenta e cinco mil, quinhentos e trinta e três reais) oriundos do recálculo do refinanciamento firmado ao amparo da Lei nº 9.496/97 e R\$1.746.055.018 (um bilhão, setecentos e quarenta e seis milhões, cinquenta e cinco mil, e dezoito reais) provenientes do saldo devedor do parcelamento das prestações de abril a junho de 2016 do contrato de refinanciamento da mesma lei. Do montante recalculado, R\$6.389.623.192 (seis bilhões, trezentos e oitenta e nove milhões, seiscentos e vinte e três mil, cento e noventa e dois reais) foram transferidos para o regime de recuperação fiscal – RRF.

Ressalta-se que o mencionado recálculo das dívidas abrangidas pela Lei nº 9.496/97 teve origem na adesão por parte do Governo do Estado ao Plano de Auxílio aos Estados e Municípios, conforme Lei Complementar nº 156/16, que prevê prazos adicionais e nova metodologia para o pagamento das dívidas refinanciadas sob a égide das Leis nº 9.496/97 e nº 8.727/93, bem como a revogação do limite da Receita Líquida Real em relação à dívida financeira, para cálculo da prestação mensal devida à União, e renegociação de operações de crédito junto ao BNDES.

Os parágrafos 3º ao 5º do artigo 1º da LC nº 156/2016 estabelecem a forma como serão atualizados os saldos devedores e prestações mensais das dívidas abrangidas pela Lei nº 9.496/97:

Art. 1º A União poderá adotar, nos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e o Distrito Federal com base na [Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997](#), e nos contratos de abertura de crédito firmados com os Estados ao amparo da [Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001](#), mediante celebração de termo aditivo, o prazo adicional de até duzentos e quarenta meses para o pagamento das dívidas refinanciadas.

[...]

§ 3º Para fins do aditamento contratual referido no caput deste artigo, serão considerados os valores consolidados dos saldos devedores das obrigações referentes ao refinanciamento objeto da [Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997](#), e dos financiamentos de que trata a [Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001](#), quando for o caso.

§ 4º As prestações mensais e consecutivas serão calculadas com base na Tabela Price, afastando-se as disposições contidas nos [arts. 5º e 6º da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997](#).

§ 5º Os efeitos financeiros decorrentes do aditamento de que trata este artigo serão aplicados a partir de 1º de julho de 2016.

Já o §8º do art. 1º estabelece como condição para a concessão do prazo adicional a desistência das ações judiciais que tenham por objeto a dívida do estado:

§ 8º A concessão do prazo adicional de até duzentos e quarenta meses de que trata o caput deste artigo e da redução extraordinária da prestação mensal de que trata o art. 3º depende da desistência de eventuais ações judiciais que tenham por objeto a dívida ou o contrato ora renegociados, sendo causa de rescisão do termo aditivo a manutenção do litígio ou o ajuizamento de novas ações.

Uma das ações judiciais renunciadas pelo Estado do Rio de Janeiro foi o Mandado de Segurança nº 34.137 no Supremo Tribunal Federal, que autorizou o parcelamento em 24 vezes das prestações de abril, maio e junho de 2016, e a suspensão do pagamento das prestações de julho a dezembro de 2016, do Contrato de Refinanciamento ao Amparo da Lei nº 9.496/97. Neste processo havia a discussão da sistemática de atualização da dívida do estado para com a União, para fins de aplicação dos descontos previstos no art. 3º da Lei Complementar nº 148/2014.

Assim, a renegociação das dívidas estaduais com a União, advinda da aplicação da LC nº 156/16, que prevê, além da dilação do prazo para pagamento da dívida, a renúncia por parte do estado às ações judiciais que tinham por objeto contratos de dívida junto à União, resultou em um aumento do saldo devedor da dívida fundada interna.

Em que pese as explicações por parte do Governo do Estado do Rio de Janeiro de que tal aumento se deu principalmente pelo refinanciamento firmado ao amparo da Lei nº 9.496/97, recalculado em decorrência da aplicação da LC nº 156/16, conforme nota explicativa às fls. 157 do Volume 12, importa registrar que não há elementos suficientes no presente processo para se atestar o incremento de R\$19.894.230.551 (dezenove bilhões, oitocentos e noventa e quatro milhões, duzentos e trinta mil, quinhentos e cinquenta e um reais) na dívida como registrado pelo Estado no Quadro Demonstrativo da Dívida Fundada Interna às fls. 156 do Volume 12.

Diante disso, consta uma proposta de determinação na conclusão do Parecer Técnico destinada à Secretaria Geral de Controle Externo – SGE para a inclusão no Plano Anual de Auditorias Governamentais - PAAG 2018/2019 de uma auditoria com vistas à avaliação do incremento da dívida consolidada do Estado.

Cabe destacar que o Ministério Público de Contas reiterou em seu parecer a medida proposta pelo Corpo Instrutivo.

A proposta de auditoria formulada na instrução técnica será objeto de determinação na conclusão deste voto.

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 seis Leis de Diretrizes Orçamentárias aprovadas pelo Poder Legislativo autorizaram o Poder Executivo a não realizar a poupança necessária para pagamento dos juros da dívida. De fato, nos últimos seis exercícios o Resultado Primário alcançado foi negativo, contribuindo diretamente para o aumento do estoque da dívida.

A evolução do resultado primário, em valores históricos pode ser assim demonstrada:

Resultado Primário (2012 a 2017)

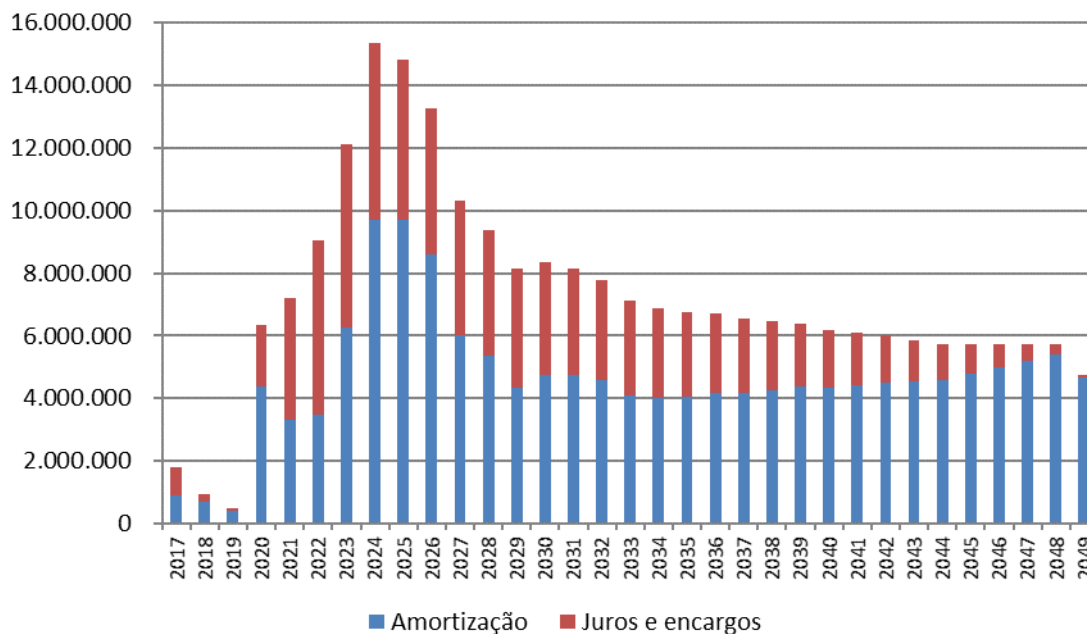
Exercícios	R\$ milhões
	Resultado Primário
2012	(908.716.935)
2013	(4.704.246.422)
2014	(7.339.441.232)
2015	(3.957.620.963)
2016	(6.324.634.670)
2017	(6.204.628.947)

Deve-se enfatizar que, para que haja sustentabilidade na Dívida Pública, o montante contraído não deve ser superior ao valor presente dos *superavits* primários futuros. Com isso, não obstante não se saber quais serão os resultados da poupança fiscal gerada para pagamento da dívida ou mesmo a taxa por que estes resultados serão descontados, deve o Governo do Estado preocupar-se com fatores como a capacidade de geração de *superavits* primários, bem como da disposição do Governo em produzi-los, tendo em mente que a confiança sobre uma trajetória sustentável do endividamento público decorre de uma política fiscal equilibrada.

Outro ponto a se destacar é que, passado o prazo de 36 meses de interrupção do pagamento do serviço das dívidas beneficiadas pelo RRF (2017 a 2019), a trajetória das despesas com encargos e amortização da dívida estadual tende a ser crescente. Segundo projeções fornecidas pela Secretaria de Estado de Fazenda, com base no Manual para Instruções de Pleitos, espera-se que, em 2020, ano em que cessam os efeitos da interrupção dos pagamentos, as despesas com serviço da dívida tenham aumento de 251,15% em relação à despesa realizada em 2017, atingindo um ápice em 2024, com um aumento de 752,22% em relação a 2017, conforme evidenciado no gráfico a seguir:

Cronograma de desembolsos com amortização e encargos da dívida consolidada

Em milhões



Fonte: Secretaria de Fazenda.
Valores históricos.

Considerando que 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. Isso porque a necessidade de geração contínua de grandes *superávits* primários positivos acaba comprometendo a capacidade de gastos nas demais áreas, como Educação, Saúde, Segurança Pública, entre outras.

A seguir apresenta-se o total da dívida Consolidada por origem nos exercícios de 2016/2017:

Dívida Consolidada por Origem

Componentes	Saldo em 31.12.16	Movimento do exercício			Saldo em 31.12.17	Classificado no RRF	Participação	Var. nom. 2017/2016
		Emissão	Reajustamento	Resgate				
Refin. Dív. c/ a União	72.908.756.901	1.962.557.332	21.266.959.572	644.757.493	95.493.516.312	9.497.824.795	69,19%	30,98%
Op. de crédito	33.299.599.707	3.937.085.379	636.171.497	666.101.297	37.206.755.286	2.787.694.356	26,96%	11,73%
Outros (1)	1.159.169.150	1.455.849.835	-46.519.673	221.937.728	2.346.561.584	0	1,70%	102,43%
Dívida mobiliária	4.848.892	0	126.997	0	4.975.889	0	0,00%	2,62%
Subtotal	107.372.374.650	7.355.492.546	21.856.738.393	1.532.796.518	135.051.809.072	12.285.519.151	97,85%	25,78%
Precatórios (2)	1.385.196.042				2.962.631.246		2,15%	113,88%
Total	108.757.570.692				138.014.440.318		100%	26,90%

Fonte: Volume 12, folhas 156 a 162.

(1) Parcelamento de tributos (INSS, RFB), de cota-parte do ICMS municípios e de empresas privadas.

(2) Posteriores a 05.05.00 da administração direta e indireta em dez/17.

A demonstração dos dados por origem permite visualizar que o refinanciamento da Dívida com a União, acrescido das dívidas que foram transferidas ao Regime de Recuperação Fiscal com a União, responde pela maior parte da Dívida Estadual, representando 69,19%, sofrendo, em 2017, aumento de R\$25.372.453.767 (vinte e cinco bilhões, trezentos e setenta e dois milhões, quatrocentos e cinquenta e três mil, setecentos e sessenta e sete reais), sendo R\$13.086.934.616 (treze bilhões, oitenta e seis milhões, novecentos e trinta e quatro mil, seiscentos e dezesseis reais) de refinanciamentos e R\$12.285.519.151 (doze bilhões, duzentos e oitenta e cinco milhões, quinhentos e dezenove mil, cento e cinquenta e um reais) que foram transferidos ao RRF.

As operações de crédito contratadas respondem por 26,96% da dívida estadual e registraram, em 2017, um reajustamento positivo de R\$636.171.497 (seiscentos e trinta e seis milhões, cento e setenta e um mil, quatrocentos e noventa e sete reais), por influência das operações atreladas ao dólar, que se valorizou frente ao real em 2017 em 1,50%⁸⁰. Seu saldo em 2017 elevou-se em 3,36% em relação a 2016, sobretudo pela emissão de operações de crédito no montante de R\$3.937.085.379 (três bilhões, novecentos e trinta e sete milhões, oitenta e cinco mil, trezentos e setenta e nove reais), com destaque para a operação de R\$2.000.000.000 (dois bilhões de reais) realizada em 2017 junto ao Banco PNB Paribas referente à antecipação de receita da privatização da CEDAE, em que pese a transferência de

⁸⁰ Cotação dólar em 31/12/2016 = 3,2591. Cotação do dólar em 31/12/2017 = 3,308. Disponível em <http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpsq.asp?id=txcotacao>

R\$2.787.694.356 (dois bilhões, setecentos e oitenta e sete milhões, seiscentos e noventa e quatro mil, trezentos e cinquenta e seis reais) de dívidas atribuídas a operações de crédito ao Regime de Recuperação Fiscal.

A tabela a seguir apresenta o impacto do reajustamento, incluído o refinanciamento, no estoque da dívida consolidada do Governo do Estado:

Impacto do reajustamento e do refinanciamento da dívida – 2016/2017

R\$1

Exercício	Dívida Consolidada inicial (A)	Reajustamento no exercício (B)	(B / A)
2016	108.059.410.752	496.974.162	0,46%
2017	108.757.570.692	21.856.738.394	20,10%

Fonte: Contas de Governo de 2016 e Volume 12, folhas 156 a 162.

Pelos dados apresentados, em 2016 o reajustamento da dívida importou em um incremento de 0,46% do saldo inicial. Em 2017, o incremento foi de 20,10%. Contribuíram sobremaneira para tal elevação, como apresentado pelo Governo do Estado na presente prestação de contas de governo, o recálculo de dívidas do refinanciamento firmado ao amparo da Lei nº 9.496/97, em decorrência da aplicação da Lei Complementar Federal nº 156/16 e do saldo devedor do parcelamento das prestações de abril a junho de 2016 do contrato de refinanciamento da mesma lei, que, como já explicitado, culminou em um incremento na ordem de R\$19.894.230.551 (dezenove bilhões, oitocentos e noventa e quatro milhões, duzentos e trinta mil, quinhentos e cinquenta e um reais), montante esse que representa 91,02% de todo o reajustamento da dívida no exercício de 2017. Importa novamente registrar que tal incremento fruto do refinanciamento da dívida está sendo objeto de sugestão de inclusão em auditoria no Plano Anual de Auditorias Governamentais - PAAG 2018/2019 desta Corte.

6.4.1.3 - DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA – DCL - E APURAÇÃO DO LIMITE

O Demonstrativo contém informações sobre a Dívida Consolidada (detalhada em “Dívida Mobiliária”, “Dívida Contratual”, “Precatórios Posteriores a 05.05.2000” e “Outras Dívidas”), as deduções (detalhadas em “Disponibilidade de Caixa” e “Demais Haveres Financeiros”), a Dívida Consolidada Líquida e o percentual apurado com base na Receita Corrente Líquida, conforme a 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF.

O art. 3º da Resolução nº 40, de 26 de dezembro de 2001, do Senado Federal, estabelece que a Dívida Consolidada Líquida dos estados e do Distrito Federal não poderá exceder a 2 (duas) vezes a Receita Corrente Líquida.

De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017, os percentuais e limites aplicados foram constituídos e apresentados da seguinte maneira:

Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida – 2016/2017

Em R\$1

Descrição	Saldo do exercício anterior	Saldo do exercício de 2017	Var. nom. 17/16	Diferença 17-16
DÍVIDA CONSOLIDADA (I)	108.103.232.139	137.177.500.987	26,89%	29.074.268.848
Dívida Mobiliária	4.848.892	4.975.889	2,62%	126.997
Dívida Contratual	107.052.062.510	134.727.979.209	25,85%	27.675.916.699
Empréstimos	106.222.412.099	132.725.886.850	24,95%	26.503.474.751
Internos	94.111.222.632	120.919.406.449	28,49%	26.808.183.817
Externos	12.111.189.466	11.806.480.401	-2,52%	-304.709.065
Reestruturação da dívida de Estados e Municípios	-	-		
Financiamentos	-	-		
Internos	-	-		
Externos	-	-		
Parcelamento e Renegociação de dívidas	829.650.412	2.002.092.359	141,32%	1.172.441.947
De Tributos	-	502.341.767		502.341.767
De Contribuições Previdenciárias	627.532	301.312.945	47915,55%	300.685.413
De Demais Contribuições Sociais	829.022.880	1.198.437.647	44,56%	369.414.767

Descrição	Saldo do exercício anterior	Saldo do exercício de 2017	Var. nom. 17/16	Diferença 17-16
Do FGTS	-	-		
Com Instituição Não Financeira	-	-		
Demais Dívidas contratuais	-	-		
Precatórios posteriores a 05/05/2000 (inclusive) - Vencidos e não pagos	1.030.097.586	2.428.322.738	135,74%	1.398.225.152
Outras Dívidas	16.223.151	16.223.151	0,00%	0
DEDUÇÕES (II)	2.047.331.365	1.784.135.959	-12,86%	-263.195.406
Disponibilidade de Caixa	-	-		0
Disponibilidade de Caixa Bruta	4.449.262.326	5.469.572.134	22,93%	1.020.309.808
(-) Restos a Pagar Processados (Exceto Precatórios)	10.716.540.882	15.948.159.776	48,82%	5.231.618.894
Demais Haveres Financeiros	2.047.331.365	1.784.135.959	-12,86%	-263.195.406
DÍV. CONSOLID. LÍQUIDA (DCL) (III) = (I - II)	106.055.900.774	135.393.365.028	27,66%	29.337.464.254
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL	46.228.984.469	50.194.044.675	8,58%	3.965.060.206
% da DC sobre a RCL (I/RCL)	233,84	273,29	16,87%	39,45
% da DCL sobre a RCL (III/RCL)	229,41	269,74	17,58%	40,33
LIMITE DEFINIDO POR RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL: 200%	92.457.968.938	100.388.089.350	8,58%	7.930.120.412
LIMITE ALERTA (inciso III do §1º do art. 59 da LRF) – 180%	83.212.172.044	90.349.280.415	8,58%	7.137.108.371

OUTROS VALORES NÃO INTEGRANTES DA DC	Saldo do exercício anterior	Saldo do exercício de 2017	Var. nom. 17/16	Diferença 17-16
Precatórios Anteriores a 05/05/2000	421.613.021	393.094.762	-6,76%	-28.518.259
Precatórios Posteriores a 05/05/2000 (Não incluídos na DC)	1.415.175.208	540.123.047	-61,83%	-875.052.161
Passivo Atuarial	69.887.658.636	120.302.365.803	72,14%	50.414.707.167
Insuficiência Financeira	6.267.278.556	10.478.587.642	67,20%	4.211.309.086
Depósitos	4.182.570.612	4.770.009.777	14,04%	587.439.165
Rp Não Processados	364.536.503	326.309.956	-10,49%	-38.226.547
Antecipações de Receita Orçamentária – Aro	-	-	-	-

Fonte: Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017, publicado no Diário Oficial do Estado em 30/01/2018.

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 2017;

Não são considerados, para efeito de dedução da Dívida Consolidada, os valores referentes ao Rioprevidência (conforme Portaria STN nº 403/2016);

Destaca-se a alteração de metodologia de cálculo das deduções da Dívida Consolidada com o advento da 7ª edição do MDF, com a retirada dos Demais Haveres Financeiros da apuração da Disponibilidade de Caixa, sendo esta calculada pela diferença entre a disponibilidade de caixa bruta e os restos a pagar processados. Com a nova edição do MDF, as

deduções passam a ser compostas pelo somatório da Disponibilidade de Caixa e Demais Haveres Financeiros.

Ressalta-se que a apuração da Disponibilidade de Caixa passa a ser a diferença entre Disponibilidade de Caixa Bruta e os Restos a Pagar Processados. Caso o valor apurado seja negativo, deve ser transportado para a linha de “Insuficiência Financeira” no quadro “Outros Valores não integrantes da Dívida Consolidada”. Assim, quando o cálculo da Disponibilidade de Caixa for negativo, o valor dessa linha deverá ser (0) “zero”, o que, somado aos Demais Haveres Financeiros, resultará no total das deduções da DC.

A referida alteração de metodologia importou em um ajuste que culminou em uma diminuição da dívida consolidada líquida apurada ao final de 2016 na correspondente prestação de contas de governo (R\$108.103.232.139) com o informado como saldo do exercício anterior no presente demonstrativo de 2017 (R\$106.055.900.774), com reflexos na diminuição dos percentuais da DCL em relação à RCL (233,84% para 229,41%). Nota-se que tal diferença representa os Demais Haveres Financeiros de R\$2.047.331.665 (dois bilhões, quarenta e sete milhões, trezentos e trinta e um mil, seiscentos e sessenta e cinco reais) de 2016, como já explicado anteriormente.

Considerando tais ajustes advindos da nova metodologia, a Dívida Consolidada Líquida - DCL – resultante da DC deduzida da disponibilidade de caixa e dos demais haveres financeiros, registrou aumento de 27,66% em relação ao exercício anterior.

O valor da DCL no 3º quadrimestre de 2017 representou 269,74% da Receita Corrente Líquida, ultrapassando, portanto, o limite de 200% estabelecido pela Resolução nº 40/01 do Senado Federal.

Ressalta-se que no 2º quadrimestre de 2016, conforme o Relatório de Gestão Fiscal (Processo TCE-RJ nº 107.893-2/16), a Dívida Consolidada Líquida já havia extrapolado o limite, pois atingiu, naquele período, o percentual de 201,94%.

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

Contudo, cabe observar que o artigo 66 da mesma lei dispõe que o mencionado prazo será duplicado no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres, caso este aplicado ao estado do Rio de Janeiro. Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

Destaca-se o disposto no § 1º do artigo 31 da LRF, que determina que enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária e deverá obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º da LRF. E vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União.

Desta forma, a análise conjunta dos artigos 31 e 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que descrevem os prazos de reenquadramento da dívida ao limite, permite inferir que o Estado do Rio de Janeiro deveria reduzir o excedente em pelo menos 25% até o 1º quadrimestre de 2017 e o restante até o 2º quadrimestre de 2018 (em razão do prazo duplicado previsto no art. 66 da LRF).

Entretanto, ressalta-se que o Egrégio plenário desta Casa concluiu, nas Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro referentes ao exercício 2016, processo TCE-RJ nº 101.576-6/17, que enquanto preservada a presunção de constitucionalidade de que goza a Lei Estadual nº 7.483/16, que reconheceu o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira declarado pelo Decreto nº 45.692/16, os prazos para recondução do montante da

dívida consolidada líquida ao seu limite máximo encontram-se suspensos, conforme transcrito a seguir:

“Desse modo, em coerência com o entendimento ali exposto, concluo que: **enquanto preservada a presunção de constitucionalidade de que goza a Lei Estadual nº 7.483/16, a regular produção de seus efeitos legais impõe a suspensão dos prazos para recondução do montante da dívida consolidada líquida ao seu limite máximo, bem como das demais disposições do artigo 31 da LRF. Por outro lado, na hipótese de vir a ser declarada a inconstitucionalidade da norma, conforme apontamentos feitos na parte inaugural deste capítulo, deverão ser observados os prazos previstos no artigo 31 c/c artigo 66, da LRF, também já expostos acima.**”

Destaca-se que em 09.06.2017 a Lei estadual nº 7.627/17 estendeu até 31.12.2018 o prazo de validade do estado de calamidade financeira inicialmente previsto na Lei nº 7.483/16.

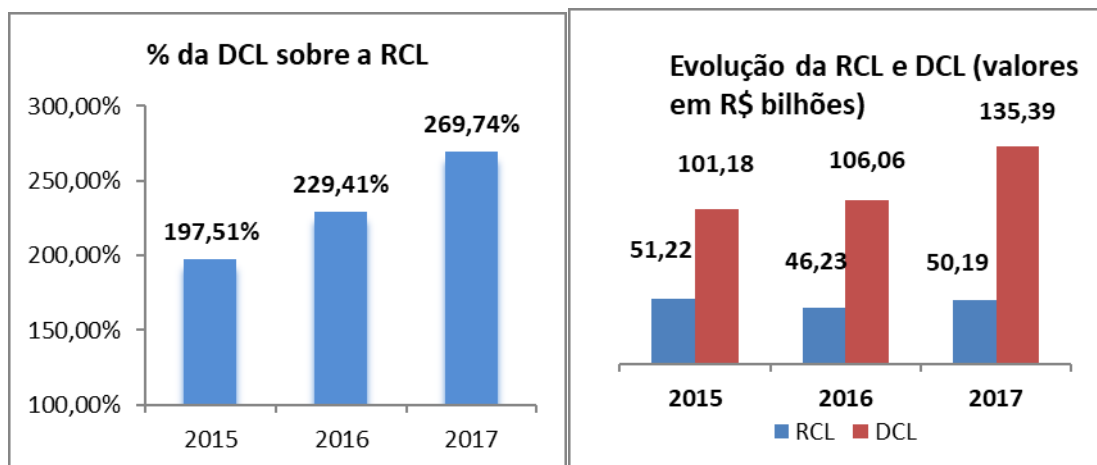
Ademais, o artigo 10, inciso III da Lei Complementar nº 159/17 suspendeu a aplicação do artigo 31 da LRF, que trata da recondução da dívida aos limites, durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal.

Importante ressaltar o apontado pela Instrução que, mais uma vez, o objetivo da adoção do RRF foi a dilação da obrigatoriedade de o Estado do Rio de Janeiro se reenquadrar aos limites legais, por intermédio da adoção de mecanismos de gestão que no mínimo cessem o crescimento da dívida. Não se pretendeu, de outro modo, permitir que o estado se endivide ainda mais, promovendo um maior desequilíbrio financeiro e fiscal, sob pena de tal efeito tornar-se causa de agravamento da situação de desequilíbrio e de “calamidade financeira”, em um processo de retroalimentação, distanciando-se cada vez mais do objetivo do regime de recuperação fiscal.

Desse modo, em que pese a suspensão do prazo de recondução da dívida, o descumprimento do limite da dívida consolidada líquida estabelecido pela Resolução nº 40/01, do Senado Federal será objeto da IMPROPRIEDADE e DETERMINAÇÃO.

A seguir demonstra-se a evolução da Dívida Consolidada Líquida em relação à Receita Corrente Líquida de 2015 a 2017.

Percentual DCL sobre a RCL 2015 a 2017 e limite de 200% (RSF nº 40/01)



Fonte: Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17 - Contas de Governo de 2016 e Processo TCE-RJ nº 100.681-2/18 - Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017, publicado no Diário Oficial do Estado em 30/01/2018.

O percentual da Dívida Consolidada Líquida - DCL em relação à Receita Corrente Líquida - RCL passou de 229,41% ao final do exercício de 2016 para 269,74% ao final de 2017, resultante do aumento da DCL (27,66%) enquanto a RCL apresentou um aumento de 8,58% no período.

Os sucessivos aumentos da relação DCL/RCL nos últimos exercícios indica que a tendência de crescimento da dívida consolidada líquida manter-se-á em 2018 acima do limite de endividamento de 200% fixado no art. 3º da Resolução nº 40/01, do Senado Federal. O descumprimento do limite, como já apontado, pode implicar dificuldades para o Estado obter garantias da União, inviabilizando novas contratações de operações de crédito.

6.4.1.4 - COMPROMETIMENTO ANUAL COM PAGAMENTO DA DÍVIDA

A Resolução SF nº 43/01, dispõe, no art. 7º, inciso II, que o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da Dívida Consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% da 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 na tabela a seguir, na análise isolada do exercício de 2017 houve o comprometimento de R\$1.801.792.449 (um bilhão, oitocentos e um milhões, setecentos e noventa e dois mil, quatrocentos e quarenta e nove reais) com amortizações, juros e demais encargos da Dívida Consolidada, equivalente a 3,59% da Receita Corrente Líquida, cumprindo o artigo 7º, inciso II da Resolução SF nº 43/01.

Comprometimento Anual com Pagamento da Dívida - 2017

R\$1		
Apuração do cumprimento dos limites	Valor liquidado	Part. %
Gestão da Dívida Interna	1.577.436.798	87,55%
Principal da dívida	751.325.299	41,70%
Juros sobre a dívida	754.327.774	41,87%
Outros encargos	71.783.725	3,98%
Gestão da Dívida Externa	224.355.652	12,45%
Principal da dívida	148.917.043	8,26%
Juros sobre a dívida	68.802.454	3,82%
Outros encargos	6.636.154	0,37%
Total gasto com pagamento da dívida (A)	1.801.792.449	100%
Receita Corrente Líquida (B)	50.194.044.675	
Comprometimento anual com pagamento da dívida / RCL (em %) (A / B)		3,59%

Fonte: Siafe-Rio.

6.4.1.5 - COMPROMETIMENTO ANUAL DO PAGAMENTO DA DÍVIDA NO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL - RRF

Como já abordado anteriormente, a redução extraordinária das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela STN, conforme art. 9º da LC nº 159/17, impactou diretamente o pagamento da dívida interna em 2017 em comparação a 2016, representando, como visto a seguir, uma redução real de mais de 60%:

**Evolução do Comprometimento Anual com Pagamento
da Dívida Interna – 2016-2017**

			Em R\$
Valor liquidado 2017	Valor liquidado 2016	Diferença Nominal	Redução real
1.577.436.798	3.978.979.815	2.401.543.017	60,73%

Fonte: Siafe-Rio.

Tal medida é provisória. Com base no §5º do artigo 9º da LC nº 159/17, os valores não pagos da dívida com a União serão capitalizados de acordo com os encargos financeiros de normalidade previstos originalmente nos contratos para acréscimo aos saldos devedores atualizados, imediatamente após o encerramento da redução extraordinária ou da prorrogação do prazo da redução.

Dessa forma, ao término do prazo da redução extraordinária das prestações relativas aos contratos de dívidas ou sua prorrogação, em princípio, será retomado o fluxo de pagamentos desses encargos obrigacionais.

6.4.1.6 – AUDITORIA DA DÍVIDA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Vale registrar que, em 2016, este Tribunal realizou Auditoria Governamental, objeto do Processo TCE-RJ nº 108.167-8/16, instaurada em atendimento à decisão plenária determinada no Processo TCE-RJ nº 102.203-6/16 – Prestação de Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro referente ao exercício de 2015, com o fito de apurar a sustentabilidade da Dívida

Consolidada do Governo do Estado no tocante aos aspectos da economicidade e eficiência de sua gestão, conformidade legal e legítima de sua contratação.

Após a realização dos trabalhos, em consonância com as normas de auditoria constantes do Manual de Auditoria Governamental deste Tribunal, a equipe de auditoria apresenta como resultados os seguintes achados:

- A trajetória do endividamento do estado não é sustentável (Achado 1);
- Os recursos captados nas operações de crédito são aplicados em finalidade diversa à autorização legal (Achado 2);
- Não comprovação da aplicação dos recursos na finalidade contratada (Achado 3);
- Recursos financiados no longo prazo são aplicados em projetos de curto prazo (Achado 4);
- Falta de publicidade em relação aos fatos que afetam o endividamento estadual (Achado 5).

O referido processo foi objeto de apreciação em sessão de 07.02.2017, ocasião em que o Plenário decidiu por diversas determinações, com sugestão, no item VIII do voto, de realização de Inspeção Especial para apuração de forma concreta e específica das operações de crédito inquinadas de desvio de finalidade.

6.4.2 - OPERAÇÕES DE CRÉDITOS

As operações de crédito correspondem a qualquer compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros, conforme preceitua o inciso III do art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo Ente da Federação.

6.4.2.1 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO REALIZADAS NO EXERCÍCIO

No exercício em exame, o Governo do Estado realizou operações de crédito que atingiram o valor de R\$2.312.611.454 (dois bilhões, trezentos e doze milhões, seiscentos e onze mil, quatrocentos e cinquenta e quatro reais), conforme demonstrado a seguir:

Demonstrativo das Operações de Crédito Realizadas

		R\$1
Modalidade de operação de crédito	Valor	Part.
I - Abertura de crédito	2.312.611.454	100,00%
Interno	2.035.521.268	88,02%
Externo	277.090.186	11,98%
II - Parcelamento de dívidas	-	0,00%
Total	2.312.611.454	100,00%

Fonte: SIAFE-Rio.

Verifica-se no quadro anterior que, em relação ao total das operações de crédito realizadas, 88,02% e 11,98% correspondem, respectivamente, às operações de crédito interna e externa.

6.4.2.2 - RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Todas as operações de crédito realizadas no exercício em análise representaram efetivo ingresso de recursos financeiros. As operações de crédito totalizaram R\$2.312.611.454, nos termos detalhados no quadro a seguir:

Receitas de Operações de Crédito por Programa

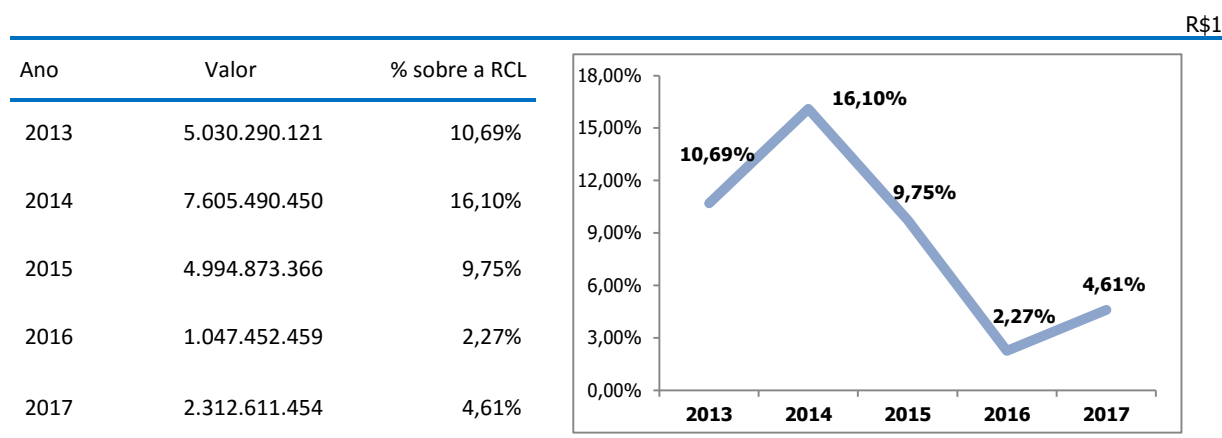
	R\$1	
Origem dos recursos	Valor Arrecadado	Participação%
Internas		
121171 - PROG SANEAMENTO PARA TODOS - CEF	18.480.799	0,80%
121189 - PROGRAMA SANEAMENTO PARA TODOS - II / CEF	17.040.469	0,74%
121203 – ANTECIPAÇÃO RECEITA CEDAE	2.000.000.000	86,48%
Externas		
211017 - PROGRAMA ESTADUAL DE TRANSPORTES II PET II	5.723.002	0,25%
211022 - PROG NAC DESENV TURISMO - PRODETUR - RJ	16.827.009	0,73%
211024 - PSAM - PROG SAN AMB MUN DO ENT BAIA GUANABARA	75.841.196	3,28%
211025 - PROG EST DE TRANSP II ADICIONAL - PET II ADIC	108.156.624	4,68%
211032 - INCLUSAO SOCIAL I - BID / SEASDH	13.930.809	0,60%
211033 - RIORURAL ADICIONAL FA / BIRD	42.226.259	1,83%
211035 - PROG FORT GESTAO SETOR PUB. - PRO-GESTAO II	14.385.287	0,62%
Total	2.312.611.454	100%

Fonte: SIAFE-Rio.

Observa-se que a fonte de recursos mais expressiva foi aquela realizada junto à instituição financeira BNP-PARIBAS, “Antecipação de Receita CEDAE”, relativa à contratação de operação de crédito autorizada pela Lei Estadual nº 7.529/2017 dando como garantia as ações da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, responsável por 86,48% dos recursos recebidos no exercício.

Em relação à Receita Corrente Líquida - RCL, o percentual de valores arrecadados via operações de crédito foi superior ao verificado no exercício anterior, conforme demonstrado a seguir:

Evolução da Receita de Operações de Crédito



Fonte: Contas de Governo de 2013 a 2016 e RGF do 3º Quadrimestre - Processo TCE-RJ 100.681-2/18.

Ressalta-se que, no exercício de 2017, houve um aumento das receitas oriundas de operações de crédito no montante de R\$ 1.265.158.995 (um bilhão, duzentos e sessenta e cinco milhões, cento e cinquenta e oito mil, novecentos e noventa e cinco reais), o que representa um acréscimo, em termos nominais, de 120,78% em comparação com o exercício anterior.

6.4.2.3 - APLICAÇÃO DOS RECURSOS ORIUNDOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Em 2017, foram investidos R\$3.149.592.596 (três bilhões, cento e quarenta e nove milhões, quinhentos e noventa e dois mil, quinhentos e noventa e seis reais) em valores liquidados, de recursos provenientes de operações de crédito arrecadadas durante os exercícios anteriores.

O panorama geral da aplicação destes recursos apresenta-se por meio das tabelas a seguir, que evidenciam dois cenários distintos: por elementos de despesas e por programas de trabalho.

Valores Liquidados por Elemento de Despesa

		R\$1
Cod. ED/Nome ED	Valor liquidado	Participação %
319001 – Aposentadorias e Reformas	1.646.545.457	52,28
319003 – Pensões do RPPS e do Militar	554.561.736	17,61
319092 – Despesas de Exercícios Anteriores	698.892.807	22,19
449014 – Diárias - Civil	33.981	0,00
449030 – Material de Consumo	417.144	0,01
449035 – Serviços de Consultoria	21.213.011	0,67
449036 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	5.075	0,00
449039 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	8.935.915	0,28
449047 – Obrigações Tributárias e Contributivas	110.388	0,00
449048 – Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	39.685.908	1,26
449051 – Obras e Instalações	37.839.581	1,20
449052 – Equipamentos e Material Permanente	86.615.630	2,75
449092 – Despesas de Exercícios Anteriores	54.735.962	1,74
Total	3.149.592.596	100,00%

Fonte: SIAFE-Rio.

Valores Liquidados por Programa

		R\$1
Programa	Valor Liquidado	Participação %
0035 – Previdência Social Servidores Estatutários do ERJ	2.900.000.000	92,08
0105 - Programa estadual de transportes – PET 2	112.332.997	3,57
0162 – Pacto pelo Saneamento	45.644.630	1,45
0037 – Rio Rural	42.099.053	1,34
0290 – Saneamento Básico	14.120.605	0,45
0094 – Desenvolvimento Social da Juventude do ERJ	11.468.259	0,36
0172 – Integração e Governança Metropolitana – Rio Metrópole	6.904.655	0,22
0015 – Sistema Rodoviário Estadual	6.400.604	0,20
0156 – Programa Nacional e Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR	5.910.586	0,19
0288 – Programa Integrado de Mobilidade Urbana da Região Metropolitana	2.028.857	0,06
0289 – Recuperação de Localidades Atingidas por Catástrofes	1.349.638	0,04
0193 – Modernização dos Instrumentos de Gestão e Articulação Institucional	439.262	0,01
0093 – Implantação e Execução de Projetos de Infraestrutura	400.000	0,01
0120 – Gestão do Sistema Prisional	290.247	0,01
0069 – Modernização da Polícia	203.203	0,01
Total	3.149.592.596	100,00%

Fonte: SIAFE-Rio.

Observa-se que a aplicação de recursos oriundos de operações de crédito foi mais expressiva no programa “Previdência Social dos Servidores Estatutários do Estado do Rio de Janeiro”, que consumiu 92,08% das despesas liquidadas.

6.4.2.4 - APURAÇÃO DOS LIMITES DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Na apuração dos limites, os entes federados devem obedecer aos parâmetros determinados pela Constituição Federal de 1988 e pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal.

- Limite constitucional (art. 167, inciso III, da Constituição Federal):

O art. 167, inciso III, da Constituição Federal, veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, sendo ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Esse dispositivo constitucional, conhecido como “regra de ouro”, tem como finalidade restringir o endividamento do Estado, sobretudo para financiar despesas correntes.

Ao comparar as receitas oriundas de operações de crédito com as despesas de capital liquidadas no exercício, o Corpo Instrutivo constatou que o Estado atendeu ao mandamento constitucional, eis que a receita dessa natureza equivale a 16,20% das despesas em referência, conforme demonstrado a seguir:

Comparativo das receitas de operações de crédito com despesas de capital empenhada

R\$ 1	
Descrição	Valor
Receitas de operação de crédito	312.611.454
Despesa de capital empenhada	1.928.831.207
Diferença	(1.616.219.754)

Fonte: SIAFE-Rio e RREO do 6º bimestre – Processo TCE-RJ 100.682-6/18.

Na apuração demonstrada no quadro anterior, o Corpo Instrutivo não considerou para fins de cálculo da “regra de ouro” o montante de R\$2.000.000.000 (dois bilhões de reais) efetivamente recebidos pelo Tesouro Estadual no exercício de 2017, referente à contratação da operação de crédito autorizada pela Lei Estadual n.º 7.529, de 07.03.2017 (“Antecipação de Receita CEDAE”).

Neste sentido, o Relatório Técnico tece a seguinte explanação:

“Importa destacar que no exercício de 2017, o ERJ contratou operação de crédito no valor de R\$2.900 milhões autorizada pela Lei Estadual n.º 7.529, de 07.03.2017. Do valor total contratado, R\$2.000 milhões foram efetivamente recebidos pelo Tesouro Estadual dentro do referido exercício.

No entanto, tal valor não deverá ser levado em consideração para fins de cálculo da “regra de ouro” já que a própria Lei Estadual n.º 7.529/17 aprovada pelo Poder Legislativo, em 20.02.17, por 41 de seus membros, ou seja, maioria absoluta, autorizou através do seu artigo 6º que o Poder Executivo promovesse as modificações orçamentárias necessárias, bem como definiu a finalidade em que os recursos da operação de crédito deveriam ser aplicados.

Ademais, o Decreto Estadual n.º 46.098 de 25.09.2017 que abre crédito suplementar com recursos originários da referida operação de crédito, também definiu em seu anexo I a finalidade precisa de tais recursos, configurando assim, hipótese de ressalva conforme art. 167, III, da CRFB/88.”

O Ministério Público de Contas divergiu da análise empreendida pelas instâncias instrutivas nesse aspecto por entender, em suma, que a Lei Estadual n.º 7.529/17, embora contenha a autorização para a contratação de operação de crédito lastreada em ações da CEDAE (arts. 1º e 2º), não traria em seu bojo a aprovação de crédito adicional de que trata a ressalva do inciso III do artigo 167 da Constituição Federal/88.

Na visão do *Parquet*, a autorização contida no artigo 6º da lei estadual em comento traria autorização genérica, não suficiente para configurar aprovação de crédito adicional. Com fulcro em tal entendimento, o *Parquet* de Contas apresentou a Representação objeto do processo TCE/RJ n.º 113.914-0/18, em trâmite nesta Corte, que debate o cumprimento da “regra de ouro”.

Assim, o Ministério Público de Contas, ao incluir o montante de R\$2.000.000.000 (dois bilhões de reais) referente à contratação da operação de crédito autorizada pela Lei Estadual n.º 7.529/17 na regra contida no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, conclui que o

Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro teria descumprido a Regra de Ouro contida no dispositivo. Isso porque, nessa linha de raciocínio, a realização de receitas de operações de crédito teria representado **119,89%** da despesa de capital do exercício de 2017. Por essa razão, o Ministério Público de Contas opinou no sentido do acréscimo desse ponto como a Irregularidade n.º 10.

O Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro, Luiz Fernando de Souza, apresentou defesa, mediante faculdade garantida no Regimento Interno deste Tribunal, exerceu seu direito de defesa após a publicação da Pauta Especial n.º 172/18 no DOERJ de 09.05.2018, materializada através do documento TCE/RJ n.º 010.550-6/18, apontando em síntese os seguintes argumentos:

“(…)

O assunto é tratado no processo E-04/133/35/2017, que discorre sobre a legislação apresentada, assim como da Lei Estadual nº 7579, de 07 de março de 2017. No processo, o Procurador do Estado, e Subsecretário Jurídico da SEFAZ produz relatório em que conclui sobre a legalidade do ato em comento, pois entende que o caso se enquadra na ressalva da parte final do disposto no art. 167, III da Constituição Federal.

Estão apresentados no ANEXO XI o relatório em questão, assim como, a declaração da ALERJ quanto a Lei 7579/2017 ter sido aprovada por maioria absoluta, o anexo 9 do RREO do 6º bimestre de 2017 e também a errata do Relatório Gerencial – Retificação D.O. de 10/05/2018, página 37, 1ª coluna.”

O referido parecer da Subsecretaria de Fazenda para Assuntos Jurídicos – SUBJUR, encaminhado no Anexo XI da defesa, trata de processo administrativo encaminhado àquela Subsecretaria para análise e manifestação quanto à abertura de crédito suplementar no valor de R\$ 3.500.000,00 (três bilhões e quinhentos milhões de reais), frente ao disposto no artigo 167, inciso III da Constituição Federal. Destaco, dentre os fundamentos constantes do parecer, os seguintes:

“Inicialmente, destaca-se o inciso III, do art. 167, da Constituição da República Federativa do Brasil, que consagra a regra de ouro:

Art. 167. São vedados:

III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por **maioria absoluta** (grifos nosso).

(...)

Contudo, observando a possibilidade de ocorrer situações excepcionais, no tocante a situação financeira de um ente público, o constituinte consagrou uma exceção à regra de ouro, estando essa prevista na parte final do inciso III, do art. 167, da CRFB.

Ressalta-se, inclusive, que esse entendimento está consubstanciado na ADI nº 5683, na qual se discute a constitucionalidade da Lei Estadual nº. 7.529/2017, de relatoria do Ministro Luiz Roberto Barroso:

30. É certo que a Constituição Federal de 1988 revela uma preocupação clara com o controle de endividamento público, ao estabelecer importantes vedações em seu art. 167, III e X. No caso

do art. 167, III, veda a “realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital ressalvada as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”. Esse dispositivo cuida da chamada “regra de ouro” das finanças públicas, segundo a qual o ente público não deve se endividar mais do que o necessário para realizar suas despesas de capital. Por tal regra, a Constituição proíbe que o Estado financie as duas despesas por meio somente de endividamento, ou seja, apenas por meio de receitas de operações de crédito. (sem grifo no original).

No mesmo voto, o Relator assim fundamenta:

39. Isso não significa, porém que o empréstimo autorizado pela lei impugnada não possa ser feito junto a instituições financeiras dos Governos Federal e Estaduais. Na verdade, o que a Constituição proíbe é que os empréstimos realizados junto a essas instituições sejam utilizados para fim específico de pagar despesas com pessoal. Portanto, dentro da margem autorizada pelo Poder Legislativo, o Estado pode contrair empréstimos juntos a instituições financeiras dos Governo Federal e Estaduais, desde que não use os valores decorrentes da operação de crédito para pagamento de folha de pessoal. **Obviamente, nada impede que o Estado do Rio de Janeiro realize empréstimos com instituições financeiras privadas para pagamento de despesas correntes em geral ou, especificamente, de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista.** (sem grifos no original).

(...)

Portanto, é necessária a presença de três requisitos cumulativos, sendo eles, **a autorização para a abertura de crédito suplementar, a finalidade específica, e a aprovação por maioria absoluta do legislativo.**

No tocante ao primeiro requisito o texto 6º da Lei Estadual nº 7.529/17⁽¹⁾ contém a autorização para a abertura de crédito suplementar.

Em relação à finalidade específica, a disposição do art. 2º, § 2º demonstra o cumprimento do requisito, como pode ser observado no texto:

Art. 2º Enquanto não efetivada a alienação de que trata o artigo 1º, fica o Poder Executivo autorizado a contratar operação de crédito no valor de até R\$ 3,5 bilhões junto a instituições financeiras nacionais ou internacionais, organismos multilaterais e bilaterais de crédito, agências de fomento ou agência multilateral de garantia de financiamentos.

§ 2º Os recursos resultantes da operação de crédito prevista no caput deverão ser prioritariamente utilizados no pagamento da folha dos servidores ativos, inativos e pensionistas. (sem grifos no original).

Assim, caracteriza-se o cumprimento da finalidade específica, pois os recursos da operação de crédito serão utilizados para o pagamento da folha dos servidores ativos, inativos e pensionistas.

Resta apenas verificar o terceiro requisito, qual seja, se, no caso, os dispositivos da Lei Estadual nº 7.529/17 foram aprovados por maioria absoluta na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

(...)”.

Além disso, junta ao presente cópia de Declaração da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, comprovando que a matéria em questão foi apreciada em Sessão Extraordinária realizada em 20.02.17, com a presença de 69 (sessenta e nove) parlamentares, tendo sido aprovado pela maioria absoluta de 41 deputados.

Por fim, afirma o defendente, que o presente caso se enquadra na ressalva da parte final do disposto no art. 167, III da Constituição Federal, não havendo violação do referido dispositivo da Lei Fundamental.

Após reexame, atendendo à diligência interna determinada pelo Plenário, o Corpo Instrutivo não se manifestou acerca da questão envolvendo o cumprimento da “regra de ouro”, considerando que a temática sequer foi tratada como irregularidade em seu parecer técnico.

O Ministério Público Especial, por sua vez, manifestou-se em desacordo com o Corpo Técnico, e reafirmou seu entendimento no sentido de que houve violação à regra constitucional, e, portanto, **IRREGULARIDADE** nas contas:

**“3.10 Descumprimento da regra de ouro expressa na Constituição Federal
“IRREGULARIDADE Nº 10**

O Poder Executivo do ERJ descumpriu a norma contida no artigo 167, III, da CRFB (Regra de Ouro), tendo em vista a realização de receitas de operações de crédito representando 119,89% da despesa de capital do exercício de 2017.”

O responsável, visando contestar à irregularidade em comento, encaminhou o parecer de lavra do Procurador do Estado, e Subsecretário Jurídico da SEFAZ, sobre a *“abertura de crédito suplementar a órgãos ou entidades estaduais no valor de R\$ 3.500.000,00 (três bilhões e quinhentos milhões de reais) frente ao disposto no art. 167, III da Constituição da República”* (processo E-04/133/35/2017).

Após mencionar dispositivos constitucional e infraconstitucionais e jurisprudência a respeito do tema, destaca que *“é necessária a presença de três requisitos cumulativos, sendo eles, a autorização para a abertura de crédito suplementar, a finalidade específica, e a aprovação por maioria absoluta do legislativo”* para que recursos financeiros de operações de crédito possam ser utilizados para o pagamento de despesas correntes.

Em seguida, afirma que os requisitos *“autorização para a abertura de crédito suplementar”* e *“finalidade específica”* foram atendidos pelos artigos 2º, § 2º e 6º da Lei Estadual nº 7.529/17.

Alegando não lhe ter sido encaminhado documento comprovando que a Lei Estadual nº 7.529/17 foi aprovada pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, concluiu que a operação de crédito tratada na mencionada lei **“se enquadra na parte final do disposto no art. 167, III da Constituição Federal, não havendo violação do referido dispositivo da Lei Fundamental”**, desde que demonstrada a sua aprovação por maioria absoluta do legislativo.

(...)

Posteriormente, foi juntada ao processo do parecer a Declaração da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro no sentido de que o Projeto de Lei nº 2345/2017 (Autoriza o Poder Executivo a alienar ações representativas do capital social da companhia estadual de águas e Esgotos – CEDAE e dá outras providências) **foi aprovado pela maioria absoluta de 41 deputados.**

(...)

Mas não custa destacar: a “Regra de Ouro” foi flagrantemente violada pelo GERJ no exercício de 2017 porque da Lei Estadual nº 7.529/2017 não consta nenhuma autorização da Assembleia Legislativa para a abertura de créditos suplementares ou especiais em decorrência da realização de operações de crédito que excederam o montante das despesas de capital.

Aliás, da Lei Estadual sequer consta a expressão “crédito suplementar” ou “crédito especial”, muito menos uma autorização expressa para que sejam abertos pelo Poder Executivo.

E, sem isso, não há autorização do Legislativo para que o GERJ excepcione a “Regra de Ouro”.

(...)

A referida Lei Estadual n.º 7.529/2017 traz a **autorização para a operação de crédito** lastreada em ações da CEDAE.

(...)

Ora, se via de regra, o Constituinte fez questão de vedar expressamente a abertura de crédito suplementar ou especial sem a prévia autorização legislativa (inciso V do mesmo artigo 167 da Constituição Federal), o que se pode dizer de uma excepcionalíssima abertura de crédito suplementar ou especial que implica na exceção à regra insculpida no inciso III do artigo 167 da Carta Magna?

(...)

Tamanho foi o zelo do constituinte originário que ele exigiu a **absoluta reserva do Parlamento para a aprovação do crédito adicional**: atente-se para o fato de que o inciso III do artigo 167 fala em aprovados (os créditos) **além de aludir** a “operações de crédito” *autorizadas*, fazendo restar estreme de qualquer ínfima dúvida de que a **específica** (leia-se: excepcionalíssima no mais alto grau) **chancela do Parlamento** para os créditos **não se subsume, se restringe ou se confunde** com a mera autorização da operação de crédito.

(...)

Logo, não há, nos artigos 1º e 2º (acima transcritos), da Lei Estadual n.º 7.529/2017, qualquer aprovação de crédito adicional de que trata a ressalva do inciso III do artigo 167 da Constituição Federal.

(...)

O que diz o artigo 6º da referida Lei Estadual n.º 7.529/2017?

Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a promover as modificações orçamentárias que se fizerem necessárias ao cumprimento do disposto nesta Lei.

(...)

É óbvio que não passaria despercebido do mais incipiente (ou mesmo insipiente) acadêmico do primeiro período do curso de Direito que tal “autorização” genérica não se presta à **absoluta reserva do Parlamento** para a excepcionalíssima (no grau superlativo *para muito além do absoluto*) **aprovação do crédito adicional** prevista na ressalva do inciso III do art. 167 da Constituição Federal.

(...)

Confrontemos a Lei Estadual n.º 7.529/2017 com a Lei Estadual n.º 7.073, de 07 de outubro de 2015.

(...)

A Lei Estadual n.º 7.073, de 07 de outubro de 2015 trata de outra autorização de operação de crédito (**esta, diga-se de passagem, direcionada para uma verdadeira despesa de capital e não despesa corrente**).

(...)

(...) a referida Lei Estadual nº 7.073/2015 **traz em seu artigo 5º outro expresso consentimento.**

Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a promover modificações que se fizerem necessárias e abrir créditos adicionais destinados a fazer face aos pagamentos de obrigações decorrentes da operação de crédito ora autorizada.

(...)

Salta aos olhos que falta ao artigo 6º da Lei Estadual n.º 7.529/2017 a parte final do artigo 5º da Lei Estadual n.º 7.073/2015 acima destacada, qual seja, **“e abrir créditos adicionais destinados a fazer face aos pagamentos de obrigações decorrentes da operação de crédito ora autorizada.”**

(...)

Primeiro: o Parlamento Estadual, em uma **corriqueira hipótese** (leia-se, diante de uma verdadeira despesa de capital; por conseguinte, uma hipótese na qual sequer se cogitava em exceção à **REGRA DE OURO** das finanças públicas), entendeu **NÃO ser suficiente a autorização para a operação de crédito e, em respeito ao inciso V do artigo 167 da CF/88** (dispositivo que ordinariamente veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem a prévia autorização legislativa) expressa e inequivocamente autorizou a abertura de créditos adicionais.

Segundo: **ainda na corriqueira hipótese NÃO** considerou suficiente a genérica, amplíssima e estéril fórmula (porque quem autoriza *tudo*, não autoriza nada¹) constante da **primeira parte** do artigo 5º da Lei Estadual n.º 7.073/2015, tanto que utilizando-se da conjunção aditiva **“e”**, **fez questão de adicionar a expressa e inequívoca parte final do mencionado dispositivo (aprovação para a abertura do crédito adicional).**

(...)

Diante de todo aduzido, há de se concluir que a operação de crédito realizada junto à instituição financeira BNP-PARIBAS, no valor de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), dando como garantia as ações da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, com fundamento na Lei Estadual nº 7.529/2017, **não se enquadra na exceção prevista no inciso III do artigo 167 da CRFB.**

Logo, o valor de R\$ 2.000.000.000, 00 (dois bilhões de reais) recebidos, em 2017, da referida operação de crédito deve compor a base de cálculo para aferir o cumprimento da **“regra de ouro”** das finanças públicas.

É irretorquível, assim, que o **Poder Executivo do ERJ descumpriu a norma contida no artigo 167, III, da CRFB (Regra de Ouro)**, tendo em vista receita total de operações de créditos no exercício financeiro de 2017, alcançou o valor de R\$ 2.312.611.454 e a despesa de capital o valor de R\$ 1.928.831.207.

Por todo o exposto, este *Parquet* ratifica a proposição anteriormente emitida, relativamente à **irregularidade** em apreço, qual seja, o **descumprimento da “Regra de Ouro” das finanças públicas pelo GERJ no exercício de 2017.**”

Essa divergência apresentada entre o Corpo Instrutivo e o Ministério Público de Contas tem por base a exegese conferida aos artigos da Lei Estadual n.º 7.529/17 abaixo transcritos:

“Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a alienar a totalidade das ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, inclusive quando importar transferência de controle, nos moldes estabelecidos na Lei Federal n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

Parágrafo Único. As disposições da Lei Estadual nº 2470, de 28 de novembro de 1995, não se aplicam à operação de que trata o caput.

Art. 2º Enquanto não efetivada a alienação de que trata o artigo 1º, fica o Poder Executivo **autorizado a contratar operação de crédito** no valor de até R\$ 3,5 bilhões junto a instituições financeiras nacionais ou internacionais, organismos multilaterais e bilaterais de crédito, agências de fomento ou agência multilateral de garantia de financiamentos.

§ 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a oferecer em garantia à instituição credora e/ou em contragarantia à União as ações de sua titularidade com o fim de viabilizar a obtenção de aval da União à operação de crédito de que trata o caput.

§ 2º. Os recursos resultantes da operação de crédito prevista no caput **deverão ser prioritariamente utilizados no pagamento da folha dos servidores ativos, inativos e pensionistas.**

(...)

Art. 6º - Fica o Poder Executivo autorizado a promover as **modificações orçamentárias que se fizerem necessárias** ao cumprimento do disposto nesta Lei.

(Grifou)

Não obstante as razões consubstanciadas no Parecer Ministerial, merecem prosperar os argumentos lançados pela instância técnica. Isso porque o artigo 6º da Lei Estadual n.º 7.529/17, aprovada pela maioria absoluta do Legislativo Estadual, autorizou expressamente o Poder Executivo a promover **as modificações orçamentárias necessárias à realização da operação de crédito contratada**, que teve por objetivo o pagamento de folha de pessoal (despesas correntes).

Com efeito, imputar ao gestor irregularidade em virtude da ausência de indicação no texto da lei da espécie da modificação orçamentária me parece desproporcional, excessiva frente à finalidade perseguida pelo legislador, considerando que modificações orçamentárias

(ou alterações orçamentárias) são gênero, dos quais são espécies os créditos adicionais, as transferências, as transposições e os remanejamentos.

Nesse sentido, ensina José de Ribamar Caldas Furtado⁸¹:

“...Efetivamente, existem duas técnicas de alteração no orçamento em execução: uma que produz mudança *quantitativa* no montante de recursos orçados, denominada de *créditos adicionais* (que podem ser suplementares, especiais e extraordinários); outra que provoca modificação *qualitativa* nos créditos orçamentários, intitulada *estorno de verbas* (que se concretizam através de remanejamentos, transposições ou transferências de recursos orçamentários)...

...No caso dos créditos adicionais, o fator determinante é a *necessidade da existência de recurso*; para as demais alterações, é a *reprogramação por repriorização das ações* o motivo que indicará como se materializarão...”

As modificações orçamentárias indicadas no art. 6º da Lei Estadual nº 7.529/17 foram materializadas por meio do Decreto Estadual n.º 46.098/17, que operacionalizou a abertura de créditos adicionais suplementares, para fins de cumprimento da finalidade precisa prevista no referido diploma legal estadual em que os recursos da operação de crédito deveriam ser aplicados, enquadrando-se, portanto, na hipótese de ressalva prevista no art. 167, III, da CRFB/88. Por essa razão, o montante de R\$2.000.000.000 (dois bilhões de reais) referente à contratação da operação de crédito autorizada pela Lei Estadual n.º 7.529/17, conquanto se enquadre na exceção contida no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, não deve ser computado para efeitos da aferição do cumprimento da Regra de Ouro.

Observa-se, assim, que as receitas de operações de créditos realizadas no exercício de 2017 (R\$ 312.611.454) não excederam o total das despesas de capital realizadas pelo Governo do Estado (R\$ 1.928.831.207), de modo que se verifica a observância ao disposto no artigo 167, inciso III, da Constituição Federal/88.

Por fim, consigno que, a despeito de considerar observada a regra de ouro no caso concreto, e em linha ao exposto quando da análise da recondução da dívida consolidada aos limites legais durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, a ressalva constante do art. 167, III, da CRFB/88, não constitui permissivo, principalmente diante da crise que assola o Estado, para que o ente federativo se endivide ainda mais, promovendo um maior desequilíbrio

⁸¹ FURTADO, J.R. Caldas. Direito Financeiro. 4 ed. ver. Ampl. E atual 1ª reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2014

financeiro e fiscal. Do contrário, constituiria causa de agravamento da situação de desequilíbrio e de “calamidade financeira”, em um processo de retroalimentação, distanciando-se cada vez mais do objetivo do regime de recuperação fiscal.

Por essa razão, entendo prudente que essas considerações sejam objeto de alerta ao gestor, sob a forma de **RECOMENDAÇÃO** nas contas.

- Limite definido pelo Senado Federal para as operações de crédito (art. 7º, da Resolução nº 43/01):

A Lei de Responsabilidade Fiscal regula os limites das despesas de diversas naturezas que os entes federados devem cumprir. Em se tratando de operações de crédito internas e externas, o Senado Federal editou a Resolução nº 43/01, que define, em seu artigo 7º, os limites a serem observados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Por meio de tal diploma normativo ficou consignado que o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% da Receita Corrente Líquida.

Com o objetivo de apurar seu cumprimento, procedeu-se à análise dos dados apresentados pelo Governo do Estado quando do encaminhamento do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017, comparando-se com os dados constantes no SIAFE-Rio.

Na análise da apuração do limite da operação de crédito realizada deve-se conciliar as exceções legalmente admitidas. A Resolução nº 43/01 do Senado Federal, que estabeleceu o limite para realização das operações de crédito pelos entes federados, também previu hipóteses de exceção. Contudo, no exercício de 2017, não há dentre as operações de créditos realizadas pelo Governo do Estado hipóteses excepcionais.

Desta forma, a apuração do limite referente à contratação de operações de crédito fica assim demonstrada:

Apuração do Limite de Operações de Crédito

		R\$1
Apuração do cumprimento dos limites	Valor	% Sobre a RCL
Total de operações de crédito realizadas no exercício	2.312.611.454	4,61%
(-) Operações não sujeitas ao limite	-	-
Total para fins de apuração do cumprimento do limite	2.312.611.454	4,61%

Fonte: Anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal, SIAFE-Rio e RGF do 3º Quadrimestre – Processo TCE-RJ 100.681-2/18.

As operações de crédito realizadas no exercício representaram 4,61% da Receita Corrente Líquida - RCL, obedecendo, assim, ao limite de 16% definido na Resolução nº 43/01, do Senado Federal.

6.4.3 - PRECATÓRIOS E SENTENÇAS JUDICIAIS

Precatórios são requisições de pagamento contra a Fazenda Pública decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado⁸².

O art. 100 da Constituição Federal de 1988 determina que os pagamentos devidos pela Fazenda Pública Estadual decorrente de decisão judicial far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios, à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim (nova redação dada pela EC nº 62, de 09.12.2009).

Menciona o referido diploma legal, em seu § 5º, a obrigatoriedade de 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 pagamentos são realizados no elemento de despesa sentenças judiciais⁸³.

⁸² MCASP, edição 2017. p. 325.

⁸³ Elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto. MCASP, edição 2017. p. 81 e 82.

As normas de pagamentos de precatórios sofreram modificações desde a promulgação da Constituição Federal e foram criados regimes transitórios por meio de emendas constitucionais. Tais modificações decorreram da inobservância das diretrizes constitucionais originárias para pagamento de precatórios, que resultou no acúmulo de obrigações a pagar pelos entes federativos ao longo dos anos.

A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 62/09 foi instituído o regime especial para pagamento de precatórios (art. 97 do ADCT) e o 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, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.357/DF.

Em sede de análise quanto à modulação temporal dos efeitos da decisão da referida Ação⁸⁴, o Supremo Tribunal Federal decidiu estender o regime especial de pagamento de precatórios por cinco anos, a contar de janeiro de 2016, assinalando prazo para que os entes federativos liquidem o estoque existente, após o que voltará a prevalecer a sistemática de pagamentos em ordem cronológica, na forma prevista no art. 100 da Constituição Federal⁸⁵.

A Emenda Constitucional nº 94/16, promulgada em 15.12.2016, que dispõe sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais, conferiu nova redação ao § 2º, acrescentou os §§ 17, 18, 19 e 20 ao art. 100 da CRFB/88, bem como introduziu os artigos 101 a 105 aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, estes que posteriormente foram parcialmente alterados pela Emenda Constitucional 99/17.

Os parágrafos 17 a 20, do art. 100, da CRFB/88 estabelecem que os entes federados devem aferir o comprometimento de suas respectivas receitas correntes líquidas com o pagamento de precatórios e obrigações de pequeno valor.

⁸⁴Ação 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.

⁸⁵Julgamento de questão de ordem na modulação de efeitos da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4357/DF. Informativo STF nº 779.

Os artigos 101 a 105 do ADCT, por sua vez, elencam regras aplicáveis aos entes federados que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora com o pagamento de precatórios. Sob a égide da redação originária de tais dispositivos, introduzidos pela Emenda Constitucional 94/16, os débitos deveriam ser quitados até 31 de dezembro de 2020, prazo esse ampliado para 31 de dezembro de 2024 por meio do novo regime especial de pagamento de precatórios instituído pela Emenda Constitucional 99/17.

Ressalta-se que a Emenda Constitucional 99/17, que entrou em vigor em 15.12.2017, terá seus efeitos aferidos no exame das contas de governo do exercício de 2018, uma vez que o § 2º do artigo 105, assim menciona:

“Art. 105 (....)

§ 1º (...)

§ 2º - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regulamentarão nas respectivas leis o disposto no caput deste artigo em até cento e vinte dias a partir de 1º de Janeiro de 2018.”

No Governo do Estado do Rio de Janeiro, as obrigações devidas cujos valores não ultrapassem o equivalente a 20 salários mínimos não são convertidas em precatórios, seguindo rito de pagamento próprio, efetuado pela Secretaria de Estado de Fazenda em até 60 dias a contar do recebimento do mandado de notificação do juízo de origem (requisições de pequeno valor)⁸⁶.

Em face do exposto, serão a seguir examinados os pagamentos decorrentes de mandados de pagamento do Poder Judiciário devidos pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro com destaque ao estoque de precatórios e sentença judiciais; utilização do depósito judicial para pagamento de precatório; regime de compensação de precatórios; precatórios e sentenças a pagar e atualização monetária.

⁸⁶ Nova redação dada pela Lei Estadual nº 7.507/2016.

6.4.3.1 - ESTOQUE DE PRECATÓRIOS E SENTENÇAS JUDICIAIS

Ao final de 2017, o estoque de precatórios e sentenças judiciais apresentava o seguinte quadro:

Descrição	R\$1 Saldo 2017
Total circulante	915.485.196
Precatórios	352.915.791
211110301 - PRECATORIOS TJ	339.230
211110321 - PRECATÓRIOS TJ - SALDOS MIGRADOS DO SIAFEM ANT. A 2015	3.918.678
211110322 - PRECATÓRIOS TRT - SALDOS MIGRADOS DO SIAFEM ANT. A 2015	630.394
213110201 - PRECATORIOS DE FORNECEDORES - TJ	331.337.684
213110221 - PRECATORIOS TJ - SALDOS MIGRADOS DO SIAFEM ANT. A 2015	16.689.805
Sentenças Judiciais	562.569.405
211110307 - OUTRAS SENTENÇAS	543.220.632
211110317 - SENTENÇAS JUDICIAIS - SALDOS MIGRADOS DO SIAFEM DE 2015	500.879
211110327 - SENTENÇAS JUDICIAIS - SALDOS MIGRADOS DO SIAFEM ANT. A 2015	6.687.249
213110202 - SENTENCAS JUDICIAIS	9.204.344
213110212 - SENTENCAS JUDICIAIS - SALDOS MIGRADOS DO SIAFEM DE 2015	1.899.271
213110222 - SENTENCAS JUDICIAIS - SALDOS MIGRADOS DO SIAFEM ANT. A 2015	1.057.029
Total não circulante	4.384.571.123
Precatórios	4.384.320.144
221110206 - PRECATORIO TJ - PESSOAL	3.006.971.403
221110208 - PRECATORIO TRT - PESSOAL	250.756.301
221110212 - PRECATORIOS TRF - PESSOAL	1.058.880
223110206 - PRECATORIOS TJ-FORNECEDORES E CREDITORES	1.123.757.365
223110207 - PRECATORIOS TRF - FORNECEDORES E CREDITORES	1.776.196
Sentenças Judiciais	250.979
223110210 - OUTRAS SENTENCAS-FORNECEDORES E CREDITORES	250.979
Total de Precatórios	4.737.235.935
Comp. de DA com precatórios (Rotina Contábil SUNOT 34/2014⁸⁷)	(841.386.880)
Total de Sentenças Judiciais	562.820.384
Total do Estoque de precatórios e sentenças judiciais	4.458.669.439

Fonte: SIAFE-Rio. Valores históricos.

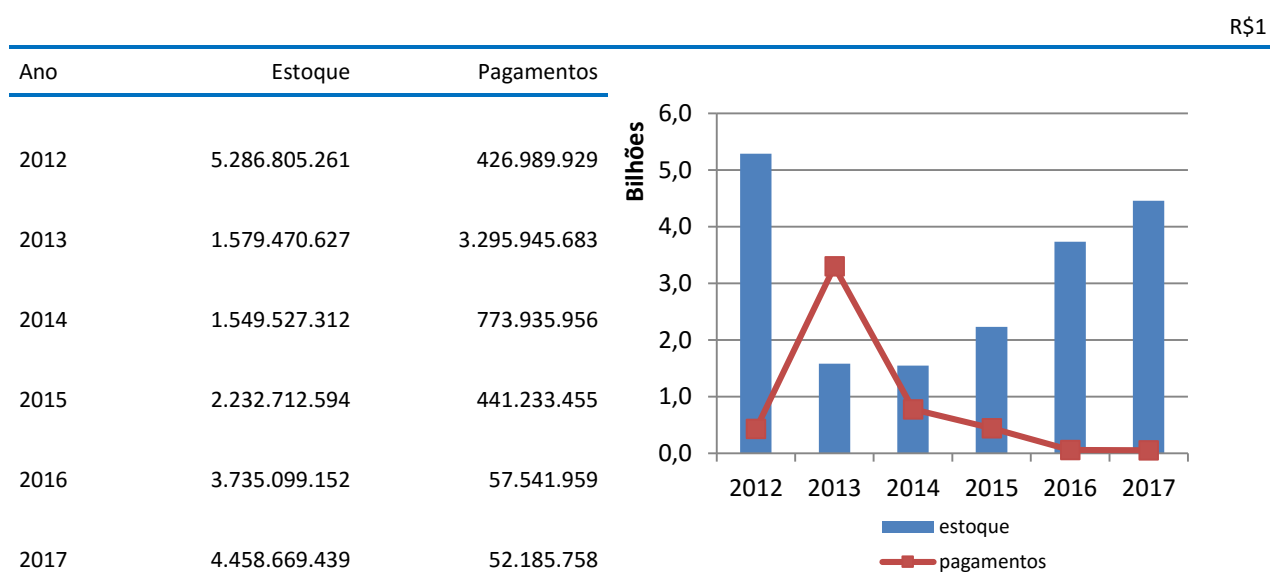
Em 2017, o total registrado no SIAFE-Rio com atualização de precatórios foi de R\$207,70 milhões (conta contábil 343910105 – atualização monetária – precatórios), enquanto a de

⁸⁷ Rotina Contábil dos procedimentos para registros 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, Lei Estadual nº 6.136, de 28 de dezembro de 2011 e demais normas legais aplicáveis em substituição à Rotina CONOR/SUNOT/CGE nº 036/2013.

sentenças judiciais foi de R\$23,16 milhões (conta contábil 343910104 - atualização monetária – sentenças judiciais).

Cabe destacar que o montante registrado em estoque de precatório e sentenças judiciais agrega o valor da atualização monetária, uma vez que esta registra os efeitos da alteração do poder aquisitivo da moeda nacional e deve observar a vinculação à conta de origem.

Estoque e pagamentos (2012 a 2017)



Fonte: Processos de prestação de contas de governo referentes aos exercícios de 2012 a 2016 e SIAFE-Rio. Valores históricos.

Deve ser frisado que o estoque de precatórios no Estado do Rio de Janeiro apresentou nos exercícios de 2013 e 2014 uma baixa significativa decorrente da Lei Complementar Estadual nº 147/13, que autorizou o uso dos depósitos judiciais para pagamento de precatórios, entretanto, voltou a apresentar uma trajetória ascendente a partir do exercício de 2015.

Adicionalmente, observa-se que o total de precatórios pagos em 2017 atingiu o montante de R\$52.185.758 (cinquenta e dois milhões, cento e oitenta e cinco mil e setecentos e cinquenta e oito reais), o que representa o menor valor dos últimos 6 anos.

Assim, o Estado do Rio de Janeiro deverá adotar medidas que garantam o pagamento de precatórios nos termos do art. 100 da Constituição Federal, de forma a evitar que a retomada do estoque chegue ao patamar dos anos anteriores a 2012.

6.4.3.2 - UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DOS DEPÓSITOS JUDICIAIS PARA O PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS

Com a promulgação da Lei Complementar Estadual nº 147/13, foi estabelecido que o Estado do Rio de Janeiro poderia utilizar 25% dos depósitos judiciais e extrajudiciais⁸⁸ na quitação de precatórios e de requisições de pequeno valor. Posteriormente a Lei Complementar Estadual nº 163/15 modificou os termos de utilização dos recursos de depósitos judiciais e extrajudiciais, de forma a consignar que 62,5% desses recursos poderiam ser sacados pelo Estado do Rio de Janeiro, sendo 25% destinados ao pagamento de precatórios e de requisições judiciais de pequeno valor e o restante (37,5%) para a capitalização do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA.

A Lei Complementar nº 147/13 foi o objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 5.072, proposta pela Procuradoria-Geral da República – PGR, tendo o relator⁸⁹, em 14.02.2017, deferido medida cautelar para suspender os repasses ao Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, sem prejuízo de os convenientes manterem a composição no fundo de reserva, nos termos da lei impugnada.

⁸⁸ O Conselho Nacional de Justiça, em 22.10.13, entendeu que semelhante medida, a ser adotada pelo Governo do estado do Paraná, seria ilegal (fonte: cnj.jus.br, processo 0003107-28.2013.2.00.0000).

⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. McADI n.º 5.072. Requerente: Procuradoria Geral da República. Requerido: Estado do Rio de Janeiro. **Decisão:** Ante o exposto, defiro parcialmente a medida cautelar requerida, *ad referendum* do Plenário (art. 21, V, do RISTF), para suspender os repasses do Banco do Brasil ao Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, cabendo ao Banco do Brasil e ao Estado do Rio de Janeiro manter a composição do fundo de reserva nos termos previstos na legislação impugnada, inclusive com os depósitos judiciais entre privados efetuados depois de agosto de 2015, até julgamento final desta ação. Relator: **Ministro Gilmar Mendes**. Publicado DJE **16/02/2017**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4506342>>. Acessado em 12/04/17.

Assim, até decisão de mérito da ADI 5.072, essa modalidade de pagamento de precatório está suspensa.

Verifica-se no SIAFE-RIO que no exercício de 2017 houve a quitação de precatórios com recursos de depósitos judiciais no valor de R\$14.834.633 (quatorze milhões, oitocentos e trinta e quatro mil, seiscentos e trinta e três reais), classificadas no elemento de despesa 91 - Sentenças Judiciais.

Ainda em consulta ao SIAFE-RIO, foi identificado saldo de recursos de depósitos judiciais para pagamento de precatórios, ao final do exercício, no montante de R\$1.136.740.000, sendo R\$9.850.000 (nove milhões, oitocentos e cinquenta mil reais) na conta 1.1.1.1.1.90.01 – Depósitos a Disp. Judiciário – Pagto. Precatório-TRT e R\$1.126.890.000 (um bilhão, cento e vinte e seis milhões, oitocentos e noventa mil reais) na conta 1.1.1.1.1.90.02 – Depósitos a Disp. Judiciário – Pagto. Precatório-TJ.

Destaca-se que, de acordo com o art. 2º da Lei Estadual nº. 7.781/2017 ficam cancelados os precatórios e as RPV estaduais expedidos e cujos valores não tenham sido levantados pelo credor e estejam depositados há mais de três anos em instituição financeira. A referida norma determina, ainda em seu § 2º, que o montante cancelado será destinado ao pagamento dos demais precatórios do ente federado que estejam vencidos e não tenham sido pagos.

6.4.3.3 - REGIME DE COMPENSAÇÃO DE PRECATÓRIOS

A Lei Estadual nº 5.647/10 dispôs sobre a compensação de créditos inscritos em dívida ativa com débitos oriundos de precatórios pela via consensual. Em 29 de dezembro de 2011, entrou em vigor a Lei estadual nº 6.136, que instituiu novos procedimentos para as compensações realizadas a partir daquela data.

A regularidade da efetivação do regime de compensação de precatórios com dívida ativa tem sido objeto de controle exercido por este Tribunal, não só em sede de apreciação das

Contas de Governo, como também em auditorias de iniciativa própria, desde a edição das leis regulamentadoras.

Iniciou-se a análise na apreciação das Contas de Governo de 2010, quando foram identificadas compensações baixadas do estoque da dívida ativa sem a identificação de sua devida contabilização na conta de precatórios. Naquele processo, foram expedidas determinações voltadas a oportunizar o controle deste Tribunal. A ausência de registros referentes à baixa de precatórios compensados com dívida ativa foi seguidamente apontada nas contas de governo dos anos de 2011 e 2012.

A contabilização da compensação também foi objeto de auditoria, relatada no Processo TCE-RJ 106.217-9/13, da qual resultou a criação, pela Contadoria Geral do Estado, da Rotina CONOR/SUNOT/CGE nº 036/2013, posteriormente substituída pela Rotina CONOR/SUNOT/CGE nº 034/2014, para a evidenciação das compensações de precatório com dívida ativa.

Somente quando da apreciação das Contas de Governo de 2015, foi possível identificar o lançamento, em contas retificadoras específicas⁹⁰, tanto no ativo quanto no passivo, de montante equivalente a R\$841.386.880 (oitocentos e quarenta e um milhões, trezentos e oitenta e seis mil e oitocentos e oitenta reais), referentes a compensações de precatórios com dívida ativa efetivadas em exercícios anteriores nos termos da Lei estadual nº 5.647/10.

Em sede de auditoria, processo TCE-RJ 101.654-4/17, a SEFAZ informou ter solicitado a PGE que fossem encaminhadas as informações sobre as compensações processadas, referentes ao programa instituído pela Lei nº 6.136/2011. A PGE, mesmo já se passando mais de 2 anos da solicitação, ainda não teria encaminhado as informações necessárias ao registro. Essa impropriedade já havia sido apurada nas Contas de Governo de 2015 e 2016, sem a devida regularização. Por este motivo, promoveu-se seu cumprimento em sede de auditoria, fiscalização 795 (Processo 105.663-3/17), ainda sem decisão plenária, por meio da determinação transcrita:

Proposta: COMUNICAÇÃO

⁹⁰ Contas contábeis 121110492 e 121110592 (ativo) e 221110207 e 223110208 (passivo).

Fundamentação: §1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/96

Responsável: Procurador Geral do Estado do Rio de Janeiro

Para que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência da decisão plenária, comprove documentalmente o cumprimento da DETERMINAÇÃO a seguir relacionada, com fulcro no inciso I, do art. 41, da LCE nº 63/90, alertando-o de que o não atendimento injustificado o sujeita às sanções previstas no inciso IV, do art. 63, da mesma Lei.

Encaminhar à Secretaria de Fazenda, no prazo de 30 dias, as informações necessárias ao registro contábil das compensações tratadas nos processos administrativos da PGE E14-000-515.266/2010 e E14-000-515.288/2010, aquelas que envolvem as CDAs 2008/036.406-8 e 2010/003.336-2 e as referentes à Lei 6.136/2011, contendo no mínimo:

NÚMERO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

NOME DO CONTRIBUINTE

CERTIDÃO DA DÍVIDA ATIVA

TIPO DE TRIBUTO

NÚMERO DO PRECATÓRIO

ORIGEM / ENTIDADE EXECUTADA

VALOR COMPENSADO

Caso as informações sobre os precatórios e as certidões de dívida ativa sejam apuradas separadamente pela PGE, faz-se necessário que sejam relacionadas as duas informações ao processo administrativo pertinente.

Embora os valores dos créditos de dívida ativa compensados devam integrar a receita bruta do Estado do Rio de Janeiro para todos os fins, especialmente para compor as bases de cálculo dos mínimos de aplicação e das repartições de receitas previstas na legislação, não ocorreu o referido registro, como também a devida repartição, tendo como base a Lei estadual nº 6.136/2011.

Trata-se, *per se*, de impropriedade que persiste até hoje, haja vista não ter sido efetivada a repartição das receitas prevista na Constituição da República. Mesmo nas compensações que foram embasadas pela Lei estadual nº 5.647/10, em sua maioria registradas, o crédito não foi repartido. Ressalta-se que tal fato é motivo de Impropriedade e Determinação no tópico 5.2.2.1.

De acordo com informação prestada pela PG-5, no exercício de 2017 houve compensações no total de R\$32,32 milhões, valor este que diverge do registrado pela Divisão de Precatórios Judiciais do TJ, que registrou R\$32,15 milhões. Esse montante informado pela PG-5, embora superior ao compensado em 2016 - R\$31,92 milhões – é inferior ao informado para os exercícios de 2010 a 2014, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Compensações de precatório com dívida ativa – 2010 a 2017

Ano	Processo TCE-RJ	Valor da compensação do precatório com dívida ativa (PG-5) (R\$ milhões)
2010	105.080-3/11	395,41
2011	103.535-6/12	338,84
2012	105.033-4/13	218,42
2013	105.879-8/14	603,1
2014	101.885-1/15	227,62
2015	102.203-6/16	2,51
2016	101.576-6/17	31,92
2017	113.304-9/18	32,32
Total das compensações		1.850,14
Compensações registradas nas contas 221110207 e 223110208		841,39
Compensações a registrar		1.008,75

Fonte: Contas de Governo 2010 a 2016 e Nota explicativa Doc. TCE nº 006.209-9/18.

Nota: Valores Históricos

Na documentação que acompanha a presente Prestação de Contas de Governo, a Divisão de Precatórios Judiciais do TJ produziu “Relatório das Compensações Cadastradas” (Vol. 17, fl. 306), com 14 compensações, que totalizaram R\$32.15 milhões, montante equivalente ao informado na “Tabela de Encerramento do Exercício 2017”, fls. 307/611 do mesmo volume.

Com relação ao registro das compensações em contas retificadoras específicas, observa-se que o montante contabilizado até 2017 (equivalente a R\$841,39 milhões) é inferior ao valor informado pela PG-5 (1.850,14 milhões) na documentação integrante das Contas de Governo

de 2010 a 2017 como compensado ao longo da vigência das leis nº 5.467/10 e 6.136/11. As causas de tal diferença foram expostas anteriormente neste tópico.

Cabe ressaltar, ainda, que não foram registrados lançamentos no exercício de 2017 nas referidas contas. Assim, resta um montante de “compensações a registrar” equivalente a R\$1.008,75 milhões, em valores históricos.

6.4.3.4 - PRECATÓRIO E SENTENÇAS A PAGAR

No tocante aos precatórios e sentenças a pagar, que em 2017 totalizaram R\$2,40 milhões, verifica-se uma diminuição dos valores registrados em relação a 2016, a seguir demonstrado. Cabe salientar que tais saldos devem permanecer registrados apenas até a inclusão dos valores no Orçamento do exercício seguinte, em conformidade com o art. 100, § 5º da Constituição Federal.

Precatórios e sentenças judiciais a pagar

Títulos	R\$1		
	2016	2017	Variação
Outras sentenças (credores e fornecedores)	1.911.925	1.899.271	-12.654
Outras sentenças (pessoal)	500.879	500.879	0
Total	2.412.804	2.400.150	-12.654

Fonte: SIAFE-Rio

Nota1: Valores Históricos

Nota 2: Conforme DE/PARA CONTÁBIL SIAFEM/SIAFE-RIO 2015/2016 disponível no site <http://www.fazenda.rj.gov.br/siaferio/> os saldos das contas 2.1.3.1.1.05.01 - Precatórios a pagar TJ (fornecedores e credores), 2.1.3.1.1.05.02 – Outras sentenças (fornecedores e credores) e 2.1.1.1.1.06.03 - Outras sentenças (pessoal) foram migradas para as contas 213110211 - PRECATORIOS TJ - SALDOS MIGRADOS DO SIAFEM DE 2015, 213110212 - SENTENCAS JUDICIAIS - SALDOS MIGRADOS DO SIAFEM DE 2015 e 211110317 - SENTENCAS JUDICIAIS - SALDOS MIGRADOS DO SIAFEM DE 2015, respectivamente.

Dessa forma, o saldo remanescente no exercício de 2016 deveria ser reclassificado no exercício de 2017 para as contas de precatório e/ou sentenças judiciais. Ressalte-se que parcela do estoque de precatórios não pagos integra a dívida consolidada, para efeitos de cálculos de limites (art. 30, §7º, LRF).

Tal fato será objeto da **DETERMINAÇÃO** nas contas.

6.4.4 – GARANTIAS CONCEDIDAS E CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS

Concessão de garantia corresponde ao compromisso assumido por um ente da federação ou entidade a ele vinculada de adimplência de obrigação financeira ou contratual, como prevê o art. 29, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse contexto, o art. 40 do referido diploma legal preconiza que os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, condicionada ao oferecimento de contragarantias, em valor igual ou superior ao daquela, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente às suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas. A garantia é inexigível para órgãos e entidades do próprio ente.

Observa-se que não foram concedidas garantias no exercício em análise, tendo sido apenas contabilizado cancelamento/baixa da garantia existente no exercício de 2016, a qual se refere a aval concedido à Riotrilhos, conforme registros do SIAFE-RIO. Não foram exigidas contragarantias pelo Governo do Estado no período.

O saldo ao final do exercício de 2017 das garantias concedidas anteriormente pelo Governo do Estado foi de R\$45.687.540 (quarenta e cinco milhões, seiscentos e oitenta e sete mil e quinhentos e quarenta reais), conforme demonstrado na Tabela a seguir, que também evidencia os percentuais e limites aplicados de acordo com o Relatório de Gestão Fiscal – RGF do 3º quadrimestre de 2017:

Demonstrativo das Garantias e Contragarantias concedidas – 2017

		R\$1		
Garantias concedidas	Saldo em 2016	Saldos em 2017		
		Até o 1º trimestre	Até o 2º trimestre	Até o 3º trimestre
Externas (I)	-	-	-	-
Aval ou fiança em operações crédito	-	-	-	-
Outras garantias, nos termos da LRF	-	-	-	-
Internas (II)	51.397.380	48.693.502	45.690.129	45.687.540
Aval ou fiança em operações de crédito	51.397.380	48.693.502	45.690.129	45.687.540
Outras garantias, nos termos da LRF	-	-	-	-
Total das Garantias Concedidas (III) = (I + II)	51.397.380	48.693.502	45.690.129	45.687.540
Receita Corrente Líquida - RCL (IV)	46.228.984.469	47.619.289.948	46.854.486.687	50.194.044.675
% do total das garantias sobre a RCL	0,11%	0,10%	0,10%	0,09%
Limite (Resolução do Senado Federal) 22% da RCL	10.170.376.583	10.476.243.789	10.307.987.071	11.042.689.829
Limite de alerta (art. 59 LRF) 19,80% da RCL	9.153.338.925	9.428.619.410	9.277.188.364	9.938.420.846

Fonte: RGF do 3º trimestre/2017.

Nota: Excluídas a Imprensa Oficial, Cedae e Agência estadual de Fomento - Agerio, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

Assim, verifica-se que o montante de garantias concedidas no período corresponde, ao final do 3º trimestre de 2017, a 0,09% da Receita Corrente Líquida – RCL, de forma que se encontra dentro do limite fixado no artigo 9º da Resolução nº 43/01 do Senado Federal (22% da RCL).

Ressalta-se ainda, que o saldo das garantias concedidas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro existente em 2017 (R\$45.687.540), apresentou uma variação negativa de 11,11%, em comparação com o saldo apresentado no exercício de 2016 (R\$51.397.380), o que demonstra uma diminuição do seu comprometimento em relação à RCL, de 0,11% para 0,09%.

6.5 – RESULTADO PRIMÁRIO E NOMINAL

Consoante dispõe o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00 (LRF), integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados

nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Verifica-se no dispositivo legal em comento que o objetivo do Anexo de Metas Anuais é aumentar a transparência das metas estabelecidas pelo ente da Federação, bem como facilitar a avaliação da política fiscal estabelecida pelo Chefe do Poder Executivo quanto à trajetória de endividamento no médio prazo. Ademais, o Anexo de Metas fiscais deve orientar a elaboração da LOA de modo a permitir o alcance das metas conforme planejado.

A LRF exige, por meio do art. 53, III, que os resultados primário e nominal sejam demonstrados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO. Tais parâmetros indicam os rumos da condução da política fiscal para os próximos exercícios e servem ainda de indicadores para a promoção da limitação de empenho e de movimentação financeira.

Conforme previsão do artigo 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.

6.5.1 - RESULTADO PRIMÁRIO

O resultado primário é um indicador da gestão fiscal que representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias, ou seja, é a verificação da capacidade das receitas não financeiras suportarem as despesas não financeiras, indicando se os níveis de gastos orçamentários são compatíveis com sua arrecadação. Esse indicador verifica a capacidade de recursos que o governo consegue economizar ao longo de um período com a finalidade de saldar dívidas do passado ou realizar investimentos futuros (já descontados os juros que ele eventualmente receba de empréstimos feitos a terceiros). **É a poupança do Governo em um determinado exercício e evidencia o esforço fiscal do setor público.**

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Resultado Primário assumiu grande relevância jurídica, realçando sua relevância econômica como indicador de saúde financeira,

ficando clara, por meio do seu artigo 9º, a obrigatoriedade dos Entes em ajustarem as suas finanças, efetuando, por ato próprio e nos montantes necessários, a limitação de empenho e movimentação financeira, caso seja constatado, ao final de cada bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento da meta estabelecida para o exercício.

As metas fiscais para 2017, projetadas inicialmente na LDO, foram atualizadas com a publicação da LOA (Lei Estadual nº 7.514/17), passando a apresentar uma previsão de *deficit* na ordem de R\$16.029.924.000 (dezesseis bilhões, vinte e nove milhões, novecentos e vinte e quatro mil) para o Resultado Primário, conforme a seguir:

Resultado Primário previsto na LOA de 2017

		R\$ mil.
Discriminação	Preços Correntes	
Receita total	53.933.775	
(-) Rendimento de aplicações financeiras	594.570	
(-) Operações de crédito	1.851.331	
(-) Receita de alienações	1.520.037	
(-) Amortização de empréstimos	56.365	
(=) Receita primária (I)	49.911.472	
Despesa total	73.288.760	
(-) Juros, encargos e amortização da dívida	7.347.364	
(-) Concessão de empréstimos	-	
(=) Despesa primária (II)	65.941.396	
Resultado Primário (III) = (I) - (II)	(16.029.924)	

Fonte: Lei Estadual nº 7.514, de 17 de janeiro de 2017 - LOA 2017.

Excluídas a Imprensa Oficial, Cedae e Agência estadual de Fomento - AGERIO -, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

O Resultado Primário efetivamente apurado, na forma do Anexo VI do RREO do 6º bimestre de 2017, foi negativo em R\$6.204.628.947 (seis bilhões, duzentos e quatro milhões, seiscentos e vinte e oito mil, novecentos e quarenta e sete reais), conforme discriminado no quadro a seguir:

Resultado Primário

R\$ 1					
Receitas primárias	Previsão atualizada da receita 2017	Receitas realizadas 2017	Receitas realizadas 2016		
Receitas primárias correntes (I)	51.696.305.739	51.930.585.885	45.708.413.469		
Receitas primárias de capital (II)	1.884.935.276	697.630.520	58.306.458		
Receita primária total (III)=(I+II)	53.581.241.015	52.628.216.405	45.766.719.927		
Despesas primárias	Dotação atualizada 2017	Liquidadas 2017	Inscritas em RPNP 2017	Liquidadas 2016	Inscritas em RPNP 2016
Despesas primárias correntes (IV)	67.837.277.550	57.591.938.789	215.948.235	49.207.304.858	191.646.837
Despesas primárias de capital (V)	4.688.457.218	1.001.274.484	23.683.844	2.526.244.452	166.158.452
Reserva de contingência (VI)	286.146.520	-	-	-	-
Reserva do RPPS (VII)	-	-	-	-	-
Despesa primária total (VIII)=(IV+V+VI+VII)	72.811.881.288	58.593.213.273	239.632.079	51.733.549.310	357.805.289
Despesa primária total (2017) (IX)(1)	-	58.832.845.352		52.091.634.672	
Resultado Primário (III) – (IX)	(19.230.640.273)	(6.204.628.947)		(6.324.634.672)	

Fonte: Siafe-Rio e Anexo 6 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2017

Excluídas a Imprensa Oficial, Cedae e Agência estadual de Fomento - AGERIO -, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

Nota 1: Despesa primária total é o resultado da soma das Despesa Liquidadas e Inscritas em RPNP em 2017.

Nota 2: Cabe destacar que a receita arrecadada pelo Governo do Estado oriunda de dividendos da empresa estatal independente CEDAE, no montante de R\$ 90,07 milhões, não foi apartada do resultado primário ora analisado, tendo em vista não representar valor relevante.

O *deficit* primário demonstrado no quadro anterior (R\$6.204.628.947), que computa a diferença entre a receita primária total realizada e a despesa primária total executada (liquidadas mais as inscritas em restos a pagar não processados - RPNP), evidencia que o gasto público do Governo do Estado tem sido maior do que a sua arrecadação efetiva, e mais, que sua despesa não está compatível com sua arrecadação. Além de não cumprir os compromissos com juros da dívida obtida, terá a necessidade de contrair novos financiamentos para cobrir os gastos não financeiros (despesas primárias), aumentando de forma escalonada seu endividamento.

Sendo assim, faz-se necessário que o Governo do Estado promova esforço fiscal adequado no sentido de gerar resultados primários positivos, contribuindo para alcançar o equilíbrio das contas públicas, de acordo com o art. 1º, §1º da LRF.

Este fato será objeto de **RECOMENDAÇÃO** nas contas.

Ao comparar a meta projetada na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, bem como a meta atualizada pela Lei Orçamentária Anual - LOA, com o Resultado Primário apurado no exercício de 2017 (R\$ 6.204.628.947), observar-se que, em ambos os casos, não foram ultrapassadas as metas estabelecidas, conforme demonstrado a seguir:

Comparativo entre a meta e o Resultado Primário de 2017

Discriminação	R\$1 Valor
Resultado Primário em 2017 - Realizado (I)	-6.204.628.947
Meta Resultado Primário previsto na LDO (II)	-16.367.938.000
Meta Resultado Primário alterado pela LOA (III)	-16.029.924.000
Diferença entre o realizado e a meta LDO (IV)=(I)-(II)	10.163.309.053
Diferença entre o realizado e meta alterada pela LOA (IV)=(I)-(III)	9.825.295.053

Fonte: SIAFI-Rio, I - Anexo 6 do RREO 6º bimestre 2017, II - LDO 2017 e III - LOA 2017.

Demonstra-se a seguir a evolução do resultado primário, em valores históricos:

Resultado Primário (2007 a 2017)

Exercício	R\$ milhões Resultado Primário
2007	3.491.927.000
2008	4.923.231.000
2009	1.446.492.000
2010	1.414.746.522
2011	2.599.970.035
2012	(908.716.935)
2013	(4.704.246.422)
2014	(7.339.441.232)
2015	(3.957.620.963)
2016	(6.324.634.670)
2017	(6.204.628.947)

No tocante a análise histórica dos resultados primários obtidos pelo Governo do Estado, o Corpo Instrutivo teceu os seguintes comentários (Item 6.5.1 do Relatório Técnico):

“(…) observa-se que nos últimos cinco anos, o Governo do ERJ vem apresentando resultado primário deficitário, atingindo em 2014 o *deficit* primário mais acentuado, seguido pelo *deficit* apresentado em 2016. A redução do *deficit* primário em 2017 foi de 1,90%, em comparação a 2016. A análise histórica revela que de 2007 até 2011 o ERJ apresentou *superavit* primários e que a partir de 2012 começou a apresentar resultados deficitários, sendo que em 2012 o valor foi de R\$909 milhões. **Isso pode explicar a formação de uma dívida que o ERJ vem acumulando.**

Observa-se que o equilíbrio fiscal do ERJ sob a ótica intertemporal vem sendo comprometido nos últimos exercícios com a obtenção de constantes *deficits* primário. Os efeitos futuros da obtenção de resultados primários negativos nos últimos anos poderão ser percebidos com o aumento do desembolso de despesas com o serviço da dívida.

Ressalta-se que, apesar do cumprimento da meta negativa estabelecida na LDO para o resultado primário em 2017, a Dívida Consolidada Líquida extrapolou no 2º quadrimestre e no 3º quadrimestre de 2017 (242,48% e 273,29% sobre a RCL, respectivamente) o limite estabelecido no artigo 3º, inciso I da Resolução do Senado Federal nº 40/2001. Desta forma, **fica ao ERJ a imposição de, enquanto perdurar o excesso, dentre outras medidas, obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, conforme art. 31, §1º, II da LRF.”**

(Grifou-se)

Não obstante, a Lei Complementar Federal nº 159, de 19 de maio de 2017, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e Distrito Federal determinou, no seu art. 10, a suspensão da aplicação do art. 31 da LRF, ou seja, os prazos para recondução do montante da Dívida Consolidada Líquida ao seu limite máximo estão suspensos.

6.5.2 - RESULTADO NOMINAL

O resultado nominal do setor público, também conhecido como Necessidade de Financiamento do Setor Público - NFSP, é o conceito mais amplo de resultado fiscal e representa a diferença entre o fluxo agregado de receitas totais (inclusive de aplicações financeiras) e de despesas totais (inclusive despesa com juros), em determinando período. Mede a variação, em termos absolutos, do estoque da dívida fiscal líquida no período analisado⁹¹, evidenciando o aumento ou diminuição do endividamento.

⁹¹ As necessidades de financiamento no conceito nominal correspondem à variação nominal dos saldos da dívida líquida, deduzidos os ajustes patrimoniais efetuados no período (privatizações e reconhecimento de dívidas).

Em cumprimento ao § 1º do art. 4º da LRF, o Anexo de Metas Fiscais deverá integrar a LDO, e a ele compete o estabelecimento de metas anuais para o Resultado Nominal, com o registro dos valores esperados para o exercício financeiro a que se refere e para os dois exercícios seguintes.

No Anexo de Metas Fiscais que acompanhou a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017, o montante da dívida fiscal líquida e o Resultado Nominal previstos para o exercício foram os seguintes:

Cálculo de previsão do Resultado Nominal 2017, 2018 e 2019 - LDO

R\$ mil

ESPECIFICAÇÃO	2016	% PIB	2017	% PIB	2018	% PIB	2019	% PIB
DÍVIDA CONSOLIDADA	117.827.656	1,91%	120.120.888	1,82%	120.172.380	1,69%	119.212.207	1,56%
(-) Disponibilidade de Caixa	8.296.890		8.753.219		9.204.010		9.664.211	
(-) Haveres Financeiros	2.798.689		2.952.617		3.104.677		3.259.910	
(+) Restos a Pagar Processados	3.965.159		4.183.243		4.398.680		4.618.614	
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	110.697.236	1,79%	112.598.295	1,70%	112.262.373	1,58%	110.906.700	1,45%
(+) Receitas de Privatizações	-	-	-	-	-	-	-	-
(-) Passivos Reconhecidos	-	-	-	-	-	-	-	-
DÍVIDA FISCAL LÍQUIDA	110.697.236	1,79%	112.598.295	1,70%	112.262.373	1,58%	110.906.700	1,45%
RESULTADO NOMINAL	-	-	1.901.059	0,03%	-335.922	0,00%	-1.355.673	-0,02%

Fonte: LDO – 2017

Nota 1: Os valores relativos à posição em 31.12 de cada exercício, expresso a preços da referida data.

Nota 2: Conforme LDO, o cálculo das metas foi realizado considerando o PIB 2015 - IBGE- 5.904.331 milhões (acumulado no ano em valores correntes).

Com base na tabela acima apresentada, verifica-se que o Governo do Estado previu um resultado nominal de R\$1.901.059.000 (um bilhão, novecentos e um milhões e cinquenta e

nove mil reais) para o exercício de 2017, refletindo a expectativa de crescimento da dívida pública por parte do Poder Executivo estadual.

Cabe destacar que o Demonstrativo da Compatibilidade da Programação dos Orçamentos com o Anexo de Metas Fiscais (art. 5º, inciso I, da LRF), contido na Lei Orçamentária Anual (LOA - Lei Estadual n.º 7.514/17), manteve o valor inicialmente previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO - Lei Estadual n.º 7.412/16).

O Resultado Nominal efetivamente apurado, na forma do Anexo 5 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO referente ao 6º bimestre de 2017, foi um *deficit* maior do que aquele previsto pelo Governo do Estado nas peças orçamentárias, como evidenciado na tabela a seguir:

Resultado Nominal

Descrição	Em R\$1 (correntes)	
	Em 31.12.16 (a)	Em 31.12.17 (b)
Dívida Consolidada (I)	108.103.232.139	137.177.500.987
Deduções (II)(1)	2.047.331.365	1.784.135.959
Disponibilidade de caixa	-	-
Disponibilidade de caixa bruta (2)	4.449.262.326	5.469.572.134
(-) Restos a pagar processados (exceto precatórios)	10.716.540.882	15.948.159.776
Demais haveres financeiros	2.047.331.365	1.784.135.959
Dívida Consolidada Líquida (III) = (I) - (II)	106.055.900.774	135.393.365.028
(+) Receita de privatizações (IV)	0,00	0,00
(-) Passivos reconhecidos (V)	845.873.563	2.018.315.510
Dívida Fiscal Líquida (VI) = (III + IV - V)	105.210.027.211	133.375.049.518
Resultado Nominal (jan a dez 2017) (VII) = (VIb - VIa)		28.165.022.307
Meta de Resultado Nominal fixada na LDO para 2017 (VIII)		1.901.059.000
Resultado Nominal acima da meta (IX) = (VII - VIII)		26.263.963.307
Resultado Nominal /Meta 2017 (IX/VIII)		1.381,54%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º Bimestre de 2017.

Obs1: Excluídas a Imprensa Oficial, Cedae e Agência estadual de Fomento - Agerio -, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

Obs2: Não foram considerados, para efeito de apuração da Dívida Fiscal Líquida, os valores referentes ao RIOPREVIDÊNCIA, de acordo com a Portaria nº 403/2016, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Obs3: A 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, válida para o exercício de 2017, trouxe mudanças na metodologia de apuração e na composição da Dívida Consolidada Líquida, ocasionando alteração também no cálculo da DCL da coluna "Em 31/Dez/2016".

Obs4: As informações constantes do Demonstrativo do Resultado Nominal, apresentado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2017 (Proc. TCE/RJ n.º 100.682-6/18), guardam paridade com os dados do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017 (Proc. TCE/RJ n.º 100.681-2/18).

Conforme demonstrado no quadro anterior, o resultado nominal apurado foi deficitário em R\$28.165.022.307 (vinte e oito bilhões, cento e sessenta e cinco milhões, vinte e dois mil, trezentos e sete reais), o que evidencia que a meta estabelecida para o exercício em exame não foi cumprida, eis que representa um acréscimo da dívida fiscal líquida em montante 1.381,54% superior à meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como de 26,77% na dívida fiscal líquida comparada ao ano anterior.

No tocante ao resultado nominal apurado, o Corpo Instrutivo assim ponderou (Item 6.5.2 do Relatório Técnico):

“Este resultado evidenciou uma oscilação no estoque líquido da dívida de longo prazo (consolidada ou fundada). Contribuíram para este fato diversos fatores como: *deficit* primário (R\$6.204,63 milhões); atualização monetária do saldo devedor; assunção de novas operações de crédito; variação cambial e, principalmente, renúncia de ações judiciais nas quais o ERJ discute dívidas com a União, exigência esta do Governo Federal na assinatura e aderência ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Sendo assim, verifica-se que **não foi cumprida** a meta estabelecida na LDO para o resultado nominal.

Tal fato será objeto da Improriedade nº 16 e da Determinação nº 23.”

Dessa forma, tal fato será objeto de **IMPROPRIEDADE** e **DETERMINAÇÃO** nas contas.

Destaca-se, ainda, que a meta do Resultado Nominal prevista no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não levou em consideração os passivos reconhecidos, apesar de tais valores constarem dos demonstrativos de resultados nominais do exercício em exame e de exercícios anteriores, portanto, em desacordo com a transparência fiscal.

Consoante Relatório Técnico, o valor do passivo reconhecido (R\$2.018,31 milhões), registrado no Demonstrativo de Resultado Nominal, é referente à soma de parcelamento e renegociação de dívidas de Tributos (R\$502,34 milhões), de contribuições previdenciárias (R\$301,31 milhões), de demais contribuições sociais (R\$1.198,44 milhões) e outras dívidas

(R\$16,22 milhões), valores evidenciados no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre.

Em que pese não contribuir para o resultado do exercício fiscal (resultado nominal), tendo em vista não ser dívida contraída no período da gestão em análise, mas *deficits* ocorridos em exercícios anteriores, o montante dos passivos reconhecidos aumenta o estoque final da dívida consolidada líquida e deve, portanto, ser evidenciado nas previsões de metas fiscais, em observância ao princípio da prudência.

Tal fato será objeto de **DETERMINAÇÃO** nas contas.

Registra-se, ainda, no tocante à evolução dos resultados apresentados pelo Governo do Estado, o acúmulo constante de *deficits* apurados nos últimos cinco anos com reflexos diretos no aumento do estoque da dívida estadual, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Resultado Nominal nos últimos cinco anos:

	Em R\$1				
Descrição	2013	2014	2015	2016	2017
Resultado Nominal (jan. a dez.) (a)	6.131.175.667	9.149.041.636	19.309.606.993	7.000.650.681	28.165.022.307
Meta de Resultado Nominal fixada na LDO (b)	5.955.273.000	7.604.868.000	8.531.962.000	1.206.453.000	1.901.059.000
Resultado Nominal acima da meta (c) = (a - b)	175.902.667	1.544.174.000	10.777.645.000	5.794.197.681	26.263.963.307
Resultado Nominal acima da meta/Meta	2,95%	20,31%	126,32%	480,27%	1381,54%

Fonte: Prestações de Contas de Governo (2014, 2015 e 2016) e RREO 6º Bimestre de 2017.

6.6 – DISPONIBILIDADE DE CAIXA E RESTOS A PAGAR

6.6.1 - DISPONIBILIDADE DE CAIXA

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar é parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal – RGF e visa a dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa não liquidadas e a disponibilidade de caixa.

a) Disponibilidade de Caixa – Demonstrativo Consolidado:

O quadro a seguir demonstra as disponibilidades de caixa do Governo do Estado em 31.12.17:

Disponibilidade de Caixa do ERJ – 31.12.2017

R\$ 1

Destinação de recursos	Disponibilidade de caixa bruta	Obrigações financeiras	Disp. de caixa líquida
	(A)	(B)	(C)=(A-B)
Total dos recursos vinculados	10.549.030.213	8.347.317.301	2.201.712.912
Total dos recursos não vinculados	(1.654.280.964)	15.933.397.076	(17.587.678.040)
Total do ERJ	8.894.749.249	24.280.714.376	(15.385.965.128)

Fonte: Siafe-Rio e RGF - Anexo 5

Observa-se que, ao final do exercício de 2017, o Governo do Estado apresentava disponibilidade líquida de caixa (consolidada) deficitária na ordem de R\$15.385.965.128 (quinze bilhões, trezentos e oitenta e cinco milhões, novecentos e sessenta e cinco mil, cento e vinte e oito reais), antes da inscrição em restos a pagar não processados.

Algumas fontes de recursos (vinculados e não vinculados) apresentaram, individualmente, resultados deficitários no exercício, que totalizaram R\$24.591.800.153 (vinte e quatro bilhões, quinhentos e noventa e um milhões, oitocentos mil, cento e cinquenta e três reais), conforme se demonstra a seguir:

Disponibilidade de caixa líquida por destinação de recursos deficitária do ERJ

R\$ 1

Destinação de recursos	Disponibilidade de caixa bruta	Obrigações financeiras	Disponibilidade de caixa líquida
	(A)	(B)	(C) = (A-B)
Identificação das fontes de recursos vinculados	256.172.206	3.182.218.403	(2.926.046.197)
081 - DDO Depósitos de Diversas Origens	536.105.430	1.032.477.337	(496.371.907)
104 – Comp. Financ. pela Exploração de Petróleo	572.718.811	630.112.179	(57.393.368)
133 - Alienação de Bens	(1.436.238.467)	526.006.826	(1.962.245.293)
188 - Repasses constitucionais aos municípios	61.738.166	75.145.028	(13.406.862)

189 – Ingressos a classificar	(108)	-	(108)
223 - Contratos Intraorçamentários Gestão de Saúde	1.218.240	217.906.935	(216.688.695)
231 - Recursos Próprios do Rioprevidência	520.630.134	700.570.098	(179.939.964)
Identificação das fontes de recursos não vinculados	(6.321.351.203)	15.344.402.753	(21.665.753.956)
100 - Ordinários Provenientes de Impostos	(848.670.117)	13.736.390.102	(14.585.060.219)
101 - Ordinários Não Provenientes de Impostos	(5.936.893.638)	1.115.329.349	(7.052.222.987)
107 – Transf. Const. Provenientes de Impostos	464.212.552	492.683.302	(28.470.750)
Total	(6.065.178.997)	18.526.621.156	(24.591.800.153)

Fonte: Siafe-Rio e RGF - Anexo 5

A existência de saldos negativos para a disponibilidade de caixa foi objeto de proposta de determinação no Relatório Técnico, nos termos a seguir:

“ (...) existem saldos negativos para a Disponibilidade de Caixa Bruta nas fontes 100, 101, 133 e 189.

A Disponibilidade de Caixa Bruta do Estado tem o seu registro na conta controle 8.9.9.3.1.01.01 - “Caixa/Bancos Conta Movimento”, que evidencia a disponibilidade financeira correspondente ao saldo registrado em Caixa e em Bancos Conta Movimento, não sendo permitida a existência de valores negativos em quaisquer fontes de recursos. Esta impropriedade é recorrente e já apontada como determinação em exercícios anteriores.

Tal fato será objeto da Determinação nº 46.”

Em face da persistência da impropriedade em tela, farei constar a **DETERMINAÇÃO** formulada pelo Corpo Instrutivo na conclusão deste Relatório.

b) Disponibilidade de Caixa – Poder Executivo:

O Poder Executivo apresentou as seguintes disponibilidades de caixa em 31.12.17:

Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo

R\$ 1

Destinação de recursos	Disponibilidade de caixa bruta	Obrigações financeiras	Disp. de caixa líquida
	(A)	(B)	(C)=(A-B)
Total dos recursos vinculados	10.366.952.421	8.173.345.026	2.193.607.395
Total dos recursos não vinculados	(3.415.483.496)	15.448.250.890	(18.863.734.386)
Total do ERJ	6.951.468.925	23.621.595.916	(16.670.126.991)

Fonte: Siafe-Rio e RGF - Anexo 5

Considerando a disponibilidade de caixa bruta e as obrigações financeiras apenas do Poder Executivo, verifica-se *deficit* de caixa no montante de R\$16.670.126.991 (dezesesseis bilhões, seiscentos e setenta milhões, cento e vinte e seis mil, novecentos e noventa e um reais), conforme demonstrado no quadro anterior.

6.6.2 - RESTOS A PAGAR

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar que compõe o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) objetiva, ainda, assegurar a transparência da inscrição de restos a pagar. Deve-se observar que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados, exclusivamente, para atender ao objeto de sua vinculação, consoante preceitua o parágrafo único, do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Os restos a pagar processados e não processados do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2017, estão a seguir demonstrados:

Restos a Pagar Processados do Poder Executivo

			R\$1
Destinação de recursos	De exercícios anteriores	Do exercício	Total
	(A)	(B)	(C) = (A+B)
Total dos recursos vinculados	2.809.276.084	3.538.087.500	6.347.363.584
Total dos recursos não vinculados	5.467.980.778	7.847.248.208	13.315.228.986
Total	8.277.256.862	11.385.335.708	19.662.592.570

Fonte: Siafe-Rio e RGF - Anexo 5.

Restos a Pagar Não Processados do Poder Executivo

				R\$ 1
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	6.993.311	37.294.621	2.193.607.395	(7.901.720)
Total dos recursos não vinculados	578.054	36.763.507	(18.863.734.386)	(14.617.217)
Total	7.571.365	74.058.128	(16.670.126.991)	(22.518.937)

Fonte: Siafe-Rio e RGF - Anexo 5.

O total dos restos a pagar inscritos pelo Poder Executivo no exercício de 2017 foi de R\$11.459.393.836 (onze bilhões, quatrocentos e cinquenta e nove milhões, trezentos e noventa e três mil, oitocentos e trinta e seis reais). Os restos a pagar processados correspondem a 99,35% deste valor, enquanto 0,65% são restos a pagar não processados.

a) Estoque de Restos a Pagar

Demonstra-se a seguir o estoque de restos a pagar processados e não processados do Governo do Estado, em 31.12.17, segregados em recursos vinculados e não vinculados:

Restos a Pagar Processados do ERJ

			R\$1
Destinação de recursos	Do exercício	De exercícios anteriores	Total
	(A)	(B)	(C) = (A+B)
Processados	11.689.425.899	8.288.881.577	19.978.307.475
Recursos vinculados	3.538.087.500	2.809.276.084	6.347.363.584
Recursos não vinculados	8.151.338.399	5.479.605.493	13.630.943.892
Não processados	254.791.578	83.445.362	338.236.940
Recursos vinculados	37.294.621	6.993.311	44.287.932
Recursos não vinculados	217.496.957	76.452.051	293.949.008
Total	11.944.217.477	8.372.326.939	20.316.544.415

Fonte: SIAFE-Rio e RGF - Anexo 5.

Do estoque de restos a pagar apurado, no montante de R\$ 20.316.544.415 (vinte bilhões, trezentos e dezesseis milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e quinze reais), R\$11.944.217.477 (onze bilhões, novecentos e quarenta e quatro milhões, duzentos e dezessete mil, quatrocentos e setenta e sete reais) foram inscritos no exercício de 2017, dos quais 97,87% correspondem a restos a pagar processados e 2,13% a restos a pagar não processados.

Demonstra-se a seguir a distribuição do saldo de restos a pagar por poderes/órgãos:

Estoque de Restos a Pagar por Poder e órgão do ERJ

		R\$ 1
Órgão	Valor	Participação
Poder Executivo	19.744.222.059	97,18%
Poder Judiciário	270.920.471	1,33%
Poder Legislativo	144.644.584	0,71%
Ministério Público	109.710.779	0,54%
Tribunal de Contas	47.046.521	0,23%
Total	20.316.544.415	100,00%

Fonte: SIAFE-Rio e RGF - Anexo 5.

Do total dos restos a pagar inscritos até o exercício de 2017, 97,18% estão concentrados no Poder Executivo.

O estoque de restos a pagar apresentou um crescimento de 50,41%, em comparação ao exercício de 2016, devido o fato de as inscrições terem sido maiores que os pagamentos e cancelamentos dos restos a pagar no exercício, conforme a seguir:

Comparativo de estoque de Restos a Pagar 2017 x 2016

			R\$ 1
Restos a Pagar	Saldo 31.12.2017	Saldo em 31.12.2016	Variação
Processados	19.978.307.475	13.141.809.465	52,02%
Do exercício	11.689.425.899	10.154.709.537	15,11%
De exercícios anteriores	8.288.881.577	2.987.099.928	177,49%
Não Processados	338.236.940	365.766.653	-7,53%
Do exercício	254.791.578	364.903.232	-30,18%
De exercícios anteriores	83.445.362	863.421	9564,50%
Total	20.316.544.415	13.507.576.118	50,41%

Fonte: SIAFE-Rio e RGF.
Valores históricos.

b) Execução de Restos a Pagar de Exercícios anteriores

O estoque dos restos a pagar de exercícios anteriores do Governo do Estado, ao final de 2017, alcançou o montante de R\$8.372.326.939 (oito bilhões, trezentos e setenta e dois

milhões, trezentos e vinte e seis mil, novecentos e trinta e nove reais), conforme demonstrado a seguir:

Execução de Restos a Pagar de exercícios anteriores do ERJ

	R\$ 1
Movimentação do exercício	Valores
Saldo em 31.12.16	13.507.576.118
Pagamento	(4.830.691.936)
Cancelamento/Valores e/ou inscrições indevidas	(304.561.547)
Ajuste na função 23 – Comércio e Serviço	4.302
Saldo em 31.12.17	8.372.326.939

Fonte: SIAFE-Rio

Do saldo final de 2016, 35,76% foram pagos durante o exercício de 2017, enquanto 2,25% foram cancelados. Conforme apontado no Relatório Técnico, no tocante ao cancelamento/valores e/ou inscrições indevidas, foi verificado que o montante de R\$155.482.596 refere-se a restos a pagar não processados e R\$246.317.757 a restos a pagar Processados.

Contudo, após consulta ao SIAFE-Rio e ao Balanço Orçamentário Consolidado (Anexos 1 e 2), observo que no exercício em exame ocorreram cancelamentos de restos a pagar no total de R\$ 304.561.547 (trezentos e quatro milhões, quinhentos e sessenta e um mil, quinhentos e quarenta e sete reais), sendo que deste total, apenas R\$ 234.339.089 (duzentos e trinta e quatro milhões, trezentos e trinta e nove mil, e oitenta e nove reais) correspondem a restos a pagar processados.

Verifica-se, ainda, em relação ao Poder Executivo Estadual, que houve cancelamento de restos a pagar processados no total de R\$ 216.861.472,29 (duzentos e dezesseis milhões, oitocentos e sessenta e um mil, quatrocentos e setenta e dois reais e vinte e nove centavos).

c) Cancelamentos de Restos a Pagar

Aa tabela abaixo evidencia a inscrição em restos a pagar não processados (despesas empenhadas e não liquidadas) em 31.12.17:

Inscrição em Restos a Pagar Não Processados do ERJ

R\$ 1

Destinação de recursos	Disp. de caixa líq. (antes da inscr. em RPNP do Exercício)	Inscrição em Restos a Pagar Não processados do exercício	Empenhos canc. e não inscr. por insuficiência financ.
Total dos recursos vinculados	2.201.712.912	37.294.621	(7.901.720)
Total dos recursos não vinculados	(17.587.678.040)	217.496.957	(14.617.217)
Total	(15.385.965.128)	254.791.578	(22.518.937)

Fonte: SIAFE-Rio e RGF - Anexo 5.

Em que pese o saldo das disponibilidades financeiras do Governo do Estado em 31.12.17 apresentar deficit da ordem de R\$15.385.965.128, houve a inscrição de restos a pagar empenhados e não liquidados no exercício no total de R\$254.791.578 (duzentos e cinquenta e quatro milhões, setecentos e noventa e um mil, quinhentos e setenta e oito reais).

A inscrição em Restos a Pagar sem a devida disponibilidade de caixa, se realizada no último ano de mandato, poderá configurar burla ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em que pese a regra estabelecida no dispositivo legal em comento restringir-se a obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF pressupõe responsabilidade na gestão fiscal, impondo ajustes que devem ser observados no decorrer de todo o mandato do Chefe do Poder Executivo.

Dessa forma, tal fato foi objeto da Recomendação n.º 03 do Relatório Técnico.

O douto Ministério Público de Contas, contudo, não corroborou a análise técnica, conforme transcrito a seguir:

“Como se vê na Tabela 157, o Poder Executivo cancelou empenhos de despesas não liquidadas no valor de R\$ 22,52 milhões, não as inscrevendo em restos a pagar por ausência de disponibilidade de caixa líquida na ordem de R\$ 16.670,13 milhões.

O d. Corpo Instrutivo procedeu a seguinte análise:

Observa-se que o ERJ não apresentava disponibilidade de caixa líquida (deficit de R\$15.385,96 milhões) antes da inscrição em Restos a Pagar Não Processados do exercício, mesmo assim foram inscritos no exercício o montante de R\$254,79 milhões.

A inscrição em Restos a Pagar sem a devida disponibilidade de caixa se realizada no último ano de mandato poderá configurar burla ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Não obstante, a restrição estabelecida no artigo 42 restringir-se a obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF pressupõe responsabilidade na gestão fiscal, impondo ajustes que devem ser observados no decorrer de todo o mandato.

Tal fato será objeto de Recomendação nº 03.

Com as devidas escusas, este *Parquet* de Contas não pode concordar com o cancelamento de empenhos de despesas não processadas, tendo como justificativa a apuração de insuficiência financeira.

Cancelamento de empenho de despesas, simplesmente, pela falta de recursos financeiros, não ajuda no equilíbrio fiscal das contas públicas. A obrigação contraída não deixa de existir pelo simples cancelamento do empenho. A dívida apenas é ocultada e prejudica a fidedignidade dos resultados orçamentário, financeiro e patrimonial. Não tem amparo legal, atenta contra os princípios da evidência contábil, do regime de competência da despesa e do prévio empenho, artigos 35, 58, 60, 62, 63, 85, 90, 93, da lei Federal nº 4.320/64 e artigo 50, inciso II da Lei Complementar Federal nº 101/00, a transparência da execução orçamentária e financeira (art. 48, inciso II da LRF) e, ainda, contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88).

Assim sendo, a ilegalidade será considerada como IRREGULARIDADE e Determinação na conclusão deste Parecer.”

A ilegalidade apontada pelo *Parquet* de Contas foi incluída na Irregularidade n.º 09 do Parecer Ministerial.

O Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro, Luiz Fernando de Souza, apresentou defesa, apontando, em síntese, os seguintes argumentos:

“IRREGULARIDADE Nº 09 (MP - TCE) O Poder Executivo do ERJ realizou cancelamento de empenhos de despesas não liquidadas no valor de R\$22.518.937 (vinte e dois milhões, quinhentos e dezoito mil e novecentos e trinta e sete reais) em decorrência de insuficiência financeira, bem como cancelou, sem justificativa neste processo, Restos a Pagar de despesas liquidadas no valor de R\$ 246.317.757 (duzentos e quarenta e seis milhões, trezentos e dezessete mil e setecentos e cinquenta e sete reais) As condutas contrariam as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c os artigos 35, 58, 60, 62, 63 ,85, 90, 93 da Lei Federal nº 4.320/64, a transparência da execução orçamentária e financeira (art. 48, inciso II da LRF) e, ainda, os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88).

DETERMINAÇÃO Nº 11 (...)

Defesa:

O art. 55 da Lei Complementar n.º 101/2000, de que trata do Relatório de Gestão Fiscal, determina que a inscrição dos Restos a Pagar Não Processados só pode ser feita com disponibilidade de caixa. Esta é uma providência tomada anualmente e prevista também nos decretos que tratam do encerramento dos exercícios financeiros que, no exercício de 2017, foi o Decreto Estadual n.º 46.139 de 30 de outubro de 2017 (inciso IV do artigo 6º).”

Ao reexaminar o feito, o Corpo Instrutivo manifestou-se tão somente quanto às irregularidades apontadas no seu relatório preliminar.

Por sua vez, o douto Ministério Público assim se manifestou:

“No tocante à anulação de empenhos de despesas não liquidadas do exercício financeiro de 2017, o defendente se limita a informar que tal procedimento tem amparo no artigo 55 da LRF e no inciso IV do artigo 6º do Decreto Estadual nº 46.139/17.

(...)

A anulação de empenhos requer uma avaliação criteriosa quanto à apuração do efetivo cumprimento, ou não, da obrigação pelo credor. Não pode se dar, portanto, de forma automática, com observância apenas e tão somente da insuficiência de disponibilidades financeiras.

Ademais, a liquidação da despesa é ato formal que *“consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”* (art. 62 da LF nº 4.320/64).

E, como ato formal, as liquidações de despesas podem deixar de ser realizadas de forma intencional, ou até mesmo serem irregularmente canceladas, com o propósito específico de não inscrever a despesa em restos a pagar, conduta que tem como resultado o mascaramento do desequilíbrio fiscal ou o mesmo o seu atenuamento.

No caso de despesas realizadas sem o devido empenhamento ou que tiverem seus empenhos cancelados, em que o credor cumpriu como a sua obrigação perante a Administração Pública, após o encerramento do exercício, poderão ser pagas *“à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica”* (art. 37 da LF nº 4.320/64).

A classificação orçamentária para este tipo de despesa é discriminada pelo Elemento de Despesa *“92 – Despesas de exercício anteriores”*, nos termos da Portaria Interministerial no 163/01.

Cumprir enfatizar que, pelo o princípio da anualidade do orçamento (art. 2º da LF nº 4.320/64 e §5º, art. 165 da CRFB/88), **as despesas devem ser empenhadas, liquidadas e pagas no próprio exercício financeiro.**

Assim, tanto as inscrições de despesas em restos a pagar, como as eventuais execuções de despesas ao arripio do orçamento vigente, com possível regularização no exercício financeiro seguinte (empenhadas como *“despesas de exercício anterior”*), **são exceções à regra.**

Não obstante o disposto nas normas legais e regulamentares pertinentes, o *Parquet* de Contas verificou que, em 31.12.2017, o Poder Executivo Estadual **possuía elevado estoque de restos a pagar, R\$ 19.744.222.059** (dezenove bilhões, setecentos e quarenta e quatro milhões, duzentos e vinte e dois mil e cinquenta e nove reais), e que, durante o exercício financeiro de 2017, empenhou no elemento despesas **“92 - Despesas de Exercícios Anteriores” o valor de R\$ 2.753.740.698** (dois bilhões, setecentos e cinquenta e três milhões, setecentos e quarenta mil e seiscentos e noventa e oito reais). Tudo conforme consta do Portal da Transparência Fiscal da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento do Estado do Rio de Janeiro (<http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/faces/capaTransparencia>).

No período de janeiro a abril deste exercício de 2018 já houve empenhamento no elemento despesas **“92 - Despesas de Exercícios Anteriores” de R\$ 987.407.132,19** (novecentos e oitenta e sete milhões, quatrocentos e sete mil e cento e trinta e dois reais). A informação encontra-se disponível no portal da Transparência Fiscal da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento do ERJ (<http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/faces/capaTransparencia>).

Vê-se, portanto, que o Governo do Estado do Rio de Janeiro é contumaz na realização de despesas sem cobertura orçamentária (não empenhada ou com empenho anulado).

Decerto, **não restou comprovada a regularidade das anulações de empenhos de despesas por insuficiência financeira, no valor total de R\$ R\$22.518.937** (vinte e dois milhões, quinhentos e dezoito mil e novecentos e trinta e sete reais), o que, devido a sua relevância, risco e materialidade, **configura irregularidade grave a macular as contas em questão.** O comportamento do jurisdicionado atenta contra os princípios da evidência contábil, do regime de competência da despesa e do prévio empenho, artigos 35, 58, 60, 62, 63, 85, 90, 93, da Lei Federal nº 4.320/64 e artigo 50, inciso II da Lei Complementar Federal nº 101/00, a transparência da execução orçamentária e financeira (art. 48, inciso II da LRF) e, ainda, contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88).

Cabe ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal veio exatamente para direcionar a gestão pública na busca incessante do equilíbrio fiscal. Já no seu artigo 1º dispõe que para isto é necessária ação planejada e transparente e rígido controle na execução orçamentária e financeira, que possibilite a prevenção de riscos e a correção de desvios, *“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”*.

O art. 8º da LRF estabelece que *“Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso”*.

O cumprimento da LRF deve ser verificado bimestralmente pelo Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO e quadrimestralmente pelo Relatório da Gestão Fiscal – RGF (artigos 52 a 55 da LRF), sendo obrigatória, inclusive, a avaliação do cumprimento das metas fiscais - apuradas em cada quadrimestre por meio de audiência pública -, nos termos do § 4, art. 9º da mesma Lei.

Esta Corte de Contas, no exercício de sua missão constitucional de controle externo - em especial, quando da apreciação das contas anuais, do exame dos relatórios da LRF e das auditorias realizadas -, vem, ao longo dos anos, apontando irregularidades, impropriedades e situações de descontrole na Administração Pública estadual e cobrando a adoção de medidas para as suas correções.

O que está faltando, portanto, é que efetivamente se opere uma gestão fiscal responsável no Poder Executivo do ERJ, especialmente quanto ao planejamento e transparência na execução orçamentária e financeira, de modo a compatibilizar a despesa à receita arrecadada.

É inadiável que os gestores percebam que a prática ilegal de *“pedaladas fiscais”*, como o não empenhamento ou a anulação indevida de empenho de despesas, **não ajuda a resolver o colossal desequilíbrio das contas públicas do ERJ**.

Os procedimentos equivocados que foram descritos **são reveladores de graves irregularidades praticadas na execução do orçamento estadual**, as quais atentam contra os preceitos da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da LF nº 4.320/64.

É por esse e outros **atos de gestão desastrosos que as finanças do Estado do Rio de Janeiro chegaram ao estágio de colapso e de desordem que ora se encontram, a depender do auxílio do Governo Federal e do sacrifício colaborativo de todos os brasileiros**.

De todo exposto, verifica-se que não há fundamento para que prosperem as razões de defesa deduzidas pelo gestor, as quais devem ser rejeitadas de plano. O fato é que o responsável não comprovou a correção da sua conduta, ônus que lhe incumbia, já que se trata precisamente de um processo de prestação de contas.

Aliás, esse é o posicionamento inequívoco do Tribunal de Contas da União, ao decidir que *“[o] ônus de comprovar a regularidade integral na aplicação de recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre a execução do objeto e os recursos repassados”* (acórdão 7240/2012, Segunda Turma, rel. Min. Augusto Nardes).

Tal ocorrência, portanto, permanecerá na conclusão deste parecer como **irregularidade** a ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das contas, haja vista que não vieram aos autos elementos capazes de ilidi-la.”

Conforme se verifica, o douto *Parquet* de Contas, ao se posicionar inicialmente sobre o cancelamento de empenhos não inscritos em restos a pagar, no montante de R\$ 22.518.937 (vinte e dois milhões, quinhentos e dezoito mil, novecentos e trinta e sete reais), afirma não concordar com a metodologia empreendida pelo Executivo Estadual, tendo em vista que tal fato ocultaria a dívida e prejudicaria a fidedignidade dos resultados orçamentário, financeiro e patrimonial, além de ir de encontro com os dispositivos constantes da Lei Federal n.º 4.320/64 e da própria Lei de Responsabilidade Fiscal, mais especificamente em relação a esta, nos artigos 48, §1º, inciso II c/c artigo 50, inciso II.

Após analisar a defesa apresentada, o Órgão Ministerial reiterou seu entendimento, acrescentando, em resumo, que o responsável não comprovou por meio de documentação consistente a regularidade dos empenhos cancelados.

Em que pese o entendimento do douto Ministério Público Especial, verifico que assiste razão ao Chefe do Executivo Estadual, uma vez que os empenhos cancelados não liquidados por insuficiência financeira atendem as regras estabelecidas no Decreto Estadual n.º 46.139/17 para o encerramento do exercício financeiro em exame.

Neste sentido, verifica-se que as regras estabelecidas no Decreto supracitado contemplam os restos a pagar e, especificamente no exercício de 2017, há menção ao procedimento adotado pelo Executivo Estadual em seu artigo 6º, inciso IV e §1º, *in verbis*:

“Art. 6º - A inscrição em restos a pagar das despesas empenhadas e não pagas no exercício de 2017 dar-se-á em conformidade com os seguintes critérios:

I.

(...)

IV - os Restos a Pagar Não Processados serão inscritos até o limite das disponibilidades de caixa apuradas por fonte de recursos no encerramento do exercício, devendo ser obedecida à ordem cronológica dos empenhos correspondentes.

§ 1º Os Órgãos e Entidades que não efetuarem as solicitações para inscrição em Restos a Pagar, por meio do Sistema SIAFE-Rio, até a data limite de inscrição, terão seus empenhos não liquidados, cancelados, independentemente da cobertura financeira,

conforme normas e orientações contidas no Manual de Procedimentos Contábeis para o Encerramento do Exercício de 2017, elaborado pela CGE.”

(Grifou-se)

Ademais, reforça o procedimento de cancelamento de empenhos não processados ante a ausência de lastro financeiro, o disposto no artigo 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que assim dispõe:

“Do Relatório de Gestão Fiscal

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

(...)

Art. 55. O relatório conterá:

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

1) liquidadas;

2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;”

(Grifou-se)

A regra específica disposta para a operacionalização do Relatório de Gestão Fiscal demonstra-se alinhada com o procedimento de cancelamento de empenhos observado no caso vertente, de forma que não enseja, dentro de um juízo de ponderação, fato com concretude suficiente para alçar a recomendação sugerida pelo Corpo Instrutivo à condição de irregularidade nas contas nos termos propostos pelo *Parquet* de Contas.

Quanto à questão envolvendo o cancelamento de restos a pagar processados no exercício, o *Parquet* de Contas assim se manifesta:

“Não houve por parte do d. Corpo Instrutivo qualquer comentário, quanto à legalidade ou não do cancelamento dos restos a pagar processados.

Constatamos que a Auditoria Geral do Estado registra, no Tópico 2.8 do Relatório que elaborou sobre estas contas, que o ERJ cancelou restos a pagar processados no valor de R\$234,34 milhões. Deste total, R\$ 216,87 milhões são de despesas executadas pelo Poder Executivo Estadual, inscritas em restos a pagar processados entre os exercícios financeiros de 2006 e 2016. Consoante análise realizada pela Auditoria Geral do Estado no dito relatório, **apenas o montante cancelado de R\$ 18,94 milhões, referente aos restos a pagar processados do exercício financeiro de 2012, está de acordo com o art.**

7º do Decreto do Executivo Estadual nº 46.139/2017 (Dispõe sobre o encerramento do exercício financeiro de 2017, e dá outras providências), assentando, em seguida, que **“não se pode dizer o mesmo dos demais cancelamentos mencionados”**, não entrando em detalhes.

Art. 7º - Ficam cancelados, em 31 de dezembro de 2017, os Restos a Pagar Processados relativos ao exercício de 2012, decorrentes de despesa com fornecimento de material, execução de obras ou prestação de serviços, com fundamento no § 1º, do art. 134, da Lei Estadual nº 287/79.

Art. 134 – Constituem Restos a Pagar:

I – A despesa com fornecimento de material, execução de obras ou prestação de serviços legalmente empenhada e não paga dentro do exercício, a qual será relacionada em conta nominal do credor;

II – a despesa de transferência em favor de entidade pública ou privada, legalmente empenhada e não paga no exercício, a qual será relacionada em contra nominal da entidade beneficiária.

§ 1º- Os Restos a Pagar mencionados no item 1 deste artigo terão a vigência de cinco exercícios, a contar do exercício seguinte àquele a que se referir o crédito.

§ 2º - Os Restos a Pagar mencionados no item 2 deste artigo terão a vigência de dois exercícios, a contar do exercício seguinte àquele a que se referir o crédito.

Portanto, para os demais cancelamentos de restos a pagar processados no valor total de R\$ 197,93 milhões não consta justificativa legal.

Constata-se, portanto, que despesas liquidadas foram irregularmente canceladas. Se o credor cumpriu integralmente com sua obrigação, tem o direito líquido e certo de receber pela contratação, nos termos dos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - 7ª Edição – aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 22 de dezembro de 2016 e Portaria STN nº 840, de 21 de dezembro de 2016, estabelece que:

4.7.3. Restos a Pagar Processados (RPP)

Serão inscritas em restos a pagar processados as despesas liquidadas e não pagas no exercício financeiro, ou seja, aquelas em que o serviço, a obra ou o material contratado tenha sido prestado ou entregue e aceito pelo contratante, nos termos do art. 63 da Lei nº 4.320/1964.

No caso das despesas orçamentárias inscritas em restos a pagar processados, verifica-se na execução o cumprimento dos estágios de empenho e liquidação, restando pendente apenas o pagamento. Neste caso, em geral, não podem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens ou serviços satisfaz a obrigação de fazer e a Administração conferiu essa obrigação. Portanto, não poderá deixar de exercer a obrigação de pagar, salvo motivo previsto na legislação pertinente. Grifou-se.

A ilegalidade da ocultação da despesa ganha ainda mais relevância pelo fato de prejudicar a apuração do real resultado financeiro do exercício (equilíbrio fiscal), nos termos do §1º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

Considerando que o governante não se desincumbiu do ônus de demonstrar as razões que ensejaram tal conduta, há de se concluir que o procedimento adotado atenta, também, contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37, *caput*, da CRFB/88).

Com efeito, tal procedimento será incluindo na conclusão deste parecer como **IRREGULARIDADE e Determinação.**”

Assim, verifica-se que a ocorrência de cancelamentos de restos a pagar processados, sem justificativas nos autos, foi objeto da Irregularidade n.º 09 no Parecer Ministerial.

Em sede de razões de defesa, o Chefe do Executivo Estadual manifestou-se, nos termos a seguir:

“IRREGULARIDADE Nº 09 (MP - TCE) O Poder Executivo do ERJ realizou cancelamento de empenhos de despesas não liquidadas no valor de R\$22.518.937 (vinte e dois milhões, quinhentos e dezoito mil e novecentos e trinta e sete reais) em decorrência de insuficiência financeira, bem como cancelou, sem justificativa neste processo, Restos a Pagar de despesas liquidadas no valor de R\$ 246.317.757 (duzentos e quarenta e seis milhões, trezentos e dezessete mil e setecentos e cinquenta e sete reais) As condutas contrariam as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c os artigos 35, 58, 60, 62, 63 ,85, 90, 93 da Lei Federal nº 4.320/64, a transparência da execução orçamentária e financeira (art. 48, inciso II da LRF) e, ainda, os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88).

DETERMINAÇÃO Nº 11 (...)

Defesa:

(...)

Constatamos que o valor apontado de R\$ 246.317.757 (vide quadro a seguir) refere-se à movimentação “a crédito” da conta 632910101 – POR VALORES E/OU INSCRIÇÕES INDEVIDAS, e que seu saldo final é de R\$ 234.339.089.

(...)

A seguir, destacamos os cancelamentos e sua origens no que foi possível identificar.

Os cancelamentos no montante de R\$ 33.795.967 foram realizados em consequência da adesão ao Programa Especial de Regularização Tributária (PERT) realizado pelo Governo Federal (MP nº 783, de 31 de maio de 2017), cujo prazo de adesão foi estendido com a publicação da Medida Provisória nº 798, de 30 de agosto de 2017.

Houve a necessidade do cancelamento tendo em vista a transformação da dívida flutuante (RPP) em dívida fundada, permitindo um prazo de pagamento de 120 meses (Anexo VI).

Os cancelamentos no montante de R\$ 49.661.420 foram realizados em consequência da adesão ao Programa de Regularização de Débitos Previdenciários dos Estados, Distrito Federal e Municípios – PREM MP nº 778/2017.

Da mesma forma, houve a necessidade do cancelamento tendo em vista a transformação da dívida flutuante (RPP) em dívida fundada, permitindo um prazo de pagamento de 200 meses (Anexo VII).

O montante de R\$ 18.535.999 foi cancelado em função de sua prescrição, conforme determinado pelo artigo nº 134 da Lei nº 287, de 04 de dezembro de 1979 (Anexo VIII).

Já montante de R\$ 965.091 foi cancelado por uma necessidade de ajuste contábil.

Tais ajustes não caracterizam um cancelamento propriamente dito, pois se trata de erros sistêmicos ou de formatação do roteiro contábil do lançamento original. Tais lançamentos foram realizados pela Contadoria Geral do Estado e os órgãos foram orientados para corrigir os cancelamentos efetuados para recompor as obrigações quando necessário (Anexo IX).

O cancelamento do montante de R\$ 131.380.610 foi realizado por motivos diversos pelos Ordenadores de Despesas dos órgãos e entidades dos Poderes do Estado.

Entendemos que os dois últimos valores citados devam ser tratados individualmente em cada prestação de contas do Ordenador de Despesa (Anexo X).”

Ato contínuo, o douto Ministério Público Especial ponderou:

“Quanto ao cancelamento de restos a pagar processados, o responsável inicia sua defesa informando que, na verdade, o valor cancelado teria sido da ordem de **R\$234.339.089,17**.

Em seguida alega que: **R\$83.457.388,06** decorrem da transformação da dívida flutuante em dívida fundada, em consequência da adesão aos Programas Especial de Regularização Tributária-PERT (R\$33.795.967,96) e de Regularização de Débitos Previdenciários dos Estados, Distrito Federal e Municípios – PREM (R\$49.661.420,10); **R\$ 18.535.999,11** decorrem de prescrição com fundamento no art. 134 da Lei Estadual nº 287/79; **R\$ 965.091,36** por necessidade de ajuste contábil, não caracterizando, no seu ponto de vista, cancelamento propriamente dito, tendo em vista que as unidades gestoras foram orientadas a recompor as obrigações quando necessário; e **R\$131.380.610,64** foram cancelados pelos ordenadores de despesas das unidades gestoras por motivos diversos.

O gestor ainda alega que os cancelamentos para “*ajustes contábeis*” e por “*motivos diversos*” deveriam ser tratados nas respectivas prestações de contas dos ordenadores de despesas.

Como **documentação comprobatória dos cancelamentos**, o jurisdicionado encaminhou 4 relações (anexos VI, VII, VIII, IX e X), indicando a unidade gestora de origem, o valor e a justificativa para os cancelamentos.

A Lei Federal nº 13.496/2017, que instituiu o Programa Especial de Regularização Tributária (PERT) para os débitos de natureza tributária e não tributária, vencidos até 30.04.2017, das pessoas físicas e jurídicas, de direito público e privado, estabelece que **a adesão ocorrerá por meio de requerimento a ser efetuado até o dia 31.10.2017** (§ 3º, art. 1º), tendo o interessado a opção de liquidar os débitos em uma das quatro modalidades previstas nos incisos I, II, III e IV do art. 2º, **podendo parcelar a dívida consolidada em até cento em vinte prestações mensais e sucessivas (art. 2º, II).**

A Lei Federal nº 13.485/17, que dispõe sobre o parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidades dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, vencidas até 30.04.2017, **estabelece que**

tais débitos poderão ser pagos em até duzentas parcelas (art. 1º, caput). O Pedido de parcelamento deverá ser formalizado até 31.10.2017 (art. 6º).

Em que pese não ter sido encaminhada a documentação comprobatória de formalização dos parcelamentos dos débitos de que tratam as mencionadas leis, verifica-se que o *“Quadro Demonstrativo da Dívida Fundada Interna - Administração Indireta”* evidencia acréscimo, no exercício de 2017, de dívida no valor de R\$102.356.189,87, registrada como sendo decorrentes de parcelamentos fundamentados nas Medidas Provisórias nºs 783/2017 e 798/17 (LF nº 13.496/17). O *“Quadro Demonstrativo da Dívida Fundada Interna – Administração Direta”*, por seu turno, apresenta acréscimo de dívida no valor de R\$ 820.672.266,45 fundamentados na MP nº 778/17 (LF nº 13.485/17). Os referidos *“quadros”*, portanto, **indicam a veracidade das informações prestadas e a contabilização da alteração do perfil da dívida, de curto prazo para longo prazo.**

No que diz respeito à relação dos restos a pagar processados cancelados por motivo de prescrição, no valor de R\$ 18.535.999,11 (anexo VIII), embora não esteja especificado o ano da inscrição, já fizemos constar no nosso parecer anterior que se trata de restos a pagar do exercício financeiro de 2012, com base no relatório da Auditoria Geral do Estado.

Nas relações referentes aos cancelamentos para *“ajuste contábil”* e por *“motivos diversos”*, nos montantes de R\$ 965.091,36 (anexo IX) e de R\$ 131.380.610,64 (anexo X), respectivamente, consta a descrição do fato motivador da correção.

Assim, à luz da documentação agora apresentada pelo defendente, **não** restaram configurados os indícios de que os respectivos cancelamentos dos restos a pagar processados foram realizados em desacordo com os regulamentos que regem a matéria e com os princípios constitucionais do direito administrativo. Com efeito, **tendo sido atendida pelo gestor a demanda deste Ministério Público de Contas constante do parecer de 9 de maio, a irregularidade nº 9 nele apontada será excluída deste parecer.”**

Observo que o valor de R\$ 234.339.089,17 justificado pelo Chefe do Executivo Estadual guarda paridade com o total de cancelamentos de restos a pagar processados evidenciado nos registros contábeis do exercício em exame, todavia, encontrando-se consolidado.

Consoante a defesa apresentada, os cancelamentos de restos a pagar processados ocorridos no exercício ocorreram por motivos diversos, sendo realizados, principalmente, em consequência da adesão por parte do Governo Estadual ao Programa Especial de Regularização Tributária do Governo Federal (PERT – MP 783/17) e ao Programa de Regularização de Débitos Previdenciários (PREM – MP n.º 778/2017), havendo, ainda, expressivo montante de restos a pagar cancelados do exercício de 2012, em função de sua prescrição (Decreto Estadual n.º 46.139/17), e de outras unidades gestoras.

Cabe destacar que os referidos cancelamentos com as devidas justificativas encontram-se discriminados nas relações de restos a pagar que integram os Anexos VI, VII, VIII, IX e X da defesa apresentada.

É de se ressaltar que o cancelamento de despesas já liquidadas inscritas em restos a pagar é medida que requer avaliação criteriosa, sendo necessário averiguar, além dos motivos que deram causa ao cancelamento, se houve a correta contabilização, assegurando que as peças contábeis reflitam com fidedignidade a real situação dos atos e fatos administrativos ocorridos.

Assim, considerando que a documentação comprobatória ora apresentada nos autos esclarece o procedimento adotado pelo Executivo Estadual, não havendo indícios de ilegalidade na realização dos cancelamentos de restos a pagar processados no exercício em exame, acolherei a defesa apresentada e acompanharei o douto Ministério Público Especial no tocante à supressão da Irregularidade em tela.

d) Dos Restos a Pagar Processados Renegociados

O Governo do Estado definiu por meio do Decreto Estadual n.º 40.874, de 02 de agosto de 2007, e suas alterações posteriores, e por meio dos Decretos n.º 41.110/08, 41.268/08 e 41.625/09, as normas para a realização dos pagamentos de restos a pagar processados do exercício de 2009 e anteriores.

No relatório das Contas de Governo de 2007 (Processo TCE/RJ n.º 104.728-1/08), constou determinação para que a Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento encaminhasse a este Tribunal relatórios semestrais do programa de parcelamentos/pagamentos de Restos a Pagar Processados, conforme instituído pelos decretos supracitados.

Acerca do cumprimento da determinação constante no processo acima referenciado, o Relatório Técnico aponta:

“A tabela a seguir demonstra o saldo registrado no Siafe-Rio:

Restos a pagar processados renegociados

			R\$1
Contas	Saldo 2017 (a)	Saldo 2016 (b)	Pagamentos ¹ = (b-a)
632610101 - RPP TRANSFERIDO - DEC 40874 /2007	15.135.761	15.796.535	-660.774
632610102 - RPP TRANSFERIDO - DEC 41.377/08	11.793	11.793	-
Total	15.147.554	15.808.328	-660.774

Fonte: Siafe-Rio.

Nota 1: Pagamento conta -, 632620101 - RP PROCESSADOS PAGOS -DEC.40.874/2007.

No exercício de 2018 foi encaminhado pela Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento OfícioSEFAZ/SGAB Nº 131/2018, tendo como anexo o Relatório Semestral Programa de Pagamento/Parcelamento de Restos a Pagar Processados nº 18/2017 (Doc. TCE-RJ nº 002.825-1/18), confirmando assim, os pagamentos ocorridos no exercício de 2017 no valor de R\$755.981, sendo confrontada esta informação com os registros das contas contábeis “8.9.9.4.1.01.05 - Restos a Pagar 40.874/2007” e “8.9.9.4.1.01.06 – Restos a Pagar – Dec. 41.377/08”.

Apresentou-se uma diferença entre o relatório encaminhado pela Secretaria de Estado de Fazenda com os valores pagos no exercício de 2017 e os registros contábeis, alcançando valor de R\$95.207, sendo esta diferença igual à soma dos últimos dois lançamentos do relatório. Desta forma, assim como ocorrido em exercícios anteriores, não foi identificado como realizada a conciliação entre os saldos contábeis e os valores inerentes ao programa de parcelamentos/pagamentos de Restos a Pagar renegociados.

O relatório analítico do Programa de Pagamento/Parcelamento de Restos a Pagar Processados não apresentou justificativas para a existência dessa distorção.

Tal fato será objeto da Determinação nº 47.”

É pertinente a **DETERMINAÇÃO** proposta no Relatório Técnico.

6.7 – ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DE RECURSOS

O Anexo 11 do Relatório Resumida da Execução Orçamentária – RREO apresenta as receitas realizadas provenientes da alienação de ativos e a correspondente aplicação dos recursos, com o intuito de conferir dar transparência ao cumprimento do disposto no artigo 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

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.

6.7.1 - DEMONSTRATIVO DA RECEITA DE ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DE RECURSOS (ANEXO 11 DO RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – RREO)

Demonstra-se a seguir a receita de alienação de ativos no exercício de 2017:

Receita de alienação de ativos				R\$1
Alienação de ativos	Previsão inicial	Previsão atualizada (a)	Receitas realizadas (b)	Excesso de arrecadação (b-a)
Alienação de bens móveis	1.500.037.452	37.452	238.275	200.823
Alienação de bens imóveis	20.000.000	20.000.000	79.359.461	59.359.461
Total	1.520.037.452	20.037.452	79.597.736	59.560.284

Fonte: LOA – Volume 08 às fls. 83, Processo TCE-RJ nº 100.682-6/18 - RREO do 6º bimestre de 2017, Volume 03 às fls. 50 e SiafeRio.

Comparando-se a previsão atualizada da receita de alienação de ativos para o exercício de 2017 com a realizada, apura-se um *superavit* na execução de 297,24%.

Para o exercício de 2017, a Lei Orçamentária Anual – LOA estimou, inicialmente, uma receita de alienação de ativos na ordem de R\$1.520.037.452 (um bilhão, quinhentos e vinte milhões, trinta e sete mil, quatrocentos e cinquenta e dois reais), sendo R\$1.500.000.000 (um bilhão, quinhentos milhões de reais) integrando a fonte Tesouro e R\$20.037.452 (vinte milhões, trinta e sete mil, quatrocentos e cinquenta e dois reais) outras fontes de recursos.

A expectativa de realização da receita de alienações de ativos, na fonte Tesouro, sofreu alterações no decorrer do exercício, conforme explanado no Relatório Técnico, a saber:

“Com relação à expectativa de realização da receita de alienações de ativos, na fonte Tesouro, a mesma sofreu alterações no decorrer do exercício por meio das publicações das Notas Técnicas nº 02.1/2017 - 2ª Revisão de Receita, nº 02.2/2017 - 3ª Revisão de Receita e nº 02.3/2017 - 4ª Revisão de Receita, da Subsecretaria de Política Fiscal da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, que trata especificamente da estimativa de receita do Tesouro estadual, conforme abaixo:

- Nota 02.1/2017 - 2ª Revisão de Receita (02/05/2017). A receita de alienação de ativos foi reduzida de R\$1.500,00 milhões previstos na Lei Orçamentária Anual para R\$1.060,00 milhões, devido ao elevado grau de imprevisibilidade da arrecadação com a Securitização da Dívida Ativa.

- Nota 02.2/2017 - 3ª Revisão de Receita (06/10/2017). A receita de alienação de ativos foi reduzida de R\$1.060,00 para R\$194,00 milhões, estando tal previsão compatível com o valor apontado no Plano de Recuperação Fiscal.
- Nota 02.3/2017 - 4ª Revisão de Receita (07/12/2017). A receita de alienação de ativos estimada em R\$194,00 milhões foi desconsiderada, pois, segundo justificativa da nota, entraves de caráter administrativo e legal ensejaram uma elevação da imprevisibilidade na concretização da receita com Securitização da Dívida Ativa.”

Observa-se, ainda, que foi estimado, para exercício de 2017, um ingresso de recursos extraordinários na alienação de bens móveis no montante de R\$37.452 (trinta e sete mil, quatrocentos e cinquenta e dois reais), sendo realizada a quantia de R\$238.275 (duzentos e trinta e oito mil, duzentos e setenta e cinco reais). Ademais, houve uma previsão de R\$20.000.000 (vinte milhões de reais) em alienação de bens imóveis do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, superada por uma arrecadação no valor de R\$79.359.461 (setenta e nove milhões, trezentos e cinquenta e nove mil, quatrocentos e sessenta e um reais).

No tocante às receitas realizadas no exercício, verifica-se que 99,70% referem-se a bens imóveis e 0,30% a bens móveis.

A tabela a seguir demonstra a evolução da receita de alienação de ativos no período de 2013 até 2017, em valores nominais:

Evolução das Receitas de alienação de ativos

	R\$1				
Alienação de ativos (1)	2013	2014	2015	2016	2017
Alienação de bens móveis	4.042.110.921	5.353.944.773	1.061.176.625	6.864.467	238.275
Alienação de bens imóveis	111.240.368	58.002.801	22.835.495	21.026.328	79.359.461
Total	4.153.351.289	5.411.947.574	1.084.012.120	27.890.795	79.597.736

Fonte: Contas de Governo de 2013 a 2016, Volume 03 às fls. 50 e SiafeRio.

Nota 1: Valores históricos

No período de 2013 a 2015, as cessões de recebíveis de *royalties* e participações especiais do petróleo pelo Rioprevidência e a alienação das ações do Banco do ERJ – Berj contribuíram para a representatividade da participação da receita de alienação de bens móveis.

Ao comparar a realização das receitas de alienação de ativos do exercício de 2017 com a do exercício anterior, observou-se que a arrecadação desses recursos foi impactada, conforme já destacado, pela concretização da venda de imóveis e terrenos do Rioprevidência.

A aplicação dos recursos da alienação de ativos no exercício de 2017 pode ser assim demonstrada:

Aplicação de recursos da alienação de ativos

				R\$1
Aplicação de recursos da alienação de ativos	Dotação atualizada	Despesas executadas		Saldo a executar
		Liquidadas	Inscr. em RPNP	
Despesas de capital	-	-	-	-
Investimentos	-	-	-	-
Inversões financeiras	-	-	-	-
Amortização da Dívida	-	-	-	-
Desp. correntes dos Regimes de Previdência	79.359.461	79.359.461	-	-
Total	79.359.461	79.359.461	-	-

Saldo financeiro a aplicar	Exercício anterior	Exercício	Saldo atual
Valor	20.428.385	238.275	20.666.660

Fonte: Processo TCE-RJ nº 100.682-6/18 - RREO do 6º bimestre de 2017.

Observa-se que a totalidade dos recursos oriundos da alienação de bens imóveis (R\$79.359.461) foi aplicada em despesas correntes do Rioprevidência, restando um saldo financeiro a aplicar na ordem de R\$20.666.660 (vinte milhões, seiscentos e sessenta e seis mil, seiscentos e sessenta reais), composto pelo somatório do saldo de exercício anterior (R\$20.428.385) e da receita oriunda da alienação de bens móveis (R\$238.275). Assim, constata-se que o Governo do Estado cumpriu o determinado no artigo 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Contas de Governo

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2017

**Ações e serviços
públicos de saúde**

CAPÍTULO 7

7 – AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

7.1 - INTRODUÇÃO

A Saúde, enquanto direito social insculpido no artigo 6º da Constituição Federal⁹², depende de ações efetivas e positivas do Governo, promovidas e incentivadas com a colaboração de todos, com vistas à sua plena realização. Trata-se de direito cuja manifesta essencialidade impõe a implementação de medidas que efetivamente o concretizem. Como bem explicita José Cretella Júnior⁹³:

"nenhum bem da vida apresenta tão claramente unidos o interesse individual e o interesse social, como o da saúde, ou seja, do bem-estar físico que provém da perfeita harmonia de todos os elementos que constituem o seu organismo e de seu perfeito funcionamento. Para o indivíduo saúde é pressuposto e condição indispensável de toda atividade econômica e especulativa, de todo prazer material ou intelectual. O estado de doença não só constitui a negação de todos estes bens, como também representa perigo, mais ou menos próximo, para a própria existência do indivíduo e, nos casos mais graves, a causa determinante da morte. Para o corpo social a saúde de seus componentes é condição indispensável de sua conservação, da defesa interna e externa, do bem-estar geral, de todo progresso material, moral e político."

Os níveis de Saúde da população expressam a organização social e econômica de um país. Não por outro motivo, a saúde, nos termos do artigo 196 da Constituição Federal⁹⁴ é dever do Estado, que, por força da Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, deve aplicar percentuais mínimos da receita de impostos 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.

⁹² Art. 6. 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.

⁹³ Comentários à Constituição de 1988, vol. III, pág. 4331.

⁹⁴ Art. 196. 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.

O texto da Emenda Constitucional nº 29, de 13.09.2000, contudo, não forneceu a abrangência do conceito de “Ações e Serviços Públicos de Saúde”, matéria delegada a regulamentação por parte de Lei Complementar.

7.1.1 – 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, que ao regulamentar o tema, estabelece o conceito e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, nas esferas Federal, Estadual e Municipal.

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.

7.1.2 – 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 Saúde⁹⁵.

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.

Deve ser salientado, ainda, que, a Lei Complementar Federal nº 141, em seu art. 26, prevê restrições aos estados e municípios caso não sejam aplicados os percentuais mínimos em ações e serviços públicos de saúde. Assim, a União e os Estados poderão restringir o repasse dos recursos referidos na Constituição Federal ao emprego em ações e serviços públicos de saúde, até o montante correspondente à parcela do mínimo que deixou de ser aplicada em exercícios anteriores, mediante depósito direto na conta corrente vinculada ao Fundo de Saúde.

Em consulta ao processo TCE-RJ nº 102.203-6/16, relativo às Contas de Governo do Estado referente ao exercício de 2015, o Conselheiro-Relator, em seu relatório à fl. 6648, fez a seguinte consideração:

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.** (grifou-se).

Conforme se extrai do julgado acima colacionado, em caso de descumprimento do gasto mínimo com ações de saúde, o gestor, além de estar sujeito às penalidades legais e constitucionais, deverá aplicar a diferença que faltou para cumprimento do mínimo no

⁹⁵ Nos Municípios o percentual mínimo é de 15% (quinze por cento).

exercício subsequente ao da apuração, sem prejuízo do gasto mínimo com saúde no exercício de referência.

7.1.3 – PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS À SAÚDE

Embora os textos legais definam o que são Ações e Serviços Públicos de Saúde⁹⁶, 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 inclui entre as competências do Tribunal de Contas a definição de políticas do emprego do dinheiro público, já que tal função compete ao administrador, que as define de acordo com as necessidades regional ou local.

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.

7.2 – AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE SAÚDE

7.2.1 – RECEITAS INCLUÍDAS NA BASE DE CÁLCULO

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 2017, a Receita Líquida desses impostos efetivamente arrecadada pelo Estado do Rio de Janeiro atingiu o montante de **R\$37.756.689.553** (trinta e sete bilhões, setecentos e

⁹⁶ Art. 3º e 4º da Lei Complementar Federal nº 141/12.

cinquenta e seis milhões, seiscentos e oitenta e nove mil, quinhentos e cinquenta e três reais), conforme evidenciado a seguir:

Receitas para apuração da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde – 2017

R\$1,00				
Receitas para apuração da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	Previsão inicial	Previsão atualizada (a)	Rec. Realizadas até 31/12/2017 (b)	% (b/a)x 100
Receita de impostos líquida (I)	46.672.422.889	44.426.379.848	45.535.759.153	102,50
Imp. s/ Transmissão "causa mortis" e Doação - ITCD	1.058.705.831	923.740.000	1.199.559.012	129,86
Imp. s/ Circ. de Mercad. e Serv. de Transp. e Interestadual e Interm. e de Comunicação - ICMS	38.735.533.972	36.753.682.059	36.788.276.949	100,09
Imposto s/ Propriedade de Veículos Automotores - IPVA	3.078.443.181	2.863.403.921	2.856.590.236	99,76
Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF	3.030.622.621	3.030.622.620	3.831.315.632	126,42
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos dos Impostos	481.230.108	561.501.000	568.524.968	101,25
Dívida Ativa dos impostos	193.981.296	196.300.180	198.317.571	101,03
Multas, juros de mora e outros encargos da Dívida Ativa dos impostos	93.905.880	97.130.068	93.174.786	95,93
Receita de transferências constitucionais e legais (II)	2.232.950.556	2.128.420.045	2.117.004.032	99,46
Cota-parte FPE	1.265.061.492	1.365.530.981	1.324.732.342	97,01
Cota-parte IPI-Exportação	882.113.004	677.113.004	706.495.626	104,34
Desoneração ICMS (LC 87/96)	85.776.060	85.776.060	85.776.064	100,00
Outras	---	---	---	---
Deduções de transf. constitucionais aos municípios (III)	-10.665.500.703	-9.886.183.464	-9.896.073.632	100,10
Parcela do ICMS repassada aos municípios	-8.804.987.896	-8.143.953.253	-8.153.092.686	100,11
Parcela do IPVA repassada aos municípios	-1.639.984.559	-1.572.951.960	-1.566.357.040	99,58
Parcela da cota-parte do IPI-Exportação repassada aos municípios	-220.528.248	-169.278.251	-176.623.907	104,34
Total das receitas para apuração da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (IV) = I + II - III	38.239.872.742	36.668.616.429	37.756.689.553	102,97

Fonte: SIAFE-Rio

Nota: a diferença entre o montante da receita que compõe a base de cálculo para apuração do limite mínimo de gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (R\$37.756.689.553) e em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (R\$37.756.790.651) refere-se à Cota-Parte IOF-Ouro no valor de R\$101.099 que não integra a base de cálculo da saúde.

As Receitas Líquidas de impostos apuradas nas presentes Contas de Governo não apresentam divergências com o valor publicado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO, relativo ao 6º bimestre de 2017.

Assim, diante da Receita de Impostos apurada, no montante de **R\$37.756.689.553** (trinta e sete bilhões, setecentos e cinquenta e seis milhões, seiscentos e oitenta e nove mil, quinhentos e cinquenta e três reais), depreende-se que o valor a ser aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde, no exercício de 2017, deveria ser igual ou superior a **R\$4.530.802.746** (quatro bilhões, quinhentos e trinta milhões, oitocentos e dois mil, setecentos

e quarenta e seis reais) valor este que corresponde ao percentual mínimo de 12% da base de cálculo da Receita de impostos.

Em consulta ao Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17, referente à Prestação de Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro relativa ao exercício de 2016, verificou-se que, naquele exercício, o Estado não atingiu o percentual mínimo de aplicação em Ações em Serviços Públicos de Saúde. Por essa razão, conforme anteriormente esclarecido, o Estado do Rio de Janeiro no exercício de 2017, deveria aplicar também, conforme determinação Plenária, o montante faltante de **R\$574.932.738** (quinhentos e setenta e quatro milhões, novecentos e trinta e dois mil, setecentos e trinta e oito reais), correspondente à diferença entre o aplicado no exercício de 2016 e o mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12, valor esse que deverá ser acrescido ao montante mínimo a ser aplicado em 2017, conforme determina o artigo 25 do mesmo diploma legal.

Dessa forma, o montante mínimo a ser aplicado no exercício de 2017 de R\$4.530.802.746 (quatro bilhões, quinhentos e trinta milhões, oitocentos e dois mil, setecentos e quarenta e seis reais), deve ser acrescido de R\$574.932.738 (quinhentos e setenta e quatro milhões, novecentos e trinta e dois mil, setecentos e trinta e oito reais), valor este correspondente aquela quantia que deixou de ser aplicada no exercício de 2016, totalizando em R\$5.105.735.484 (cinco bilhões, cento e cinco milhões, setecentos e trinta e cinco mil, quatrocentos e oitenta e quatro reais), em conformidade, também, com o disposto na 7ª Edição do Manual de Demonstrações Fiscais⁹⁷.

7.2.1.1 - RECURSOS DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS (LEI FEDERAL Nº 12.858/13)

A Lei Federal nº 12.858, de 09 de setembro de 2013, regulamentou a destinação para as áreas de Educação e Saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação

⁹⁷MDF 7ª Edição Seção 03.12.04.01: 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 141/2012 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.

financeira pela exploração de petróleo e gás natural com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal.

O inciso II, c/c § 3º, ambos do artigo 2º da Lei Federal nº 12.858/13, estabelece que devem ser aplicados à saúde 25% dos recursos provenientes dos royalties e participações especiais oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03 de dezembro de 2012

Não foi possível identificar créditos decorrentes destes recursos, por meio do relatório “Consolidação das Participações Governamentais e de Terceiros” elaborado pela Agência Nacional do Petróleo – ANP ⁹⁸.

Contudo, de acordo com o Relatório Mensal de Créditos, referente ao mês de março de 2018⁹⁹, também elaborado pela ANP, devido à judicialização de dispositivos da Lei Federal nº 12.734/12, que rege a distribuição dos royalties oriundos de contratos de partilha, os recursos oriundos de contratos de exploração assinados a partir de 03 de dezembro de 2012 estão sendo acautelados em conta específica até que a demanda judicial esteja solucionada.

Deve ser destacado que até o mês de março de 2018 encontrava-se acautelado o montante de R\$30.622.288 (trinta milhões, seiscentos e vinte e dois mil, duzentos e oitenta e oito reais), referente à receita auferida pelo campo de Mero, cuja operação encontra-se ainda na fase de testes.

7.2.2 – EXECUÇÃO DAS DESPESAS COM AÇÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (FUNÇÃO 10)

O valor das Despesas Empenhadas com a Função de governo Saúde atingiu, ao final de 2017, **R\$6.517.863.796** (seis bilhões, quinhentos e dezessete milhões, oitocentos e sessenta e três mil, setecentos e noventa e seis reais), e foi liquidado o montante de **R\$6.495.243.539**¹⁰⁰ (seis bilhões, quatrocentos e noventa e cinco milhões, duzentos e quarenta

⁹⁸ Fonte: <http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes/participacoes-governamentais-consolidadas>; acessado em 15.03.18.

⁹⁹ <http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes/royalties>

¹⁰⁰ Esses valores incluem as despesas intraorçamentárias.

e três mil, quinhentos e trinta e nove reais), conforme evidenciado a seguir por Fonte de Recursos e Subfunção¹⁰¹:

Despesas executadas na Função Saúde, discriminadas por Subfunção - 2017

R\$1,00			
Subfunção por Fonte de Recursos	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
100 - Ordinários Provenientes de Impostos	2.197.308.094	2.197.308.094	723.105.077
122 - Administração Geral	164.005.371	164.005.371	88.095.531
128 - Formação de Recursos Humanos	5.060.401	5.060.401	4.613.172
182 - Defesa Civil	103.584.212	103.584.212	88.790.212
241 - Assistência ao Idoso	44	44	44
301 - Atenção Básica	191.214.489	191.214.489	2.579
302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	1.635.289.053	1.635.289.053	536.154.476
303 - Suporte Profilático e Terapêutico	97.612.411	97.612.411	5.442.041
304 - Vigilância Sanitária	17.712	17.712	7.022
305 - Vigilância Epidemiológica	524.400	524.400	---
102 - Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal	202.029.152	202.029.152	102.238.240
122 - Administração Geral	120.966.666	120.966.666	102.238.240
302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	81.062.486	81.062.486	---
107 - Transferências Constitucionais Provenientes de Impostos	598.534.356	598.534.356	114.933.641
122 - Administração Geral	9.467.258	9.467.258	8.879.270
301 - Atenção Básica	194.552.117	194.552.117	---
302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	393.605.275	393.605.275	105.426.828
303 - Suporte Profilático e Terapêutico	845.198	845.198	563.037
304 - Vigilância Sanitária	64.507	64.507	64.507
122 - Adicional do ICMS - FECF	2.246.805.977	2.246.805.977	910.184.265
122 - Administração Geral	200.428.694	200.428.694	171.809.067
301 - Atenção Básica	239.400.000	239.400.000	---
302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	1.646.977.283	1.646.977.283	738.375.198
304 - Vigilância Sanitária	30.000.000	30.000.000	---
305 - Vigilância Epidemiológica	130.000.000	130.000.000	---
212 - Transferências Voluntárias	8.011.470	8.011.470	6.763.467
302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	8.011.470	8.011.470	6.763.467
223 - Contratos Intraorçamentários Gestão de Saúde	295.609.066	295.609.066	225.604.146
122 - Administração Geral	233.325.326	233.325.326	206.510.878
302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	62.283.740	62.283.740	19.093.268
225 - Sistema Único de Saúde- SUS	836.061.741	813.441.483	770.548.632
122 - Administração Geral	24.935.068	23.573.690	21.807.267
128 - Formação de Recursos Humanos	82.346	82.346	2.582
302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	751.841.224	733.714.923	710.112.312
303 - Suporte Profilático e Terapêutico	43.720.472	41.436.862	27.207.482
304 - Vigilância Sanitária	3.870.162	3.460.324	2.747.791

¹⁰¹ A título pedagógico, cabe esclarecer o conceito de despesa empenhada, liquidada e paga:

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 LIQUIDADADA — 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.

305 - Vigilância Epidemiológica	11.612.469	11.173.338	8.671.198
230 - Recursos Próprios	133.503.940	133.503.940	130.838.950
122 - Administração Geral	20.841.874	20.841.874	20.735.034
182 - Defesa Civil	38.480.778	38.480.778	36.922.628
303 - Suporte Profilático e Terapêutico	74.181.288	74.181.288	73.181.288
Total Geral	6.517.863.796	6.495.243.539	2.984.216.418

Para efeitos de apuração do limite constitucional de 2017, o Corpo Instrutivo considerou as despesas custeadas com recursos das Fontes¹⁰² 100, 122 e 223, respeitando a correspondência das Fontes de Recursos com as receitas componentes da base de cálculo definida pela Lei Complementar Federal nº 141/12.

No exercício de 2017, a Fonte 107 (transferências constitucionais provenientes de impostos) foi utilizada para custeio de despesas classificadas nas modalidades 46 e 96 a fim de controlar a aplicação de recursos vinculados ao montante correspondente à diferença entre o percentual aplicado no exercício de 2016 e o mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12, (R\$574.932.738)¹⁰³. O valor liquidado, no exercício em questão, na respectiva Fonte de Recursos foi de **R\$598.534.356** (quinhentos e noventa e oito milhões, quinhentos e trinta e quatro mil, trezentos e cinquenta e seis reais), conforme evidenciado a seguir.

Despesas executadas na função "Saúde", modalidades 46 e 96 por subfunção – 2017

R\$1			
Subfunção	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Despesa Paga
122 - Administração Geral	9.467.258	9.467.258	8.879.270
301 - Atenção Básica	194.552.117	194.552.117	-
302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	393.605.275	393.605.275	105.426.828
303 - Suporte Profilático e Terapêutico	845.198	845.198	563.037
304 - Vigilância Sanitária	64.507	64.507	64.507
Total Geral	598.534.356	598.534.356	114.933.641

Fonte: SIAFE-Rio.

Nota: as modalidades 46 e 96 foram custeadas exclusivamente com a fonte 107 (Transferências Constitucionais Provenientes de Impostos).

¹⁰²Fonte 100 (Ordinários Provenientes de Impostos), Fonte 122 (Adicional do ICMS – FECF), Fonte 223 (Contratos Intraorçamentários Gestão de Saúde)

¹⁰³ Voto constante do processo referente à Prestação de Contas de Governo do ERJ referente ao exercício anterior (2016), Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17.

7.2.3 – DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE PARA FINS DE APURAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO

Para o cálculo da aplicação de recursos mínimos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, deve ser considerado o procedimento previsto no artigo 24 da Lei Complementar Federal nº 141/2012, a seguir reproduzido:

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. (Grifou-se)

§ 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;

Deve ser acrescentado, quanto ao previsto nos §§ 1º e 2º do art. 24, anteriormente reproduzido, que a aplicação da disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar cancelados ou prescritos, de um determinado exercício, obedecerá ao princípio da competência e não será considerada na apuração dos gastos mínimos em Saúde do exercício em análise.

O Manual de Demonstrativos Fiscais¹⁰⁴ (7ª 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 manual, 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.

7.2.3.1 – DESPESAS 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 de Saúde.

Com a sistemática de movimentação financeira dos recursos orçados na Lei Orçamentária do Estado do Rio de Janeiro, vigente em 2017, e que se mantém em 2018, não é possível computar esse tipo de despesas, uma vez que:

- a) conforme será abordado no tópico 7.2.3.2.1, 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
- b) a unidade orçamentária não evidencia as disponibilidades financeiras, tal controle é realizado apenas a nível de unidade gestora executante.

O próprio Governo do Estado, quando da publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2017, deixa de computar despesas não liquidadas para fins de apuração do limite constitucional de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

¹⁰⁴MDF 7ª Edição Seção 03.12.04.01 (pg. 388-392), fonte: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/542015/MDF_7_edicao_05_04_17_versao_02_12_16.pdf/7a4bf97c-0db9-48c4-bb0e-41d9f6bedf55, acesso em 23/01/2018 às 12:48h.

Não obstante, no exercício de 2017, o Corpo Instrutivo constatou que todas as despesas realizadas com as Fontes 100, 122 e 223 foram liquidadas e as considerou no cômputo do montante aplicado em Ações e serviços Públicos de Saúde para fins da apuração do limite mínimo constitucional.

7.2.3.2 – ANÁLISE DAS DESPESAS COM SAÚDE PARA FINS DE APURAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO

Conforme mencionado anteriormente, a Lei Complementar Federal nº 141/2012, em seus artigos 3º e 4º, dispõem, respectivamente, sobre as despesas que podem e as que não podem ser consideradas como Ações e Serviços Públicos de Saúde, quando da análise de aplicação do mínimo constitucional.

Na verificação da adequação das despesas aos artigos 3º e 4º da Lei Complementar Federal nº 141/12, o Corpo Instrutivo considerou os dados registrados pelo estado por meio do Siafe-Rio, nas Fontes 100, 122 e 223 (cálculo de 12% das receitas conforme definido na Lei Complementar Federal nº 141/2012).

A seguir serão analisadas detalhadamente as despesas que estão ou não em conformidade com Ações e Serviços Públicos de Saúde, considerando o dispositivo na Lei Complementar Federal nº 141/12, para cômputo do mínimo para gasto na Função Saúde.

7.2.3.2.1 – DESPESAS QUE NÃO TRANSITARAM NA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA FUNDO DE SAÚDE

Além das exigências para o cálculo do percentual mínimo em Saúde já apontadas, a Lei Complementar Federal nº 141/12 traz, no parágrafo único de seu artigo 2º, a obrigatoriedade de que as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde sejam financiadas com recursos movimentados por meio do respectivo Fundo, no caso, o Fundo Estadual de Saúde. Os artigos 14 e 16 da mesma lei ainda acrescentam:

Art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e

serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

Art. 16. O repasse dos recursos previstos nos arts. 6º a 8º será feito diretamente ao Fundo de Saúde do respectivo ente da Federação e, no caso da União, também às demais unidades orçamentárias do Ministério da Saúde.

Após análise dos empenhos da Função “Saúde”, custeadas com recursos oriundos das Fontes de recursos 100, 122 e 223, o Corpo Instrutivo verificou a realização de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde financiadas com recursos não movimentados pela unidade orçamentária “Fundo Estadual de Saúde” no montante de R\$328.202.429 (trezentos e vinte e oito milhões, duzentos e dois mil, quatrocentos e vinte e nove reais), razão pela qual houve o **descumprimento** do 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:

Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde não movimentadas pelo Fundo Estadual de Saúde

R\$1				
Unidades orçamentárias	FR 100	FR 122	FR 223	Total Liquidado
2931 – laserj	32.593.363	-	-	32.593.363
2942 - Fundação Saúde do ERJ	-	-	295.609.066	295.609.066
Total				328.202.429

Fonte: SIAFE-Rio.

A Instrução sugere que tal fato seja considerado como Improriedade e Determinação na conclusão deste Relatório.

Em seu parecer o Douto Ministério Público manifesta-se em discordância com o sugerido pelo Corpo Instrutivo, pronunciando-se na forma parcialmente reproduzida a seguir:

O Parquet de Contas, porém, com as devidas vênias, não pode concordar com a qualificação dada ao fato pelo grupo técnico, haja vista que a **movimentação de recursos voltados a atender a despesas com ações e serviços públicos de saúde sem intermédio do Fundo Estadual de Saúde constitui nítida violação ao disposto na Lei Complementar Federal nº 141/12, bem como aos princípios constitucionais da impessoalidade e da publicidade**. Por conta disso, a infração deve ser entendida como **IRREGULARIDADE** – e não mera improriedade - a comprometer as Contas de Governo em exame.

Deve ser registrado, ademais, que **as diversas determinações fixadas por este E. Tribunal quando da emissão de parecer prévio em Contas pretéritas do Chefe do Poder Executivo Estadual**, no sentido de indicar a necessidade de emprego do FES para movimentação de recursos voltados a ASPS, **têm sido reiteradamente descumpridas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, inclusive – sublinhe-se - no exercício de 2017.**

Destaco que este Tribunal, na análise das Contas de Governo relativas ao exercício de 2016, considerou que a realização de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde **não movimentadas por meio do Fundo Estadual de Saúde** configura falha grave a ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas.

O Chefe do Executivo Estadual, em sua defesa, trouxe os seguintes argumentos:

- i. Que as despesas executadas fora da unidade orçamentária do FES são referentes às fontes de recursos diversas do Tesouro e, ainda, das administradas pelo Tesouro na unidade IASERJ, não sendo aproveitadas para a composição do índice constitucional;
- ii. Para o exercício de 2019, o Poder Executivo alterará a lei orçamentária de forma que as ações de manutenção nas UO's 2931 – IASERJ e 2901 – Secretaria de Saúde sejam contempladas na Função Administração e não na Função Saúde;
- iii. Por fim, a defesa afirma que todas as Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS que compõe o índice constitucional transitaram pelo FES.

Com relação a esses pontos, o *Parquet* de Contas manifestou-se da seguinte forma:

“Como resta evidente a partir da simples leitura do dispositivo, ao regulamentar o §3º do artigo 198 da Constituição da República, a Lei Complementar Federal nº 141/12, no parágrafo único do artigo 2º e nos artigos 14 e 16, prevê que as despesas com ASPS devem estar em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação e ser financiadas com recursos movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde.

Veja-se que o Legislador em nenhum momento restringiu a necessidade de movimentação pelo Fundo de Saúde às despesas utilizadas na composição do índice constitucional. E, como se constitui regra elementar de interpretação jurídica, onde o legislador não distinguiu, não cabe ao intérprete fazê-lo. A distinção feita pelo GERJ, portanto, é totalmente despida de fundamento normativo idôneo e não pode ser admitida.

O fato é que a realização de despesas com ações e serviços públicos de saúde com recursos não movimentados pelo FES representa clara violação aos dispositivos da Lei Complementar Federal nº 141/12 já mencionados, assim como aos princípios constitucionais da impessoalidade e da publicidade, pois a lei reconhece que o Fundo de Saúde como unidade orçamentária e gestora exclusiva dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde,

significando que os gestores do SUS terão maior controle sobre a aplicação dos recursos com vistas à implementação da política de saúde.”

O Ministério Público de Contas rechaça os argumentos de defesa e enfrenta a questão relativa à interpretação jurídica do disposto no parágrafo único do artigo 2º c/c os artigos 14 e 16, todos da Lei Complementar Federal n.º 141/12, sugerindo a manutenção da **IRREGULARIDADE**, sob o argumento de que o espírito da lei regulamentadora das Ações e Serviços Públicos de Saúde no País – ASPS se submetem às políticas de saúde, implementadas pelos respectivos conselhos, cuja execução orçamentária e financeira é de competência exclusiva do Fundo Estadual de Saúde, dada a sua especialização técnica.

Cabe destacar, que a indicação da realização de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde financiadas com recursos não movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde já foi apontada como irregularidade na Prestação de Contas de Governo relativa ao exercício de 2016. Na oportunidade, aderi ao voto prolatado pela ilustre Relatora, Exma. Conselheira Marianna Montebello Willeman, no sentido da emissão do Parecer Prévio contrário às referidas Contas¹⁰⁵.

As medidas que o Governo do Estado afirma adotar para o exercício de 2019, de fato, poderão mitigar eventuais irregularidades apontadas nas contas que serão futuramente apreciadas. Contudo, as ponderações declinadas não são passíveis de aproveitamento na hipótese, pois o escopo do exame que ora empreendo restringe-se ao exercício de 2017.

Em que pese os argumentos do Governo do Estado, alinho-me ao entendimento do Ministério Público no sentido de que não possuem o condão de afastar a irregularidade apontada, principalmente de forma a manter a coerência com o posicionamento do Plenário na apreciação das Contas do Governo do Estado referentes ao exercício de 2016.

Conforme evidenciado, verifica-se que o Estado do Rio de Janeiro, reincidiu no descumprimento ao parágrafo único do art. 2º c/c artigos 14 e 16, todos da LCF nº 141/12, de

¹⁰⁵ O processo TCE-RJ n.º 101.576-6/17, relativo à Prestação de Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro, foi submetida à apreciação plenária em 30/05/2017.

forma que merece acolhida a sugestão do Ministério Público Especial no sentido da **IRREGULARIDADE (Irregularidade 3 proposta pelo *parquet*)**.

7.2.3.2.2 – DESPESAS QUE NÃO SE ENQUADRAM NO DISPOSTO NO ARTIGO 3º DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 141/12

Na verificação da adequação das despesas aos artigos 3º e 4º da Lei Complementar Federal n.º 141/12, o Corpo Instrutivo considerou os dados registrados pelo estado por meio do Siafe-Rio, nas Fontes 100, 122 e 223 (cálculo de 12% das receitas conforme definido na Lei Complementar Federal nº 141/12).

Da análise do Subitem da despesa foram identificadas despesas no montante de R\$416.426 (quatrocentos e dezesseis mil, quatrocentos e vinte e seis reais) que não estão em consonância com o artigo 3º da Lei Complementar Federal n.º 141/12 e que, portanto, não serão consideradas no cálculo do limite mínimo dos gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde os a seguir evidenciadas:

Glosa de despesas na Função “Saúde”, por Sub-Item – Exercício de 2017

Unidade Orçamentária	Natureza de despesa	Sub-Item	R\$1 Valor liquidado
29610 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FES	339093	02 - Restituições	2.452
29610 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FES	339008	08 - AUXÍLIO NATALIDADE - INATIVO MILITAR	2.125
29610 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FES	319013	08 - MULTAS/JUROS DE MORA - INSS	242.650
29610 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FES	319013	12 - MULTAS, JUROS E DEMAIS ENCARGOS - FGTS	30
29610 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FES	339047	23 - JUROS, MULTAS E DEMAIS ENCARGOS	3.114
29610 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FES	339039	92 - JUROS, MULTAS E DEMAIS ENCARGOS	2.653
29610 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FES	339039	94 - MULTAS PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO	213
29610 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FES	339008	03 - AUXÍLIO FUNERAL - RPPS E RGPS	157.207
29610 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FES	319013	08 - MULTAS/JUROS DE MORA - INSS	3.332
29610 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FES	339047	23 - JUROS, MULTAS E DEMAIS ENCARGOS	2.650
TOTAL			416.426

Fonte: Siafe-Rio.

A realização de despesas que não estão em consonância com o artigo 3º da Lei Complementar n.º 141/12 será objeto de **determinação** na conclusão deste Relatório.

7.2.3.2.3 – APLICAÇÃO DE RECURSOS COMO TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS LIQUIDADAS, MAS NÃO EFETIVAMENTE REPASSADAS

O Estado do Rio de Janeiro executou despesas em serviços e ações públicas de saúde nas modalidades de aplicação 40 e 46 conforme reproduzido a seguir:

Despesas na Função “Saúde”, modalidade de aplicação 40 e 46 – Fontes 100, 107 e 122 – Exercício de 2017

R\$1				
Modalidade de aplicação	Fonte de Recursos	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
40 - Transferências a Municípios	100 - Ordinários Prov. Impostos	1.091.943.075	1.091.943.075	15.139.040
40 - Transferências a Municípios	122 - Adicional do ICMS - FECF	1.094.086.215	1.094.086.215	35.200.000
46 - Tranf. Fundo a Fundo aos Munic. Rec. Art. 25 da LC nº 141/2012	107 - Transferências Const. Prov. Impostos	465.834.474	465.834.474	---
TOTAL		2.651.863.764	2.651.863.764	50.339.040

Fonte: Siafe-Rio.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (7ª edição), a Modalidade de Aplicação das despesas públicas, diz respeito à informação gerencial que tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades; indica, ainda, se tais recursos serão aplicados diretamente pela unidade ou mediante transferência para outras entidades.

As modalidades de aplicação 40 e 46 são transferências a outros entes, quando a União ou os Estados transferem aos municípios a responsabilidade pela aplicação dos recursos, conforme excerto a seguir do MCASP.

40 – Transferências a Municípios - Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos Estados aos Municípios, inclusive para suas entidades da administração indireta. (grifou-se). (Pg. 77 – MCASP 7ª Edição).

46 – Transferências Fundo a Fundo aos Municípios à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012 - Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União, dos Estados ou do Distrito Federal aos Municípios por intermédio da modalidade fundo a fundo, à conta de recursos referentes à **diferença da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde que deixou de ser aplicada em exercícios anteriores** de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012 (Pg. 78 – MCASP 7ª Edição). (grifou-se).

Na análise da aplicação de recursos o Corpo Instrutivo verificou que foram registradas despesas com a modalidade 40 nas Fontes 100 e 122, conforme evidenciado a seguir.

Transferências aos municípios na fonte saúde

					R\$1
Modalidade de aplicação	Fonte de Recursos	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas	Despesas Liquidadas não pagas
40 - Transferências a Municípios	100 - Ordinários Prov. Impostos	1.091.943.075	1.091.943.075	15.139.040	1.076.804.035
40 - Transferências a Municípios	122 - Adicional do ICMS - FECF	1.094.086.215	1.094.086.215	35.200.000	1.058.886.215
TOTAL		2.186.029.289	2.186.029.289	50.339.040	2.135.690.249

Fonte: Siafe-Rio.

Nota: não houve despesas na modalidade 40 referente à fonte 223.

Diante do demonstrado pelo Corpo Técnico deste Tribunal, depreende-se que foram liquidados **R\$2.186.029.289** (dois bilhões, cento e oitenta e seis milhões, vinte e nove mil, duzentos e oitenta e nove reais) referentes a transferências aos municípios, sendo que apenas o montante de **R\$50.339.040** (cinquenta milhões, trezentos e trinta e nove mil, quarenta reais) foi efetivamente transferido, correspondendo a apenas 2,30% do total.

Deve ser registrado que a efetivação de uma transferência financeira ocorre após o respectivo adimplemento da obrigação, no qual o recurso passa a figurar na conta bancária do Ente Municipal. No caso específico das transferências para municípios, as etapas de execução da despesa no Município somente podem ser concluídas a partir do momento em que o recurso é efetivamente transferido pelo Estado e tal fato só poderá ocorrer a partir da formalização da ordem bancária (pagamento).

O Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF¹⁰⁶ (7ª edição) dispõe que para serem consideradas Ações em Serviços Públicos de Saúde, as ações devem estar disponíveis, de forma gratuita, a toda população. **Ocorre que, se o recurso não for efetivamente transferido ao Município, não há possibilidade de se concluir as fases da despesa e muito menos as ações estarem disponíveis à população.**

Dessa forma, e levando em consideração as fases da despesa expressas na Lei Federal nº 4.320/64, em especial nos artigos 58, 63 e 64, as orientações da 7ª edição do MDF (tópico 03.12, fls. 374/376), e o princípio contábil da prudência, entende-se que, **nos casos de transferências de recursos do Estado para os Municípios, deve ser considerado como despesa em Ações e Serviços Públicos de Saúde o recurso efetivamente repassado (transferência**

¹⁰⁶ Conforme fl. 376 do Manual de Demonstrações Fiscais.

consumada, na fase de pagamento da despesa), possibilitando dessarte a disponibilização das ações em saúde à população.

Assim, do montante de R\$2.186.029.289 (dois bilhões, cento e oitenta e seis milhões, vinte e nove mil, duzentos e oitenta e nove reais) referente às transferências a municípios liquidadas, a Instrução considerou, para o cálculo de aplicação em serviços e ações de saúde o valor efetivamente transferido (despesa paga) de R\$50.339.040 (cinquenta milhões, trezentos e trinta e nove mil, quarenta reais), não sendo consideradas as despesas que não foram efetivamente transferidas, no montante de R\$2.135.690.249 (dois bilhões, cento e trinta e cinco milhões, seiscentos e noventa mil, duzentos e quarenta e nove reais).

A Instrução salienta, ainda, que há um montante de R\$465.834.474 (quatrocentos e sessenta e cinco milhões, oitocentos e trinta e quatro mil, quatrocentos e setenta e quatro reais) de despesas liquidadas, e que não foram pagas, na modalidade de aplicação 46, referente aos recursos vinculados ao percentual mínimo não aplicado no exercício de 2016, que será analisado no tópico 7.2.4.2.

7.2.3.2.4 – TOTAL DE DESPESAS GLOSADAS PELO TCE-RJ

Conforme análise efetuada pelo Corpo Técnico deste Tribunal, a seguir são evidenciadas as despesas consideradas incompatíveis com o conceito de Ações e Serviços Públicos de Saúde para efeitos do cumprimento de limite:

Total de despesas glosadas pelo TCE-RJ

		R\$1
Objeto da glosa		valor liquidado
Despesas financiadas com recursos que não transitaram pelo Fundo Estadual de Saúde		328.202.429
Despesas cujos Subitem não estão com consonância com a LC 141/12		416.426
Transferências de recursos a municípios que foram liquidadas, porém, não foram efetivadas (despesas não pagas) na modalidade de aplicação 40 (fontes 100 e 122)		2.135.690.249
TOTAL GLOSADO – Fontes 100 e 122		2.464.309.104

Fonte: SIAFE-Rio.

Além das glosas relacionadas no quadro anterior, as despesas realizadas nas Fontes de Recursos 102, 212, 225 e 230, totalizando R\$1.156.986.046 (um bilhão, cento e cinquenta e seis

milhões, novecentos e oitenta e seis mil, e quarenta e seis reais), bem como as relativas à parcela do percentual mínimo que não foi aplicado no exercício de 2016, no total de R\$598.534.356 (quinhentos e noventa e oito milhões, quinhentos e trinta e quatro mil, trezentos e cinquenta e seis reais), não foram, igualmente, computadas pela Instrução para o cálculo do limite legal.

7.2.3.2.5 – DESPESAS GLOSADAS PELA CGE E AGE

No exercício de 2017, a Contadoria-Geral do Estado - CGE e a Auditoria-Geral do Estado - AGE efetuaram deduções que totalizaram R\$599.727 (quinhentos e noventa e nove mil, setecentos e vinte e sete reais), conforme evidenciado a seguir:

Despesas não computadas pela CGE e AGE para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

DEDUÇÕES PARA ATENDIMENTO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL

	R\$ Mil
DEDUÇÕES	EMPENHADA
Despesa no PT 2907 - Operacionalização da Farmácia Popular.	-
Despesa no PT 2778 - Proteção Especial ao Usuário de Drogas	-
Despesa no PT 2908 - Promoção de Alimentação Saudável	-
Despesa no PT 4009 - Prot. Espec. à Criança e Adolesc. Dep. Químico	-
Despesa referente ao RIOPREVIDÊNCIA (UGE 1234__)	-
Despesa com Juros e Encargos da Dívida (32%)	-
(-) Despesas com Multas/Juros (31900703, 31901308, 31901312, 33903992 e 33904723)	1.026
(-) Despesas com Restituições (33909302 e 44909302)	2
(-) Despesas com Auxílios (33900803, 33900804 e 33900807)	159
(-) Despesas com Pensões (31900300 e 33905900)	5
(-) Despesas Custeadas com Recursos Vinc. à Parc. do Percentual Mínimo que Não foi Aplicada em ASPS em Exerc. Anteriores - Modalidade de Aplicação '46' '74' '76' '96'	598.534
Restos a Pagar Cancelados	-
TOTAL DAS DEDUÇÕES	599.727

Fonte: SIAFE-Rio e Relatório da CGE (volume 03, fl. 167 das Contas de Governo do Estado).

Deve ser salientado que os valores glosados pela CGE e AGE estão inseridos nas glosas efetuadas na análise deste Tribunal nos tópicos pertinentes.

7.2.3.2.6 – DAS DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

Em consulta ao SIAFE-Rio observou-se a classificação de Despesas de Exercícios Anteriores - DEA (Elemento de Despesa 92) em Ações e Serviços Públicos de Saúde na ordem R\$ 30,25 milhões (despesa liquidada). Com o propósito de unificar os critérios de análise das

despesas relacionados a Ações e Serviços de Saúde e Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, será proposta **comunicação** a fim de informar que as Despesas de Exercícios Anteriores - DEA, a partir do exame das próximas Contas de Governo, só serão consideradas na aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde caso estejam devidamente justificadas no relatório da Auditoria Geral do Estado, conforme exame efetuado no tópico 8.3.1.10.

7.2.3.2.7 – APURAÇÃO DO LIMITE MÍNIMO LEGAL

Conforme mencionado anteriormente, quando as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde no exercício anterior não alcançarem o percentual mínimo de 12% da receita constitucionalmente prevista, o valor correspondente faltante 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 legal, considera-se que o limite do exercício anterior não foi alcançado e esta quantia também deve ser somada ao valor mínimo do exercício atual, conforme dispõe a 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, 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.

No exercício de 2016 o Estado do Rio de Janeiro não atingiu o percentual mínimo de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde deixando de aplicar o montante de R\$574.932.738 (quinhentos e setenta e quatro milhões, novecentos e trinta e dois mil, setecentos e trinta e oito reais).

Destarte, o valor mínimo de gastos a ser atingido no exercício de 2017 é de **R\$4.530.802.746** (quatro bilhões, quinhentos e trinta milhões, oitocentos e dois mil, setecentos

e quarenta e seis reais) (correspondente a 12% das receitas) **acrescido de R\$574.932.738** (quinhentos e setenta e quatro milhões, novecentos e trinta e dois mil, setecentos e trinta e oito reais -correspondente ao valor que deixou de ser aplicado no exercício anterior) conforme tópico 7.2.1.

Feitas essas considerações, o Corpo Instrutivo apresentou o seguinte quadro em que demonstra 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:

Percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

		R\$1
Descrição	Despesa empenhada	
Total das despesas com Saúde (I)	6.517.863.796	
Despesas com Saúde que não devem ser computadas para fins de apuração do percentual mínimo	Liquidadas até o bimestre (g)	Inscritas em Restos a Pagar Não Process. (h)
Despesas com inativos e pensionistas (a)	-	-
Despesas com assistência à Saúde que não atendem ao princípio de acesso universal (b)	-	-
Despesas com grupo específico de agentes públicos	-	-
Despesas custeadas com outros recursos (c)	1.156.986.046	22.620.258
Recursos de transferência do SUS (FR 225)	813.441.483	22.620.258
Recursos com operações de crédito	0	-
Outras fontes de recursos	343.544.562	-
FR 102 Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal	202.029.152	-
FR 212 transferências voluntárias	8.011.470	-
FR 230 recursos próprios	133.503.940	-
Outras Ações e Serviços não computados (d)	2.464.309.104	-
Juros, multas e demais encargos (subelementos 33903992 e 33904723)	8.417	-
Juros e multas INSS atraso s/folha de pessoal (subelemento 31901308)	245.982	-
Despesas com restituições (subelemento 02)	2.452	-
Despesas com juros e multas - FGTS	30	-
Auxílio natalidade inativos (33900807)	2.125	-
Multa prevista na legislação de trânsito	213	-
03 - Auxílio Funeral – (RPPS E RGPS)	157.207	-
Transferências de recursos a municípios que foram liquidadas sem que fossem efetivamente repassadas (na modalidade de aplicação 40 e nas fontes 100 e 122) [1]	2.135.690.249	-
Despesas financiadas com recursos que não transitaram pelo Fundo Estadual de Saúde	328.202.429	-
Transferências de recursos a municípios, relacionadas ao mínimo não aplicado no exercício anterior, sem que fossem efetivamente repassadas (na modalidade de aplicação 46 e na fonte de recurso 107) (e)	465.834.474	-

Despesas custeadas com recursos vinculados à parcela do percentual mínimo que não foi aplicada em ações e serviços de saúde no exercício de 2016 (f)	132.699.882	-
Totais (a+b+c+d+e+f)	4.219.829.506	22.620.258
Total das despesas com Saúde que não devem ser computadas (II)= (g + h) [2]		4.242.449.764
Total das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (III) = (I - II)		2.275.414.032
Total das receitas para apuração da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (IV) [3]		37.756.689.553
Percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde sobre a receita de impostos líquida e transferências constitucionais e legais (V) = (III/IV x 100)		6,03%
Valor referente à diferença entre o valor executado e o limite mínimo constitucional [(12 x IV/100) – III]		2.255.388.714

Fonte: SiafeRio. Valores acumulados até dez/17.

Nota (1): Consideradas apenas as fontes 100 e 122. O montante de R\$465.834.474,35 referente à modalidade 46 foi evidenciada de forma segregada, em razão de serem recursos vinculados à parcela do percentual mínimo que não foi aplicada em ações e serviços de saúde em exercícios anteriores, e para sua melhor evidênciação.

Nota (2): As despesas empenhadas inscritas em RPNP não foram computadas, em virtude da análise descrita no tópico 7.2.3.1. Em 2017 - 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.

Nota (3): Demonstrativo de apuração no tópico 7.2.1.

Do demonstrativo apresentado pela Instrução, verifica-se que, no exercício de 2017, o Governo do Estado do Rio de Janeiro aplicou em Saúde apenas **6,03%** das receitas de Impostos e Transferências de Impostos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, de modo que **descumpriu** o limite mínimo de 12% determinado pelo 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12, e, por via reflexa, o disposto no inciso II, §2º do art. 198 da Constituição Federal.

O *Parquet* de Contas apesar de concordar que o Estado do Rio de Janeiro não atingiu o limite mínimo relativo à aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2017, discorda do cálculo produzido pela Instrução pelos motivos apresentados em seu parecer que reproduzo parcialmente:

“(…)

De acordo com os dados referendados no relatório do Corpo Instrutivo (fl. 289), o **somatório da receita líquida efetivamente arrecadada** - base de cálculo para a apuração do percentual mínimo da aplicação em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), conforme artigos 6º, 9º e 10 da LCF nº 141/12 - foi de **R\$37.756.689.553, no exercício de 2017**.

Destarte, pelo menos **R\$4.530.802,746** – 12% da referida base de cálculo - deveriam ser **aplicados pelo Estado do Rio de Janeiro em ações e serviços públicos de saúde**.

De acordo com o apurado pelo Corpo Instrutivo do TCE-RJ em seu relatório (fl. 306), o **total da aplicação do Governo do Estado em ações e serviços públicos de saúde foi de R\$2.275.414.032, o que corresponde a apenas 6,03% da receita líquida efetivamente arrecadada**. Vale dizer: o **Governo do Estado aplicou apenas a metade do mínimo a que estava obrigado na saúde**.

O percentual apurado pelo Corpo Técnico do TCE-RJ difere significativamente daquele apresentado pelo Governo neste processo. Nas contas do Governo do Estado, teriam sido aplicados 12,22% em ASPS.

Parte dessa discrepância é resultado da divergência quanto às despesas a serem consideradas para apuração do percentual constitucional:

- O Governo do Estado considerou como aplicações com ASPS as despesas liquidadas na função saúde custeadas pelas fontes de recursos 100 – Ordinários provenientes de Impostos; 102 – Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal e 122 – Adicional do ICMS – FECF, conforme demonstrado no Relatório da Auditoria Geral do Estado à fl. 147.

- De acordo com o Corpo Técnico (fl. 292): “Para efeitos de apuração do limite constitucional sob exame, serão consideradas as despesas custeadas com recursos das fontes¹⁰⁷ 100, 122 e 223, respeitando a correspondência das fontes de recursos com as receitas componentes da base de cálculo definida pela LCF nº 141/12.”

Para o Parquet de Contas, as despesas liquidadas que foram custeadas pela fonte de recursos 223 não devem ser computadas na apuração do percentual, porquanto realizadas pelo Governo **sem movimentação pelo Fundo Estadual de Saúde**, conforme item 3.2.6 deste parecer.

Com relação à fonte de recursos 102 - FEEF, o Corpo Técnico (fl. 105 a 109) informa sobre a execução da receita que compõe esta fonte:

Tabela 1 – Receita arrecadada destinada ao FEEF

R\$1,00

Subalínea de receita	Arrecadação 2016	Arrecadação 2017	Var. Real 17/16	Dif. Real 17-16
11130210 - ICMS FEEF	823.568	333.413.828	40.755,66%	336.356.902
19114213 - Cota-Parte do Estado dos Juros e Multas de Mora do ICMS FEEF	26.900	4.753.867	17.575,77%	4.745.762
Total	850.468	338.167.695	40021,30%	341.102.664

Em relação à referida tabela, consta do Relatório Técnico: “quando da apuração da receita do FEEF, deverão ser imediatamente separadas as parcelas destinadas ao repasse constitucional para os municípios e ao Fundeb¹⁰⁸. Em 2017, o FEEF repassou R\$84,54 milhões aos municípios e R\$50,73 milhões ao Fundeb, restando para os cofres estaduais o montante de R\$202,90 milhões.”

A incidência dos repasses constitucionais sobre a receita arrecadada do FEEF, demonstra que essa receita também deve integrar a base de cálculo para verificação da aplicação do percentual constitucional com ASPS, assim como as despesas realizadas na função saúde financiadas com esses recursos.

¹⁰⁷ Fonte 100 (Ordinários Provenientes de Impostos), Fonte 122 (Adicional do ICMS – FECF), Fonte 223 (Contratos Intraorçamentários Gestão de Saúde).

¹⁰⁸ Este registro vem sendo feito por meio das contas dedutoras: 91130211_Dedução da Receita referente à Cota-Parte dos Municípios - ICMS FEEF; 91130212_Dedução da Receita referente à Cota-Parte Estadual para o FUNDEB - ICMS FEEF; 99114214_Dedução Receita da Cota Parte Municípios dos Juros e Multas de Mora - ICMS FEEF; 99114215_Dedução Receita Cota Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora - ICMS FEEF.

Desta forma, na verificação do percentual da aplicação em ASPS, **devem ser computadas as despesas na função saúde realizadas pela fonte de recursos 102 – FEEF.**

Não pode ser olvidada, ademais, a divergência decorrente da exclusão pelo Corpo Instrutivo dos valores relacionados na tabela 175 (fl. 302), que o Estado insiste em computar como aplicação em ASPS.

Tabela 2 – Total de despesas glosadas pelo TCE-RJ

	R\$1,00
<i>Objeto da glosa</i>	<i>valor liquidado</i>
<i>Despesas financiadas com recursos que não transitaram pelo Fundo Estadual de Saúde (1)</i>	328.202.429
<i>Despesas cujos Sub-Item não estão com consonância com a LC 141/12 (2)</i>	416.426
<i>Transferências de recursos a municípios que foram liquidadas, porém, não foram efetivadas (despesas não pagas) na modalidade de aplicação 40 (fontes 100 e 122) (3)</i>	2.135.690.249
TOTAL GLOSADO – Fontes 100 e 122 (4)	2.464.309.104

Fonte: SiafeRio e DOC SSR nº 05.

Nota (1): Tabela 171.

Nota (2): Tabela 172.

Nota (3): Tabela 174.

Nota (4): não houve glosa referente à fonte 223.

Na tabela, chamam a atenção, pelo vulto, **as despesas financiadas com recursos que não transitaram pelo Fundo Estadual de Saúde (FES)** e **as transferências de recursos a municípios que não foram efetivadas**. E é justamente a intenção do Governo do Estado em computar essas transferências não efetivadas no cálculo do mínimo em saúde, as quais montam R\$ 2,135 bilhões, que leva à divergência em relação ao que foi apurado pelo Corpo Instrutivo do TCE-RJ.

Desde já cabe deixar consignado que a análise das despesas financiadas com recursos que não transitaram pelo FES é realizada no item 3.2.5 deste parecer.

Voltando às transferências de recursos não efetivadas a municípios, cabe apresentar a análise empreendida pelo Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo (Auditoria Geral do Estado – AGE).

Em seu relatório (fl. 156), a AGE destacou “que do total utilizado para a apuração do índice constitucional em Aplicação e Serviços Públicos na Saúde (R\$4.612.357.437,06), 45,18% correspondem aos dois últimos meses na modalidade de aplicação – 40 - Transferências a Municípios (R\$ 2.083.702.836,49), referente ao programa PROMUNI...”

A AGE registrou ainda: “A modalidade de aplicação — 40 - Transferências a Municípios|| apresenta o maior valor de recursos aplicados (R\$ 2.203.011.223,49), que corresponde a 47,76% do total de despesas liquidadas no exercício corrente. Esta modalidade corresponde ao Programa de Incentivo Financeiro aos Municípios em Saúde – PROMUNI, instituído pelo Decreto Estadual nº. 46.094, de 22 de setembro de 2017 e regulamentado pela Resolução SES nº 1.589 de 19 de outubro de 2017.”

À análise das ditas transferências não efetivadas a municípios, o Corpo Técnico dedicou o tópico 7.2.3.2.3 de seu relatório, de onde são extraídos os seguintes trechos:

Segundo a 7ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (fl. 76), a classificação das despesas públicas por modalidade de aplicação, diz respeito

à informação gerencial que tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades; indica, ainda, se tais recursos serão aplicados diretamente pela unidade ou mediante transferência para outras entidades. As modalidades de aplicação 40 e 46 indicam transferências a outros entes, quando a União ou os Estados repassam aos municípios a responsabilidade pela aplicação dos recursos, conforme excerto a seguir do MCASP.40 – **Transferências a Municípios - Despesas orçamentárias** realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos Estados aos Municípios, inclusive para suas entidades da administração indireta. (grifou-se). (Pg. 77 – MCASP 7ª Edição).46 – **Transferências Fundo a Fundo aos Municípios à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141**, de 2012 - Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União, dos Estados ou do Distrito Federal aos Municípios por intermédio da modalidade fundo a fundo, à conta de recursos referentes à **diferença da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde que deixou de ser aplicada em exercícios anteriores** de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012. (grifou-se). (Pg. 78 – MCASP 7ª Edição).

(...)

A partir da tabela apresentada, depreende-se que foram liquidados R\$2.186,03 milhões referente a transferências aos municípios, para aplicação indireta, sendo que apenas o montante de R\$50,34 milhões foi efetivamente transferido (sendo considerada despesa paga), correspondendo a 2,30% do total.

Cumpre registrar que, a efetivação de uma transferência financeira ocorre após o respectivo repasse, no qual o recurso passa a figurar na conta bancária do Ente Municipal. No caso específico das transferências para municípios, as etapas de execução da despesa no Município somente podem ser concluídas a partir do momento em que o recurso é efetivamente transferido pelo Estado e tal fato só poderá ocorrer a partir da formalização da ordem bancária (pagamento).

Segundo a 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF¹⁰⁹, para serem consideradas ações em serviços públicos de saúde, as ações devem estar disponíveis, de forma gratuita, a toda população. Ocorre que, se o recurso não for efetivamente transferido ao município, não há possibilidade de se concluir as fases da despesa e muito menos as ações estarem disponíveis à população.

Em razão do exposto, e, levando em consideração as fases da despesa expressas na Lei Federal nº 4.320/64, em especial nos artigos 58, 63 e 64, as orientações da 7ª edição do MDF (tópico 03.12, fls. 374/376), e o princípio contábil da prudência, entende-se que, nos casos de transferências de recursos do Estado para os Municípios, deve ser considerado como despesa de ações e serviços públicos de saúde o recurso efetivamente repassado (transferência consumada, na fase de pagamento da despesa), possibilitando assim a disponibilização das ações em saúde à população.

O d. Corpo Instrutivo simplesmente disse o **óbvio**: **como as transferências para os municípios não foram efetivadas**, isto é, não houve repasse do valor para a conta bancária do ente municipal – apenas R\$50,34 milhões foram efetivamente transferidos (2,30% do total)! -, **não podem ser computadas como gastos em ações e serviços públicos de saúde**. Até porque, com sua conduta, o **Governo do Estado não ofereceu aos municípios qualquer possibilidade de concluírem as fases da despesa e muito menos de tornarem disponíveis à população as ações e serviços públicos de saúde**.

¹⁰⁹ Conforme fl. 376 do Manual de Demonstrações Fiscais.

E acrescente-se: no Fundo Estadual de Saúde **não existedisponibilidade financeira para cumprir as obrigações financeiras relativas a essas transferências não efetivadas aos municípios.**

Quando muito pode-se dizer que houve um **simulacro de transferências que somente puderam ser percebidas nos registros contábeis do Estado**, uma **dissimulação para tentar escapar das consequências legais do descumprimento de aplicação do mínimo em saúde.**

(...)

4.4.7 Apuração do cumprimento da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde
Diante de todo aduzido, o Ministério Público de Contas apresenta a seguinte tabela para a apuração da aplicação do percentual mínimo em ASPS pelo Governo do Estado no exercício de 2017:

DESCRIÇÃO	Valor - R\$1,00
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências	47.652.864.284
(B) Transferências aos Municípios	9.896.073.632
(C) Dedução do IOF-Ouro	101.099
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	37.756.689.553
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos = Fontes de Recursos 100 – 102 – 122*	4.646.143.223
(F) Restos a pagar processados, relativos aos recursos de impostos e transf. De impostos, sem disponibilidade de caixa registrada no FES – Fontes de Recursos 100 – 102 – 122**	2.903.359.612
(G) Despesas geridas pelo IASERJ não movimentadas pelo Fundo Estadual de Saúde	32.593.363
(H) Despesas que não podem ser classificadas como ASPS***	416.426
(I) Total das despesas consideradas = E - (F+G+H)	1.709.773.822
(J) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (I/D) mínimo 15%	4,53%
(L) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	2.821.028.924

.Fonte: * Tabela 169 – fl. 292

** Tabela 183 – fl. 312 - excluídos os RPP do IASERJ (SiafeRio) e Quadro 3.12 da AGE - fl. 147

*** Relatório Técnico – fl. 299

Com a fiel observância das normas constitucionais e legais que regem a matéria, a determinar não sejam computados no cálculo os restos a pagar de 2017 sem disponibilidade de caixa no Fundo Estadual de Saúde, as despesas executadas sem movimentação pelo FES, nem as despesas que não podem ser classificadas como ASPS, verifica-se que o **Governo do Estado aplicou apenas 4,53% da base de cálculo legal em ações e serviços públicos de saúde**, o que corresponde a pouco mais de 1/3 do percentual **MÍNIMO** (12%).

(...)”

Conforme exposto na análise empreendida pelo *Parquet* de Contas, o Estado do Rio de Janeiro aplicou no exercício de 2017 o valor correspondente a **4,53%** da receita de impostos e transferências de impostos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, o que também deu ensejo à **IRREGULARIDADE nº 01**.

O Chefe do Executivo Estadual, mediante faculdade garantida no Regimento Interno deste Tribunal, exerceu seu direito de defesa após a publicação da Pauta Especial n.º 172/18 no DOERJ de 09.05.2018, materializada por meio do Doc. TCE/RJ n.º 010.550-6/18, acostado aos autos.

Ante a defesa apresentada, o E. Plenário desta Corte, acolhendo voto proferido em sessão de 22.05.18, determinou **DILIGÊNCIA INTERNA** para que o Corpo Instrutivo e o Douto Ministério Público procedessem ao reexame das contas em referência.

Ato contínuo, o Corpo Instrutivo manifestou-se da seguinte forma em relação à IRREGULARIDADE apontada em sua proposição preliminar:

IRREGULARIDADE n.º 01

O Governo do ERJ descumpriu o limite mínimo (12%) de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, contrariando o disposto no artigo 6º da Lei Complementar Federal n.º 141/12 c/c o inciso II, §2º, artigo 198 de Constituição Federal, ao aplicar 6,03% das receitas de impostos e transferências previstos nos referidos dispositivos legais.

“(…)

DAS RAZÕES DE DEFESA APRESENTADAS - Documento TCE-RJ nº 010.550-6/2018 – fls. 01 a 08.

O Excelentíssimo Senhor Governador do Estado Luiz Fernando de Souza expõe que o Corpo Instrutivo, divergindo do cálculo efetuado pela Contadoria Geral do Estado – CGE, glosou as despesas efetuadas na fonte de recursos – FR 102, no valor de R\$202.029.152 e também as despesas relacionadas a transferências de recursos a municípios, no valor de R\$2.135.690.249, que foram liquidadas sem que fossem efetivamente repassadas (na modalidade de aplicação 40 nas fontes de recursos 100 e 122). Sendo assim, o montante de despesas consideradas válidas para o índice diminuiu de R\$4.612.357.437 (valor apontado no RREO do 6º bimestre de 2017) para R\$2.275.414.032, montante apontado pelo TCE. Nesse contexto faz várias considerações, sendo que, destacamos a seguir os principais pontos:

a) O Jurisdicionado esclarece que a FR 102 se trata de uma fonte específica para o registro do Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal – FEEF, de caráter temporário e

instituído pela Lei nº 7.428/2016 pelo prazo de dois anos, com a finalidade de manutenção do equilíbrio das finanças públicas e previdenciárias do Estado do Rio de Janeiro.

Assinala ainda que tal fonte é composta de parcela do ICMS e faz parte da formação da base de cálculo para a apuração do índice com Ações e Serviços Públicos de Saúde. Dessa forma, pede reconsideração quanto à retirada das despesas realizadas com tal fonte de recursos.

b) Quanto aos valores de R\$2.135.690.249 e R\$442.232.856, apontados nas irregularidades nº 01 e 02, destinados ao PROMUNI e glosados por parte do Corpo Instrutivo, o Excelentíssimo Governador esclarece que o ERJ, nos últimos anos, em especial nos exercícios de 2016 e 2017, atravessou, se não a maior, uma das maiores crises financeiras já vividas por um ente da Federação, sendo inclusive editada a Lei nº 7.483 de 08/11/2016, que reconheceu o Estado de Calamidade Pública no âmbito da administração financeira do ERJ, posteriormente ratificada pela Lei Estadual nº 7.629 de 09/06/2017, a qual autorizou o Poder Executivo Estadual a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, visando a complementar e fortalecer a Lei de Responsabilidade Fiscal, que não trazia, até então, previsão para tratamento dessas situações.

Nessa esteira, aponta vários fatores que levaram a adoção de tal medida, como a grave crise econômica de todas as unidades da Federação, a queda na arrecadação observada no ICMS, nos Royalties e nas participações do petróleo e que por isso tais fatos acarretaram prejuízos na prestação dos serviços públicos essenciais com iminente colapso na segurança pública, na saúde e na educação, dentre outros segmentos.

Pontua ainda que os vários arrestos financeiros que somaram R\$11,5 bilhões nos anos de 2016 e 2017, o quadro de instabilidade econômica e os vários prejuízos relatados, causaram sucessivos atrasos e incertezas quanto ao pagamento dos servidores, prestadores de serviços e fornecedores com consequências econômicas e sociais no ERJ.

Alega também, quanto à glosa, por parte do TCE, do valor destinado ao PROMUNI, que a Egrégia Corte de Contas acatava a inclusão de despesas liquidadas e não pagas no exercício naquelas consideradas para efeito do atingimento do mínimo constitucional, e, havendo mudança de entendimento, há de ser considerado um interstício de tempo para sua adequação por parte de seus jurisdicionados, conforme sugestão de comunicação apresentada pelo Corpo instrutivo às fl. 313, reconhecendo que somente a partir da análise das contas de Governo referentes ao exercício de 2020, apresentadas em 2021, já sob a execução do novo Plano Plurianual, serão consideradas para base de cálculo do limite mínimo de aplicação de recursos em ASPS somente as despesas liquidadas e pagas no exercício e as despesas empenhadas e não liquidadas e inscritas em Restos a Pagar não Processados até o limite de disponibilidade de caixa no Fundo Estadual de Saúde.

Sendo assim, no que diz respeito à LC nº 141/2012, afirma ser necessário um olhar diferenciado e mais moderado com uma interpretação teleológica da LC nº 159/2017, pois, ao regulamentar o § 3º do art. 198 da CF/98, não eram consideradas as circunstâncias que ensejaram o Regime de Recuperação Fiscal, razão pelo qual propõe que as Irregularidades nº 01 e 02 possam ser convertidas em impropriedades a serem saneadas em exercícios seguintes.

DA ANÁLISE DA DEFESA APRESENTADA

Em relação à defesa apresentada no **item a**, que solicita reconsideração das despesas realizadas na fonte de recursos 102, do Fundo de Equilíbrio Fiscal, no compute do cálculo do limite mínimo em aplicação com Ações e Serviços Públicos de Saúde, à luz da documentação apresentada em esfera de pauta especial, o Corpo Instrutivo entende que assiste razão ao Excelentíssimo Governador do Estado e as despesas realizadas na referida fonte de recursos devem integrar o cálculo do limite mínimo com Ações e Serviços Públicos de Saúde. Sendo assim, ao final da análise será apresentado novo cálculo considerando as despesas realizadas com a fonte de recursos 102.

Quanto ao **item b**, da defesa apresentada referente aos valores de R\$2.135.690.249 e R\$442.232.856, destinados ao PROMUNI que foram glosados em razão da não efetivação da transferência dos recursos aos municípios, o principal argumento apresentado refere-se ao fato de que a Egrégia Corte de Contas sempre aceitou as despesas liquidadas e não pagas no exercício para efeito do atingimento do mínimo constitucional e a não aceitação resulta de mudança de entendimento do TCE e tal fato deveria ser comunicado com prazo razoável para que o ente jurisdicionado possa se adaptar a tais diretrizes.

Primeiramente, faz-se necessário esclarecer que nos casos de aplicação direta pelo Estado, permanece o entendimento de que as despesas liquidadas e não pagas no exercício devem ser consideradas para fins de apuração do cumprimento do mínimo constitucional, visto que, em tese, o serviço já foi prestado e/ou o bem entregue.

Entretanto, nos casos de transferências de recursos para outros entes, configurando aplicações indiretas, entende-se que a liquidação da despesa somente ocorre com a transferência do recurso financeiro, ou seja, com a efetiva entrega do “bem”, no caso em questão, o repasse financeiro. Tal fato não significa mudança de metodologia, e sim a identificação de uma inconsistência na fase da liquidação da despesa.

Diante disso, não prospera a argumentação apresentada, visto que tais valores foram liquidados sem que houvesse a efetiva disponibilização do serviço de saúde à população, uma vez que os municípios não receberam os recursos financeiros para aplicá-los na saúde, razão pela qual será mantida a referida glosa para fins de cálculo de apuração da aplicação do limite mínimo de 2017 e apuração da aplicação do percentual não cumprido em 2016.

Demonstra-se a seguir o recálculo da avaliação do cumprimento do limite mínimo de 12% considerando as despesas realizadas com a fonte de recursos 102:

Tabela – Percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

R\$1,00		
Descrição	Despesa empenhada	
Total das despesas com Saúde (I)	6.517.863.796	
Despesas com Saúde que não devem ser computadas para fins de apuração do percentual mínimo	Liquidadas até o bimestre (g)	Inscritas em Restos a Pagar Não Process. (h)
Despesas com inativos e pensionistas (a)	-	-
Despesas com assistência à Saúde que não atendem ao princípio de acesso universal (b)	-	-
Despesas com grupo específico de agentes públicos	-	-
Despesas custeadas com outros recursos (c)	954.956.893	22.620.258
Recursos de transferência do SUS (FR 225)	813.441.483	22.620.258
Recursos com operações de crédito	0	-
Outras fontes de recursos	141.515.410	-
FR 212 transferências voluntárias	8.011.470	-
FR 230 recursos próprios	133.503.940	-
Outras Ações e Serviços não computados (d)	2.481.451.330	-
Juros, multas e demais encargos (subelementos 33903992 e 33904723)	8.417	-
Juros e multas INSS atraso s/folha de pessoal (subelemento 31901308) [1]	406.274	-
Despesas com restituições (subelemento 02)	2.452	-
Despesas com juros e multas - FGTS	30	-
Auxílio natalidade inativos (33900807)	2.125	-
Multa prevista na legislação de trânsito	213	-
03 - Auxílio Funeral – (RPPS E RGPS)	157.207	-
Transferências de recursos a municípios que foram liquidadas sem que fossem efetivamente repassadas (na modalidade de aplicação 40 e nas fontes 100, 102 e 122) [2]	2.152.672.183	-
Despesas financiadas com recursos que não transitaram pelo Fundo Estadual de Saúde	328.202.429	-
Transferências de recursos a municípios, relacionadas ao mínimo não aplicado no exercício anterior, sem que fossem efetivamente repassadas (na modalidade de aplicação 46 e na fonte de recurso 107) (e) [3]	465.834.474	-
Despesas custeadas com recursos vinculados à parcela do percentual mínimo que não foi aplicada em ações e serviços de saúde no exercício de 2016 (f)	132.699.882	-
Totais (a+b+c+d+e+f)	4.034.942.580	22.620.258
Total das despesas com Saúde que não devem ser computadas (II)= (g + h) [4]	4.057.562.838	
Total das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (III) = (I - II)	2.460.300.959	
Total das receitas para apuração da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (IV) [5]	37.756.689.553	
Percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde sobre a receita de impostos líquida e transferências constitucionais e legais (V) = (III/IV x 100)	6,52%	
Valor referente à diferença entre o valor executado e o limite mínimo constitucional [(12 x IV/100) – III]	2.070.501.788	

Fonte: SiafeRio. Valores acumulados até dez/17.

Nota [1]: O valor da glosa refere-se ao montante de R\$245.982 (fontes 100, 122 e 223) e R\$160.292 referente à multas e juros INSS em atraso referente à fonte 102.

Da tabela anterior, constata-se que o Governo do ERJ não cumpriu o limite mínimo de 12% estabelecido no art. 6º da LCF 141/12, contrariando assim o disposto no inciso II, §2º do art. 198 da CF ao aplicar 6,52% das receitas de impostos e transferências de impostos em ações e serviços públicos de saúde.

Sendo assim, será mantida a **Irregularidade nº 01**, ensejando a proposta, na conclusão, de emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo referente ao exercício de 2017.

Cumprе salientar que o montante de R\$2.070.501.788, correspondente à diferença entre o percentual aplicado no exercício de 2017 e o mínimo previsto na LCF 141/12, deverá ser acrescido ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do cumprimento do montante mínimo do exercício de referência, sendo mantida a **Determinação nº 01**.

O Douto Ministério Público de Contas, por sua vez, posicionou-se da seguinte forma:

“3.1 Não cumprimento da aplicação do limite mínimo em ASPS estabelecido na Lei Complementar nº 141/12 e na Constituição Federal

IRREGULARIDADE nº 01

O Governo do Estado do Rio de Janeiro não cumpriu o limite mínimo de 12% das receitas de impostos e transferências de impostos, estabelecido no art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c o inciso II, §2º, artigo 198 da Constituição Federal, para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, ao destinar para este fim o percentual de 4,53%.

Em relação à irregularidade nº 01 identificada pelo Ministério Público de Contas, o Governo do Estado analisa a exclusão da fonte de recursos 102 realizada pelo Corpo Técnico quando da apuração do percentual da aplicação em ASPS.

Logo a seguir, o GERJ aborda o fato deste Parquet de Contas não computar no cálculo do total aplicado em tais ações e serviços as despesas liquidadas inscritas em restos a pagar processados sem disponibilidade financeira.

O GERJ apresenta o seu entendimento sobre o disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN – 7ª Edição - quanto aos restos a pagar. Na sequência, após indicar que o Corpo Instrutivo propôs o emprego da metodologia apenas a partir do exercício financeiro de 2020, alude ao disposto no artigo 23 da Lei Federal 13.655/18 para sustentar a necessidade de um regime de transição para sua adaptação ao entendimento esposado pelo Ministério Público de Contas.

Ao prosseguir em sua defesa, o GERJ analisa a exclusão dos valores destinados ao PROMUNI pelo Corpo Técnico. Alega que a edição do Decreto Estadual nº 46.094/17 para instituição do PROMUNI – que ocorreu após a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal em 05.09.17 - teve por objetivo prestar apoio financeiro aos municípios para incrementar e qualificar ações de saúde e foi motivada pela crise financeira que assola o Estado do RJ.

Por fim, o GERJ alega que o TCE costumava aceitar a inclusão de despesas liquidadas e não pagas no exercício para efeito do atingimento do mínimo constitucional em saúde e que, diante da mudança de posicionamento, deveria ser conferido aos jurisdicionados um período de tempo para sua adequação.

O d. Corpo Instrutivo, após o exame da defesa apresentada, passou a incluir em sua base de cálculo as despesas custeadas com a fonte de recursos 102 - Fundo de Equilíbrio Fiscal – e recalculou o percentual de aplicação em saúde, chegando ao percentual de 6,52% das receitas de impostos e transferências de impostos elegíveis em ASPS no exercício de 2017.

O Ministério Público de Contas consigna que tem empregado a metodologia utilizada nesta prestação de contas para apuração do mínimo a ser aplicado em ASPS durante todo o exercício de 2017 nas contas de governo municipais (exercício de 2016). A mesma forma de cálculo, ademais, é adotada - há algum tempo - pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

Sendo assim, se há algo que o GERJ não pode alegar, data vênia, é surpresa ou desconhecimento da metodologia empregada por este Parquet de Contas.

Cabe ser registrado que não pode pairar qualquer sombra de dúvida quanto à metodologia a ser utilizada para aferir o cumprimento do percentual constitucional e legal em ASPS. A disciplina trazida pela LCF 141/2012 é didática e não exige do intérprete mais do que conhecimentos elementares de hermenêutica jurídica. Apesar da clareza da norma, o Ministério Público de Contas fez questão de detalhá-la no tópico 4.4 - Saúde: art. 198 da Constituição da República e Lei Complementar Federal nº 141/12 – do parecer de 09.05.2018 constante deste processo de prestação de contas de governo.

No caso desta prestação de contas de governo, porém, a distância entre o mínimo legal e constitucional a ser aplicado em ASPS e o efetivamente realizado pelo GERJ é tão gritante que, independente da metodologia levada a efeito, seja a adotada pelo Corpo Técnico ou aquela realizada pelo MPE, resta inequívoco neste processo o descumprimento das normas legais e constitucionais pelo GERJ em relação à aplicação em saúde. Para o Corpo Instrutivo, o GERJ aplicou aproximadamente a metade do percentual mínimo (6,52%). Para o Ministério Público de Contas, cerca de 1/3 (4,53%).

A forma de cálculo do percentual mínimo a ser aplicado em ações em serviços públicos de saúde apresentada pelo Ministério Público de Contas, ademais, é a que irretorquivelmente melhor atende à finalidade constitucional de realização da saúde como direito de todos e dever do Estado, a ser 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, nos termos estabelecidos pelo próprio constituinte originário no art. 196 da CRFB.

E a legal, legítima e econômica utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de bens, dinheiros e valores públicos, que esta E. Corte de Contas tem o dever constitucional de tutelar, têm como pressuposto a destinação dos recursos públicos fundamentada na cidadania e na dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III, da CRFB) e voltada à realização dos objetivos constitucionais precípuos, dentre os quais deve ser destacada a redução das desigualdades sociais (art. 3º, III, da CRFB), em que se insere a concretização do direito à saúde.

No que toca à invocação da norma contida na LF 13.655/18, o Parquet de Contas registra que, além da indubitosa inconstitucionalidade de sua aplicação no âmbito da jurisdição de contas, o GERJ parte de premissa manifestamente equivocada, haja vista que não há nos dispositivos da LCF 141/12 que tratam dos recursos mínimos a serem aplicados em ASPS “norma de conteúdo indeterminado”, que se constitui pressuposto lógico e normativo da incidência do novo dispositivo legal.

Destarte, não há que sequer se cogitar da aplicação da Lei nº 13.655/18 no presente caso.

No tocante à atual crise financeira vivenciada pelo Estado, observa o Parquet Especial que, mesmo que se evite adentrar em suas causas, cuja determinante é a gestão administrativa e financeira desastrosa de nosso estado, o fato não interfere em nada na apuração do cumprimento do que determina a Lei e a Constituição relativamente às necessidades de aplicação de recursos públicos em ações e serviços públicos de saúde.

Assim, o Ministério Público de Contas, em atenção a fiel observância das normas constitucionais e legais que regem a matéria, a determinar que não sejam computados no cálculo os restos a pagar de 2017 sem disponibilidade de caixa no Fundo Estadual de Saúde, as despesas executadas sem movimentação pelo FES, nem as despesas que não podem ser classificadas como ASPS, reitera que o Governo do Estado aplicou apenas 4,53% da base de cálculo legal em ações e serviços públicos de saúde, o que corresponde a pouco mais de 1/3 do percentual MÍNIMO (12%).

Além de representar nítido desprezo a um direito fundamental social da maior relevância e, por via de consequência, à dignidade dos cidadãos fluminenses, o atingimento de percentual tão abaixo do mínimo em ações e serviços públicos de saúde – 4,53% quando o percentual mínimo é de 12% das receitas de impostos e transferências de impostos (art. 6º da LCF nº 141/12 c/c o inciso II, §2, artigo 198 da CRFB) - deve merecer inequívoco repúdio por esta E. Corte de Contas e ser qualificado como irregularidade a macular irremediavelmente esta prestação de contas.”

A apuração do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde adotada no presente Voto acompanha o entendimento do Corpo Instrutivo e diverge parcialmente do Parquet de Contas.

Inicialmente, é lícito afirmar que as despesas efetuadas na fonte de recursos 102 (Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal-FEEF), no valor de R\$ 202.029.152 (duzentos e dois milhões, vinte e nove mil, cento e cinquenta e dois reais) devem ser consideradas no cômputo das despesas que fazem parte dos gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde, conforme entendimento do jurisdicionado.

De fato, a fonte de recursos 102 é um desdobramento do ICMS e, de acordo com o relatório do Ministério Público de Contas, a incidência dos repasses constitucionais, para os municípios e ao FUNDEB oriundas da receita arrecadada do FEEF implica em sua contribuição na formação da base de cálculo para a apuração do percentual mínimo com saúde, o que gera o dever de considerar dentre as despesas na função saúde as realizadas por essa fonte de recursos.

Sendo assim, de acordo com o Douto Ministério Público e com a Instrução, as despesas a serem consideradas para o cálculo do percentual mínimo em saúde são aquelas correspondentes às Fontes de Recursos 100, 102 e 122, o que monta o valor de R\$ 37.756.689.553 (trinta e sete bilhões, setecentos e cinquenta e seis milhões, seiscentos e oitenta e nove mil, quinhentos e cinquenta e três reais).

Superado esse aspecto, em sua defesa, o jurisdicionado prossegue destacando que a glosa do valor de R\$ 2.135.690.249 destinado ao PROMUNI não seguiu decisões pretéritas desta Corte de Contas, no sentido de acatar a inclusão de despesas liquidadas e não pagas no exercício para o cumprimento do mínimo constitucional de despesas com saúde. Alega que esse fato caracteriza mudança de entendimento o que impõe a necessidade de se considerar um interstício de tempo para sua adequação por parte de seus jurisdicionados.

Nesse tocante a instrução abordou o assunto da seguinte forma:

“... faz-se necessário esclarecer que nos casos de aplicação direta pelo Estado, permanece o entendimento de que as despesas liquidadas e não pagas no exercício devem ser consideradas para fins de apuração do cumprimento do mínimo constitucional, visto que, em tese, o serviço já foi prestado e/ou o bem entregue.

*Entretanto, nos casos de transferências de recursos para outros entes, configurando aplicações indiretas, entende-se que a liquidação da despesa somente ocorre com a transferência do recurso financeiro, ou seja, com a efetiva entrega do “bem”, no caso em questão, o repasse financeiro. **Tal fato não significa mudança de metodologia, e sim a identificação de uma inconsistência na fase da liquidação da despesa**”.*(grifei)

Isso posto, merece acolhida a proposição do Corpo Instrutivo, encampada pelo Douto Ministério Público, de não considerar as transferências de recursos a Municípios que foram liquidadas, porém, não efetivadas na modalidade de aplicação 40 (Fontes 100 e 122), no cálculo do limite mínimo de gastos com saúde. As transferências de recursos do Estado para os Municípios (modalidade 40) devem ser consideradas como despesa em Ações e Serviços Públicos de Saúde somente se os recursos forem efetivamente repassados (transferência consumada, na fase de pagamento da despesa), de forma a possibilitar a disponibilização das ações em saúde à população.

Como forma de corroborar esse entendimento, ressalta-se, ainda, o contido no corpo do Preâmbulo do Decreto Estadual nº 46.094/2017, que instituiu o Programa de Incentivo Financeiro aos Municípios em Saúde – PROMUNI, dispõe o seguinte:

“(…)

CONSIDERANDO a Seção II, Capítulo II, do Título VIII da Constituição Federal, que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde – SUS, bem como a importância de fortalecer o papel do Estado do Rio de Janeiro com gestor estadual;

CONSIDERANDO que é de responsabilidade da Secretaria de Estado de Saúde – SES o apoio financeiro às Secretarias Municipais de Saúde – SMS e coordenação do processo de regionalização no estado;

CONSIDERANDO que além do apoio técnico realizado pelas diversas áreas das SES é **fundamental o apoio financeiro aos municípios**, para incrementar e qualificar as ações de saúde; (grifei)

CONSIDERANDO a importância de ampliar o acesso da população aos serviços de saúde em todos os níveis de atenção, a necessidade de promover a atenção integral, garantindo a continuidade do cuidado; e

CONSIDERANDO que é **fundamental o aporte financeiro do Governo do Estado do Rio de Janeiro aos municípios de seu território, para apoiá-los em seu desenvolvimento, objetivando melhorar as condições de vida da população**; (grifei)

(…)”

Da mesma forma, a Resolução SES nº 1589 de 19/10/17, que regulamentou o Decreto Estadual nº 46.094 de 22/09/17, dispõe no parágrafo único do artigo 1º, *in verbis*:

“art. 1º - O valor total máximo do incentivo financeiro do Programa de Incentivo Financeiro aos Municípios em Saúde – PROMUNI para o exercício de 2017 será de R\$ 2.681.481.907,40 (dois bilhões, seiscentos e oitenta e um milhões, quatrocentos e oitenta e um mil, novecentos e sete reais e quarenta centavos).

Parágrafo Único – **Os valores referentes aos incentivos financeiros citados nesta Resolução serão transferidos do Fundo Estadual de Saúde – FES para os Fundos Municipais de Saúde – FMS.** (grifei)”

Sendo assim, no caso específico das transferências para municípios, as etapas de execução da despesa no ente municipal **somente podem ser concluídas a partir do momento em que o recurso é efetivamente transferido pelo Estado e tal fato só poderá ocorrer a partir do aporte financeiro (pagamento).**

Cabe destacar que a Auditoria Geral do Estado, às fls. 155/156 de seu relatório, demonstra que nos meses de novembro e dezembro de 2017, o Estado do Rio de Janeiro liquidou despesas na modalidade de aplicação 40 (Transferências a Municípios), no expressivo montante de R\$ 2.203.011.223 (dois bilhões, duzentos e três milhões, onze mil, duzentos e vinte e três reais), aduzindo os seguintes comentários:

“(…)

A modalidade de aplicação —40 - Transferências a Municípios apresenta o maior valor de recursos aplicados (R\$ 2.203.011.223,49), que corresponde a 47,76% do total de despesas liquidadas no exercício corrente. Esta modalidade corresponde ao Programa de Incentivo Financeiro aos Municípios em Saúde – PROMUNI, instituído pelo Decreto Estadual nº. 46.094, de 22 de setembro de 2017 e regulamentado pela Resolução SES nº 1.589 de 19 de outubro de 2017.

Ressalta-se que **do total utilizado para a apuração do índice constitucional em Aplicação e Serviços Públicos na Saúde (R\$ 4.612.357.437,06), 45,18% correspondem aos dois últimos meses na modalidade de aplicação —40 - Transferências a Municípios (R\$ 2.083.702.836,49), referente ao programa PROMUNI já mencionado anteriormente.** (grifei)

Considerando o exposto, é importante esclarecer que, o período de registro das liquidações das despesas nos últimos meses do exercício corrente coincidiram com o término do exercício e acabaram por inviabilizar os testes necessários de aderência desses gastos, que se processarão quando do exame da Prestação de Contas Anual da Secretaria de Estado de Saúde, ano base 2017.”

Como apontado, **apenas nos dois últimos meses do exercício de 2017**, foram liquidadas despesas em saúde, na modalidade de aplicação 40, no expressivo montante de R\$ 2.083.702.836,49 (dois bilhões, oitenta e três milhões, setecentos e dois mil, oitocentos e trinta e seis reais e quarenta e nove centavos).

No entanto, os recursos efetivamente transferidos somaram o ínfimo valor de R\$ 50.339.040 (cinquenta milhões, trezentos e trinta e nove mil, quarenta reais), conforme apontado anteriormente, que correspondeu a 2,29% da despesa liquidada na modalidade de aplicação 40, nas fontes de recurso 100, 102 e 122 (R\$ 2.203.011.223 - dois bilhões, duzentos e três milhões, onze mil, duzentos e vinte e três reais).

Desse modo, não deve prosperar a alegação do jurisdicionado e o valor líquido de R\$ 2.152.672.183 (dois bilhões, cento e cinquenta e dois milhões, seiscentos e setenta e dois mil,

cento e oitenta e três reais) será desconsiderado na apuração do limite mínimo, conforme tabela abaixo:

Transferências aos municípios na fonte saúde

					R\$1
Modalidade de aplicação	Fonte de Recursos	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas	Despesas Liquidadas não pagas
40 - Transferências a Municípios	100 - Ordinários Prov. Impostos	1.091.943.075	1.091.943.075	15.139.040	1.076.804.034
40 - Transferências a Municípios	122 - Adicional do ICMS - FECF	1.094.086.215	1.094.086.215	35.200.000	1.058.886.215
40 - Transferências a Municípios	102- Fundo de Recuperação Fiscal	16.981.934	16.981.934	0,00	16.981.934
TOTAL		2.203.011.224	2.203.011.224	50.339.040	2.152.672.183

Fonte: Siafe-Rio.

O Parquet de Contas segue o entendimento detalhado acima. Não obstante, em seu parecer, procedeu ainda à exclusão de Restos a Pagar Processados sem a respectiva disponibilidade financeira no Fundo Municipal de Saúde, efetuando uma exclusão adicional da ordem de R\$ 2.903.359.612 (dois bilhões, novecentos e três milhões, trezentos e cinquenta e nove mil, seiscentos e doze reais), o que explica o valor apurado de 4,53% da base legal como o percentual aplicado pelo estado em ações e serviços públicos de saúde.

Nesse ponto é que reside a parcial divergência em relação ao Parquet de Contas. Conforme bem explica o Corpo Instrutivo, por se tratar de aplicação direta de serviços prestados pelo estado, a integralização da fase de liquidação da despesa pressupõe a prestação efetiva do serviço, diferentemente do exposto anteriormente quanto à prestação indireta de serviços por meio de transferências aos municípios.

Dessa forma, essas despesas devem compor o cálculo do limite mínimo constitucional, ademais ser este o critério utilizado pelo Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS criado pelo Ministério da Saúde, bem como ser esta a metodologia aplicada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, conforme estabelece a Portaria nº 403/16, que aprovou o Manual de Demonstrativos Fiscais, o qual assim dispõe:

Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados anualmente em ações e serviços públicos de saúde serão consideradas as despesas:

I – empenhadas e pagas no exercício de referência;

II – empenhadas, liquidadas e não pagas, inscritas em Restos a Pagar processados no exercício de referência; e

III - empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite da disponibilidade de caixa do exercício de referência.

Noutro giro, com base no critério de cálculo definido no artigo 24 da Lei Complementar nº 141/12 e pelo Ministério da Saúde, devem ser consideradas no cálculo para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, as despesas liquidadas e os Restos a Pagar não Processados (despesas empenhadas no exercício e não liquidadas) até o limite das disponibilidades financeiras registradas no Fundo Estadual de Saúde.

“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. “

Verifica-se, assim, que o legislador se preocupou em determinar que a disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar não Processados posteriormente cancelados ou prescritos deverá ser obrigatoriamente aplicada em Ações e Serviços Públicos de Saúde. Se não o fez em relação aos Restos a Pagar Processados, é porque se referem a despesas que já foram reconhecidas pelo poder público conforme disposto no artigo 63 da Lei Federal nº 4.320/64¹¹⁰.

Por fim, cabe ainda destacar que, de acordo com o Órgão Ministerial, em sua primeira análise, e em desacordo com a Instrução (fl. 292 do relatório técnico), o montante correspondente a R\$ 295.609.066 (duzentos e noventa e cinco milhões, seiscentos e nove mil, sessenta e seis reais), que se refere à despesa custeada pela Fonte de Recurso 223, sem movimentação por meio da Fundação Estadual de Saúde, não deve ser considerado para a verificação do limite mínimo.

¹¹⁰ “Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.”

Apesar de o Corpo Instrutivo ter utilizado a mencionada Fonte em seu cálculo, logo em seguida efetuou a dedução da despesa correspondente, tendo em vista o determinado quando da análise das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro, referente ao exercício de 2015, Processo TCE-RJ Nº 102.203-6/16, o Egrégio Plenário desta Corte acolheu a seguinte Determinação constante do Voto do Conselheiro Relator:

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. (grifou-se).

Dessa forma, após os devidos ajustes, demonstra-se o percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde alcançado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro no exercício em análise, que se alinha com o apurado pela Instrução:

DESCRIÇÃO	Valor - R\$1,00
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências	47.652.864.284
(B) Transferências aos Municípios	9.896.073.632
(C) Dedução do IOF-Ouro	101.099
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	37.756.689.553
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos = Fontes de Recursos 100 – 102 – 122**	4.646.143.223
(F) Transferências de recursos a municípios que foram liquidadas, porém, não foram efetivadas (despesas não pagas) na modalidade de aplicação 40 (fontes 100, 102 e 122)	2.152.672.183
(G) Despesas geridas pelo IASERJ não movimentadas pelo Fundo Estadual de Saúde**	32.593.363
(H) Despesas que não podem ser classificadas como ASPS*	576.718
(I) Total das despesas consideradas = E - (F+G+H)	2.460.300.959
(J) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (I/D) mínimo 12%	6,52%
(L) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	2.070.501.788

Fonte: SIAFE-Rio

*Fontes 100, 102 e 122

** As despesas liquidadas na fonte de recurso 223 não foram consideradas neste quadro.

Demonstra-se, assim que, no exercício de 2017, o Governo do Estado do Rio de Janeiro aplicou em Ações e Serviços Públicos de Saúde 6,52% das receitas de Impostos e Transferências de Impostos em Ações e Serviços Públicos de Saúde. Houve, portanto, o descumprimento ao limite mínimo de 12% determinado pelo 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12 e do inciso II, §2º do art. 198 da Constituição Federal.

O percentual apurado diverge do apresentado pela Contadoria Geral do Estado - CGE e pela Auditoria-Geral do Estado - AGE que apontaram o percentual de 12,22%, tendo em vista que esses Órgãos não deduziram despesas cujos gastos revelaram incompatibilidade com as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde para fins do mandamento constitucional, conforme descrito nos tópicos 7.2.3.2.1, 7.2.3.2.2, 7.2.3.2.3 e 7.2.3.2.4.

É digno de destaque que o Excelentíssimo Governador argumentou que o Estado do Rio de Janeiro, nos últimos anos, em especial nos exercícios de 2016 e 2017, atravessou, se não a maior, uma das maiores crises financeiras já vividas por um ente da Federação, sendo inclusive editada a Lei nº 7.483 de 08/11/2016, que reconheceu o Estado de Calamidade Pública no âmbito da administração financeira do ERJ, posteriormente ratificada pela Lei Estadual nº 7.629 de 09/06/2017, a qual autorizou o Poder Executivo Estadual a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, visando a complementar e fortalecer a Lei de Responsabilidade Fiscal, que não trazia, até então, previsão para tratamento dessas situações.

Nesse aspecto, observou o *Parquet* de Contas que: “...*mesmo que se evite adentrar em suas causas, cuja **determinante é a gestão administrativa e financeira desastrosa de nosso estado, o fato não interfere em nada na apuração do cumprimento do que determina a Lei e a Constituição relativamente às necessidades de aplicação de recursos públicos em ações e serviços públicos de saúde.*** (grifei)

Por todo o exposto, fica mantida a **IRREGULARIDADE nº 1**, tendo em vista o não cumprimento do dispositivo legal em referência, **ensejando a emissão de parecer prévio contrário ao final deste Relatório.**

Cumpra salientar que o montante de R\$2.070.501.788 (dois bilhões, setenta milhões, quinhentos e um mil, setecentos e oitenta e oito reais), correspondente à diferença entre o percentual aplicado no exercício de 2017 e o mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12, deverá ser acrescido ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do cumprimento do montante mínimo do exercício de referência, sendo motivo de **DETERMINAÇÃO** nessas contas.

7.2.4 – APLICAÇÃO DO PERCENTUAL NÃO CUMPRIDO EM 2016

Conforme explanado anteriormente, o Estado do Rio de Janeiro, no exercício de 2016, não aplicou o percentual mínimo em Ações e Serviços Públicos de Saúde, o que resultou em um montante de R\$574.932.738 (quinhentos e setenta e quatro milhões, novecentos e trinta e dois mil, setecentos e trinta e oito reais) a ser aplicado em 2017.

As modalidades 46 e 96 foram utilizadas para indicar esse tipo de aplicação no exercício de 2017, sendo que a modalidade 46 refere-se a despesas com transferências aos municípios cujos valores não foram efetivamente repassados/transferidos, conforme demonstra o quadro a seguir:

Despesas nas modalidades de aplicação 46 e 96

Modalidade de aplicação	Fonte de Recursos	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	R\$1
				Despesas Pagas
46 - Tranf. Fundo a Fundo aos Munic. Rec. Art. 25 da LC nº 141/2012	107 - Transferências Const. Prov. Impostos	465.834.474	465.834.474	-
96 - Aplicação Direta à Conta de Recursos que Trata o Art.25 da LC nº 141/2012	107 - Transferências Const. Prov. Impostos	132.699.882	132.699.882	114.933.641
TOTAL		598.534.356	598.534.356	114.933.641

Fonte: SIAFE-Rio.

Dessa forma, o montante de R\$465.834.474 (quatrocentos e sessenta e cinco milhões, oitocentos e trinta e quatro mil, quatrocentos e setenta e quatro reais) será glosado da apuração pelos motivos já expostos. Segue o controle e apuração do montante aplicado:

Controle de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde no exercício de 2017 referente ao percentual mínimo não cumprido em 2016

Controle do valor referente ao percentual mínimo não cumprido em 2016 para fins de aplicação dos recursos vinculados conforme artigos	R\$1				
	LIMITE NÃO CUMPRIDO				
	Saldo Inicial (A)	Valor Empenhado e	Valor Glosado – Transferências não	Despesas custeadas no exercício de	Saldo Final (não aplicado)

25 e 26 da LC 141/2012 (Fonte 107)		Liquidado (B)	efetivadas aos municípios (C)	referência (D)= (B-C)	(E): A-D
Diferença de limite não cumprido em 2016	574.932.738	598.534.356	465.834.474	132.699.882	442.232.856

Fonte: SIAFE-Rio

Nota: realizado ajuste no valor empenhado e liquidado, o montante que ultrapassou o saldo não aplicado em 2016 foi considerado como ações e serviços públicos de saúde quando da aplicação do limite mínimo, conforme tópico anterior.

Conforme demonstrado no quadro acima, o Governo do Estado do Rio de Janeiro **não aplicou**, no exercício de 2017, o valor da parcela referente à diferença da aplicação mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde que deixou de ser aplicada no exercício de 2016, descumprindo o estabelecido no artigo 25 da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c inciso II, §2º do art. 198 da Constituição Federal ao executar apenas **R\$132.699.882** (cento e trinta e dois milhões, seiscentos e noventa e nove mil, oitocentos e oitenta e dois reais), do total de R\$574.932.738 (quinhentos e setenta e quatro milhões, novecentos e trinta e dois mil, setecentos e trinta e oito reais).

O Chefe do Executivo Estadual, mediante faculdade garantida no Regimento Interno deste Tribunal, exerceu seu direito de defesa após a publicação da Pauta Especial n.º 172/18 no DOERJ de 09.05.2018, materializada através do Doc. TCE/RJ n.º 010.550-6/18, acostado aos autos.

Ante a defesa apresentada pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, o E. Plenário desta Corte, acolhendo meu voto proferido em sessão de 22.05.18, determinou **DILIGÊNCIA INTERNA** para que o Corpo Instrutivo e o Douto Ministério Público procedessem ao reexame das contas em referência. Ato contínuo, o Corpo Instrutivo manifestou-se da seguinte forma em relação à IRREGULARIDADE apontada em sua proposição preliminar:

IRREGULARIDADE n.º 02

O Governo do ERJ não aplicou integralmente o valor referente à diferença entre o percentual relativo ao exercício de 2016 e o mínimo previsto na Lei Complementar Federal n.º 141/12 contrariando o estabelecido no artigo 25 do mesmo diploma legal, ao executar em 2017 apenas R\$132.699.882 do total de R\$574.932.738.

“(…)

Com relação à **Irregularidade nº 02**, a mesma será mantida, uma vez que o cálculo da aplicação do percentual não cumprido em 2016 não sofre alterações visto que a referida glosa permanece pelos motivos já expostos anteriormente. “

Em reanálise, o Ministério Público de Contas se posicionou como segue:

“3.2 Aplicação parcial em 2017 do valor pendente de aplicação em ASPS em 2016

IRREGULARIDADE nº 02

O Governo do Estado não aplicou integralmente o valor referente à diferença entre o percentual relativo ao exercício de 2016 e o mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12 contrariando o estabelecido no artigo 25 do mesmo diploma legal, ao executar em 2017 apenas R\$132.699.882 do total de R\$574.932.738.

O Governo do Estado não apresentou razões de defesa quanto a essa irregularidade, limitando-se a registrar: “cabe o mesmo entendimento apontado na defesa da Irregularidade 01 anteriormente exposta, referente ao valor glosado por parte do Corpo Instrutivo”.

Nada mais equivocado, pois a defesa apresentada para irregularidade nº 01 não encontra pertinência com a presente irregularidade, visto que motivados por fatos distintos.

Cabe salientar que o descumprimento da aplicação do percentual constitucional e legal pelo Governo do Estado tem por consequência o desencadeamento do processo de condicionamento das transferências constitucionais ou mesmo de suspensão das transferências constitucionais e voluntárias, medidas administrativas previstas na Lei Complementar Federal nº 141/2012 e pelo Decreto Federal nº 7.827/2012. Um procedimento de redirecionamento de parcela de recursos oriundos de transferências constitucionais para conta específica do Fundo de Saúde do ente, amparado no inciso II do parágrafo único do art. 160 da CF. Ou seja, o ente que apresentar a aplicação de recursos em saúde inferior ao mínimo exigido por Lei passará a receber as parcelas do FPE, do FPM, do IPI-Exportação e do ITR mediante depósito em conta específica do Fundo de Saúde, com designação própria, vinculada ao CNPJ daquele Fundo.

LEI FEDERAL Nº 141/12

Art. 26. Para fins de efetivação do disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, o condicionamento da entrega de recursos poderá ser feito mediante exigência da comprovação de aplicação adicional do percentual mínimo que deixou de ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde no exercício imediatamente anterior, apurado e divulgado segundo as normas estatuídas nesta Lei Complementar, depois de expirado o prazo para publicação dos demonstrativos do encerramento do exercício previstos no art. 52 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º No caso de descumprimento dos percentuais mínimos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, verificado a partir da fiscalização dos Tribunais de Contas ou das informações declaradas e homologadas na forma do sistema eletrônico instituído nesta Lei Complementar, a União e os Estados poderão restringir, a título de medida preliminar, o repasse dos recursos referidos nos incisos II e III do § 2º do art. 198 da Constituição

Federal ao emprego em ações e serviços públicos de saúde, até o montante correspondente à parcela do mínimo que deixou de ser aplicada em exercícios anteriores, mediante depósito direto na conta corrente vinculada ao Fundo de Saúde, sem prejuízo do condicionamento da entrega dos recursos à comprovação prevista no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal.

DECRETO FEDERAL Nº 7.827/2012

DO CONDICIONAMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

E DA SUSPENSÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Art. 11. Em caso de verificação de descumprimento da aplicação dos percentuais mínimos em ações e serviços públicos de saúde e de não aplicação efetiva do montante que deixou de ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde em exercícios anteriores, na forma dos arts. 7º a 10, a União: I - condicionará o repasse de recursos provenientes das receitas de que tratam o inciso II do caput do art. 158, as alíneas “a” e “b” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, da Constituição, após processadas as retenções, destinações, deduções e bloqueio de seu interesse; e

II - suspenderá as transferências voluntárias.

Seção I

Do Condicionamento das Transferências Constitucionais

Art. 12. O condicionamento das transferências constitucionais de que tratam o inciso II do caput do art. 158, as alíneas “a” e “b” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, da Constituição ocorrerá por meio de:

I - medida preliminar de direcionamento das transferências constitucionais para a conta vinculada ao Fundo de Saúde do ente federativo beneficiário; ou

II - suspensão das transferências constitucionais.

Como não apresentou qualquer contestação quanto à IRREGULARIDADE nº 2 do parecer ministerial na oportunidade processual propícia, o fato que a enseja resta incontroverso, sendo corroborado pela inércia e omissão do jurisdicionado.”

Ante o exposto, entendo que a **IRREGULARIDADE nº 2** não foi devidamente esclarecida pelo Estado do Rio de Janeiro, ficando, desta forma, mantida a referida irregularidade pelas razões apresentadas tanto pelo Corpo Instrutivo, quanto pelo Parquet de Contas.

É importante salientar que o montante de R\$442.232.856 (quatrocentos e quarenta e dois milhões, duzentos e trinta e dois mil, oitocentos e cinquenta e seis reais), correspondente ao saldo de parcela restante conforme artigos 25 e 26 da Lei Complementar Federal nº

141/2012, deverá ser acrescido ao montante mínimo em Ações e Serviços Públicos de Saúde do exercício de 2018. Tal fato será objeto de **DETERMINAÇÃO**.

7.3 – GRAU DE DEPENDÊNCIA DOS RECURSOS ORIUNDOS DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA E DESIGUALDADES SOCIAIS - FECP

O Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais – FECP, é composto de recursos provenientes do adicional do ICMS e é aplicado conforme determinado pela Lei Estadual nº 4.056 de 2012, sendo que, parte dos recursos são aplicados em saúde e entram para cômputo do limite mínimo constitucional.

A vigência do FECP foi prorrogada até o final do exercício de 2018. No exercício sob exame, a receita registrada na Fonte de Recursos 122 (FECP) alcançou **R\$4.601.633.577** (quatro bilhões, seiscentos e um milhões, seiscentos e trinta e três mil, quinhentos e setenta e sete reais), e as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, liquidadas e custeadas com recursos oriundos dessa Fonte, alcançaram **R\$2.246.805.977** (dois bilhões, duzentos e quarenta e seis milhões, oitocentos e cinco mil, novecentos e setenta e sete reais), conforme dados do Siafe-Rio.

Comparando o valor total das despesas liquidadas na Função Saúde custeadas pelas Fontes de Recursos (100, 102, 122), que entram para cômputo do limite, com as despesas liquidadas custeadas pela Fonte 122, percebe-se uma alta dependência de tais recursos para o cumprimento do mínimo constitucional, correspondendo estas despesas a 48,36% do total, conforme demonstrado a seguir:

Grau de dependência por Fonte de Recursos

		R\$1
Fonte de Recursos	Despesas liquidadas	% em relação ao total
100 - Ordinários Provenientes de Impostos	2.197.308.094	47,29%
102 - Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal	202.029.152	4,35%
122 - Adicional do ICMS - FECP	2.246.805.977	48,36%
TOTAL	4.646.143.223	100,00%

Nota: para fins de comparação foram considerados os valores brutos, sem as glosas.

Tendo em vista que os recursos oriundos do adicional do ICMS são temporários, o cumprimento do percentual mínimo legal de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

pelo Estado do Rio de Janeiro restará altamente prejudicado caso não haja nova prorrogação de vigência do fundo, de forma que é necessário que o estado promova os devidos ajustes quando da elaboração das peças orçamentárias referentes ao exercício de 2019.

7.4 – EVOLUÇÃO DO ESTOQUE DE RESTOS A PAGAR

A seguir é apresentado o histórico de Restos a Pagar, que demonstra, no final de 2017, o saldo total de **R\$6.248.426.413** (seis bilhões, duzentos e quarenta e oito milhões, quatrocentos e vinte e seis mil, quatrocentos e treze reais).

Histórico de Restos a Pagar com Ações e Serviços Públicos de Saúde no Estado do Rio de Janeiro

R\$1		
DESCRIÇÃO	Ano	Saldo Atual
RP Não Processados	2015	260
RP Não Processados	2016	6.307.811
RP Não Processados	2017	22.620.258
TOTAL RP NÃO PROCESSADOS		28.928.329
RP Processados	2012	-
RP Processados	2013	30.127.473
RP Processados	2014	32.033.930
RP Processados	2015	1.163.681.603
RP Processados	2016	1.482.627.958
RP Processados	2017	3.511.027.120
TOTAL RP PROCESSADOS		6.219.498.084
TOTAL GERAL RP (PROCESSADOS + NÃO PROCESSADOS)		6.248.426.413

Do total de Restos a Pagar inscrito na Função Saúde verifica-se que R\$6.038.949.259 (seis bilhões, trinta e oito milhões, novecentos e quarenta e nove mil, duzentos e cinquenta e nove reais) referem-se Restos a Pagar relacionado com Ações e Serviços Públicos de Saúde, ou seja, 96,65%, conforme demonstrado a seguir:

Histórico de Restos a Pagar com Ações e Serviços Públicos de Saúde no ERJ

R\$1,00					
Ano	Fonte de recursos				
	100	107	122	223	Total
2013	21.339.921		6.355.756	12	27.695.690
2014	25.121.242		5.893.229	0	31.014.471
2015	998.030.452		139.714.608	21.640.221	1.159.385.281
2016	734.229.887		648.299.669	73.893.897	1.456.423.454
2017	1.474.203.017	483.600.715	1.336.621.713	70.004.920	3.364.430.364

Total	3.252.924.519	483.600.715	2.136.884.975	165.539.050	6.038.949.259

Fonte: SiafeRio.

Na conclusão da análise do Estoque de Restos a Pagar o Corpo Instrutivo manifesta-se no sentido de que:

“Em razão do risco iminente de endividamento e não cumprimento dos haveres com ações em serviços públicos de saúde, e ainda a necessidade de um posicionamento mais conservador com relação ao disposto no art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12, faz-se necessária à adoção de medidas no sentido de considerar para base de cálculo do limite mínimo somente as despesas liquidadas e as inscritas em restos a pagar não processados, que detenham, ambas, suficientes disponibilidades de caixa existentes no Fundo de Saúde, devidamente relacionadas à fonte impostos e transferências de impostos.

Tal fato será objeto de comunicação, ressaltando que, tendo em vista que a elaboração do novo Plano Plurianual que terá sua execução a partir do exercício de 2020, peça fundamental para o planejamento de médio prazo, entende-se que a partir da análise das contas referente ao exercício financeiro de 2020, encaminhadas em 2021, serão consideradas para base de cálculo do limite mínimo, com Ações e Serviços Públicos de Saúde, apenas as despesas pagas e as despesas inscritas em Restos a Pagar (não processados e processados) que possuam a respectiva disponibilidade de caixa comprovada no Fundo de Saúde relativa à Fonte Impostos e Transferências de Impostos”.

O Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas manifesta-se parcialmente de acordo com o sugerido pelo Corpo Instrutivo pronunciando-se nos seguintes termos:

“No Relatório do Corpo Técnico (fl. 313) foi apresentada proposição cuja conclusão coincide com aquela adotada por este Ministério Público de Contas. **A motivação, no entanto, é diversa.** Para o grupo técnico, essa motivação reside no endividamento e o não cumprimento de haveres relacionados a ASPS, cujas obrigações registradas no Fundo Estadual de Saúde já alcançavam a ordem de R\$6 bilhões de reais ao término do exercício de 2017 (...)

A proposta apresentada pelo Corpo Técnico **não** vai ao encontro das decisões plenárias deste Tribunal por ocasião da apreciação das Contas de Governo de exercícios passados, onde foram efetuadas determinações para que o Governo do Estado adotasse medidas com vistas à operacionalização do Fundo Estadual de Saúde, na forma prevista no arcabouço jurídico do Sistema Único de Saúde, inclusive com a transferência dos recursos financeiros para o FES com vistas ao financiamento das ASPS.

‘CONTAS DE GOVERNO DE 2013 – TCE-RJ nº 105.879-8/14

1 RESSALVA nº 16: Impossibilidade de apuração da disponibilidade de caixa do Fundo Estadual de Saúde(**tópico 6.4.2.3**).

2 Não foi possível apurar a disponibilidade financeira para custear as despesas consideradas como ações e serviços públicos de saúde para efeito de apuração do limite constitucional.

3 DETERMINAÇÃO nº 23

4 À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE

Transferir recursos financeiros para o Fundo Estadual de Saúde no momento do empenhamento das despesas, e não somente quando do pagamento das mesmas, concentrando no fundo as disponibilidades necessárias para saldar as obrigações assumidas com as despesas consideradas como ações e serviços públicos de saúde, para efeito de apuração do limite constitucional.’

‘CONTAS DE GOVERNO DE 2014 – TCE-RJ nº 101.885-1/15

OBSERVAÇÃO Nº 43 (Ressalva nº 17):

Não foi possível apurar a disponibilidade financeira para custear as despesas consideradas como ações e serviços públicos de saúde para efeito de apuração do limite constitucional, impossibilitando, dessa forma, a apuração do cumprimento aos termos do artigo 24, inciso II, da Lei Complementar Federal nº 141/12 (tópico 6.4.2.3).

DETERMINAÇÃO nº 50:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE

Transferir para o Fundo Estadual de Saúde recursos financeiros no momento do empenhamento das despesas, e não somente quando do pagamento, concentrando no Fundo as disponibilidades necessárias para saldar as obrigações assumidas com as despesas consideradas como ações e serviços públicos de saúde, para efeito de apuração do limite constitucional.’

O Ministério Público de Contas, com a devida vênia, não pode concordar com os termos da proposta apresentada pelo Corpo Instrutivo haja vista as decisões plenárias científicas ao Governo do Estado ao longo de anos para operacionalização do Fundo Estadual de Saúde em consonância com a sistemática legal de regência do Sistema Único de Saúde.

Pelas razões ora lançadas, a proposta do d. Corpo Técnico não deve ser acolhida pelo Plenário do E. TCE-RJ.

De modo diverso da sugestão instrutiva, o Ministério Público de Contas propõe seja por mais uma vez determinado ao Governo do Estado que **transfira para o Fundo Estadual de Saúde os recursos financeiros provenientes de impostos e transferências de impostos no momento do empenho das despesas, concentrando no FES as disponibilidades financeiras necessárias para saldar as obrigações assumidas com vistas à implementação das ações e serviços públicos de saúde.”**

Esta conduta do Governo do Estado será na conclusão deste parecer configurada como **IRREGULARIDADE**.

O Chefe do Executivo Estadual, em sua defesa, trouxe, em síntese, os seguintes argumentos:

- i. A receita-base de impostos e transferências utilizada para a determinação do percentual mínimo de aplicação em saúde vem experimentando um decréscimo a uma taxa real média de 4,0% (quatro por cento) desde 2013;
- ii. Excetuando o exercício de 2016, o Estado ultrapassou o limite constitucional da saúde em todos os demais anos após 2007;
- iii. Impactaram a arrecadação a alteração do comportamento das economias nacional e fluminense, e a profusão de decisões judiciais impetradas contra o Estado do Rio de Janeiro que, ao longo do exercício de 2016 e 2017, resultaram em arrestos financeiros superiores a R\$ 11,5 bilhões para pagamento do funcionalismo público, de medicamentos, de ações diversas e de aquisições de pequeno valor (RPV), bem como para a execução de contragarantia contratual de dívida estadual.

Após análise das razões de defesa apresentadas, o *Parquet* de Contas manifestou-se da seguinte forma:

“Em sua defesa em relação à referida irregularidade, o GERJ apresenta um gráfico e algumas tabelas, a saber:

- tabela contendo a evolução da receita-base para o cálculo do índice constitucional da saúde – Receita-base (2007-2017);
- tabela contendo a evolução do percentual para fins de limite constitucional – saúde (2007-2017); e,
- gráfico de linhas contendo o índice constitucional da saúde no período de 2007-2017.

Com base nesses elementos, o GERJ afirma que *‘Excetuando o exercício de 2016, o Estado ultrapassou o limite constitucional da saúde em todos os demais anos após 2007’*. Na sequência, faz menção ao Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, da Secretaria do Tesouro Nacional, que indica as despesas a serem consideradas para cálculo do percentual da LCF 41/12 e aduz a alegação de que os setores contábeis devem seguir o normativo do Governo Federal. Por fim, sustenta que restringir a contabilização de despesa liquidada e não paga como aplicação de receita em ASPS cria situação mais gravosa do que aquela estabelecida por meio da LCF 141/12.

A defesa apresentada pelo Governo do Estado não enfrentou o mérito (objeto) da irregularidade em análise.

O GERJ desperdiçou a oportunidade processual de apresentar qualquer mínimo esclarecimento ou informação acerca do fato de **não ter transferido ao Fundo Estadual de Saúde a cota financeira prevista no art. 6º da LCF 141/2012** (oriunda da arrecadação de receitas de impostos e transferências de impostos elegíveis), o que contribui para a tragédia na realização – na verdade, ausência de realização - de ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2017. Limitou-se o Governo do Estado a apresentar os índices apurados pelo governo em exercícios pretéritos no tocante à aplicação em ASPS.

As razões de defesa apresentadas sequer merecem essa qualificação, porquanto em nada tangenciam ou infirmam a irregularidade identificada pelo Ministério Público de Contas.

O fato ensejador da Irregularidade nº 04, portanto, resta incontroverso neste processo.

Como é cediço, o financiamento da saúde advém da arrecadação de receitas de impostos e transferências de impostos que ocorrem regularmente ao longo do exercício, devendo ser transferida ao Fundo de Saúde a cota financeira prevista no art. 6º da LC 141/2012.

O intuito é o de viabilizar a disponibilidade financeira à Secretaria de Estado de Saúde, com vistas a promover as políticas de saúde planejadas e estabelecidas no Plano de Saúde, assegurando que a aplicação do mínimo de 12% das receitas arrecadadas elegíveis ocorra no próprio exercício em que ingressam nos cofres públicos, ou, pelo menos, que haja disponibilidade financeira no fundo de saúde para arcar com eventuais restos a pagar (processados ou não).

Como fartamente demonstrado e sequer questionado pela defesa apresentada, não foi essa a conduta adotada pelo GERJ, que **não transferiu ao Fundo Estadual de Saúde (durante o exercício) a cota financeira prevista no art. 6º da LCF 141/2012.**

A conduta adotada pelo Governo do Estado foi objeto de IRREGULARIDADE no parecer ministerial de 9 de maio, o que ora é reiterado.”

Nesse sentido, conclui o Ministério Público de Contas que os argumentos apresentados pelo Governo do Estado não são capazes de infirmar a **IRREGULARIDADE n.º 4**, qual seja a ausência de transferência ao Fundo Estadual de Saúde da cota financeira a que se refere o art. 6º da LCF 141/2012.

Observa-se, pois, que a irregularidade apontada pelo Ministério Público não se confunde com a avaliação do cumprimento do limite mínimo da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (Irregularidade nº 3). Trata-se, na realidade, da não aplicação de recursos via operacionalização do Fundo Estadual de Saúde, de modo que acolho a proposta ministerial para que subsista enquanto irregularidade autônoma.

Nesse sentido, deixo de acolher a Comunicação proposta pelo Corpo Instrutivo, pois, com base no critério de cálculo definido no artigo 24 da Lei Complementar nº 141/12, devem ser considerados no cálculo para aplicação em ações e serviços de saúde as despesas liquidadas e os Restos a Pagar não Processados (despesas empenhadas no exercício e não liquidadas) até o limite das disponibilidades financeiras registradas no Fundo Estadual de Saúde.

7.5 – DESPESAS FINANCIADAS COM RECURSOS DO SUS

A seguir, são demonstradas as Despesas Liquidadas e custeadas com recursos oriundos do SUS (Fonte de Recursos 225) distribuídas por Programa:

Despesas liquidadas por Programa no Estado do Rio de Janeiro com recursos vinculados ao SUS

Programas	R\$1	
	Despesas Liquidada - SUS	Despesa total liquidada
0002 - Gestão Administrativa	23.563.791	772.481.193
0008 - Promoção do Envelhecimento Saudável - Terceira Idade em Ação	---	44
0098 - Prevenção de Adversidades e Prestação de Socorro pela Defesa Civil e CBMERJ	---	103.584.212
0119 - Garantia dos Direitos dos Custodiados	15.001	61.148
0145 - Promoção da Saúde e Vigilância Epidemiológica	11.846.345	51.927.728
0146 - Vigilância Ambiental e Vigilância Sanitária	2.787.318	123.312.553
0148 - Ampliação e Qualificação da Atenção Básica	---	625.166.606
0149 - Promoção da Assistência Pré-Hospitalar	339.085.252	566.865.171
0151 - Promoção da Assistência Ambulatorial e Hospitalar	338.745.233	3.770.758.366
0155 - Ampliação e Garantia de Acesso a Cuidados Especializados	55.740.630	79.940.582
0157 - Organização da Oferta de Assistência nas Linhas de Cuidado Prioritárias	---	2.590.309
0158 - Garantia da Assistência Farmacêutica no SUS/RJ	41.436.862	139.894.472
0160 - Fortalecimento do Complexo Produtivo de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	---	74.181.288
0163 - Aperfeiçoamento e Fortalecimento da Gestão Descentralizada/Regionalizada do SUS	8.819	9.677
0164 - Aprimoramento da Regulação, do Controle e da Avaliação da Rede de Serviços	128.807	140.728.655
0165 - Promoção da Formação e Qualificação dos Profissionais de Saúde	82.346	5.142.747
0186 - Ampliação e Fortalecimento da Participação Popular e Controle Social	1.080	118.009
0299 - Ampliação da Capacidade para Atendimento e Redução de Incêndios e Salvamentos	---	38.480.778
Total Geral	813.441.483	6.495.243.539

Fonte: SIAFE-Rio.

Observa-se que o montante de despesas custeadas com recursos vinculados ao SUS foi equivalente a **R\$813.441.483** (oitocentos e treze milhões, quatrocentos e quarenta e um mil, quatrocentos e oitenta e três reais), correspondendo a **12,52%** do total das despesas liquidadas na Função "Saúde" em 2017.

Os Programas que receberam maior aporte desses recursos foram "Promoção da Assistência Pré-hospitalar" e "Promoção da Assistência Hospitalar e Ambulatorial". 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.

Em referência ao inciso VI do art. 38 da Lei Complementar Federal nº 141/12, a documentação encaminhada a esta Corte para a apreciação das presentes Contas de Governo, conclui-se que não houve alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à Saúde, tendo em vista que a receita com alienação de bens imóveis no ERJ, em 2017, alcançou montante de R\$79.359.461 (setenta e nove milhões, trezentos e cinquenta e nove mil, quatrocentos e sessenta e um reais). Após consultas efetuadas ao SIAFE-Rio (naturezas da receita 22290101 – receitas realizadas), restou demonstrado que a sua totalidade teve como origem alienação de imóveis afetados ao RIOPREVIDÊNCIA, e, não guarda vínculo com recursos relacionados à Saúde.

7.6 – GESTÃO DA SAÚDE

7.6.1 – CRITÉRIOS NORMATIVOS E CONCEITOS

Conforme dispõe o art. 198 da Constituição, 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:

- I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III - participação da comunidade.

A diretriz de descentralização consignou 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, regula, em todo o território nacional, as ações e serviços de saúde, dispondo, dentre outros temas, sobre organização e gestão do

¹¹¹Disponível em <http://aplicacao.saude.gov.br/portaltransparencia/index.jsf>, acessado em 27/03/2018.

Sistema Único de Saúde (SUS), previsto na Constituição Federal. O art. 17 desta Lei elenca as competências da direção estadual do SUS, a saber:

- 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.

É importante 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.

A Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro (SES-RJ) é o órgão responsável por formular, implantar e gerenciar as políticas públicas de saúde estadual, o que inclui o assessoramento aos Municípios, a programação, o acompanhamento e a avaliação das ações e atividades de saúde.

7.6.2 – INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO DA SAÚDE

O Ministério da Saúde, por meio da Portaria nº 2.135, de 25 de setembro de 2013, estabelece as diretrizes para o processo de planejamento. Os instrumentos indicados no âmbito do SUS são: o Plano Estadual de Saúde¹¹², as respectivas Programações Anuais, e o Relatório Anual de Gestão¹¹³.

Consoante a mencionada 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 artigo 36, dispõe que o gestor do 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.

¹¹² Vide art. 36 da LF nº 8.080/90.

¹¹³ Vide art. 4º, item IV, da LF nº 8.142/90.

A comprovação da observância do disposto neste artigo se dá 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 e cabe ao Conselho emitir parecer conclusivo sobre o cumprimento ou não das normas estatuídas na referida Lei Complementar (art. 36, §1º)

Em consulta efetuada, em 13.04.2018¹¹⁴, ao sítio eletrônico do Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão, do Ministério da Saúde, o Relatório Anual de Gestão de 2017 foi encaminhado eletronicamente ao Conselho Estadual de Saúde em 29.03.2018.

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.

Os Relatórios Anuais de Gestão (RAG), de 2014, 2015 e 2016¹¹⁵ ainda se encontram para análise e apreciação do Conselho Estadual de Saúde (informações disponíveis nos sítios eletrônicos da Secretaria de Estado de Saúde e do Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão, do Ministério da Saúde - Sargsus¹¹⁶).

É importante salientar que essa intempestividade já foi objeto de determinação quando da apreciação das Contas do Governo de 2015 e 2016 e perdura até a presente data. Dessa forma, faz-se necessário identificar as causas dessa intempestividade contumaz, para que se aperfeiçoe o exercício do controle externo por este Tribunal. Para tanto, entende-se imprescindível que, doravante, componha a documentação encaminhada para análise das Contas de Governo, relatório das ações do Conselho Estadual de Saúde, contendo, no mínimo:

- cópia integral das atas de reuniões e das Deliberações do Colegiado ocorridas no exercício; e

¹¹⁴ Consulta efetuada em 13.04.2018 às 15h54, <<http://aplicacao.saude.gov.br/sargsus/login!consultarRelatorioExterno.action?tipoRelatorio=02&codUf=33&codTpRel=02>>.

¹¹⁵ Estando pendente, contudo, da indicação de novos Conselheiros a serem cadastrados no referido Sistema para capacitação e permissão de acesso à rotina (disponível em <https://www.saude.rj.gov.br/planejamento-em-saude/estado/relatorio-anual-de-gestao>). Consulta em 22.03.18.

¹¹⁶ Consulta efetuada em 13.04.2018.

- 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.

A Programação Anual do Plano Estadual de Saúde para 2017, 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 Saúde¹¹⁷.

Em virtude do 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 nº141/12¹¹⁸. Ressalte-se que ainda se encontram em apreciação pelo referido Conselho as mencionadas Programações referentes a 2014, 2015 e 2016¹¹⁹.

Deve ser registrado que a intempestividade já foi objeto de determinação nas Contas de Governo do Estado de 2014, 2015 e de 2016.

A intempestividade da apreciação da Programação Anual de Saúde e do relatório Anual de Gestão, pelo Conselho Estadual de Saúde, será considerado como Improriedade e objeto de Determinação na conclusão deste voto.

¹¹⁷ Consulta em 13.04.18.

¹¹⁸ O art. 38 da LCF nº 141/12 dispõe que integra o rol de competências do Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio desta Corte de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do Órgão de Controle Interno e do Conselho de Saúde, a fiscalização das normas da referida lei complementar, 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; (...).

¹¹⁹ A propósito, 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 2013 (Deliberação nº 134, de 13.01.16).

7.6.3 – APLICAÇÃO DOS RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Analisando-se a receita para fins do limite constitucional, bem como a aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) entre 2012-2017, nota-se, a partir de 2016, que as ASPS apresentaram significativa redução em relação à receita líquida considerada, ficando inferior ao limite mínimo exigido constitucionalmente (12%)¹²⁰, conforme demonstram a planilha e os gráficos a seguir:

Evolução das despesas e receitas para o cálculo da aplicação em Ações e Serviços Públicos em Saúde (ASPS), com ênfase na participação das Organizações Sociais de Saúde. Estado do Rio de Janeiro, 2012-2017

R\$1,00

Ano	Receita para fins do limite constitucional ¹	Despesas liquidadas classificadas para fins do limite constitucional ¹	Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (%)	Despesas com organizações sociais de saúde ^{1,2}	Despesas com OSS / Total de Despesas com ASPS (%)
2012	28.241.694.284	3.406.215.683	12,06%	243.090.383	7,14%
2013	32.496.751.889	3.908.680.803	12,03%	857.351.121	21,93%
2014	33.876.944.355	4.085.056.907	12,06%	1.534.311.836	37,56%
2015	34.688.717.366	4.268.853.264	12,31%	1.963.851.746	46,00%
2016	36.277.278.923	3.778.340.732	10,42%	1.784.825.741	47,24%
2017	37.756.689.553	2.460.461.251	6,52%	1.270.552.098	51,64%

Fonte 1: Informação retirada dos processos TCE-RJ referentes às Contas de Governo dos respectivos anos: 105.033-4/13 (2012), 105.879-8/14 (2013), 101.885-1/15 (2014), 102.203-6/16 (2015), 101.576-6/17 (2016), bem como do Flexvision (2017).

Fonte 2: Informação extraída das Contas de Governo de 2016 (processo TCE-RJ nº 101.576-6/17) para o período 2012-2016 e do Flexvision para 2017.

Nota 1: Valores históricos.

Nota 2: Os valores das despesas com OSS relativos a 2017 referem-se a liquidações para as seguintes entidades: Associação Congregação de Santa Catarina, Pró-Saúde – Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar, Instituto D’Or de Gestão de Saúde Pública, Hospital e Maternidade Therezinha de Jesus – HMTJ, Instituto Sócrates Guanaes – ISG, VIVA RIO, Instituto Data Rio de Administração Pública – IDR, Instituto dos Lagos Rio – ILR, Cruz Vermelha Brasileira, Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde – Iabas, Hospital Psiquiátrico Espírita Mahatma Gandhi, Associação Lar São Francisco na Providência de Deus. Dados extraídos do Flexvision.

Da tabela acima, merecem destaque:

1) A redução do percentual aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde a partir do exercício de 2016, exercício no qual sequer o mínimo constitucional de 12% foi observado, situação agravada em 2017 com novo e substancial decréscimo dos recursos empregados com esta finalidade.

Vale destacar que o descumprimento do percentual mínimo de aplicação em ASPS¹²¹ constituiu-se em Irregularidade nas Contas de Governo do Estado relativas a

¹²⁰ Conforme análise do tópico 7.4.

¹²¹ De acordo com o art. 25 da LCF nº 141/12, 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 exigido em lei (12% da arrecadação dos impostos) deverá ser acrescido ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis. Maiores informações constam do tópico 7.2.4.2 deste relatório.

2016, apontada no Relatório Analítico do Corpo Instrutivo e endossado pelo Plenário desta Corte, motivando o Parecer Prévio Contrário.

2) O incremento constante dos gastos com Organizações Sociais de Saúde – OSS¹²² verificado no período. Conforme será pontuado adiante, quanto aos indicadores (tópico 7.7.5) e aos resultados das ações de controle (tópico 7.7.4.2), tais gastos, dados os valores investidos, não geraram o impacto substancial esperado, o que coloca em xeque a opção do Estado do Rio de Janeiro por priorizar a descentralização da gestão das unidades de saúde, por intermédio das OSS.

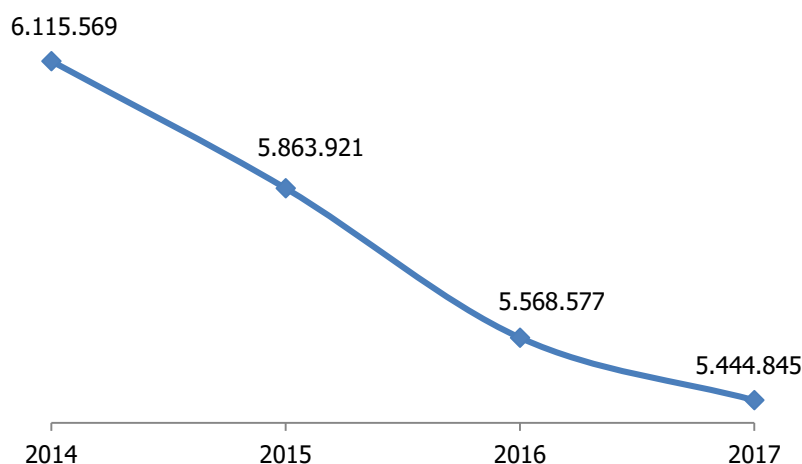
Ademais, cabe ressaltar que todo modelo de gestão escolhido precisa estar tecnicamente embasado por um estudo de viabilidade que demonstre, dentre outros fatores, o custo e o resultado obtidos antes da opção e aqueles que se espera obter com a utilização da nova alternativa, para que seja possível mensurar, com razoável grau de precisão, se haverá vantajosidade na mudança realizada.

A redução da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde pelo Estado do Rio de Janeiro¹²³ contrasta, por sua vez, com o aumento da demanda dos serviços do SUS. Nesse sentido, destacam-se dados levantados junto a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, a seguir representados graficamente, que evidenciam a queda do número de beneficiários de planos de saúde privados desde o início da grave crise econômica nacional (cujos efeitos mais severos começaram a ser percebidos em 2014):

¹²² Conforme apurado em sede de auditoria, executada em 2016, das 66 unidades de saúde estaduais, 45 eram, então, geridas por OSS, enquanto apenas 21 eram geridas diretamente (Fiscalização nº 296/16 – processo TCE-RJ nº 100.989-8/16).

¹²³ Preocupação que se agrava se considerado o fim da vigência do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais – FECPS, prevista para o final do exercício de 2018, tendo em vista que a aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, ainda que inferior ao percentual mínimo estabelecido pela legislação, apresentou alta dependência de tais recursos em 2017, correspondendo a 47,40% do total (vide tópico 7.3 deste relatório).

Número de beneficiários de planos de saúde privados - 2014 a 2017



Fonte: SIB/ANS/MS (dados de dez/2017).

Considerando que o Estado do Rio de Janeiro tem população residente de 16.718.956¹²⁴ pessoas, com taxa de crescimento de cerca de 0,5% a.a., conjugada à redução do número de beneficiários de planos de saúde privados, infere-se que mais de 2/3 da população estadual dependem exclusivamente dos serviços do SUS.

7.6.4 – RESULTADOS DE AÇÕES E CONTROLE EXECUTADAS NA GESTÃO DA SAÚDE

As auditorias realizadas e as Contas de Governo dos anos anteriores, apreciadas por este Tribunal, apontam para um distanciamento da gestão da Saúde do Estado do Rio de Janeiro das competências legais e de sua própria missão institucional estabelecida. Neste tópico serão destacadas algumas auditorias executadas, especialmente nos exercícios de 2016 e 2017, que evidenciam aspectos relevantes inerentes à gestão da Saúde no estado do Rio de Janeiro.

7.6.4.1 – AUDITORIA RELATIVA À COMPOSIÇÃO DO QUADRO DE PESSOAL DE SAÚDE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (PROCESSO TCE-RJ Nº 102.182-6/16 – FISCALIZAÇÃO Nº 748/15)

Trata-se de Relatório de Auditoria, realizada na Secretaria de Estado de Saúde, que teve como objetivo verificar a conformidade da composição do Quadro de Pessoal de Saúde do

¹²⁴ Estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE para 2017.

Estado do Rio de Janeiro quanto aos aspectos de legalidade, eficácia e controle do serviço prestado, a partir dos componentes e questões de auditoria a seguir indicados:

- 1) Estrutura de cargos: o quadro de cargos do jurisdicionado está estruturado de modo a atender às exigências da normatização vigente, no que se refere à existência de PCCS (Plano de Carreiras, Cargos e Salários), bem como à adequada existência de cargos criados por lei?
- 2) Admissão: as admissões de pessoal realizadas pelo jurisdicionado obedecem às normas legais vigentes?
- 3) Composição de pessoal: a composição de pessoal das unidades de saúde do jurisdicionado está estruturada de modo a atender às exigências da normatização vigente?
- 4) Controle de Pessoal: o controle do pessoal de saúde do jurisdicionado está estruturado de modo a atender às exigências da normatização vigente?
- 5) Acumulação: a acumulação de cargo, emprego ou funções ocorre de acordo com as normas legais?

Os procedimentos de auditoria utilizados resultaram na configuração dos achados a seguir descritos:

ESTRUTURA DE CARGOS

Achado 1: Inexistência de PCCS instituído nas Organizações Sociais prestadores de serviço de saúde.

Achado 2: Cargos públicos ocupados sem compatibilidade com número de vagas criadas por lei.

Achado 3: Cargos comissionados sem atribuições definidas em lei.

ADMISSÃO

Achado 4: Utilização de cargos comissionados fora da natureza de direção, chefia ou assessoramento

Achado 5: Terceirização irregular de atividade-fim por meio de contrato de prestação de serviços.

Achado 6: Inexistência de processo seletivo de pessoal respeitando o princípio da impessoalidade e publicidade para composição de Quadro de Pessoal das Organizações Sociais.

COMPOSIÇÃO DE PESSOAL

Achado 7: Falta de Planejamento para o dimensionamento do Quantitativo de Profissionais das Unidades de Saúde

Achado 8: Carga horária de servidores na Unidade de Saúde incompatível com o informado na escala de serviço.

Achado 9: Quantitativo de servidores na Central de Regulação incompatível com o contingente mínimo especificado em norma legal.

Achado 10: Equipes/profissionais de saúde incompletos.

CONTROLE DE PESSOAL

Achado 11: Inexistência de controle efetivo diário de presença dos profissionais da saúde.

Achado 12: Cessão irregular de servidores.

Achado 13: Informações relativas a pessoal desatualizadas no CNES.

ACUMULAÇÃO

Achado 14: Acumulação ilícita.

Achado 15: Acumulação com carga horária acima de 60 horas.

Os “Achados de Auditoria” listados evidenciaram diversas impropriedades vinculadas à composição do quadro de pessoal das unidades de saúde do estado, que vão desde irregularidades nos processos de admissão adotados até a alocação deficiente e não-criteriosa de servidores e o descumprimento de carga horária mínima, questões que impactam, diretamente, no desempenho das ações de saúde e na prestação de serviços ofertada à população.

O referido relatório foi objeto de duas decisões plenárias, respectivamente em 30.06.2016 e 19.09.2017, que ratificaram os “Achados de Auditoria”. O processo se encontra em tramitação nesta Corte, ainda pendente de decisão definitiva.

7.6.4.2 – AUDITORIAS COM FOCO NAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE SAÚDE

Dentre os trabalhos realizados sobre o tema, destaca-se auditoria de conformidade executada em 2016, que teve por objetivo verificar o planejamento e as ações adotadas pela Secretaria de Estado de Saúde (SES-RJ) com vistas à contratação de entidades paraestatais para a gestão de Unidades de Saúde (média e alta complexidade) da rede estadual (processo TCE-RJ nº 104.377-7/16).

A auditoria apontou a inexistência de estudos prévios que demonstrassem a vantajosidade do modelo adotado (motivo) e sua adequada explicitação (motivação). Essa falta de planejamento, “que envolve o conhecimento do modelo anterior, com suas virtudes e defeitos, especialmente quanto aos custos e indicadores de resultado”¹²⁵, constituiu um dos achados da auditoria. Deste, decorreram diversos outros achados, como a ausência de estimativas para os valores dos contratos de gestão; a dificuldade na busca pela eficiência em razão dos termos contratuais e indicadores previstos; a dificuldade na verificação da eficiência na execução contratual e na fiscalização dos gastos; a fragilidade dos indicadores e metas de gestão; e a insuficiência nas prestações de contas.

Além disso, também foi observada a subcontratação de serviços de gestão e de atividades finalísticas pelas Organizações Sociais de Saúde - OSS, em afronta ao *intuito personae* dos contratos de gestão. Dentre os serviços subcontratados, foi ainda identificada a delegação de atividade típica estatal nas unidades de saúde geridas por OSS, como a regulação do acesso à saúde, que ordena e orienta os fluxos assistenciais. Tal atividade de gestão não deveria ter sido, *a priori*, transferida a um particular, especialmente considerando a ausência de vínculo direto com o Poder Público.

O relatório também apontou que as políticas de compras das OSS são insuficientes para assegurar a aquisição de bens e serviços de forma vantajosa para a administração estadual. O voto do relator ressalta que as compras e serviços pagos pelas OSS não podem ser maiores do que a que o poder público pagaria, tendo em vista o dever constitucional de eficiência:

De qualquer modo, considerando o dever constitucional de eficiência, a administração não pode recorrer ao terceiro setor para gerir uma unidade de saúde em seu lugar e, ao mesmo tempo, tolerar que as compras e serviços sejam pagos em valor mais elevado do que aquele que o poder público pagaria. Ou seja, ainda que o mercado tenha uma lógica própria para suas contratações e pagamentos, em se tratando de organizações sociais gestoras de unidades públicas, elas não podem despendar mais recursos com aquisições e serviços do que o próprio Estado despenderia.

Ademais, verificou-se que a administração estadual contratou OSS para gestão de dois hospitais privados (Hospital São Francisco de Assis e Hospital Estadual da Criança), com dispensa do processo seletivo para escolha da proposta de trabalho. Esta dispensa está prevista

¹²⁵ Trecho extraído do voto proferido, em 01.11.2016. Processo TCE-RJ nº 104.377-7/16.

no art. 11 da Lei Estadual nº 6.043/2011, mas deve haver justificativa nos autos do processo administrativo, especialmente quanto à eficiência, economicidade e impessoalidade da escolha.

O referido relatório foi objeto de apreciação plenária em 01.11.2016, nos termos do voto da Conselheira Relatora Marianna Montebello Willemann, tendo sido propostas, na ocasião, diversas providências, dentre as quais se destaca a determinação de Instauração de Inspeções Extraordinárias em todas as unidades de saúde geridas por organizações sociais, tendo por finalidade apurar a regularidade das despesas realizadas pelas OSS no período compreendido entre os exercícios de 2012 a 2016. O processo encontra-se em tramitação, ainda pendente de decisão definitiva.

Dando continuidade à temática das OSS, foi realizada Inspeção Extraordinária a fim de esclarecer situações elencadas na decisão plenária referente à análise das Contas de Governo do exercício de 2015, no que tange à Secretaria de Estado de Saúde, constituindo o processo TCE-RJ nº 107.782-7/2016. Os questionamentos envolveram aspectos diversos da atuação das OSS nas unidades estaduais. De certa forma, esta auditoria complementou o panorama já traçado naquela anteriormente citada.

Identificou-se que o Conselho Estadual de Saúde não participou da formulação da estratégia de transferência da gestão das Unidades de Saúde da SES-RJ para as OSS e não acompanha e fiscaliza a execução dos contratos de gestão. Ademais, a SES-RJ não encaminha para o referido Conselho as Prestações de Contas anuais dos contratos de gestão firmados com as OSS.

A escolha das OSS para a celebração dos Contratos de Gestão com o Poder Executivo é precedida pelo processo de qualificação das entidades sem fins econômicos ou lucrativos¹²⁶. Dentre a documentação necessária para a habilitação técnica, componente da qualificação, é exigida a comprovação de pleno exercício das atividades da entidade. Foram identificados decretos criando duas exceções para tal comprovação: redução do tempo de experiência para o

¹²⁶ A qualificação e o processo seletivo têm como fundamento legal a Lei nº 6.043/11 e o Decreto nº 43.261/11, bem como as alterações e/ou acréscimos que se sucederam.

caso de UPA 24h para um ano e dispensa de comprovação para atuação em Hospital Pediátrico, caracterizando, nas duas ocasiões, a flexibilização indevida do processo seletivo.

Uma vez selecionada, a OSS celebra com o governo do Estado do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria de Estado de Saúde (SES-RJ), um contrato de gestão com vistas à formação de parceria para a gestão, fomento e execução de atividades de saúde. Apesar desta previsão na legislação, constatou-se que a OSS Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM) foi selecionada e celebrou o Contrato de Gestão nº 006/14 para a gestão do Hospital Estadual Rocha Faria sem que, contudo, a migração dos serviços então executados pela OSS Pró-Saúde tenha ocorrido.

Em entrevista realizada pela equipe de auditoria com o então Coordenador dos Contratos de Gestão, foi informado que, devido à crise financeira do Estado iniciada em 2014, a SES-RJ não dispunha de orçamento para realizar o contrato de gestão integral. Todavia, o processo¹²⁷ com vistas ao Acompanhamento do Contrato de Gestão não apresentava justificativas técnicas sobre o ocorrido.

Por fim, a equipe de auditoria apontou falhas diversas no controle assistencial e financeiro dos contratos de gestão.

Também foi realizada uma auditoria a fim de verificar as liquidações da SES-RJ para fins de cumprimento do percentual mínimo obrigatório aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde referente ao exercício de 2016, que, em grande parte, se concentrou no final do período, em especial no mês de dezembro (processo TCE-RJ nº 101.412-4/17). Devido à materialidade das despesas com OSS, optou-se por analisar o processo de liquidação de OSS, que também demonstrou desvios de normas e/ou procedimentos, como a ausência de assinatura do Ordenador de Despesas na Nota de Autorização de Despesas, bem como a fragilidade na fiscalização exercida pela Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, complementando o que fora anteriormente apontado.

¹²⁷ Processo SES-RJ E-08/001/2488/2014.

Os fatos apurados nas referidas auditorias indicam que não houve planejamento que demonstrasse a vantajosidade da transferência da gestão de Unidades de Saúde para as OSS e tampouco tem acontecido o controle adequado dos serviços contratados.

**7.6.4.3 – AUDITORIA NO SISTEMA DE REGULAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
(PROCESSO TCE-RJ Nº 104.053-5/17 – FISCALIZAÇÃO Nº 109/2017)**

Trata-se de auditoria de conformidade realizada na Secretaria de Estado de Saúde (SES), em especial na Superintendência de Regulação, e no Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do estado do Rio de Janeiro (PRODERJ).

Os trabalhos de campo, executados pela Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais (CTO), tiveram por objetivo avaliar o sistema de regulação do estado do Rio de Janeiro¹²⁸, sob o ponto de vista da implantação das Centrais de Regulação, operacionalização das ações de regulação do acesso e a existência de sistemas de informação para a regulação.

Para alcançar o objetivo da auditoria, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

- O Complexo Regulador Estadual está estruturado para operacionalizar as ações de regulação do acesso?
- O estado assume suas atribuições como coordenador da política de regulação?
- O estado assume suas atribuições na regulação do acesso aos serviços sob sua gestão?
- O Estado do Rio de Janeiro utiliza adequadamente sistemas de informação voltados à regulação?

É oportuno ressaltar que a regulação visa a garantir o acesso dos usuários aos serviços de saúde. Atua, assim, sobre a oferta dos serviços, assume o planejamento das ações e estabelece a adequação desta oferta de acordo com as necessidades identificadas. Promove,

¹²⁸ De acordo com o relatório de auditoria, o Complexo Regulador Estadual do Rio de Janeiro é composto por uma Central Estadual, pela Central Reuni-RJ e por 07 Centrais Regionais localizadas nos seguintes municípios: Metropolitanas 1 e 2: São Gonçalo; Centro Sul: Três Rios; Serrana: Teresópolis; Baixada Litorânea: Cabo Frio; Norte: Campos dos Goytacazes; Noroeste: Itaperuna, e Médio Paraíba e Baía de Ilha Grande: Volta Redonda.

assim, a equidade do acesso e garante a integralidade da assistência de forma universal e ordenada, segundo os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS).

Os procedimentos de auditoria utilizados resultaram na materialização dos “Achados de Auditoria” a seguir descritos:

Achado 1: Deficiência na infraestrutura do Complexo Regulador Regional para operacionalizar as ações de regulação do acesso.

Achado 2: Cooperação Incipiente da SES em relação aos municípios e às regionais para a qualificação das atividades de regulação no estado.

Achado 3: Deficiência na coordenação do processo de elaboração dos protocolos clínicos, assistenciais e de regulação utilizados no estado.

Achado 4: Deficiência no controle dos leitos disponíveis, das agendas de consultas e procedimentos especializados.

Achado 5: Utilização incipiente das informações de regulação do acesso para subsidiar o processamento dos dados de produção e a programação pactuada e integrada.

Achado 6: Deficiências no funcionamento e manutenção do Sistema Estadual de Regulação que prejudicam a operacionalização do Complexo Regulador.

Na conclusão da auditoria, a equipe assevera que (i) as deficiências apresentadas na infraestrutura do Complexo Regulador Estadual, no controle e agendamento de consultas, exames e internações hospitalares sob responsabilidade estadual; (ii) no processo de elaboração dos protocolos assistenciais e de regulação; (iii) na cooperação do Estado aos municípios e regionais para qualificação das atividades de regulação; (iv) na integração da regulação com o processamento da produção e PPI e (v) no Sistema Estadual de Regulação (SER) contribuem para dificuldades no agendamento dos serviços e na busca por vagas, filas de espera sem priorização de risco, inequidade no acesso, dentre outras dificuldades de acesso a serviços necessários e muitas vezes urgentes.

O relatório dessa auditoria foi apreciado pelo Plenário do Tribunal em sessão de 19.10.2017, tendo sido ratificados os achados de auditoria e expedidas determinações, recomendações e ofícios de ciência aos responsáveis, sugerindo a adoção de medidas para aprimorar a estruturação do Complexo Regulador Estadual, as ações regulatórias e o sistema informatizado de regulação. O processo encontra-se em tramitação, ainda sem decisão definitiva.

7.6.5 – INDICADORES NA GESTÃO DA SAÚDE

Para a administração de qualquer organização é fundamental exercer o adequado controle dos recursos disponíveis, a fim de alcançar os objetivos estabelecidos. A Lei Federal nº 8.080/90 estabelece como atribuição comum a todos os entes federativos a definição das instâncias e mecanismos de controle, avaliação e de fiscalização das ações e serviços de saúde. É preciso medir o desempenho da organização em função dos objetivos fixados e definir possíveis ações corretivas para redirecionar os esforços ao seu alcance.

Os indicadores são instrumentos bastante úteis quando se deseja controlar os rumos das políticas públicas. Para a análise da política de saúde, existe uma pactuação Interfederativa de indicadores para acompanhamento de metas anuais na Comissão Intergestores Tripartite (CIT)¹²⁹, que os organiza em diretrizes. A Resolução CIT nº 8, de 24.11.2016¹³⁰, dispõe sobre os indicadores para o período de 2017-2021, relacionados a prioridades nacionais.

A seguir, além de se demonstrarem os resultados dos indicadores definidos pela Pactuação Inter federativa para o período de 2017 a 2021, evidenciam-se, ainda, os resultados de outro conjunto de indicadores, pactuados na Comissão Intergestores Bipartite – CIB¹³¹, a fim de registrar os agravos e situações importantes no cenário sanitário do estado do Rio de Janeiro:

Metas e resultados observados em 2017 relativos a indicadores definidos na Pactuação Inter federativa e na Comissão Inter gestores Bipartite

Indicador	Meta 2017	Resultado	Unidade	Meta atingida (s/n)?
PACTUAÇÃO INTERFEDERATIVA 2017 A 2021				
Taxa de mortalidade prematura (de 30 a 69 anos) pelo conjunto das 4 principais dcnt (doenças do aparelho circulatório, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas)	374,78	387,71	/100.000	Não
Proporção de análises realizadas em amostras de água para consumo humano quanto aos parâmetros coliformes totais, cloro residual livre e	100,00	78,80	%	Não

¹²⁹ Instância de articulação e pactuação na esfera federal que atua na direção nacional do SUS, integrada por gestores do SUS das três esferas de governo - União, estados, DF e municípios.

¹³⁰ Publicada no DOU em 12.12.16.

¹³¹ Espaços estaduais de articulação e pactuação política que objetivam orientar, regulamentar e avaliar os aspectos operacionais do processo de descentralização das ações de saúde. São constituídas, paritariamente, por representantes do governo estadual indicados pelo Secretário de Estado da Saúde e dos secretários municipais de Saúde indicados pelo órgão de representação do conjunto dos municípios do estado, em geral denominado Conselho de Secretários Municipais de Saúde (Cosems).

Indicador	Meta 2017	Resultado	Unidade	Meta atingida (s/n)?
turbidez				
Razão de exames citopatológicos do colo do útero em mulheres de 25 a 64 anos na população residente de determinado local e a população da mesma faixa etária	0,30	0,15	Razão	Não
Razão de exames de mamografia de rastreamento realizados em mulheres de 50 a 69 anos na população residente de determinado local e população da mesma faixa etária	0,25	0,16	Razão	Não
Proporção de parto normal no SUS e na saúde suplementar	46,50	42,22	%	Não
Proporção de gravidez na adolescência entre as faixas etárias 10 a 19 anos	16,00	15,79	%	Sim
Taxa de mortalidade infantil	12,42	12,22	/1000	Sim
Número de óbitos maternos em determinado período e local de residência	122,00	160,00	N. absoluto	Não
Cobertura populacional estimada pelas equipes de Atenção Básica	66,56	68,55	%	Sim
Cobertura de acompanhamento das condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família	62,00	65,22	%	Sim
Cobertura populacional estimada de saúde bucal na Atenção Básica	37,29	36,38	%	Não
Proporção de óbitos de mulheres em idade fértil investigados	85,00	80,77	%	Não
Percentual de municípios que realizam no mínimo seis grupos de ações de vigilância sanitária, consideradas necessárias a todos os Municípios	45,00	53,26	%	Sim
Ações de matriciamento realizadas por CAPS com equipes de atenção básica	50,00	21,33	%	Não
Proporção de preenchimento do campo "ocupação" nas notificações de agravos relacionados ao trabalho	80,00	51,30	%	Não
Proporção de registro de óbitos com causa básica definida	96,00	92,68	%	Não
Proporção de vacinas selecionadas do cnv para crianças < 2 anos - pentavalente (3ª dose), pneumocócica 10-valente (2ª), poliomielite (3ª) e tríplice viral (1ª) - com cobertura vacinal preconizada	75,00	39,13	%	Não
Proporção de casos de doenças de notificação compulsória imediata (dnci) encerradas em até 60 dias após notificação	80,00	82,00	%	Sim
Proporção de cura dos casos novos de hanseníase diagnosticados	90,00	74,80	%	Não
Número de casos novos de sífilis congênita em menores de um ano de idade	3914	3968	N. absoluto	Não
Número de casos novos de AIDS em menores de 5 anos	47	3	N. absoluto	Sim
INDICADORES PACTUADOS NA COMISSÃO INTERGESTORES BIPARTITE - CIB				
Proporção de internações por condições sensíveis à Atenção Básica lcsab (24 BI)	23,89	23,79	%	Sim
Média da ação coletiva de escovação dental supervisionada (25 BI)	2,50	0,73	%	Não
Proporção de exodontia em relação aos procedimentos (26 BI)	4,00	0,08	%	Sim
Proporção de unidades de saúde que atendem ao SUS que realizam notificação de violência doméstica, sexual e outras violências (27BI)	25,00	9,45	%	Sim
Proporção de municípios com ouvidoria implantada (28 BI)	76,00	77,71	%	Sim
Proporção de óbitos maternos investigados (29 BI)	98,00	91,25	%	Não
Proporção de óbitos infantis e fetais investigados (30BI)	80,00	63,42	%	Não
Proporção de casos confirmados ou descartados através do marcador HCV-RNA dos casos notificados de Hepatite C	90,00	78,18	%	Não
Proporção de exame anti-HIV realizado entre os casos novos de	90,00	71,96	%	Não

Indicador	Meta 2017	Resultado	Unidade	Meta atingida (s/n)?
tuberculose (32BI)				
Proporção de cura de casos novos de tuberculose pulmonar bacilífera (33BI)	85,00	66,09	%	Não
Proporção de nascidos vivos de mães com sete ou mais consultas de pré-natal (34BI)	70,00	71,12	%	Sim
Proporção de usuários com carga viral de HIV indetectável/número total de usuários que realizaram carga viral no período (35BI)	90,00	70,18	%	Não
Proporção de animais vacinados na campanha de vacinação antirrábica canina (36BI)	80,00	86,84	%	Sim
Cobertura de Centros de Atenção Psicossocial (37BI)	0,89	0,79	/100.000	Não

Fonte: Relatório de Gestão da Secretaria Estadual de Saúde (período de janeiro a dezembro de 2017). Disponível em <datasus.saude.gov.br>.

Verifica-se, assim, que dos 34 indicadores acima relacionados, apenas 13 (treze) tiveram a meta pactuada atingida, o que equivale a aproximadamente 38% do universo total. Não obstante tal desempenho denote a baixa efetividade das ações implementadas com vistas à persecução das metas pactuadas, deve-se ressaltar, face à evidenciação apenas dos resultados relativos a 2017, não ser possível avaliar a tendência esperada do indicador em uma série histórica.

Considere-se, ainda, que os resultados do Estado do Rio de Janeiro são, em parte, reflexos dos resultados dos Municípios, uma vez que estes são, em tese, os responsáveis pela execução da maior parte das Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Entretanto, apesar de esta ser a diretriz do SUS, no Estado do Rio de Janeiro, a Secretaria de Estado de Saúde vem exercendo um grande papel de prestador, ao invés de promover a descentralização destas ações e serviços para os Municípios e prestar apoio técnico e financeiro a estes. Dessa forma, o Estado tem uma importante parcela de responsabilidade nas consequências observadas nos indicadores.

7.6.6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS DA GESTÃO DA SAÚDE

A discricionariedade do gestor está limitada pelo atingimento dos objetivos propostos – que devem ter por fim o interesse público – e pelas competências constitucionais e legais. Para isso, é necessário um planejamento orientado por problemas e necessidades de saúde, que deve considerar as políticas vigentes, o desempenho dos indicadores, a análise da situação atual e os recursos disponíveis, além dos condicionantes políticos e econômicos no período,

com vistas à propositura de diretrizes, objetivos e metas a serem atingidos, focos estes de constante monitoramento e avaliação.

Os resultados sanitários, revelados pelos indicadores monitorados pela Secretaria de Estado de Saúde (SES), e também explicitados nas ações de controle levadas a efeito pelo Controle Externo exercido por este Tribunal, mostram-se bastante insatisfatórios, sendo possível perceber a necessidade de melhoria contínua de qualidade do cuidado em saúde prestado à população fluminense.

Esta preocupação ganha corpo quando se considera a drástica redução dos recursos aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde pelo Estado do Rio de Janeiro - mormente nos exercícios de 2016 e 2017, quando sequer se verificou a aplicação do percentual mínimo estipulado pela Lei Complementar Federal nº 141/12 -, associada ao aumento da parcela da população dependente dos serviços públicos de saúde. Este panorama tende a se agravar com o fim da vigência do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais, tendo em vista que a aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde apresentou forte dependência de tais recursos no exercício de 2017.

Contas de Governo

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2017

**Manutenção e
desenvolvimento
do ensino**

CAPÍTULO 8

8 – MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

8.1 - INTRODUÇÃO

A Educação, como direito social insculpido no artigo 6º da Constituição Federal, depende de ações efetivas e positivas do Governo e é matéria afeta à competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Os entes federativos devem, por esse motivo, conjugar esforços com o escopo de proporcionar aos cidadãos os devidos meios de acesso à educação. A garantia desse direito é condição ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho.

8.1.1 – 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, em 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 - MDE.

A aplicação desses recursos deve obedecer ao disposto no artigo 70 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB¹³², conforme será evidenciado no item 8.1.2 a seguir.

Destaca-se a competência atribuída aos órgãos fiscalizadores por força do art. 73 da LDB¹³³: no exercício do Controle Externo, os Tribunais de Contas, além de acompanharem a aplicação dos recursos ao longo do exercício, devem proceder ao cálculo do cumprimento da aplicação mínima constitucional nas Contas de Governo prestadas anualmente pelos Chefes do Poder Executivo.

8.1.2 – 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: (grifou-se)

¹³² De forma a melhor orientar a aplicação desses recursos, o art. 71 estabelece ainda despesas que não poderão ser consideradas no cômputo da aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

¹³³ Art. 73. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
(grifou-se)

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: (grifou-se)

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;(grifou-se)

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. (grifou-se)

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 8.12.

8.2 – 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 pelo art. 212 da Constituição Federal, para apuração do percentual mínimo de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE do Estado do Rio de Janeiro, totalizou R\$37.756.790.651

(trinta e sete bilhões, setecentos e cinquenta e seis milhões, setecentos e noventa mil, seiscentos e cinquenta e um reais), conforme evidenciado a seguir:

Base de cálculo para apuração da aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - 2017

	R\$1,00
Receita resultante de impostos	Receitas realizadas
1 - Receita de impostos	45.535.759.153
1.1 - Receita Resultante do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS	37.309.627.756
1.1.1 - ICMS	32.212.924.785
1.1.2 - Multas, Juros de Mora, Dívida Ativa e Outros Encargos do ICMS	495.069.394
1.1.3 - Adicional até 2% do ICMS Destinado ao Fundo de Combate à Pobreza (ADCT, art. 82, §1º)	4.601.633.577
1.2 - Receita Resultante do Imp. de Transmissão Causa Mortis e Doação de Bens e Direitos - ITD	1.253.447.201
1.2.1 - ITD	1.199.559.012
1.2.2 - Multas, Juros de Mora, Dívida Ativa e Outros Encargos do ITD	53.888.189
1.3 - Receita Resultante do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA	3.140.712.971
1.3.1 - IPVA	2.856.590.236
1.3.2 - Multas, Juros de Mora, Dívida Ativa e Outros Encargos do IPVA	284.122.735
1.4 - Receita Resultante do Imp. sobre Renda e Prov. de Qualq. Natureza Retido da Fonte - IRRF	3.831.315.632
1.5 - Receita Resultante de Outros Impostos	655.593
1.5.1 - ITBI	0
1.5.2 - ICM	655.593
2 - Receita de transferências constitucionais e legais de impostos	2.117.105.131
2.1 - Cota-Parte FPE	1.324.732.342
2.2 - ICMS-Desoneração - L.C. nº87/1996	85.776.064
2.3 - Cota-Parte IPI-Exportação	706.495.626
2.4 - Cota-Parte IOF-Ouro	101.099
3 - Deduções de transferências constitucionais	9.896.073.632
3.1 - Parcela do ICMS repassada aos municípios	8.153.092.686
3.2 - Parcela do IPVA repassada aos municípios	1.566.357.040
3.3 - Parcela da cota-parte do IPI-exportação repassada aos municípios	176.623.907
Base de cálculo para apuração da aplicação em MDE (1 + 2 -3)	37.756.790.651

Fonte: SiafeRio e RREO 6º bimestre de 2017 (DOC SSR nº 01).

A Receita Líquida de Impostos evidenciada no demonstrativo, não apresenta divergência com o saldo apresentado no Relatório da Contadoria Geral do Estado (Volume 03, páginas 171/172), e com o valor publicado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2017¹³⁴.

¹³⁴ DOC SSR Nº 01.

8.3 – EXECUÇÃO DAS DESPESAS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

No exercício de 2017 o valor total das Despesas Liquidadas na Função Educação atingiu o montante de R\$6.821.665.204 (seis bilhões, oitocentos e vinte e um milhões, seiscentos e sessenta e cinco mil, duzentos e quatro reais).

Contudo, para efeito de análise dos valores aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, apenas são consideradas como aplicadas as despesas liquidadas no exercício, as incorridas nas Fontes de Recursos cujas receitas são originariamente provenientes de impostos. Na metodologia utilizada, no exercício de 2017, foram computadas, para tal, as despesas incorridas nas Fontes de Recursos 100 (ordinários provenientes de impostos), 122 (Adicional de ICMS - FECP) e 215 (FUNDEB).

Assim, as Despesas Liquidadas na Função de Governo “Educação” atingiram, ao final de 2017, o montante de R\$6.293.093.528 (seis bilhões, duzentos e noventa e três milhões, noventa e três mil, quinhentos e vinte e oito reais). A seguir, é evidenciada a execução de tais despesas discriminadas por Subfunção:

Despesas liquidadas na Função Educação, por Subfunção Fontes de Recursos 100, 122 e 215

		R\$1,00	
Subfunção	Despesa liquidada	Particip. %	
122 Administração Geral	2.295.496.668	36,48%	
243 Assistência à Criança e ao Adolescente	115.285.846	1,83%	
302 Assistência Hospitalar e Ambulatorial	13.618.845	0,22%	
306 Alimentação e Nutrição	187.946	0,00%	
361 Ensino Fundamental	877.868.821	13,95%	
362 Ensino Médio	2.391.056.195	37,99%	
363 Ensino Profissional	188.177.974	2,99%	
364 Ensino Superior	154.144.644	2,45%	
366 Educação de Jovens e Adultos	6.863.433	0,11%	
392 Difusão Cultural	30.097.050	0,48%	
571 Desenvolvimento Científico	110.741.780	1,76%	
573 Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	109.554.325	1,74%	
Total	6.293.093.528	100%	

Fonte: SIAfeRio.

Nota: incluídas as despesas intraorçamentárias.

8.3.1 – 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 esse 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 análise da Classificação Funcional Programática das Despesas Realizadas com as Fontes de Recursos 100, 122 e 215, bem como a análise detalhada dos empenhos, por meio dos seus respectivos históricos, revelou despesas que não devem ser enquadradas como aplicadas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, por não se enquadrarem no disposto no art. 70 da LDB, que serão subtraídas do cômputo do gasto com educação conforme evidenciado a seguir:

Deduções com base na análise de empenhos

R\$1,00	
Descrição das deduções	Despesa liquidada
Multas e juros	1.561.280
Alimentação e Refeição Preparada	8.367.974
Auxílio funeral	1.955.031
FAPERJ	261.636.979
CEPERJ	13.058.804
Pensões especiais	405.809
Aposentadorias	10.488.561
Restituições	113.883
Receita de Aplicações Financeiras	31.086.419
Total	328.674.740

Fonte: SiafeRio.

8.3.1.1 – MULTAS E JUROS

Foram identificadas despesas com juros e multas, no montante de R\$1.561.280 (um milhão, quinhentos e sessenta e um mil, duzentos e oitenta reais), nos seguintes Subelementos:

Despesas com Multas e Juros

		R\$1,00
Código Subelemento	Descrição	Valor
31901308	Multas/Juros de Mora INSS	631.438,29
31901312	Multas/Juros de Mora FGTS	2.373,94
31901302	Contribuições Previdenciárias INSS – RGPS ¹	96.403,67
32202202	Parcelamento /PIS/PASEP	24,52
33903992	Juros, Multas e Demais Encargos	194.356,88
33904710	Contribuição Social – INSS ¹	3.664,42
33904723	Juros Multas e Demais Encargos	633.018
TOTAL		1.561.280

Fonte: SiafeRio

1 – Apenas as despesas consideradas como pagamento de juros e multas, identificadas por meio dos históricos dos respectivos empenhos.

8.3.1.2 – AUXÍLIO FUNERAL

Foram identificados 945 pagamentos de despesas com auxílio funeral, contabilizadas nos Subelementos 33900803, no total de R\$1.955.031 (um milhão, novecentos e cinquenta e cinco mil, e trinta e um 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, de forma que é vedado seu cômputo para efeito de cumprimento do 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 – LDB).

8.3.1.3 – FORNECIMENTO DE REFEIÇÃO PREPARADA

Foram identificadas despesas com o fornecimento de refeições preparadas, preponderantemente, por intermédio da ação '8302 – Fornecimento de Refeição Preparada', na Unidade Orçamentária 18020 - Departamento Geral de Ações Socioeducativas e na ação '2016 – Manut. Ativid. Operacionais /Administrativas, na unidade orçamentária 40430 – Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro, registradas no Subelemento 33903903, no valor de R\$8.175.535 (oito milhões, cento e setenta e cinco mil, quinhentos e trinta e cinco reais).

Também foram identificadas aplicações residuais nas ações 2253 e 2834, nas Unidades Orçamentárias 40440 – Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do RJ e 40470 – Fundação Centro Universitário da Zona Oeste, no Subelemento 33909213, no valor de

R\$187.946 (cento e oitenta e sete mil, novecentos e quarenta e seis reais), e no Subelemento 33903020, no valor de R\$4.493 (quatro mil, quatrocentos e noventa e três reais).

Essas despesas não serão incluídas no câmputo do mínimo de aplicação constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, em razão de não corresponderem a despesas diretamente relacionadas à MDE, conforme dispositivo contido no art. 71 da Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB).

8.3.1.4 – PENSÕES ESPECIAIS

Foram identificadas despesas com o pagamento de pensões especiais, registradas no Subelemento 31900302, em montante equivalente a R\$405.809 (quatrocentos e cinco mil, oitocentos e nove reais). Essas despesas não serão incluídas no câmputo do mínimo de aplicação constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, já que não correspondem a despesas diretamente relacionadas à MDE, conforme dispositivo contido no art. 71 da Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB).

8.3.1.5 – APOSENTADORIAS

Foram identificadas despesas com o pagamento de proventos de aposentadoria, registrado no Subelemento 31909201 – ‘Despesas de Exercícios Anteriores – Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas – Pessoal Civil e Militar’, no valor de R\$10.161.104 (dez milhões, cento e sessenta e um mil, cento e quatro reais), e no Subelemento 33900101 – Proventos Pessoal Civil, no valor de R\$327.457 (trezentos e vinte e sete mil, quatrocentos e cinquenta e sete reais), o que totaliza o montante de R\$10.488.561 (dez milhões, quatrocentos e oitenta e oito mil, quinhentos e sessenta e um reais). Essas despesas não serão incluídas no câmputo do mínimo de aplicação constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, a despesas diretamente relacionadas à MDE, conforme dispositivo contido no art. 71 da Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB).

8.3.1.6 – CEPERJ E FAPERJ

Foram identificadas despesas nas Unidades Orçamentárias 20410 – CEPERJ e 40410 – FAPERJ, nos montantes de R\$13.058.804 (treze milhões, cinquenta e oito mil, oitocentos e quatro reais) e R\$261.636.979 (duzentos e sessenta e um milhões, seiscentos e trinta e seis mil, novecentos e setenta e nove reais), respectivamente, que também serão excluídas do percentual aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, já que constituem despesas vedadas expressamente pelo inciso I, art. 71 da Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB).

Deve ser destacado que foram desconsideradas destes totais as despesas já excluídas do câmputo por outros motivos, como juros e multas, por exemplo.

8.3.1.7 – RESTOS A PAGAR PROCESSADOS CANCELADOS

Procedeu-se a análise dos Restos a Pagar Processados, inscritos até o exercício de 2016 e cancelados em 2017 de empenhos realizados na Função 12 com Fonte de Recursos 100 e 122, no montante de R\$7.544.662 (sete milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil, seiscentos e sessenta e dois reais).

Cálculo do impacto do cancelamento de Restos a Pagar

Exercício	Valor Mínimo a ser aplicado na MDE	Valor Aplicado na MDE	Valor RP Processados cancelados em 2017	Valor Aplicado na MDE sem os RP's Processados cancelados
2016	9.069.380.268	9.095.056.680	7.544.662	9.087.512.017

Fonte: SiafeRio – Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17.

Nota: não foram verificados cancelamentos de empenhos na fonte de recursos 215.

Embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, na Fonte de impostos e transferências de impostos, eles não serão excluídos do total das despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional apurado na Prestação de Contas de Governo do exercício de 2016, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o Estado do Rio de Janeiro ainda assim cumpriria o limite mínimo naquele exercício.

8.3.1.8 – RESTITUIÇÕES

Foi excluído do câmputo do gasto em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o montante classificado no Elemento 3.3.90.93.02 – Restituições, no valor de R\$113.883(cento e treze mil, oitocentos e oitenta e três reais). Destaca-se que tais despesas refletem, em sua maioria, devolução de saldos de convênios.

8.3.1.9 – RECEITA DE APLICAÇÕES FINANCEIRAS

A razão para dedução do câmputo para aplicação mínima das receitas oriundas de impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino reside no fato da receita de aplicações financeiras, contabilizada na Subálnea 13250102, no montante de R\$31.086.419(trinta e um milhões, oitenta e seis mil, quatrocentos e dezenove reais), tratar-se de receita patrimonial, ou seja, não proveniente de impostos.

8.3.1.10 – DAS DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES - DEA

Consideram-se Despesas de Exercícios Anteriores - DEA, as despesas para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, mas que não se tenham processado em época própria, conforme dispõe o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/64.

Seu registro ocorre nas seguintes hipóteses, a saber:

- a) Despesas de exercícios encerrados não processadas em época própria;
- b) Restos a Pagar com prescrição interrompida;
- c) Compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício financeiro, criados em virtude de lei;
- d) Valor inscrito em Restos a Pagar menor que o valor real da despesa a ser paga.

Quanto à classificação orçamentária por Natureza da Despesa, a DEA corresponde a Elemento de Despesa próprio usado no orçamento do exercício corrente para despesas que pertencem ao exercício anterior: 92 – Despesas de Exercícios Anteriores.

O registro destas despesas representa o conhecimento de que ocorreram falhas no processamento da despesa pública, seja por parte do credor, seja por parte dos agentes responsáveis nas unidades gestoras.

Embora prevista em Lei, deve ser utilizada em caráter excepcional e com muito critério, tendo em vista os incentivos negativos para o registro da despesa por essa modalidade, quais sejam:

- a) Não apresentar a real situação das contas no processo de discussão do orçamento pela subestimativa das despesas obrigatórias;
- b) Durante a execução, ao não realizar o empenho, distorcer o impacto sobre o resultado primário para fins de cumprimento das metas fiscais;
- c) Reduzir o comprometimento das despesas para fins de verificação dos limites da despesa de pessoal estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e da dívida em Resolução do Senado;
- d) Ocultar a assunção de obrigações nos últimos dois quadrimestres do mandato, sem deixar disponibilidades de caixa para cumprimento do artigo 42 da LRF.

Apesar de não ter sido excluído do câmputo da aplicação mínima em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, merece especial atenção o fato de ter sido identificado o montante R\$164.010.551 (cento e sessenta e quatro milhões, dez mil, quinhentos e cinquenta e um reais), empenhado e liquidado no exercício de 2017, a título de Despesas de Exercícios Anteriores, na Função 12 – Educação, com recursos oriundos das Fontes 100 e 122, identificado por meio da classificação orçamentária no Elemento “92”, ou de acordo com a descrição da despesa relacionada no histórico.

Deve ser ressaltado que o valor acima mencionado não inclui as DEA’s para pagamento de aposentadorias, juros e multas, auxílio funeral e despesas com programas suplementares de alimentação, tendo em vista que estas despesas já foram excluídas do câmputo da aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Nesse sentido, chama atenção o fato de despesas relativas à Pessoal (aposentadoria) e encargos sociais, que são gastos previamente conhecidos e obrigatórios para a Administração

Pública, não estarem registrados contabilmente como uma obrigação e, por conseguinte, serem reconhecidos como DEA.

Neste caso específico, referente à análise do cumprimento do limite mínimo na aplicação da receita de impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, apesar de o empenho referente às DEA's ter ocorrido no exercício de 2017, o fato gerador de tais despesas remetem a outros exercícios, ou seja, o serviço prestado o ou o(s) bem(ns) fornecido(s) foram realizados ou entregues em outros exercícios que não o de 2017.

Historicamente, por sempre conter valores irrelevantes, os montantes registrados como DEA acabavam por não comprometer a apuração do limite de gastos mínimos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE pelo fato de se compensarem entre si, na medida em que estas despesas eram consideradas como aplicadas em Educação sempre nos exercícios de seus respectivos empenhos. Todavia, no Estado do Rio de Janeiro esses reconhecimentos extemporâneos têm tomado vulto expressivo, que merecem por parte desta Corte um tratamento diferenciado, de forma a considerar, em análises futuras, a data do fato gerador da despesa como elemento principal no cômputo dos gastos em educação, independente da data da emissão do empenho.

É importante também destacar que do total de DEA's apuradas¹³⁵, o montante de R\$131.847.362 (cento e trinta e um milhões, oitocentos e quarenta e sete mil, trezentos e sessenta e dois reais), ou seja, mais de 80% do total de despesas relativas a exercícios anteriores, foi empenhado na Natureza de Despesa 3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, como se fossem despesas do exercício de 2017.

Tal situação só foi possível identificar pela análise detalhada dos empenhos, que revelou, pelo histórico da despesa, tratar-se de despesas de outros exercícios.

Causa também estranheza o fato de que nenhuma DEA classificada neste Elemento de Despesa (3.3.90.39), cujos credores são em sua maioria concessionárias de serviços públicos, ter sido paga, apesar de o montante ter sido totalmente liquidado.

¹³⁵ DOC SSR nº 07.

Tal fato será considerado como Improriedade na conclusão deste Voto, visto que, na verdade, tratava-se de despesas realizadas em exercícios anteriores a 2017, situação em que deveria ter sido utilizado na classificação da despesa, no elemento apropriado (92).

Destaca-se que a utilização de tal procedimento pode servir como subterfúgio ao trâmite estabelecido pelo art. 14 do Decreto Estadual nº 41.880/09, exigido para o reconhecimento de despesas relacionadas a exercícios anteriores.

Assim, na conclusão deste Voto tal fato será considerado como Improriedade, com Determinação. De igual modo,, constará Comunicação à Auditoria Geral do Estado, a fim de informar que as Despesas de Exercícios Anteriores - DEA, a partir do exame das próximas Contas de Governo, só serão consideradas na aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino caso estejam devidamente justificadas no relatório da Auditoria Geral do Estado.

8.3.1.11 – DESPESAS EXCLUÍDAS PELA CONTADORIA GERAL DO ESTADO - CGE

As despesas excluídas pela Contadoria Geral do Estado do cômputo para aplicação do limite mínimo na MDE apresentou o total de R\$ 317,91 milhões, configurando uma pequena divergência com o montante excluído pela análise dos empenhos (R\$328,68 milhões), haja vista que a CGE não excluiu, na sua metodologia, as despesas com pagamento de aposentadorias, bem como determinados pagamentos de juros e multas, conforme evidenciado a seguir:

Despesas não consideradas, pela CGE e pela AGE, como despesas em MDE – 2017 – FR 100; 122; 215

R\$ Mil	
Descrição	Despesa liquidada
Despesas com CEPERJ (UO 12410)	13.066
Despesas com FAPERJ (UO 40410)	261.637
Encargos com multas/juros INSS	1.454
Despesas com pensões	406
Despesas com restituições (subelemento 33909302)	114
Despesas com auxílios	1.955
Alimentação / refeição preparada	8.191
Aplicação financeira FUNDEB (sublinha 13250102 - fonte 215)	31.086
Total	317.909

Fonte: SiafeRio e fl. 177 do Volume 03 – Relatório da CGE.

Nota: os empenhos referentes às glosas destacadas nesta tabela encontram-se listados no DOC SSR nº 06.

Tal fato será objeto de Determinação.

8.4 – 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, na medida em que, embora esse valor não seja utilizado diretamente pelo Estado, ele compõe o Fundo Estadual que redistribui recursos aos Municípios para aplicação em Educação, de forma que é indiretamente aplicado neste segmento. Todavia, 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 2017, a contribuição ao FUNDEB totalizou R\$5.840.168.808 (cinco bilhões, oitocentos e quarenta milhões, cento e sessenta e oito mil, oitocentos e oito reais). Deste montante, R\$2.598.970.860 (dois bilhões, quinhentos e noventa e oito milhões, novecentos e setenta mil, oitocentos e sessenta reais) retornaram aos cofres estaduais – classificados como Fonte de Recursos 215, na Subalínea 17240100. Assim, evidencia-se uma perda líquida de R\$3.241.197.948 (três bilhões, duzentos e quarenta e um milhões, cento e noventa e sete mil, novecentos e quarenta e oito reais), que corresponde a 55,50% do total aplicado pelo Estado do Rio de Janeiro para formação do Fundo.

8.5 – APURAÇÃO DO LIMITE CONSTITUCIONAL DE APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE

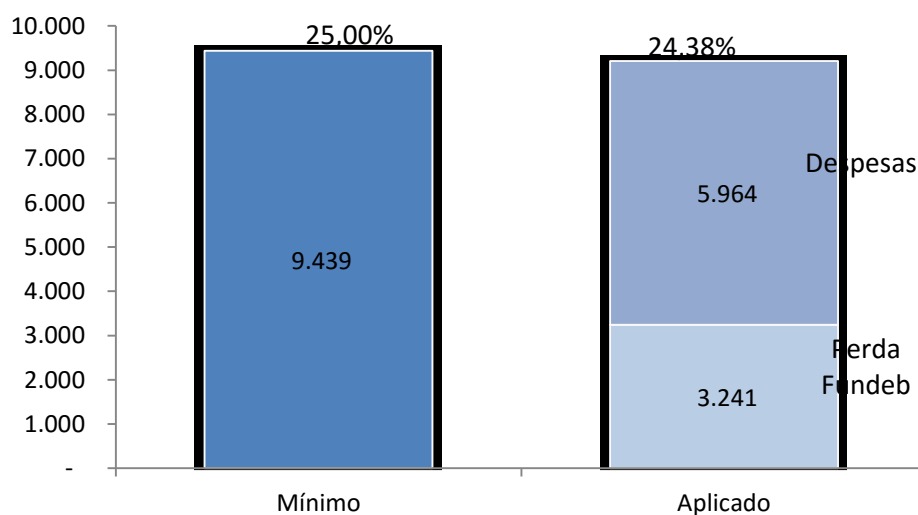
Demonstra-se, a seguir, o total das despesas liquidadas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, após as deduções devidas (destacadas no tópico 8.3.1), para fins de verificação do cumprimento do limite constitucional mínimo de aplicação em Educação:

Cálculo do percentual aplicado em MDE (FR 100, 122 e 215)

		R\$1,00
Descrição		Despesa liquidada
Despesas - MDE (FR 100, 122 e 215)	(a)	6.293.093.528
Total das deduções	(b) = (c+d)	328.674.740
Receita de Aplicações Financeiras FUNDEB (c)		31.086.419
Deduções feitas a partir da análise de empenhos (d)		297.588.320
Despesas suplementares com alimentação (d.1).....		8.367.974
Despesas com pagamento Aposentadorias..(d.2).....		10.488.561
Despesas com Pagamento de Pensões.....(d.3).....		405.809
Despesas Pagto Auxílio Funeral.....(d.4).....		1.955.031
Despesas Pagto Multas e Juros.....(d.5).....		1.561.280
Restituições.....(d.6).....		113.883
Despesas FAPERJ (Pesquisa).....(d.7).....		261.636.979
Despesas CEPERJ.....(d.8).....		13.058.804
Despesas – MDE consideradas	(e) = (a-b+e)	5.964.418.788
Perda líquida - FUNDEB em 2017	(f)	3.241.197.948
Total das despesas em MDE	(g) = (e+f)	9.205.616.736
Base de cálculo para apuração da aplicação em MDE (h) ¹³⁶		37.756.790.651
Aplicação mínima constitucional (i) = 25% x (h)		9.439.197.663
Diferença entre o valor executado e a aplicação mínima constitucional (g-i)		-233.580.927
Percentual das receitas resultantes de impostos aplicadas em MDE (g/h)		24,38%

Fonte: SiafeRio.

1. Gráfico - Total Aplicado em MDE



¹³⁶ Demonstrativo de apuração no tópico 8.2.

O percentual apurado diverge do percentual de 24,41% apresentado tanto pela Contadoria Geral do Estado, quanto pela Auditoria Geral do Estado,, uma vez que aqueles Órgãos não deduziram algumas despesas, descritas no tópico 8.3.1, cujos empenhos revelaram incompatibilidade com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE¹³⁷.

Pelo demonstrado, constata-se que, no exercício de 2017, o valor aplicado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino corresponde a **24,38%** do total da receita resultante da Receita Líquida de Impostos, não atingindo o limite mínimo de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal.

O não cumprimento de aplicação do mínimo estabelecido em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE será objeto de IRREGULARIDADE.

O Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas manifesta-se no mesmo sentido, porém acrescenta a seguinte consideração quanto à metodologia de cálculo dos recursos aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

Em consonância com o entendimento esposado nas prestações de contas de Municípios, relativas ao exercício de 2016, o Parquet de Contas propõe, na conclusão do parecer, a adoção da metodologia empregada pela STN e FNDE também para apuração da aplicação em MDE na Prestação de Contas de Governo do Estado do RJ.

Diante da consideração do *Parquet* de Contas é oportuno destacar que em face das atuais regras para a análise dos limites mínimos constitucionais para os gastos na área de saúde e da metodologia que já vem sendo aplicada pela STN/SIOPE quanto à apuração dos gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, entende-se, da mesma forma esposada nas Prestações de Governos de Municípios, ser necessária a alteração da metodologia atualmente aplicada por esta Corte de Contas no exame dos gastos com educação, de modo a buscar a adequação das análises aos novos conceitos, bem como garantir a igualdade de apuração dos limites mínimos constitucionais, aplicando a mesma metodologia para os gastos em educação e saúde.

¹³⁷ Conforme 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.

Neste sentido, merece acolhimento a sugestão do *Parquet* de Contas no sentido de que haja Comunicação dirigida à Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento com vistas a lhe informar a alteração da metodologia de apuração do cumprimento do limite mínimo constitucional, referente à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, a ser utilizada a partir da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2019, que será encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, sendo consideradas as despesas liquidadas e, ainda, os restos a pagar não-processados (despesa não liquidada) do exercício que possuam disponibilidade de caixa devidamente comprovada, relativos a impostos e transferências de impostos, acrescidos do valor referente a efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE.

O prazo proposto tem como finalidade permitir que o Estado do Rio de Janeiro adequasse à nova metodologia de cálculo de forma a não prejudicar o já planejado pelo Governo para o exercício de 2018.

8.6 – EVOLUÇÃO DA APLICAÇÃO EM MDE – 2009 A 2017

A seguir, é demonstrada a evolução da aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, entre os exercícios de 2009 a 2017, em termos reais, a valores de dezembro de 2017:

Evolução do percentual aplicado em MDE (2009 a 2017)

R\$1,00

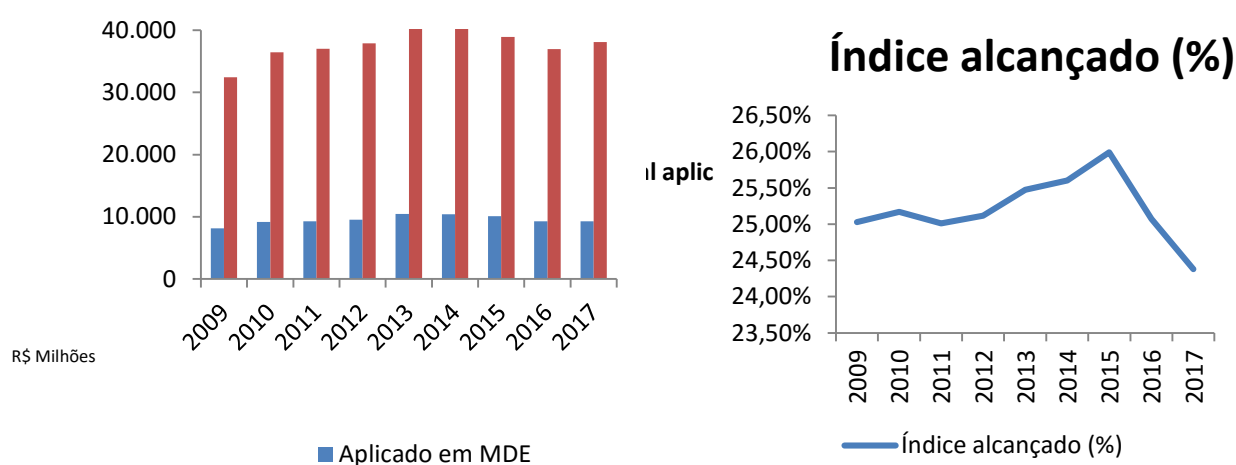
Ano	Base de Cálculo Valor Corrigido até 31/12/2017	Valor mínimo a ser aplicado em MDE	Valor Corrigido até 31/12/2017	Índice alcançado (%)	Fator de Correção ¹
2009	32.457.157.725,86	8.114.289.431,46	8.123.364.741,65	25,03	1,628106230
2010	36.424.552.841,63	9.106.138.210,41	9.167.102.397,88	25,17	1,542095009
2011	37.032.215.588,52	9.258.053.897,13	9.261.231.683,05	25,01	1,421000290
2012	37.867.717.848,78	9.466.929.462,20	9.511.431.884,02	25,12	1,340842006
2013	41.074.886.097,82	10.268.721.524,45	10.463.599.951,54	25,47	1,263967164
2014	40.640.600.661,83	10.160.150.165,46	10.404.301.050,20	25,60	1,199652565
2015	38.928.112.957,50	9.732.028.239,38	10.117.268.361,20	25,99	1,122208433
2016	36.945.994.506,39	9.236.498.626,60	9.262.648.169,03	25,07	1,018426657
2017	38.085.749.827,77	9.521.437.456,94	9.285.749.329,14	24,38	1,008712583

Fonte: Contas de Governo do ERJ de 2009 a 2015 (processos TCE-RJ nos 105.901-9/10, 105.080-3/11, 103.535-6/12, 105.033-4/13, 105.879-8/14, 101.885-1/15, 102.203-6/16 e 101.576-6/17).

1- Valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2017.

O quadro evidencia que a partir do exercício de 2013 até o exercício de 2016, a redução da base de cálculo para aplicação em MDE mostrava-se em constante declínio, influenciada pela crise econômica no país e a consequente diminuição da arrecadação do Estado do Rio de Janeiro. Esta trajetória descendente foi interrompida no exercício de 2017, ocasião em que apresentou uma discreta recuperação em relação ao exercício de 2016.

O gráfico a seguir demonstra o comportamento do índice alcançado do montante aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, no período de 2009 a 2017:



8.7 – RECURSOS DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS (LEI FEDERAL Nº 12.858/13)

A Lei Federal nº 12.858, de 09 de setembro de 2013, regulamentou a destinação para as áreas de Educação e Saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal.

O inciso II, c/c § 3º, ambos do artigo 2º da Lei Federal nº 12.858/13, estabelece que devem ser aplicados à educação 75% dos recursos provenientes dos royalties e participações especiais oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03 de dezembro de 2012.

Não foi possível identificar créditos decorrentes destes recursos, por meio do relatório “Consolidação das Participações Governamentais e de Terceiros” elaborado pela Agência Nacional do Petróleo – ANP¹³⁸.

Entretanto, de acordo com o Relatório Mensal de Créditos, referente ao mês de março de 2018¹³⁹, também elaborado pela ANP, os recursos oriundos de contratos de exploração assinados a partir de 03 de dezembro de 2012 estão sendo acautelados em conta específica, devido à judicialização de dispositivos da Lei Federal nº 12.734/12, que rege a distribuição dos royalties oriundos de contratos de partilha.

Deve ser destacado que até o mês de março de 2018 encontrava-se acautelado o montante de R\$30.622.288 (trinta milhões, seiscentos e vinte e dois mil, duzentos e oitenta e oito reais), referente à receita auferida pelo campo de Mero, cuja operação encontra-se ainda na fase de testes.

8.8 – GRAU DE UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS ORIUNDOS DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA E DESIGUALDADES SOCIAIS – FECF

O Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais - FECF, instituído pelo art. 79 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 31/2000, foi criado no âmbito Federal para vigorar, inicialmente, até o exercício de 2010. Posteriormente, na União, sua vigência foi prorrogada por tempo indeterminado pela Emenda Constitucional nº 67/2010.

No Estado do Rio de Janeiro o FECF foi criado pela Lei Estadual nº 4.056/2002, para vigorar até 2006. Posteriormente sua vigência foi prorrogada até 2018, por meio da Lei Complementar Estadual 151/2013.

De acordo com o art. 3º, §1º da Lei Estadual nº 4.056/2002, com a redação dada pela Lei Complementar nº 167/2015, os recursos provenientes do Fundo deverão ser aplicados nas áreas de nutrição, habitação, educação, inclusive educação Universitária, saúde, reforço da

¹³⁸ Fonte: <http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes/participacoes-governamentais-consolidadas>; acessado em 15.03.18.

¹³⁹ <http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes/royalties>

renda familiar, saneamento e outros programas de relevante interesse social e podem contemplar gastos com pessoal e outras despesas correntes das funções educação, educação universitária, saúde e assistência social.

No exercício de 2017, para efeito de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino - MDE, a receita registrada na FR 122 – FECF alcançou R\$4.601.633.577 (quatro bilhões, seiscentos e um milhões, seiscentos e trinta e três mil, quinhentos e setenta e sete reais), e as despesas em MDE, liquidadas e custeadas com recursos oriundos dessa Fonte, alcançaram R\$887.073.840 (oitocentos e oitenta e sete milhões, setenta e três mil, oitocentos e quarenta reais).

Por ser uma receita oriunda de imposto que serve de base para aplicação mínima na MDE e por ter sua vigência expressamente definida até o exercício de 2018 no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, será demonstrado a seguir o total e o percentual da receita advinda do FECF aplicada na Manutenção do Desenvolvimento do Ensino - MDE:

Grau de dependência por fonte de recursos

Fonte de Recursos	Despesas liquidadas	% em relação ao total
100 - Ordinários Provenientes de Impostos	2.776.032.435	44,11%
122 - Adicional do ICMS - FECF	887.073.840	14,10%
215 - FUNDEB	2.629.987.253	41,79%
TOTAL	6.293.093.528	100,00%

Fonte: SiafeRio

O quadro a seguir demonstra o percentual da receita do FECF que foi aplicado em Manutenção do Desenvolvimento do Ensino - MDE. Do total aplicado na MDE com recursos do FECF que foi de R\$887.073.840 (oitocentos e oitenta e sete milhões, setenta e três mil, oitocentos e quarenta reais), R\$140.229.788 (cento e quarenta milhões, duzentos e vinte e nove mil, setecentos e oitenta e oito reais) foram glosados por terem sido aplicados em despesas que não se constituem em MDE. Dessa forma, o total aplicado e considerado na MDE com recursos do FECF é de R\$746.844.052 (setecentos e quarenta e seis milhões, oitocentos e quarenta e quatro mil, e cinquenta e dois reais).

Aplicação de recursos do FECP na MDE

	R\$1,00
Base de Cálculo FECP (I)	4.601.633.577
Despesas liquidadas com FECP (II)	746.844.052
Aplicação em MDE sem FECP (II/I x 100)%	16,23%

Fonte: SiafeRio

Pelo demonstrado, conclui-se que restou caracterizado que o Estado do Rio de Janeiro em relação, exclusivamente, aos recursos oriundos do adicional do ICMS no exercício de 2017, aplicou, apenas, **16,23%** dos recursos arrecadados na MDE.

8.9 – DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELO ESTADO DO RIO DE JANEIRO PARA O NÃO CUMPRIMENTO DA APLICAÇÃO MÍNIMA DOS RECURSOS DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE ENSINO.

Por meio da Nota Técnica SGAB nº 02, de 26/03/2018, cadastrada sob o Documento TCE-RJ nº 005.527-2/18, o Governo do Estado do Rio de Janeiro se antecipou e encaminhou de forma prévia suas justificativas para o não atingimento do limite mínimo previsto no art. 212 da Constituição Federal em Manutenção do Desenvolvimento do Ensino – MDE.

De acordo com os esclarecimentos apresentados, houve excesso de arrecadação na rubrica de IRRF, que se refere ao Imposto de Renda Retido na Fonte, das remunerações, proventos e pensões pagas aos servidores, aposentados e pensionistas do Estado.

Tal Fonte de arrecadação é prevista no art. 157 da Constituição Federal, o qual determina que pertence ao Estado e ao Distrito Federal o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem.

O Governo do Estado do Rio de Janeiro argumenta que o volume de recursos que ingressou nos últimos dias do ano a título desta rubrica de receita nos cofres estaduais, em que pese a credibilidade da metodologia utilizada para atualizar a previsão de arrecadação, não

poderia ter sido previsto pelos modelos estatísticos utilizados devido a fatores não mensuráveis.

De acordo com tabela 1, elaborada pela SEFAZ na referida nota técnica (Documento TCE-RJ nº 005.527-2/18), do dia 21.12.17 ao dia 30.12.17, ou seja, em apenas 10 dias, teria ingressado nos cofres estaduais o montante de R\$552.904.085 (quinhentos e cinquenta e dois milhões, novecentos e quatro mil, e oitenta e cinco reais) a título de IRRF. Tal cifra representa algo em torno de 14,43% do total arrecadado em todo exercício de 2017 nesta rubrica.

Em resumo, o alegado pelo Estado do Rio de Janeiro é basicamente que a arrecadação de IRRF verificada nos últimos dias do exercício de 2017 não teria sido prevista de acordo com as reestimativas realizadas anteriormente, devido a fatores que não poderiam ser medidos conforme os parâmetros adotados pelo método estatístico escolhido.

A Instrução informa que, de acordo com os dados constantes do Portal da Transparência do Estado do Rio de Janeiro¹⁴⁰, mesmo com as quatro reestimativas de receitas realizadas pelo Estado do Rio de Janeiro durante o exercício de 2017, a receita de IRRF, no que se refere a sua estimativa, não sofreu nenhuma alteração em relação ao montante previsto inicialmente na LOA.

É sabido que diversos modelos estatísticos são comumente utilizados para prever ou tentar antecipar o comportamento de eventos futuros, todavia, o resultado da previsão pode ser severamente impactado por acontecimentos únicos, imprevisíveis e fora de qualquer variável considerada pelo modelo estatístico utilizado.

Como é público e notório, sendo inclusive citada nos argumentos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro, a forte desaceleração da economia brasileira no final de 2014 evoluiu para significativa recessão no exercício de 2015 e teve como consequência, dentre outras, o atraso no pagamento das remunerações, aposentadorias e proventos dos servidores, aposentados e pensionistas, como também de fornecedores e prestadores de serviço. Particularmente, a economia do Estado do Rio de Janeiro, que sofre grande influência da

¹⁴⁰http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/faces/sitios-transparencia-navigation/menu_sitios_analiseContas/Analise-Notas?datasource=UCMServer%23dDocName%3A1756072&_adf.ctrl-state=ectq0fwed_87&_afLoop=2333168182276293&_afWindowMode=0&_afWindowId=null

indústria do petróleo, foi ainda mais castigada devido à brusca e acentuada queda nos preços do barril e aos impactos da redução de investimentos por parte das empresas do setor petrolífero, o que gerou efeitos imediatos sobre a geração de caixa do Estado.

Uma tímida recuperação da economia fluminense foi verificada durante o exercício de 2017, o que possibilitou ao Estado do Rio de Janeiro planejar e começar a garantir o reordenamento do pagamento de remunerações, proventos, pensões que se encontravam em atraso, ainda que a receita total arrecadada tenha sido ligeiramente inferior à receita inicialmente estimada na Lei Orçamentária Anual.

Em razão do não pagamento de remunerações, aposentadorias e proventos, inclusive do 13º salário, no exercício de 2016, natural seria de se esperar que com a normalização do fluxo de tais pagamentos, o recolhimento do IRRF seria superior ao daquele exercício. Para se computar o exercício de 2016 na série histórica de arrecadação do tributo para efeito de reestimativa de receita, deveria ter sido levada em consideração a postergação do pagamento de quem detinha o direito de recebê-los para o exercício subsequente. Com isso, não poderia a arrecadação do exercício seguinte (2017) ser comparada com o exercício anterior sem que fossem levados em consideração os fatores que reduziram a base de cálculo daquele tributo naquele exercício.

Assim, não pode o Estado do Rio de Janeiro alegar que o incremento de IRRF foi “atípico”, tampouco afirmar ter sido surpreendido com uma arrecadação extraordinária, visto que o fato gerador do tributo IRRF decorre, exclusivamente, da própria ação planejada pela administração estadual, que neste caso, foi a concretização do pagamento dos valores devidos aos servidores, aposentados e pensionistas do Estado do Rio de Janeiro.

Importante destacar, para formação de juízo de valor, que do total da arrecadação extraordinária alegada pela administração estadual, no montante de R\$1.104.293.229 (um bilhão, cento e quatro milhões, duzentos e noventa e três mil, duzentos e vinte e nove reais), 72,51%, ou R\$800.693.012 (oitocentos milhões, seiscentos e noventa e três mil, e doze reais), são referentes à arrecadação de IRRF.

No que se refere à arrecadação de ITD, a administração estadual alega que a diferença notada é inequivocamente importante, visto que superou em R\$276 milhões a previsão reestimada pela 4ª Nota Técnica.

Alega que não seria previsível o excesso de arrecadação de ITD, tendo em vista que a sanção da Lei Estadual nº 7.786/17, promulgada em novembro de 2017, em função da assinatura do plano de recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro, provocou uma inesperada corrida dos contribuintes ao fisco para recolhimento do imposto, antes que a nova alíquota implementada pelo citado dispositivo entrasse em vigor.

A arrecadação de ITD foi estimada na Lei Orçamentária Anual em R\$1.059 milhões. Durante a primeira reestimativa de receita, realizada em 03/02/2017, sua arrecadação foi revisada e seu valor foi atualizado para R\$1.301 milhões, com o seguinte argumento, segundo trecho extraído da 2ª Nota Técnica:

- ITD – Este imposto teve a previsão para 2017 elevada para R\$1,3 bilhão, um aumento de R\$242 milhões em relação à LOA. Entretanto, com relação ao ano de 2016 aponta-se um decrescimento de R\$ 90 milhões. A expectativa para este ano deve ser de aprofundamentos de ajustes na economia e de uma esperada redução no ritmo de valorização dos imóveis.

Como se observa, apesar de ter havido uma reestimativa para maior da arrecadação de ITD, as justificativas apresentadas para o valor reestimado se figurariam mais adequadas para o caso de redução das expectativas de arrecadação do referido imposto.

A partir da 3ª nota técnica, de 06.10.2017, data próxima da publicação da Lei Estadual nº 7.786/17, a reestimativa provocou redução da arrecadação do ITD para R\$924 milhões e essa nova estimativa permaneceu inalterável até o final do exercício. Nota-se que a reestimativa provocada pela 3ª nota técnica é, aproximadamente, 33,53% inferior ao montante arrecadado no exercício de 2016 e 29% menor que o valor reestimado pela 2ª Nota Técnica. A constatação de tais percentuais discrepantes pode indicar uma falha no acompanhamento da previsão e comportamento de arrecadação das receitas.

Dessa forma, os esclarecimentos prestados pela administração estadual para justificar a não adequação da previsão desta rubrica de receita denotam que não foi levado em

consideração o comportamento da arrecadação do ITD verificada no exercício anterior, bem como o previsível comportamento dos contribuintes em antecipar o recolhimento do imposto devido, na busca de tratamento tributário benéfico sob a égide de legislação então em vigor.

Entretanto, mesmo com o alegado “extraordinário incremento da receita ao final do ano”, como visto no tópico 5.2.2.1.1, a receita do ITD registrou queda real de 14,47% (- R\$204,57 milhões) em relação a 2016, sendo que a Sefaz informou que a queda se deu por conta de uma base de comparação distorcida por recolhimentos extraordinários da receita em 2016, explicação esta que vai de encontro ao que ora está sendo exposto na Nota Técnica SGAB nº 02 da própria SEFAZ.

A administração estadual alega também que sempre realizou despesas em educação visando o índice e também a efetividade do gasto e, repetidas vezes, ultrapassou este índice em nome do bom desempenho desta Função de Governo, tendo o “excesso” alcançado a soma de R\$758.176.236 (setecentos e cinquenta e oito milhões, cento e setenta e seis mil, duzentos e trinta e seis reais).

Neste ponto o texto do artigo 212 da Constituição Federal é claro, literal e dispensa interpretações ao dispor, categoricamente, que os Estados aplicarão, anualmente, nunca menos de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Desta forma eventual aplicação acima do percentual mínimo exigido não gera créditos nem direitos compensatórios, bem como não deve servir como argumento para que o limite seja desrespeitado em exercícios posteriores.

A administração estadual alega, ainda, que estaria fazendo uso da similaridade quanto aos procedimentos permitidos pela legislação em relação ao FUNDEB, no que o §2º do art. 21 da Lei nº 11.494/07 tolera que até 5% dos recursos recebidos à conta do Fundo podem ser utilizados no 1º Trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de Crédito Adicional. Tal tese, contudo, não deve prosperar.

Isso porque é entendimento já consolidado que não é permitido ao administrador público atuar de forma livre e de acordo com suas vontades, deve ele somente agir nos estritos

termos determinados pela Lei. Como não existe na norma constitucional previsão para esse procedimento, ainda mais se levando em consideração que a alegada extraordinariedade na arrecadação de receitas não justifica o não cumprimento do referido limite, o emprego de tal analogia deve ser categoricamente refutado.

Quanto às demais rubricas de receita relacionadas no Documento TCE-RJ nº 005.527-2/18, em razão da sua pouca representatividade em relação ao total informado como arrecadação extraordinária (menos de 5%), considera-se prescindível qualquer análise a respeito, uma vez que o excesso de arrecadação verificado nas outras rubricas de receita teria insignificante impacto na apuração do limite mínimo aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Em complemento às alegações apresentadas inicialmente, no dia 27.04.2018, o Estado do Rio de Janeiro protocolou nova documentação para justificar o não cumprimento do limite mínimo da aplicação da receita de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o que deu origem ao Documento TCE-RJ nº 007.570-3/18.

Nesse novo documento a administração estadual afirma ter criado uma nova Fonte de recursos detalhada (100.1.002017), para controle e registro exclusivo das despesas que faltaram para o real cumprimento do mandamento constitucional no exercício de 2017, com destaque ao fato de que tais despesas não seriam computadas na apuração do mesmo índice no exercício de 2018.

Esclarece que no bojo do Decreto Estadual nº 46.247/18, que abriu Crédito Suplementar a órgãos e entidades estaduais, no valor de R\$1.257.749.763 (um bilhão, duzentos e cinquenta e sete milhões, setecentos e quarenta e nove mil, setecentos e sessenta e três reais), para reforço de dotações do orçamento de 2018, R\$223.000.000 (duzentos e vinte e três milhões de reais) referem-se às suplementações na Função Educação, com Fonte de Recursos oriunda de impostos, que teriam o objetivo exclusivo de recompor os gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, não cumpridos no exercício de 2017.

Com relação às novas alegações, ainda que fosse admitida tal compensação no exercício posterior, a abertura de Crédito Adicional Suplementar manifesta apenas a intenção do Estado do Rio de Janeiro em recompor o montante não canalizado para a MDE no exercício anterior, visto que apenas incluiu uma autorização no orçamento do exercício de 2018. Apesar de toda intenção verificada com a abertura do referido decreto, a efetiva recomposição somente se daria, repise-se, caso fosse admitido tal procedimento, quando da efetiva realização da despesa.

Ademais, o valor do crédito adicional aberto pelo Estado do Rio de Janeiro com o intuito de recompor o valor não aplicado na MDE no ano anterior ainda seria insuficiente para recompor o montante não aplicado em 2017, tendo em vista que nos cálculos efetuados no tópico 8.5, a quantia que deixou de ser aplicada totalizou R\$233.580.927 (duzentos e trinta e três milhões, quinhentos e oitenta mil, novecentos e vinte e sete reais).

Dessa forma, em face de todo o exposto, conclui-se que os esclarecimentos apresentados não foram capazes de elidir os fatos que levaram ao não cumprimento do limite mínimo da aplicação de receita de impostos, prevista no art. 212 da Constituição Federal, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, devendo, portanto, ser mantida a IRREGULARIDADE pelo não atingimento do limite mínimo previsto no art. 212 da Constituição Federal.

Deve ser destacado que, em 08 de maio de 2018, em complemento à Nota Técnica SGAB nº 02, de 26.03.2018, foi protocolado neste Tribunal o Ofício/SEFAZ/SGAB/Nº 379/2018, informando que o montante de R\$222.815.070,71 (duzentos e vinte e dois milhões, oitocentos e quinze mil, setenta reais e setenta e um centavos), não aplicado no exercício de 2017 em despesas na Função Educação foi integralmente realizado nos primeiros meses de 2018.

Da análise da informação prestada pelo Governo do Estado infere-se que foi reconhecido que, no exercício de 2017, não foram integralmente aplicados os recursos mínimos de 25% em Educação. Quanto à alegação de que foi integralmente realizado nos primeiros meses de 2018, é importante destacar que a presente Prestação de Contas refere-se à competência de 2017, não sendo as despesas pagas no exercício de 2018 passíveis de

aproveitamento para o cálculo dos gastos mínimos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em exercício pretérito.

Dessa forma, no exame preliminar dos elementos encaminhados para a análise da Prestação de Contas, o Corpo Instrutivo e o douto Ministério Público Especial apontaram, igualmente, a seguinte Irregularidade na apuração do Limite Constitucional de Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE:

“O Governo do Estado aplicou 24,38% da arrecadação de suas receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo o limite mínimo (25%) estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal.”

Em sede de razões de defesa, o Governo do Estado assim se pronunciou:

DAS RAZÕES DE DEFESA APRESENTADAS - Documento TCE-RJ nº 010.550-6/2018 – fls. 14 a 15, 28 a 41 (Anexo I) e 42 a 167 (Anexo II).

Na defesa apresentada, o ERJ reforça que o não cumprimento do limite mínimo de aplicação de 25% das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal já foi tratado na Nota Técnica SGAB 02, de 26 de março de 2018, bem como na Nota Complementar de 27 de abril de 2018.

Em 09 de maio de 2018, o ERJ também encaminhou nova nota complementar, por meio do Ofício OF/SEFAZ/SGAB/Nº 379/2018, informando que já havia aplicado, considerando as despesas liquidadas, o montante de R\$ 223.279.443, na MDE, com recursos oriundos da Fonte 100.1.002017, criada exclusivamente para aplicar a diferença que deixou de ser realizada no exercício de 2017, sem prejuízo da aplicação do limite constitucional no exercício de 2018.

Adicionalmente, em sua resposta, o ERJ traz em sua defesa citações extraídas da decisão do Supremo Tribunal Federal, quando da apreciação do RE nº 723.951 Minas Gerais, sob a relatoria do Exmo. Ministro Ricardo Lewandowski, ressaltando que as diferenças porventura apuradas, decorrentes da inobservância de aplicação do percentual mínimo obrigatório de que trata o art. 212 da Constituição da República e do art. 1º da Lei nº 7.348 de 1985, num determinado exercício, poderiam ser compensados no exercício seguinte, conforme o § 4º do art. 4º da mencionada lei.

Com relação às despesas glosadas por esta Corte que não constam das glosas realizadas pela Contadoria Geral do Estado – CGE, o ERJ argumenta que as glosas apontadas no item 8.3.1.5 – Aposentadorias, registradas no subelemento 3.1.90.92.01 – “Despesas de Exercícios Anteriores – Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas – Pessoal Civil e Militar”, no valor de R\$ 10.161.104, e no subelemento 3.3.90.01.01 – Proventos Pessoal Civil, no valor de R\$ 327.467, na verdade, apesar da nomenclatura empregada, trata-se de pagamento de pessoal ativo.

Para comprovar tal assertiva, encaminha cópia da CI – COSEC/CGE nº 44, esclarecendo que, apesar da tipificação descrita como Aposentadorias do RPPS – Reserva Remunerada e Reformas – Pessoal Civil e Militar, trata-se de pagamento de pessoal

ativo da educação. Alega ainda que os lançamentos realizados pela COSEC/SEFAZ-SEEDUC, à época, foram realizadas com base na Nota Técnica SUNOT nº 41/2016 – DEA.

Para complementar tal esclarecimento, anexa cópias das folhas de pagamento mensais do período de janeiro a dezembro de 2017, extraídas do Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos – SIGRH-RJ.

Por fim, informa ainda que a CGE orientará a utilização do item correto e ressalta que a classificação 3.3.90.01.01 não mais existe no classificador de 2018.

À luz dos argumentos apresentados, após competente reexame, o Corpo Instrutivo manifestou-se da seguinte forma:

DA ANÁLISE DA DEFESA APRESENTADA

Quanto aos argumentos apresentados, destaca-se que a Nota Técnica SGAB 02, de 26 de março de 2018, bem como a Nota Complementar encaminhada em 27 de abril de 2018, já foram exaustivamente analisadas no relatório principal, elaborado por deste Corpo Instrutivo, dispensando complementações.

A análise já realizada abarca, inclusive, os fatos narrados por meio da nova Nota Complementar, encaminhada em 09 de maio de 2018, tendo vista já ter sido contemplada na análise o caso que até então configurava uma hipótese, mas agora concretizado.

Em resumo, a análise realizada por este Corpo Instrutivo da Nota Técnica SGAB 02, de 26 de março de 2018 e suas notas complementares refuta os argumentos de imprevisibilidade da arrecadação de receitas consideradas extraordinárias pelo ERJ.

No que tange à decisão proferida pelo STF trazida à baila, destaca-se que se tratou da análise do Recurso Extraordinário 723.951 – Minas Gerais, que envolvia o Município de Madre de Deus de Minas, em função do não cumprimento do percentual mínimo na aplicação da receita resultante de impostos na MDE, previsto na Constituição de 1967, alterada pela emenda Constitucional nº 1 de 1969, também estabelecido em 25%, tendo em vista aquela municipalidade ter descumprido o limite nos anos de 1985, 1987 e 1988, cuja compensação teria ocorrido em exercícios posteriores, com base na previsão contida na Lei nº 7.348/85, que regulamentou o § 4º do art. 176 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Em sua defesa, em que pese o ERJ ter extraído trecho do Voto que reafirma a jurisprudência da Suprema Corte quanto à possibilidade de compensação pelo Município em exercício fiscal posterior, do percentual da receita resultante de impostos que deixou de aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino, consta do Voto do Relator originário que a possibilidade de aplicação em exercício posterior, do montante não aplicado, geraria efeitos somente sobre eventual intervenção do Município pelo Estado, conforme trecho abaixo transcrito:

Vê-se que os textos, tanto constitucional quanto legal não permitem compensações em exercício futuros, mas, tão somente, uma compensação no exercício seguinte independente de determinação judicial.

E, inobservada a compensação das diferenças no exercício imediatamente posterior, **a sanção cabível é a intervenção do município pelo Estado e não a compensação em exercícios outros que não aquele imediatamente posterior ao ano em que ocorreu o pagamento a menor**, sob pena de violar os

dispositivos legais mencionados e inviabilizar a administração de outras áreas também prioritárias. (grifo nosso)

Assim, o exposto no referido julgado leva ao entendimento de que a compensação teria efeitos meramente sobre os casos previstos no art. 34, inciso VII, alínea “e” e no art. 35, inciso III da Constituição da República de 1988, que elenca as hipóteses de intervenção do Estado nos Municípios ou da União nos Estados e no Distrito Federal, no caso do não cumprimento do referido limite. Desta forma o teor da decisão ora em foco não produziria nenhuma implicação no parecer técnico emitido pelo Corpo Instrutivo, que deve se ater, unicamente, quanto ao cumprimento, ou não, do limite constitucional no exercício de referência.

Importante ressaltar que em função do entendimento exposto por este Corpo Instrutivo, não foi realizada qualquer análise prévia, para efeito de eventuais glosas, do montante empenhado e liquidado no exercício de 2018, sobre as despesas que o ERJ pleiteia que sejam consideradas na compensação do valor não aplicado no exercício devido.

Quanto ao montante glosado, no valor total de R\$10.488.561, referentes aos empenhos realizados nos subelementos 3.1.90.92.01 e 3.3.90.01.01, a relação encaminhada pelo ERJ, extraída do sistema de RH comprova, em grande parte, que os empenhos se referem, de fato, ao pagamento de folha de pessoal ativo.

O quadro abaixo demonstra os valores que foram glosados na análise preliminar em confronto com aqueles que foram comprovados pelo ERJ:

Tabela - Empenhos Liquidados no Subelemento 3.1.90.92.01

Número Empenho	Valor Liquidado (glosado)	Valor Comprovado	Valor NÃO Comprovado
2017NE00014	1.577.086,64	1.577.086,64	
2017NE00056	793,89	-	793,89
2017NE00061	18.786,62	-	18.786,62
2017NE00794	841.310,13	841.310,13	
2017NE02571	1.245.042,95	1.245.042,95	
2017NE06050	958.064,48	958.064,48	
2017NE07025	434.376,14	434.376,14	
2017NE08986	648.131,03	648.131,03	
2017NE13075	552.117,18	552.117,18	
2017NE14304	718.470,49	718.442,17	28,32
2017NE16934	865.386,19	865.386,19	
2017NE19810	506.689,42	506.689,42	
2017NE23268	476.623,86	476.623,86	
2017NE24662	603.460,65	-	603.460,65
2017NE27415	714.764,15	714.764,15	
TOTAL	10.161.103,82	9.538.034,34	623.069,48

Tabela - Empenhos Liquidados no Subelemento 3.3.90.01.01

Número Empenho	Valor Liquidado (glosado)	Valor Comprovado	Valor Informado como Pgto de Proventos – Rubricas 0012 e 0002
2017NE23272	29.592,52	13.686,20	15.906,32
2017NE00819	25.297,77	11.566,36	13.731,41
2017NE02579	27.220,93	12.010,17	15.210,76
2017NE06060	25.446,23	11.965,63	13.480,60
2017NE07044	25.438,62	11.932,21	13.506,41

2017NE08994	26.981,30	12.627,30	14.354,00
2017NE13080	26.392,09	12.627,30	13.764,79
2017NE14345	26.502,20	12.611,57	13.890,63
2017NE16938	55.195,96	22.709,93	32.486,03
2017NE20651	29.734,09	13.694,37	16.039,72
2017NE27405	29.655,13	13.572,64	16.082,49
TOTAL	327.456,84	149.003,68	178.453,16

Destaca-se que na apropriação contábil encaminhada pelo ERJ para comprovar o pagamento de pessoal ativo realizado no subelemento 3.3.90.01.01, cujos empenhos foram emitidos pela UO 18010, foram encontradas rubricas que indicam o pagamento de proventos de aposentadoria, conforme demonstrado no quadro acima, no montante de R\$178.453 e que não serão consideradas como despesas aplicadas na MDE.

Assim, do montante glosado anteriormente no subelemento 3.3.90.01.01, no valor de R\$ 327.457, o ERJ comprovou que apenas o valor de R\$149.004 se refere ao pagamento de pessoal ativo da educação.

Desta forma, conclui-se que dos R\$10.488.561 glosados inicialmente na análise do cumprimento da aplicação da receita de impostos e de transferências de impostos na MDE, o ERJ conseguiu comprovar que o montante de R\$9.687.038 foi gasto com o pagamento de pessoal ativo da educação, devendo ser mantidos, portanto, o valor de R\$801.523 como gastos que não deveriam ter sido computados na MDE.

Com estas alterações, o cálculo apresentado na Tabela 193, na instrução primária realizada por este Corpo Instrutivo, passa a expressar a seguinte situação:

Tabela – Apuração do percentual das receitas resultantes de impostos aplicadas em MDE

Descrição	Despesa liquidada
<i>Despesas - MDE (FR 100, 122 e 215)</i> (a)	6.293.093.528
<i>Total das deduções</i> (b) = (c+d)	318.987.702
<i>Receita de Aplicações Financeiras Fundeb (c)</i>	31.086.419
<i>Deduções feitas a partir da análise de empenhos</i> (d)	287.901.282
<i>Despesas suplementares com alimentação (d.1).....</i>	8.367.974
<i>Despesas com pagamento de Aposentadorias..(d.2).....</i>	801.523
<i>Despesas com Pagamento de Pensões.....(d.3).....</i>	405.809
<i>Despesas Pagto Auxílio Funeral.....(d.4).....</i>	1.955.031
<i>Despesas Pagto Multas e Juros.....(d.5).....</i>	1.561.280
<i>Restituições.....(d.6).....</i>	113.883
<i>Despesas FAPERJ (Pesquisa).....(d.7).....</i>	261.636.979
<i>Despesas CEPERJ.....(d.8).....</i>	13.058.804
<i>Despesas – MDE consideradas</i> (e) = (a-b+e)	5.974.105.826
<i>Perda líquida - Fundeb em 2016</i> (f)	3.241.197.948
<i>Total das despesas em MDE</i> (g) = (e+f)	9.215.303.774
<i>Base de cálculo para apuração da aplicação em MDE (h)¹⁴¹</i>	37.756.790.651
<i>Aplicação mínima constitucional (i) = 25% x (h)</i>	9.439.197.663
<i>Diferença entre o valor executado e a aplicação mínima constitucional (g-i)</i>	-223.893.889
<i>Percentual das receitas resultantes de impostos aplicadas em MDE (g/h)</i>	24,41%

Fonte: SiafeRio e Doc. 010.550-6/18.

Desta forma, após a reformulação dos cálculos com base na documentação encaminhada, conclui-se que o Estado do Rio de Janeiro aplicou, no exercício de 2017, o percentual de 24,41% da receita de impostos e de transferência de impostos na manutenção e desenvolvimento de ensino, em desacordo, portanto, com o percentual mínimo estabelecido no art. 212 da Constituição da República de 1988, mantendo-se, portanto, a **Irregularidade nº 03** configurada inicialmente.

Por sua vez, o Ministério Público Especial acolheu a reformulação do cálculo proposta pelo Corpo Instrutivo e manifesta-se, igualmente, pela Irregularidade sugerida pela Instrução.

Consoante a manifestação das instâncias instrutivas, nos argumentos de defesa apresentados em complemento à Nota Técnica SGAB nº 02, de 26/03/2018, o Governo do Estado reconheceu que, no exercício de 2017, não foram integralmente aplicados os recursos mínimos de 25% em Educação, aduzindo, entretanto, que a aplicação foi realizada nos primeiros meses de 2018.

Remarque-se, entretanto, que a presente Prestação de Contas refere-se à competência de 2017, não sendo as despesas pagas com recursos do exercício de 2018 passíveis de

¹⁴¹ Demonstrativo de apuração no tópico 8.2.

aproveitamento para o cálculo dos gastos mínimos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em exercício pretérito.

Quanto às alusões feitas na defesa do Governo do Estado à decisão do Supremo Tribunal Federal, quando da apreciação do RE nº 723.951/MG, reporto-me às análises do Corpo Instrutivo e do Ministério Público de Contas, mormente porque a imposição de aplicação mínima dos gastos com MDE ganhou estatura constitucional cujo exame este Tribunal de Contas goza de sedimentada metodologia de análise.

Conclui-se, portanto, que a não aplicação do mínimo de 25% estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE é uma ocorrência de natureza grave, devendo ser tratada como **IRREGULARIDADE** das Contas.

8.10 – DA DECISÃO NO PROCESSO JUDICIAL Nº 0054872-30.2018.8.19.0001

Em decisão contida nos autos da Ação Civil Pública – ACP, nº 0054872-30.2018.8.19.0001, de autoria do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - MPERJ, em 13/03/2018, consta o deferimento, em caráter liminar, para que o Estado do Rio de Janeiro adote diversos procedimentos relacionados à gestão dos recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, que deverão ser observados por esta Corte quando da análise das contas do exercício de 2018, caso ainda estejam em vigor.

Dentre os pedidos do MPERJ que foram deferidos pelo juízo da 4ª Vara de Fazenda Pública e que causam impacto na análise das Contas de Governo, no que tange ao tópico da Manutenção de Desenvolvimento do Ensino e do FUNDEB, figuram os seguintes:

- Abertura de conta bancária específica em nome da Secretaria de Educação – SEEDUC, de forma que o ERJ passe a reservar, de forma regular, na medida em que as receitas de impostos forem sendo arrecadadas, o percentual mínimo de 25%, previsto no Art. 212 da Constituição Federal/88;
- Excluir a conta bancária do Fundeb da Conta Única do Tesouro – CUTE;
- Computar somente, para fins do cumprimento do percentual mínimo em MDE, apenas as despesas pagas.

Dessa forma, será feita comunicação à Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, à Secretaria de Estado de Educação, à Contadoria Geral do Estado, à Auditoria Geral do Estado

e do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, acerca da metodologia de análise que será adotada na análise das próximas Prestações de Contas em função da decisão judicial, em caráter liminar, acima referenciada.

8.11 – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB

O FUNDEB, 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, tem por objetivo proporcionar a elevação e uma nova distribuição dos investimentos em Educação.

Essa elevação e nova distribuição decorre de 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, ele 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 foi criado para 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.

8.11.1 – 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. Isso, contudo, 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 caput do artigo 60 do ADCT 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.” (grifou-se).

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:” (grifou-se).

Os recursos do FUNDEB serão distribuídos entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios, considerando-se exclusivamente as matrículas presenciais efetivas com base em coeficiente de retorno (art. 8º da Lei Federal nº 11.494/07)¹⁴² 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.

Há de se ressaltar 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.

Destaca-se que, na distribuição dos recursos do FUNDEB, caso a razão entre o total dos depósitos e o total de alunos não alcance o valor médio ponderado por aluno, mínimo definido nacionalmente, a União complementará os recursos do Fundo em, no mínimo, 10% do valor de

¹⁴²Para este objetivo, utilizam-se os dados do sistema EducaCenso, administrado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep.

sua base de cálculo (incisos V e VII, letra d, do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias)¹⁴³.

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

¹⁴³ Verificou-se não ter havido recebimento desta parcela em 2016, uma vez que o valor médio ponderado por aluno alcançou o mínimo estabelecido nacionalmente, conforme consulta efetuada ao site do Ministério da Educação, no portal do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE.

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. São 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”*** 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.” (Grifou-se).*

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.

8.11.1.1 – 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.

8.11.1.2 – 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 Federal nº 9.394/96.

8.11.1.3 – 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.

8.11.1.4 – 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.

8.11.2 – APURAÇÃO DO FUNDEB – CONTAS DE 2017

8.11.2.1 – REPASSE AO FUNDEB

No exercício de 2017, o valor total da receita arrecadada que compõe a base de cálculo do FUNDEB correspondeu a R\$33.881.389.107 (trinta e três bilhões, oitocentos e oitenta e um milhões, trezentos e oitenta e nove mil, cento e sete reais). A base de cálculo para o repasse ao FUNDEB, composta pelas receitas listadas no tópico anterior, subtraídas dos valores transferidos aos Municípios, pode ser assim demonstrada:

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)	Repasse realizado (c)	% repassado (d) = (c/a)	Diferença (e)=(b-c)
ICMS	29.113.076.834	5.822.615.367	4.891.778.204	16,80%	930.837.163
ITD	1.253.447.201	250.689.440	247.043.145	19,71%	3.646.295
IPVA	1.574.355.932	314.871.186	313.271.434	19,90%	1.599.752
Cota parte FPE	1.324.732.342	264.946.468	264.946.468	20,00%	0
Cota parte IPI	529.871.720	105.974.344	105.974.344	20,00%	0
ICMS desoneração	85.776.064	17.155.213	17.155.213	20,00%	0
Total	33.881.260.093	6.776.252.018	5.840.168.808	17,24%	936.083.210

Fonte: SiafeRio. * Descontadas as parcelas pertencentes aos municípios.

Verificou-se que as divergências de repasse a menor ao FUNDEB decorrem do fato de o Estado do Rio de Janeiro não considerar as parcelas referentes ao adicional de ICMS (Lei Estadual nº 4.056/02 – FECP, vigente até 2018) e das multas da Lei Complementar Estadual nº 134/09, destinadas ao Fundo de Administração Fazendária – FAF.

É importante destacar a ACO 2922 MC/RS, que tramita no Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do Exmo. Ministro Edson Fachin. O relator, monocraticamente negou tutela

provisória requerida pelo Estado do Rio Grande do Sul no tocante à exclusão da base de cálculo dos valores a serem destinados ao FUNDEB, da receita arrecadada do adicional do ICMS (FECP). Reputou-se, na mencionada decisão, correta a consideração do adicional de 2% sobre a alíquota do ICMS para fins de financiamento do Fundo de Combate à Pobreza estadual na apuração dos valores destinados ao FUNDEB.

Todavia, é oportuno ressaltar que essas questões já foram enfrentadas na análise das Contas de Governo referentes ao exercício de 2016, conforme irregularidade nº 04 e determinação nº 05, exarados do relatório do respectivo Voto.

O não cumprimento desta determinação também será abordado no tópico 14.2 que trata da verificação do cumprimento das Determinações das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro relativas ao exercício de 2016.

Em face de todo o exposto e devido aos reiterados descumprimentos de decisões desta Corte, tal fato será considerado como IRREGULARIDADE, com determinação à Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, à Contadoria Geral do Estado e à Secretaria de Estado de Educação, para que passem a incluir, na base de cálculo para apuração dos repasses ao FUNDEB estadual, as receitas resultantes do adicional do ICMS (Lei Estadual nº 4.056/02 – FECP) e das multas da Lei Complementar Estadual nº 134/09, destinadas ao Fundo de Administração Fazendária, de modo a atender plenamente o disposto no artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/07.

É oportuno salientar que, conforme consta das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro, relativas ao exercício de 2015, há saldo de valores devidos e não transferidos ao FUNDEB relativos a exercícios anteriores, referentes às cotas-parte do Estado do Rio de Janeiro e dos seus Municípios. Os comentários a respeito desses valores devidos ao Fundo, e não repassados em exercícios anteriores, constam do tópico 14.2.

O Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas manifesta-se no mesmo sentido.

Dessa forma, no exame preliminar dos elementos encaminhados para a análise da Prestação de Contas, o Corpo Instrutivo e o douto Ministério Público Especial apontaram, igualmente, a seguinte Irregularidade:

“Não inclusão na base de cálculo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, das parcelas referentes ao adicional do ICMS (LE nº 4.056/02 – FECF) e das multas da LCE Nº 134/09, destinadas ao Fundo de Administração Fazendária – FAF.

Em razões de defesa, o Governo do Estado manifestou-se, resumidamente, nos seguintes termos:

DAS RAZÕES DE DEFESA APRESENTADAS - Documento TCE-RJ nº 010.550-6/2018 – fls. 17 a 19 e 168 a 232 (Anexo III).

A defesa se pauta - mesmo ciente que tal assunto já foi objeto de irregularidade nas Contas de Governo de 2016, sendo novamente sugerido na presente prestação de contas - em refutar que as parcelas referentes ao adicional do ICMS oriundas da Lei ordinária estadual nº 4.056/02 e as multas destinadas ao FAF oriundas da Lei complementar estadual nº 134/09 não devem ser incluídas na base de cálculo das receitas destinadas ao FUNDEB.

Para tanto, apresenta às fls. 168 a 232 do Documento TCE-RJ nº 010.550-6/18 a consulta realizada pela Subsecretaria de Política Fiscal da SEFAZ à Subsecretaria Jurídica daquela pasta, materializada por meio do Processo Administrativo E-04/076/12/2017, bem como apresenta o Parecer GAM/PG3-01/2018 da Procuradoria Geral do Estado - PGE, sendo ambos favoráveis à não inclusão de tais parcelas na base de cálculo do Fundeb, acrescentando que o Parecer da PGE ao final sugere a necessidade de trilhar o “caminho do consenso”, mediante apresentação dos argumentos do Estado ao TCE e que tal fato seja objeto de estudo entre as instituições no decorrer do exercício de 2018.

Pondera ainda às fls. 18/19 do Documento TCE-RJ nº 010.550-6/18 que foi realizada uma pesquisa entre estados da federação, sendo constatado que a maioria dos estados não inclui o FECF na base de cálculo do Fundeb.

Adentrando os argumentos expostos pela Subsecretaria Jurídica da SEFAZ e pela Procuradoria Geral do Estado, destacam-se os principais pontos acerca do adicional do ICMS instituído pela Lei nº 4.056/02 do FECF e das multas da LC nº 134/09 do FAF.

Considerações expostas pela defesa sobre o adicional do ICMS oriundo da Lei nº 4.056/02, contidas no Processo Administrativo E-04/076/12/2017 e no Parecer GAM/PG3-01/2018:

A defesa argumenta que o FECF é um fundo especial que tem suas receitas especificadas em lei, bem como definidas a destinação dos respectivos recursos que o compõem, premissa esta disposta no artigo 71 da Lei Federal nº 4.320/64.

Expõe que tal fundo tem previsão constitucional, trazido pela emenda constitucional nº 31/2000, ao incluir os artigos 79 e 82 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sendo efetivamente criado no âmbito do ERJ por meio da Lei estadual nº 4.056/02.

Alega que a expressa vinculação constitucional dos recursos impede a alocação das receitas do FECF em funções diversas das definidas em sua própria legislação, motivo

pelo qual não se pode considerar que tais valores arrecadados com o adicional da alíquota do ICMS sejam incluídos na base de cálculo do FUNDEB, pois estaria desvirtuando os objetivos do FECF.

Prossegue expondo que, pelo critério cronológico do ordenamento jurídico, na época da introdução do FECF por meio da EC 31/2000, alterado pela EC nº 42/2003, que instituiu os artigos 79 e 82 do ADCT, ainda não existia o FUNDEB, e sim o FUNDEF, criado pela EC nº 14/1996 ao instituir o artigo 60 e respectivos parágrafos do ADCT. Posteriormente, com a substituição do FUNDEF pelo FUNDEB pela EC nº 53/2006, o mesmo artigo 60 do ADCT foi alterado, acrescentando ao Fundeb novos tributos além dos previstos para a formação do então extinto Fundef. Conclui que, ao ampliar o rol das receitas que compõem o Fundeb, o legislador derivado ao elaborar a EC nº 53/2006 se tivesse a intenção de incluir os recursos provenientes do adicional do ICMS instituído pela EC nº 31/2000 assim teria feito naquela oportunidade, não se permitindo inferir que tais recursos tacitamente estivessem incluídos no rol das receitas que compõem a base de cálculo para a formação do Fundeb.

Aborda também que, pelo critério da especialização do ordenamento jurídico, tanto o Fundeb quanto o FECF têm previsão constitucional, não havendo hierarquia entre tais normativos, devendo então a questão ser elucidada pelo critério da especialização, no sentido de que ao se instituir um adicional do ICMS para ser aplicado no combate à pobreza, não poderia entender que essa arrecadação fosse capturada pelo então disposto no art. 60, §2º do ADCT, incluído pela EC nº 14/1996, cuja redação ainda era vigente a do Fundef, não cabendo sobreposição entre os destinatários do benefício almejado por tais regras constitucionais.

Considerações expostas pela defesa sobre as multas oriundas da Lei complementar estadual nº 134/09, contidas no Processo Administrativo E-04/076/12/2017 e no Parecer GAM/PG3-01/2018:

A defesa argumenta que tal matéria já foi objeto de consulta à assessoria jurídica da SEFAZ, no processo E04/097.53/2014, concluído sob o Parecer nº 06/2014-NFOF/ASJUR/SEFAZ, posteriormente referendado pela PGE, que após ampla fundamentação faz distinção entre multas punitivas (também chamadas de sancionatórias) e moratórias, e que somente estas devem compor a base de cálculo para a formação do FUNDEB, não alcançando as multas criadas pela Lei complementar estadual nº 134/09, destinadas ao Fundo de Administração Fazendária – FAF.

Expõe que as multas moratórias devem compor a base de cálculo sobre a qual serão calculados os repasses das transferências constitucionais aos municípios e ao Fundeb, uma vez que estas “buscam ressarcir o Poder Público pela privação dos recursos que lhe são entregues extemporaneamente”, enquanto que “as multas punitivas visam desestimular a prática de infração”.

Reexaminado o feito, o Corpo Instrutivo manifestou-se da seguinte forma:

DA ANÁLISE DA DEFESA APRESENTADA

Tendo em vista a presente irregularidade tratar de duas questões que se distinguem em sua origem, sendo uma as receitas provenientes do adicional do ICMS (Lei estadual nº 4.056/02 que instituiu o FECF) e a outra as receitas provenientes das multas destinadas ao FAF, conforme Lei complementar estadual nº 134/09, para uma melhor compreensão a análise da defesa também será segregada nos dois assuntos.

Análise das exposições da defesa sobre o adicional do ICMS oriundo da lei ordinária estadual nº 4.056/02 (FECF):

O Poder Constituinte Derivado Reformador, por meio da Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, que acresceu os artigos 79 a 82 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT - da Constituição Federal de 1988, com destaque o artigo 82, trouxe o dever aos Estados, Distrito Federal e Municípios de instituírem Fundos de Combate à Pobreza. No caso dos Estados, conforme §1º do mesmo artigo 82 do ADCT, foi facultada a criação de um adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, ou do imposto que vier a substituí-lo, sobre os produtos e serviços supérfluos, não se aplicando, sobre este adicional, o disposto no art. 158, inciso IV, da Constituição, que trata da repartição tributária de 25% do ICMS aos municípios.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

[...]

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Já o artigo 82 do ADCT, inicialmente com a redação da EC nº 31/2000, trazia a seguinte redação:

Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil.

§ 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, ou do imposto que vier a substituí-lo, sobre os produtos e serviços supérfluos, não se aplicando, sobre este adicional, o disposto no art. 158, inciso IV, da Constituição.

Diante dos conceitos expostos surgem as primeiras conclusões:

A primeira, que tacitamente o adicional de 2% do ICMS a ser destinado ao Fundo de Combate à Pobreza tem a mesma natureza jurídica do ICMS, previsto no artigo 155, inciso II da Constituição Federal, não se tratando de novo tributo, pelo simples fato de a redação final do §1º do art. 82 do ADCT retirar o alcance da repartição tributária do ICMS aos municípios o referido adicional de 2% do ICMS. Como o art. 158, IV da CF/88 trata da repartição de 25% do ICMS aos municípios, ao mencioná-lo na redação final do §1º do art. 82 do ADCT o legislador derivado induz que ambos são da mesma espécie. Ressalta-se que a própria defesa, nas folhas 177 do Documento TCE-RJ nº 010.550-6/18, ao citar o Parecer nº 01/2008 LAMGS, lavrado pelo Procurador Luís Alberto Miranda Garcia de Souza, abordando a questão em pauta, concorda com o afirmado de que o adicional de 2% do ICMS possui a mesma natureza jurídica do ICMS, destacando, inclusive, um trecho do referido Parecer: “Em ambos os casos, trata-se do mesmo ICMS de competência estadual, apenas quantitativamente aumentado.”

A segunda conclusão, que o legislador derivado expressamente impôs na mesma redação final do §1º do art. 82 do ADCT, foi o de estabelecer qual outra vinculação do ICMS previsto no artigo 155, II, de mesma hierarquia constitucional não alcançaria o adicional de 2% do ICMS. Ao expressamente retirar do adicional de 2% do ICMS a incidência da repartição aos municípios do ICMS, o legislador reconhece a existência de vinculações constitucionais para o ICMS e modula seu alcance, afastando o adicional de 2% da incidência apenas da repartição aos municípios. Caso o legislador desejasse que o rol das exceções fosse ampliado, assim o teria feito, não sendo cabível a interpretação de possibilidade de ampliação de outras exceções não expressamente previstas no dispositivo originário. Logo, o alegado pela defesa quanto ao critério da

especialização do ordenamento jurídico como impeditivo para que os recursos do adicional de 2% do ICMS sejam inseridos na base de cálculo do Fundeb não merece prosperar.

Dando sequência, ainda em relação ao §1º do artigo 82 do ADCT, posteriormente a EC nº 42, de 19 de dezembro de 2003, trouxe nova redação, persistindo até a presente data, suprimindo a expressão “ou do imposto que vier a substituí-lo” e com a inclusão do trecho “e nas condições definidas na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição”:

§ 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos e nas condições definidas na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição, não se aplicando, sobre este percentual, o disposto no art. 158, IV, da Constituição.

Importa salientar que na época da promulgação da EC nº 31/2000, não existia ainda o FUNDEB, e sim o FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, sendo este criado pela EC nº 14 de 12 de setembro de 1996, ao dar nova redação ao artigo 60 do ADCT e incluir os parágrafos 1º ao 7º. Eis a redação dada à época pela EC nº 14/1996:

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, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas "a" e "b"; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º A União complementar os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino

fundamental em efetivo exercício no magistério. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.' (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

Percebe-se que pela redação do §2º do artigo 60 do ADCT, trazida pela EC nº 14/96, o ICMS previsto no art. 155, II da CF já fazia parte da base de cálculo dos recursos constituintes do Fundef. Como este só foi substituído pelo Fundeb com a promulgação da EC nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que alterou o artigo 60 do ADCT, infere-se que por ocasião da instituição do adicional de 2% do ICMS, por meio da EC nº 31/2000, já havia outra norma de mesmo nível hierárquico constitucional que previa a destinação de parcela do ICMS do art. 155, II para a composição do Fundef. Desta forma, ratifica-se o entendimento antes exposto, o de que o legislador derivado se desejasse que os recursos a serem destinados ao FECP oriundos do adicional de 2% do ICMS não fossem alcançados pelo §2º do artigo 60 do ADCT, assim o teria conduzido, em virtude de expressamente ditar qual seria a única exceção de não alcance ao adicional de 2%, que foi a repartição tributária prevista no art. 158, IV da CF/88. Logo, o alegado pela defesa quanto ao critério cronológico do ordenamento jurídico como impeditivo que os recursos do adicional de 2% do ICMS sejam inseridos na base de cálculo do Fundeb não merece prosperar, posto que, como já exposto, o adicional de 2% possui a mesma natureza jurídica do próprio ICMS; incluso no rol das receitas que compunham o Fundef na época bem como o atual Fundeb; e não se tratando de exceção taxativa e expressamente imputada pela EC nº 31/2000, que retirou apenas a repartição do adicional de 2% do ICMS do alcance da repartição aos municípios.

Como a EC nº 53/2006, que instituiu o Fundeb em substituição ao Fundef, manteve o ICMS como fonte de recursos para sua composição, o entendimento anteriormente exposto se estende ao Fundeb, no sentido de não se tratar de exceção ao alcance do adicional de 2% do ICMS advindo da EC nº 31/2000.

Por fim, o alegado pela defesa, de que o FECP se trata de um fundo especial com previsão constitucional, não tem o condão de promovê-lo e dotá-lo de superior hierarquia na própria Constituição da República, nem de impedir que seja alcançado por nenhuma outra norma constitucional em virtude de sua especificidade.

Por todo o exposto, mantém-se o entendimento inicial da instrução de 02/05/2018 no sentido de que os recursos advindos do adicional de 2% do ICMS, instituídos pela Lei ordinária estadual nº 4.056/02 devem fazer parte da base de cálculo dos recursos a serem transferidos ao Fundeb, em obediência ao disposto no inciso II do artigo 60 do ADCT c/c o inciso II do artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/07. Frise-se que este é o entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Manual de Demonstrativos Fiscais, bem como em decisão judicial monocrática pelo Exmo. Ministro Edson Fachin na Ação Cível Ordinária 2922, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, como pontuado às fls. 358/359 da instrução de 02/05/2018 do Corpo Instrutivo no presente processo.

Análise das exposições da defesa sobre as multas oriundas da Lei complementar estadual nº 134/09 (FAF):

A questão da distinção entre multas punitivas (também chamadas de sancionatórias) e moratórias remete ao Processo TCE-RJ nº 113.447-6/04, ainda em tramitação nesta Corte em caráter sigiloso, que trata de 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, foi constatado que nenhuma multa ou juros de mora tributários eram repassados aos municípios. A questão já foi pacificada naquele processo, no que tange à obrigatoriedade de o ERJ repassar aos municípios fluminenses parcelas do produto da arrecadação dos juros e multas moratórias do ICMS e IPVA, conforme entendimento do § único do artigo 1º da Lei complementar estadual nº 63/90, não abrangendo as multas formais e de ofício (proporcionais).

Art. 1º As parcelas pertencentes aos Municípios do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferência por estes recebidas, conforme os incisos III e IV do art. 158 e inciso II e § 3º do art. 159, da Constituição Federal, serão creditadas segundo os critérios e prazos previstos nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. As parcelas de que trata o caput deste artigo compreendem os juros, a multa moratória e a correção monetária, quando arrecadados como acréscimos dos impostos nele referidos.

No âmbito do Fundeb, as receitas do estado que compõem a base de cálculo para sua formação estão evidenciadas no inciso II do artigo 60 do ADCT e no artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/07. Eis a redação atual do artigo 60 do ADCT:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

O inciso IX do artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/07 alcança os juros e multas eventualmente incidentes sobre os impostos que compõem o Fundeb:

Seção I

Das Fontes de Receita dos Fundos

Art. 3º Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita:

I - imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos previsto no inciso I do caput do art. 155 da Constituição Federal;

II - imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação previsto no inciso II do caput do art. 155 combinado com o inciso IV do caput do art. 158 da Constituição Federal;

III - imposto sobre a propriedade de veículos automotores previsto no inciso III do caput do art. 155 combinado com o inciso III do caput do art. 158 da Constituição Federal;

IV - parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo inciso I do caput do art. 154 da Constituição Federal prevista no inciso II do caput do art. 157 da Constituição Federal;

V - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis situados nos Municípios, prevista no inciso II do caput do art. 158 da Constituição Federal;

VI - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e prevista na alínea a do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

VII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM e prevista na alínea b do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

VIII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados devida aos Estados e ao Distrito Federal e prevista no inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989; e

IX - receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes.

§ 1º Inclui-se na base de cálculo dos recursos referidos nos incisos do caput deste artigo o montante de recursos financeiros transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme disposto na Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.

§ 2º Além dos recursos mencionados nos incisos do caput e no § 1º deste artigo, os Fundos contarão com a complementação da União, nos termos da Seção II deste Capítulo.

No caso do repasse aos municípios das multas, o entendimento do § único do artigo 1º da Lei Complementar nº 63/90 conduz que apenas a multa moratória seja alcançada por tal dispositivo. Tal fato, como já abordado, foi pacificado no âmbito do Processo TCE-RJ nº 113.447-6/04, ainda que esteja em tramitação por outros fatores.

Porém, situação diversa ocorre com o Fundeb. O inciso IX do artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/07 não delimita nem restringe quais espécies de multas devam computar a base de cálculo para o repasse ao Fundeb. Logo, não cabe analogia ao afirmar que se

para o repasse para os municípios deve-se considerar apenas a espécie de multa moratória, o mesmo se aplicaria ao Fundeb. Cada dispositivo se rege por regramentos constitucionais e legais próprios, devendo os mesmos serem observados. No caso do Fundeb, entende-se que todas as multas incidentes sobre os impostos do artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/07 devem compor a base de cálculo de repasse ao Fundeb.

Outro fato que merece apontamento diz respeito ao fato de que o Fundo Especial de Administração Fazendária foi criado pela Lei ordinária estadual nº 1.650/90 e regulado pela Lei complementar estadual nº 134/09, tratando-se de normas infraconstitucionais, não tendo o condão de limitar o previsto na Constituição Federal em relação às receitas que compõem o Fundeb, determinadas no inciso II do artigo 60 do ADCT e regulamentadas pela lei nº 11.494/07, aí incluídos os juros e multas incidentes sobre tais impostos, conforme art. 3º, IX desta lei.

Por fim, o artigo 4º, inciso II da LC nº 134/09 não faz distinção entre multas moratórias e multas punitivas. O dispositivo em questão exclui apenas as de natureza formal para a composição dos recursos do FAF:

Art. 4º O FAF será composto dos seguintes recursos:

[...]

II – 70% (setenta por cento) do produto da arrecadação de multas, e demais acréscimos, incidentes sobre os tributos administrados pela Secretaria de Estado de Fazenda, excluídas as de natureza formal;

Considerando que como a SEFAZ já segregou as multas de natureza formal nas naturezas da receita 19114220 - Multas de Natureza Formal do ICMS e 19112020 - Multas de Natureza Formal do ITD, todas as demais multas (moratórias ou não), pela redação do art. 4º, II da LC nº 134/09 deveriam compor o FAF, indo de encontro ao alegado pela defesa de que as multas destinadas ao FAF não deveriam compor a base de cálculo do Fundeb posto que somente as de natureza moratória deveriam ser alcançadas pela Lei nº 11.494/07.

Por todo o exposto, mantém-se o entendimento inicial da instrução de 02/05/2018 no sentido de que as receitas das multas da Lei complementar nº 134/09 devem fazer parte da base de cálculo dos recursos a serem transferidos ao Fundeb, em obediência ao disposto no inciso II do artigo 60 do ADCT c/c os incisos I, II, III e IX do artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/07.

Assim, fica mantida a irregularidade nº 04 proposta pelo Corpo Instrutivo na instrução de 02/05/2018 pelos mesmos fundamentos apresentados.

O douto Ministério Público Especial manifesta-se, igualmente, pela Irregularidade sugerida pela Instrução.

Dessa forma, conforme bem analisado pelas instâncias instrutivas, a não inclusão na base de cálculo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, das parcelas referentes ao adicional do ICMS (LE nº 4.056/02 – FECPE) e das multas da LCE Nº 134/09, destinadas ao Fundo de Administração Fazendária – FAF será objeto de IRREGULARIDADE.

8.11.3 –REGISTRO DAS CONTRIBUIÇÕES

8.11.3.1 – 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:

Contribuição do estado ao FUNDEB		R\$1,00
	Descrição	Receita realizada
91120503	Cota-Parte Estadual para o FUNDEB - IPVA	285.659.034
91120702	Cota - Parte para o FUNDEB - ITD	239.911.802
91130203	Cota-Parte Estadual para o FUNDEB - ICMS	4.652.847.701
91130209	Cota-Parte do Estado para o FUNDEB - ICMS-SIMPLES	129.078.944
91130212	Conta-Parte Estadual para o FUNDEB – ICMS FEEF	50.012.074
97210103	Cota-Parte do FPE para o FUNDEB	264.946.468
97210114	Cota-Parte do Estado para o FUNDEB - IPI	105.974.344
97213602	Transferência Financeira – LC Nº 87/96 - Cota Estadual para FUNDEB	17.155.213
99112003	Cota-Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora do ITD	6.581.429
99114105	Cota-Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora do IPVA	21.181.768
99114211	Cota-Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora do ICMS	26.736.315
99114212	Cota-Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora do ICMS SIMPLES	5.040.198
99114215	Cota-Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora do ICMS FEEF	713.080
99131403	Cota-Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora da Dívida Ativa do IPVA	2.046.699
99131505	Cota-Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora da Dívida Ativa do ICMS	5.846.504
99132003	Cota-Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora da Dív Ativa sobre ITD	77.646
99311404	Cota-Parte p/ o FUNDEB da Receita da Dívida Ativa do IPVA	4.383.934
99311503	Cota-Parte do Estado da Dívida Ativa do ICMS para o FUNDEB	21.503.388
99312003	Cota - Parte para o FUNDEB da Rec da Dívida Ativa – ITD	472.267
Total		5.840.168.808

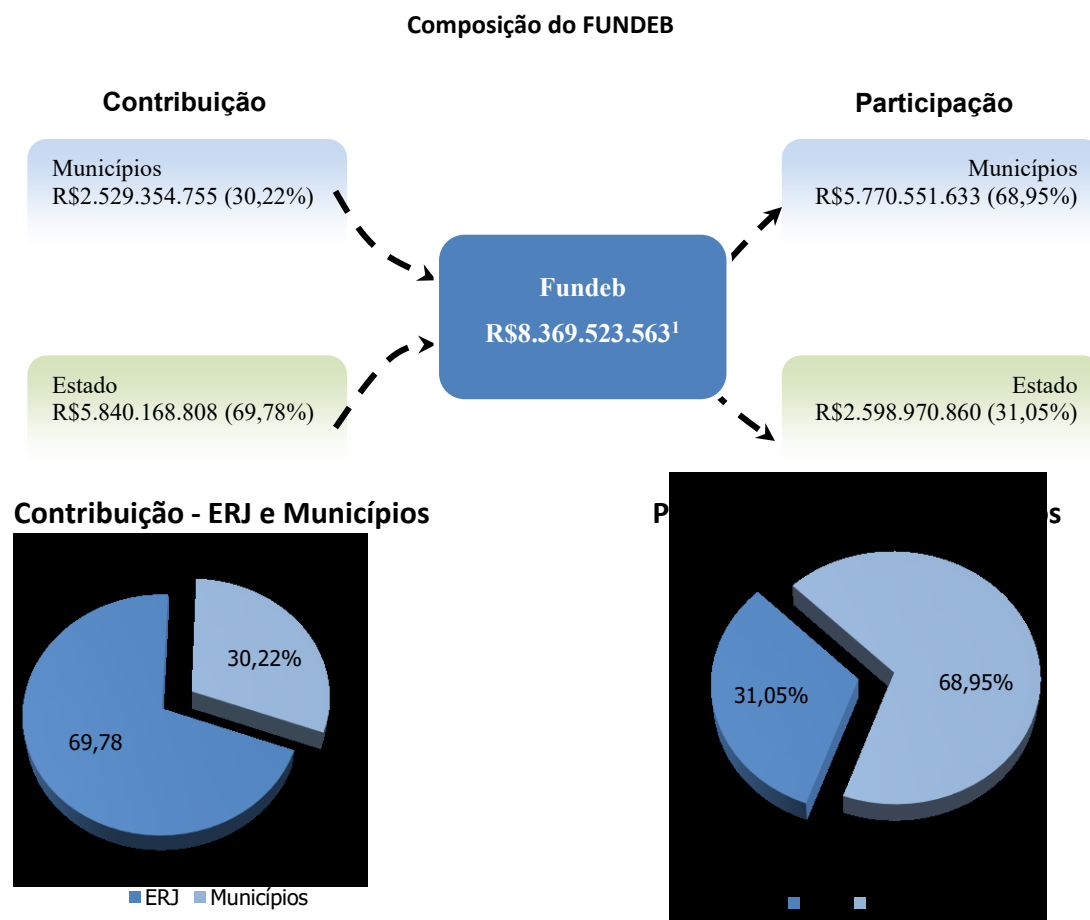
Fonte: SiafeRio.

8.11.3.2 – 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, considerando o tamanho das redes de ensino, cabendo 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.

8.11.3.3 – RECURSOS DO FUNDEB TRANSFERIDOS AO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E SEUS MUNICÍPIOS

O montante das contribuições efetuadas ao FUNDEB, no exercício de 2017, totalizou R\$8.369.523.563 (oito bilhões, trezentos e sessenta e nove milhões, quinhentos e vinte e três mil, quinhentos e sessenta e três reais), cuja distribuição para o Estado do Rio de Janeiro e seus Municípios pode ser assim sintetizada:



Fonte: SiafeRio e Volume 23 – Relatório do Fundeb.

¹: A soma dos valores de contribuição e participação apresentam uma insignificante diferença, de R\$1.039, não apresentando alterações nos percentuais de contribuição e participação.

Em consulta ao *site* da Secretaria do Tesouro Nacional¹⁴⁴, verificou-se que o valor registrado pelo estado, como participação no FUNDEB no exercício de 2017, apresenta consonância com o valor registrado por aquela Secretaria.

¹⁴⁴ Disponível em < <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1:.....> >. Acesso em 10.04.17.

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 2017, verificou-se que o Estado do Rio de Janeiro teve por resultado perda líquida, no valor de R\$3.241.197.248 (três bilhões, duzentos e quarenta e um milhões, cento e noventa e sete mil, duzentos e quarenta e oito reais), conforme a seguir se demonstra:

Resultado do FUNDEB 2017 – Estado do Rio de Janeiro	
	R\$1,00
Descrição	Valor
Contribuição	5.840.168.808
Participação	2.598.970.860
Perda líquida	3.241.197.948

Fonte: SiafeRio.

É 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, conforme evidenciado no tópico 8.5 deste Voto.

A contribuição do Estado do Rio de Janeiro e seus 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.

Conforme comentado anteriormente, não se pode afirmar que o Estado perde, tendo em vista que esses recursos são distribuídos entre os Municípios do próprio Estado e não entre outros Estados da Federação.

O coeficiente de retorno do FUNDEB estadual para 2017 foi fixado inicialmente em 0,310541393610, pela Portaria Interministerial nº 08, de 26 de dezembro de 2016, e refixado para o coeficiente 0,310541251881 pela Portaria Interministerial nº 08 de novembro de

2017¹⁴⁵. Verificou-se, assim, discreto aumento na participação do Estado do Rio de Janeiro, de aproximadamente 0,47%, em relação a 2016 (0,309099371140). Oportuno salientar que o aumento da participação do estado, mesmo que bastante discreto, interrompe uma queda na participação que vinha se consolidando deste o exercício de 2009, conforme a seguir se demonstra:

FUNDEB – Coeficiente de retorno estadual 2009-2016

Exercícios	Coeficiente de retorno	R\$1,00
		Em relação ao 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
2016	0,309099371140	-3,00
2017	0,310541251881	0,47

Fonte: Contas de Governo do ERJ – 2010 a 2016.

Todavia, ao se comparar o coeficiente inicial da amostra, relativo a 2009 (0,407735100720), ao último, referente a 2017 (0,310541251881), ainda se verifica um decréscimo bastante significativo, equivalente a 23,84%.

8.11.3.4 – TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS DO FUNDEB 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 2016, os demonstrativos da execução orçamentária da receita evidenciavam uma arrecadação total registrada na Fonte de Recursos 215, de R\$2.630.057.279 (dois bilhões, seiscentos e trinta milhões, cinquenta e sete mil, duzentos e

¹⁴⁵ Disponíveis em < <http://www.fnnde.gov.br/component/k2/itemlist/category/292?Itemid=1299> >. Acesso em 26.03.18.

setenta e nove reais), sendo R\$2.598.970.860 (dois bilhões, quinhentos e noventa e oito milhões, novecentos e setenta mil, oitocentos e sessenta reais) referentes a transferências de recursos e R\$31.086.419 (trinta e um milhões, oitenta e seis mil, quatrocentos e dezenove reais) referentes a aplicações financeiras, conforme se demonstra a seguir:

Receita arrecadada – FR 215 – FUNDEB

		R\$1,00
Descrição		Receita realizada
17240100	Transferência de recursos do FUNDEB	2.598.970.860
13250102	Remuneração de dep. bancários de recursos vinculados - FUNDEB	31.086.419
Total		2.630.057.279

Fonte: SiafeRio.

A seguir, é demonstrada a composição dos recursos do FUNDEB recebidos pelo Estado do Rio de Janeiro:

Recursos recebidos pelo Estado – FUNDEB

Origem	Valor	%
ICMS	2.032.419.550	78,20
IPVA	194.764.618	7,49
FPM	159.468.418	6,14
FPE	82.276.808	3,17
IPI Exportação	43.879.207	1,69
ITD	78.515.388	3,02
Lei Kandir	7.103.201	0,27
ITR	543.671	0,02
Total	2.598.970.860	100%

Fonte: SiafeRio e http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1:::IR_962295:NO

8.11.4 – APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB

A despesa realizada com recursos advindos do FUNDEB atingiu, ao final do exercício de 2017, o valor de R\$2.629.987.253 (dois bilhões, seiscentos e vinte e nove milhões, novecentos e oitenta e sete mil, duzentos e cinquenta e três reais), e compreendeu a execução das seguintes atividades:

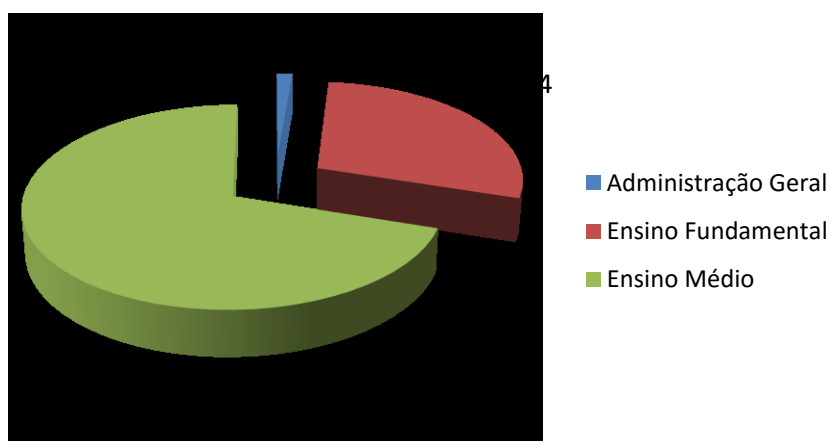
Despesa realizada – FR 215 – FUNDEB

		R\$1,00
Subfunção	Atividade	Despesa liquidada
122 Administração Geral	2192 Apoio aos serviços educacionais	34.811.641
361 Ensino Fundamental	2030 Pessoal e enc. sociais da educação básica - ensino fundamental	753.256.355
	2070 Pessoal e enc. sociais da educação básica - ensino médio	1.780.412.696
362 Ensino Médio	2270 Apoio à Educação Básica	61.506.561
Total		2.629.987.253

Fonte: SiafeRio.

Verifica-se, assim, que 70,04% dos recursos foram aplicados no Ensino Médio, e 28,64% no Ensino Fundamental, conforme abaixo demonstrado:

2. Percentual de Aplicação na MDE por Subfunção



8.11.4.1 – 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.

Verificou-se que o Estado do Rio de Janeiro cumpriu o mandamento legal citado, tendo em vista que **91,22%** 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:

Despesa com remuneração de profissionais de magistério

				R\$1,00
Descrição				Despesa liquidada
Despesas (a)				2.595.175.612
Subfunção			Atividade	
361	Ensino Fundamental	Pessoal e Encargos Sociais da Educação Básica - Ensino fundamental		753.256.355
362	Ensino Médio	Pessoal e Encargos Sociais da Educação Básica - Ensino médio		1.841.919.257
Exclusões ¹ (b)				196.039.450
(-) Auxílio alimentação (elemento de despesa 33904601)				119.095.752
(-) Aposentadorias e Reformas (33900101)				327.457
(-) Auxílio transporte (elemento de despesa 33904901)				76.616.241
Total das despesas consideradas como remuneração (c) = (a) – (b)				2.399.136.162
Total das receitas do FUNDEB (d)				2.630.057.279
Percentual aplicado (c/d)				91,22%

Fonte: SiafeRio.

¹: as exclusões destacadas na tabela encontram-se listadas no DOC SSR N° 06.

Deve ser destacado que os números acima também são corroborados pelo Relatório da Contadoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (Volume 03).

Verificou-se a liquidação de despesas com aposentadorias no valor de R\$327.457 (trezentos e vinte e sete mil, quatrocentos e cinquenta e sete reais), o que representa apenas pouco mais de 0,01%, do total da Despesa Liquidada com recursos do Fundo.

Em que pese a imaterialidade verificada, tais despesas não poderiam ter sido empenhadas à conta dos recursos do FUNDEB e se afiguram em desacordo com o disposto no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, não se considerando como despesas aplicadas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Dessa forma, impõe-se Determinação à Secretaria de Educação para que recomponha aos cofres do FUNDEB o valor gasto para pagamento de aposentadorias.

8.11.4.2 – PERCENTUAL DE UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS

A Lei Federal nº 11.494/07 estabelece, em seu artigo 21, que os recursos do FUNDEB serão utilizados pelos estados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para a Educação Básica Pública. 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 adicional¹⁴⁶.

Apurou-se que, no exercício de 2017, a aplicação do Estado do Rio de Janeiro com recursos do FUNDEB totalizou R\$2.629.987.253 (dois bilhões, seiscentos e vinte e nove milhões, novecentos e oitenta e sete mil, duzentos e cinquenta e três reais), valor equivalente a **99,99%** dos recursos recebidos do Fundo ingressados no exercício, conforme se demonstra:

Cálculo das despesas empenhadas com recursos do FUNDEB ingressados no exercício

	R\$1,00
Especificação	Valor
(A) Recursos recebidos a título de FUNDEB no exercício de 2017	2.598.970.860
(B) Receita de aplicação financeira com FUNDEB no exercício de 2017	31.086.419
(C) Total das receitas do FUNDEB no exercício de 2017	2.630.057.279
(D) Despesa empenhada com recursos do F FUNDEB durante o exercício de 2017	2.629.987.253
(E) Superavit financeiro de 2016 ¹	0
(F) Despesa empenhada com recursos do FUNDEB ingressados em 2017 (D-E)	2.629.987.253
(G) Saldo a empenhar para o próximo exercício a título de FUNDEB (C-F)	70.026
(H) Percentual atingido (mínimo de 95%) (F/C)	99,99%

Fonte: SiafeRio

¹ SiafeRio – conta contábil 522130101 – FR 215.

Pelo demonstrado no quadro anterior constata-se que o Estado utilizou **99,99%** dos recursos do FUNDEB no exercício de 2017, logo, cumprindo o disposto no artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

8.11.4.3 – MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS RECEBIDOS DO FUNDEB

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-

¹⁴⁶ Tal flexibilização da regra ocorre pelo fato de ser verificado, eventualmente, ao final do ano, o recebimento de créditos oriundos do FUNDEB, cuja aplicação fica prejudicada em função da proximidade do encerramento do exercício.

Fundeb, cujo saldo, em 31.12.2017, era de R\$220.020.275 (duzentos e vinte milhões, vinte mil, duzentos e setenta e cinco reais).

Assim, o valor total disponível em 31.12.2017, que se coaduna com o saldo contábil disponível no SiafeRio e com aquele constante do relatório do FUNDEB, era de R\$220.020.275 (duzentos e vinte milhões, vinte mil, duzentos e setenta e cinco reais), conforme se demonstra:

Demonstração da execução financeira – FUNDEB

	R\$1,00
Descrição	Valor
Saldo inicial (a)	215.509.127
Receita orçamentária (b)	2.598.970.860
Receita de aplicações financeiras (c)	31.086.419
Consignações	574.014.795
Subtotal (e)=(a)+(b)+(c)+(d)	3.419.581.201
Pagamentos (f)	3.197.560.926
Pagamento Orçamento Exercício	2.438.100.923
Pagamento Restos a Pagar	215.509.127
Consignações	543.950.876
Disponibilidade financeira para 2018 (g) = (e) – (f)	222.020.275

Fonte: SiafeRio e Relatório do FUNDEB, elaborado pela Cospec/Seeduc (Volume 3 das Contas de Governo de 2017).

8.11.4.3.1 – EXECUÇÃO DOS RESTOS A PAGAR – FUNDEB

No exercício de 2017, o saldo inicial de Restos a Pagar do FUNDEB, referente ao exercício de 2016, era de R\$215.509.127 (duzentos e quinze milhões, quinhentos e nove mil, cento e vinte e sete reais). Após a movimentação dos Restos a Pagar Processados ao longo do exercício, o FUNDEB apresentou um saldo de R\$191.886.330 (cento e noventa e um milhões, oitocentos e oitenta e seis mil, trezentos e trinta reais) em “Estoque a Pagar”. Não ocorreram inscrições em Restos a Pagar não Processados, conforme se demonstra a seguir:

Demonstrativo dos Restos a Pagar – FUNDEB

					R\$1,00
Especificação	Saldo em 31.12.16	Inscritos	Cancelados	Pagos	Saldo em 31.12.17
Restos a pagar processados	215.509.127	191.886.330	-	215.509.127	191.886.330
Restos a pagar não processados	-	-	-	-	-
Total	215.509.127	191.886.330	0	215.509.127	191.886.330

Fonte: SiafeRio.

Constatou-se que no exercício de 2017 ocorreram lançamentos de estorno na execução de Restos a Pagar, conforme demonstrado a seguir:

Relação de Empenhos Estornados na Execução de Restos a Pagar

R\$1,00	
Nota de Empenho	Vlr. Estornado (R\$)
2016NE37003	1.973.431
2016NE37005	50.452.616
2016NE37006	74.520.894
2016NE04612	305.869
2016NE04613	11.740.216
TOTAL	138.993.026

Fonte: SiafeRio

Considerado o montante estornado, o montante pago oriundo de Restos a Pagar Processados inscritos até o exercício de 2016, no valor de R\$ 215.509.127 (duzentos e quinze milhões, quinhentos e nove mil, cento e vinte e sete reais), o saldo da execução de Restos a Pagar processados pagos encontra-se de acordo com os registros do SiafeRio, cuja movimentação apresenta o valor de R\$354.502.153 (trezentos e cinquenta e quatro milhões, quinhentos e dois mil, cento e cinquenta e três reais) ($R\$354.502.153 - R\$138.993.026 = R\$215.509.127$).

8.11.4.3.2 – RESULTADO FINANCEIRO - FUNDEB

As disponibilidades financeiras da conta FUNDEB, ao final de 2017, totalizaram R\$222.020.275 (duzentos e vinte e dois milhões, vinte mil, duzentos e setenta e cinco reais), e as obrigações somaram R\$221.950.249 (duzentos e vinte e um milhões, novecentos e cinquenta mil, duzentos e quarenta e nove reais), sendo R\$191.886.330 (cento e noventa e um milhões, oitocentos e oitenta e seis mil, trezentos e trinta reais) de Restos a Pagar e R\$30.063.918 de consignações, conforme registrado no SiafeRio. Dessa forma, apura-se como resultado financeiro de 2017 um superavit de R\$70.026 (setenta mil, e vinte e seis reais),

consoante ao apontado no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre¹⁴⁷ e conforme demonstrado a seguir:

Resultado financeiro – FUNDEB

		R\$1,00
Descrição		Valor
Disponibilidades financeiras (a)		222.020.275
Restos a pagar (b)		191.886.330
Consignações (c) 2.1.8.0.0.00.00 - FR 215		30.063.919
Resultado = (a-b-c)	Superavit	70.026

Fonte: SiafeRio.

O montante apurado como superavit representa o exato valor do saldo de recursos a empenhar, apontado no tópico 8.11.4.2, demonstrando-se assim a suficiência de recursos para se proceder ao empenhamento das despesas restantes de 2017, com base no § 2º do art. 21 da Lei Federal nº 11.497/07, no exercício de 2018.

Adicionalmente, verificou-se, nas Contas de Governo de 2016, insuficiência de recursos financeiros de R\$90.327 (noventa mil, trezentos e vinte e sete reais) para se proceder ao empenhamento das despesas no exercício de 2017. Diante disso foi determinada a recomposição do saldo financeiro da conta FUNDEB dos saldos remanescentes de 2015 e 2016. Ressalte-se que conforme análise das determinações do exercício de 2016 (tópico 14.2), a recomposição não foi realizada, razão pela qual tal fato será objeto de Determinação.

8.11.5 – 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.

¹⁴⁷ Anexo 5 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Diário Oficial do ERJ de 27.03.17, fl. 8).

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 pelo Decreto editado em 10 de setembro de 2015 (publicado em 11.09.15), cujo mandato vigorou até 10.09.2017, estando seu registro regular junto ao FNDE¹⁴⁸. O mandato dos Conselheiros atuais foi fixado por Decreto, em 06.12.17, que se estende até 06.12.2019.

Tendo por base a documentação que integra o Volume 24 das Contas de Governo, o parecer do Conselho aprovou o Relatório de Desempenho do FUNDEB para o exercício de 2017.

Verifica-se que de seus 12 membros titulares, apenas 7 assinaram o Parecer que aprovou as contas do FUNDEB, sendo que uma das assinaturas era de membro suplente.

O Presidente do Conselho também não estava presente durante a reunião que apreciou as contas do Fundo, tendo o Parecer sido assinado pelo Vice-Presidente, Sr. Marco Antonio Rosa Silva.

Não constaram as assinaturas dos membros representantes dos Pais de Alunos da Educação Básica Pública, dos Estudantes da Educação Básica Pública, da Seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, nem da Seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE.

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

¹⁴⁸ Disponível em < https://www.fnnde.gov.br/cacs/index.php/lista_conselheiros/listagem >. Consulta em 16/04/2018.

recursos, os avanços e dificuldades enfrentados por esse órgão colegiado, sendo imprescindível a expressa anuência de seus membros no acompanhamento do Fundo.

Ressalte-se que nas Contas de Governo de 2016, e anteriores, essa questão também foi abordada, 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 a Determinação prolatada e as iniciativas adotadas, verificou-se novamente que não se atingiu quórum mínimo de membros presentes à reunião do CACS para deliberação e aprovação do Relatório de Desempenho do FUNDEB. Todavia, esse assunto será tratado com mais profundidade no tópico 14.2.

8.12 – GESTÃO DA EDUCAÇÃO

A Educação, direito de todos e dever do Estado e da família, tem importância inerente ao desenvolvimento do cidadão e a sua qualificação para o trabalho – conforme preconiza o art. 205 da Constituição Federal. Cabem aos estados, prioritariamente, os ensinos Fundamental e Médio (art. 211, §3º da CF), sendo que há um movimento de municipalização do Ensino Fundamental, razão pela qual verifica-se maiores esforços dos entes estaduais no ensino médio.

De acordo com apurado e evidenciando anteriormente, o Governo do Estado do Rio de Janeiro gastou R\$9.205.616.736 (nove bilhões, duzentos e cinco milhões, seiscentos e dezesseis mil, setecentos e trinta e seis reais) com educação, equivalente a 24,38% da receita resultante de impostos, percentual inferior ao mínimo constitucional de 25%.

Cumprе salientar que, o montante gasto já contém os ajustes realizados para cálculo do cumprimento do limite mínimo em educação considerando as glosas e a adição da perda líquida do FUNDEB.

Apresenta-se, a seguir, um histórico das auditorias relevantes realizadas por este Tribunal de Contas, a análise da gestão dos recursos e dos resultados alcançados pela rede pública estadual de educação, sob a ótica gerencial, com base nos dados obtidos nos sites do Ministério da Educação - MEC e da Secretaria de Estado de Educação – SEEDUC.

8.12.1 – AUDITORIAS REALIZADAS

No exercício de 2017, foram executadas três auditorias na área da educação, cujos relatórios formalizaram os processos TCE-RJ nºs 101.933-8/17, 102.823-4/17 e 104.839-7/17.

O processo TCE-RJ nº 101.933-8/17 trata de auditoria realizada no período de 30.01 a 28.04.17, com o objetivo de monitorar o cumprimento do Voto GC-3 5373/2014 – Auditoria Governamental Operacional Ordinária – processo TCE-RJ nº 121.771-4/13¹⁴⁹ – realizada em 2013, que verificou aspectos relativos à qualidade e cobertura do Ensino Médio.

Os trabalhos foram focados na verificação do grau de implementação das 22 medidas propostas integrantes do plano de ação proposto pela SEEDUC, com vistas ao alcance de melhorias nos setores alvos dos achados de auditoria relatados à época.

Foi verificado que, das 22 ações propostas, apenas 13 haviam sido efetivadas.

A seguir, transcreve-se a lista das propostas não implementadas:

3. Dotar as unidades escolares de pessoal para dar suporte à utilização dos laboratórios de informática.
4. Dotar as unidades escolares de laboratórios de ciências, auditório e salas de atendimento especial (SUGEN).
5. Adequar o quantitativo de servidores ocupantes das funções de Coordenador Pedagógico, Orientador Educacional e Agentes de Leitura conforme dispõe a Resolução SEEDUC nº 4.778/12.

¹⁴⁹ Cumpre salientar que o Processo TCE-RJ nº 121.771-4/13 ainda não possui decisão do plenário.

6. Dotar as unidades escolares de laboratórios de ciências, auditório e salas de atendimento especial (SUBIT).
7. Melhorar as condições de conservação das quadras de esporte, sanitários e almoxarifado das unidades escolares.
8. Realizar levantamento das unidades escolares que não possuem certidão de habite-se, alvará sanitário e alvará do Corpo de Bombeiros.
9. Garantir a acessibilidade e mobilidade à pessoa portadora de necessidades especiais em todas as escolas estaduais.
10. Assegurar que todas as escolas públicas estaduais possuam carta de habite-se e alvará de funcionamento em conformidade com a legislação de cada Município.

Concluiu-se que as medidas não adotadas agravaram as condições de oferta e qualidade do Ensino Médio na Rede Estadual de Ensino. Destaca-se que a SEEDUC informou em comentário complementar às justificativas descritas quanto à não implementação dos referidos itens, que a falta de cumprimento das ações se deve à precária execução orçamentária e financeira da pasta, em decorrência das dificuldades provocadas pela crise financeira pela que passa o Governo do Estado, que resultaram em prejuízo para a execução de ações programadas.

O processo TCE-RJ nº 102.823-4/17¹⁵⁰ trata de auditoria realizada no período de 30.05 a 31.08.17, visando à emissão de Relatório Sistemático da Educação, a fim de amparar a realização de auditorias e avaliações de risco correspondentes na área de educação, além de subsidiar as Contas de Governo.

Os trabalhos foram focados nas seguintes questões de auditoria:

- De que forma é estruturada, composta e organizada a Rede Estadual de Ensino do Estado do Rio de Janeiro?

¹⁵⁰ Cumpre salientar que o Processo TCE-RJ nº 102.823-4/17 ainda não possui decisão do plenário.

- Quais os objetivos e metas vinculadas à política educacional estadual, ao orçamento anual e ao Plano Plurianual (PPA)?
- Qual o resultado da execução orçamentária do Estado do Rio de Janeiro associado à Função de Governo Educação, para o exercício de 2016?

A seguir, transcreve-se as principais variáveis de acompanhamento destacadas no relatório da equipe de auditoria:

- A SEEDUC possui seis Programas de Governo elencados no seu PPA e trinta Ações Governamentais;
- Grande parte das metas e prioridades definidas no Anexo XI do PPA para a Seeduc não foram respeitadas, especialmente aquelas definidas nos Programas 0150 - Educação Inclusiva, 0300 - Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado e 0301 - Excelência na Qualidade do Processo de Ensino-Aprendizagem;
- 21 Projetos e 7 Atividades com meta financeira e dotação definida na LOA de 2016 terminaram o exercício com execução zerada:
- Embora existam 86 UEs disponibilizadas para oferta de Educação Integral, não houve incentivo relevante por parte do Governo do Estado do Rio de Janeiro para destinação de recursos específicos. Sua previsão anual foi de R\$3.710.000,00 (três milhões, setecentos e dez mil reais) para a Ação Governamental – 1052 Ampliação da Educação Integral e Educação em Tempo Integral – o que representou 0,07% da fixação inicial da Seeduc. Entretanto, apenas R\$ 47.505,13 (quarenta e sete mil, quinhentos e cinco reais e treze centavos) foram liquidados durante todo o exercício;
- Baixa qualidade da política de gestão da infraestrutura da rede estadual de ensino, com repasse mínimo para as manutenções prediais. O Programa – 0303 Padrão de Qualidade da Infraestrutura Física da Rede registrou dotação inicial

de R\$91.612.119,00 (noventa e um milhões, seiscentos e doze mil, cento e dezenove reais) que representa, apenas, 1,74% do Orçamento da Seeduc, liquidando apenas R\$ 22.654.476,15 (vinte e dois milhões, seiscentos e cinquenta e quatro mil, quatrocentos e setenta e seis reais e quinze centavos), correspondendo a 0,53% do total;

- O Programa – 0150 Educação Inclusiva registrou apenas R\$ 24.928.704,00 (vinte e quatro milhões, novecentos e vinte e oito mil, setecentos e quatro reais) de destinação anual para suas ações governamentais (0,47% da Dotação Inicial da Seeduc), executando somente 17,35% da fixação programada de R\$ 4.324.692,33 (quatro milhões, trezentos e vinte e quatro mil, seiscentos e noventa e dois reais e trinta e três centavos), o que representou 0,10% do montante liquidado pela U.O. Seeduc no exercício;

Diante das constatações, a equipe de auditoria elaborou proposta de encaminhamento ao Egrégio Plenário deste Tribunal de Contas, a fim de contribuir para a melhoria das condições de organização e funcionamento do sistema de ensino estadual, para o aumento do controle e aplicação dos recursos envolvidos e destinados ao ensino.

O processo TCE-RJ nº 104.839-7/17¹⁵¹ trata de auditoria realizada no período de 17/04 a 04/08/17, com o objetivo verificar informações relacionadas à educação básica estadual e municipais, respectivamente, do Governo do Estado do Rio de Janeiro e dos 91 municípios jurisdicionados, quanto ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação.

Os trabalhos foram focados na verificação o grau de atendimento das metas dos Planos Estadual e Municipais de Educação, assim como a sua compatibilidade com o Plano Nacional de Educação – PNE, além de pretender, de forma pedagógica, contribuir também para a qualificação do planejamento e do gasto em educação, para o alinhamento das estratégias e atingimento dos resultados.

Foram abordadas as questões de auditoria a seguir relacionadas:

¹⁵¹ Cumpre salientar que o Processo TCE-RJ nº 104.839-7/17 ainda não possui decisão do plenário.

- O Plano Estadual de Educação (PEE) ou o Plano Municipal de Educação (PME) inclui as metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), conforme preceitua o artigo 8º da Lei nº 13.005/14?
- A universalização, até 2016, da Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade (Meta 1, primeira parte), prevista na Lei nº 13.005/14, foi implementada?
- A universalização, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos (Meta 3, primeira parte), prevista na Lei nº 13.005/14, foi implementada?
- As peças orçamentárias incorporam as metas constantes do PME ou PEE, conforme estabelece o artigo 10 da Lei nº 13.005/14?

As informações colhidas permitiram chegar aos seguintes achados de auditoria:

- Achado 1: Não adequação do Plano Estadual de Educação e de Planos Municipais de Educação ao PNE;
- Achado 2: Não cumprimento das Metas 1 e 3 do PNE;
- Achado 3: Não há disponibilização de dotação suficiente e referenciada nas peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) que atendam ao planejamento e cumprimento das metas dos PEE e PME.

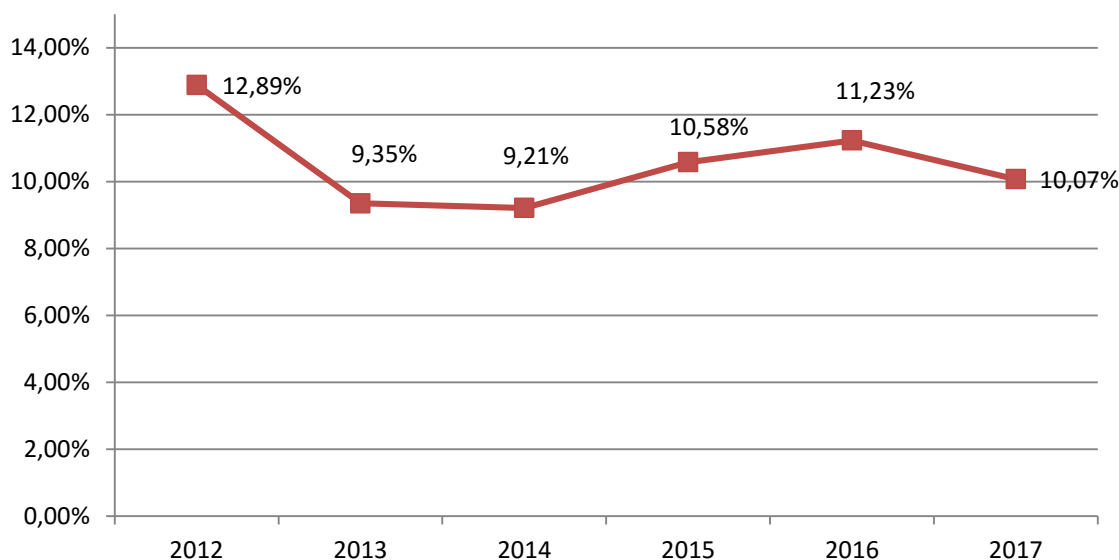
Foram elaboradas propostas de encaminhamento ao Egrégio Plenário deste Tribunal de Contas com vistas a contribuir para: a melhoria das condições de planejamento, esmerada implementação e consecução das metas do PNE; o aumento do controle de gerenciamento do cumprimento das metas; e a redução de riscos envolvidos no processo de atendimento dos prazos estabelecidos pela Lei Federal nº 13.005/2014.

A seguir, será apresentada como foi a aplicação dos recursos na Função Educação no exercício de 2017.

8.12.2 – RECURSOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Preliminarmente à observância dos indicadores de desempenho da Rede Estadual de Ensino, verifica-se que houve, no exercício de 2017, um decréscimo de 1,16 pontos percentuais na participação da Função Educação em relação ao gasto total do Estado do Rio de Janeiro¹⁵², relativamente ao exercício de 2016, consoante o exposto no gráfico a seguir:

11. Participação da função Educação sobre a despesa total



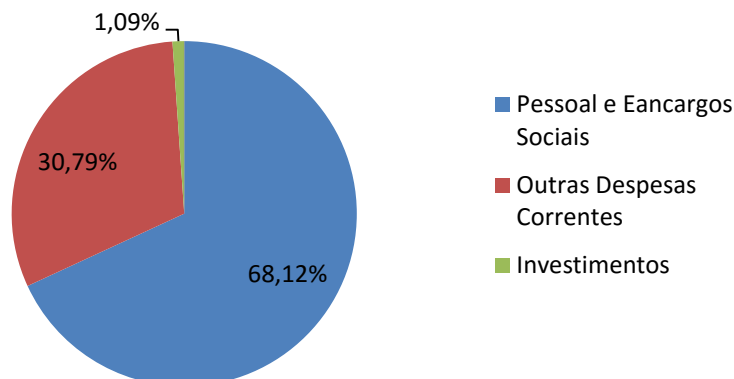
Fonte: SiafeRio

No exercício de 2017, o valor total liquidado¹⁵³ pelo Estado foi de R\$67.710.76 milhões, e a despesa liquidada com Educação foi de R\$6.821,67 milhões, sendo que, 68,12% do total de despesas na Função Educação foram dispendidos com “Pessoal e Encargos Sociais”, o que representa a maior parte dos recursos, conforme o gráfico a seguir:

¹⁵² Despesa total liquidada, incluindo-se as despesas intraorçamentárias de empresas não dependentes.

¹⁵³ Valores considerando o valor das despesas intraorçamentárias.

12. Gasto na função Educação 2017 por Grupo de Despesa



Fonte: SiafeRio. Nota: Despesa liquidada, valores históricos.

Com relação ao grupo de despesas relativo a gastos com “Pessoal e Encargos Sociais”, observou-se uma redução de 5,30%, em relação ao exercício anterior. Constatou-se também, que houve, no exercício de 2017, acréscimo de 77,50% no grupo de despesas “Investimentos” em relação ao valor do exercício de 2016, conforme apresentado a seguir:

Despesa liquidada na função Educação por Grupo de Despesa, em 2016 e 2017

Grupo de Despesa	R\$mil		
	2016	2017	Variação
Pessoal e Encargos Sociais	4.906.718	4.646.768	-5,30%
Outras Despesas Correntes	1.836.601	2.100.479	14,37%
Investimentos	41.920	74.406	77,50%
Inversões Financeiras	4.059	-	-
Amortização da Dívida	-	12	-
Total Geral	6.789.298	6.821.665	100,5%

Fonte: SiafeRio.

Despesa liquidada, valores históricos.

No exercício de 2017, foram executados 20 Programas na Função Educação, discriminados a seguir:

Programas da Função Educação

Programa	R\$1,00	
	Despesa liquidada	Participação
Gestão Administrativa	5.068.193.615,06	74,30%
Operacionalização e Desenvolvimento da Rede de Ensino	949.679.871,30	13,92%
Fomento as Linhas de Pesquisa - Pesquisa Rio	220.979.641,71	3,24%
Investimento e Expansão da Educação Profissional	193.452.102,11	2,84%
Ensino, Pesquisa e Extensão da UERJ	139.769.668,42	2,05%
Excelência na Qualidade do Processo de Ensino-Aprendizagem	52.960.807,58	0,78%
Desenvolvimento e Operacionalização do Novo DEGASE	44.041.884,58	0,65%

Programa	Despesa liquidada	Participação
Investimento em Pesquisa e Tecnologia	41.340.873,49	0,61%
Promoção da Assistência Ambulatorial e Hospitalar	41.178.333,75	0,60%
Proteção Integral ao Adolescente em Conflito com a Lei	28.704.876,48	0,42%
Desenvolvimento Científico/Tecnológico da Ed. Básica e Ens.Superior a distância	18.630.953,29	0,27%
Desenvolvimento do Ensino, Pesquisa e Extensão	9.559.881,18	0,14%
Educação Inclusiva	7.156.889,49	0,10%
Padrão de Qualidade da Infraestrutura Física da Rede	1.662.906,35	0,02%
Aperfeiçoamento do Ensino, Pesquisa, Extensão e Inovação - INOVA UEZO	1.634.572,31	0,02%
Desenvolvimento e Qualificação do Servidor e Público em Geral	1.061.590,22	0,02%
Desenvolvimento Integral do Adolescente em Conflito com a Lei	1.042.772,46	0,02%
Divulgação Científica	396.921,58	0,01%
Construção e Implementação do Campus UEZO	167.574,59	0,00%
Qualidade no Atendimento Socioeducativo - Escola de Gestão Paulo Freire	49.468,05	0,00%
Total	6.821.665.204,00	100,00%

Fonte: SiafeRio.
Despesa liquidada, valores históricos.

Dentre os Programas que integram a Função Educação, destaca-se o Programa “Padrão de Qualidade da Infraestrutura Física da Rede”, com 0,02% da Despesa Liquidada em 2017, o que corresponde a R\$1.662.906,35 (um milhão, seiscentos e sessenta e dois mil, novecentos e seis reais e trinta e cinco centavos). No exercício anterior tal programa foi 0,33% da despesa liquidada em 2016, referente a R\$22,65 milhões. Houve, portanto, uma queda de 92,8%. Esse Programa é composto de ações que visam a proporcionar um ambiente adequado para realização das atividades pedagógicas mediante ações de ampliação da estrutura predial, fornecimento de mobiliário e equipamentos necessários, bem como por meio de ferramentas de tecnologia da informação¹⁵⁴.

Com objetivos complementares ao Programa anteriormente citado, há o Programa “Operacionalização e Desenvolvimento da Rede de Ensino”, que tem como meta prover os alunos de condições básicas para o estudo e o desenvolvimento além de garantir a autonomia da gestão escolar. Em 2017, tal Programa concentrou despesas no fornecimento de uniformes aos alunos, limpeza e segurança das unidades de ensino, com gastos da ordem de R\$949,68 milhões, equivalentes a 13,92% do total liquidado na Função Educação, valor que corresponde a uma elevação de 21,30%, em relação aos R\$782,90 milhões liquidados no mesmo Programa em 2016.

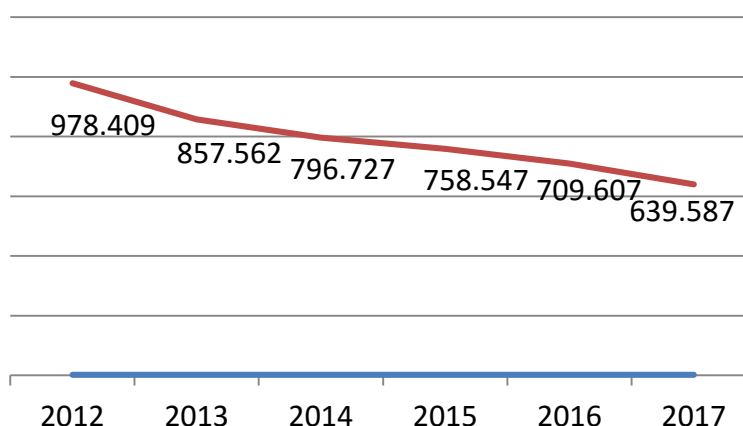
¹⁵⁴ Conforme Plano Plurianual 2016-2019, disponível em http://download.rj.gov.br/documentos/10112/2434301/DLFE-84467.pdf/Livro_PPA_2016_Volume_I.pdf, acesso em 27.04.2018 as 10h53.

8.12.3 – MATRÍCULAS NA REDE ESTADUAL DE ENSINO

Com base nos dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), há de se fazer uma análise quanto ao número de alunos matriculados na rede estadual. Vale ressaltar que tais dados são utilizados para fins de distribuição dos recursos do FUNDEB.

Considerando o quantitativo de alunos existente no ensino básico da rede estadual de ensino, verifica-se a ocorrência, a partir de 2012, de redução desse indicador, consoante os dados estatísticos do FNDE¹⁵⁵, conforme gráfico a seguir:

13. Alunos matriculados na rede estadual



Fonte: Dados do censo escolar – FNDE, constantes no site www.fnde.gov.br.

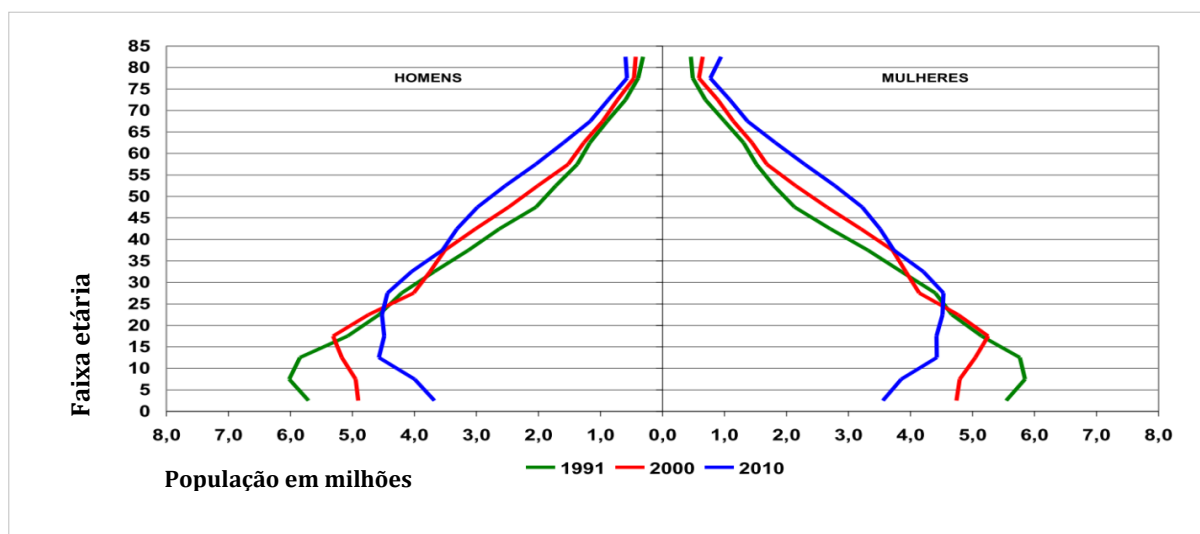
Os números do Sistema EducaCenso, apontam um total de 639.587 alunos matriculados em 2017, 9,87% menor que o total de alunos registrado em 2016. O EducaCenso também é administrado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, e é utilizado para o cálculo do coeficiente de retorno dos recursos transferidos pelo FUNDEB.

Comparando a evolução das matrículas dos últimos seis exercícios, evidenciada no gráfico anterior, observa-se que a queda no quantitativo de alunos matriculados na rede estadual de ensino vem ocorrendo ano após ano. Tal diminuição se deve aos fatores diminuição da população na faixa etária correspondente, municipalização da rede de ensino fundamental e ao abandono e reprovação escolar.

¹⁵⁵<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos>. Acessado em 26.04.2018 às 17h45.

Nota-se que a diminuição do número de matrículas segue a tendência apresentada no resumo técnico de Educação básica de 2013¹⁵⁶, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, uma vez que o número de matrículas na Educação básica em nível nacional segue um ajustamento natural, em razão da diminuição da população na faixa etária correspondente. O gráfico apresentado a seguir demonstra a tendência observada nos últimos censos do IBGE¹⁵⁷, com relação à faixa etária populacional.

14. 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, conforme se pode 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.

¹⁵⁶Disponível em http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2013.pdf Acesso em 27.04.18.

¹⁵⁷Disponível em <http://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/>, acesso em 26.04.18.

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.

Outrossim, o processo de municipalização da rede de Ensino Fundamental, previsto no Plano Estadual de Educação, impacta de forma expressiva o quantitativo de matrículas na Rede Estadual de Ensino.

As taxas de abandono¹⁵⁸ observadas na Rede Estadual de Ensino em 2016, que têm impacto no quantitativo de alunos matriculados no exercício de 2017, segundo dados do censo escolar do Ministério da Educação¹⁵⁹, registraram um aumento significativo desse indicador no exercício de 2016, comparativamente a 2015, tendo, no Ensino Fundamental, passado de 3,5% em 2015 para 4,3% em 2016. No Ensino Médio, constata-se aumento similar, tendo passado de 4,6% para 8,9% em 2016, situando-se a referida taxa acima da média nacional, de 7,6% e acima da média da região sudeste que está em 5,8%.

Uma das causas da evasão escolar (quando o aluno deixa de frequentar a escola e não se matricula no ano seguinte), 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. Apesar de uma sensível melhora ao longo dos anos, a referida taxa apresentou razoável acréscimo em 2016¹⁶⁰, em relação a 2015, indo de 17% para 19,8%, mantendo-se, ainda, muito acima da média registrada para a Região Sudeste, de 6,9%.

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 desse indicador em 2016, em comparação ao

¹⁵⁸ O abandono ocorre quando o aluno deixa de frequentar as aulas durante o ano letivo. Entende-se por evasão escolar a situação do aluno que abandonou a escola ou reprovou em determinado ano letivo, e que no ano seguinte não efetuou a matrícula para dar continuidade aos estudos, disponível em: <http://academia.qedu.org.br/censo-escolar/taxa-de-rendimento/>. Acesso em 26.04.18.

¹⁵⁹ <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>. Acesso em 26.04.18. Os últimos dados disponíveis são referentes ao exercício de 2016.

¹⁶⁰ Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Econômicas Anísio Teixeira - Inep, <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>. Acesso em 26.04.18.

exercício anterior, tendo a referida taxa passado de 15,0% para 17,2%, mantendo-se acima da média registrada na Região Sudeste, de 12,7% no mesmo período.

Vale destacar também, como importante indicador da Educação, a taxa de distorção idade-série¹⁶¹, que consiste no percentual de alunos em cada série com idade acima da recomendada. Este indicador possui correlação com as taxas de abandono e de reprovação, influenciando indiretamente os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB.

A rede estadual do Ensino Fundamental do Estado do Rio de Janeiro apresentou, em 2016, percentual de 44,3% dos alunos com idades superiores às séries cursadas, com crescimento em relação a 2015, quando apresentou taxa de 43,1%. Todavia, esse indicador encontra-se situado em patamar bem superior à média nacional, de 21,0%.

No Ensino Médio, a rede estadual também teve altas taxas, apresentando, em 2016, percentual de 40,3% dos alunos com defasagem entre as séries cursadas e suas idades, com significativa piora em relação àquela observada em 2015, de 36,4%. Assim como para o Ensino Fundamental, o índice apresenta-se em patamar superior à média nacional, que, em 2016, correspondeu a 31,2%.

8.12.4 – INDICADORES DE DESEMPENHO - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A Educação Básica tem seu resultado monitorado por meio do indicador de desempenho denominado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica¹⁶² - IDEB, que, além de informar o desempenho médio da Educação nacional, permite a todo ente federado avaliar o desempenho de sua rede escolar.

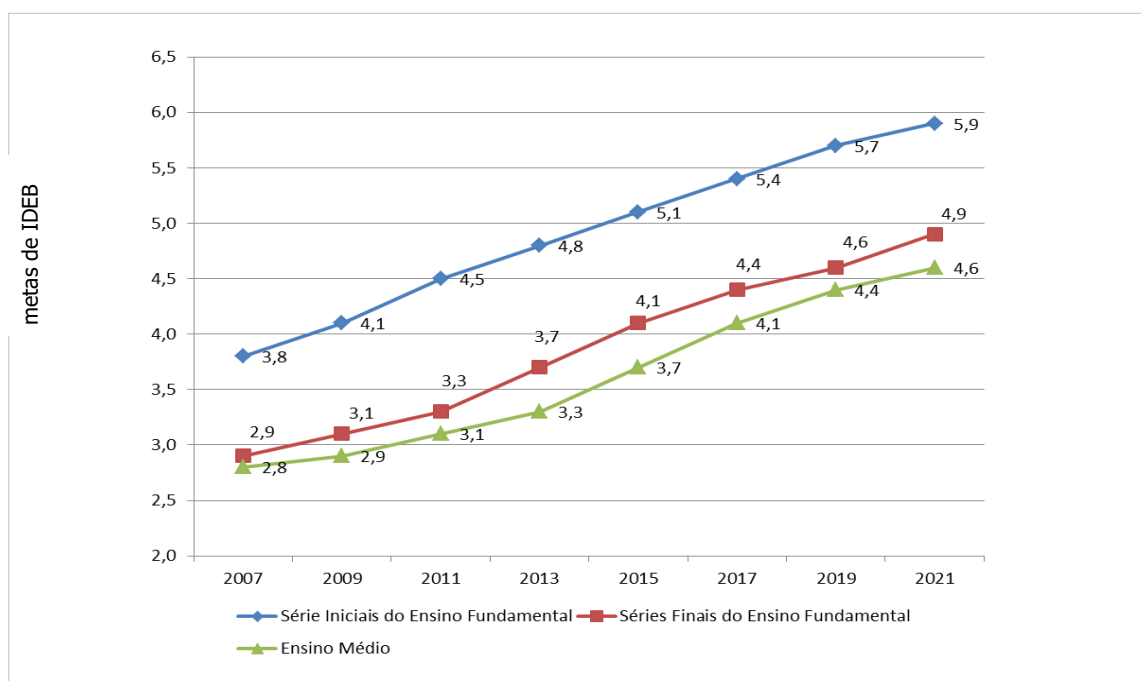
¹⁶¹Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Econômicas Anísio Teixeira – Inep, <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>. Acesso em 27.04.18 as 13h40.

¹⁶²De acordo com o site do MEC, <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/31987>, “Em 2007, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O indicador, que mede a qualidade da educação, foi pensado para facilitar o entendimento de todos e estabelecido numa escala que vai de zero a dez. A partir deste instrumento, o Ministério da Educação traçou metas de desempenho bianuais para cada escola e cada rede até 2022. O novo indicador utilizou na primeira medição dados que foram levantados em 2005. Dois anos mais tarde, em 2007, ficou provado que unir o país em torno da educação pode trazer resultados efetivos. A média nacional do IDEB em 2005 foi 3,8 nos primeiros anos do ensino fundamental. Em 2007, essa nota subiu para 4,2, ultrapassando as projeções, que indicavam um crescimento para 3,9 nesse período. O indicador já alcançou a meta para 2009. Se o ritmo for mantido, o Brasil chegará a uma média superior a 6,0 em 2022. É o mesmo que dizer que teremos uma educação compatível com países de primeiro mundo antes do previsto.” Acesso em 12.04.17.

O primeiro resultado do IDEB foi divulgado em 2005, e a média alcançada pela rede pública de ensino do País foi de 3,8 (em uma escala de zero a dez). Em razão do baixo desempenho, construiu-se um plano de metas denominado “Compromisso Todos pela Educação”, com a expectativa de que, no ano de 2022, aniversário do bicentenário da Independência do Brasil, o indicador médio da Educação Básica brasileira passe 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:

15. IDEB: metas para a rede estadual do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep.

O Sistema de avaliação é realizado a cada dois anos e até o termino do exame das presentes Contas de Governo não foram divulgados os dados relativos ao exercício de 2017, dessa maneira tal análise dar-se-á no próximo exercício.

8.12.5 – PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

A Constituição Federal, em seu artigo 214, definiu o estabelecimento do Plano Nacional de Educação - PNE, por instrumento de Lei, da seguinte forma:

Art. 214. **A lei estabelecerá o plano nacional de educação**, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes **esferas federativas** que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (grifou-se).

Em 25 de junho de 2014 foi aprovado o Plano Nacional de Educação, Lei Federal nº 13.005, e, de acordo com o instrumento legal, o Estado do Rio de Janeiro deverá destinar parcela de participação no resultado ou compensação financeira para exploração de petróleo e de gás natural à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino para assegurar o cumprimento da meta constitucional.

Caberá aos estados promover conferências a fim de avaliar o cumprimento do disposto no 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”*.

Seguem abaixo as metas constantes no anexo da Lei Federal nº 13.005/14:

1. **Universalizar, até 2016,** a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.
2. Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.
3. **Universalizar, até 2016,** o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).
4. Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.
5. Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3o (terceiro) ano do ensino fundamental.
6. Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.
7. Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a **atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB:**

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

8. elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE.
9. Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) **até 2015** e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

10. Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

11. Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.

12. Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

13. Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

14. Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

15. Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

16. Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação contínua a em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

17. Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, **até o final do sexto ano de vigência deste PNE.**

18. **Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública** de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, 11/04/2017 L13005
http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato20112014/2014/Lei/L13005.htm
14/15 definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

19. Assegurar condições, **no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação**, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

20. Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. (Grifou-se).

Conforme se depreende das metas do PNE acima elencadas, várias ações tinham prazo até o final de 2016 para serem efetivadas, e outras necessitam de imediata ação do Estado do Rio de Janeiro para que atinjam o efeito necessário.

Nas Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro, referente ao exercício de 2014, esta Corte de Contas determinou que se desse cumprimento ao Plano Nacional de Educação, com a consequente elaboração ou adequação do Plano de Educação estadual. Em 2015 e 2016 foi novamente determinado que o Estado do Rio de Janeiro tomasse as devidas providências a fim de regularizar tal situação que figurava como único Estado que ainda não havia sequer o projeto elaborado, conforme explicito na página do Ministério da Educação¹⁶³ e figura a seguir:

¹⁶³ Site do MEC: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>, acessado em 27/04/2018 as 10:02.

Mapa elaboração Planos de Educação dos estados



Face o exposto e tendo em vista ainda o término do prazo estipulado na Lei Federal nº 13.005/14, em 25 de junho de 2015, e o descumprimento das determinações anteriores, o Estado do Rio de Janeiro é hoje o único Estado do País que não possui sequer o projeto de lei elaborado descumprindo assim a Constituição Federal, em seu artigo nº 214, e a Lei Federal nº 13.005, que institui o PNE.

Tal fato será considerado como Improriedade e, mais uma vez, com Determinação.

Contas de Governo

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2017

**Demais
vinculações
e limites legais**

CAPÍTULO 9

9 - DEMAIS VINCULAÇÕES E LIMITES LEGAIS

Neste capítulo serão abordadas questões atinentes ao fomento de Políticas Públicas voltadas ao incentivo à pesquisa, ao combate às desigualdades sociais e à proteção ao meio ambiente, previstas na Constituição e em legislações Estaduais.

A Constituição Estadual, em seu art. 332, destina parcelas da receita tributária, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais, à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ, com vistas a incentivar a pesquisa, a formação científica e tecnológica e o desenvolvimento de inovação, necessários ao desenvolvimento sociocultural, econômico sustentável e ambiental do Estado, e a fomentar pesquisas ou estudos em prol da manutenção da vida humana.

Autoriza, em seu art. 263, a criação do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM (criado pela Lei estadual nº 1.060/86), destinado à implementação de programas e projetos de recuperação e preservação do meio ambiente, bem como de desenvolvimento urbano, com recursos discriminados no parágrafo primeiro do mesmo artigo.

Por meio da Lei Estadual nº 4.056/02, em cumprimento ao disposto no art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal – ADCT, foi criado o Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – FECP, que tem por objetivo viabilizar a todos os fluminenses acesso a níveis dignos de subsistência, visando à melhoria da qualidade de vida.

Apesar da existência de diversas vinculações de receitas a órgãos e ações públicas, destaco que em 8 de setembro de 2016 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 93 da Constituição Federal (EC nº 93), a qual modificou o art. 76 do ADCT e incluiu os artigos 76-A e 76-B, com efeitos retroativos a 1º de janeiro de 2016.

O art. 76 do ADCT prorrogou a desvinculação de receitas da União até o ano de 2023. Já os artigos 76-A e 76-B criaram desvinculações de receitas, respectivamente, nas esferas estaduais (incluindo o Distrito Federal) e municipais.

Com isso, o novo regramento constante do art. 76-A do ADCT traz impacto direto na análise das vinculações não protegidas pelas exceções contidas em seu parágrafo único e em outros dispositivos infraconstitucionais:

Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:

I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

II - receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal;

III - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

IV - demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

V - fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

Conforme se depreende da leitura do novo dispositivo, a desvinculação de 30% até 31.12.2023 das receitas do Estado referentes a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser até a referida data, bem como os seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes, como serão abordados nos tópicos a seguir, não se aplica à apuração dos recursos destinados ao FECP (previsto no art. 82 do ADCT).

Por outro lado, aplicar-se-ia a desvinculação de receitas do Estado, como definido no art. 76-A do ADCT, na composição dos recursos destinados à FAPERJ e ao FECAM, por não se tratarem de exceções previstas no seu parágrafo único.

Com o propósito de regulamentar o disposto na EC nº 93, de 08 de setembro de 2016, o Poder Executivo estadual publicou o Decreto nº 45.874, de 28.12.2016, que regula a desvinculação das receitas .

Contudo, em Decisão de 16.04.2018, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ-RJ), em sede de Representação por Inconstitucionalidade no processo nº 0000924-16.2017.8.19.0000, declarou inconstitucional o mencionado Decreto estadual, com efeitos retrospectivos.

Entendeu o Órgão Especial do TJ-RJ que caberia ao legislador estadual, seja por via de Emenda à Constituição ou por meio de legislação ordinária, e não ao chefe do Poder Executivo do Estado, a decisão sobre quais órgãos, fundos e despesas teriam efetivamente suas receitas desvinculadas, em obediência ao princípio da separação dos poderes, disposto no art. 7º da Constituição Estadual, e ao princípio da reserva legal ou da legalidade, dispostos respectivamente no art. 6º da Constituição Estadual c/c o art. 5º, II da CF/88 e no art. 77, caput, da Constituição Estadual.

Diante disso, o mencionado Órgão Especial concluiu que houve violação, por parte do Decreto impugnado, dos artigos 236, §1º e 332 da Constituição Estadual, os quais preveem as receitas destinadas ao FECAM e à FAPERJ, cabendo o tratamento, à luz do princípio da simetria, apenas por emenda à Constituição estadual.

O mencionado Órgão acrescentou que também declarou inconstitucional o Decreto por afrontar os direitos à educação, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à moradia, protegidos pela Constituição Estadual em seus artigos 39, 261 e 306.

Diante do exposto, a norma existente no art. 76-A do ADCT da CF/88, incluída pela EC nº 93/16, deve ser entendida como sendo de eficácia limitada, cabendo ao Poder Legislativo do Estado a promoção das devidas alterações na legislação correlata para a produção dos devidos efeitos inicialmente previstos.

Contudo, a reversão dos efeitos da desvinculação não deve ser considerada para fins de emissão de Parecer Prévio, uma vez que a execução orçamentária já se encontrava amparada

no art. 76-A do ADCT, na Lei Orçamentária Anual e no Decreto julgado inconstitucional após o encerramento exercício financeiro sob análise.

Por fim, registra-se que os recursos não destinados à FAPERJ e ao FECAM, em decorrência da desvinculação da receita, deverão ser objeto de recomposição aos respectivos Fundos, conforme será desenvolvido na análise constante do tópico 9.4.

9.1 - FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS FILHO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FAPERJ

A Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ tem como objetivo incentivar a pesquisa, o desenvolvimento de inovação e a formação científica e tecnológica, necessários ao desenvolvimento sociocultural, econômico e ambiental do Estado. Também compõe o rol de objetivos da entidade o fomento de pesquisas ou estudos em prol da manutenção da vida humana.

Constituída em 1980 - em conformidade com a autorização dada pela Lei nº 319, de 06 de junho de 1980, combinada com a Lei nº 3.783 e a Lei Complementar nº 102, ambas de 18.03.2002 - a Fundação é uma pessoa jurídica de direito público, vinculada à Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia.

Para atingir suas finalidades, descritas em seu objeto e explicitadas pela Lei Complementar Estadual nº 102/02 e posteriores alterações, a FAPERJ, essencialmente, patrocina a concessão de bolsas e auxílios a pesquisadores e instituições do ramo científico e tecnológico.

Em razão da disposição constante do art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 102/02, a Fundação não poderá gastar mais que 5% de seu Orçamento com despesas administrativas, incluídas as despesas com pessoal.

9.1.1 - AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE CONSTITUCIONAL DA FAPERJ

No art. 332 da Constituição Estadual, consta destinação 2% da receita tributária do exercício à Fundação, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais.

Já o art. 4º, incisos II a VII, da Lei Complementar Estadual nº 102/02 disciplina que poderão integrar o Orçamento da Fundação recursos de fontes subsidiárias, tais como as doações, os legados, as receitas decorrentes de lucros apurados na exploração de direitos sobre patentes, as receitas operacionais e não operacionais, bem como as receitas decorrentes de prestação de serviços.

9.1.1.1 - BASE DE CÁLCULO PARA DESTINAÇÃO À FAPERJ

Conforme se extrai da tabela a seguir, no exercício de 2017 as receitas que serviram de base para destinação à Fundação alcançaram o montante de R\$ 48.130.792.399 (quarenta e oito bilhões, cento e trinta milhões, setecentos e noventa e dois mil, trezentos e noventa e nove reais), enquanto suas respectivas deduções, relativas às transferências e vinculações, foram de R\$ 9.719.449.727 (nove bilhões, setecentos e dezenove milhões, quatrocentos e quarenta e nove mil, setecentos e vinte e sete reais).

Apuração da base de cálculo da FAPERJ

R\$ 1,00.		
Receita Tributária		47.268.801.662
1112	Impostos sobre o Patrimônio e a Renda	7.887.464.880
1113	Impostos sobre a Produção e a Circulação	36.788.276.949
1121	Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia	532.398.627
1122	Taxas pela Prestação de Serviços	2.060.661.205
Multas e Juros de Mora dos Tributos		568.549.864
1911	Multas e Juros de Mora dos Tributos	568.549.864
Receita de Dívida Ativa dos Tributos		199.764.318
1931	Receita da Dívida Ativa Tributária	199.764.318
Multas e Juros de Dívida Ativa dos Tributos		93.676.556
1913	Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos	93.676.556
Total da Receita Realizada Bruta		48.130.792.399
Deduções da Receita (transferência e vinculações constitucionais e legais)		9.719.449.727
Base de Cálculo Bruta		38.411.346.672

Fonte: SiafeRio

Nota: O valor da receita tributária considerada na tabela diverge do valor apresentado no relatório da AGE (volume 04), uma vez que esta não considerou a totalidade das taxas.

Em termos líquidos, verifica-se uma base de cálculo de R\$ 38.411.346.672 (trinta e oito bilhões, quatrocentos e onze milhões, trezentos e quarenta e seis mil, seiscentos e setenta e dois reais), da qual não fizeram parte os montantes mínimos da receita de impostos arrecadada pelo Tesouro a serem destinados aos gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS e com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE.

Na análise efetuada pelo Corpo Instrutivo, os valores destinados à MDE e às ASPS foram apurados sobre base de cálculo líquida das receitas classificadas como taxas, conforme se demonstra na tabela seguinte:

Exclusão dos gastos mínimos com MDE e ASPS na base de cálculo da FAPERJ

R\$ 1,00.	
Descrição	
Base de Cálculo Bruta	38.411.346.672
(-) Receitas classificadas como Taxas	2.595.019.311
Base de cálculo líquida	35.816.327.361
Exclusão relativa a MDE= 25% de (A)	8.954.081.840
Exclusão relativa a ASPS = 12% de (A)	4.297.959.283

Fonte: SiafeRio.

Nota: São excluídas da Base de cálculo as receitas classificadas na fonte 132 - Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia e por Serviços Públicos (R\$ 25.029.032), 232 - Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia e por Serviços Públicos (R\$ 2.562.793.616) e 230 - Recursos Próprios (R\$ 7.196.663), uma vez que não integram a base de cálculo de ASPS e MDE.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016, que prorrogou a desvinculação de receitas da União e estabeleceu a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a base de cálculo da Fundação sofreu significativa redução.

Isso porque a referida Emenda incluiu no Ato das Disposições Transitórias o art. 76-A, o qual desvinculou de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal, relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que forem criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Com fulcro na tabela seguinte, o Estado deveria destinar à Fundação R\$ 352.230.278 (trezentos e cinquenta e dois milhões, duzentos e trinta mil, duzentos e setenta e oito reais).

Cálculo do mínimo a ser aplicado na FAPERJ

R\$ 1,00.

Base de Cálculo Líquida para fins de apuração ASPS e MDE	38.411.346.672
(-) Exclusão relativa à aplicação em ASPS	8.954.081.840
(-) Exclusão relativa à aplicação em MDE	4.297.959.283
Base de Cálculo Líquida para fins de apuração da DRE	25.159.305.549
(-) Exclusão DRE - EC 93/2016	7.547.791.665
Base de cálculo FAPERJ	17.611.513.884
Mínimo constitucional (2% sobre a Base de cálculo FAPERJ)	352.230.278

Fonte: SiafeRio.

Contudo, conforme já mencionado no tópico 9, o Decreto nº 45.874/16, publicado pelo Poder Executivo com o propósito de regulamentar o disposto na EC nº 93/16, foi declarado inconstitucional. Considerando que a decisão judicial teve efeitos retroativos e abrangente, portanto, o exercício de 2016, os recursos não destinados à Fundação, em decorrência da desvinculação da receita, deverão ser recompostos. Tais fatos serão desenvolvidos no tópico 9.4.

Ainda em relação à composição da base de cálculo, outras considerações se darão no desenvolvimento do tópico 9.3, diante dos novos elementos apresentados pelo Chefe do Executivo Estadual quando do exercício do direito de defesa.

9.1.1.2 - EXECUÇÃO DAS DESPESAS DA FAPERJ

A execução orçamentária da FAPERJ atingiu o montante de R\$ 332.900.805 (trezentos e trinta e dois milhões, novecentos mil, oitocentos e cinco reais), conforme demonstro a seguir:

Execução da Despesa - FAPERJ

R\$ 1,00.

Descrição	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago	Valor RPP
Despesa corrente (a)	268.476.989	268.476.989	134.530.317	133.946.672
Pessoal e encargos	6.853.165	6.853.165	5.610.445	1.242.720
Outras despesas	261.623.824	261.623.824	128.919.872	132.703.952
Despesa de capital (b)	64.423.815	64.423.815	151.000	64.272.815

Investimentos	64.423.815	64.423.815	151.000	64.272.815
Total (a+b)	332.900.805	332.900.805	134.681.318	198.219.487

Fonte: SiafeRio.

No exercício de 2017, as despesas pagas atingiram um total de R\$ 134.681.318 (cento e trinta e quatro milhões, seiscentos e oitenta e um mil, trezentos e dezoito reais) e foram inscritas em restos a pagar processados (RPP) despesas num montante de R\$ 198.219.487 (cento e noventa e oito milhões, duzentos e dezenove mil, quatrocentos e oitenta e sete reais).

Inscrição em Restos a Pagar Processados – UO FAPERJ

R\$ 1,00.

Unidade Orçamentária - 40410 - FAPERJ	
Unidade Gestora	Soma de RPP Inscritos
150100 - SEC	196.900
200900 - SUBIFIN/SEFAZ	460.376
404100 - FAPERJ	195.295.705
404500 - UENF	2.247.820
404600 - CECIERJ	18.686
Total Geral	198.219.487

Fonte: SiafeRio.

Acerca do elevado montante de restos a pagar, o Corpo Instrutivo aduziu a seguinte manifestação, quando da análise da execução orçamentária da FAPERJ:

Do exame das tabelas acima, verifica-se que no ano de 2017 o valor pago representou 40,46 % do valor liquidado. Neste sentido, o valor liquidado e não pago no exercício deve ser mantido nos registros contábeis até o efetivo repasse ou pagamento das despesas, pois se trata de recursos 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.

Ressalta-se que, em consulta ao SiafeRio, verifica-se que a Faperj não possui disponibilidade de caixa suficiente para fazer face ao pagamento dos restos a pagar, uma vez que possui registrado na conta Caixa e Equivalente e Caixa, o valor de R\$ 12,83 milhões em 31/12/2017.

Tal fato foi objeto da Irregularidade nº 03 nas Contas de Governo de 2016 e da Determinação nº 03 para que fossem efetuados os procedimentos de liberação de recursos financeiros à Faperj dentro do respectivo exercício de liquidação, à exceção daqueles em que o período entre a liquidação e o fim do exercício seja exíguo.

Os principais programas de governo contemplados pelas despesas liquidadas na FAPERJ podem ser identificados por meio da tabela a seguir:

Despesas liquidadas com recursos da FAPERJ por UG e Programa

R\$ 1,00.

Código da UGE	UGE	Programa	Despesa liquidada	Part.
150100	SEC	0127 – Fomento às Linhas de Pesquisa – Pesquisa Rio Estadual	196.900	0,06%
200900	SUBIFIN/SEFAZ	0002 – Gestão Administrativa	481.562	0,14%
404100	FAPERJ	0002 – Gestão Administrativa	7.904.657	2,37%
		0127 – Fomento às Linhas de Pesquisa – Pesquisa Rio	222.326.429	66,78%
		0129 – Fomento à Inovação – Rio Inovação	60.558.185	18,19%
		0131 – Integração entre Academia, Sociedade e Mercado Produtivo	92.198	0,03%
404310	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	0126 – Investimento em Pesquisa e Tecnologia	12.454.600	3,74%
404500	UENF	0126 - Investimento em Pesquisa e Tecnologia	12.024.464	3,61%
404600	CECERJ	0126 - Investimento em Pesquisa e Tecnologia	16.861.809	5,07%
Total das Despesas da FAPERJ			332.900.805	100%

Fonte: SiafeRio.

9.1.1.3 - CÁLCULO DO LIMITE CONSTITUCIONAL ESTADUAL PARA APLICAÇÃO NA FAPERJ

O Corpo Instrutivo, em seu Relatório, apresenta a seguinte análise:

Demonstrativo da aplicação do limite constitucional estadual na FAPERJ

R\$ 1,00.

Descrição	Valor
Base de cálculo FAPERJ	17.611.513.884
Valor mínimo a aplicar (2%) (a)	352.230.278
Valor aplicado pela FAPERJ (despesa liquidada)	332.900.805
(-) RPP cancelados ¹⁶⁴	14.433.531
Valor aplicado após exclusão dos RPP cancelados (b)	318.467.274
Percentual do valor aplicado pela FAPERJ	1,81%
Valor aplicado a menor (b-a)	(33.763.004)

Fonte: SiafeRio.

¹⁶⁴ Valor refere-se a cancelamento de RPP inscritos em 2012 (R\$52.015), 2015 (R\$13.081.252) e 2016 (R\$1.300.263).

Do exposto na tabela acima, confrontando-se o valor mínimo a ser aplicado na Faperj e o montante executado orçamentariamente, conclui-se que o Estado, no exercício de 2017, não atendeu ao limite constitucional estabelecido no art. 332 da Constituição do ERJ, tendo em vista que o valor aplicado na entidade atingiu o percentual de 1,81% da receita tributária apurada como base de cálculo.

O não cumprimento de aplicação do mínimo estabelecido **será objeto de Irregularidade nº 05 e Determinação nº 05**, ensejando a proposta, na conclusão, de emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo referente ao exercício de 2017.

Destaca-se que dos R\$ 332.900.805 (trezentos e trinta e dois milhões, novecentos mil, oitocentos e cinco reais) em despesas empenhadas e liquidadas pela FAPERJ, somente R\$ 134.681.318 (cento e trinta e quatro milhões, seiscentos e oitenta e um mil, trezentos e dezoito reais) foram efetivamente repassados. No exercício anterior ao ora analisado foi efetivamente repassado o montante de R\$ 145.847.667 (cento e quarenta e cinco milhões, oitocentos e quarenta e sete mil, seiscentos e sessenta e sete reais).

Destarte, os valores que realmente podem ser considerados como destinados à Fundação representam, somente, 38,24% do montante mínimo que deveria ter sido enviado à unidade. Nas Contas referentes ao exercício de 2016 (Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17), por sua vez, o percentual equivalente apurado foi de 48,39%¹⁶⁵.

Tais fatos evidenciam que houve queda, em 2017, na destinação dos valores devidos à Fundação, agravando-se deste modo, o cenário anteriormente retratado. Contudo, a conclusão quanto aos mencionados fatos será apresentada na análise do tópico 9.1.3, referente às disponibilidades a receber da FAPERJ.

9.1.2 - CÁLCULO DO LIMITE LEGAL DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS DA FAPERJ

A Lei Complementar Estadual nº 102/02, em seu artigo 5º, estabelece que a FAPERJ não poderá gastar mais que 5% de seu orçamento com despesas administrativas, incluídas as despesas de pessoal. A tabela seguinte apresenta a verificação do cumprimento do dispositivo:

¹⁶⁵ Conforme fl. 392 do Voto da Sessão Plenária de 30/05/2017.

Limite das despesas administrativas da FAPERJ

R\$ 1,00.

Programa	Código Proj./Ativ.	Projeto/Atividade	Despesa liquidada
Gestão Administrativa	0467	Despesas Obrigatórias de caráter Primário	500
	2016	Manut Ativid Operacionais / Administrativas	742.640
	2660	Pessoal e Encargos Sociais	7.021.058
	8021	Pag de Desp com Serv de Utilidade Pública	622.021
Total com despesas administrativas da FAPERJ			8.386.219
Total das despesas da FAPERJ			332.900.805
Percentual utilizado em despesas administrativas da FAPERJ			2,52%

Fonte: SiafeRio.

Tendo em vista que foram liquidadas despesas com atividades administrativas no total de R\$ 8.386.219 (oito milhões, trezentos e oitenta e seis mil, duzentos e dezenove reais), correspondentes a 2,52% da despesa realizada pela FAPERJ, conclui-se que o limite legal de 5%, instituído pela Lei Complementar Estadual nº 102/02, foi respeitado.

9.1.3 - DAS DISPONIBILIDADES A RECEBER DA FAPERJ

Por meio do SiafeRio, o Corpo Instrutivo constatou a existência de um saldo de R\$ 1.395.399.294 (um bilhão, trezentos e noventa e cinco milhões, trezentos e noventa e nove mil, duzentos e noventa e quatro reais) na conta contábil 7.9.9.1.1.22.01 – “Créditos a Receber - art. 332 CE”, com valores remanescentes desde o ano de 1997, conforme demonstrado a seguir:

Disponibilidades a receber da FAPERJ

R\$ 1,00.

Unidade Gestora	404100 - FAPERJ			
Conta Contábil	799112201 - CREDITOS A RECEBER - ART.332 - CONST.ESTADU			
Conta Corrente	Saldo Anterior	Débito	Crédito	Saldo Final
1997.42498675000152	52.758.267	0	0	52.758.267
1998.42498675000152	137.814.068	0	0	137.814.068
1999.42498675000152	111.146.542	0	0	111.146.542
2000.42498675000152	113.512.669	0	0	113.512.669
2001.42498675000152	102.751.653	0	0	102.751.653
2002.42498675000152	139.234.418	0	0	139.234.418
2003.42498675000152	5.445.769	0	0	5.445.769
2015.42498675000152	260.955.000	0	0	260.955.000

2016.42498675000152	155.538.999	0	0	155.538.999
2017.42498675000152	0	366.323.783	50.081.875	316.241.909
TOTAL				1.395.399.294

Fonte: SiafeRio.

Segundo a Instrução do Corpo Técnico, pelo fato de os recursos pertencentes à FAPERJ serem apenas parcialmente repassados à sua UG, os controles referentes ao cumprimento do limite e da vinculação constitucional são realizados via execução orçamentária. Por conseguinte, sem o efetivo controle da manutenção das vinculações das fontes de recursos destas despesas - nos exercícios seguintes, por diversos fatores - há o risco do cancelamento das despesas que foram liquidadas.

Em prosseguimento, reputa-se pertinente a reprodução de trechos do tópico referente às disponibilidades a receber da FAPERJ constantes do Relatório do Corpo Instrutivo:

Neste sentido, não obstante o estabelecimento de cronograma de desembolso dos recursos financeiros registrados na conta Créditos a Receber pela Secretaria de Estado de Fazenda, persiste a situação de não cumprimento do art. 332 da Constituição do ERJ, tendo em vista que os valores das despesas liquidadas foram considerados para a verificação do atendimento ao limite constitucional, e por isso deveriam ter sido efetivamente pagos nos anos seguintes com os recursos a serem repassados pelo Poder Executivo.

Constata-se, portanto, que as despesas liquidadas, com essas fontes de recursos, e que foram canceladas nos exercícios seguintes, demonstram que as mesmas não se concretizaram como ações de promoção e incentivo à pesquisa e à capacitação científica e tecnológica. Consequentemente, os recursos financeiros que lastrearam tais despesas deverão continuar vinculados à Faperj, não se podendo fazer uso diverso, em atendimento ao art. 332 da Constituição do ERJ e ao parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ressalta-se que no exercício de 2017 foram cancelados Restos a Pagar Processados – RPP, em montante equivalente a R\$ 14,43 milhões.

Tabela 221 – Cancelamentos de RPP da Faperj

		R\$1,00.
Ano do Empenho	RPP Cancelados em 2017	
2012	52.016	
2015	13.081.252	
2016	1.300.263	
Total	14.433.531	

Fonte: SiafeRio.

Tal fato será objeto de Impropriedade nº 21 e da Determinação nº 28.

Em retorno às aferições relativas ao art. 332 da Constituição Estadual, o Ministério Público Especial, em sua manifestação acerca das Contas de Governo, destacou que, muito embora o montante que deveria ter sido destinado à FAPERJ no exercício de 2017, de acordo com o disposto no artigo 332 da Constituição Estadual, atingisse R\$ 352.230.278 (trezentos e cinquenta e dois milhões, duzentos e trinta mil, duzentos e setenta e oito reais), o valor efetivamente destinado ao órgão atingiu, ao término do exercício, o montante de R\$ 134.681.318 (cento e trinta e quatro milhões, seiscentos e oitenta e um mil, trezentos e dezoito reais), sendo este inferior à despesa inscrita em restos a pagar, no valor de R\$ 198.219.487 (cento e noventa e oito milhões, duzentos e dezenove mil, quatrocentos e oitenta e sete reais).

Além disso, salientou o fato de que aproximadamente R\$ 1.395.399.294 (um bilhão, trezentos e noventa e cinco milhões, trezentos e noventa e nove mil, duzentos e noventa e quatro reais) deixaram de ser efetivamente entregues à FAPERJ pelo Governo do Estado desde 1997, causando prejuízos, cancelamentos e atrasos relativamente a projetos de pesquisa no Estado, além de desafiar, pelo diferimento e de forma oblíqua, a regra da Constituição estadual.

Alegou, ainda, que tais circunstâncias contribuíram para explicar o quadro dramático que é experimentado quanto ao incentivo e fomento à pesquisa, à formação científica e tecnológica e ao desenvolvimento de inovação no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

Em prosseguimento, o Ministério Público Especial, em seu Parecer, manifestou-se nos seguintes termos:

Diante deste comportamento reiterado, há que se interpretar o cumprimento do dispositivo constitucional em sua literalidade, ou seja, considerando o valor efetivamente pago, de modo a não estimular a conduta de violação constitucional e tornar ineficaz o exercício da função de controle externo, especificamente quanto ao cumprimento do art. 332 da Constituição estadual.

Na verdade, o Governo não cumpriu o que dispõe o referido artigo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro porque não procedeu de forma efetiva ao repasse do percentual previsto.

Dessa forma, o Ministério Público Especial considerou que a violação à norma do art. 332 da Constituição do Estado é causa de irregularidade das Contas, em face da efetivação reiterada de transferências financeiras significativamente inferiores a 2% da receita tributária destinada à FAPERJ e pela absoluta ausência de efetividade das sucessivas determinações realizadas por este Tribunal de Contas.

O art. 332 da Constituição Estadual é claro ao determinar que *“O Estado do Rio de Janeiro destinará, 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”*.

Neste ponto, é oportuna a reprodução do trecho constante do Voto referente às Contas de Governo de 2016 (Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17), às fls. 398/399, no qual o Plenário desta Corte firmou o seu entendimento sobre a interpretação do artigo retro mencionado, *in verbis*:

O termo “destinará” tem relação direta com “repasso”, “transferência”. Tratamos, pois, aqui, de transferências financeiras à FAPERJ que devem se constituir em receitas da unidade. Essa é a literalidade de que trata o ilustre representante do MP. A disposição constitucional em apreço, diferentemente de outras, nos traz um parâmetro a ser perseguido com base na receita financeira.

O Tribunal de Contas, num esforço didático-disciplinador, há muito utiliza, para a aferição em destaque, as despesas incorridas pela FAPERJ, sempre destacando que o que se busca é um repasse total para a Fundação de 2% das receitas tributárias, computando-se as cabíveis deduções. Exatamente por isso, a cada nova análise das contas de governo, efetua rígida verificação nos controles contábeis e extracontábeis dos valores a receber pela FAPERJ.

Entretanto, como bem salientado pelo Parquet de Contas, todas as medidas adotadas por esta Corte não conseguiram lograr o devido êxito.

No exercício de 2017, comparado ao de 2016, houve um agravamento da situação acima descrita, conforme evidencia a tabela seguinte:

	R\$1,00.		
	2017	2016	Var. %
(a) Mínimo Constitucional (2% da BC)	352.230.278	301.386.666	17%
(b) Efetivamente repassado	134.681.318	145.847.667	-8%
(c) Grau de atendimento = (a/b)	0,76%	0,96%	-21%

Da visualização, é possível concluir que, embora a base de cálculo tenha aumentado 17%, elevando, por conseguinte, o montante necessário de repasses à Fundação, o que houve, em verdade, foi uma redução de 8% no valor efetivamente repassado. Tais fatos, em conjunto, resultaram em uma redução do grau de atendimento do limite de 21%, o que evidencia que no exercício financeiro de 2017 o Poder Executivo Estadual esteve ainda mais distante de cumprir o disposto no art. 332 da Constituição estadual.

É de se notar que o Poder Executivo descumpriu reiteradas Determinações desta Corte de Contas a fim de que fossem efetuados os repasses dos valores reservados à pesquisa, nos termos do respectivo mandamento contido na Carta Estadual. Por essa razão, merece acolhimento as ponderações lançadas pelo Ministério Público Especial no sentido de considerar tais fatos como motivo de **IRREGULARIDADE**.

Conforme antecipado no tópico 9.1, o Chefe do Poder Executivo Estadual, no exercício do direito de defesa quanto à mencionada Irregularidade, apresentou os seguintes argumentos:

... verificamos que o Corpo Instrutivo incluiu receitas de diversas Unidades Gestoras que não deveriam constar na apuração da base de cálculo do índice da FAPERJ, divergindo assim do critério de apuração utilizado pela CGE e AGE que só consideram as receitas arrecadadas e administradas pelo TESOURO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UG 99900) para fins de Limite Constitucional do Índice tendo em vista que as demais taxas administradas pelos outros órgãos e entidades, inclusive outros poderes, tem vinculações expressas em leis ou decretos para aplicações específicas em áreas específicas e que não contemplam a FAPERJ. Cabe ressaltar que essa metodologia, abrangendo apenas a UG tesouro, vem sendo adotada há vários anos. Inclusive o Egrégio Tribunal de Contas do Estado a utilizou na apuração da base de cálculo do índice da FAPERJ do seu Relatório de Contas de Governo de 2016.

Em resumo, as razões apresentadas pelo Jurisdicionado atacaram o fato de o Corpo Instrutivo ter utilizado na base de cálculo, que apura o montante mínimo a ser aplicado pela Fundação, receitas de taxas não administradas pelo Tesouro, sendo algumas delas, inclusive, pertencentes a outros Poderes, as quais teriam aplicação específica.

Alegam os defendentes que tal metodologia utilizada pelo Corpo Técnico contraria a adotada, até então, pelo próprio Tribunal.

Em reexame do feito, o Corpo Instrutivo manifestou-se da seguinte forma em relação à Irregularidade apontada em sua proposição preliminar (fl. 30 de seu relatório de 24.05.2018):

... De fato, as taxas são tributos vinculados posto que só são devidas pelo contribuinte se houver contraprestação por parte do ente estatal que as instituírem.

No entanto, deve-se ressaltar que a previsão de destinar uma porcentagem da receita tributária do exercício para a FAPERJ não tem o condão de direcionar recursos com destinação específica já prevista pela Constituição ou por norma infraconstitucional, mas sim, de compor a base de cálculo sobre a qual deverá ser aplicado percentual previsto na constituição estadual de 2% para finalmente apurar o valor que o ERJ deverá destinar a FAPERJ.

Ademais, se a intenção do legislador constituinte fosse o de levar em consideração para a base de cálculo da FAPERJ apenas os tributos sem destinação específica, a redação não traria a expressão “receita tributária” cujo conceito por si só abarca além das receitas com impostos, também as receitas de taxas e as de contribuições de melhoria, desde que instituídas, mas sim a expressão “receita com impostos”.

Em apertada síntese, verifica-se que o Corpo Técnico, em releitura do art. 332 da Constituição Estadual, entende que, ao estabelecer percentual da receita tributária anual a ser repassada à FAPERJ, o legislador constituinte não teve a intenção de destinar parcelas de tributos vinculados à Fundação, mas sim compor a base de cálculo que servirá à apuração do montante a ela destinado.

Quanto a tais fatos, em seu Parecer, o Ministério Público Estadual manifestou-se, à fl. 37 do seu Parecer de 27.05.2018, nos seguintes termos:

“No exercício de 2017 o Governo do Estado repetiu a conduta qualificada como **irregularidade** pelo E. Plenário da Corte de Contas na decisão adotada no processo TCE-RJ nº 101.576-6/17 referente à prestação de contas de governo do exercício de 2016.

Em suas razões de defesa, o Governo do Estado informa que a ‘*metodologia abrangendo a UG tesouro, vem sendo adotada há vários anos. Inclusive o Egrégio Tribunal de Contas do Estado a utilizou na apuração da base de cálculo do índice da FAPERJ do seu Relatório de Contas de Governo de 2016.*’

A partir da leitura dessa alegação, fica claro que o Governo do Estado mantém-se no passado, aferrando-se na tese vencida constante do relatório instrutivo e ignorando o posicionamento adotado pelo Plenário desta E. Corte, por unanimidade, ... “

Neste ponto, pertinente a reprodução do art. 332 da Constituição Estadual, conforme segue:

“Art. 332. O Estado do Rio de Janeiro destinará, 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.”

Inicialmente, pela leitura fria da Lei, verifica-se que assiste razão ao Corpo instrutivo em sua interpretação acerca da apuração da base de cálculo sobre a qual deverá incidir o percentual da receita tributária a ser destinada à FAPERJ, uma vez que a norma constitucional apresentada não destinou à Fundação percentual a ser deduzido, individualmente, de cada natureza específica de receita constante da base de cálculo, mas, meramente, limitou-se a estabelecer a receita tributária do exercício como parâmetro indicador da capacidade financeira do ente em aplicar recursos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico em cada exercício, proporcionalmente à sua atividade econômica.

Por último, destaque-se que o Corpo Instrutivo considerou o item irregular em virtude do não atingimento do percentual mínimo a ser aplicado pela FAPERJ, considerando, para isso, as despesas liquidadas. Por outro lado, o Ministério Público Especial, apesar de também ter considerado o Item irregular, o fez, não pelo atingimento do mencionado percentual, e sim, considerando, a ausência de efetivo repasse dos valores à Fundação, bem como pelo reiterado descumprimento das determinações anteriores desta Corte pertinentes ao tema, já tendo sido tal fato, inclusive, objeto de Irregularidade às Contas de Governo referentes ao exercício de 2016 (Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17).

Desta forma, merecem acolhimento as ponderações lançadas pelo Ministério Público Especial no sentido de considerar tais fatos como motivo de **IRREGULARIDADE na conclusão deste parecer.**

9.1.4 - PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DO ESTADO – PEC Nº 19/2016

A PEC nº 19/2016, de iniciativa do Poder Executivo, está em tramitação na Assembleia Legislativa – ALERJ, com a pretensão de reduzir em 1%, até 31 de dezembro de 2018, o percentual previsto no art. 332 da Constituição Estadual. Como justificativa, o Executivo faz

alusão ao atual cenário econômico-financeiro pelo qual passa o Estado do Rio de Janeiro e alega que a proposta faz parte de um pacote de medidas necessárias para incrementar a receita livre do Estado.

O Corpo Instrutivo informou que, caso a proposta seja aprovada pela ALERJ, os cálculos para a avaliação do cumprimento do art. 332 da Constituição do Estado, na apresentação das próximas Contas de Governo (referentes ao exercício de 2018), serão ajustados. E mesmo que a mencionada PEC seja aprovada, os valores devidos à Fundação, apurados nos exercícios anteriores, continuarão como obrigações constitucionais a serem cumpridas.

9.2 - FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA E ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS– FECF–ARTIGO 82 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS E LEI ESTADUAL Nº 4.056/02

O Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – FECF foi constituído pela Lei Estadual nº 4.056/02¹⁶⁶, em cumprimento ao disposto no artigo 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal - 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.

A referida Lei Estadual, em seu artigo 2º, enumera as origens dos recursos destinados à formação do FECF. Tais recursos constituem-se, basicamente, de um acréscimo na alíquota do ICMS, de dois a quatro pontos percentuais, identificados no orçamento estadual pela Fonte de Recursos nº 122.

A aplicação de tais haveres deverá ser feita em ações suplementares nas áreas de nutrição, habitação, educação, inclusive educação universitária, saúde, reforço da renda familiar, saneamento e outros programas de relevante interesse social, com propósito de redução da pobreza e das desigualdades sociais.

¹⁶⁶ Modificada 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 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.

Para a consecução de tais objetivos, a Lei Estadual nº4.056/02, com a redação que lhe foi dada pela Lei Complementar Estadual nº167/2015, em seu artigo 3º¹⁶⁷, elenca um rol de ações que devem ser consideradas como prioritárias pela administração pública.

Ressalte-se que a Lei Estadual nº4.056/02 estabelece, 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 40% do total estimado de receita do aludido fundo constante no orçamento anual (§4º do artigo 3º¹⁶⁸);

b) No mínimo 10% dos recursos devem ser aplicados no Fundo Estadual de

167 Art. 3º - Os recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais, deverão ser aplicados prioritariamente nas 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 aplicação de laqueadura e vasectomia.
- 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;
- XXI - programa de ações físicas para aumentar a acessibilidade das pessoas com deficiência nas edificações públicas estaduais e nos espaços públicos estaduais e municipais;
- XXII - Programas de Cotas nas Universidades Públicas do Estado do Rio de Janeiro;
- XXIII - na manutenção e apoio as universidades públicas estaduais;
- XXIV - Na modernização dos equipamentos do Centro de Referência de Assistência Social - Cras e do Centro de Referência Especializado de Assistência Social - Creas, mediante co-financiamento;
- XXV - na construção do campus da Universidade Estadual da Zona Oeste - UEZO.

¹⁶⁸ Art. 3º (...)

§ 4º - Os gastos com pessoal nas ações que utilizem recursos do Fundo ficam limitados a 40% (quarenta por cento) do total estimado de receita do aludido Fundo constante no orçamento anual.

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 (§3º do artigo 3º¹⁶⁹);

c) Deverá ser aplicado um percentual mínimo (montante não definido na lei) dos recursos na prestação de serviço de comunicação referente ao acesso à *internet* por conectividade em banda larga e aos serviços de TV por assinatura destinados à população de baixa renda e às ações para prevenção e recuperação de dependentes químicos (§6º do artigo 3º¹⁷⁰).

9.2.1 - APURAÇÃO DA VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL DO FECP

Como explicitado, o artigo 2º da Lei Estadual nº 4.056/02 elenca as receitas que formam o FECP.

Receitas incluídas na base de cálculo do FECP

No exercício de 2017, a receita do FECP, classificada na fonte de recursos 122, alcançou R\$4.601.633.577 (quatro bilhões, seiscentos e um milhões, seiscentos e trinta e três mil e quinhentos e setenta e sete reais), conforme tabela a seguir:

Execução Orçamentária da Receita do FECP

R\$ 1,00

Natureza da Receita	Descrição	Arrecadação
11130001	Adicional do ICMS – Lei 4056/02	4.575.352.164
19110001	Multas (LCE 134/09) – Adicional ICMS	1.437.522
19110002	Juros e multas de mora do adicional ICMS	14.917.029

¹⁶⁹ Art. 3º (...)

§3º O Governo do Estado do Rio de Janeiro deverá destinar, no mínimo, 10% (dez por cento) dos recursos do Fundo de que trata a presente Lei Complementar para serem aplicados no Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social, devendo 7,5% (sete e meio por cento) deste percentual ser aplicado no exercício de 2009 e atingindo-se sua totalidade no exercício de 2010.

¹⁷⁰ Art. 3º (...)

§ 6º O Governo do Estado do Rio de Janeiro deverá destinar um percentual mínimo dos recursos do Fundo de que trata esta Lei para a prestação de serviço de comunicação referente ao acesso à internet por conectividade em banda larga e os serviços de TV por assinatura destinados para a população de baixa renda e ações para prevenção e recuperação de dependentes químicos.

19130001	Multas(LCE134/09)D.A.AdicionalICMS	349.123
19130002	JurosemultasdemoradaD.A.doadicional ICMS	1.412.710
19310001	ReceitaDívidaAtivaadicionalICMS-Lei 4056/02	8.165.029
Total		4.601.633.577

Fonte:Siafe-Rio.

Nota: Valores históricos

Seguindo a tendência da arrecadação do ICMS, que lastreia a principal fonte de recursos do FECP, o valor arrecadado do FECP apresentou aumento de 11,70% em relação ao exercício financeiro de 2016 - R\$ 4.119.794.180 (quatro bilhões, cento e dezenove milhões, setecentos e noventa e quatro mil, cento e oitenta reais).

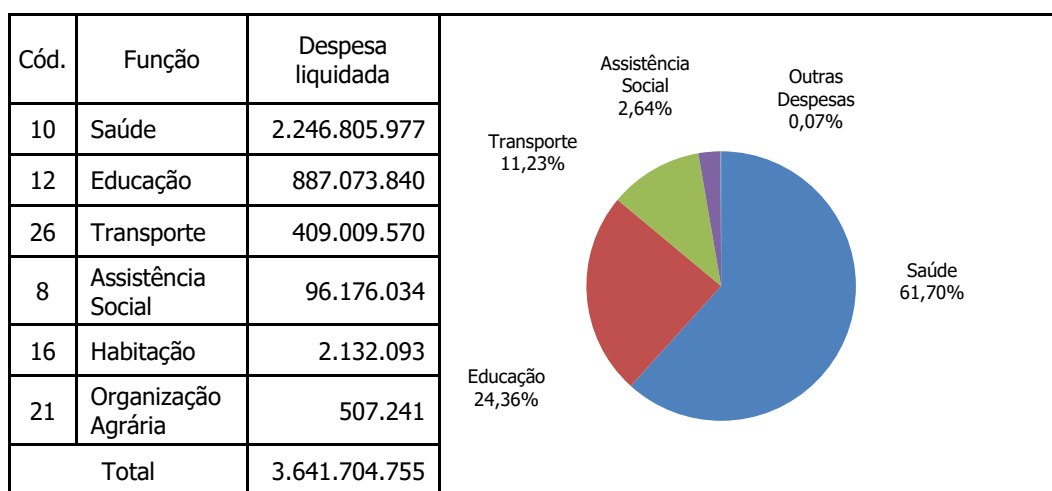
Quanto a tal fato, o Corpo Instrutivo manifestou-se nos seguintes termos:

Comparativamente, tal crescimento em relação ao exercício anterior não foi tão acentuado quanto o de 2015 para 2016, cujo aumento foi na ordem de 36%, atribuído, entretanto, ao início da vigência, em 2016, do aumento da alíquota do FECP de 1% para 2%, oriundo da alteração trazida pela Lei Complementar Estadual nº 167/2015 no art. 2º, I da lei do FECP.

Execução das despesas do FECP

A seguir consta a execução das despesas por funções de governo:

Despesas realizadas com recursos do FECP por Função



A aplicação mais expressiva dos recursos ocorreu na função Saúde, seguida das funções Educação e Transporte, correspondentes, respectivamente, a 61,70%, 24,36% e 11,23% do total

da despesa liquidada com recurso do FECF, totalizando 97,29% da aplicação dos recursos do fundo.

Já na tabela seguinte, demonstro a evolução das despesas realizadas com recursos do FECF por funções de governo:

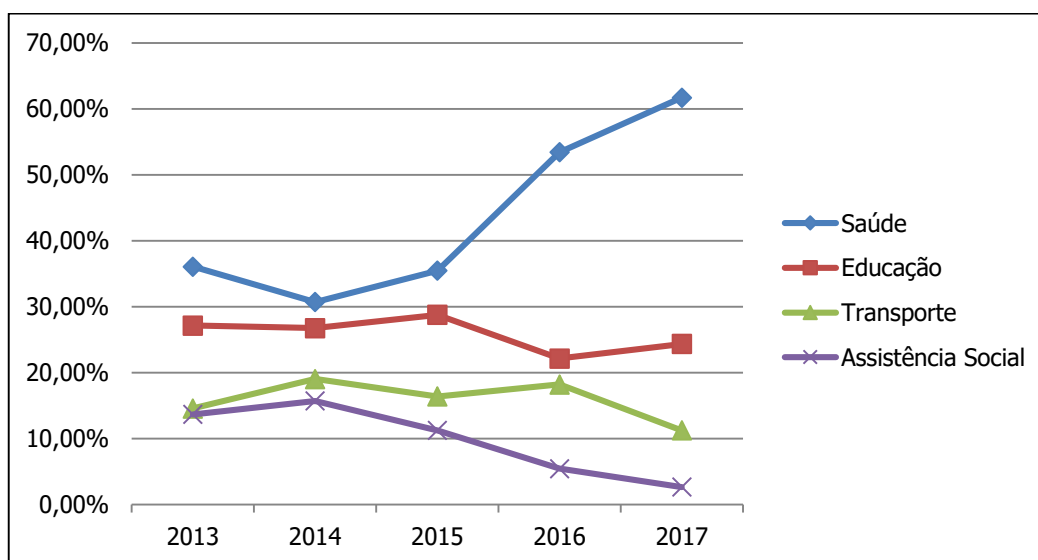
Evolução das despesas realizadas com recursos do FECF por função

R\$ 1,00

Função	2013	2014	2015	2016	2017
Saúde	997.240.323	911.054.156	1.069.901.202	1.905.884.686	2.246.805.977
Educação	750.090.514	793.603.119	868.112.071	789.815.062	887.073.840
Transporte	402.661.909	564.412.808	494.138.277	649.549.589	409.009.570
Assistência Social	377.643.279	466.264.233	339.428.559	194.011.719	96.176.034
Habitação	145.782.162	118.349.411	188.107.767	26.543.357	2.132.093
Urbanismo	78.138.665	95.970.929	45.662.702	–	–
Organização Agrária	5.852.679	9.413.199	8.877.279	2.073.231	507.241
Direitos da Cidadania	7.024.438	8.026.501	3.611.237	–	–
Total	2.764.433.969	2.967.094.357	3.017.839.094	3.567.877.644	3.641.704.755

Fonte: SiafeRio – Valores históricos

Evolução das despesas realizadas com recursos do FECF por função



Fonte: SiafeRio –

Valores históricos

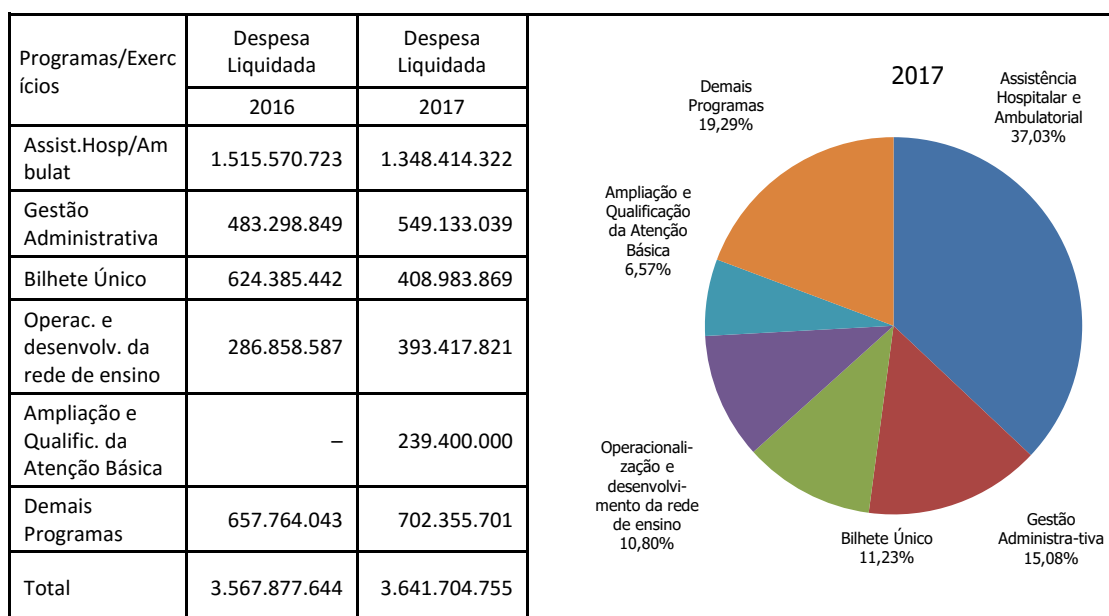
O gráfico reproduzido demonstra o comportamento, nos últimos cinco anos, das quatro funções que, no exercício de 2017, utilizaram mais recursos do FECF.

Observa-se que a maior parte dos recursos do FECP vem sendo utilizada nas funções saúde e educação desde 2013, que os gastos com saúde aumentaram consideravelmente nos anos de 2016 e 2017, e que os gastos relativos à Educação sofreram uma queda em 2016 e tiveram um ligeiro crescimento em 2017. Quanto às demais funções analisadas, verifico a redução em suas despesas nos dois últimos exercícios financeiros.

Na tabela seguinte, consta a exposição da execução das despesas com recursos do FECP por Programas de Governo:

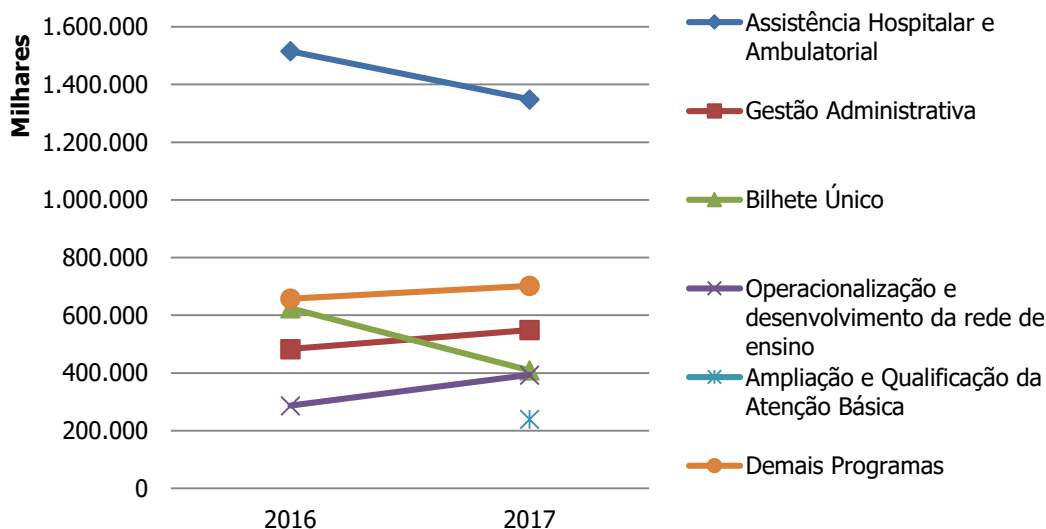
Execução das Despesas do FECP por Programa de Governo

• R\$ 1,00



Fonte: SiafeRio e Contas de 2016 – Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17.

Evolução das despesas realizadas com recursos do Fecp por Programas



Fonte: SiafeRio – Valores históricos.

O Corpo Instrutivo, no item “Execução das Despesas do FECP” de seu relatório, apresentou a seguinte afirmação:

:

A análise das despesas executadas, através de consultas ao SiafeRio e ao Estudo de Impacto Gerado pela Aplicação dos Recursos do FECP na Qualidade de Vida da População Fluminense – 2017 (Volume 28), não evidenciaram despesas que não se relacionassem à finalidade do FECP, em atendimento ao art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02 e ao art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Aplicação do FECP conforme artigo 3º, parágrafo 6º, da Lei Estadual nº 4.056/02

Apesar de a norma em destaque não definir qual o percentual mínimo a ser destinado “a 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 e ações para prevenção e recuperação de dependentes químicos” (Lei Estadual nº 4.056/02, art. 3º, §6º), os objetos descritos na lei devem ser destinatários de recursos. Com relação a tal fato, o Corpo Instrutivo manifestou-se nos seguintes termos:

... apesar de constar do Estudo de Impacto Gerado pela Aplicação dos Recursos do

FECP na Qualidade de Vida da População Fluminense – Exercício 2017 (Volume 28 – fl. 22), que “1.254 Unidades Escolares foram atendidas por acesso à internet”, em consulta ao SiafeRio, não foram localizados no histórico dos empenhos das despesas realizadas com recursos do FECP, registros de programas ou ações que tenham como objeto o acesso à internet e TV por assinatura destinados à população de baixa renda ou de ações para prevenção e recuperação de agentes químicos.

A Auditoria Geral do Estado em seu relatório confirma que não houve execução da despesa para a Ação 8305 no exercício de 2017 e reitera que a correspondente determinação feita por esta Corte nas Contas de Governo anterior não foi implementada, conforme consta à fl. 300 do Volume 4 do presente.

Dessa forma, tendo em vista a permanência da situação verificada em 2016, tal fato será objeto de **Impropriedade** e **Determinação** nas presentes Contas.

9.2.2 - CÁLCULO DOS LIMITES ESTABELECIDOS NA LEI ESTADUAL Nº 4.056/02

Despesas com pessoal com recursos do FECP

O § 4º do art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02, modificado pela Lei Complementar Estadual nº 167/15, estabelece que no máximo 40% do valor estimado como receita do FECP no orçamento anual poderão ser aplicados em despesas com pessoal nas ações que utilizam recursos do Fundo.

Assim, tendo em vista a receita estimada para o FECP e as despesas empenhadas com pessoal no exercício de 2017, foram aplicados 13,35% daquele montante, em consonância com o mandamento legal, conforme se extrai da tabela seguinte:

Percentual Aplicado em Despesas de Pessoal com recurso do FECP

R\$ 1,00	
Descrição	Valor
Previsão Atualizada da Receita de FECP	4.587.145.448
Despesas de Pessoal Empenhadas	612.367.690
% aplicado em relação à receita FECP	13,35%

Fonte: SiafeRio.

Resultado da Execução Orçamentária do FECP

A seguir apresento o Resultado da Execução Orçamentária do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais–FECF:

Resultado da Execução Orçamentária do FECF – 2017

R\$ 1,00

Execução Orçamentária	Valor
Receita Arrecadada	4.601.633.576
Despesa Liquidada	3.641.704.755
Resultado Orçamentário	959.928.821
% Despesa Liquidada/Receita Arrecadada	79,14%
Despesa Empenhada (a)	3.641.704.755
Despesa Liquidada (b)	3.641.704.755
Despesa Paga (c)	1.766.654.568
Inscrição de RPNP (a – b)	–
Inscrição de RPP (b – c)	1.875.050.187

Fonte: SiafeRio; e Volume 04 (fls. 175/182) – Relatório da Auditoria Geral do ERJ.

Muito embora não haja determinação constitucional para aplicação integral dos recursos do fundo, deve ser registrado que o valor arrecadado pelo FECF não foi executado em sua totalidade no exercício (execução de 79,14% da receita).

Os valores não aplicados e aqueles que, apesar de aplicados, não chegaram à fase final do pagamento da despesa, devem ser objeto de rigoroso controle e registro contábil, por serem vinculados constitucionalmente ao FECF.

As disponibilidades do fundo foram analisadas pelo Corpo Instrutivo da seguinte forma (item “Resultado da Execução Orçamentária do FECF” do relatório dos Técnicos desta Corte):

De acordo com dados do anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal, republicado em 23.03.18, a disponibilidade de caixa no final do exercício 2017, na fonte 122 – FECF, atingiu R\$5.221,88 milhões. Deduzidas as obrigações do Passivo Financeiro, constituídas por R\$3.370,59 milhões de restos a pagar e R\$128,61 milhões das “demais obrigações financeiras”, resulta num total de disponibilidades líquidas de caixa de, aproximadamente, R\$1.722,68 milhões para utilização no FECF nos próximos exercícios.

Merece destaque, ainda, o histórico dos restos a pagar do Fundo apresentou saldo total de R\$ 3.370.593.951 (três bilhões, trezentos e setenta milhões, quinhentos e noventa e três mil, novecentos e cinquenta e um reais), conforme segue:

Execução de Restos a Pagar Processados

R\$ 1,00

Descrição	Valor
Restos a pagar – Exercício 2013	6.550.282
Restos a pagar – Exercício 2014	22.911.834
Restos a pagar – Exercício 2015	457.141.346
Restos a pagar – Exercício 2016	1.008.940.302
Restos a pagar – Exercício 2017	1.875.050.187
Total – Restos a Pagar Processados a Pagar	3.370.593.951

Fonte: SiafeRio.

Nota: Valores históricos.

Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHIS

Instituído pela Lei Estadual nº4.962, de 20 de dezembro de 2006, o FEHIS possui natureza contábil e tem por objetivos: (a) 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; (b) criar condições para o planejamento a médio e longo prazo, com vistas à erradicação do *deficit* habitacional no estado; (c) garantir à população do Estado do Rio de Janeiro o acesso a uma habitação digna e adequada, com equidade e celeridade, em assentamentos humanos seguros, salubres, sustentáveis e produtivos; (d) promover e viabilizar, com equidade e celeridade, o acesso e as condições de permanência na habitação, com conforto ambiental, saúde da sociedade, acessibilidade e transparência dos procedimentos e processos decisórios; e (d) o reassentamento dos moradores de habitações localizadas em áreas de risco e de preservação ambiental.

Segundo o art.4º de sua lei de criação, os recursos do FEHIS originam-se: (i) do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social- SNHIS, do Fundo de Amparo ao Trabalhador- FAT, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS e de outros fundos que vierem a ser incorporados ao SNHIS; (ii) do orçamento do estado, especificamente destinado ao fundo; (iii) do retorno das operações realizadas com recursos onerosos do próprio fundo; (iv) de contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas; (v) de aportes dos municípios e/ou empréstimos; (vi) de recursos oriundos do FECF, dentre outros.

O FEHIS, de acordo com o art.3º, §3º, da Lei Estadual nº4.056/02,deveria receber, no

exercício de 2017, 10% dos recursos do FECP. Contudo, na tabela a seguir, observo que o percentual de destinação, em relação ao total de recursos oriundo do FECP, foi de apenas 1,04%:

Percentual aplicado no Fehis

R\$ 1,00

Descrição	Valor
Receita arrecadada FR 122 (Fecp) (a)	4.601.633.576
Valor mínimo a ser aplicado no FEHIS (b = 10% de a)	460.163.357
Recursos empenhados no Fehis (c)	47.902.850
Destinação a menor (b – c)	412.260.507
Percentual destinado s/ receita arrecadada (c/a)	1,04%

Fonte: SiafeRio

Contudo, assim como ocorre com o FECP, não há dispositivo legal que obrigue a execução total dos recursos destinados ao FEHIS dentro do próprio exercício, mas sim a obrigação de o Estado aplicar os recursos de acordo com a finalidade deste Fundo, não perdendo a vinculação, independentemente do exercício em que ocorra (art.8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Com isso, de maneira similar à determinada nas Contas de Governo 2016 (Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17) – Determinação nº 45 – faz-se necessária a inscrição dos valores não aplicados em conta representativa de créditos a receber pelo FEHIS de forma a manter controle sobre os valores que deverão ser destinados às finalidades previstas na legislação do aludido Fundo, considerando ainda os valores restantes de 2016.

Créditos a receber pelo FEHIS

R\$ 1,00

Descrição	Valor
Destinação a menor 2016	331.516.836
Destinação a menor 2017	412.260.507
Valor acumulado no FEHIS	743.777.343

Fonte: Contas de Governo – Exercício 2016 – Processo TCE-RJ nº101.576-6/17.

Tabela 228 – Percentual aplicado no Fehis – 2017 do Relatório do Corpo Instrutivo.

A Auditoria Geral do ERJ, em seu relatório à fl. 329 do volume 04, informa que a Contadoria Geral do Estado elaborou a CI/SUNOT nº 34/2017 a fim de orientar a contabilização dos valores não aplicados no Fundo Estadual de Habitação e Interesse Social – FEHIS, cujos

recursos são oriundos da arrecadação do FECF. Tal documento determina que os valores não aplicados no FEHIS deverão ser registrados em contas de controle.

Ainda com relação ao FEHIS, destacou o Corpo Instrutivo em seu relatório (item “Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHIS”):

Em consulta ao SiafeRio, verifica-se que foram criadas as contas de controle (799119911 – Recursos a aplicar – FEHIS, 899119911 Recursos a aplicar – FEHIS e 899119921 – Recursos aplicados – FEHIS).

Observa-se que as referidas contas registram saldo de R\$605.728.336, sendo R\$331.516.836 do exercício de 2016 e R\$274.211.500 de 2017.

A divergência entre o saldo dos créditos a receber do FEHIS, calculado no presente processo e o registrado na conta de controle do exercício de 2017 no SiafeRio, refere-se à diferença de metodologia de cálculo relacionada à desvinculação da receita de 30%, uma vez que o cálculo elaborado pela Controladoria Geral do Estado em seu relatório, à fl. 134 do Volume 3, considera a desvinculação da receita no base de cálculo para o FEHIS. Conforme já destacado no tópico 9, a desvinculação não é aplicada ao FEHIS.

Diante do exposto, , tal fato constituirá item de impropriedade e determinação nas Contas.

Por fim, ressalto que o Estado deverá garantir a destinação do montante registrado nas contas de controle ao FEHIS, atentando ao fato de que a vigência do FECF termina em 2018 (exercício corrente), dessa forma, cabe registro de impropriedade e determinação às Contas do Poder Executivo.

9.2.3 - OUTRAS CONSIDERAÇÕES – DO ESTUDO DO IMPACTO GERADO PELA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FECF

Verifico que, em atendimento às Determinações de Contas do Governo de exercícios pretéritos e em cumprimento ao parágrafo único do art. 4º da lei do FECF, inserido pela Lei Complementar Estadual 167/2015, foi apresentado Estudo do Impacto Gerado pela Aplicação dos Recursos do FECF na Qualidade de Vida da População Fluminense – Exercício 2017, objetivando relatar a aplicação dos recursos advindos do FECF e os indicadores de qualidade de vida decorrentes das ações executadas nos exercícios anteriores (Volume 28).

Tal estudo destaca as áreas de Assistência Social, Direitos Humanos, Educação,

Habitação, Saúde e Transportes como as que receberam mais recursos do FECP em 2017. Diferentemente das edições anteriores, que utilizaram indicadores extraídos da plataforma Datasocial do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o relatório do exercício de 2017 utilizou indicadores elaborados pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), tendo em vista a indisponibilidade da metodologia outrora utilizada.

O estudo não informa a situação específica do exercício em análise por conta de limitações estatísticas, trazendo os resultados dos indicadores de pobreza e desigualdade referentes a exercícios anteriores ao de 2016, os quais demonstram, entre 2014 e 2015:

- aumento de 9% e 15%, respectivamente, no número de moradores extremamente pobres;
- queda na renda domiciliar real per capita de aproximadamente 6%;
- redução da severidade da pobreza e da extrema pobreza bem como do hiato médio da pobreza e da extrema pobreza; e
- ligeira queda da desigualdade na distribuição de renda.

O Ilustre *Parquet* de Contas tece considerações sobre o Fundo Estadual de Combate a Pobreza e Desigualdades Sociais (FECP) em seu Parecer, sendo destacada a dependência da função saúde em relação a tais receitas e, principalmente, quanto à determinação nas contas de governo relativas ao exercício de 2016, quanto ao encaminhamento, nas presentes contas, das medidas adotadas pelo Governo do estado para reduzir a dependência dos recursos oriundos do FECP para custeio das despesas com ações e serviços públicos de saúde, haja vista o término da vigência do mesmo ao final do exercício de 2018.

Por fim, o *Parquet* de Contas opina da seguinte forma:

“Tendo em vista esse cenário e a relevância das ações e serviços públicos de saúde para vida digna dos cidadãos de nosso Estado, o Ministério Público de Contas propôs, nas conclusões do parecer das contas relativas a 2016, Determinação, acolhida pelo Corpo Deliberativo, para que o Governo do Estado encaminhasse, nesta prestação de contas de Governo, documentação com as medidas adotadas para reduzir a

dependência dos recursos oriundos do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais para custeio das despesas com ações e serviços públicos de saúde, haja vista o término da vigência do referido Fundo ao final do exercício de 2018.

Não obstante, conforme verificado no Relatório da Auditoria Geral do Estado, a Determinação nº 54 do acórdão que apreciou as Contas de Governo relativas ao exercício de 2016 não foi cumprida.

Em razão de tal circunstância, o Ministério Público de Contas propõe na conclusão deste parecer seja reiterada a referida Determinação.”

Tal fato já havia sido tratado em tópico próprio do relatório do Corpo Instrutivo (Capítulo 14 – Controle Interno), ensejando igualmente a sugestão de reiteração de determinação quanto ao tema. Nesse aspecto, merece prosperar convergentes sugestões do Corpo Técnico e do Ilustre *Parquet* de Contas.

9.3 - FUNDO ESTADUAL DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO URBANO - FECAM

O meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado é um direito de todos, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo, zelar por sua recuperação e proteção, em benefício das gerações atuais e futuras¹⁷¹.

Diante disso, a Constituição Estadual, em seu Capítulo VIII do Título VII (da Ordem Econômica, Financeira e do Meio Ambiente), cuida do tema meio ambiente, dedicando 22 (vinte e dois) artigos do texto constitucional à matéria (artigos 261 a 282).

O Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano - FECAM foi criado pela Lei Estadual nº 1.060, de 10 de novembro de 1986, alterada pelas Leis de nº 2.575, de 19 de junho de 1996; 3.520, de 27 de dezembro de 2000 e 4.143, de 28 de agosto de 2003. Trata-se de um Fundo de natureza contábil, instituído com o objetivo de atender às necessidades financeiras de projetos e programas ambientais e de desenvolvimento urbano.

¹⁷¹ Conforme disposto nos artigos 225 da Constituição Federal e 261 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Tais projetos e programas devem estar em consonância com o disposto no art. 263, § 3º, da Constituição Estadual e é vedada a utilização dos recursos do Fundo para o pagamento de pessoal da administração pública, direta ou indireta, ou em despesas de custeio diversas de sua finalidade (*caput* do artigo em referência).

Suas ações devem contribuir para que o desenvolvimento econômico seja estimulado a conciliar-se com a proteção do meio ambiente, de forma a preservá-lo de alterações físicas, químicas ou biológicas que, direta ou indiretamente, sejam nocivas à saúde, à segurança e ao bem-estar da população, ou ocasionem danos à fauna e à flora (art. 1º da Lei Estadual 1.060/86).

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 tais projetos necessitam ser aprovados pelo Conselho Superior do FECAM (art. 2º, § único, combinado com o art. 9º, alínea “c”, da Lei Estadual retro mencionada).

Os recursos do Fundo estão definidos no art. 263, § 1º, da Constituição do Estado do Rio Janeiro, que assim dispõe¹⁷²:

Art. 263 (...)

§ 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;

II - O produto das multas administrativas e de condenações judiciais por atos lesivos ao meio ambiente;

III - dotações e créditos adicionais que lhe forem atribuídos;

IV - empréstimos, repasses, doações, subvenções, auxílios, contribuições, legados ou quaisquer transferências de recursos;

V - rendimentos provenientes de suas operações ou aplicações financeiras;

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”.

¹⁷²O artigo 3º da Lei Estadual nº 1.060/86, alterado pela Lei Estadual n.º 4.143/03, também define os recursos pertencentes ao FECAM.

Contudo, tais recursos estão afetados pelas disposições da Emenda Constitucional Federal nº 93/16, ou seja, devem sofrer, a princípio, a desvinculação de 30% a qual se refere o texto da Carta Magna.

9.3.1 - RECEITAS INCLUÍDAS NA BASE DE CÁLCULO DO FECAM

Na tabela seguinte, é apresentada a arrecadação do ERJ relacionada à participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Receitas incluídas na base de cálculo do FECAM

R\$ 1,00

Descrição		Receita arrecadada
13409901	Cota-parte compensação financeira recursos hídricos	21.710.446
13409902	Cota-parte compensação financeira recursos minerais	2.420.205
13409903	Royalties pela produção do petróleo - até 5%	1.196.433.815
13409905	Royalties p/produção petróleo excedente a 5%	870.645.810
13409906	Cota-parte participação especial expl. petróleo gás natural	2.670.652.070
13409907	Cota-parte Fundo Especial do Petróleo – FEP	7.269.679
13409908	Royalties produção do petróleo – pré-sal	337.222.149
13409910	Royalties produção petróleo excedente a 5% - pré-sal	252.011.691
13409911	Participação especial de petróleo gás natural - pré-sal	1.804.154.228
TOTAL		7.162.520.093

Fonte: SiafeRio.

Cabe enfatizar que os recursos destinados ao Fundo são provenientes da alíquota de 5% da compensação/participação financeira, previstas no art. 20, §1º¹⁷³, da Constituição Nacional vigente, e de 10 %, das mesmas, quando se tratar de petróleo e gás extraído da camada do pré-sal.

¹⁷³§ 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

9.3.1.1 CONTABILIZAÇÃO DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO PRÉ-SAL

A metodologia de cálculo para apuração do valor a ser destinado ao FECAM - em razão da Emenda Constitucional Estadual nº 48/11 - foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº 43.996, de 18 de dezembro de 2012, o qual dispõe, em seu art. 1º, nos seguintes termos:

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.

Do disposto no primeiro inciso, depreende-se que depois de 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, em que o percentual de produção pré-sal apurado é aplicado sobre os Royalties e Participações Especiais pagos pelo campo de petróleo.

Já o segundo dispõe 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 comando visa harmonizar a regra de cálculo do FECAM pré-sal com a regra de distribuição de recursos da União, uma vez que existe um lapso temporal entre a produção do mês e a disponibilização dos respectivos recursos financeiros nas contas estaduais.

A fim de viabilizar a adequada apuração dos índices com a mencionada EC 48/11, foram criadas subalíneas de receita, apresentadas na tabela a seguir, as quais permitiram a segregação dos recursos decorrentes da exploração do petróleo do pré-sal.

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

Desse modo, 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 antes da EC 48/11.

Contudo, 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. Tais lançamentos são feitos de forma retroativa, devido à indisponibilidade das informações de produção de petróleo na data da disponibilização da receita, e ocorrem trimestralmente, conforme o mandamento regulamentar disposto no art. 4º do Decreto Estadual nº 43.996/12, a seguir reproduzido:

Art. 4º - A contabilização da receita adicional devida ao Fundo será apurada trimestralmente, a cada ano, nos meses de janeiro, abril, julho e outubro.

§ 1º - No mês de janeiro será verificado o cumprimento do índice com os recursos provenientes do **pré-sal** aplicados no exercício anterior.

§ 2º - Na hipótese de valores devidos ao fundo, por inconsistência na estimativa de receita, os recursos serão aplicados no exercício de apuração e contabilizados de forma a evidenciar sua origem e o percentual de aplicação, complementando o índice apurado no exercício anterior.

No exercício em análise, os valores a serem lançados nas contas do pré-sal foram indicados por intermédio das Notas Técnicas da SUPOF¹⁷⁴ nº 04/2017, de 23 de junho de 2017, nº 11/2017, de 18 de agosto de 2017, devidamente contabilizadas, e a nº 01/2018, de 2 janeiro de 2018, neste ponto, há de se ressaltar que esta última englobou ajustes do período de julho a dezembro de 2017 e estes não foram contabilizados no exercício financeiro de 2017.

Tendo em vista tais fatos, o Corpo Instrutivo procedeu aos ajustes necessários à apuração da base de cálculo do FECAM, às fls. 420/421 de seu Relatório, manifestando-se nos seguintes termos:

Tendo em vista que o Decreto Estadual nº 43.996/12 determina que os ajustes ocorram de forma trimestral. Considerando, ainda, que os referidos ajustes da última Nota Técnica não foram contabilizados no exercício de 2017 e que o fato de ter havido apenas três Notas Técnicas **afeta** a apuração do índice, será realizado os devidos ajustes para fins de apuração da base de cálculo do FECAM.

(...)

Reforça-se que as Notas Técnicas da SUPOF nº 04/2017, de 23 de junho de 2017, e nº 11/2017, de 18 de agosto de 2017 foram devidamente contabilizadas em julho e novembro de 2017, respectivamente. Restou pendente de reclassificação os valores referentes à Nota Técnica nº 01/2018, de 02 de janeiro de 2018, conforme tabela a seguir.

(...)

Conforme destacado, serão ajustados para fins de apuração da base de cálculo do FECAM os valores de julho, agosto e setembro da Nota Técnica 01/2018, uma vez não foi contabilizada no exercício de 2017.

Tal fato será objeto de Impropriedade nº 24 e Determinação nº 31.

À fl. 4 da Nota Técnica SUPOF nº 01/2018, constam recomendações para retificações de lançamentos contábeis efetuados no SiafeRio, a fim de que se ajuste a base de cálculo, possibilitando, dessa forma, o adequado repasse de valores ao FECAM, conforme o quadro resumo a seguir reproduzido:

¹⁷⁴ Notas técnicas SUPOF - <http://www.transparencia.rj.gov.br>.

Nota Técnica SUPOF nº 01/2018 – quadro resumo de retificações

R\$1,00

Cód. Natureza Receita	Naturezas de Receita	NT 01/2018 (02/janeiro)
Subalíneas a serem debitadas		
13409903	Royalties pela produção do petróleo - até 5%	376.912.020
13409905	Royalties p/ produção petróleo excedente a 5%	281.817.588
13409906	Cota-parte particip. espec. expl. petróleo gás natural	1.817.865.495
Subalíneas a serem creditadas		
13409908	Royalties pela Produção do Petróleo – até 5% - pré-sal	376.912.020
13409910	Royalties p/ Produção Petróleo Excedente a 5% - pré-sal	281.817.588
13409911	Participação Especial de Petróleo Gás Natural - pré-sal	1.817.865.495

Fonte: Notas técnicas SUPOF - <http://www.transparencia.rj.gov.br>, acessado em 04/05/18.

Nessa sequência, as subalíneas debitadas (referentes às participações/royalties comuns) no ajuste permanecerão com valores correspondentes à aplicação de 5%, já sobre as alíneas creditadas (referentes às participações/royalties da camada pré-sal) incidirá a alíquota de 10%.

Esta reclassificação é necessária para que se apurem os valores de royalties e participações especiais provenientes do pré-sal e sobre estes se aplique uma alíquota superior (10%) à ordinária (5%). Deste modo, o efeito prático da não realização de tal ajuste, em época oportuna, será a superestimação da base de cálculo sobre a qual incide a menor alíquota e a proporcional subestimação da base de incidência da maior alíquota, possibilitando, dessa forma, o repasse a menor de recursos ao FECAM.

Outrossim, além dos pagamentos ordinários de royalties e participações especiais pré-sal, anteriormente explicitados, devem ser observados os seus recolhimentos eventuais, realizados à parte, por meio das concessionárias, explicitados por meio dos Relatórios de Acertos de Participações Especiais, divulgados periodicamente pela Agência Nacional do Petróleo – ANP.

Diante do exposto, tal fato deve ensejar **Impropriedade** e **Determinação**, conforme sugestão apresentada pelo Corpo Instrutivo.

Preliminarmente ao quadro seguinte, ressalto que, dos valores indicados na Nota Técnica SUPOF 01/2018, à sua fl. 2, serão considerados, somente, os referentes aos meses de julho, agosto e setembro, os quais têm previsão de divulgação em outubro. Dispensa-se, desse modo, os relativos aos outros meses, tendo em vista que o Decreto nº 43.996/12 dispõe que os valores devidos ao Fundo, por eventual inconsistência na estimativa de receita, serão aplicados no exercício de apuração e contabilizados de forma a evidenciar a sua origem e o percentual de aplicação, complementando o índice apurado no exercício anterior.

A seguir, consta quadro que contém as propostas de retificações referentes aos meses de julho, agosto e setembro, apresentado pelo Corpo Instrutivo à fl. 421 de seu Relatório. Tais recomendações da SUPOF serão consideradas para fins de apuração da base de cálculo do FECAM, conforme anteriormente antecipado.

Nota Técnica SUPOF nº 01/2018 – quadro resumo de retificações (julho, agosto e setembro)

R\$1,00

Cód. Natureza Receita	Naturezas de Receita	NT 01/2018 (02/janeiro)
Subalíneas a serem debitadas		
13409903	Royalties pela produção do petróleo - até 5%	180.433.355
13409905	Royalties p/produção petróleo excedente a 5%	134.913.335
13409906	Cota-parte participação especial expl. petróleo gás natural	868.740.965
Subalíneas a serem creditadas		
13409908	Royalties pela Produção do Petróleo – até 5% - pré-sal	180.433.355
13409910	Royalties p/ Produção Petróleo Excedente a 5% - pré-sal	134.913.335
13409911	Participação Especial de Petróleo Gás Natural - pré-sal	868.740.965

Fonte: Notas técnicas SUPOF - <http://www.transparencia.rj.gov.br>, acessado em 04/05/18.

Tendo em vista as retificações dos montantes do pós-sal e do pré-sal descritas na Nota Técnica SUPOF 01/2018, e considerando-se apenas os valores referentes aos meses de apuração de julho, agosto e setembro, seguem as receitas ajustadas, a serem consideradas na base de cálculo do FECAM:

R\$1,00

Descrição		Receita arrecadada	Ajustes	Valor a ser considerado
13409901	Cota-parte compensação financeira recursos hídricos	21.710.446	-	21.710.446
13409902	Cota-parte compensação financeira recursos minerais	2.420.205	-	2.420.205
13409903	Royalties pela produção do petróleo - até 5%	1.196.433.815	-180.433.355	1.016.000.460
13409905	Royalties p/produção petróleo excedente a 5%	870.645.810	-134.913.335	735.732.475
13409906	Cota-parte partic. especial expl. petróleo gás natural	2.670.652.070	-868.740.965	1.801.911.105
13409907	Cota-parte Fundo Especial do Petróleo - FEP	7.269.679	-	7.269.679
13409908	Royalties produção do petróleo – pré-sal	337.222.149	180.433.355	517.655.504
13409910	Royalties produção petróleo excedente a 5% - pré-sal	252.011.691	134.913.335	386.925.026
13409911	Participação especial de petróleo gás natural - pré-sal	1.804.154.228	868.740.965	2.672.895.193
TOTAL		7.162.520.093	0	7.162.520.093

Fonte: SiafeRio e NT 01/2018.

9.3.1.2 BASE DE CÁLCULO DO FECAM

Conforme a tabela a seguir, deveria ter sido aplicado no FECAM o montante de R\$ 375.899.854 (trezentos e setenta e cinco milhões, oitocentos e noventa e nove mil, oitocentos e cinquenta e quatro reais), tendo em vista os ajustes efetuados.

Receitas Vinculadas considerando as Notas Técnicas da SUPOF

R\$ 1,00

Descrição		Receita arrecadada
13409901	Cota-parte compensação financeira recursos hídricos	21.710.446
13409902	Cota-parte compensação financeira recursos minerais	2.420.205
13409903	Royalties pela produção do petróleo - até 5%	1.016.000.460
13409905	Royalties p/produção petróleo excedente a 5%	735.732.475
13409906	Cota-parte participação especial expl. petróleo gás natural	1.801.911.105
13409907	Cota-parte Fundo Especial do Petróleo – FEP	7.269.679
Subtotal 1 (a)		3.585.044.370
Desvinculação das Receitas do ERJ (EC 93/2016 - DRE) (30%) (b) = 30%*(a)		(1.075.513.311)
Base de Cálculo - Petróleo pós-sal + recursos hídricos e minerais (c) = (a) – (b)		2.509.531.059
Receita Petróleo pós-sal + recursos hídricos e minerais (Vinculação 5%) (I) = (c) *5%		125.476.553
13409908	Royalties produção do petróleo – pré-sal	517.655.504
13409910	Royalties produção petróleo excedente a 5% - pré-sal	386.925.026
13409911	Participação especial de petróleo gás natural - pré-sal	2.672.895.193
Subtotal 2 (d)		3.577.475.723
Desvinculação das Receitas do ERJ (EC 93/2016 - DRE) (30%) (e) = 30%*(d)		(1.073.242.717)
Base de Cálculo - Petróleo pré-sal (f) = (d) – (e)		2.504.233.006
Receita Petróleo pré-sal (Vinculação 10%) (II) = (f)*10%		250.423.301
Recursos a serem aplicados no FECAM - (I) + (II)		375.899.854

Fonte: SiafeRio e Nota Técnica SUPOF nº 01/2018.

Ressalto que os Relatórios dos Órgãos Centrais de Contabilidade e de Controle Interno apresentaram valores diversos a serem aplicados no FECAM, uma vez que não efetuaram os ajustes sugeridos na Nota Técnica SUPOF nº 01/2018.

9.3.2 - OUTRAS RECEITAS DO FECAM

Além das receitas oriundas do petróleo, pertencem ao FECAM receitas com origem na conservação ambiental, tais como o produto das multas administrativas e das indenizações por danos causados ao meio ambiente, dos investimentos próprios do Fundo e das taxas ambientais.

A seguir há destaque às receitas provenientes das fontes de conservação ambiental e das taxas ambientais, por respectivas naturezas, segundo dados extraídos do SiafeRio:

Outras receitas do FECAM

R\$ 1,00

Fonte de Recurso	Natureza de receita	Receita Arrecadada
297 - Conservação Ambiental	13250301 - Fundo de Investimentos de Renda Fixa	1.794.401
	13250302 - Fundos de Aplic. em Cotas - Renda Fixa	51.115
	19193500 - Multas por Danos ao Meio Ambiente	3.855.155
232 - Taxas pelo Exerc. do Poder de Polícia e por Serv. Públicos	11212100 - Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental	11.230.292
TOTAL		16.930.963

Fonte: SiafeRio.

Quanto a tais receitas, o Corpo Instrutivo, em seu Relatório, à fl. 424, manifesta-se nos seguintes termos:

Ressalta-se que, com relação à receita arrecadada da taxa ambiental, o SiafeRio não disponibiliza de forma segregada os valores referentes aos rendimentos provenientes de operações com esta fonte.

Diante disso, entende-se que deverá ser evidenciado em conta de controle as receitas arrecadadas consideradas recursos destinados ao fundo, de modo a dar transparência do montante total disponível ao FECAM.

Tal fato será objeto de Impropriedade nº 25 e Determinação nº 32.

Dessa forma, cabe registro de **Impropriedade** e **Determinação** às Contas do Poder Executivo para que sejam evidenciadas, em conta de controle, as receitas consideradas recursos destinados ao FECAM.

9.3.3 - EXECUÇÃO DAS DESPESAS DO FECAM

A execução da despesa na unidade orçamentária do FECAM - 24040 - atingiu, em 2017, a cifra de R\$ 401.390.655 (quatrocentos e um milhões, trezentos e noventa mil, seiscentos e cinquenta e cinco reais), conforme a tabela seguinte:

Execução da despesa do FECAM

R\$ 1,00

Natureza da despesa	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Despesa Paga
449039 - Outros Serviços de Terceiros - PJ	5.480.541	5.480.541	2.463.852

449051 - Obras e Instalações	386.019.368	386.019.368	16.395.905
449052 - Equipamentos e Material Permanente	2.844.000	2.844.000	-
449092 - Despesas de Exercícios Anteriores	4.506.901	4.506.901	1.758.430
449093 - Indenizações e Restituições	2.539.845	2.539.845	2.539.845
TOTAL	401.390.655	401.390.655	23.158.031

Fonte: SiafeRio.

Já a execução da despesa por unidade gestora e ação, deu-se conforme a tabela seguinte, na qual é possível verificar que o Instituto Estadual do Ambiente - INEA foi o maior executor dos recursos vinculados ao FECAM, respondendo por 92,35% do total.

Despesas Liquidadas do FECAM por UG e Ação

R\$ 1,00

Unidade Gestora		Ação	Despesa Liquidada
44100	Fundação Dep. de Estradas de Rodagem do Estado do RJ	3979 - Cidades Sustentáveis	2.650.405
70100	Secretaria de Estado de Obras	3979 - Cidades Sustentáveis	261.942
240100	Sec. de Estado do Ambiente	3977 - Intervenções em Saneamento Ambiental / FECAM	27.813.396
243200	Inst. Estadual do Ambiente - INEA	1219 - Disseminação da Educação Ambiental e Mecanismos Sociais de Inclusão	206.815
		3977 - Intervenções em Saneamento Ambiental / FECAM	325.862.413
		3978 - Melhoria da infraestrutura Hidráulica dos Corpos Hídricos/FECAM	43.210.033
		3979 - Cidades Sustentáveis	845.728
		5452 – Desenvolv. dos instrumentos de gestão ambiental	539.924
Total das Despesas do FECAM			401.390.655

Fonte: SiafeRio.

Destaca-se, ainda, que, para fins de apuração do cumprimento da vinculação constitucional, serão consideradas apenas as despesas liquidadas na Fonte 104 - Indenização pela Extração de Petróleo.

Na próxima tabela, são apresentados os valores das despesas do Fundo liquidadas por fonte de recurso:

Despesas Liquidadas do FECAM por Fonte de Recursos

R\$ 1,00

Fonte de Recursos	Despesa Liquidada
104 - Indenização pela Extração de Petróleo	400.996.486
297 - Conservação Ambiental	394.169
Total das despesas do FECAM	401.390.655

Fonte: SiafeRio.

9.3.4 - APURAÇÃO DA VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL

Nos moldes apresentados na tabela a seguir, o Poder Executivo aplicou no Fundo o valor previsto no art. 263, §1º, inc. I, da Constituição Estadual, tendo em vista que liquidou despesas no total de R\$ 400.996.486 (quatrocentos milhões, novecentos e noventa e seis mil, quatrocentos e oitenta e seis reais).

Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Constitucionalmente Vinculados

R\$1,00	
Descrição	Despesa Liquidada
Valor Mínimo a Aplicar (a)	375.899.854
Restos a Pagar Processados Cancelados ¹ (b)	757.741
Valor Total a ser aplicar pelo FECAM (c) = (a) + (b)	376.657.595
Valor Aplicado pelo FECAM na Fonte 104 (d)	400.996.486

Fonte: SiafeRio.

Nota: Foi verificado no SiafeRio a baixa por valores e/ou inscrições indevidas na U.O. FECAM referentes a Restos a Pagar Processados do exercício de 2012, no montante de R\$757.741.

Ressalto que o Decreto nº 45.874/16, publicado com o propósito de regulamentar o disposto na EC nº 93/16, foi declarado inconstitucional em 16.04.2018, e, tendo em vista que a respectiva Decisão Judicial teve efeitos retrospectivos, os recursos não destinados ao FECAM, em decorrência da desvinculação da receita, deverão ser objeto de recomposição ao respectivo Fundo, contudo, tais fatos serão tratados no tópico 9.4.

Por fim, há que se salientar, novamente, que o valor de R\$ 376.657.595 (trezentos e setenta e seis milhões, seiscentos e cinquenta e sete mil, quinhentos e noventa e cinco reais), ora apurado como o total a ser aplicado pelo FECAM no exercício financeiro de 2017, diverge do apurado pelos Órgãos Centrais de Contabilidade e de Controle Interno, os quais apontaram o montante de 334.210.968,85 (trezentos e trinta e quatro milhões, duzentos e dez mil, novecentos e sessenta e oito reais e oitenta e cinco centavos), tendo em vista estes últimos não efetuaram os ajustes recomendados pela Nota Técnica SUPOF nº 01/2018.

9.4 - REVERSÃO DOS EFEITOS PROMOVIDOS PELA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS

Tendo em vista que o Órgão Especial do Tribunal de Justiça declarou a inconstitucionalidade do Decreto estadual nº 45.874/16, que estabelecia a desvinculação das

receitas, com efeitos retrospectivos, conforme já explicitado em tópicos anteriores, é imperioso analisar os impactos causados pela desvinculação das receitas na composição dos recursos destinados à FAPERJ e ao FECAM.

Considerando, ainda, que a mencionada declaração de inconstitucionalidade deu-se com efeitos retroativos à publicação do referido Decreto, o recálculo deve abranger tanto o exercício em análise quanto o anterior.

Por oportuno, os recursos correspondentes aos montantes que deixaram de ser aplicados, em decorrência da desvinculação de parte das receitas que compõem a respectiva base de cálculo, deverão ser devolvidos à Fundação e aos Fundos mencionados, a fim de que sejam aplicados em suas políticas públicas específicas. E, por fim, há de se destacar que serão utilizados os dados dos presentes autos e dos relativos às Contas de Governo de 2016 (Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17).

9.4.1 - FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS FILHO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FAPERJ

Na tabela seguinte, apresento o novo cálculo do mínimo a ser aplicado pela FAPERJ sem os efeitos da desvinculação da receita.

Recálculo do mínimo a ser aplicado na FAPERJ

R\$ 1,00.

Exercício Financeiro	2017	2016
Base de Cálculo Líquida	38.411.346.672	34.154.305.639
(-) Exclusão relativa à aplicação em ASPS	8.954.081.840	4.095.141.611
(-) Exclusão relativa à aplicação em MDE	4.297.959.283	8.531.545.022
Base de Cálculo Líquida para fins de apuração da DRE	25.159.305.549	21.527.619.006
(-) Exclusão DRE - EC 93/2016	-	-
Base de cálculo FAPERJ	25.159.305.549	21.527.619.006
Mínimo constitucional (2% sobre a Base de cálculo FAPERJ)	503.186.111	430.552.380

Fonte: Tabela “Execução da Despesa – FAPERJ” e Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17.

Em prosseguimento, segue representado abaixo o montante que deixou de ser aplicado na Fundação, nos termos do art. 332 da Constituição Estadual, tendo em vista a base de cálculo anteriormente retratada.

Demonstrativo da aplicação do limite constitucional estadual na FAPERJ (sem os efeitos da desvinculação)

R\$ 1,00.

Descrição	Valor	
	2017	2016
Nova Base de cálculo FAPERJ	25.159.305.549	21.527.619.006
Valor mínimo a aplicar (2%) (a)	503.186.111	430.552.380
Valor aplicado pela FAPERJ (b)	134.681.318	145.847.667
Percentual do valor aplicado pela FAPERJ	0,54%	0,68%
Valor aplicado a menor (b-a)	(368.504.793)	(284.704.713)

Fonte: SiafeRio e Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17.

Tendo em vista o cálculo anteriormente apresentado, o Estado deve destinar à FAPERJ o valor de R\$ 653.209.506 (seiscentos e cinquenta e três milhões, duzentos e nove mil, quinhentos e seis reais), referente aos saldos que deixaram de ser aplicados na Fundação nos exercícios de 2016 e 2017. Conforme já adiantado, tal fato será objeto de **Determinação**.

9.4.2 - FUNDO ESTADUAL DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO URBANO - FECAM

Na próxima tabela, há a demonstração do recálculo do montante a ser destinado ao FECAM.

Recálculo da Base de Cálculo do FECAM

R\$1,00.

Descrição	2017	2016
	Receita arrecadada	Receita arrecadada

13409901	Cota-parte compensação financeira recursos hídricos	21.710.446	7.469.840
13409902	Cota-parte compensação financeira recursos minerais	2.420.205	3.311.711
13409903	Royalties pela produção do petróleo - até 5%	1.016.000.460	839.633.432
13409905	Royalties p/produção petróleo excedente a 5%	735.732.475	527.095.188
13409906	Cota-parte participação especial expl. petróleo gás natural	1.801.911.105	506.185.932
13409907	Cota-parte Fundo Especial do Petróleo - FEP	7.269.679	5.888.071
Subtotal 1 (a)		3.585.044.370	1.889.584.174
Desvinculação das Receitas do ERJ (EC 93/2016 - DRE) (30%) (b) = 30%*(a)		-	-
Base de Cálculo - Petróleo pós-sal + recursos hídricos e minerais (c) = (a) – (b)		3.585.044.370	1.889.584.174
Receita Petróleo pós-sal + rec. Hídric. e minerais (Vinc. 5%) (I) = (c) 5%		179.252.219	94.479.209
13409908	Royalties produção do petróleo – pré-sal	517.655.504	310.402.623
13409910	Royalties produção petróleo excedente a 5% - pré-sal	386.925.026	308.862.172
13409911	Participação especial de petróleo gás natural - pré-sal	2.672.895.193	1.001.083.688
Subtotal 2 (d)		3.577.475.723	1.620.348.485
Desvinculação das Receitas do ERJ (EC 93/2016 - DRE) (30%) (e) = 30%*(d)		-	-
Base de Cálculo - Petróleo pré-sal (f) = (d) – (e)		3.577.475.723	1.620.348.485
Receita Petróleo pré-sal (Vinculação 10%) (II) = (f)*10%		357.747.572	162.034.849
Recursos a serem aplicados no FECAM - (I) + (II)		536.999.791	256.514.057

Fonte: SiafeRio e Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17.

Os recursos do Fundo, previstos no art. 263, § 1º, da Constituição Estadual, que deixaram de ser aplicados nos exercícios de 2016 e 2017 seguem abaixo representados:

Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Constitucionalmente Vinculados (sem os efeitos da desvinculação)

R\$ 1,00.

Descrição	Despesa Liquidada	
	2017	2016
Valor Mínimo a Aplicar (a)	536.999.791	256.514.057
Restos a Pagar Processados Cancelados ¹ (b)	757.741	826.787
Valor Total a ser aplicar pelo FECAM (c) = (a) + (b)	537.757.532	257.340.844
Valor Aplicado pelo FECAM na Fonte 104 (d)	400.996.486	206.776.288
Valor aplicado a menor (e)=(c)-(d)	136.761.046	50.564.556

Fonte: SiafeRio e Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17.

Por fim, tendo em vista o cálculo anteriormente apresentado, o Estado deve destinar ao FECAM o montante de R\$ 187.325.602 (cento e oitenta e sete milhões, trezentos e vinte e cinco mil, seiscentos e dois reais), referente aos saldos que deixaram de ser aplicados pelo Fundo nos exercícios de 2016 e 2017.

Diante do exposto, aqui também cabe registro de **Determinação** às Contas do Poder Executivo a fim de que efetue a recomposição dos valores que deixaram de ser aplicados no Fundo.

Contas de Governo

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2017

**Segurança
pública**

CAPÍTULO 10

10 - SEGURANÇA PÚBLICA

10.1 - ÍNDICES CRIMINAIS

O ano de 2017 apresentou alta nos principais indicadores de criminalidade no estado, computando-se de forma similar ao ano de 2016¹⁷⁵..

Os referidos indicadores criminais, chamados de indicadores estratégicos de criminalidade, são compostos pelos crimes que, em tese, têm maior impacto na sensação de segurança da população, conforme disposto no art. 2º do Decreto Estadual nº 41.931, de 25 de junho de 2009, que instituiu o Sistema Integrado de Metas da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.

A composição desses indicadores, conforme diploma legal supracitado, e a variação nas respectivas incidências em 2017 se deram conforme a seguir:

- Letalidade violenta: indicador que consolida os dados da incidência de crimes de homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, homicídio decorrente de intervenção policial (autos de resistência) e latrocínio.

Letalidade Violenta

Crimes	2016	2017	Var. 17/16
Homicídio doloso	5.042	5.332	6%
Lesão corporal seguida de morte	56	38	-32%
Homicídio decorrente de intervenção policial	925	1.124	22%
Latrocínio	239	237	-1%
Total	6.262	6.731	7%

Fonte: Instituto de Segurança Pública – ISP, <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/estatisticas.html>. Acesso em 15.03.18.

¹⁷⁵ Dados divulgados pelo Instituto de Segurança Pública – ISP.

- Roubos de rua: indicador que consolida os dados da incidência de crimes de roubo a transeunte, roubo em coletivo e roubo de celular.

Roubos de Rua

Crimes	2016	2017	Var. 17/16
Roubo a transeunte	93.818	86.028	-8%
Roubo em coletivo	13.731	15.283	11%
Roubo de celular	19.549	24.387	25%
Total	127.098	125.698	-1%

Fonte: Instituto de Segurança Pública – ISP, <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/estatisticas.html>. Acesso em 14.03.18.

- Roubos de veículo: indicador que consolida os dados da incidência de crimes de roubo de veículos.

Roubos de Veículos

	2016	2017	Var. 17/16
Roubo de veículo	41.696	54.367	30%

Fonte: Instituto de Segurança Pública – ISP, <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/estatisticas.html>. Acesso em 14.03.18.

As tabelas acima demonstram que, dos indicadores estratégicos de criminalidade, o único que teve redução, ainda que ligeira, foi o de roubo de rua, principalmente por conta da redução da incidência de roubos a transeuntes (-8%). O indicador roubo de veículo foi o que apresentou maior crescimento tanto em termos relativos (30%), quanto em valores absolutos.

Já o indicador referente à letalidade violenta apresentou um crescimento de 7% de casos em comparação com o exercício anterior, tendo esse crescimento sido impactado principalmente pelo aumento no número de casos de homicídios dolosos.

Quando comparados os números dos indicadores estratégicos com as metas de redução previstas para o ano de 2017 no âmbito do Sistema de Metas e Acompanhamento de

Resultados da Secretaria de Estado de Segurança, verifica-se que tais metas (havia previsão de redução em 5% dos casos de letalidade violenta, 8% nos casos de roubos de veículos e 9% nos casos de roubo de rua) não foram atingidas, conforme tabela a seguir:

Demais Indicadores Estratégicos de Criminalidade

Indicadores de Criminalidade	Meta 2017	Real 2017	Desvio Real - Meta
Letalidade violenta	5.936	6.731	795
Roubo de rua	115.904	125.698	9794
Roubo de veículo	38.367	54.367	16000

Fonte: Instituto de Segurança Pública – ISP, <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/estatisticas.html>. Acesso em 14.03.18.

Além dos indicadores estratégicos definidos pela Secretaria de Estado de Segurança, importa destacar outros indicadores de criminalidade que apresentaram variações em 2017, em relação a 2016, conforme tabela a seguir:

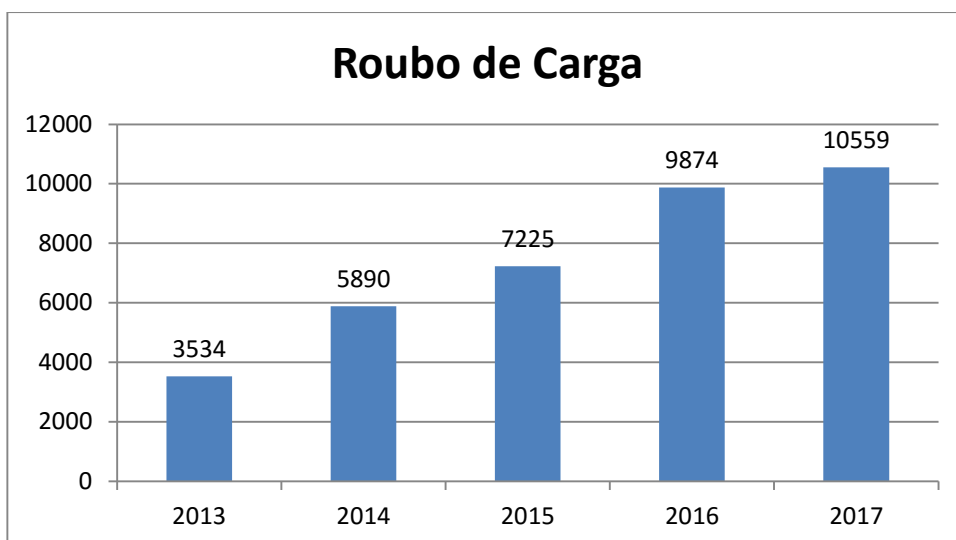
Ocorrências criminais no Estado do Rio de Janeiro

Crimes	2016	2017	Var. 17/16
Roubo a estabelecimento comercial	7.288	6.599	-9%
Roubo de carga	9.874	10.559	7%
Roubo a banco	24	22	-8%
Furtos	169.238	145.285	-14%
Roubo a residência	1.318	1.258	-5%
Roubo de Caixa Eletrônico	51	60	18%
Roubo com condução da vítima para saque em instituição financeira	72	55	-24%
Extorsão mediante sequestro	12	8	-33%
Extorsão com momentânea privação de liberdade	69	99	43%
Estupro	4.705	4.952	5%
Policiais mortos em serviço	40	35	-13%
Estelionato	36.912	29.472	-20%

Fonte: Instituto de Segurança Pública – ISP, <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/estatisticas.html>. Acesso em 14.03.18.

Conforme quadro acima, o roubo de carga no Estado do Rio de Janeiro apresentou um aumento de 7% em relação ao exercício anterior. Foram 10.559 (dez mil, quinhentos e cinquenta e nove) ocorrências, o que significa uma a cada 50 (cinquenta) minutos no exercício em análise.

Segundo dados obtidos no site do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – ISP, numa análise de evolução, verifica-se que o delito teve um incremento de 198,78% de 2013 a 2017, conforme gráfico apresentado abaixo:



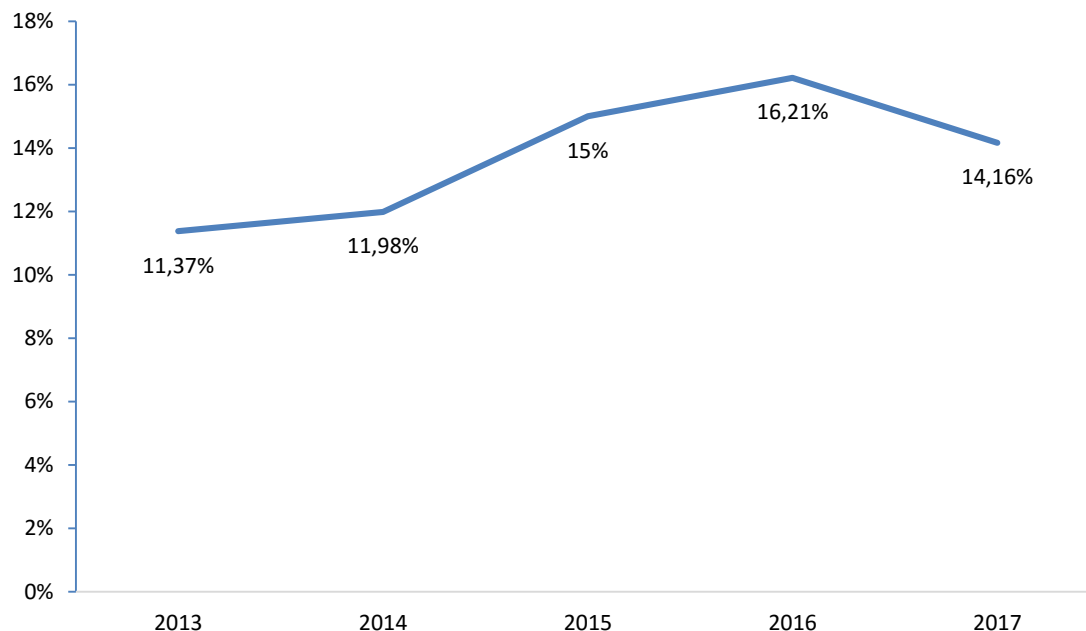
Estudos do Sistema FIRJAN indicam que o crime tem efeitos nefastos para a economia fluminense, pois dificulta o abastecimento, aumenta os custos das empresas com serviços de frete e segurança e encarece o preço final dos produtos que chegam ao consumidor.

A Federação das Indústrias aponta, ainda, em seu Mapa do Desenvolvimento do Estado do Rio 2016-2025, o enfrentamento desse crime como indispensável para a recuperação da economia fluminense. Isso porque, além de servir como fonte de financiamento de outras atividades criminosas, o roubo de cargas possui impactos diretos na atividade produtiva, geração de empregos, arrecadação de tributos e atração de novos investimentos.

10.2 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

No que tange aos gastos com Segurança Pública, observa-se que o Governo do Estado liquidou despesas em tal função no montante de R\$8.552.219.681 (oito bilhões, quinhentos e cinquenta e dois milhões, duzentos e dezenove mil, seiscentos e oitenta e um reais), representando 14,16% do total das despesas liquidadas no exercício de 2017. Esse montante é inferior ao aplicado em segurança pública no exercício de 2016, tanto em valores absolutos, R\$9.154.615.318 (nove bilhões, cento e cinquenta e quatro milhões, seiscentos e quinze mil, trezentos e dezoito reais) em 2016, quanto em valores relativos (16,21% do total das despesas liquidadas em 2016), conforme se verifica no gráfico a seguir:

Despesa liquidada na função “Segurança Pública” - Percentual sobre a despesa total liquidada do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Siafe-Rio

Do montante total liquidado na função segurança pública, verifica-se que apenas R\$14.884.284 (quatorze milhões, oitocentos e oitenta e quatro mil, duzentos e oitenta e quatro reais) foram utilizados para investimentos na área, o que representa 0,03% da Receita Corrente Líquida em 2017, conforme tabela a seguir:

Gastos com Segurança por Grupo de Despesas

R\$1		
Grupo de Despesas	Despesa liquidada	Relação Despesa / RCL
Pessoal e Encargos Sociais	6.931.254.491	13,81%
Outras Despesas Correntes	1.606.080.906	3,20%
Investimentos	14.884.284	0,03%
Total	8.552.219.681	17,04%

Fonte: Siafe-Rio.

A partir dos dados apresentados na tabela acima, observa-se que a maior parte dos gastos com segurança pública foi para pagamento de despesas com Pessoal e Encargos Sociais, apesar dos efetivos das polícias civil e militar apresentarem queda desde 2015.

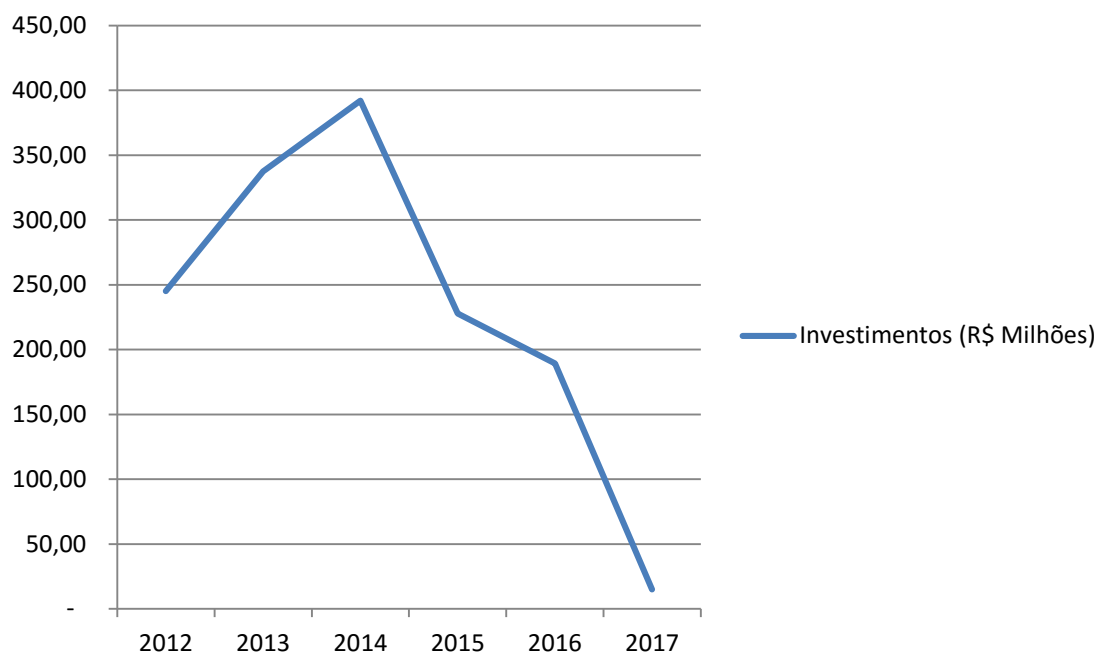
Efetivo da Polícia no Estado do Rio de Janeiro

	2014	2015	2016	2017
Polícia Militar	46.135	47.678	47.188	44.626
Polícia Civil	10.587	10.490	10.173	9.494
Total	56.722	58.168	57.361	54.120

Fontes: Contas de Governo 2016 – Processo TCE RJ nº 101.576-6/17, Polícia Civil http://www.policiacivilrj.net.br/policia_civil_em_numeros.php . Acesso em 24.04.2018 e Diretoria Geral de Pessoal da PMERJ.

Importante ressaltar ainda que o Estado do Rio de Janeiro vem desde 2014 reduzindo seus investimentos na área de segurança pública, o que provoca problemas de estrutura, falta de equipamentos adequados como viaturas e armamentos, redução na capacidade operacional e na inteligência das forças de segurança do Estado.

Investimentos (R\$ Milhões)



Fonte: Siafe-Rio.

Com relação à aplicação dos recursos de segurança pública por programas, a execução se deu conforme tabela a seguir:

Programas da função “Segurança Pública”

R\$1		
Programa	Despesa liquidada	Participação
Gestão administrativa	7.481.450.568	87,48%
Modernização dos serviços operacionais do DETRAN	613.955.136	7,18%
Garantia dos direitos dos custodiados	347.789.676	4,07%
Ampliação da capacidade para atendimento e redução de incêndios e salvamentos	51.060.407	0,60%
Gestão operacional da polícia	18.448.424	0,22%
Capacitação profissional e trabalho	11.743.746	0,14%

Desenvolvimento das atividades de segurança oficial	7.451.801	0,09%
Rio Poupa Tempo - atendimento ao cidadão e ao empreendedor	7.438.894	0,09%
Gestão do sistema prisional	6.689.089	0,08%
Demais Programas	6.191.940	0,07%
Total	8.552.219.681	100%

Fonte: Siafe-Rio.

Verifica-se que, aproximadamente 87,48% das despesas liquidadas na função “Segurança Pública”, foram efetuadas para custear gastos com pessoal e encargos e manutenção das atividades administrativas.

Dentre os outros Programas que compõem a função “Segurança Pública”, verifica-se a existência do Programa “Modernização dos Serviços Operacionais do Detran”, com participação de 7,18% nas despesas liquidadas em 2017, e do programa “Rio Poupa Tempo – atendimento ao cidadão e ao empreendedor” com 0,09% de participação. Os referidos Programas possuem 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 e operacionalização dos postos de atendimento do “Rio Poupa Tempo”.

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”¹⁷⁶, 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 14,16% para 13,58%, em relação aos gastos totais de 2017.

Nos gastos dos programas com o sistema prisional (Garantia dos Direitos dos Custodiados, Capacitação Profissional e Trabalho e Gestão do Sistema Prisional), 94,97% do seu

¹⁷⁶As 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).

total liquidado, são relativos a “Garantia dos direitos dos custodiados”, programa que custeia a alimentação de apenados e apoio a hospitais do sistema penitenciário.

O Programa “Gestão operacional da polícia”, cujo objetivo é “otimizar as ações policiais através de uma orientação integrada, buscando a redução dos índices de violência em função de estratégias e resultados aplicáveis na área de segurança pública”, teve participação de 0,22% na despesa liquidada na função, percentual inferior ao do exercício anterior.

O programa “Ampliação da capacidade do CBMERJ para atendimento e redução de incêndios e salvamentos” com o objetivo de proteger a população fluminense, reduzindo o risco de emergências de diversas origens, teve despesas liquidadas no montante de R\$ 51.060.407 (cinquenta e um milhões, sessenta mil, quatrocentos e sete reais). Tais despesas representaram 0,60% dos recursos liquidados na função “Segurança Pública”.

Isto posto, da análise efetuada, que conjuga os gastos na função “Segurança Pública” com os indicadores da área, conclui-se que, apesar da função Segurança Pública ser a função em que o Governo do Estado do Rio de Janeiro mais aplica seus recursos (excetuando a função Previdência Social), os índices criminais avaliados não demonstraram redução.

Do contrário, se observa, salvo em alguns índices específicos, o aumento dos indicadores estratégicos de criminalidade e de diversas ocorrências criminais desde 2012 (exceto no ano de 2015 em que houve redução na incidência criminal).

A situação da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro levou o Governo a buscar outras fontes de recursos de forma a aumentar os investimentos no setor, com a criação do Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social.

10.3 - FUNDO ESTADUAL DE INVESTIMENTOS E AÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL – FISED

A Lei Complementar Estadual nº 178, de 20 de dezembro de 2017 instituiu o Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social – FISED com

o objetivo de apoiar programas e projetos na área de segurança pública, de prevenção à violência, e desenvolvimento social que sejam a eles associados.

O art. 2º do referido diploma legal, enumera as fontes de recursos que constituíram o fundo, conforme a seguir:

- I. 5% (cinco 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, nos termos do art. 183, §7º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro;
- II. os consignados na Lei Orçamentária Anual e nos créditos adicionais;
- III. as doações, auxílios e subvenções de entidades públicas ou privadas;
- IV. os decorrentes de empréstimo;
- V. as receitas decorrentes das aplicações de seus recursos orçamentários e extra orçamentários, observada a legislação aplicável; e
- VI. outras receitas.

Ainda conforme a Lei Complementar Estadual nº 178, de 20 de dezembro de 2017, o fundo apoiará programas e projetos na área de segurança pública, destinados, dentre outras (art. 4º):

- I. Custeio e reaparelhamento dos órgãos da Secretaria de Estado de Segurança e das polícias civil e militar;
- II. Treinamento e qualificação de polícias civil e militar;
- III. Criação e manutenção de sistemas de gestão da informação e estatísticas policiais;
- IV. Programas de polícia comunitária e de proximidade;
- V. Proteção de bens públicos e das pessoas que circulam pelos respectivos estabelecimentos;
- VI. Pagamento de premiação resultante do Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados – SIM;
- VII. Pagamento de turnos adicionais e/ou com escala diferenciada;
- VIII. Estruturação e modernização da polícia técnica e científica;

IX. Programas destinados à saúde, saúde do trabalhador e qualidade de vida dos policiais.

Ademais, tal fundo poderá ainda apoiar projetos de desenvolvimento social associados às ações de segurança pública, destinados, dentre outros, a (art. 5º):

- I. Combater a pobreza e promover o desenvolvimento;
- II. Provimento de infraestrutura;
- III. Educação;
- IV. Cultura;
- V. Esporte;
- VI. Saúde pública;
- VII. Apoiar idosos, portadores de necessidades especiais, crianças e adolescentes, mulheres e indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

Ressalte-se que a Lei que instituiu o fundo, em seu art. 7º, dispõe ainda que os gastos anuais com os projetos de desenvolvimento social acima elencados não poderão ser inferiores a 25% (vinte e cinco por cento) do total dos recursos disponíveis.

Por fim, cabe ainda salientar que a instituição do referido fundo se deu ao final do exercício de 2017, o que provocará impactos orçamentários apenas a partir no exercício de 2018, quando então serão efetuadas as devidas análises por parte deste Tribunal de Contas.

10.4 - JOGOS OLÍMPICOS E PARALÍMPICOS - RIO 2016

10.4.1 - APOIO FINANCEIRO PARA SEGURANÇA PÚBLICA NOS JOGOS OLÍMPICOS

Por intermédio das medidas provisórias nº 734/2016 e nº 736/2016, convertidas nas leis federais nº 13.351/16 e nº 13.343/16, a União prestou apoio financeiro para auxiliar nas despesas com segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, em decorrência da realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos em 2016, no montante de R\$2.900.000.000 (dois bilhões, novecentos milhões, de reais).

Constatou-se, à época, a entrada de recursos extraordinários em transferências correntes, decorrentes de auxílio financeiro prestado pela União na subalínea 17219901 (Auxílio Financeiro - Medida Provisória 734/2016) no valor de R\$2.900.000.000 (dois bilhões, novecentos milhões de reais), além da criação de uma fonte de recurso específica para esta destinação - 192 - Transferência proveniente de Auxílio Financeiro.

No que tange à utilização desses recursos, observou-se que em 2016 a aplicação pelo Estado do Rio de Janeiro foi realizada somente na função 06 (Segurança Pública), no montante de R\$2.887.037.713 (dois bilhões, oitocentos e oitenta e sete milhões, trinta e sete mil, setecentos e treze reais), restando a empenhar R\$ 12.962.287 (doze milhões, novecentos e sessenta e dois mil, duzentos e oitenta e sete reais), ou seja, 0,45% dos recursos transferidos, sendo que houve inscrição de restos a pagar processados de R\$8.750.326 (oito milhões, setecentos e cinquenta mil, trezentos e vinte e seis reais).

Tal constatação levou esta Corte a emitir nas Contas de Governo de 2016, a seguinte determinação:

DETERMINAÇÃO nº 53:

Órgãos envolvidos: Secretariade Estadode Fazendae Planejamento, Secretariade Estado de Segurança

Encaminhar, na próxima prestação de Contas de Governo, documentação comprobatória da aplicação da totalidade dos recursos do auxílio financeiro prestado pela União no valor de R\$2,9 bilhões.

Com base nos autos, a fim de verificar o efetivo cumprimento da determinação supra, não foi possível constatar a comprovação da aplicação do restante dos recursos financeiros repassados pela União.

Em atenção à decisão dessa Casa, a Auditoria Geral do Estado - AGE, em seu relatório (Volume 04, às fls. 348 a 358), encaminha demonstrativos que corroboram tal afirmação, e informa que a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento/SUBPLO categoriza a determinação nº 53 como parcialmente implementada.

Constatou-se, em consulta ao SIAFE-Rio, que não houve execução de despesa na fonte de recursos 192, havendo apenas o pagamento de restos a pagar processados de R\$19.642

(dezenove mil, seiscentos e quarenta e dois reais), diminuindo o saldo de RPP ao final de 2017 para R\$8.730.684 (oito milhões, setecentos e trinta mil, seiscentos e oitenta e quatro reais).

Dessa forma, o corpo técnico entende que a decisão desta Corte não foi cumprida, e sugere a inclusão de **impropriedade** e **determinação** que será acolhida neste voto.

Por fim, o corpo técnico indica que a disponibilidade demonstrada na fonte de recursos 192 – Transferência proveniente de Auxílio Financeiro, apresenta inconsistência.

Foi consignada disponibilidade de R\$183.519.263 (cento e oitenta e três milhões, quinhentos e dezenove mil, duzentos e sessenta e três reais) em 2017 e R\$231.632.966 (duzentos e trinta e um milhões, seiscentos e trinta e dois mil, novecentos e sessenta e seis reais) em 2016 (Volume 12, às fls. 294).

Não obstante, a diferença entre a entrada de recursos na referida fonte, R\$2.900.000.000 (dois bilhões, novecentos milhões, de reais) e o pagamento de despesas com tais recursos, no montante de R\$2.878.287.386 (dois bilhões, oitocentos e setenta e oito milhões, duzentos e oitenta e sete mil, trezentos e oitenta e seis reais) em 2016, resultaria em uma disponibilidade de R\$21.712.614 (vinte e um milhões, setecentos e doze mil, seiscentos e quatorze reais), refletindo um descontrole na gestão dos recursos transferidos com possível utilização de recursos de outras fontes para o custeio dessas despesas.

Tal fato será considerado **impropriedade** e **determinação** na conclusão deste Voto.

10.5 - INTERVENÇÃO FEDERAL NA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Em 16 de fevereiro de 2018, por meio do Decreto Federal nº 9.288, o Presidente da República estabeleceu intervenção federal, até 31 de dezembro de 2018, na área de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro, de acordo com previsão expressa no art. 84, caput, inciso X da Constituição Federal.

O objetivo da intervenção é “pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro” tendo sido nomeado como Interventor o General do Exército

Walter Souza Braga Netto que exercerá o controle operacional de todos os órgãos estaduais de segurança pública: Secretaria de Estado de Segurança Pública, Secretaria de Estado de Administração Penitenciária, Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar.

As atribuições do interventor são as previstas no art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (Competências Privativas do Governador) necessárias às ações de segurança pública, previstas no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Na prática, o papel do interventor é o atuar como autoridade máxima no que tange à segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, podendo para isso requisitar, se necessário, os recursos financeiros, tecnológicos, estruturais e humanos do Estado afetos ao objeto e necessários à consecução do objetivo da intervenção.

Tendo em vista que a intervenção foi decretada em 2018, a verificação dos seus efeitos no que couber às competências do Tribunal de Contas se dará por ocasião da análise das Contas de Governo referente ao exercício de 2018.

Contas de Governo

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2017

**Previdência
do Estado do
Rio de Janeiro**

CAPÍTULO 11

11 - PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

11.1 - INTRODUÇÃO

A normatização dos Regimes Próprios de Previdência - RPPS iniciou-se no final da década de 1990, com a reforma previdenciária instituída por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e com a conversão da Medida Provisória nº 1.273, de 29 de outubro de 1998, na Lei Federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.

A Emenda Constitucional nº 20/98 introduziu mudanças nos Regimes Próprios de Previdência dos servidores públicos, entre as quais a possibilidade da criação de fundos capitalizados para o custeio dos Regimes Próprios de Previdência.

Por sua vez, a Lei Federal nº 9.717/98 - Lei Geral de Previdência Pública, dispôs sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento desses regimes próprios.

Atualmente, a responsabilidade pela orientação, supervisão e acompanhamento dos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, através de estabelecimento e publicação de parâmetros e diretrizes gerais, está a cargo da Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência, inserida na estrutura da Secretaria de Previdência que, por sua vez, integra o Ministério da Fazenda.

11.2 - BREVE HISTÓRICO DE ESTRUTURAÇÃO DO RPPS ESTADUAL

Por meio da Lei Estadual nº 3.189, de 22 de fevereiro de 1999, o Governo do Estado instituiu o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - RIOPREVIDÊNCIA, autarquia pública criada com a finalidade de gerir os ativos financeiros, visando o custeio de pagamentos dos proventos de aposentadoria e reforma, das pensões e outros benefícios previdenciários aos membros e servidores estatutários e aos seus dependentes.

Posteriormente, a Lei Estadual nº 5.109, de 15 de outubro de 2007, promoveu a extinção do Instituto de Previdência do Estado do Rio de Janeiro - IPERJ, transferindo para o RIOPREVIDÊNCIA a competência para habilitação, administração e pagamento dos benefícios

previdenciários previstos na legislação estadual.

Como consequência, a responsabilidade da gestão previdenciária estadual implicava a necessidade de criação de um fluxo de ativos e receitas capazes de suportar o Passivo Atuarial de benefícios concedidos e a conceder, pelo estado, e também aquele herdado do extinto IPERJ.

No entanto, na instituição do RIOPREVIDÊNCIA, as contribuições previdenciárias patronais não foram consideradas para a geração do fluxo de receitas, incapacitando o Regime Próprio de criar poupança, e inviabilizando o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Essa situação de supressão da contribuição patronal perdurou até a edição da Lei Estadual nº 4.442, de 08 de novembro de 2004, que inseriu o artigo 35-A na Lei Estadual nº 3.189/99, dispondo sobre a contribuição do Estado, suas autarquias e fundações, para a manutenção do Regime Próprio dos servidores estatutários. Por meio da Lei nº 4.442/04, a contribuição patronal ficou estipulada em percentual de 11% sobre a totalidade da base de contribuição do servidor.

A instituição da contribuição patronal de 11% reduziu um pouco o desequilíbrio atuarial vigente à época, não obstante ser uma tentativa de correção da gestão previdenciária, com um hiato de cinco anos da edição da Lei Estadual nº 3.189/99.

Com o mesmo intuito, outras medidas de cunho financeiro foram estabelecidas ao longo do tempo para capitalização do fundo previdenciário, como, por exemplo:

- Decreto Estadual nº 25.217, de 17 de março de 1999, que incorporou ativos à Autarquia;
- Decreto Estadual nº 36.994, de 26 de fevereiro de 2005, que incorporou os créditos tributários parcelados;
- Decreto Estadual nº 37.050, de 10 de março de 2005, que incorporou os créditos tributários e não tributários inscritos em Dívida Ativa; e
- Decreto Estadual nº 37.571, de 12 de maio de 2005, que incorporou os direitos de propriedade do Estado do Rio de Janeiro sobre os *royalties* e participação especial, decorrentes do artigo 20, §1º, da Constituição Federal.

Apesar da implementação de todo esse conjunto de medidas, o desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário do Estado continuou aumentando. Diante disso, foi aprovada a Lei Estadual nº 4.765, de 19 de maio de 2006, elevando a contribuição patronal para 22%, percentual máximo admitido por lei, que atenuaria o desequilíbrio nas contas previdenciárias.

Entretanto, nem mesmo essa providência foi suficiente para garantir o desejável equacionamento do desequilíbrio previdenciário.

Diante deste histórico de tentativas de retificação do equilíbrio financeiro e atuarial desde a criação do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS estadual, foi sancionada a Lei Estadual nº 6.338, de 06 de novembro de 2012, dispondo sobre o plano de custeio do *deficit* atuarial do RIOPREVIDÊNCIA, trazendo, dentre as principais medidas a segregação de massa¹⁷⁷, moldurando o sistema em dois planos, a saber: Financeiro e Previdenciário.

O plano financeiro, estruturado em regime de repartição simples, agrega os servidores¹⁷⁸ que ingressaram no serviço público até a data do início do funcionamento da entidade gestora do Regime de Previdência Complementar, a Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro - RJPrev, criada pela Lei Estadual nº 6.243, de 21 de maio de 2012, bem como seus respectivos pensionistas, além dos militares e seus dependentes, independente da data de entrada no serviço público.

No plano previdenciário, a massa é composta pelos demais servidores admitidos no serviço público a partir de 04/09/13, quando do início do funcionamento do RJPrev.

Mais recentemente, na tentativa de alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial, foi sancionada a Lei Estadual nº 7.606, de 26 de maio de 2017, que elevou para 14% a alíquota das

¹⁷⁷“Segregação da massa é uma separação desses segurados em dois grupos distintos, a partir da definição de uma data de corte, sendo um grupo intitulado de Plano Financeiro e o outro de Plano Previdenciário. Esta data de corte não poderá ser superior a data de implementação da segregação. Os servidores admitidos anteriormente à data de corte integrarão o plano financeiro e os admitidos após, integrarão o plano previdenciário. Os beneficiários de aposentadorias e pensões concedidas entre a data de corte e a data de implementação da segregação da massa, se admitidos após a data de corte, poderão ser alocados 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.

¹⁷⁸Titulares de cargo de provimento efetivo do Poder Executivo, incluídos os servidores das autarquias e fundações públicas, os titulares de cargo de provimento efetivo do Poder Legislativo, os magistrados, de carreira ou investidos no cargo, na forma do art. 94 da Constituição Federal, os titulares de cargo de provimento efetivo do Poder Judiciário, os membros do Ministério Público, os titulares de cargo de provimento efetivo do Ministério Público, os Conselheiros e os titulares de cargo de provimento efetivo ou vitalício do Tribunal de Contas, e os membros da Defensoria Pública.

contribuições dos servidores públicos estatutários, ativos e inativos do Estado do Rio de Janeiro, suas autarquias e fundações, bem como dos beneficiários de pensão por morte de servidor público estadual estatutário. Contudo, a referida alíquota somente seria implementada àqueles que tenham recebido total e integralmente os salários, incluindo o 13º salário.

A referida Lei também elevou a contribuição patronal para 28%, todavia, somente do plano financeiro, mantendo em 22% a alíquota do plano previdenciário.

Finalmente, por meio das Leis Estaduais nº 7.457, de 18 de outubro de 2016, e nº 7.606, de 26 de maio de 2017, o RIOPREVIDÊNCIA incorporou às suas fontes de receitas: a) recursos da Loteria do Estado do Rio de Janeiro – LOTERJ, para pagamento da respectiva folha de inativos e pensionistas do órgão e b) recursos em montante equivalente a 7,5% da arrecadação bruta da emissão de Documento Único do DETRAN de Arrecadação (DUDA).

11.2.1 - REFLEXOS DO PLANO DE RECUPERAÇÃO FISCAL NO CONTEXTO PREVIDENCIÁRIO DO ESTADO

Algumas das medidas de ajuste contidas no Plano de Recuperação Fiscal do Estado, assunto tratado no tópico 4.3.6 - DETALHAMENTO DAS MEDIDAS DE AJUSTE, têm efeitos sobre o contexto previdenciário, ora sob exame. Dentre as medidas, pode-se destacar:

- edição da Lei Estadual n.º 7.628, de 09 de junho de 2017, que buscou alinhar as regras do RPPS do Estado com as regras de concessão de pensão por morte do RPPS dos servidores federais e do RGPS, com base na Constituição Federal, especialmente o §7º do art. 40, que trata da concessão do benefício de pensão por morte;
- criação de Entidade Fechada de Previdência Complementar (Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro - RJPrev), instituída pela Lei Estadual nº 6.243/12;
- aumento das alíquotas de contribuição previdenciária, por meio da Lei Estadual nº 7.606/17 (esta medida ainda não foi integralmente implantada, devido a não regularização integral de salários e 13º dos servidores estaduais. Somente aqueles que se encontram com seus vencimentos em dia, estão sendo descontados com a nova

alíquota);

- realização de auditoria nos benefícios concedidos e a conceder no âmbito do RIOPREVIDÊNCIA (medida de ajuste adicional, descrita no Anexo 26 do Plano de Recuperação Fiscal do Estado).

11.3 - PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO RPPS ESTADUAL

Os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS que existem hoje, como visto anteriormente, foram concebidos, no final de 1998, com a Emenda Constitucional n.º 20/98 e a Lei Federal n.º 9.717/98, que reformularam radicalmente os sistemas de previdência dos servidores públicos, representando um marco constitucional e legal, com regras de organização, funcionamento, transparência, controle e equilíbrio, a fim de propiciar viabilidade financeira e atuarial aos regimes próprios.

Sob o enfoque dessas normas, o equilíbrio financeiro e atuarial foi estabelecido como princípio fundamental de estruturação e organização dos RPPS. Este mandamento constitucional impõe sua observância tanto por parte do legislador, na definição das regras que os disciplinam, como por parte dos administradores públicos, na sua gestão.

Essa observância, por parte dos RPPS, de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, é reforçada por diversas normas infraconstitucionais, dentre as quais podem ser mencionadas as seguintes: (a) art. 1º da **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998** (Lei Geral da Previdência no Serviço Público), (b) art. 1º da **Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008** (estabelece normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social), (c) art. 22 da **Orientação Normativa nº 02, de 31 de março de 2009** (orientações normativas referentes a Regime Próprio de Previdência Social) e (d) art. 69 da **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Nesta perspectiva, verifica-se que a legislação previdenciária é clara com relação à garantia de viabilidade a curto, médio e longo prazo dos RPPS, e, portanto, da importância que recai sobre o dimensionamento do plano de benefícios e de custeio, a fim de equilibrar as

despesas a realizar ao longo do tempo, em face das receitas auferidas no mesmo período.

O equilíbrio financeiro e atuarial, elevado à condição de princípio constitucional, deve ser objeto de fiscalização por parte dos órgãos de controle, destacando-se o controle exercido pelos Tribunais de Contas, que devem assumir um papel indutor na boa gestão dos recursos previdenciários, proporcionando a identificação e posterior correção das fragilidades identificadas nos processos gerenciais, de modo a garantir autonomia e sustentabilidade administrativa e financeira ao respectivo Instituto Previdenciário, bem como fazer cumprir as diretrizes impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme preconiza o §1º do artigo 43 do referido diploma normativo, ao reafirmar, explicitamente, os princípios da proteção e da prudência financeira.

Tendo em vista o cumprimento do citado papel constitucional por parte do TCE-RJ, o Corpo Instrutivo informou que durante o ano de 2017, foi realizada auditoria no RIOPREVIDÊNCIA, consubstanciada no processo TCE-RJ nº 103.058-8/17, com o objetivo de verificar se a Autarquia observa critérios que preservam o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, sob a ótica da legislação básica que orienta e regulamenta a matéria.

A auditoria em questão identificou os seguintes achados:

- achado 01: o RIOPREVIDÊNCIA não adotou parâmetros aderentes às normas atuariais para formulação do plano financeiro, quando da segregação de massa, no que diz respeito à alocação de ativos já constituídos e entrada de novos participantes;
- achado 02: o RIOPREVIDÊNCIA e o Estado do Rio de Janeiro realizaram operação de crédito em descumprimento à Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal, quanto à antecipação ou adiantamento de *royalties* e participações especiais a que o Estado faz jus, por força do disposto no § 1º do art. 20 da Constituição Federal;
- achado 03: foi identificado aporte financeiro para cobertura de insuficiência financeira, registrado como “outras receitas correntes”, em desacordo com as normas de contabilidade aplicadas ao setor público;
- achado 04: foi identificada uma classificação incorreta dos valores referentes aos

Royalties a Receber;

- achado 05: o patrimônio formado pelo RIOPREVIDÊNCIA foi utilizado para desonerar o Estado de aportar recursos para cobertura do *deficit* financeiro dos exercícios de 2013 e 2014;
- achado 06: foi identificado atraso no repasse das contribuições previdenciárias;
- achado 07: o ativo considerado para cálculo do resultado atuarial não corresponde ao valor do ativo garantidor;
- achado 08: o cálculo atuarial da Compensação Previdenciária a Receber (COMPREV), tanto para o fundo financeiro, quanto para o fundo previdenciário, não adotou a metodologia disciplinada na Nota Técnica Atuarial (NTA) do RIOPREVIDÊNCIA;
- achado 09: foi identificada uma majoração da alíquota e base de cálculo da taxa de administração, incompatível com as despesas administrativas do RIOPREVIDÊNCIA;
- achado 10: a proposta de reestruturação do sistema previdenciário não foi embasada por estudos técnicos atuariais, sendo realizado por profissionais sem qualificação na área de ciências atuariais.

O processo referente ao respectivo relatório foi apreciado pelo plenário desta Corte em sessão de 05/04/18, encontrando-se atualmente na fase preliminar de contraditório e ampla defesa, aguardando a manifestação dos responsáveis.

O Corpo Técnico acrescentou que, no que diz respeito ao achado nº 06, o atraso no repasse das contribuições previdenciárias foi inserido no escopo da referida fiscalização, em virtude de determinação constante do voto proferido nas Contas de Governo de 2016¹⁷⁹:

VII – Pela DETERMINAÇÃO à Secretaria Geral de Controle Externo - SGE para inclusão de AUDITORIAS GOVERNAMENTAIS no Plano Anual de Auditoria Governamental de 2017/2018, a serem realizadas nos seguintes órgãos e com os seguintes objetivos:

VII.1) Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - RIOPREVIDÊNCIA

¹⁷⁹Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17.

Aferir a integridade dos dados que compõem a folha de pagamento, fato gerador da obrigação tributária principal, a regularidade do recolhimento ao RIOPREVIDÊNCIA das contribuições patronais e dos servidores, bem como o repasse dos descontos consignados incidentes na remuneração do servidor público aos respectivos credores. (grifou-se)

Tendo em vista a determinação constante do voto proferido nas Contas de Governo de 2016, acima reproduzida, o tópico seguinte trata da verificação da regularidade do recolhimento, ao RIOPREVIDÊNCIA, das contribuições patronais e dos servidores, em virtude de indícios de que tais contribuições não estariam sendo repassadas tempestivamente.

11.3.1 - VERIFICAÇÃO DA REGULARIDADE DO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES AO RIOPREVIDÊNCIA

Em sede de auditoria, os indícios de que as contribuições patronais e dos servidores não estariam sendo repassadas tempestivamente ao RIOPREVIDÊNCIA foram confirmados, sendo identificada a prática frequente, por parte do Governo do Estado, do descumprimento dos prazos para repasse das contribuições previdenciárias ao RIOPREVIDÊNCIA, desde o ano de 2012 até junho de 2017, sendo que o montante das receitas devidas, já incluídos os juros, perfazem valores de R\$ 1.000.728.439 (um bilhão, setecentos e vinte e oito mil, quatrocentos e trinta e nove reais) para o plano financeiro e R\$ 100.407.852 (cem milhões, quatrocentos e sete mil, oitocentos e cinquenta e dois reais) para o plano previdenciário, conforme tabela retirada dos autos do processo TCE-RJ n.º 103.058-8/17:

Descumprimento dos prazos para repasse das contribuições previdenciárias ao RIOPREVIDÊNCIA do ano de 2012 a junho de 2017 (Processo TCE-RJ nº 103.058-8/17)

PLANO FINANCEIRO			
RECEITAS	DEVIDA (SEM JUROS)	DEVIDA (COM JUROS)	DIFERENÇA
SERVIDOR	R\$ 261.549.024,62	R\$ 287.761.672,07	R\$ 26.212.647,45
PATRONAL	R\$ 667.734.883,95	R\$ 712.966.767,27	R\$ 45.231.883,32
TOTAL	R\$ 929.283.908,57	R\$ 1.000.728.439,34	R\$ 71.444.530,77
PLANO PREVIDENCIÁRIO			
RECEITAS	DEVIDA (SEM JUROS)	DEVIDA (COM JUROS)	DIFERENÇA

SERVIDOR	R\$ 25.909.407,25	R\$ 28.433.838,20	R\$ 2.524.430,95
PATRONAL	R\$ 57.949.381,60	R\$ 71.974.013,72	R\$ 14.024.632,12
TOTAL	R\$ 83.858.788,85	R\$ 100.407.851,92	R\$ 16.549.063,07

Em consulta ao Siafe-Rio, verificou-se o registro de créditos a receber referentes às contribuições patronais e dos servidores, tanto no plano financeiro, quanto no previdenciário, ratificando o que foi identificado em sede de auditoria, conforme demonstrado a seguir:

Créditos de Transferências a Receber – Contribuições Patronais e de Servidores (1999, 2006 e de 2012 a 2017)

		R\$ 1	
ANO	CONTA	PLANO PREVIDENCIÁRIO	PLANO FINANCEIRO
1999	112320201 – Créditos de transferência a receber/patronal - ativo civil	0	30.975
2006	112320203 – Créditos de transf. a receber/patronal plano prev. - ativo civil	4.487.533	0
2012	112320201 – Créditos de transferência a receber/patronal - ativo civil	0	4.698
	112320201 – Créditos de transferência a receber/patronal - ativo civil		313.453
	112320202 - Créditos de transferência a receber/patronal - ativo militar		159.734
2013	112320203 – Créditos de transf. a receber/patronal plano prev. - ativo civil	14	
	113811701 - Créditos a receber decorrentes de folha de pagamento	171.090	2.503
	Subtotal	171.104	475.690
	112320201 – Créditos de transferência a receber/patronal - ativo civil		30.150
	112320202 - Créditos de transferência a receber/patronal - ativo militar		15.037
2014	112320203 – Crédito de transf. a receber/patronal plano prev. - ativo civil	20.406	
	113811701 - Créditos a receber decorrentes de folha de pagamento	426.178	2.111.362
	Subtotal	446.584	2.156.548
	112320201 – Créditos de transferência a receber/patronal - ativo civil	205.034	5.996.284
	112320202 - Créditos de transferência a receber/patronal - ativo militar		12.781
2015	112320203 – Crédito de transf. a receber/patronal plano prev. - ativo civil	500	
	113811701 - Créditos a receber decorrentes de folha de pagamento	4.768.938	183.959.267
	Subtotal	4.974.472	189.968.332
	112320201 – Créditos de transferência a receber/patronal - ativo civil		15.229.542
2016	112320203 – Créditos de transf. a receber/patronal plano prev. - ativo civil	2.273.645	
	113811701 - Créditos a receber decorrentes de folha de pagamento	4.928.132	47.150.399
	Subtotal	7.201.776	62.379.942
2017	112320201 – Créditos de transferência a receber/patronal - ativo civil		517.423.296

7	112320202 - Créditos de transferência a receber/patronal - ativo militar		188.494.939
	112320203 – Crédito de transf. a receber/patronal plano prev. - ativo civil	79.678.879	
	113811701 - Créditos a receber decorrentes de folha de pagamento	32.553.480	431.095.942
	Subtotal	112.232.359	1.137.014.177
			7
	Total registrado no ativo	129.513.829	1.392.030.361

Observa-se o registro de créditos a receber de contribuições previdenciárias patronais e dos servidores, referentes aos exercícios de 1999, 2006 e de 2012 a 2017, totalizando R\$ 1.521.544.190 (um bilhão, quinhentos e vinte e um milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil, cento e noventa reais). No que diz respeito apenas aos créditos referentes à competência de 2017, foram contabilizados os montantes de R\$ 112.232.359 (cento e doze milhões, duzentos e trinta e dois mil, trezentos e cinquenta e nove reais) no plano previdenciário, e R\$ 1.137.014.177 (um bilhão, cento e trinta e sete milhões, quatorze mil, cento e setenta e sete reais) no plano financeiro, cujo somatório corresponde a 82,10% do total dos créditos.

Deve ser destacado que deixar de repassar ao RIOPREVIDÊNCIA as contribuições previdenciárias retidas dos servidores públicos, ativos e inativos, poderá ser caracterizado como crime contra o patrimônio, tipificado pelo artigo 168-A do Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei n.º 2.848/40¹⁸⁰). Ademais, esta situação contraria o caráter contributivo e solidário, atribuído pela Constituição Federal, às contribuições previdenciárias de todos os segurados e do respectivo ente público, ao regime de previdência.

Em sua conclusão acerca das questões suscitadas, o Corpo Instrutivo assim se manifestou (fls. 457/458):

Diante do constatado na auditoria em questão e em consulta ao Siafe-Rio, entende-se que se faz necessário que o ERJ formalize termo de parcelamento de seus débitos junto ao Rioprevidência, nos moldes propostos pelo art. 5º da Portaria MPS n.º 402, de 10 de dezembro de 2008, alterado pela Portaria MPS n.º 333, de 11 de julho de 2017, levando em consideração critérios que observem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário estadual, bem como adote medida para que os futuros repasses de deem de forma tempestiva.

Tal fato será objeto de Impropriedade n.º 28 e Determinações n.º 35 e n.º 36.

¹⁸⁰ Apropriação indébita previdenciária (Incluído pela Lei n.º 9.983, de 14 de julho de 2000).

O Ministério Público Especial, em sua manifestação sobre as Contas de Governo, acompanhou, na íntegra, a sugestão do Corpo Instrutivo no sentido de que o Estado do Rio de Janeiro formalize termo de parcelamento de seus débitos perante o RIOPREVIDÊNCIA, mas discordou de que tal ilegalidade constasse nas contas apenas como impropriedade e respectiva determinação.

Nas palavras do Procurador-Geral:

Com as devidas vênias, o *Parquet* entende que a proposição não reflete a gravidade da conduta do gestor, corroborada em sede de auditoria quanto à prática frequente por parte do ERJ do descumprimento dos prazos para repasse das contribuições previdenciárias ao Rioprevidência do ano de 2012 a junho de 2017, contribuindo para o agravamento do desequilíbrio atuarial e financeiro do Fundo, ao passo que o não repasse das vultosas receitas pelo Tesouro Estadual prejudica o investimento desses recursos, com reflexo direto negativo nas receitas de aplicação financeira, imprescindíveis à solvência do plano no longo prazo.

Considerando que o governante não se desincumbiu do ônus de demonstrar as razões que ensejaram tal conduta, há de se concluir que o procedimento adotado atenta contra mandamentos constitucionais e a sua não observância deve ser caracterizada como uma irregularidade grave e pode caracterizar em tese crime de apropriação indébita previdenciária previsto no artigo 168-A do Código Penal (Decreto-Lei n.º 2.848/40), com a redação dada pelo artigo 1º da Lei Federal nº 9.983/2000.

Sendo assim, o fato configura **IRREGULARIDADE** apta a ensejar a rejeição das contas no parecer ministerial.

No exercício do direito de defesa, o Exmo. Senhor Governador do Estado, Luiz Fernando de Souza, apresentou justificativas e explicações para a ocorrência da citada falha, que foram examinadas pelo Corpo Técnico e pelo Ministério Público de Contas.

Reproduzo, a seguir, a manifestação da Instrução acerca das razões de defesa apresentadas:

DAS RAZÕES DE DEFESA APRESENTADAS - Documento TCE-RJ nº 010.550-6/2018 – fls. 23 a 24 e 238 a 239 (Anexo V).

O Excelentíssimo Senhor Governador do Estado Luiz Fernando de Souza expõe que o não repasse dos valores das contribuições previdenciárias no ano de 2017, se deu em razão da insuficiência de recursos, reflexo da desaceleração da atividade econômica do ERJ. Alega ainda que apesar de não ter repassado os referidos valores, cumpriu com o seu dever de garantidor das obrigações do Rioprevidência com o direcionamento de recursos do Tesouro, em especial, com a destinação e R\$2,0 bilhões em dezembro/17,

provenientes da operação de antecipação da alienação das ações da CEDAE, para o pagamento da folha de inativos e pensionistas.

Ademais, afirma que ao longo do primeiro trimestre de 2018, o ERJ repassou a totalidade das contribuições previdenciárias do exercício de 2017 e encaminha o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) do ERJ a fim de atestar a regularidade dos repasses das contribuições para o Rioprevidência até a competência dezembro/17.

DA ANÁLISE DA DEFESA APRESENTADA

Em que pese as alegações apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado Luiz Fernando de Souza, não merece prosperar a tese de que a crise econômica foi a causa única para o não repasse dos valores devidos a título de contribuições previdenciárias ao Rioprevidência no exercício de 2017.

Conforme apurado no Processo TCE-RJ 103.058-8/17, o descumprimento dos prazos para repasse das contribuições previdenciárias ao Rioprevidência se trata de prática frequente por parte do ERJ desde o exercício de 2012, antes, portanto da alegada crise econômica.

Em consulta ao SiafeRio realizada no dia 22.05.18, verificou-se o registro de créditos a receber referentes às contribuições patronais e dos servidores, tanto do plano financeiro quanto do previdenciário, demonstrando assim que a prática de não realizar os repasses ao Rioprevidência ou de fazê-los de forma intempestiva ainda persiste, conforme a seguir:

Tabela – Créditos de transferências a receber

		R\$1	
ANO	CONTA	PLANO PREVIDENCIÁRIO	PLANO FINANCEIRO
1999	112320201 – Créditos de transferência a receber/patronal - ativo civil		30.975
2006	112320203 – Créditos de transf. a receber/patronal plano prev. - ativo civil		
2012	112320201 – Créditos de transferência a receber/patronal - ativo civil		4.696
	112320201 – Créditos de transferência a receber/patronal - ativo civil		315.100
	112320202 - Créditos de transferência a receber/patronal - ativo militar		159.734
2013	112320203 – Créditos de transf. a receber/patronal plano prev. - ativo civil	14	
	113811701 - Créditos a receber decorrentes de folha de pagamento	171.090	2.503
	Subtotal	171.104	477.337
	112320201 – Créditos de transferência a receber/patronal - ativo civil		12.817
	112320202 - Créditos de transferência a receber/patronal - ativo militar		15.037
2014	112320203 – Crédito de transf. a receber/patronal plano prev. - ativo civil	20.406	
	113811701 - Créditos a receber decorrentes de folha de pagamento	426.178	2.111.362
	Subtotal	446.584	2.139.216
	112320201 – Créditos de transferência a receber/patronal - ativo civil	205.034	5.979.526
	112320202 - Créditos de transferência a receber/patronal - ativo militar		12.781
2015	112320203 – Crédito de transf. a receber/patronal plano prev. - ativo civil	500	
	113811701 - Créditos a receber decorrentes de folha de pagamento	4.768.938	183.955.877
	Subtotal	4.974.472	189.948.184
	112320201 – Créditos de transferência a receber/patronal - ativo civil		14.797.313
2016	112320203 – Créditos de transf. a receber/patronal plano prev. - ativo civil	2.250.473	2.177
	113811701 - Créditos a receber decorrentes de folha de pagamento	4.893.725	46.565.442

	Subtotal	7.144.198	61.364.932
	112320201 – Créditos de transferência a receber/patronal - ativo civil		2.986.727
	112320202 - Créditos de transferência a receber/patronal - ativo militar		
2017	112320203 – Crédito de transf. a receber/patronal plano prev. - ativo civil	445.489	
	113811701 - Créditos a receber decorrentes de folha de pagamento	15.189	6.135.448
	Subtotal	460.678	9.122.175
	112320201 – Créditos de transferência a receber/patronal - ativo civil		484.257.937
	112320202 - Créditos de transferência a receber/patronal - ativo militar		139.066.603
2018	112320203 – Crédito de transf. a receber/patronal plano prev. - ativo civil	56.009.155	309
	113811701 - Créditos a receber decorrentes de folha de pagamento	23.176.464	330.139.777
	Subtotal	79.185.619	953.464.626
	Total registrado no ativo	92.382.655	1.216.552.141

Fonte: SiafeRio (Consulta realizada em 22.05.18 com base nos valores registrados até 30.04.2018)

Logo, pelo que se depreende da tabela acima, ao contrário do alegado pelo Excelentíssimo Senhor Governador, há ainda valores referentes à competência de 2017 e anteriores pendentes de repasse ao RPPS.

Pelas razões expostas, mantém-se a impropriedade nº 28 que trata do não repasse ou repasse intempestivo das contribuições previdenciárias patronais e dos servidores ao Rioprevidência.

O *Parquet* de Contas, por sua vez, aduziu sua manifestação acerca da defesa apresentada, mantendo seu posicionamento no sentido de que o não repasse tempestivo das contribuições previdenciárias se constitui em irregularidade a macular irremediavelmente as contas sob exame. Confira-se o seguinte trecho do parecer do Órgão Ministerial:

Em sua defesa, o Excelentíssimo Governador invoca mais uma vez a crise econômica vivida pelo país nos últimos anos para satisfazer o indisfarçável propósito de legitimar mais essa gravíssima conduta, ao alegar que, com a forte queda das receitas do Estado, os atrasos nos pagamentos a servidores e fornecedores se tornaram frequentes. **Mas o alega “olvidando” que a desastrosa gestão das finanças públicas estaduais nos últimos anos foi causa determinante para situação de descalabro ora vivenciada.**

(...)

Mas, retornando à análise das razões de defesa, ao assumir não ter repassado os valores citados das contribuições previdenciárias no ano de 2017, o GERJ, na tentativa de afastar a irregularidade, alega ter cumprido com seu dever de garantidor das obrigações do Rioprevidência com o pagamento de inativos e pensionistas com recursos do Tesouro, mais especificamente com a destinação de R\$ 2,0 bilhões em dezembro de 2017. O valor decorre da operação de antecipação da alienação das ações da CEDAE. Argumenta ainda que, no primeiro trimestre do corrente ano, teria repassado a totalidade das contribuições previdenciárias do exercício de 2017.

O Corpo Instrutivo, ao proceder à análise da defesa com base nos elementos trazidos aos autos, entende que a mesma não deva prosperar. Registra que o descumprimento dos prazos para repasse das contribuições previdenciárias ao Rioprevidência corresponde à prática frequente por parte do GERJ desde o exercício de 2012, portanto muito antes da alegada crise econômica, e que, ao contrário do informado, **existem valores referentes à competência de 2017 e a exercícios anteriores pendentes de repasse ao RPPS, conforme devidamente evidenciados na Tabela anterior, com posição de 30.04.2018.**

Ou seja, para o Corpo Instrutivo do TCE-RJ, a informação trazida pelo GERJ em sua defesa, de que já teria feito o repasse da totalidade das contribuições previdenciárias do exercício de 2017, **não é verdadeira.**

A instância instrutiva, porém, apesar de reputar como ilícita a conduta do GERJ, acaba por manter a proposição no sentido de qualificar como mera impropriedade o não repasse ou repasse intempestivo das contribuições previdenciárias patronais e dos servidores ao Rioprevidência.

O Ministério Público de Contas não pode chancelar essa conclusão.

Não pode ser olvidado que a irregularidade no repasse das contribuições previdenciárias retidas dos servidores públicos, ativos e inativos, ao Rioprevidência, pode, em tese, ser caracterizada como crime de APROPRIAÇÃO INDÉBITA PREVIDENCIÁRIA, tipificado pelo artigo 168-A do Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei n.º 2.848/40):

(...)

O cenário atual desafia o caráter contributivo e solidário, materializado mediante contribuições previdenciárias de todos os segurados e do respectivo ente público, atribuído ao regime de previdência pela Constituição Federal, conforme disposto no artigo 149, §1º, e 195, incisos I e II, da Carta Magna:

(...)

Ademais, não pode ser ignorado o trecho da instrução (fl. 490) em que é informado que, do total do ativo do plano previdenciário em 31.12.2017, no valor de R\$878 milhões, estão retidos pelo Tesouro Estadual R\$129 milhões, o que equivale a 14,74% do seu total, e, ao atualizar os valores devidos pela taxa Selic mensal, chega-se ao montante de R\$143 milhões. Alcança-se, assim, **uma potencial perda financeira de, no mínimo, R\$13 milhões que nunca ingressarão no referido Fundo.**

Em razão dos fatos relatados, o Ministério Público de Contas reitera a manifestação consignada no parecer de 09.05.2018 quanto à **gravidade da conduta do gestor**, corroborada em sede de auditoria, **consistente na prática contumaz e reiterada de descumprimento dos prazos para repasse das contribuições previdenciárias ao Rioprevidência nos anos de 1999 a 2017**, o que **contribui decisivamente para o agravamento do desequilíbrio atuarial e financeiro do Fundo.**

O não repasse das vultosas receitas pelo Tesouro Estadual prejudica o investimento desses recursos, com reflexo negativo direto nas receitas de aplicação financeira, imprescindíveis à solvência do plano nos médio e longo prazos.

Considerando a fragilidade da tese defensiva do gestor, absolutamente incapaz de ilidir a ilicitude da referida conduta, somente pode se concluir que o procedimento adotado atenta contra mandamentos constitucionais e a sua não observância deve ser caracterizada como uma irregularidade grave, sem prejuízo de também poder ser qualificada, em tese, pelo órgão ministerial competente, como CRIME DE APROPRIAÇÃO INDÉBITA PREVIDENCIÁRIA previsto no artigo 168-A do Código Penal

(Decreto-Lei n.º 2.848/40), com a redação dada pelo artigo 1º da Lei Federal nº 9.983/2000.

Sendo assim, o fato será mantido como **IRREGULARIDADE** apta a ensejar a rejeição das contas no parecer ministerial.

Por fim, apesar de a defesa entender ser desnecessário, o Parquet manterá na conclusão do parecer DETERMINAÇÃO para que o ERJ formalize termo de parcelamento de seus débitos junto ao Rioprevidência, a fim de regularizar os repasses das contribuições previdenciárias, nos moldes propostos pelo art. 5º da Portaria MPS n.º 402, de 10 de dezembro de 2008, alterado pela Portaria MPS n.º 333, de 11 de julho de 2017, levando em consideração critérios que observem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário estadual, bem como para que adote medida para que os futuros repasses se deem de forma tempestiva.

Feito esse breve relato, passo a enfrentar as razões de defesa.

Os principais argumentos trazidos pelo Jurisdicionado consistem em alegar que a crise econômica foi a causa para o não repasse dos valores devidos a título de contribuições previdenciárias ao RIOPREVIDÊNCIA no exercício de 2017, bem como que a situação teria sido regularizada no período compreendido entre o final de 2017 e o primeiro trimestre de 2018, com o repasse da totalidade dos valores devidos ao Fundo, referentes a 2017, graças aos recursos da operação de crédito de antecipação de receitas de privatização da CEDAE. Esse fato, no entender do defendente, tornaria também desnecessária a assinatura do termo de parcelamento de débitos proposto pelas instâncias instrutivas e pelo Ministério Público Especial nas Determinações feitas ao responsável pelas contas sob exame.

Como bem apontado pela instrução e pelo Órgão Ministerial, os atrasos recorrentes de repasses previdenciários remontam ao exercício de 1999, tendo ocorrido, também, em 2006, 2012, 2013 e 2014, quando ainda não se revelava a crise financeira de grandes proporções a que o defendente atribui como causa dos atrasos. Portanto, a crise econômica não pode ser apontada como única causa para o fluxo irregular dos repasses previdenciários.

Quanto à alegada regularização dos repasses relativos ao exercício de 2017, o quadro elaborado pelo corpo técnico com base nos valores registrados no SiafeRio até a data de 30.04.2018, e sumarizado na tabela abaixo, permite constatar que do total de créditos de transferências a receber por parte do RIOPREVIDÊNCIA, relativos ao exercício de 2017 – R\$ 1.249.246.536 (um bilhão, duzentos e quarenta e nove milhões, duzentos e quarenta e seis mil, quinhentos e trinta e seis reais) – foram transferidos ao Fundo R\$ 1.239.663.683 (um

bilhão, duzentos e trinta e nove milhões, seiscentos e sessenta e três mil, seiscentos e oitenta e três reais), ou 99,23% do montante devido, restando a quantia de R\$ 9.582.853 (nove milhões, quinhentos e oitenta e dois mil, oitocentos e cinquenta e três reais) pendente de repasse.

RIOPREVIDÊNCIA

Créditos de Transferências a receber

Plano Previdenciário

Período	(A) Posição SIAFES (fls.456)	(B) Posição SIAFES em 30.04.2018	Diferença (A) – (B) (Repasse efetuado)	Variação % entre (A) e (B)
1999 a 2016	17.281.470	12.736.358	4.545.112	-26,30%
2017	112.232.359	460.678	111.771.681	-99,59%
Total	129.513.829	13.197.036	116.316.793	-89,81%

Plano Financeiro

Período	(A) Posição SIAFES (fls.456)	(B) Posição SIAFES em 30.04.2018	Diferença (A) – (B) (Repasse efetuado)	Variação % entre (A) e (B)
1999 a 2016	255.016.184	253.965.340	1.050.844	-0,41%
2017	1.137.014.177	9.122.175	1.127.892.002	-99,20%
Total	1.392.030.361	263.087.515	1.128.942.846	-81,10%

Total Planos Previdenciário e Financeiro

Período	(A) Posição SIAFES (fls.456)	(B) Posição SIAFES em 30.04.2018	Diferença (A) – (B) (Repasse efetuado)	Variação % entre (A) e (B)
1999 a 2016	272.297.654	266.701.698	5.595.956	-2,06%
2017	1.249.246.536	9.582.853	1.239.663.683	-99,23%
Total	1.521.544.190	276.284.551	1.245.259.639	-81,84%

Já com relação ao montante de créditos de transferências a receber pelo RIOPREVIDÊNCIA, referentes aos exercícios de 1999, 2006, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016, que totalizavam R\$ 272.297.654 (duzentos e setenta e dois milhões, duzentos e noventa e sete mil, seiscentos e cinquenta e quatro reais), foram repassados apenas R\$ 5.595.956 (cinco milhões,

quinhentos e noventa e cinco mil, novecentos e cinquenta e seis reais) ou 2,06% do total, restando ainda pendente de transferência ao Fundo a quantia de R\$ 266.701.698 (duzentos e sessenta e seis milhões, setecentos e um mil, seiscentos e noventa e oito reais).

Pode-se concluir, portanto, que apesar de as pendências de repasses relativos ao exercício de 2017 terem se reduzido expressivamente quando comparadas com a situação inicialmente apresentada pela instrução (de R\$ 1,2 bilhão pendentes para R\$ 9,6 milhões pendentes), o montante dos repasses devidos ao RIOPREVIDÊNCIA referentes aos exercícios de 1999, 2006, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016 pouco se alterou, representando uma expressiva soma de R\$ 266,7 milhões. Com efeito, do total devido ao Fundo, referente ao período que abrange os exercícios de 1999 a 2017, R\$ 1.521.544.190 (um bilhão, quinhentos e vinte e um milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil, cento e noventa reais), ainda se encontra pendente de repasse o montante de R\$ 276.284.551 (duzentos e setenta e seis milhões, duzentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e cinquenta e um reais), correspondente a 18,16% do total inicialmente apurado pela instrução.

Assim, tendo em vista que ainda se constata expressivos montantes de repasses pendentes ao RIOPREVIDÊNCIA, relativos aos exercícios de 1999 a 2017, conforme exposto acima, e que o quadro com base nos valores registrados no SiafeRio até a data de 30.04.2018 aponta, já em 2018, pendências de repasses tanto ao plano previdenciário (R\$ 79.185.619 - setenta e nove milhões, cento e oitenta e cinco mil, seiscentos e dezenove reais), quanto ao plano financeiro (R\$ 953.464.626 - novecentos e cinquenta e três milhões, quatrocentos e sessenta e quatro mil, seiscentos e vinte e seis reais), que totalizam R\$ 1.032.650.245 (um bilhão, trinta e dois milhões, seiscentos e cinquenta mil, duzentos e quarenta e cinco reais), vou aderir à proposta de determinação sugerida pelo corpo técnico e corroborada pelo *Parquet* Especial, no sentido de que a SEFAZ promova os repasses das contribuições previdenciárias ao RIOPREVIDÊNCIA de forma tempestiva e integral (Determinação nº 36 da instrução e Determinação nº 10 do parecer ministerial).

Além disso, e pelas mesmas razões, também acompanharei a instrução e o parecer do Ministério Público de Contas quanto à determinação endereçada à SEFAZ, no sentido de que seja formalizado termo de parcelamento de débitos perante o Fundo (Determinação nº 35 da

instrução e Determinação nº 09 do parecer ministerial). Com efeito, considerando os valores do SiafeRio até a data de 30.04.2018, os repasses ainda pendentes, relativos ao período de 1999 a 2017 (R\$ 276.284.551 - duzentos e setenta e seis milhões, duzentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e cinquenta e um reais), somados aos créditos a transferir pendentes de 2018 (R\$ 1.032.650.245 - um bilhão, trinta e dois milhões, seiscentos e cinquenta mil, duzentos e quarenta e cinco reais), perfazem o vultoso montante de R\$ 1.308.934.796 (um bilhão, trezentos e oito milhões, novecentos e trinta e quatro mil, setecentos e noventa e seis reais) e não há previsão de nova operação de crédito viável – a exemplo da realizada com as receitas da CEDAE – que possa ser usada para quitar essas pendências.

Por todos os fatos até aqui expostos – a não regularização dos repasses referentes aos planos financeiro e previdenciário devidos ao RIOPREVIDÊNCIA, relativos aos exercícios de 1999, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017, bem como pelo expressivo montante dessas pendências, que alcançam a cifra de R\$ 276,3 milhões –, e considerando, ainda, que os registros do SiafeRio de 30.04.2018 dão conta de que o total de contribuições previdenciárias já em atraso no exercício de 2018 atinge a vultosa quantia de R\$ 1 bilhão, **acompanharei a proposição do Ministério Público de Contas no sentido de manter a irregularidade identificada**, uma vez que tais ocorrências contribuem para o agravamento do desequilíbrio atuarial e financeiro do Fundo.

11.4 - ASPECTOS GERAIS DA AVALIAÇÃO ATUARIAL

A Avaliação Atuarial deve ser realizada em cada balanço do RPPS, conforme regulamenta o art. 1º, inciso I da Lei Federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. A avaliação subsidia a elaboração do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial - DRAA, exigido anualmente pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social – MTPS, constituindo-se em um dos principais requisitos para obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP¹⁸¹. A não obtenção do CRP implica na vedação do 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 – RPPS.

181

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

O Relatório de Avaliação Atuarial, com data-base 31/12/17, não integra a documentação das presentes Contas de Governo. Além disso, em consulta à página eletrônica do RIOPREVIDÊNCIA, efetuada em 24/04/18, o último relatório disponível para consulta tem data-base 31/12/16. Foi encaminhado, tão-somente, um documento preliminar intitulado “Consolidado Inicial da Avaliação Atuarial”, produzido pela Caixa Econômica Federal - CEF, no qual consta o encaminhamento, pelo atuário signatário, ao RIOPREVIDÊNCIA, para análise prévia, *in verbis*:

Em anexo apresentamos os principais resultados da avaliação atuarial do Estado do Rio de Janeiro /RJ relacionados às estatísticas do grupo de participantes, ao plano de custeio, às comparações de resultados com anos anteriores, a proposta de custeio e as informações que devem ser encaminhadas aos órgãos reguladores pelos administradores dos Regimes Próprios de Previdência Social.

Por favor, analisem os resultados apresentados e se manifestes caso tenham entendimento diferentes deste.

O Corpo Instrutivo concluiu sua manifestação acerca da Avaliação Atuarial nos seguintes termos (fls. 459/460):

Em relação ao ERJ, verificou-se, em consulta ao site do MTPS, que o ente obteve, em 04/04/17, CRP válido até 27/09/17. O restante do exercício foi coberto por CRP emitido em 27/09/17, válido até 26/03/18.

A Avaliação Atuarial deve estimar o montante correspondente aos compromissos líquidos do plano, as reservas matemáticas¹⁸². Assim, tais valores calculados a valor presente devem ser registrados no balanço patrimonial dos planos financeiro e previdenciário. Conforme evidenciado no tópico 5.4.1.4 deste Relatório, os mencionados registros não se efetivaram tempestivamente.

Assim como nas Contas de Governo de 2016, o Relatório de Avaliação Atuarial com data-base 31.12.17 não foi encaminhado na documentação componente das presentes Contas de Governo, fato que representa possível descumprimento ao disposto no art. 1º, inciso I, da LF 9.717/98 e que pode acarretar na não emissão do CRP. Além disso, na resposta encaminhada pela Auditoria Geral do Estado, quando da análise do cumprimento das determinações proferidas nas Contas de Governo de 2016, não foi apresentada justificativa satisfatória.

Com efeito, o passivo atuarial do Rioprevidência e, por conseguinte, do Estado não representa com fidedignidade a realidade dos fatos, em 31.12.17, em virtude da intempestividade no encaminhamento da avaliação atuarial contendo o cálculo das reservas matemáticas. Este prejuízo à informação contábil é tratado na seção 5.4.1.4 – Provisões a curto de longo prazo.

¹⁸²Reserva Matemática: montante calculado atuarialmente, em determinada data, que expressa, em valor presente, o total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos do plano de benefícios ao longo do tempo.

Assim, a promoção do regular e tempestivo encaminhamento do citado relatório com data-base 31.12.18 quando da apresentação, a esta Corte, das Contas de Governo de 2018, **motivará a Determinação n.º 55.**

Embora o Corpo Técnico tenha entendido ser suficiente a promoção do encaminhamento do Relatório de Avaliação Atuarial com data-base 31/12/18, quando da apresentação, a esta Corte, das Contas de Governo de 2018 (Determinação nº 55), o *Parquet* Especial propõe, na conclusão de seu parecer, que o não encaminhamento do relatório deva contar como **Impropriedade**, pelo reiterado não envio do documento - prejudicando a fidedignidade dos dados do passivo atuarial do RIOPREVIDÊNCIA - e pela infringência ao inciso I do art. 1º da Lei Federal nº 9.717/98.

No caso vertente, manifesto minha concordância com a proposição do Ministério Público Especial, no sentido de que o reiterado não encaminhamento do Relatório de Avaliação Atuarial deva constar como **Impropriedade** às contas.

11.5 - REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

11.5.1 - FUNDO ÚNICO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - RIOPREVIDÊNCIA

Neste tópico e seguintes procedeu-se à análise, à luz da legislação em vigor, dos parâmetros que compõem os resultados dos Planos Financeiro e Previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA de 2017, bem como o resultado da Avaliação Atuarial dos referidos Planos para o exercício.

A análise efetuada evidenciou também o confronto das receitas, despesas e resultado previdenciário dos Planos Financeiro e Previdenciário de 2017 com o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)¹⁸³ e as projeções atuariais apresentadas nas avaliações dos planos¹⁸⁴.

¹⁸³Processo TCE-RJ nº 100.682-6/18 - RREO do 6º bimestre de 2017, Anexo 4 (Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos - Planos Financeiro e Previdenciário) e anexo 10 (Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos - Plano Financeiro e Previdenciário).

¹⁸⁴Volume 29.

11.5.1.1 - PLANO FINANCEIRO

O plano financeiro possui 427.078 segurados divididos da seguinte forma: 189.688 ativos, 167.310 inativos e 70.080 pensionistas, apresentando uma relação de 0,80 servidores ativos para cada inativo/pensionista. Esta relação é um fator com grande impacto sobre o equilíbrio das contas previdenciárias.

11.5.1.1.1 - RECEITAS DO PLANO FINANCEIRO

Na tabela a seguir, são apresentadas as receitas do Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA, evidenciando os valores históricos e sua variação real entre os exercícios de 2016 e 2017, bem como a participação de cada receita em relação ao total, no exercício de 2017:

Receitas do Plano Financeiro – ESTADO DO RIO DE JANEIRO 2016/2017

	R\$ 1,00				
Receitas Previdenciárias	2016	2017	Var. real 17/16	Dif. Real 17-16	Part. 2017
1_Receitas Correntes	3.822.114.636	7.307.852.221	89,38%	3.478.979.060	57,95%
12_Contribuições	1.785.558.499	1.907.310.572	5,80%	105.467.801	15,13%
13_Patrimonial	1.899.116.708	5.220.031.479	172,24%	3.331.400.358	41,40%
131_Receitas Imobiliárias	9.147.710	8.068.308	-12,64%	-1.177.668	0,06%
132_Receitas de Valores Mobiliários	2.923.383	1.331.744	-54,88%	-1.633.904	0,01%
134_Compensação Financeira	1.887.045.615	5.210.631.427	173,49%	3.334.211.930	41,32%
19_Outras Receitas Correntes	137.439.429	180.510.170	30,09%	42.110.902	1,43%
191_Multas e Juros de Mora	97.727	123.482	25,15%	25.030	0,00%
192_Indenizações e Restituições	99.334.648	116.594.669	16,26%	16.445.456	0,92%
193_Receita da Dívida Ativa	1.740.747	983.068	-44,06%	-781.190	0,01%
199_Receitas Diversas	36.266.307	62.808.952	71,54%	26.421.606	0,50%
2_Receitas de Capital	55.239.585	185.727.577	233,01%	131.088.278	1,47%
22_Alienação de bens imóveis	17.771.247	79.359.461	342,30%	61.952.175	0,63%
23_Amortização de empréstimos	37.468.338	106.368.116	181,18%	69.136.103	0,84%
7_Intraorçamentárias	2.491.144.127	5.116.652.123	103,43%	2.624.183.794	40,58%
721_Receita Intra-Orçamentária de Contribuições Sociais	2.276.826.005	2.935.392.136	27,70%	642.186.688	23,28%
731_Receita Intra-Orçamentária Imobiliária	5.121.630	6.592.561	27,49%	1.433.995	0,05%
792_Rec Intra-Orçamentária - Indenizações e Restituições	209.196.493	2.174.667.425	929,62%	1.980.563.111	17,25%
9_Deduções da receita	- 1.853.652.514	-	-100,00%	1.887.809.133	0,00%
934_Dedução da Receita de Compensação	- 1.853.652.514	-	-100,00%	1.887.809.133	0,00%

Financeira

Total Geral	4.514.845.833	12.610.231.921	176,64%	8.122.060.266	100,00%

Fonte: SiafeRio.

Variação real calculada a partir de valores históricos atualizados mensalmente pelo IGP-DI da FGV, a preços de dez/17.

Do exame da tabela, constata-se um aumento de 176,64%, em termos reais, no total das receitas previdenciárias arrecadadas pelo Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA em 2017, em relação ao exercício anterior.

Essa variação positiva se deu, sobretudo, pelo bom desempenho das receitas de *royalties* e participações especiais – classificadas como receitas patrimoniais/compensação financeira – que incrementaram o caixa do RIOPREVIDÊNCIA com o montante de R\$ 5.210.631.427 (cinco bilhões, duzentos e dez milhões, seiscentos e trinta e um mil, quatrocentos e vinte e sete reais), representando um aumento de 173,49% em relação ao ano anterior.

Destaca-se também o ingresso da receita intra-orçamentária de indenizações e restituições no valor de R\$ 2.174.667.425 (dois bilhões, cento e setenta e quatro milhões, seiscentos e sessenta e sete mil, quatrocentos e vinte e cinco reais), correspondendo a um aumento de 929,62% em relação ao exercício anterior. Segundo informação da Contadoria Geral do Estado - CGE, este valor decorre do ingresso de R\$ 250.000.000 (duzentos e cinquenta milhões de reais), a título de devolução de recursos ao Tesouro do Estado, por repatriação de recursos referentes a infrações penais devolvidas pelo Ministério Público Federal – MPF, e de R\$1.924.216.000 (um bilhão, novecentos e vinte e quatro milhões, duzentos e dezesseis mil reais) oriundos da Receita do ICMS Parcelado.

No caso da repatriação, o repasse dos recursos como receita intra-orçamentária e a classificação como receita própria do RIOPREVIDÊNCIA ocorreram por força do acordo realizado com o MPF, no qual foi firmado o compromisso de que o Estado utilizaria o valor levantado exclusivamente para efetuar o pagamento do 13º salário dos servidores públicos.

Quanto ao repasse do ICMS parcelado, trata-se de regularização de parte de uma dívida do Tesouro Estadual para com o RIOPREVIDÊNCIA, recorrentemente apontada por esta Corte em análises anteriores das Contas de Governo, cujos detalhes são apontados na seção

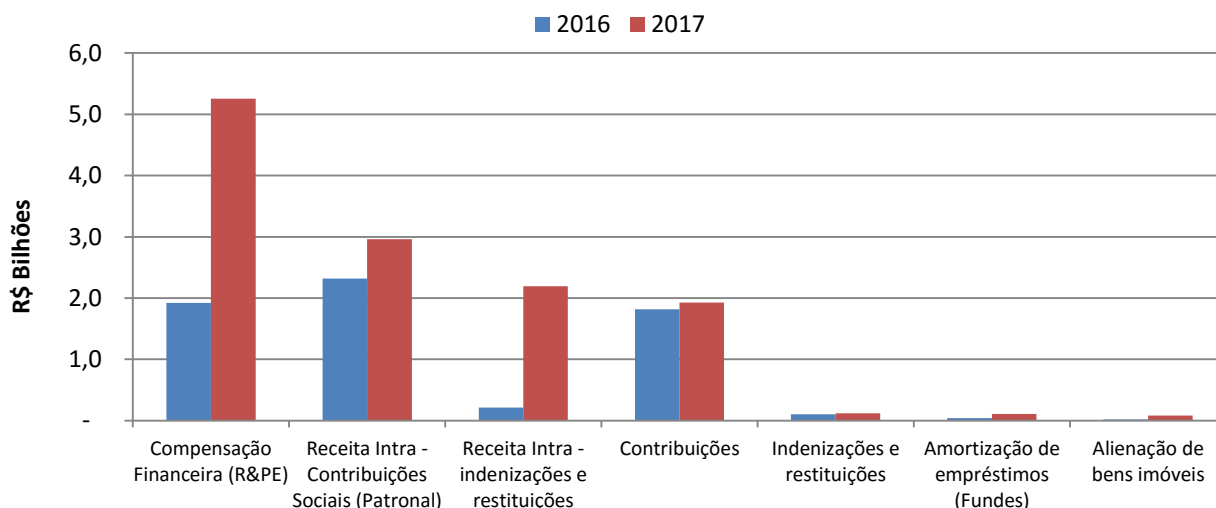
11.5.1.1.5 - Ativos do Plano Financeiro.

A Receita Intra-Orçamentária de Contribuições Sociais (contribuição patronal) apresentou um crescimento de 27,70%, explicado pelo fato de que, em 2016, o governo atrasou repasses, fazendo com que a base de comparação ficasse prejudicada.

As receitas de contribuições, por sua vez, apresentaram aumento real de 5,80%. Destaque-se que ao longo de 2017, algumas categorias tiveram a alíquota previdenciária aumentada de 11% para 14%¹⁸⁵, porém, considerando-se o baixo percentual de participação desta receita sobre a arrecadação total do fundo (15,13%), o impacto da majoração sobre a arrecadação do RIOPREVIDÊNCIA pode ser considerado pouco expressivo.

O gráfico seguinte apresenta a comparação entre os exercícios de 2016 e 2017 das principais receitas mostradas na tabela anterior, onde é possível visualizar a sua contribuição para o total das receitas do Plano Financeiro de 2017.

Comparativo das principais receitas Plano Financeiro – ERJ 2016/2017 (a preços de dez/17)



Fonte: SiafeRio.

Variação real calculada a partir de valores históricos atualizados mensalmente pelo IGP-DI da FGV, a preços de dez/17.

¹⁸⁵ Segundo o Relatório de Monitoramento do Plano de Recuperação Fiscal do ERJ (competência: dezembro de 2017), devido a não regularização integral de salários e 13º dos servidores estaduais, a nova cobrança apenas pode se dar de forma parcial, aplicando-se a nova alíquota somente aos casos em que os pagamentos se encontram em dia. Já foi iniciado o recolhimento majorado no Poder Judiciário, Ministério Público, TCE, DPGE e em alguns órgãos do Poder Executivo.

Conforme ilustra o gráfico, a principal receita do plano financeiro em 2017 voltou a ser a compensação financeira pela produção e exploração de petróleo e gás natural (*royalties* e participações especiais) que representou 41,32% do total de receitas do fundo em 2017.

Entretanto, verifica-se que o incremento nas receitas de *royalties* e participações especiais não foi suficiente para trazer alívio ao fluxo de caixa do fundo, uma vez que uma parcela das receitas de participações governamentais tem sido utilizada para pagar as obrigações decorrentes de operações de antecipação desta receita, efetuadas nos exercícios 2013 e 2014. Dados do SiafeRio apontam que no exercício 2017 foram repassados R\$ 4.129.514.117 (quatro bilhões, cento e vinte e nove milhões, quinhentos e quatorze mil, cento e dezessete reais) para adimplemento das obrigações com investidores (79,25% das receitas de *royalties* e participações especiais recebidas), restando para o RIOPREVIDÊNCIA R\$ 1.081.117.310 (um bilhão, oitenta e um milhões, cento e dezessete mil, trezentos e dez reais) ou 20,75% dos recursos.

Somando-se os pagamentos já efetuados nos exercícios 2014 a 2017, verifica-se que R\$ 8,9 bilhões em receitas de *royalties* e participações especiais já foram repassados aos credores. Destaque-se que o RIOPREVIDÊNCIA possui obrigações contratuais de pagamento até 2027 e a LOA 2018 prevê pagamentos de R\$4,6 bilhões no exercício de 2017.

O valor total das receitas do Plano Financeiro, arrecadadas no exercício de 2017, está em consonância com o apresentado pelo Governo do Estado no Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2017 (Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro)¹⁸⁶.

11.5.1.1.1.1 - DA VINCULAÇÃO DOS ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS AO RIOPREVIDÊNCIA

O Decreto Estadual nº 37.571, de 12 de maio de 2005, alterado pelo Decreto Estadual nº 38.162, de 09 de agosto de 2005, incorporou ao patrimônio do RIOPREVIDÊNCIA os valores relativos aos direitos do Estado do Rio de Janeiro sobre os *royalties* e participações especiais que tenham como consequência o ingresso de valores a partir de janeiro de 2006. Ficam

¹⁸⁶Processo TCE-RJ nº 100.682-6/18 - RREO do 6º bimestre de 2017.

excetuadas da vinculação da receita ao fundo aquelas parcelas decorrentes de obrigações constitucionais e legais, bem como obrigações contratuais com a União, anteriores ao Decreto. Posteriormente, o Decreto Estadual nº 42.011, de 28 de agosto de 2009, consolidou as normas instituídas nos decretos anteriormente citados, revogando-os.

Em 2017, foram disponibilizados ao RIOPREVIDÊNCIA R\$ 5.210.631.428 (cinco bilhões, duzentos e dez milhões, seiscientos e trinta e um mil, quatrocentos e vinte e oito reais) de *royalties* e participações especiais, registrados na Fonte de Recursos 231 (Recursos Próprios do RIOPREVIDÊNCIA), depois de deduzidos os valores do pagamento da dívida contratual com a União e as deduções legais referentes à cota-parte dos municípios, ao Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano - Fecam, ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Pasp e do serviço da dívida com a União (Decreto Estadual nº 43.911/12). O montante equivale a 72,99% do total da receita com participações governamentais, que é de R\$ 7.138.389.442 (sete bilhões, cento e trinta e oito milhões, trezentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e quarenta e dois reais).

A tabela a seguir mostra a receita líquida para o RIOPREVIDÊNCIA, levando-se em consideração todas essas deduções, calculadas de acordo com as respectivas normas, e faz a comparação com o valor efetivamente registrado no SiafeRio, na Fonte de Recursos 231 (Recursos Próprios do RIOPREVIDÊNCIA):

Receita de *royalties* e participações do petróleo - RIOPREVIDÊNCIA 2016/2017

	R\$1,00	
Descrição	2016	2017
Participações Governamentais ⁽¹⁾	3.499.151.106	7.138.389.442
Deduções na receita disponível ao Rioprevidência	(1.535.789.763)	(1.780.384.355)
Pgto. à União contrato de cessão ⁽²⁾	(1.036.981.843)	(1.012.178.580)
Cota-parte Municípios ⁽³⁾	(287.509.014)	(383.413.991)
FECAM ⁽⁴⁾	(179.182.485)	(375.899.854)
PASEP ⁽⁵⁾	(32.116.421)	(67.549.755)
Serviços da Dívida com a União ⁽⁶⁾	-	-
Líquido para o Rioprevidência calculado (A)	1.963.361.344	5.299.347.262
Líquido para o Rioprevidência extraído do SiafeRio - FR 231 ⁽⁷⁾ (B)	1.887.045.615	5.210.631.428
Diferença (A -B)	76.315.729	88.715.834

(1) Valores extraídos do relatório do SiafeRio, englobando *royalties*, *royalties* excedentes a 5%, participações especiais e Fundo Especial do Petróleo - FEP.

(2) Valores extraídos do SiafeRio, 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 com base na aplicação da alíquota de 5% para receita do pós-sal e 10% para a receita do pré-sal (conforme artigo 263 da Constituição Estadual).

(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). Nos exercícios 2016 e 2017, porém, o ERJ não utilizou os recursos de *royalties* e PE para pagamentos do serviço da dívida, conforme verificado na execução da despesa.

(7) Valor extraído do SiafeRio com base nos valores de *royalties* e PE registrados na Fonte de Recursos 231 (Recursos Próprios do Rioprevidência).

Verifica-se uma diferença entre o valor líquido calculado e o valor líquido contabilizado no SiafeRio, na Fonte de Recurso 231 (Recursos Próprios do RIOPREVIDÊNCIA), referente à receita de *royalties* e participações especiais do petróleo transferidos ao RIOPREVIDÊNCIA, de R\$ 88.715.834 (oitenta e oito milhões, setecentos e quinze mil, oitocentos e trinta e quatro reais), a menor, em 2017 e de R\$ 76.315.729 (setenta e seis milhões, trezentos e quinze mil, setecentos e vinte e nove reais), em 2016.

Cabe destacar que tais divergências são recorrentes e têm sido objeto de determinações reiteradas à SEFAZ e ao RIOPREVIDÊNCIA. O voto proferido pela Conselheira Relatora nas Contas de Governo de 2016 e endossado pelo plenário do TCE-RJ, determinou que fossem encaminhadas a esta Corte, juntamente com a documentação constituinte da prestação de contas, notas técnicas e/ou memórias de cálculo que confirmem as deduções efetuadas na receita de *royalties* e participações especiais do petróleo destinada ao RIOPREVIDÊNCIA. Entretanto, não houve cumprimento à mencionada determinação, conforme será detalhado no

tópico 14.2, relativo à análise das determinações das Contas de Governo 2016.

Em face dessas discrepâncias na contabilização das receitas de *royalties* e de participações especiais, o Corpo Instrutivo sugeriu consignar impropriedade às contas, no que foi acompanhado pelo *Parquet* Especial. Transcrevo a manifestação instrutiva (fls. 465/466):

Ante a falta de comprovação dos valores contabilizados nos exercícios 2016 e 2017, bem como a persistência das diferenças apontadas, se faz necessário que os valores referentes a ambos os exercícios (R\$165.031.563) sejam recompostos ao Rioprevidência.

Tal fato será objeto da **Impropriedade nº 29** e **Determinação nº 37**.

Acompanhando o Corpo Instrutivo e o Ministério Público Especial, farei consignar em um voto a aludida **Impropriedade** e consequente **Determinação**.

Por fim, cabe destacar que uma parcela da receita de *royalties* e participações especiais transferidas ao RIOPREVIDÊNCIA vem sendo utilizada para pagar as obrigações decorrentes de operações de antecipação desta receita, realizadas pelo fundo nos exercícios de 2013 e 2014: em 2015 houve pagamento no montante 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), em 2016 foram pagos R\$ 1.853.652.514 (um bilhão, oitocentos e cinquenta e três milhões, seiscentos e cinquenta e dois mil, quinhentos e quatorze reais) e em 2017 a despesa foi de R\$ 4.129.514.117 (quatro bilhões, cento e vinte e nove milhões, quinhentos e quatorze mil, cento e dezessete reais).

11.5.1.1.2 - DESPESAS DO PLANO FINANCEIRO

A tabela a seguir demonstra a evolução das despesas liquidadas do Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA nos exercícios de 2016 e 2017.

Evolução das despesas previdenciárias liquidadas – 2016/2017

Despesa Previdenciária Liquidada	Valores Históricos		Variação Real%	Variação Real	Part. 2017
	2016	2017			
ADMINISTRAÇÃO	245.041.710	4.329.860.125	1650,13%	4.118.027.381	18,34%
Despesas Correntes	245.021.043	4.322.869.209	1647,46%	4.110.996.604	18,31%
Pessoal e Encargos Sociais	49.369.588	49.174.734	-1,34%	-676.132	0,21%
Outras Desp. Correntes	195.651.455	4.273.694.475	2063,51%	4.111.672.736	18,10%
Indenizações e restituições	31.914.572	4.159.007.409	12807,39%	4.162.740.456	17,61%
Despesas de Exercícios Anteriores	2.053.006	632.676	-69,48%	-1.452.648	0,00%
Outros Serviços de Terceiros P.J.	26.939.711	31.594.208	16,16%	4.433.355	0,13%
Obrigações Tributária e Contrib.	131.975.369	79.547.183	-40,30%	-54.166.990	0,34%
Demais Desp. Correntes	2.768.796	2.912.998	4,20%	118.563	0,01%
Despesas de Capital	20.667	6.990.916	33403,82%	7.030.777	0,03%
PREVIDÊNCIA SOCIAL	15.783.098.357	19.283.748.472	21,01%	3.377.831.638	81,66%
Despesas Correntes	15.783.098.357	19.283.748.472	21,01%	3.377.831.638	81,66%
Aposentadorias e Reformas	10.803.140.753	12.966.081.346	18,88%	2.076.842.887	54,91%
Pensões	3.263.734.172	4.075.636.187	23,69%	787.271.624	17,26%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	283.006	1.991.802	597,09%	1.720.934	0,01%
Outros Benefícios Assistenciais	11.961	-	-100,00%	-12.181	0,00%
Despesas de Exercícios Anteriores	1.715.928.465	2.240.039.137	29,30%	512.008.374	9,49%
Total Geral	16.028.140.067	23.613.608.597	45,92%	7.495.859.019	100,00%

Fonte: SiafeRio

Variação real calculada a partir de valores históricos atualizados pelo IGP-DI média ponderada da FGV, a preços de dez/17.

Verifica-se que as despesas liquidadas da autarquia tiveram um aumento de 45,92%, em termos reais, em relação ao exercício anterior. Os elementos de despesa “Aposentadorias e Reformas”, “Pensões” e “Indenizações e restituições” tiveram maior participação no referido aumento, representando, respectivamente, 54,91%, 17,26% e 17,61%, somando 89,78% do total das despesas liquidadas no exercício de 2017.

As despesas liquidadas nos elementos “Aposentadorias e Reformas” e “Pensões” registraram variação real de 18,88% e 23,69%, respectivamente, em comparação com as liquidadas no exercício anterior, representando uma variação real nas despesas previdenciárias liquidadas em 2017, no montante de R\$ 2.864.114.511 (dois bilhões, oitocentos e sessenta e quatro milhões, cento e quatorze mil, quinhentos e onze reais). Somam-se a estas as despesas de R\$ 512.008.374 (quinhentos e doze milhões, oito mil, trezentos e setenta e quatro reais), constantes no elemento “Despesas de Exercícios Anteriores”, que apresentaram uma variação real de 29,30%, em virtude do pagamento em atraso dos proventos relativos ao exercício de

2016. Destaca-se que parte destas despesas previdenciárias correntes e em atraso foi paga com recursos provenientes da operação de crédito autorizada, por meio da Lei Estadual n.º 7.529/17. Esta situação está detalhada no tópico 6.4.2.

Quanto ao elemento de despesa “Indenizações e restituições”, a variação real foi de 12.807,39% em comparação com a despesa liquidada no exercício anterior. Esse incremento muito expressivo está relacionado com a adequação do registro dos pagamentos de contratos de cessão de créditos de *royalties* e participações especiais como despesa orçamentária, em cumprimento às determinações das Contas de Governo de 2015 e 2016. Tal fato é tratado no tópico 14.2, quando da análise das determinações das Contas de Governo de 2016.

O elemento de despesa “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” também registrou uma variação significativa de 597,09% em relação ao exercício anterior. Esta despesa refere-se a serviços técnicos profissionais¹⁸⁷, que, por natureza, não deveriam estar registrados como despesas previdenciárias, mas como despesas administrativas, o que levou o Corpo Instrutivo a consignar a **Determinação nº 56** em seu relatório, acompanhada pelo Ministério Público de Contas. No caso, estando de acordo com as instâncias instrutivas e com o *Parquet* Especial, farei consignar **Determinação** às contas.

A despesa de capital, apesar da pequena participação no aumento das despesas liquidadas, em relação ao exercício anterior, registrou uma significativa variação real de 33.403,82%, em decorrência da aquisição de software e equipamentos e materiais de processamento de dados.

O valor total das despesas liquidadas do plano financeiro, no exercício de 2017, está em consonância com o apresentado no Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2017 (Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro)¹⁸⁸.

Cabe destacar que, nas Notas Explicativas¹⁸⁹ às Demonstrações Contábeis, não foram considerados os créditos concedidos a outras unidades gestoras, para a execução de despesas

¹⁸⁷ 2017NE00997 – refere-se a serviço de desenvolvimento, adequação, treinamento e implantação do módulo aposentadoria centralizada do sistema SIGRH, com base no contrato n.º 069/2017.

¹⁸⁸ Processo TCE-RJ nº 100.682-6/18 - RREO do 6º bimestre de 2017.

¹⁸⁹ Volume 30.

administrativas do RIOPREVIDÊNCIA, no montante de R\$ 4,8 bilhões. Tal fato foi objeto da **Determinação n.º 57** no relatório do Corpo Técnico dessa Corte, com a qual o *Parquet* de Contas expressou concordância, e com a qual também manifesto-me de acordo.

11.5.1.1.3 - RESULTADO DO PLANO FINANCEIRO

Em 2017, o RIOPREVIDÊNCIA apresentou resultado negativo no Plano Financeiro, no montante de R\$ 11.003.377.000 (onze bilhões, três milhões, trezentos e setenta e sete mil reais). Demonstra-se, a seguir, a evolução desse resultado nos últimos cinco exercícios:

Evolução do resultado previdenciário (2013/2017)

	R\$mil				
Demonstrativo Previdenciário	2013	2014	2015	2016	2017
Total das Receitas Previdenciárias (A)	12.074.628	14.051.078	12.871.994	4.514.846	12.610.232
Total dos Repasses Previdenciários (B)	-	-	-	-	-
Total das Despesas Previdenciárias (C)	11.992.972	13.987.381	13.929.858	16.028.140	23.613.609
Despesas de Administração	220.709	827.101	570.640	245.042	4.329.860
Despesas da Previdência Social	11.772.264	13.160.280	13.359.217	15.783.098	19.283.748
Resultado Previdenciário (A) + (B) - (C)	81.656	63.697	(1.057.864)	(11.513.294)	(11.003.377)

Fontes: SiafeRio e Contas de Governo de 2013 a 2016.

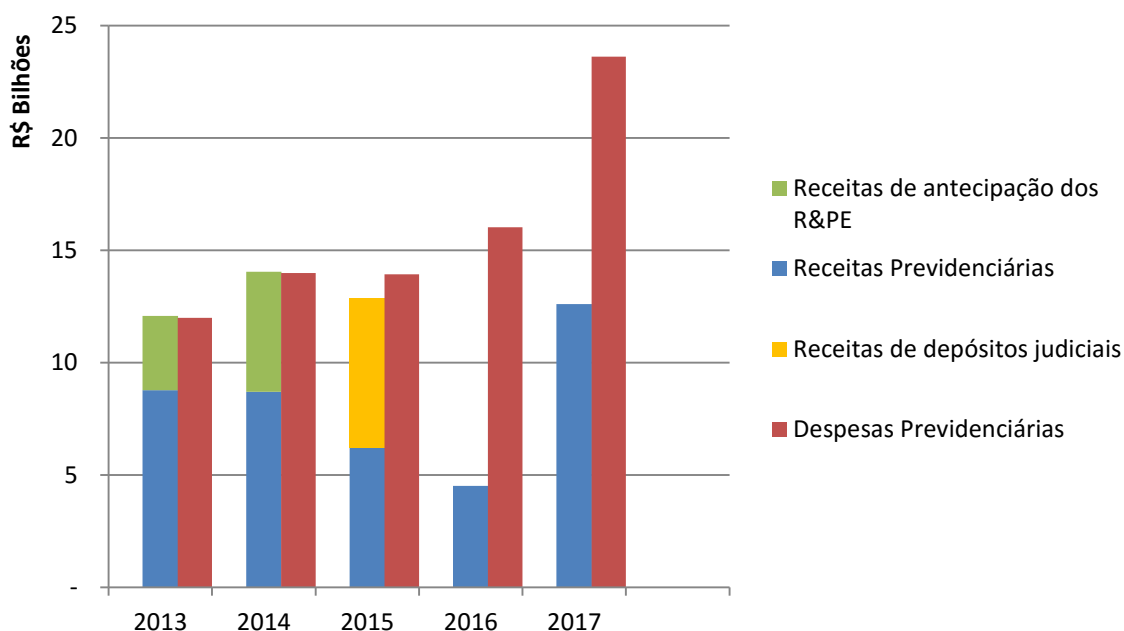
Os cálculos foram realizados a partir de valores históricos.

As receitas e despesas intraorçamentárias foram incluídas no cálculo.

Como visto anteriormente, no exame das receitas do Plano Financeiro, o aumento do total das receitas previdenciárias no exercício de 2017, em comparação com 2016 se deve, em grande medida, ao bom desempenho das receitas de *royalties* e participações especiais (R\$ 5,2 bilhões) e do ingresso da receita intra-orçamentária de indenizações e restituições (R\$ 2,2 bilhões).

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 sobre os recursos referentes a depósitos judiciais e extrajudiciais registrados no Banco do Brasil, ocorrida no exercício de 2015, o constante crescimento das despesas, bem como evidencia os *deficits* previdenciários ocorridos nos exercícios de 2015, 2016 e 2017:

Comparativo do total das receitas e despesas previdenciárias – 2013/2017



Fontes: SiafeRio e Contas de Governo do ERJ referentes aos exercícios de 2013 a 2017.
Valores históricos das receitas e despesas previdenciárias.

O valor do resultado previdenciário do exercício de 2017 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 2017 (Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro)¹⁹⁰.

11.5.1.1.4 - DADOS ATUARIAIS DO PLANO FINANCEIRO

A Avaliação Atuarial do Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA, relativa ao exercício de 2017, não foi apresentada, em descumprimento ao disposto no inciso I do art. 1º da Lei Federal nº 9.717/98. Como já explicitado anteriormente no tópico 11.4 - ASPECTOS GERAIS DA AVALIAÇÃO ATUARIAL, apenas foi encaminhado um documento denominado “Consolidado Inicial da Avaliação Atuarial”¹⁹¹.

¹⁹⁰ Processo TCE-RJ nº 100.682-6/18 - RREO do 6º bimestre de 2017.

¹⁹¹ Volume 29.

11.5.1.1.4.1 - ALÍQUOTAS DO CUSTO NORMAL

Com relação ao Custo Normal, os dados atuariais preliminares demonstram uma alíquota de equilíbrio de 30,65%, a incidir sobre o salário contribuição dos participantes do Plano, percentual esse que é inferior às atuais alíquotas praticadas. A este respeito, o atuário responsável pela elaboração do mencionado relatório preliminar se manifestou da seguinte forma:

[...] 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: 14,00%, incidentes sobre a remuneração de contribuição;
- contribuições mensais dos servidores aposentados e pensionistas: 14,00% sobre a parcela das aposentadorias que excede o teto de benefício do INSS;
- contribuições mensais dos aposentados e pensionistas portadores de doenças incapacitantes: 14,00%; sobre a parcela das aposentadorias que excede o dobro do teto de benefício do INSS; e,
- contribuições mensais do Estado: 28,00% sobre a remuneração de contribuição dos servidores ativos.

Compulsando os valores históricos referentes às duas últimas Avaliações Atuariais (datas-base 31/12/15 e 31/12/16) e aos dados atuariais preliminares com data-base 31/12/17 - representados na coluna “Avaliação Atuarial” como “2018” -, verifica-se uma tendência sustentada de crescimento do Custo Normal, que estaria se aproximando do custeio anteriormente praticado no Plano, se não tivesse sido aprovada a Lei Estadual n.º 7.606/17 elevando as alíquotas de contribuições patronais e dos servidores, ativos e inativos, para 28% e 14%, respectivamente.

Destaca-se que as alíquotas de contribuição normal praticadas já estão fixadas pelo seu valor máximo, conforme as normas gerais que regulamentam os RPPS, uma vez que a contribuição patronal não poderá ser superior ao dobro da contribuição dos servidores. A Tabela a seguir demonstra o anteriormente explanado:

Evolução das Alíquotas do Custo Normal

Avaliação Atuarial	Plano Financeiro %	Alíquotas Praticadas %	Diferença %
2.016	26,44	33,00	6,56
2.017	28,76	33,00	4,24
2.018	30,65	42,00	11,35

Fonte: Relatório Avaliação Atuarial dos exercícios 2016, 2017 e a preliminar de 2018 (Volume 29).

Portanto, mantendo-se essa tendência, e na inviabilidade de modificação da estrutura de custeio do plano, maiores aportes financeiros do Tesouro Estadual serão necessários para a cobertura de insuficiências financeiras, após o término das disponibilidades do fundo financeiro.

11.5.1.1.4.2 - EVOLUÇÃO DO RESULTADO TÉCNICO ATUARIAL DO PLANO FINANCEIRO

No caso do Estado do Rio de Janeiro, com a criação de dois grupos distintos de segurados, sendo um intitulado de Plano Financeiro e o outro de Plano Previdenciário, tem-se que, neste último, normalmente seu resultado será superavitário, ficando todo o *deficit* restrito ao Plano Financeiro.

A tabela a seguir apresenta de forma consolidada todas as receitas e despesas do plano financeiro constantes da apuração preliminar do resultado atuarial na data-base de 31/12/17:

Consolidado da reserva matemática – Plano Financeiro

R\$1,00	
Descrição	Valores
(+) Contribuição do Ente	138.619.363.483,79
(+) Contribuição do Aposentado	9.188.278.510,12
(+) Contribuição do Pensionista	4.013.950.719,76
(+) Contribuição do Servidor Ativo	74.209.876.389,44
(+) Compensação Previdenciária	6.316.550.667,42
(+) Cobertura da Insuficiência Financeira	632.183.441.848,93
(=) Total Receitas Previdenciárias	864.531.461.619,46

(-) Valor Presente dos Benefícios (concedidos e a conceder)	-1.002.627.090.067,36
(=) Diferença entre Receitas e Despesas	-138.095.628.447,90
(+) Ativos Constituídos pelo Rioprevidência	138.095.628.447,90
<u>Resultado Atuarial</u>	<u>0,00</u>

Fonte: Relatório Avaliação Atuarial preliminar 2018 – Volume 29

Observa-se que a insuficiência financeira se apresenta no montante de R\$ 632.183.441.849 (seiscentos e trinta e dois bilhões, cento e oitenta e três milhões, quatrocentos e quarenta e um mil, oitocentos e quarenta e nove reais) e deve ser coberta pelo Tesouro Estadual, de acordo com o disposto no artigo 15 da Lei Estadual n.º 6.338/12.

Do exame da tabela anterior, verifica-se, também, que os ativos constituídos pelo RIOPREVIDÊNCIA e vinculados ao plano financeiro (R\$ 138.095.628.448 - cento e trinta e oito bilhões, noventa e cinco milhões, seiscentos e vinte e oito mil, quatrocentos e quarenta e oito reais) custeiam a diferença entre receitas e despesas atuarialmente calculadas, mantendo o resultado atuarial devidamente equilibrado, com suas respectivas fontes de financiamento.

Contudo, conforme apontado na auditoria realizada no RIOPREVIDÊNCIA, consubstanciada no Processo TCE-RJ nº 103.058-8/17, o Estado do Rio de Janeiro desequilibra este cenário previsto no estudo técnico conduzido pelo atuário, quando realiza as antecipações de receitas, principalmente, de *royalties* e participação especial, ao invés de cobrir a insuficiência financeira com recursos do Tesouro Estadual, agravando o *deficit* atuarial do sistema previdenciário estadual.

Esta descapitalização do fundo previdenciário para pagamento de despesas atuais transfere para administrações e gerações futuras o ônus de arcar com esse expressivo *deficit*, como demonstra o fluxo atuarial de receitas e despesas até o exercício de 2094¹⁹². Tal situação acentuará cada vez mais o problema fiscal do Governo do Estado.

Vale destacar trecho de documento¹⁹³, elaborado pelo RIOPREVIDÊNCIA, levantado pela equipe da referida auditoria que registra daquele órgão sobre as operações de antecipações de

¹⁹²Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2017 (Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro)

¹⁹³“Operação do Rioprevidência de captação no mercado internacional de capitais”, fls. 34 a 52 do documento eletrônico “Evidência.pdf”. O documento pode ser obtido, inclusive, no próprio site do Rioprevidência na rede mundial de computadores (www.rioprevidencia.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/imagem/cnbf/mde2/~edisp/rp_016778.pdf).

ativos:

“As operações realizadas ao longo dos últimos anos iniciadas em 2007 com a permuta de CFT com o Tesouro Nacional e depois em 2011, as operações com a Caixa e com o Banco do Brasil em 2013 e as operações de captação no mercado de capitais internacional realizadas em 2014, trouxeram um alívio que acabou excluindo a necessidade de recursos do Tesouro Estadual para o pagamento das despesas previdenciárias no período.

Em nenhum momento essas operações tiveram a pretensão de equalizar o deficit atuarial existente no sistema previdenciário estadual. As operações de liquidez dos ativos do Fundo foram necessárias para desonerar (sic) o Estado de aportar recursos para cobrir os deficits financeiros desses períodos e assim poder investir em educação, saúde e segurança.” (grifou-se)

No exercício de 2017, a insuficiência financeira não coberta pelo Tesouro do Estado foi de R\$ 11.003.377.000 (onze bilhões, três milhões, trezentos e setenta e sete mil reais), conforme tabela constante da seção 11.5.1.1.3 – Resultado do Plano Financeiro. Dessa forma, faz-se necessário que o Tesouro promova a cobertura da insuficiência financeira verificada no plano financeiro com seus próprios recursos.

O fato de o Tesouro Estadual não ter promovido a cobertura da insuficiência financeira foi objeto da **Impropriedade n.º 30** e da **Determinação n.º 38** no relatório do Corpo Instrutivo, sugestão essa acompanhada pelo Ministério Público de Contas. Por estar de acordo com as manifestações das citadas instâncias acerca da falta de cobertura financeira do Tesouro, farei constar de meu Voto **Impropriedade e Determinação.**

A tabela a seguir apresenta uma comparação do *deficit* atuarial do exercício de 2017 em relação ao de 2013, ano que foi implantada a segregação de massas:

Evolução do *deficit* atuarial – Datas-base 31/12/13 e 31/12/17

			R\$1
Reserva e ativo líquido	Avaliação atuarial (2013)	Avaliação atuarial (2017)	Var acum (%) 17/13
Reservas matemáticas totais (A)	(151.438.218.618)	(770.279.070.297)	408,64%
Ativo líquido do plano (B)	84.597.599.409	138.095.628.448	63,24%
Resultado (<i>deficit</i>) atuarial = (A) + (B)	(66.840.619.209)	(632.183.441.849)	384,18%

Fonte: Contas de Governo 2013 e relatório da avaliação atuarial preliminar de 2018 – volume 29.

Pode-se perceber que o crescimento do *deficit* (384,18%) é muito expressivo justamente após a implementação da segregação de massa que, segundo a mensagem nº 39/12, que acompanhou o projeto de lei originário da Lei Estadual n.º 6.338/12, deveria permitir o equacionamento do *deficit* atuarial do sistema de previdência de forma menos abrupta para as contas do Tesouro e obter o equilíbrio financeiro e atuarial exigido pela Constituição Federal.

11.5.1.1.5 - ATIVOS DO PLANO FINANCEIRO

A tabela a seguir apresenta a composição do Ativo Líquido do Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA nos exercícios de 2016 e 2017, evidenciando a variação de cada um dos seus principais componentes:

Composição do Ativo Líquido do Plano Financeiro

				R\$1,00
Ativos	31.12.2016	31.12.2017	Diferença 17-16	Var. 17/16
<i>Royalties</i> e Participações Especiais	111.792.848.974	130.763.799.761	18.970.950.788	16,97%
Fundos de Investimentos	65.400.141	116.233.093	50.832.953	77,73%
Dívida Ativa	928.878.583	885.628.124	(43.250.458)	-4,66%
Imóveis	371.266.564	306.287.376	(64.979.188)	-17,50%
Fluxo do Fundes e FREMF	762.539.461	733.264.187	(29.275.274)	-3,84%
Créd. em Cobrança Administrativa	3.234.197.191	570.914.623	(2.663.282.568)	-82,35%
Créd. a Receber p/Comp. do Berj	407.041.094	433.830.995	26.789.901	6,58%
Outros Créditos a Rec e Val a CP	2.167.691.909	2.167.691.543	(366)	0,00%
(-) Ajustes de perdas de demais Créd. – CP	(2.150.431.194)	(2.153.611.307)	(3.180.113)	0,15%
Outros Créditos	2.153.327.870	4.271.590.051	2.118.262.181	98,37%
Ativo total	119.732.760.593	138.095.628.448	18.362.867.855	15,34%

Fonte: SiafeRio.
Valores históricos.

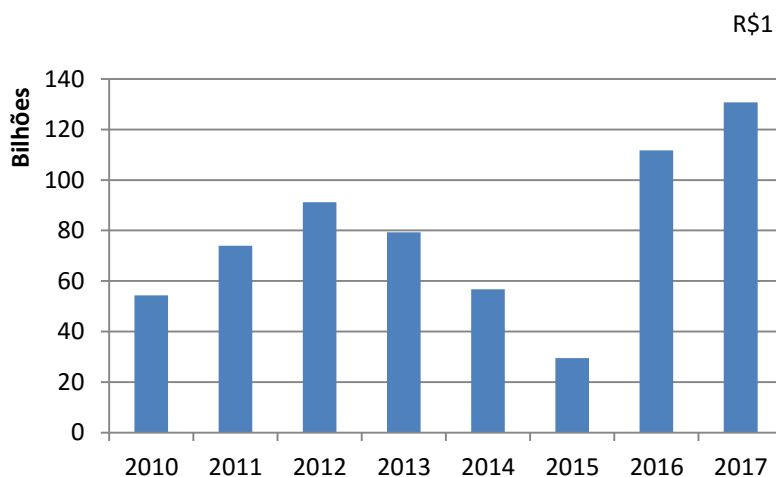
A tabela mostra que o direito sobre os *royalties* e participações especiais sobre a exploração de petróleo e gás natural é o principal Ativo do Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA, representando 94,69% do total de Ativo líquido do Plano, no exercício de

2017. A tabela e o gráfico a seguir ilustram a variação dos direitos sobre os *royalties* e participações especiais, ocorrida no período de 2010 a 2017:

Ativo *royalties* e participações especiais

Exercício	<i>Royalties</i> e PE
2010	54.332.975.199
2011	73.975.787.459
2012	91.272.533.665
2013	79.339.283.461
2014	56.722.483.148
2015	29.524.865.029
2016	111.792.848.973
2017	130.763.799.761

Fonte: SiafeRio e Contas de Governo de 2010 a 2016.



Com relação à evolução apresentada no gráfico, pode-se destacar o seguinte:

- o crescimento ocorrido nos exercícios de 2010 a 2012 se deu em função da reavaliação dos direitos, efetuada pela SEFAZ em um cenário positivo, segundo parâmetros fornecidos pela Agência Nacional de Petróleo – ANP¹⁹⁴;
- em 2013, a redução de 13,07% em relação ao exercício anterior se deu em função da desincorporação de parte desses direitos do patrimônio da Autarquia para pagamento do serviço da dívida do Estado do Rio de Janeiro com a União, em valor equivalente ao que esses direitos agregaram ao cálculo da Receita Líquida Real, conforme Decreto Estadual nº 43.911/2012, e desincorporação de parte destes direitos em função de sua antecipação (R\$3,3 bilhões) via Caixa Econômica Federal – CEF e Banco do Brasil – BB;
- em 2014, a diminuição de 28,51% em relação ao exercício anterior se deu em função da reavaliação em um cenário negativo - queda do preço do barril de petróleo no mercado

¹⁹⁴ Crescimento de 36,15%, de 2010 para 2011 e de 23,38%, de 2011 para 2012.

internacional - e da desincorporação de parte destes direitos em função de nova antecipação (R\$5,3 bilhões) no mercado externo¹⁹⁵;

- em 2015, a diminuição de 47,95% em relação ao exercício anterior se deu em função do agravamento do cenário negativo de 2014, sobretudo em relação a queda do preço do barril de petróleo no mercado internacional¹⁹⁶;
- em 2016, o crescimento de 278,64% no valor do ativo em relação ao exercício anterior se deu, sobretudo, por três motivos: (i) pela mudança de metodologia do RIOPREVIDÊNCIA, que passou a desconsiderar os efeitos do Decreto Estadual nº 43.911/12; (ii) em virtude do aumento de 6,25% no valor do barril de petróleo, em Reais; e (iii) pelo expressivo aumento na expectativa de receitas de participações governamentais entre 2021 a 2025¹⁹⁷;
- em 2017, o ativo de participações governamentais do RIOPREVIDÊNCIA foi avaliado em R\$ 130.763.799.761 (cento e trinta bilhões, setecentos e sessenta e três milhões, setecentos e noventa e nove mil, setecentos e sessenta e um reais). A alta de 16,97% em relação ao ano anterior reflete as oscilações nos parâmetros de previsão da receita. A avaliação do ano anterior foi projetada com referência no preço do barril de petróleo Brent a US\$ 50,00, enquanto que na nova avaliação o preço foi revisto para US\$ 61,00. O câmbio utilizado também contribuiu, em menor medida, para a reavaliação a maior do ativo, tendo oscilado de R\$/US\$ 3,40 para R\$/US\$ 3,50.

Às fls. 476/478, o Corpo Instrutivo tece uma série de considerações acerca do papel dos *royalties* e participações especiais como ativos do RIOPREVIDÊNCIA:

¹⁹⁵ De acordo com a NT GOP/DIN nº 04/2015, foi utilizado para o barril de petróleo do tipo *BRENT* o valor de US\$65,00 para o cálculo do fluxo bruto dos *royalties* e participações especiais em 31.12.14. Cabe destacar que, para o cálculo do fluxo bruto, realizado em 31.12.13, foi utilizado o valor de US\$100,00 para o barril de petróleo do tipo *BRENT*, conforme NT GOP/DIN nº 07/2014. Ainda, de acordo com a NT GOP/DIN nº 04/2015, foi abatido do fluxo bruto, para apuração do ativo "*Royalties* e Participações Especiais", o pagamento da operação internacional de cessão definitiva de parte dos créditos de *royalties* e participações especiais, realizados via *BB Securities* no ano de 2014, conforme processos administrativos E-01/008/3697/2013 e E-01/008/2458/14, da ordem de R\$15 bilhões.

¹⁹⁶ De acordo com a NT GOP/DIN nº 05/2016, foi utilizado para o barril de petróleo do tipo *BRENT* o valor de US\$40,00 para o cálculo do fluxo bruto dos *royalties* e participações especiais em 31.12.15.

¹⁹⁷ De acordo com a NT RIOPREV/GOP nº 03/2017, foi utilizado para o barril de petróleo do tipo *BRENT* o valor de US\$50,00, a uma taxa de câmbio de R\$3,40 o dólar para o cálculo do fluxo bruto dos *royalties* e participações especiais em 31.12.16. Cabe destacar que, para o cálculo do fluxo bruto, realizado em 31.12.15, foi utilizado o valor de US\$40,00, a uma taxa de câmbio de R\$4,00 o dólar para o barril de petróleo do tipo *BRENT*, conforme NT GOP/DIN nº 05/2016. Ainda, de acordo com a NT RIOPREV/GOP nº 03/2017, a Secretaria de Estado de Fazenda optou por desconsiderar a aplicação do Decreto nº 43.911/2012 "em virtude da insuficiência financeira do Rioprevidência e pelo fato do Tesouro Estadual ser garantidor das obrigações do Rioprevidência".

Sobre este ativo cumpre notar que, de acordo com a Lei Federal nº 9.717/98, os Regimes Próprios de Previdência devem ser organizados tendo como fundamentos as normas gerais de contabilidade e atuária, sendo obrigatória a adoção do PCASP e das DCASP de acordo com o Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, atualmente em sua sétima edição, consoante portaria MPS nº 509/13. Atualmente o MCASP vem gradualmente incorporando os conceitos trazidos pela NBC TSP EC – Estrutura conceitual para a elaboração e divulgação de informação contábil de propósito geral pelas entidades do setor público.

Dentre os conceitos já absorvidos, encontra-se o do reconhecimento e desreconhecimento do elemento “ativo” para exposição e evidenciação nas demonstrações contábeis e notas explicativas, que deve ser entendido como um recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado. Destaca-se que os ativos podem surgir por meio do exercício do poder soberano do ente, o que se enquadra no caso em comento. Contudo, é necessário que o poder seja exercido e os direitos a receber tais recursos existam para que se origine o ativo¹⁹⁸.

O tema foi recentemente tratado em sede de auditoria através do processo TCE-RJ nº 103.058-8/17, onde o corpo técnico deste Tribunal assim se manifestou:

[..] o Decreto Federal nº 2.705/98 definiu em seus arts. 11 e 12 que o valor dos royalties, haja vista constituírem compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, é determinado com base no volume total de produção de petróleo e gás natural do campo, bem como nos seus respectivos preços de referência.

Destarte, fica claro que o fato gerador do direito a receber surge com base nos critérios acima descritos, que se torna de conhecimento do ERJ a partir de divulgação, pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), dos boletins mensais encaminhados àquela Autarquia pelas concessionárias. Não há, em momento anterior, fato gerador que justifique o surgimento de quaisquer ativos, notadamente instrumentos financeiros atualmente registrados nas demonstrações contábeis do Rioprevidência.

Sempre que, como resultado de eventos passados, puder existir ativo possível cuja existência será confirmada somente pela ocorrência ou não de um ou diversos eventos futuros incertos não totalmente sob o controle da entidade, está-se diante de um ativo contingente.

Os valores relativos aos direitos sobre as participações governamentais, classificadas em royalties e participações especiais, se enquadram perfeitamente nesta definição, uma vez que diversos eventos futuros incertos, tais como riscos geológicos, nível de produção, preço do barril e cotação do dólar, não são controlados pela entidade.¹⁹⁹

De fato, o grau de incerteza existente sobre o fluxo futuro de tais recursos tendo em vista as diversas variáveis envolvidas não permitem o reconhecimento dos royalties e participações especiais como elemento, sendo, contudo, necessária sua evidenciação em notas explicativas por configurar-se ativo contingente, respeitando assim o disposto na NBC TSP 03 e no MCASP. Reconhecê-lo como elemento das demonstrações contábeis prejudica a utilidade da informação para fins de tomada de decisão e accountability, notadamente quanto aos caracteres preditivo e confirmatório, necessários para a relevância da informação.

Não obstante, o fluxo deve ser utilizado (exposto) no cálculo das reservas matemáticas destinadas à cobertura do deficit atuarial através de retificadora da conta

¹⁹⁸ NBC TSP EC, item 5.13

¹⁹⁹ Fls. 53 do parecer técnico presente no processo TCE-RJ nº 103.058-8/17

2.2.7.2.1.02.01 - APOSENTADORIAS/PENSÕES/OUTROS BENEFÍCIOS A CONCEDER DO PLANO FINANCEIRO DO RPPS, tendo em vista as especificidades dos procedimentos contábeis específicos destinados aos fundos próprios de previdência.

Conforme já mencionado, tal fato está sendo tratado detalhadamente no processo referente ao relatório da auditoria²⁰⁰, no qual foi estabelecido o contraditório e a ampla defesa, aguardando a manifestação dos responsáveis.

Retornando ao exame da tabela Composição do Ativo Líquido do Plano Financeiro, relativamente ao ativo “Créditos em Cobrança Administrativa”, destaca-se que tais valores se referem a direitos do RIOPREVIDÊNCIA com base no Decreto Estadual nº 36.994/05²⁰¹. O decreto incorporou ao patrimônio do fundo os recursos advindos dos créditos tributários parcelados de ICMS, de titularidade do Estado do Rio de Janeiro, porém os ingressos não vinham sendo repassados pelo Tesouro Estadual à Autarquia, fazendo com que se acumulasse expressivo saldo a receber. Tal fato vem sendo objeto de recorrentes determinações nas Contas de Governo.

No exercício 2017, o Tesouro Estadual regularizou parte da dívida, como visto no tópico “Receitas do Plano Financeiro”, ao transferir R\$ 1.924.216.000 (um bilhão, novecentos e vinte e quatro milhões, duzentos e dezesseis mil reais) ao fundo de previdência, classificando o repasse como receita Intraorçamentária de Outras Receitas Correntes²⁰². Tal pagamento fez com que o RIOPREVIDÊNCIA baixasse parte do ativo “Créd. em Cobrança Administrativa”, fazendo com que o mesmo apresentasse expressiva queda no demonstrativo do Ativo Líquido do Plano Financeiro do fundo.

A despeito da regularização parcial da dívida do Tesouro Estadual com o RIOPREVIDÊNCIA, a receita tributária parcelada arrecadada no exercício 2017 continua não sendo repassada para o RIOPREVIDÊNCIA – conforme verificado pelo Corpo Técnico em consulta ao SiafeRio e confirmado pela Nota Técnica RIOPREV/GOP nº 04/2018 –, fazendo com que a dívida do Tesouro com o fundo tenda a voltar a crescer novamente, caso não sejam tomadas medidas que promovam o imediato repasse dos recursos aos cofres da Autarquia. Esta questão é tratada no tópico 14.2, relativo à análise das determinações das Contas de Governo 2016, e foi objeto da **Impropriedade nº 31** e das **Determinações nº 39 e nº 40** da instrução, com as

²⁰⁰ Processo TCE-RJ nº 103.058-8/17 – apreciado pelo E. Plenário em sessão de 05.04.2018.

²⁰¹ Alterado pelo Decreto Estadual nº 37.047/05.

²⁰² Volume 3, Relatório Gerencial do Órgão Central de Contabilidade, página 142.

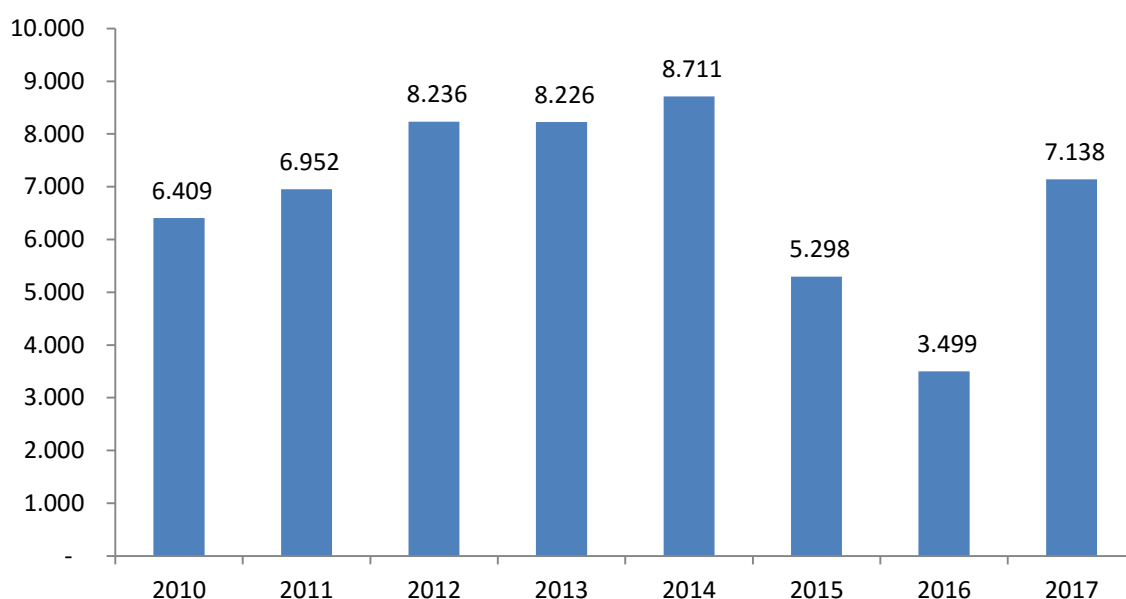
quais o *Parquet* de Contas manifestou sua concordância.

Em face das conclusões alcançadas pelo Corpo Instrutivo e Ministério Público Especial, também manifesto-me no sentido de fazer consignar **Impropriedade e Determinação** nas contas.

11.5.1.1.6 - PANORAMA SOBRE AS RECEITAS DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS

Em 2017 as receitas do petróleo recebidas pelo Estado do Rio de Janeiro voltaram a crescer, após dois anos consecutivos de expressivas quedas, remontando aproximadamente, valores nominais, os de 2011 .

Evolução de receitas de royalties – 2010 a 2017



Fontes: Siafem e SiafeRio.

A produção de petróleo do estado continuou a tendência de alta observada nos exercícios anteriores e registrou, pelo segundo ano consecutivo, o maior volume de extração da história (650 milhões de barris), superando em 5,88% a marca anterior²⁰³.

²⁰³ Fonte: ANP; <http://www.anp.gov.br/wwwanp/dados-estatisticos> ; acessado em 27.03.18.

Os recebimentos de participações governamentais ainda foram positivamente afetados pela alta de 24,57% nos preços do petróleo tipo brent²⁰⁴, que atingiu um valor médio de US\$54,25 no ano. A apreciação cambial observada²⁰⁵(R\$/US\$ 3,2 em 2017, contra R\$/US\$ 3,5 em 2016) – que no caso dos *royalties* e PEs gera um efeito de redução na receita – não foi suficiente para impedir o bom desempenho da arrecadação de *royalties* e participações especiais.

Para o exercício 2018 espera-se a manutenção do mesmo patamar de produção, puxado pelos campos produtores do pré-sal, e a estabilização do preço do petróleo acima de US\$60,00, e o novo patamar da taxa de câmbio de equilíbrio, o que, conjuntamente, tendem a proporcionar maiores receitas.

11.5.1.2 - PLANO PREVIDENCIÁRIO

O Plano Previdenciário, instituído pela Lei Estadual nº 6.338/12, caracteriza-se pelo regime de formação de Reservas Matemáticas, e é destinado aos servidores civis efetivos²⁰⁶ que ingressaram no serviço público estadual a partir de 04/09/13.

O plano possui 18.637 segurados, divididos da seguinte forma: 18.597 ativos, 12 inativos e 28 pensionistas, apresentando uma relação de 465 servidores ativos para cada inativo/pensionista.

11.5.1.2.1 - RECEITAS DO PLANO PREVIDENCIÁRIO

A tabela a seguir demonstra as receitas do Plano Previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA, evidenciando sua variação real entre os exercícios de 2016 e 2017, bem como a participação de cada receita em relação ao total em 2017:

²⁰⁴ O petróleo do tipo Brent é utilizado como referência para o preço internacional da commodity.

²⁰⁵ <http://www.valor.com.br/brasil/5277595/arrecadacao-de-royalties-e-participacoes-especiais-se-recupera-em-2017>

²⁰⁶ A composição dos titulares do plano previdenciário está disposta no art. 7º da Lei Estadual nº 6.338/12.

Receitas Plano Previdenciário – ERJ 2016/2017

					R\$1
Receitas Previdenciárias	2016	2017	Var. real 17/16	Dif. real 17-16	Part. 2017
1_Receitas Correntes	109.548.341	144.020.027	30,21%	33.707.863	47,50%
121_Contribuições Sociais	41.193.718	81.414.719	95,75%	40.171.271	26,85%
13284000_Remuneração investimentos em renda fixa	66.040.477	62.141.971	-6,80%	-4.573.994	20,50%
199_Receitas Diversas	2.314.146	463.337	-80,17%	-1.889.414	0,15%
7_Rec. Intraorçamentárias	81.138.968	159.152.134	94,28%	77.904.672	52,50%
721_Receita Intra contribuições	81.138.968	159.152.134	94,28%	77.904.672	52,50%
Total Geral	190.687.309	303.172.161	57,47%	111.612.535	100,00%

Fontes: SiafeRio.

Variação real calculada a partir de valores históricos atualizados mensalmente pelo IGP-DI da FGV, a preços de dez/17.

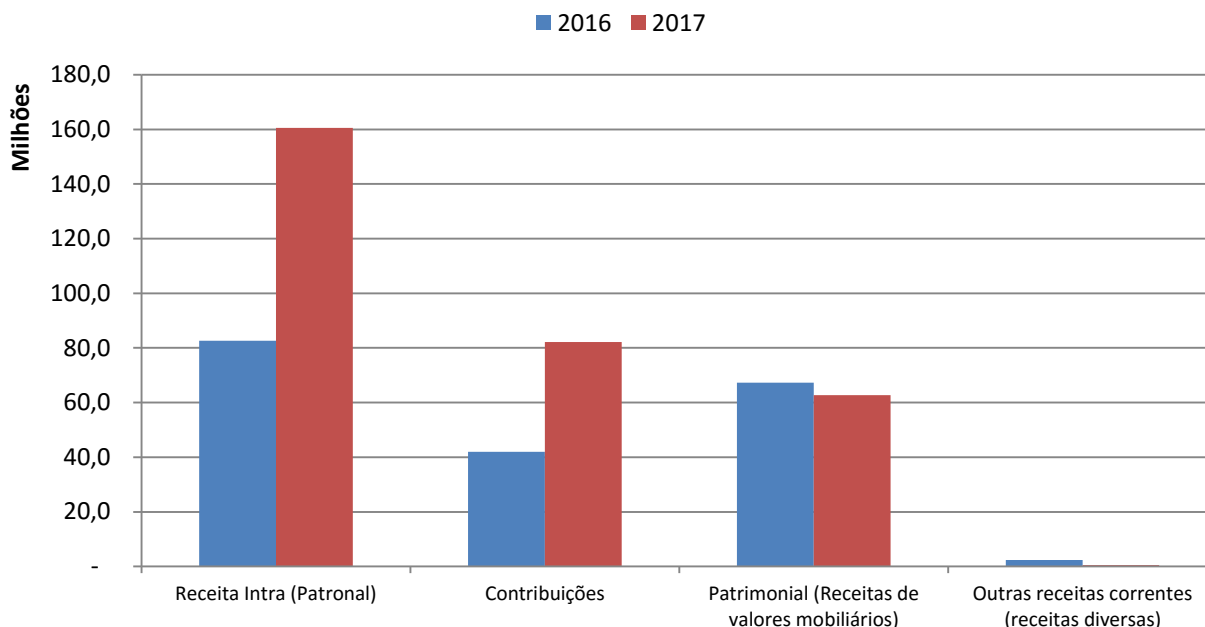
O total das receitas do Plano Previdenciário, arrecadadas no exercício de 2017, foi de R\$ 303.172.161 (trezentos e três milhões, cento e setenta e dois mil, cento e sessenta e um reais), sendo R\$ 240.566.853 (duzentos e quarenta milhões, quinhentos e sessenta e seis mil, oitocentos e cinquenta e três reais) oriundos de receitas de contribuição (servidor e patronal) e R\$ 62.605.308 (sessenta e dois milhões, seiscentos e cinco mil, trezentos e oito reais) procedentes de receitas patrimoniais e diversas.

Em relação ao exercício anterior, verifica-se um crescimento de 57,47%, em termos reais, no total das receitas arrecadadas pelo Plano Previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA em 2017. Tal expansão decorre, sobretudo, do aumento nos recolhimentos das contribuições dos servidores e patronal, causado pelo fato de que em 2016 o governo atrasou repasses de ambas as contribuições, fazendo com que a base de comparação ficasse menor.

Deve ser destacado que apesar do aumento nos repasses de contribuições dos servidores e patronal, ainda assim o Tesouro Estadual acumula uma dívida crescente com o Plano Previdenciário.

No caso da contribuição dos servidores, ainda houve um impacto adicional decorrente do aumento da alíquota previdenciária de 11% para 14% para algumas categorias de servidores, conforme já comentado na seção 11.5.1.1 desse estudo.

**Comparativo das principais receitas Plano Previdenciário – ERJ 2016/2017
(a preços de dez/17)**



O valor total das receitas do Plano Previdenciário, arrecadadas no exercício de 2017, está em consonância com o apresentado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro no Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre de 2017 (Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Previdenciário)²⁰⁷.

11.5.1.2.2 - DESPESAS DO PLANO PREVIDENCIÁRIO

A tabela a seguir demonstra a evolução das despesas liquidadas do Plano Previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA, evidenciando sua variação real entre os exercícios de 2016 e 2017, e a participação de cada despesa em relação ao total, no exercício de 2017:

²⁰⁷ Processo TCE-RJ nº 100.682-6/18 - RREO do 6º bimestre de 2017.

Despesas Plano Previdenciário – ERJ 2016/2017

R\$1

Despesa Previdenciária Liquidada	Valores Históricos		Variação Real%	Variação Real	Part. 2017
	2016	2017			
ADMINISTRAÇÃO	22.831.299	13.099.267	-43,17%	-10.038.608	90,41%
Obrigações Tributárias e Contributivas	2.101.906	3.034.277	42,98%	920.076	20,94%
Despesas de Exercícios Anteriores	11.195.886	-	-100,00%	-11.402.189	0,00%
Indenizações e Restituições	9.533.507	10.064.991	4,57%	443.504	69,46%
PREVIDÊNCIA SOCIAL	544.030	1.252.030	127,94%	708.884	8,64%
Pensões	544.030	1.252.030	127,94%	708.884	8,64%
Total Geral	23.375.329	14.351.297	-44,28%	-11.616.248	99,05%

Fontes: SiafeRio

Variação real calculada a partir de valores históricos atualizados pelo IGP-DI média ponderada da FGV, a preços de dez/17.

O total das despesas liquidadas, no exercício de 2017, sofreu uma redução de 44,28%, em termos reais, em relação ao exercício anterior, em virtude de não terem sido realizadas despesas de exercícios anteriores.

O elemento de despesa “Indenizações e Restituições”, que tem a maior participação no total das despesas liquidadas no presente exercício, representando 69,46%, refere-se ao gasto de custeio administrativo do Plano Previdenciário.

Verifica-se, ainda, que o valor total das despesas do Plano Previdenciário, liquidadas no exercício de 2017, está em consonância com o apresentado no Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2017 (Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Previdenciário)²⁰⁸.

11.5.1.2.3 - RESULTADO DO PLANO PREVIDENCIÁRIO

O RIOPREVIDÊNCIA apresentou resultado positivo para o Plano Previdenciário, no montante de R\$ 288.820.864 (duzentos e oitenta e oito milhões, oitocentos e vinte mil, oitocentos e sessenta e quatro reais) em 2017. Apresenta-se, a seguir, a evolução desse resultado nos últimos dois exercícios:

²⁰⁸ Processo TCE-RJ nº 100.682-6/18 - RREO do 6º bimestre de 2017.

Evolução do Resultado do Plano Previdenciário (2016/2017)

	R\$1,00	
Demonstrativo Previdenciário	2016	2017
Total das Receitas Previdenciárias (A)	190.687.309	303.172.161
Total dos Repasses Previdenciários (B)	-	-
Total das Despesas Previdenciárias (C)	23.375.329	14.351.297
Despesas de Administração	22.831.299	13.099.267
Despesas da Previdência Social	544.030	1.252.030
Resultado Previdenciário (A) + (B) - (C)	167.311.980	288.820.864

Fonte: SiafeRio.

Valores históricos.

As receitas e despesas intraorçamentárias foram incluídas no cálculo.

Destaca-se que o aumento do total das receitas previdenciárias no exercício de 2017, em comparação com 2016, se deve ao incremento nos recolhimentos das contribuições dos servidores e patronal, pelo fato de que em 2016 o governo atrasou repasses de ambas as contribuições, fazendo com que a base de comparação ficasse menor. Tal fato é tratado no tópico 11.5.1.2.1, referente às receitas do Plano Previdenciário.

O valor do resultado previdenciário do exercício de 2017 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 2017 (Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Previdenciário)²⁰⁹.

11.5.1.2.4 - DADOS ATUARIAIS DO PLANO PREVIDENCIÁRIO

Não foi apresentada a Avaliação Atuarial do Plano Previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA, relativa ao exercício de 2017, o que caracteriza descumprimento ao disposto no inciso I do art. 1º da Lei Federal nº 9.717/98. Como já explicitado anteriormente, foi encaminhado um documento denominado “Consolidado Inicial da Avaliação Atuarial”.

²⁰⁹ Processo TCE-RJ nº 100.682-6/18 - RREO do 6º bimestre de 2017.

11.5.1.2.4.1 - ALÍQUOTAS DO CUSTO NORMAL

Relativamente ao Custo Normal, os dados preliminares atuariais demonstram uma alíquota de equilíbrio de 28,76%, a incidir sobre o salário contribuição dos participantes do Plano. Essa alíquota é inferior às atualmente praticadas.

O Atuário responsável pela elaboração do documento intitulado “Consolidado Inicial da Avaliação Atuarial” manifestou-se da seguinte forma com relação às alíquotas do custo normal:

[...] Atualmente, existem 18.597 servidores vinculados ao Plano Previdenciário com data de admissão após 04/set/13, 12 aposentados e 28 pensionistas. O valor da Reserva Matemática necessária destes servidores é de R\$ 713.321.957,89 e, como o Ativo Financeiro deste Fundo é de R\$ 878.551.184,59, há um superavit de R\$165.229.226,70. Em observância às normas do Ministério da Previdência Social tal superavit foi alocado integralmente na conta “Ajuste de Resultado Atuarial Superavitário”, equivalente a 25% das Reservas Matemáticas.

[...]

Como o Custo Normal praticado atualmente é superior que o Custo Normal apurado na Avaliação Atuarial, sugerimos então, que seja mantido, como a seguir:

- Contribuições mensais dos servidores ativos: 14,00%, incidentes sobre a remuneração de contribuição;
- Contribuições mensais dos servidores aposentados e pensionistas: não contribuem para este Fundo;
- Contribuições mensais dos aposentados e pensionistas portadores de doenças incapacitantes: não contribuem para este Fundo; e
- Contribuições mensais do estado: 22,00% sobre a remuneração de contribuição dos servidores ativos.

A Tabela a seguir demonstra os valores históricos, referentes às duas últimas Avaliações Atuariais (datas-base 31/12/15 e 31/12/16) e aos dados atuariais preliminares com data-base 31/12/17, representados na coluna “Avaliação Atuarial” como “2018”:

Evolução das Alíquotas do Custo Normal

Avaliação Atuarial	Plano Previdenciário %	Alíquotas Praticadas %	Diferença %
2.016	28,83	33,00	4,17
2.017	28,76	33,00	4,24

2.018 30,65 36,00 5,35

Fonte: Relatório da Avaliação Atuarial preliminar de 2018 (Volume 29) e Contas de Governo de 2015 e 2016.

11.5.1.2.4.2- EVOLUÇÃO DO RESULTADO TÉCNICO ATUARIAL DO PLANO PREVIDENCIÁRIO

A apuração preliminar do Resultado Técnico Atuarial na data-base 31/12/17 é demonstrada por meio da tabela a seguir, que evidencia o Superavit Técnico Atuarial no montante de R\$ 165.229.227 (cento e sessenta e cinco milhões, duzentos e vinte e nove mil, duzentos e vinte e sete reais):

Cálculo da reserva matemática – Plano Previdenciário

	R\$ 1,00
Descrição	Valores
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (aposentados)	4.483.380,56
(+) valor Presente das Contribuições Futuras	0,00
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (pensionistas)	19.698.877,45
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras (pensionistas)	0,00
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras (ente)	0,00
(+) Compensação Previdenciária	152.348,23
(=) Reservas matemáticas de benefícios Concedidos (RMBC)	-24.029.909,78
(-) Valor Presente dos benefícios Futuros	3.427.373.027,69
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras - Serv Ativos	1.056.412.205,92
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras - Serv, Após.Pes.	0,00
(+) Valor das Contribuições do Ente	1.660.076.323,59
(+) Compensação Previdenciária	21.592.450,07
(=) Reservas Matemáticas de benefícios a Conceder (RMBaC)	-689.292.048,11
A - Reservas matemáticas Totais (RMBS + RMBaC)	-713.321.957,89
Ativo do Plano	878.551.184,59
b - Superavit Técnico	165.229.226,70

Em relação ao superavit apurado no Plano Previdenciário, deve ser observado o contido no artigo 25, inciso I, da Portaria MPS n.º 403/08, a seguir transcrito:

Art. 25. A revisão do plano de custeio que implique em redução das alíquotas ou aportes destinados ao RPPS deverá ser submetida previamente à aprovação da SPPS e deverá atender, cumulativamente, os seguintes parâmetros:

I - Índice de Cobertura igual ou superior a 1,25 em, no mínimo, cinco exercícios consecutivos, para os planos superavitários; [...]

Nesse sentido, a tabela a seguir demonstra que o Índice de Cobertura ficou abaixo de 1,25 no exercício de 2017.

Evolução do Resultado Técnico Atuarial – Datas-base 31/12/16 e 31/12/17

R\$1			
Reservas e Ativo Líquido	Avaliação Atuarial (2016)	Avaliação Atuarial Preliminar (2017)	Var (%) 17/13
Reservas matemáticas totais (A)	(413.846.110)	(713.321.958)	12800,44%
Ativo líquido do plano (B)	569.605.210	878.551.185	94,53%
Resultado (superavit) atuarial = (A) + (B)	155.759.100	165.229.227	397,01%
Índice de Cobertura	-1,376	-1,232	

Fonte: Relatório da Avaliação Atuarial preliminar de 2018 – Volume 29

Destacou o Corpo Instrutivo, às fls.488/489:

Cabe destacar que nas Contas de Governo de 2016 foi apurado um índice de cobertura de 1,405; contudo, o cálculo se baseou nas informações do relatório preliminar de avaliação atuarial, em virtude da intempestividade no encaminhamento do relatório final. Embora as informações tenham sido modificadas, o índice permaneceu acima de 1,25.

Assim, não deve ser afirmado neste momento que o índice ficou abaixo de 1,25, pelo fato de os dados serem preliminares.

Ainda para efeito de possível aplicabilidade do disposto no *caput* do art. 25 da Portaria MPS nº 403/08, o registro desse montante deve ser efetuado, no SiafeRio, na conta 2.2.7.2.1.07.01 - Ajuste de Resultado Atuarial Superavitário. Entretanto, em consulta ao referido Sistema, verifica-se que não houve lançamentos na referida conta em 2017.

O estabelecimento de rotinas e procedimentos a fim de que os lançamentos contábeis referentes a eventuais Superavits Técnicos Atuariais do Plano Previdenciário, nos exercícios em que o Índice de Cobertura do Plano se apresentarem iguais ou superiores a 1,25, sejam efetuados dentro do exercício de competência, na referida conta, será objeto da **Recomendação nº 04**.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas concordou com a manifestação do Corpo Técnico, aderindo à sugestão de recomendação proposta, a qual também acolherei,

fazendo consignar a aludida **Recomendação** em meu Voto.

11.5.1.2.5 - ATIVO DO PLANO PREVIDENCIÁRIO

A tabela a seguir apresenta a composição do Ativo do Plano Previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA nos exercícios de 2016 e 2017, evidenciando a variação de cada um dos seus principais componentes:

Composição do Ativo líquido do Plano Previdenciário

				R\$1,00
Ativos	31.12.2016	31.12.2017	Diferença 17-16	Var. 17/16
Caixa e Disponibilidades	25.508.003	21.236.970	(4.271.033)	-16,74%
Investimentos	434.992.602	727.800.386	292.807.783	67,31%
Outros Créditos	109.104.605	129.513.829	20.409.224	18,71%
Ativo total	569.605.210	878.551.185	308.945.974	54,24%

Fonte: SiafeRio.
Valores históricos.

A tabela evidencia que “Investimentos” é o principal ativo do Plano Previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA, com uma participação de 82,84% sobre o total no exercício de 2017.

Quanto ao item do ativo previdenciário denominado “Outros Créditos”, o Corpo Instrutivo teceu as seguintes considerações, às fls. 489/490:

Em relação ao ativo “outros créditos”, em consulta ao SiafeRio, verificou-se que esta conta registra direitos do Plano Previdenciário contra o Tesouro Estadual, referente ao atraso nos repasses de contribuições patronais de servidores ativos (registrados nas contas 112320201 e 112320203) e no repasse do recolhimento das contribuições dos servidores (conta 113811701).

Tal fato coloca em risco o equilíbrio atuarial e financeiro do Plano, na medida em que o Tesouro Estadual, ao reter tais receitas, impede que o plano invista estes recursos com fins de obter remuneração financeira, fundamental para a saúde financeira do plano no longo prazo.

Ressalte-se que deve haver especial rigor nos controles da gestão do plano previdenciário – ainda que em momento de stress fiscal – tendo em vista que medidas tomadas sob a lógica de curto prazo podem vir a causar forte desequilíbrio no longo prazo, justamente sob a massa previdenciária que hoje é classificada como “saúdável”. Caso medidas contundentes não sejam tomadas, corre-se o risco de que o novo plano

chegue à situação delicada similar àquela na qual se encontra o Plano Financeiro atualmente.

Frise-se que do ativo total do plano (no valor de R\$878 milhões), estão retidos pelo Tesouro Estadual R\$129 milhões, o que equivale a 14,74% dos ativos do plano previdenciário. Atualizando os valores devidos pela taxa Selic mensal, tem-se que o valor atualizado atinge R\$143 milhões, inferindo-se uma potencial perda financeira de, no mínimo, R\$13 milhões para o fundo, conforme tratado na seção 11.3.1.

11.5.2 - FUNDAÇÃO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – RJPREV

O Regime de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro, de caráter facultativo, para custeio da aposentadoria dos servidores públicos civis que ingressarem no serviço público a partir de 04.09.13, ou para aqueles que optaram pelo Regime²¹⁰, foi criado pela Lei Estadual nº 6.243, de 21 de maio de 2012, a qual foi regulamentada pelo Decreto estadual nº 43.658, de 03 de julho de 2012.

Os servidores públicos civis que tenham ingressado no serviço público antes do início do funcionamento da Fundação RJPrev puderam aderir ao Regime de Previdência Complementar, de forma irrevogável e irretratável, até o prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias a contar do início de funcionamento da entidade. Por meio de convênio de adesão, poderão ainda fazer parte de Plano de Benefícios administrado pela Fundação RJPrev os servidores dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, desde que autorizados por lei municipal que institua Regime de Previdência Complementar para os seus servidores.

O art. 5º da Lei Estadual nº 6.243/12 autorizou a criação de uma Entidade Fechada de Previdência Complementar - EFPC, estruturada na forma de fundação pública de direito privado, denominada Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro - RJPrev, dotada de autonomia administrativa, financeira e gerencial, com a finalidade de administrar e executar Plano de Benefícios de caráter previdenciário complementar, na modalidade de contribuição definida²¹¹, conforme instituído em 29 de maio de 2001, pelas Leis Complementares Federais nº 108 e nº 109.

²¹⁰ Participante: os servidores do ERJ mencionados no §2º do art. 1º da Lei estadual nº 6.243/12 que aderirem ao plano de benefícios administrado pela RJPrev; Participante sem patrocínio: o participante que, por qualquer das razões especificadas na legislação, optar por contribuir para o regime de previdência complementar de que trata esta Lei sem que haja contrapartida por parte do patrocinador.

²¹¹ Os benefícios complementares se encontram instituídos com base em contribuições definidas, onde a contribuição normal do Patrocinador para o custeio do Plano de Benefícios previdenciários complementares, não poderá exceder à contribuição individual dos participantes.

O início de funcionamento da Fundação RJPrev ocorreu em 04/09/13, após a aprovação do regulamento do Plano de Benefícios pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc - e a publicação da Resolução Seplag nº 986, de 03 de setembro de 2013²¹².

11.5.2.1 - PATROCINADORES DA FUNDAÇÃO RJPREV

De acordo com o art. 6º do Decreto Estadual nº 43.658/12, o Estado do Rio de Janeiro, “por meio dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, bem como suas autarquias e fundações públicas, são Patrocinadores da [...] RJPrev”.

Adicionalmente, dispõe o §3º do art. 1º da Lei Estadual nº 6.243/12, que os valores a serem repassados à Fundação RJPrev, a título de contribuição do Patrocinador, deverão ser pagos com recursos do orçamento de cada um dos órgãos, entidades ou Poderes, e deverão estar previstos no Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

O art. 33 da Lei Estadual nº 6.243/12, em combinação com o art. 3º do Decreto Estadual nº 43.658/12, autoriza o Estado do Rio de Janeiro a fazer aporte financeiro inicial do patrocinador de até R\$ 20.000.000 (vinte milhões de reais), a título de adiantamento de contribuição, para cobertura de despesas administrativas e/ou de benefícios de risco.

11.5.2.2 - ANÁLISE DOS DEMONSTRATIVOS ENCAMINHADOS PELA FUNDAÇÃO RJPREV

No que diz respeito aos demonstrativos contábeis, atuariais, financeiros e de benefícios da Fundação RJPrev, o §6º do art. 5º da Lei Estadual nº 6.243/12 estabelece a obrigatoriedade de publicação anual dos mesmos e sua apresentação: ao órgão regulador de previdência complementar; à Assembleia Legislativa - ALERJ; ao Ministério Público - MPRJ e ao Tribunal de Contas. No artigo 18, inciso V da referida lei, consta, ainda, que a Fundação RJPrev deve se submeter à fiscalização pela Alerj, TCE-RJ e MPRJ.

Em atendimento a tais dispositivos legais, a Fundação RJPrev encaminhou, na

²¹² Estabelece o início de funcionamento do Plano de Benefícios RJPREV-CD, inscrito no Cadastro Nacional de Planos de Benefícios sob o nº 2013.0013-47, em 04 de setembro de 2013.

documentação que integra as presentes Contas de Governo, os mencionados demonstrativos²¹³, acompanhados de Notas Explicativas e Relatório de Avaliação Atuarial do Plano RJPrev-CD.

Cabe destacar que não há conflito de entendimento quando se trata da competência dos Tribunais de Contas em fiscalizar as entidades fechadas de previdência complementar, tendo em vista posicionamento do Supremo Tribunal Federal, exarado no MS 25.181-6/DF, de que “os recursos transmitidos por empresas estatais na condição de patrocinadores são, em essência, de índole pública, o que ratifica a existência de jurisdição do TCU nesses casos”. O TCU igualmente entendeu, conforme trecho a seguir do Acórdão 573/2006-P:

‘9.2 firmar o entendimento de que o Tribunal de Contas da União é competente para fiscalizar diretamente as entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas pelo poder público, pelas sociedades de economia mista e empresas públicas federais, competência esta, na terminologia do relator original, denominada de ‘primeira ordem’.

Foi realizada análise das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do RJPrev, encaminhadas a este Tribunal, destacando-se os pontos indicados nos tópicos seguintes.

11.5.2.2.1 - CUSTEIO ADMINISTRATIVO

As despesas administrativas são custeadas por meio de Taxa de Carregamento, incidente sobre a contribuição ou benefício do participante, e de Taxa de Administração, incidente sobre o saldo da conta individual de cada participante.

A tabela a seguir apresenta as receitas e despesas da gestão administrativa:

Receitas e Despesas da Gestão Administrativa

Descrição	R\$ mil	
	2017	2016
Receitas Administrativas	3.536	7.235
Contribuições para custeio Adm.	643	583

²¹³Volume 31.

Outras Receitas Adm.	2.362	5.447
Resultado dos Investimentos	531	1.205
(-) Despesas Administrativas	3.414	6.534
(-) Constituição Fundo Administrativo	122	701

Fonte: Notas Explicativas, fls. 41/57 – Volume 31.

A redução no valor das despesas administrativas pode ser explicada, principalmente, pelo fato de a entidade ter realizado, no exercício anterior, a correção dos valores recebidos a título de adiantamento de contribuição do Patrocinador, referente a exercícios anteriores, conforme informado nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis. Além disso, a Fundação reduziu seus custos com pessoal e com aluguel de imóvel.

Observa-se que as despesas administrativas, no valor de R\$3,4 milhões, superam qualquer um dos limites previstos no artigo 6º da Resolução CGPC n.º 29/09, conforme tabela a seguir:

Limites para Cobertura das Despesas Administrativas

	R\$ mil
Descrição	2017
Adições	19.012
Taxa de Administração até (1%)	190
Taxa de Carregamento até (9%)	1.711
Despesas Administrativas	3.414

Fonte: DMPS, fl. 36 e Notas Explicativas fls. 41/57 (Volume 31).

Entretanto, como informado pela entidade nas Notas Explicativas às demonstrações contábeis, a Fundação encontra-se em funcionamento por um período inferior a cinco anos, situação excepcionada pelo artigo 9º da Resolução CGPC n.º 29/09, que autoriza as entidades e os planos de benefícios que tenham seu início de operação após a data de entrada em vigor da Resolução, se enquadrarem aos referidos limites no prazo de 60 meses.

11.5.2.2. 2 - EXIGÍVEL OPERACIONAL

O exigível operacional, registrado no valor de R\$3,15 milhões, possui 99,85% de seu valor referente à gestão administrativa, conforme detalhado na tabela a seguir:

Despesas referentes à Gestão Administrativa

	R\$ mil	
Descrição	2017	2016
Pessoal e Encargos	301	357
Fornecedores	20	30
Contribuições Associativas	2	0
Ressarcimento de Despesas	468	460
Retenções a Recolher	35	66
Tributos a Recolher	16	0
Outras Exigibilidades	2.298	4.328
Créditos Diversos	154	337
Saldo de Adiantamento de Contrib. - Patrocinador	2.144	3.991
(+) Adiantamento Contrib. Lei 6.243/2012	14.289	14.289
(+) Atualização Adiantamento Contrib.	3.337	2.832
(-) Utilização Fonte de Custeio	15.482	13.130
Total Exigível	3.140	5.241

Fonte: Notas Explicativas, fls. 41/57 – Volume 31.

Sob a rubrica “Ressarcimento de Despesas” são registrados os valores a serem reembolsados ao RIOPREVIDÊNCIA, referentes às despesas do imóvel sede da Fundação, tais como locação de equipamentos de informática, telefonia fixa, energia elétrica, condomínio, dentre outras, em razão do Termo de Cessão de Uso do Imóvel.

Esta situação foi objeto de determinação nas Contas de Governo de 2016, uma vez que não foi verificado o registro do direito a receber nos demonstrativos contábeis do RIOPREVIDÊNCIA.

Em atendimento à referida determinação, os valores foram registrados na conta contábil 1.1.3.8.1.01.13 – Indenizações e Restituições a Receber. Contudo, os lançamentos se deram em montantes diferentes daqueles registrados pela Fundação – o montante lançado foi R\$ 177.000 (cento e setenta e sete mil reais) - conforme detalhado no tópico 14.2, relativo à análise das determinações das Contas de Governo de 2016.

O fato foi objeto da **Determinação nº 58** do relatório instrutivo e o Ministério Público de Contas acompanhou a sugestão do Corpo Técnico. Assim, por estar de acordo com as manifestações das instâncias instrutivas e do *Parquet* Especial, também farei consignar em meu Voto a aludida **Determinação**.

No tocante à rubrica “Adiantamento Contrib. Lei 6.243/12”, a entidade informa, nas Notas Explicativas às demonstrações contábeis, que os valores registrados referem-se aos aportes financeiros realizados pelo Poder Executivo, até o momento, para cobertura de despesas administrativas, cuja atualização monetária pode ser observada na rubrica “Atualização Adiantamento Contrib.”, conforme tabela a seguir.

Atualização dos valores aportados pelo Poder Executivo

	R\$ mil
Descrição	2.017
Saldo Anterior - 31.12.2016	14.289
(+) Atualização Monetária	3.337
Saldo Final - 31.12.2017	17.626

Fonte: Notas Explicativas, fls. 41/57 – Volume 31.

Observa-se que o montante atualizado, em 31/12/17, equivalente a pouco mais de R\$ 17,6 milhões, registrado no exigível, deveria estar registrado como um direito a receber – nesse caso, no Ativo Realizável a Longo Prazo – nos demonstrativos contábeis consolidados do Executivo.

Este fato foi objeto de determinação nas Contas de Governo de 2016, e a devida correção ainda não foi realizada, porquanto foi proposta a criação de grupo de trabalho na SEFAZ para verificar a correta classificação e controle a ser dado, conforme detalhado no tópico 14.2, relativo à análise das determinações das Contas de Governo de 2016.

O fato foi objeto da **Determinação nº 59** do relatório do Corpo Instrutivo, com a qual o Órgão Ministerial expressou concordância e à qual manifesto aderência, razão pela qual farei consignar em meu Voto a mencionada **Determinação**.

Ainda sobre o aporte a título de adiantamento de contribuições do Poder Executivo, nas Notas Explicativas às demonstrações contábeis relativas ao exercício de 2016, constava a informação de que a Fundação pretendia que seu Conselho Deliberativo elaborasse plano de devolução dos mencionados valores e, conseqüentemente, começasse a amortizar este passivo com o Patrocinador somente quando alcançasse o seu ponto de equilíbrio administrativo, sem que houvesse previsão para tal procedimento na legislação que rege o funcionamento das EFPC.

Esta situação foi objeto de determinação nas Contas de Governo de 2016, para que tal plano fosse efetivado até 31/12/17, contudo, a Fundação apresentou argumentos que impossibilitaram a devolução no prazo em questão. Tal fato será detalhado no tópico 14.2, relativo à análise das determinações das CG 2016.

Por fim, deve ser ressaltado que a Lei Estadual nº 6.243/12 dispõe sobre o encaminhamento anual ao TCE-RJ dos demonstrativos elencados no §6º de seu art. 5º, sem regulamento de marco temporal ou data específica para tal.

Nas Contas de Governo de 2016, o encaminhamento dos demonstrativos foi objeto de determinação, em face da ausência de data para tal procedimento, bem como pelo fato de a análise realizada nas Contas de Governo daquele ano só ter sido efetivada graças à remessa dos documentos.

Assim, em atendimento à referida determinação, foi estabelecida uma data para encaminhamento dos demonstrativos à Contadoria para compor a documentação a ser apresentada a este Tribunal. Tal fato será detalhado no tópico 14.2, relativo à análise das determinações das Contas de Governo de 2016.

Contas de Governo

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2017

**Benefícios
fiscais**

CAPÍTULO 12

12 - BENEFÍCIOS FISCAIS

12.1 - BENEFÍCIOS FISCAIS E RENÚNCIA DE RECEITA – CRITÉRIOS NORMATIVOS E CONCEITOS

A concessão de benefícios fiscais, prática observada indistintamente entre as unidades da Federação, decorre da estrutura do tributo mais representativo nas arrecadações estaduais, o ICMS, gerando implicações de ordem federativa representadas pela “guerra fiscal” ou “guerra dos lugares”²¹⁴. O objetivo declarado é a atração de empresas para atuarem em ramos específicos da economia, discurso justificável em regiões com menores vantagens comparativas, porém questionável na maioria dos casos²¹⁵.

O termo “benefício fiscal” tem sido com frequência empregado como sinônimo de “benefício tributário”, para designar disposições especiais à regra tributária geral. A teoria da tributação, em si mesma, já traz os argumentos que embasam a máxima de que “a tributação deve ser 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).

Para delimitação e sistematização do que se compreende por benefícios fiscais, toma-se como referência o disposto no §6º do art. 165 da CF, que estabelece três modalidades de benefícios fiscais – os de natureza tributária, financeira e creditícia, além daqueles decorrentes de isenções, anistias, remissões e subsídios.

²¹⁴ Termo cunhado por Milton Santos. Essa questão vem sendo enfrentada pela Justiça Comum, em sede de ações contra atos de glosa de benefícios fiscais concedidos por um estado, perpetrados pelas Fazendas de outro estado, e pelo Supremo Tribunal Federal, ao analisar a constitucionalidade de diversos benefícios fiscais concedidos sem lei específica ou convênio Confaz (p. ex.: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.481, decisão em 11.03.15).

²¹⁵ A relação entre benefícios fiscais e investimentos diretos é controversa. Há outras variáveis que influem na decisão de agentes econômicos na alocação de recursos, sendo a elasticidade observada em algumas localidades pouco significativas. Contudo, nos casos em que os custos e variáveis de mercado são similares (como ocorre entre distintas localidades dentro de uma mesma região), os impostos importariam mais na decisão de localização de uma empresa. Fonte: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/35732/serie_md_77.pdf.

Observa-se que os quatro primeiros institutos que a CF especifica – isenções, anistias, remissões e subsídios – também poderiam ser inclusos nas naturezas ali relacionadas, sendo os três primeiros, isenções, anistias e remissões, benefícios de natureza tributária e o último, subsídio, benefício de natureza financeira ou creditícia²¹⁶.

Desta forma, a rigor, benefício fiscal refere-se ao termo mais abrangente, que corresponderia ao gênero, ao passo que os benefícios tributários, financeiros e creditícios seriam espécies – ou seja, subconjuntos dos benefícios fiscais.

A LRF estabelece, no §1º do artigo 14, o que se compreende como renúncia de receitas decorrente de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, *in verbis*:

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.

(...)

(sem grifos no original)

²¹⁶As anistias e isenções são hipóteses de exclusão dos créditos tributários e a remissão, hipótese de extinção dos mesmos, consoante o capítulo IV e V do CTN. E subsídios, na vertente da despesa pública, tratam, consoante Pedro Lino, de “dotações destinadas a influir na formação de preços e incentivar a produção de determinados bens”. Cf. LINO, Pedro. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Atlas, 2001, p. 62.

12.2 - CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS – CRITÉRIOS CONSTITUCIONAIS

Quanto à concessão de benefícios pelo ente competente, o art. 150, §6º, da CF exige que seja formalizada, em regra, por lei específica, como a seguir transcrito:

Art. 150.

[...]

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

(sem grifo no original)

Verifica-se, do trecho grifado na transcrição supra, que há uma exigência diversa para a concessão de benefícios fiscais, válida para o ICMS. Transcreve-se, a seguir, o trecho da CF supragrifado:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

[...]

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

[...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

[...]

XII - cabe à lei complementar:

[...]

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

(sem grifos no original)

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 (à época) deveria ser precedida de assinatura e ratificação de convênio envolvendo estados e Distrito Federal –

convênio Confaz. O diploma foi recepcionado pela Constituição Federal, e representa a “lei complementar” mencionada no art. 155, §2º, XII, ‘g’, da Carta Magna.

Nos tópicos seguintes serão descritos os contornos da atuação deste Tribunal no exercício do controle externo da gestão de benefícios fiscais pelos diversos órgãos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, nos aspectos tocantes: à concessão; ao acompanhamento da regularidade e da fidedignidade do registro da fruição; e à elaboração do Anexo de Metas Fiscais, da LDO.

12.3 - CONTROLE EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS

A Carta Magna estabelece que compete aos Tribunais de Contas a fiscalização da renúncia de receitas, nos termos a seguir transcritos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial [...] quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
(sem grifo no original)

Adicionalmente, a Lei estadual nº 4.230, de 25 de novembro de 2003, dispõe, em seu art. 3º, que “o TCE enviará à Assembléia Legislativa, trimestralmente, a contar do início de cada gestão financeira, relatório de acompanhamento do desempenho da receita do Estado, com análise crítica do seu comportamento”.

Para promover maior eficácia de tal acompanhamento, este Tribunal editou, em 13 de março de 2008, a Deliberação nº 246, que estabelece a obrigatoriedade de envio de informações sobre renúncia de receitas do ERJ, dentre outros aspectos.

Nesse diapasão, a fiscalização exercida por este Tribunal quanto à renúncia de receitas se materializa, fundamentalmente, em relatórios de auditorias efetuadas por iniciativa própria – não obstante possam ser autorizadas pelo Plenário em razão de solicitações da Alerj ou do MPRJ – e nos relatórios de acompanhamento do desempenho da receita do ERJ, trimestralmente encaminhados à Alerj.

12.3.1 - ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA, NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

Na projeção da renúncia de receitas constante da LDO para 2017 - Lei nº 7.412/16, não restou demonstrado que as renúncias foram consideradas nas estimativas de receitas, tampouco foram evidenciadas as medidas de compensação, em descumprimento ao disposto no art.14, *caput*, I e II, da LRF²¹⁷.

Cumprir registrar, ademais, que a projeção da renúncia não foi apresentada de acordo com a forma regulamentada pela STN, na 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – Demonstrativo 7, Anexo de Metas Fiscais, conforme apontado no tópico 5.2.1.2.

Tais fatos serão objeto de Improriedade e Determinação em meu Voto.

Esta Corte, em sede de auditoria, na modalidade acompanhamento, relatada no processo TCE-RJ 113.423-3/14 (abrangência 2010-2014), constatou o porquê da persistência, em 2017, da impropriedade mencionada acima. Nessa auditoria, foi evidenciado que a inclusão da renúncia fiscal na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual era realizada com base nos dados da Guia de Informação e Apuração de ICMS - GIA-ICMS²¹⁸, 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.

Faz-se oportuno ressaltar que, a partir de determinação plenária em auditoria realizada em 2006 – relatada no processo TCE-RJ 113.936-1/06, a SEFAZ já houvera criado o Documento de Utilização de Benefícios Fiscais do ICMS - DUB-ICMS²¹⁹, obrigação tributária acessória, e os contribuintes do imposto passaram a informar semestralmente os benefícios fiscais fruídos, seguindo metodologia de cálculo estabelecida pela mencionada Secretaria.

Não obstante a implementação do DUB-ICMS, verificou-se apontamento nas Contas de Governo posteriores (incluindo-se as referentes ao exercício de 2016), de que a estimativa da

²¹⁷ Medida endossada por conta do art. 3º, §2º, da LE 7.495/16, no sentido de que a LDO e a LOA observem a exigência da LRF no sentido de demonstrar a estimativa e compensação de renúncia de receita de cada projeto incentivado.

²¹⁸ A GIA-ICMS é uma declaração mensal cujas informações devem refletir os lançamentos efetuados no Livro Fiscal Registro de Apuração do ICMS. Esta declaração tem por finalidade demonstrar o imposto apurado em cada período de apuração, bem como apresentar outras informações de interesse econômico-fiscal.

²¹⁹ Resolução Sefaz nº 180, de 05.12.2008 (revogada pela Resolução Sefaz nº 720, de 04.02.2014).

renúncia de receitas na LDO permaneceu sendo formulada a partir de informações contidas na GIA-ICMS, fonte de informação inapropriada para esta finalidade, tendo em vista não ter sido concebida para a mensuração dos benefícios.

Cumprе observar, porém, que a estimativa de renúncia de receitas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 foi elaborada com base nos dados declarados no DUB-ICMS, em substituição às informações extraídas da GIA-ICMS, conforme se verifica no Anexo I de Metas Fiscais da LDO para 2018 (LE nº 7.652/17).

Faz-se necessário pontuar, contudo, que ainda em sede de auditoria, na modalidade acompanhamento, relatada no processo TCE-RJ nº 113.423-3/14, restaram evidenciadas diversas fragilidades no controle de benefícios fiscais via DUB-ICMS²²⁰. Uma das grandes limitações do DUB-ICMS é o fato de existirem empresas que, embora usufruam de benefícios fiscais, não fazem o preenchimento e entrega do documento²²¹, assim como, nos casos em que a declaração é prestada, verifica-se ausência de relatórios básicos para o gerenciamento das informações acumuladas em seu banco de dados. As análises, assim, somente são viabilizadas mediante extração das informações diretamente da base pela equipe de tecnologia da informação da SEFAZ²²².

A par das limitações apresentadas pelo DUB-ICMS como fonte de informação segura para apurar a metodologia de apuração da renúncia de receita no Estado, encontra-se em curso na SEFAZ o projeto de escrituração fiscal digital de incentivos fiscais²²³, modelo que permitirá apurar tanto o ICMS devido (líquido, descontados os benefícios fiscais), quanto o ICMS cheio (em um cenário sem incentivos fiscais). Por consequência, a SEFAZ noticia que será, então, possível quantificar a carga tributária de ICMS decorrente dos incentivos concedidos a um contribuinte, identificando-se, assim, o valor da redução do débito (ou do aumento do crédito),

²²⁰ Deve-se salientar que, por constituir obrigação acessória de conteúdo declaratório, os valores informados pelos contribuintes no DUB-ICMS podem estar incorretos. O total de benefícios calculados pela Secretaria de Fazenda, portanto, serve apenas como estimativa, apesar dos aprimoramentos realizados nos últimos anos no sistema.

²²¹ Vide auditoria de conformidade realizada na Sefaz abrangendo o período de 2011-2015, contida no processo TCE-RJ nº 108.773-3/16 (fiscalização 587/2016).

²²² 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 – Doc. TCE-RJ nº 8.665-7/16.

²²³ Nota Técnica 'Escrituração de Incentivos Fiscais', datada de 29.05.17, encaminhada por intermédio do OF/Sefaz/SGAB/Nº 692/2017 – Processo TCE-RJ nº 106.302-6/16.

aperfeiçoando a fiscalização e o controle que, tendo por base os dados do DUB-ICMS, apresenta fragilidades, tais como anteriormente mencionado.

Verifica-se, adicionalmente, que, na projeção constante da LDO, no que diz respeito à renúncia de receitas tributárias, o ERJ apresenta apenas as renúncias referentes ao ICMS, em face da expressiva materialidade das mesmas, em relação à renúncia referente aos demais tributos estaduais. De fato, toda a estrutura de controle de que o ERJ dispõe, em relação à regularidade da fruição de benefícios fiscais, é voltada para os contribuintes do ICMS.

Inobstante a indisponibilidade de meios que possibilitem o pleno exercício do controle por este Tribunal de Contas de forma indistinta entre os tributos, tal fato, em hipótese alguma, deixa de caracterizar uma impropriedade.

O Executivo Estadual deve implementar mecanismos de controle das renúncias de receitas que abarquem não só o ICMS, mas, também, os demais tributos que sejam passíveis de benefícios fiscais, mormente para que se estabeleça, além da avaliação da legalidade e eficiência da medida, o respeito ao princípio constitucional da impessoalidade, insculpido no artigo 37 de nossa Carta Magna.

Nesta esteira, entendo que a ausência de controle das renúncias de receitas tributárias estranhas ao ICMS também deve compor a **Impropriedade** e respectiva **Determinação** atinente ao desrespeito ao disposto no artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, de forma que as próximas leis de diretrizes orçamentárias do ERJ atendam plenamente o disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria de Tesouro Nacional.

12.4 - RESULTADOS DE AÇÕES DE CONTROLE DOS BENEFÍCIOS FISCAIS CONCEDIDOS PELO ERJ - BIÊNIO 2016/2017

12.4.1 - PROCESSO TCE-RJ Nº 106.302-6/16 (FISCALIZAÇÃO Nº 1252/2016)

Trata-se de relatório de auditoria (em tramitação nesta Corte, ainda pendente de decisão definitiva), realizada de 11 a 22.07.16 na SEFAZ e na Secretaria de Estado da Casa Civil, que teve como objetivo verificar se as exclusões utilizadas para o cálculo da renúncia efetiva

informada pela SEFAZ guardam consonância com o entendimento da Secretaria da Receita Federal e da LRF?

Os procedimentos de auditoria utilizados resultaram na identificação dos achados, situações e efeitos a seguir descritos:

- **Achado 1** – não inclusão de todos os atos normativos que concedem benefícios fiscais na metodologia elaborada pela SEFAZ, gerando a subavaliação da renúncia fiscal efetiva estadual.

Situação encontrada: verificou-se que o levantamento promovido pela Assessoria Especial de Estudos Econômicos com vistas a possibilitar o cálculo da renúncia de receita não incluiu diversos diplomas normativos (entre convênios, leis, decretos e resoluções) de concessão de benefícios fiscais.

Efeito: subavaliação da renúncia fiscal no estado do Rio de Janeiro;

- **Achado 2** – impropriedade da metodologia que estabelece as premissas de cálculo da renúncia efetiva a ser considerada nas estimativas que devem constar das peças orçamentárias.

Situação encontrada: no tocante ao cálculo da renúncia efetiva, observou-se, dentre os diplomas legais selecionados para análise, benefícios fruídos que podem ter sido indevidamente excluídos do cômputo efetuado.

Efeito: subavaliação da renúncia fiscal no estado do Rio de Janeiro.

- **Achado 3** – ausência de validação das informações prestadas pelos contribuintes para o cálculo da renúncia efetiva de receita a ser considerada nas estimativas que devem constar das peças orçamentárias.

Situação encontrada: observou-se, dentre os diplomas legais selecionados para análise, a existência de benefícios fruídos em 2015 que podem ter sido indevidamente excluídos do cômputo da renúncia efetiva. Cabe destacar que, precisamente por possuírem conteúdo declaratório, as informações do DUB-ICMS deveriam ser validadas, ao menos periodicamente.

Efeito: subavaliação da renúncia fiscal no estado do Rio de Janeiro.

Os trabalhos de campo da referida auditoria permitiram, assim, constatar que a metodologia adotada pela Secretaria de Estado de Fazenda carece de critérios mais claros para a apuração da renúncia efetiva segundo os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal. Apurou-se, por exemplo, em comparação com o Manual de Benefícios, documento elaborado pela Superintendência de Tributação, que a metodologia deixou de considerar alguns benefícios para efeito de classificação como renúncia ou não renúncia.

Ademais, apontou-se que o cálculo da renúncia efetiva baseia-se unicamente em informações provenientes de obrigação acessória de conteúdo declaratório, sendo indispensável a adoção de medidas que afirmem a fidedignidade desses dados, evitando-se a adoção e divulgação de valores inconsistentes com a realidade fiscal do estado. Restou evidente a necessidade de realização de estudos de caso que permitam averiguar se os benefícios fiscais vêm sendo corretamente declarados e escriturados pelos beneficiários, de maneira a permitir o adequado cômputo e controle.

12.4.2 - PROCESSO TCE-RJ Nº 108.773-3/16 (FISCALIZAÇÃO Nº 587/2016)

Trata-se de relatório de auditoria (em tramitação nesta Corte, ainda pendente de decisão definitiva), realizada de 19.09 a 27.10.16 na SEFAZ, na Secretaria de Estado da Casa Civil e na Companhia de Desenvolvimento Industrial do ERJ – CODIN, que teve como objetivo responder às seguintes questões de auditoria:

- 1) Toda concessão de benefício fiscal é precedida de estudo de impacto financeiro?
- 2) Há procedimentos parametrizados e periódicos de verificação do atendimento dos requisitos e das contrapartidas pela beneficiária?
- 3) Os benefícios fiscais são concedidos de acordo com a lei e com os motivos que justificam o tratamento diferenciado?
- 4) Há transparência no processo decisório de concessão de benefícios fiscais?

Os procedimentos de auditoria utilizados resultaram na identificação dos achados, situações e efeitos a seguir descritos:

- **Achado 1** – ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro previamente à concessão de benefícios tributários, sendo encontradas as seguintes situações:

Situação encontrada 1: ausência de estudo de impacto nos processos de concessão;

Situação encontrada 2: ausência de atuação da Comissão de Programação Orçamentária e Financeira – COPOF, nos processos de concessão.

Efeitos: concessão de benefícios tributários de longo prazo sem o necessário levantamento dos efeitos da renúncia de receita para as gestões futuras.

- **Achado 2** – fruição irregular de benefícios fiscais, dividido nas seguintes situações:

Situação encontrada 1: empresas com débitos inscritos em dívida ativa não suspensos gozam de benefícios fiscais, em desacordo com a legislação de concessão;

Situação encontrada 2: fruição cumulativa indevida de benefícios fiscais.

Efeitos: (a) concorrência desleal entre empresas que se financiam via inadimplência e permanecem com os mesmos benefícios fiscais das empresas adimplentes; (b) queda na arrecadação de ICMS sem ganhos socioeconômicos para a sociedade.

- **Achado 3** – inexistência de acompanhamento estruturado e sistemático dos requisitos e contrapartidas das empresas beneficiárias de incentivos fiscais, tendo sido encontradas as seguintes situações:

Situação 1: nem todas as empresas beneficiárias de incentivos fiscais condicionados têm as contrapartidas acompanhadas pelo Estado;

Situação 2: irregularidades na análise dos termos de compromisso assumidos pelas empresas beneficiárias;

Efeitos: (a) fruição irregular de benefícios fiscais por empresas que não cumprem os requisitos ou contrapartidas para sua manutenção; (b) queda na arrecadação de ICMS sem ganhos socioeconômicos para a sociedade; (c) o acompanhamento não sistemático das contrapartidas nas empresas aos benefícios

tributários inviabiliza a retroalimentação das informações socioeconômicas do Estado com vistas ao planejamento estruturado das ações de desenvolvimento.

- **Achado 4** – ilegalidade no ato de concessão de benefícios fiscais.

Situação encontrada: constatou-se a existência de incentivos fiscais que, além de serem concedidos por decreto, não guardam relação com os objetivos econômicos que os legitimariam.

Efeitos: (a) situações de desequilíbrio no mercado, decorrente de intervenção imprópria do Estado no domínio econômico; (b) concessão de benefícios fiscais sem critérios preestabelecidos, assumindo, o Estado, condição passiva às proposições da iniciativa privada, sem que reste salvaguardado o interesse público em tais atos; (c) dificuldade nos controles dos benefícios fiscais no Estado do Rio de Janeiro, pela quantidade e diversidade de dispositivos concedendo benefícios fiscais. São atualmente 708 diferentes benefícios em vigor a serem operacionalizados das mais diversas formas e com variados efeitos sobre a atividade econômica que tornam o controle complexo e custoso; (d) risco de fraude e corrupção na concessão de benefícios fiscais.

- **Achado 5** – ausência de transparência do processo decisório de concessão de benefícios fiscais.

Situação encontrada: constatou-se que os incentivos fiscais são concedidos sem os elementos mínimos que evidenciem as razões de fato e de direito que fundamentam a decisão.

Efeitos: risco de concessão de benefícios fiscais sem o enfrentamento de questões primordiais relacionadas ao cenário econômico-social regional, assim como ao impacto econômico-financeiro do incentivo para o Estado e para empresas que desenvolvem atividades similares.

12.4.3 - PROCESSO TCE-RJ Nº 105.661-5/17 (FISCALIZAÇÃO Nº 425/2017)

Trata-se de auditoria extraordinária executada, em 2017, pela Coordenadoria de Controle da Receita - CCR, em cumprimento à determinação plenária proferida em sessão plenária de 25.11.14, no âmbito do processo TCE-RJ 106.494-8/09 (fls. 4.632/4.670).

A auditoria teve por objetivo verificar contratos de benefícios fiscais no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundes), em razão de achados de auditoria precedentes. O escopo da auditoria abrangeu, ainda, a verificação de processos administrativos tributários que tramitaram pela Secretaria de Estado de Fazenda no exercício de 2009.

Como bem colocou o Corpo Instrutivo, dentre os resultados da auditoria, cujo relatório ainda não sofreu apreciação plenária, cabe ressaltar a constatação de que benefícios fiscais classificados pelo ERJ como creditícios, em verdade, possuem natureza de benefício fiscal tributário. Isto porque, na medida em que o ERJ não possui recursos para efetivar aportes financeiros nas empresas beneficiárias²²⁴, permite que os contribuintes deduzam as quantias pactuadas na apuração do ICMS.

Saliente-se, por oportuno, que esta alternativa – não realizar aportes financeiros e, em seu lugar, permitir abatimentos na apuração do ICMS -, tornou-se regra, em virtude da recorrente indisponibilidade financeira do estado. Tal mecanismo concorre, em grande medida, para a corrosão da base tributária de ICMS, um dos fatores que promove o desequilíbrio das contas públicas do ERJ - apontado de forma reiterada nas Contas de Governo dos últimos exercícios -, desequilíbrio este que culminou na adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal - RRF, homologado em 05.09.2017 (conforme detalhado no tópico 12.5.1 e no Capítulo 4 deste Voto).

Cabe ressaltar que o Regime de Recuperação Fiscal terá duração mínima de 36 meses, podendo ser prorrogado por igual período, cenário em que, acredita-se, o estado continuará a

²²⁴ Vide caput do art. 4º da LE 6.068/11: “Art. 4º A autorização prevista no art. 3º da Lei 2.823, de 7 de novembro de 1997, somente poderá ser utilizada **no caso de insuficiência de recursos** para o cumprimento das obrigações do Estado no âmbito do FUNDES” (grifos acrescidos). Na opinião do então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, “a previsão de compensação apenas no caso de insuficiência de recursos do Estado teve por escopo restringir as hipóteses de cabimento da compensação, mas não a eliminou nem lhe retirou a natureza de incentivo tributário indireto” (manifestação nos autos da ADIN 4.996, proferida em 14.01.2014).

não dispor de recursos para fazer jus aos aportes financeiros vinculados aos créditos de financiamento concedidos no âmbito do Fundes.

Outro aspecto a ser destacado, diz respeito ao saldo do imposto creditado pelas empresas que se submete a regras extremamente desvantajosas ao fisco, dado que os contratos firmados estabelecem taxas de juros subsidiadas e a possibilidade de descontos por antecipação das obrigações em montante desproporcional, corroendo substancialmente o montante principal do tributo que deveria ser recolhido em favor do ente.

Este achado de auditoria leva à constatação de que a renúncia fiscal efetivamente suportada pelos cofres estaduais é superior àquela declarada com base nas informações do DUB-ICMS – apontadas no tópico 12.6 –, na medida em que tais demonstrativos não consideram os benefícios fiscais ditos creditícios, fruídos no âmbito do Fundes.

Cumprе informar que a concessão de benefícios fiscais creditícios por meio de compensações com o ICMS no âmbito do Fundes foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.996, ajuizada pelo Governo de São Paulo em 2013, em razão, de, sobretudo, configurar forma transversa de concessão de benefício tributário, sem a celebração de convênio no Confaz, “ao prever a possibilidade de compensação de débitos tributários com aportes financeiros concedidos pelo próprio Estado”²²⁵. O plenário do STF ainda não se manifestou sobre o tema.

12.5 - PANORAMA DA POLÍTICA DE BENEFÍCIOS FISCAIS DO ERJ NO CENÁRIO DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL – RRF

12.5.1 - REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

A Lei Complementar Federal nº 159, de 19.05.2017, instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal - RRF²²⁶, tendo por objetivo, em linhas gerais, reequilibrar as contas públicas por meio de medidas emergenciais e reformas indicadas em plano de recuperação previamente elaborado pelo ente federativo interessado em aderir ao

²²⁵ Conforme manifestação do então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, proferida nos autos da ADIN 4.996, em 14.01.2014.

²²⁶ A LCF 159/17 foi regulamentada pelo Decreto Federal 9.109, de 27.07.2017.

regime. O prazo de vigência do plano está limitado a 36 (trinta e seis) meses, admitida uma prorrogação por período não superior ao originalmente fixado²²⁷.

Destaca-se, por oportuno, a providência indicada no art. 2º, §1º, inciso III da LCF 159/2017:

§ 1º A lei ou o conjunto de leis de que trata o **caput** deste artigo deverá implementar as seguintes medidas:

(...)

III - a redução dos incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas instituídos por lei estadual ou distrital, de, no mínimo, 10% a.a. (dez por cento ao ano), ressalvados aqueles concedidos por prazo certo e em função de determinadas condições e aqueles instituídos na forma estabelecida pela alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal;

(...) (grifos não acrescidos)

Verifica-se, pois, que a lei instituidora do RRF estabelece, dentre suas regras cogentes, a obrigatoriedade de promover a redução dos benefícios fiscais concedidos por parte do ente federativo que desejar aderir ao regime.

Em 05.12.2016 foi editada a Lei Estadual nº 7.495²²⁸, estabelecendo, a princípio, a proibição de concessão de novos benefícios fiscais dos quais decorram renúncia de receitas, assim como novos financiamentos, fomentos econômicos ou investimentos estruturantes a empresas sediadas ou que venham a se instalar no Estado, durante o prazo de vigência do RRF²²⁹.

Contudo, excluem-se da vedação, com base no art. 3º daquela Lei, novos projetos de lei de importância estratégica para o ERJ, oriundos do Poder Executivo, cuja tramitação poderá se dar, inclusive, em regime de urgência. Diante do cenário aventado na LCF nº 159/17 e incluído no Plano de Recuperação Fiscal – necessidade de revisão dos benefícios fiscais, com vistas à sua redução -, entende-se que a exceção vinculada a projetos de lei de importância estratégica –

²²⁷ Maiores comentários sobre o RRF serão tecidos no capítulo “4 – Plano de Recuperação Fiscal”.

²²⁸ Alterada pela Lei Estadual 7.906, de 14.03.2018 (publicada no Doerj em 15.03.2018).

²²⁹ Há, contudo, exceções ao impedimento, previstas no próprio texto da lei, tais como: (i) benefícios tributários destinados a motoristas permissionários taxistas (art. 1º, §1º, I); (ii) benefício tributário para a aquisição de veículo novo por portador de deficiência motora ou por seus responsáveis legais (art. 1º, §1º, II); (iii) benefício fiscal destinado a projetos culturais, esportivos e gastronômicos, vinculados à Lei nº 1.954/92, e patrocínios vinculados à área de ciência e tecnologia e de doação ao Fundo Estadual de Cultura previsto na Lei nº 7.035/2015 (art. 1º, §1º, III); (iv) microempresas e empresas de pequeno porte (art. 1º, §3º); (v) operações de financiamento com recursos do Fundo Estadual de Fomento ao Microcrédito Produtivo Orientado para Empreendedores – Fempo (art. 1º, §4º).

conceito que encerra alto grau de indeterminação -, mostra-se temerária para os objetivos traçados no RRF.

Importante destacar o achado identificado em sede de auditoria extraordinária (processo TCE-RJ nº 108.773-3/16), relativo à Fiscalização nº 587/16:

Achado 4 – ilegalidade no ato de concessão de benefícios fiscais.

Situação encontrada: constatou-se a existência de incentivos fiscais que, além de serem concedidos por decreto, não guardam relação com os objetivos econômicos que os legitimariam.

Verificou-se a concessão indiscriminada de benefícios fiscais, sem a observância de critérios legais objetivos, baseadas em uma suposta política de desenvolvimento econômico institucionalizada – conceito deveras genérico - que, após a análise de casos concretos, não se sustentou, em razão de os fatos alegados pela autoridade administrativa como justificativas para dispensar tratamento diferenciado a determinados contribuintes (ou grupo de contribuintes) não representarem, fidedignamente, as situações fáticas que os ensejaram. A respeito, maiores comentários constam do tópico 12.4.2.

Ademais, com relação à fixação de critérios objetivos para análise de benefícios fiscais, o Plenário desta Corte, em sessão plenária de 13.12.16, nos autos do processo TCE-RJ nº 106.302-6/16, determinou ao ERJ que adotasse providências para garantir que seja utilizada a metodologia para avaliar incentivos fiscais, desenvolvida pela Government Accountability Office – GAO, órgão de controle externo norte-americano.

Retomando os dispositivos da LE nº 7.495/16, é oportuno ressaltar que os detentores de benefícios de natureza tributária ou financeira que estejam em vigor tiveram resguardados os seus direitos, inclusive com a possibilidade de renovação, desde que aprovados pelo Confaz, por instrumento legal ou previsão expressa do ato de concessão.

Por sua vez, dentre as medidas de caráter continuado, previstas no plano de recuperação fiscal do ERJ, destaca-se a ‘Revisão de Incentivos Fiscais’. Neste sentido, foram publicados no D.O.ERJ, em 28.12.2017, os Decretos nºs 46.207 e 46.208 que tratam, respectivamente, da revogação e da alteração de benefícios fiscais concedidos a determinados

segmentos da economia (setores ferroviário, de bens de capital e de consumo, de termogeração de energia elétrica a gás, dentre outros).

12.5.2 - VERIFICAÇÃO DOS REQUISITOS E CONDICIONANTES DE INCENTIVOS FISCAIS

Na Lei Estadual nº 7.495/16, destaca-se disposição para que a SEFAZ institua, com periodicidade anual, sempre no segundo semestre de cada exercício, a verificação do atendimento aos requisitos e condicionantes dos benefícios fiscais em vigor²³⁰ relativos ao ICMS, cujo resultado será a manutenção ou não do direito à sua fruição pelos estabelecimentos beneficiários.

Consideram-se requisitos os elementos indispensáveis à concessão, enquadramento e/ou início da utilização do benefício fiscal, tais como o atingimento das metas de geração de empregos e de realização de investimentos.

Condicionantes, por sua vez, são os elementos imprescindíveis à manutenção do direito à fruição de benefício fiscal, podendo-se mencionar, dentre eles, a regularidade fiscal do contribuinte junto ao ERJ e à União, a apresentação da certidão negativa de débitos trabalhistas e do certificado de regularidade do FGTS, e o atingimento das metas fixadas de arrecadação e de faturamento/movimentação.

Os estabelecimentos que utilizem benefícios fiscais são obrigados a apresentar à SEFAZ as informações e documentos necessários à comprovação do atendimento aos requisitos e condicionantes previstos na legislação, com periodicidade anual, por meio da entrega de arquivos digitais no Portal de Verificação de Benefícios Fiscais do sítio eletrônico da SEFAZ (vide art. 2º da Resolução SEFAZ nº 108/17).

Cabe à Superintendência de Fiscalização da SEFAZ a atribuição de realizar a verificação anual do atendimento aos requisitos e condicionantes das empresas que se utilizam de benefícios fiscais, assim como de elaborar relatório referente aos procedimentos de verificação, relatório este que será remetido às instâncias de controle - ALERJ, TCE-RJ e Comissão Mista do Sistema de Governança dos Incentivos Fiscais e Transparência – SISGIFT.

²³⁰ Os requisitos e condicionantes encontram-se previstos na Resolução Sefaz nº 108, de 28.07.17 (publicada no Doerj de 31.07.17).

O SISGIFT, instituído pelo DE nº 45.976, de 10.04.17, tem atribuições de controlar, identificar e acompanhar os benefícios fiscais concedidos no âmbito do ERJ, e seus respectivos resultados, bem como prestar contas aos órgãos de controle²³¹.

O SISGIFT é composto por um sistema integrado de apuração e controle dos incentivos, e por uma comissão mista²³² formada por representantes da Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico (a quem cabe a coordenação), da Procuradoria Geral do Estado e da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento. Para participar das reuniões, deverão ser convidados membros do MPRJ, da ALERJ, do TCE-RJ e da Associação Estadual dos Municípios do Rio de Janeiro.

Dentre suas principais atribuições, destacam-se: definir indicadores e instrumentos para medir e acompanhar os impactos dos incentivos fiscais e financeiros concedidos; analisar os impactos financeiro-orçamentários na arrecadação tributária, bem como acompanhar os pleitos, concessões e fruição dos incentivos fiscais submetidos e aprovados por Comissão Específica, notadamente a CPPDE²³³; aprimorar o acompanhamento do impacto dos benefícios econômicos e sociais gerados, monitorando o cumprimento das contrapartidas assumidas pelas empresas incentivadas, reavaliar os instrumentos de concessão e acompanhamento dos incentivos existentes, tendo em vista as políticas públicas, prioridades administrativo-econômicas e perspectivas fiscais do ERJ.

O relatório anual de verificação, produzido pela Superintendência de Fiscalização da SEFAZ, foi protocolado nesta Casa e é fonte de informação relevante em auditoria, na modalidade acompanhamento, inserida no PAAG para 2018 como **Fiscalização nº 70/18**.

O objeto da auditoria em tela é acompanhar a regularidade da implementação das medidas de ajuste de natureza tributária constantes do Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro. Ainda na fase de planejamento de tal auditoria de acompanhamento foi

²³¹ De acordo com o art. 4º, §2º, da LE 7.495/16, a Sefaz deverá encaminhar, à Alerj e a ao TCE-RJ, relatórios acerca da verificação dos benefícios fiscais, realizada no ano anterior, até a última semana do mês de abril.

²³² Criada por meio da Resolução Conjunta Casa Civil/Sefaz/PGE nº 09, de 22.02.2018.

²³³ Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro, instituída por intermédio DE nº 34.784/04.

possível realizar análise expedita do mencionado relatório de verificação que, devido à relevância do tema, tem os seus resultados preliminares a seguir apresentados.

Conforme mencionado anteriormente, o procedimento adotado teve início com a autodeclaração da utilização de benefícios fiscais pelos contribuintes no Portal de Verificação de Incentivos Fiscais, por intermédio do *upload* de documentos e da seleção, a partir de rol prévio disponível no portal, dos atos legais que instituem os programas em que estão enquadrados.

12.6 - ACOMPANHAMENTO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS FRUÍDOS E EVOLUÇÃO DA RENÚNCIA EFETIVA INFORMADA PELA SEFAZ

A Receita Federal do Brasil, desde 1996, passou a considerar renúncia de receita as 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 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. Dentro dos critérios estabelecidos pela Receita Federal do Brasil, tais benefícios não configuram renúncia de receita, sendo possível listar algumas situações que se enquadram nesta hipótese:

- 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;
- diferimento de ICMS²³⁴: constitui exemplo clássico de ausência de renúncia efetiva, em que o recolhimento do imposto é simplesmente postergado; e

²³⁴ Em situações excepcionais, pode tratar-se de benefício fiscal mascarado (ADI 3702/ES).

- isenções concedidas no meio da cadeia de circulação sem manutenção do crédito: são desonerações compensadas na etapa seguinte de circulação.

O DUB-ICMS gera informações qualitativas, tais como o tipo do benefício envolvido (isenções, alterações de alíquotas, diferimentos etc.), sua previsão legal (Lei, Convênio, Decreto ou Resolução), o ano de sua concessão, o prazo de duração do benefício e, especialmente, o montante do gasto tributário ou renúncia de receita, estimando, assim, o valor total do imposto que deveria ter sido recolhido caso não houvesse a concessão.

A Assessoria Especial de Estudos Econômicos, da SEFAZ, realizou um trabalho de qualificação dos benefícios informados semestralmente no DUB-ICMS²³⁵. Com o refinamento da informação, tem-se uma aproximação do valor efetivamente renunciado pelo ERJ.

Deve-se ressaltar que os resultados de auditoria realizada em 2016 – processo TCE-RJ 106.302-6/16 –, evidenciaram diversas fragilidades e inconsistências nos critérios adotados pela Secretaria para a mensuração da renúncia fiscal efetiva, descritas no tópico 12.4.1.

Os dados do DUB-ICMS, por serem declaratórios, também contêm inconsistências pois, como evidenciado em auditoria realizada no exercício de 2014²³⁶, não há uma crítica sobre as declarações enviadas. Assim, pode haver contribuintes que fruem de benefícios fiscais sem declará-los, ou os declarem incorretamente (para mais, ou para menos).

Ainda sob essa perspectiva, considerando o método de cálculo dos valores a serem declarados e as características de cada ato legal de incentivo fiscal, foi definida pela SEFAZ uma metodologia que indica quanto da Base Auto Declarada de Incentivos Fiscais (Badif) – que contempla todos os registros – é o Valor Apurado de Incentivos Fiscais (Vapif) e quanto é o Montante Neutro de Incentivos Fiscais (Monif)²³⁷. Pode-se expressar a equação dos incentivos da seguinte forma:

- Badif: Base Auto Declarada de Incentivos Fiscais;

²³⁵ A mencionada Assessoria ressalta que, ainda assim, o cálculo do gasto tributário não comporta os impactos econômicos dos benefícios, dados de difícil mensuração, na prática. No tópico 12.4.2 serão apresentados resultados de auditoria realizada em 2016 - processo TCE-RJ nº 108.773-3/16 -, que evidenciam as fragilidades dos órgãos do Executivo estadual quanto à mensuração dos mencionados impactos.

²³⁶ Esses pontos foram destacados por ocasião de auditoria de acompanhamento realizada na SEFAZ 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 nº 113.423-3/14.

²³⁷ Nota Técnica 'Escrituração de Incentivos Fiscais', datada de 29.05.17, encaminhada por intermédio do OF/Sefaz/SGAB/Nº 692/2017 – Processo TCE-RJ nº 106.302-6/16.

- Monif: Montante Neutro de Incentivos Fiscais (em tese, não geram desoneração tributária, porque os valores incentivados serão compensados na cadeia produtiva);
- Vapif: Valor Apurado de Incentivos Fiscais (geram desoneração tributária, porque os valores incentivados não serão compensados na cadeia produtiva);
- Badif = Monif + Vapif.

Em que pese a implementação desta nova metodologia de mensuração da renúncia de receita efetiva, não se verifica, na Nota Técnica “Escrituração de Incentivos Fiscais”, datada de 29.05.17²³⁸, a descrição clara das premissas e critérios utilizados para sua formulação.

A seguir, apresento tabelas que representam o cenário de evolução anual da renúncia efetiva no ERJ, no período 2007-2017:

Renúncia de receita efetiva informada pela SEFAZ 2007-2017

R\$1			
Anos	Benefícios declarados (ou Badif)	Total das exclusões (ou Monif)	Renúncia efetiva (ou Vapif)
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	26.751.024.686	19.480.430.595	7.270.594.091
2013	30.080.996.445	21.734.138.953	8.346.857.492
2014	31.861.217.332	22.863.226.563	8.997.990.768
2015	38.907.652.162	28.950.734.386	9.956.917.776
2016	34.648.282.808	24.391.048.756	10.257.234.052

²³⁸ Encaminhada por intermédio do OF/Sefaz/SGAB/Nº 692/2017 – processo TCE-RJ nº 106.302-6/16.

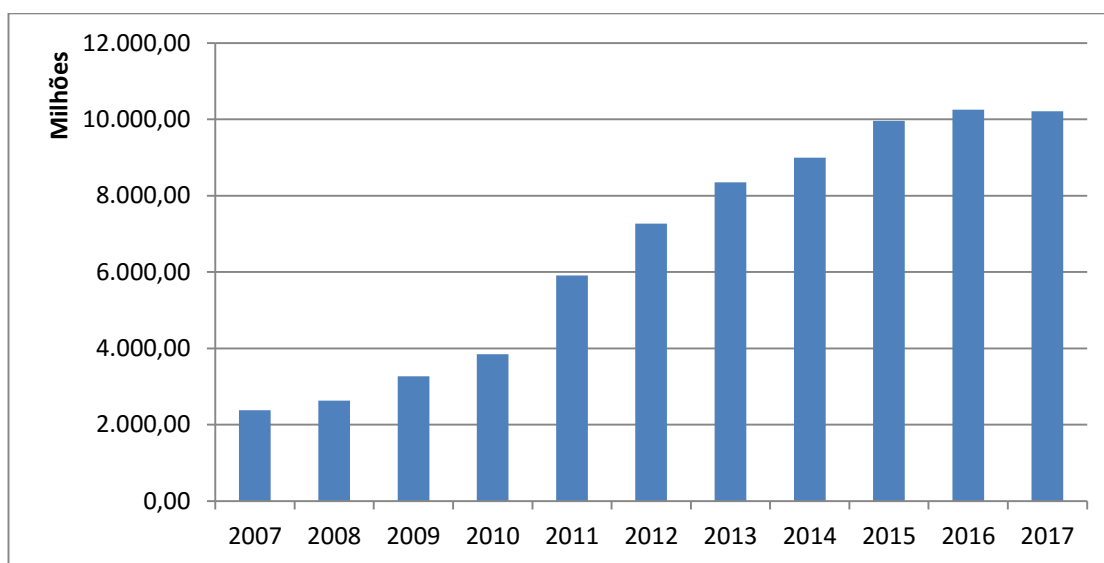
2017	34.629.344.339	24.414.567.445	10.214.776.894
2007-2017	271.879.043.768	198.794.859.456	73.084.184.311

Fonte: DUB-ICMS 2007 a 2017. Valores históricos.

Nota¹: Em resposta ao TSID 304-003.2017 (solicitação efetuada no âmbito da fiscalização nº 301/17), a Sefaz atualizou os valores do DUB-ICMS referentes aos exercícios 2012 a 2017, anteriormente informados ao TCE-RJ.

Nota²: embora o DUB-ICMS tenha sido instituído pela Resolução Sefaz nº 180, de 05.12.08 (revogada pela Resolução Sefaz nº 720, de 04.02.14), a obrigação acessória de prestar informações acerca dos benefícios usufruídos retroagiu a 2007 (parágrafo único, art. 4º).

Evolução anual da renúncia de receita efetiva informada pela SEFAZ – 2007-2017



Fonte: DUB-ICMS 2007 a 2017. Valores históricos.

Importante destacar as limitações de análise necessárias, quais sejam:

- as exclusões efetuadas pela SEFAZ, a partir do total de benefícios declarados, seguem metodologia própria, que está sendo questionada por este Tribunal nos autos do processo TCE-RJ nº 106.302-6/16, onde foram evidenciadas diversas fragilidades e inconsistências de tal metodologia;
- o próprio total de benefícios declarados tende a conter inconsistências e a estar subavaliado, como evidenciado no processo TCE-RJ nº 113.423-3/14;
- não estão incluídos os benefícios classificados pelo ERJ como creditícios, concedidos no âmbito do Fundes, mas que, em verdade, possuem natureza de benefício fiscal tributário (processo TCE-RJ nº 105.661-5/17).

A simples observação do gráfico anterior poderia levar à conclusão de que teria ocorrido uma escalada dos benefícios fiscais a partir de 2011. Conquanto, essa observação precisa ser qualificada com a seguinte informação: em 2008, 2.164 contribuintes informaram o DUB-ICMS; em 2013, esse número passou para 4.033 e, em 2017, para 8.639. Ou seja, os números dos primeiros anos da declaração (instituída em 2008, com efeitos retroativos a 2007) possivelmente transparecem subavaliações, devido ao baixo quantitativo de declarações.

Assim, postas as limitações necessárias, tem-se que a renúncia efetiva calculada entre 2007 e 2017 perfaz o total de R\$73.084.184.311(setenta e três bilhões, oitenta e quatro milhões, cento e oitenta e quatro mil e trezentos e onze reais), em valores históricos.

12.7 - IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO ACERCA DOS BENEFÍCIOS FISCAIS CONCEDIDOS PELO ERJ

A relevância do controle externo exercido por este Tribunal sobre a concessão de benefícios fiscais no âmbito do ERJ pode ser exemplificada pelo fato de o total de incentivos concedidos, somente em 2017, ter ultrapassado a marca de R\$34 bilhões²³⁹, segundo informações extraídas do DUB-ICMS, valor superior à arrecadação do imposto no período (pouco mais de R\$32 bilhões)²⁴⁰.

A partir do entendimento hoje dominante no Governo do ERJ acerca dos benefícios fiscais, duas questões se impõem:

- 1) Em que medida a redução de incentivos geraria, de fato, a fuga de investimentos produtivos do estado?
- 2) De que outras ferramentas se utilizou o ERJ visando à criação de melhor estrutura de negócios (infraestrutura física, logística, menor burocracia estatal, qualificação

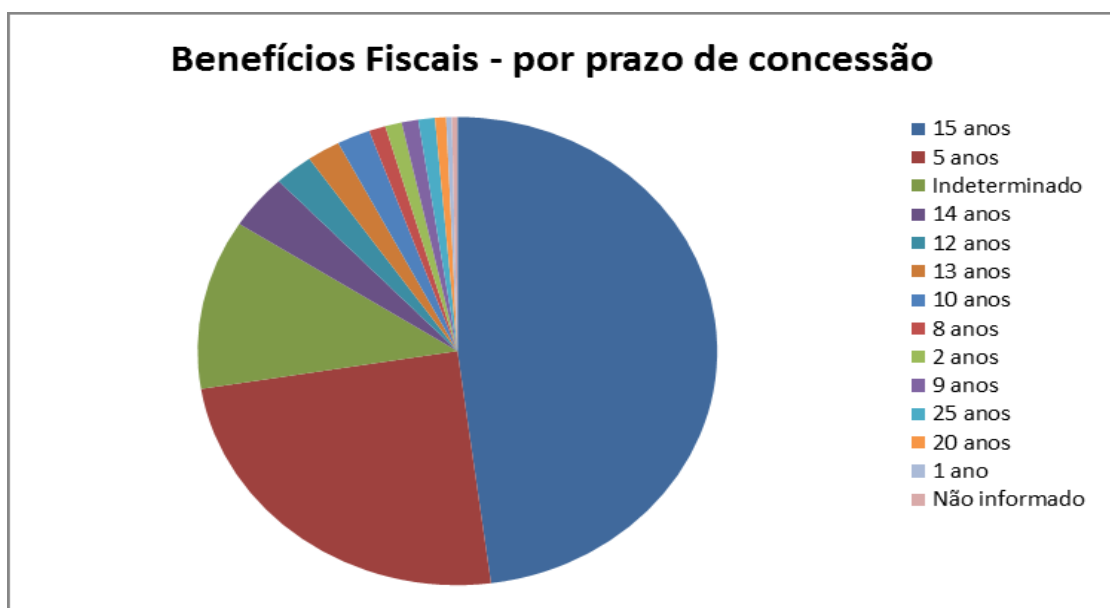
²³⁹ Valor total dos benefícios declarados, conforme. O valor da renúncia efetiva, ou Vapif, relativa a 2017, segundo valores históricos extraídos do DUB-ICMS, equivalem a R\$10,2 bilhões.

²⁴⁰ Deve-se salientar que, por constituir obrigação acessória de conteúdo declaratório, os valores informados pelos contribuintes no DUB-ICMS podem estar incorretos e, desta forma, o total de benefícios calculados pela Sefaz serve apenas como estimativa. O assunto foi abordado em sede de auditorias realizadas pela CCR (processos TCE-RJ nºs 127.948-7/11, 113.423-3/14 e 106.302-6/16), bem como nas Contas de Governo de 2015 (processo TCE-RJ nº 102.203-6/16, Capítulo VIII).

de mão de obra, dentre inúmeras outras) nos últimos anos que possibilitasse a redução do *gap* em relação aos demais estados?

A política de concessões de benefícios fiscais adotada pelo ERJ se fragiliza quando não há uma demonstração transparente das justificativas para a concessão e dos resultados obtidos com essa política fiscal. Esta preocupação ganha corpo ao se considerar o grande prazo estipulado para fruição dos benefícios pelos contribuintes, que chega a atingir 25 anos, com a quase metade dos benefícios concedidos entre 2011 e 2015 gerando prazo de fruição de 15 anos. Destaca-se ainda que, em terceiro lugar, aparecem os benefícios com prazo de fruição indeterminado, conforme a seguir evidenciado:

Benefícios fiscais por prazo de concessão



Fonte: processo TCE-RJ nº 108.773-3/16.

Os resultados das ações de controle externo executadas por este Tribunal de Contas, no que diz respeito à renúncia de receitas tributárias e à política de benefícios fiscais do ERJ, parcialmente demonstrados neste tópico, evidenciam que a legitimidade do gasto tributário efetuado pelo ERJ é questionável, em especial diante (i) da insuficiência de dados estruturados

a respeito do retorno percebido pelas regiões do ERJ, em tese beneficiadas com a política de benefícios fiscais; (ii) da ineficiência de controle da regularidade da fruição dos benefícios fiscais concedidos; (iii) da baixa efetividade atingida no controle do atendimento, pelos beneficiários, às exigências e contrapartidas previstas no instrumento de concessão; e (iv) da ausência de motivação suficiente para concessão de diversos benefícios fiscais.

De modo a enfatizar a atual fase dos controles exercidos por esta Corte de Contas, no que toca ao acompanhamento dos benefícios fiscais concedidos pelo ERJ, pode-se tomar emprestada a síntese contida na fundamentação do voto relativo ao processo TCE-RJ nº 108.773-3/16, estruturada nos seguintes objetivos:

- exigir que o Estado avalie a pertinência da continuidade de todos os benefícios fiscais concedidos, com base em uma análise que verifique se há desvio de finalidade e, ainda, a qualidade de tais institutos, notadamente quanto aos efeitos desejados de desenvolvimento local e regional, de geração de emprego, de geração de renda e de incremento de arrecadação, na mesma proporção do gasto tributário realizado;
- avaliar o controle das contrapartidas exigidas por ocasião da concessão de todos os benefícios fiscais concedidos pelo Estado;
- averiguar a metodologia utilizada pelo Estado do Rio de Janeiro para o cálculo da denominada “Renúncia Efetiva”, que influencia diretamente na avaliação do impacto orçamentário-financeiro, na forma do disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- avaliar o controle e a fiscalização da fruição dos benefícios fiscais pelos contribuintes.

Estas considerações demonstram os esforços deste Tribunal de Contas no sentido de controlar a renúncia de receita do Estado do Rio de Janeiro, mediante instrumentos de incentivos pactuados em sua grande parte em exercícios pretéritos, de maneira que evidenciou-se que tais fatos estão sendo tratados de per si em instrumentos fiscalizatórios próprios.

Contas de Governo

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2017

**Auditorias
relevantes
realizadas
pelo TCE-RJ**

CAPÍTULO 13

13 - AUDITORIAS RELEVANTES REALIZADAS PELO TCE-RJ

As competências de julgamento e apreciação das contas de gestão e de governo, respectivamente, estão entre as principais atribuições do TCE-RJ, tendo vista que ultimam a eficácia do controle externo nos moldes previstos na Constituição Federal.

No contexto da apreciação das contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, na qual cabe ao Tribunal de Contas a elaboração de parecer prévio, as auditorias governamentais realizadas pela Corte podem servir, além do seu objetivo em si, para subsidiar a análise das referidas contas.

No exercício de 2017, do universo de 120 auditorias realizadas pelo TCE-RJ em órgãos da estrutura do Governo do ERJ, 76²⁴¹ foram realizadas em cumprimento às determinações plenárias nas Contas de Governo referentes ao exercício de 2016 (processo TCE-RJ nº 101.576-6/17) e as demais foram incluídas no Plano Anual de Auditoria Governamental – PAAG do exercício de 2017, compreendendo as auditorias autorizadas de forma ordinária, especial e extraordinária.

Diversos temas foram abordados nas auditorias realizadas em 2017, a saber: Transporte – Obras Linha 04 do Metrô, Patrimônio Imobiliário, Pessoal, Tecnologia da Informação, RPPS, Controle Interno, Regulação, Saúde, Educação, Dívida Ativa, Precatórios, Receita com ICMS, Benefícios Fiscais, Crédito Tributário, Finanças, Plano de Recuperação Fiscal, Fundos Especiais, Ordem Cronológica de Pagamentos, Execuções de contratos diversos, Segurança Pública, dentre outros.

Das 120 auditorias realizadas em 2017 na área estadual, 89 auditorias terão seus resultados apresentados neste tópico já que tratam de objetos relacionados com a presente prestação de contas ou que a ela possa impactar.

²⁴¹ Destaca-se que 73 processos referem-se ao item VII. 4 da decisão plenária das contas de governo de 2016.

Entretanto, inicialmente serão apresentadas informações acerca das auditorias realizadas em 2017 para cumprimento das determinações nas Contas de Governo de 2016, e cujos conteúdos são tratados em seus respectivos tópicos do presente processo:

Auditorias determinadas nas Contas de Governo de 2016

Processo TCE-RJ nº	Item da Decisão Plenária das Contas de Governo de 2016	Órgãos e Entidades auditados	Objetivo da Auditoria	Tópico das Contas de Governo de 2017
103.058-8/17	VII.1	Sefaz Rioprevidência	Aferir a integridade dos dados que compõem a folha de pagamento, fato gerador da obrigação tributária principal, a regularidade do recolhimento ao Rioprevidência das contribuições patronais e dos servidores, bem como o repasse dos descontos consignados incidentes na remuneração do servidor público aos respectivos credores	11 Previdência do ERJ
105.663-3/17	VII.2	Sefaz PGE-RJ TJERJ	a) Verificar a regularidade do controle das compensações de créditos inscritos em dívida ativa com débitos oriundos de precatórios. b) Verificar a inconsistência verificada entre o valor total de precatórios registrados contabilmente e o valor evidenciado no Demonstrativo da Dívida Consolidada	6.4.3 Precatórios e Sentenças Judiciais
73 Processos ²⁴²	VII.4	72 órgãos e entidades, dentre elas a Sefaz e SES	Apurar o montante real das despesas com pessoal do Poder Executivo nos três quadrimestres de 2016 e no primeiro quadrimestre de 2017, chegando ao exato valor que inclua tanto as despesas com pessoal das Organizações Sociais de Saúde contratadas pelo Fundo Estadual de Saúde (cumprimento do comando contido no § 3º do art. 31 da Lei Estadual nº 6.043/11), como aquelas com pessoal terceirizado em geral	6.3 Despesa Total com Pessoal
105.738-4/17	VII.5	Sefaz	Verificar as seguintes questões relativas ao funcionamento dos Sistemas SiafeRio e Flexvision: (i) Os relatórios extraídos do Flexvision estão de acordo com os dados armazenados no Sistema SiafeRio? (ii) Os relatórios extraídos do Flexvision apresentam inconsistências? (iii) As regras de negócio implementadas nas consultas do Flexvision estão de acordo com os ditames legais? (iv) As unidades gestoras do estado estão apresentando a “Declaração de Conformidade Quadrimestral dos Saldos Contábeis do SIAFE-Rio”? (v) Quais fundamentos/aferições são utilizados para sustentar tal declaração de conformidade? (vi) A contratação realizada para aquisição dos Sistemas SiafeRio e Flexvision prevê a transferência de tecnologia para a Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento?	5.1 SiafeRio

Fonte: Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17, Sistema Scap TCE-RJ e Relatórios de Auditoria indicados.

²⁴² DOC SSR Nº 03.

Quanto ao item VII.3 da decisão plenária das Contas de Governo de 2016, que determinou a realização de auditoria na Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento – Sefaz, com objetivo de “apurar eventuais obrigações do Tesouro com o Rioprevidência, decorrentes da aplicação de recursos oriundos de royalties e participações especiais no serviço da dívida, referentes ao exercício de 2015, em desconformidade com o Decreto Estadual nº 43.911, de 29 de outubro de 2012”, cabe informar que sua realização está prevista para o exercício de 2018.

Outro grupo de auditorias relevantes é destacado na tabela a seguir e seus conteúdos também são abordados em tópicos específicos destas Contas de Governo:

Auditorias abordadas nas Contas de Governo de 2017

Processo TCE-RJ nº	Status do Processo	Objetivo da Auditoria	Tópico das Contas de Governo de 2017
105.929-5/17	Em tramitação	Conhecer o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal – RRF e o Plano de Recuperação Fiscal - PRF, ambiente ao qual o Estado do Rio de Janeiro se habilitou; o próprio Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro – PRF-RJ, o papel do Conselho Supervisor do RRF no contexto do PRF-RJ, os riscos declarados e associados a cada Medida de Ajuste do Plano e manifestações do Ministério da Fazenda, críticas ao Plano e respectiva legislação fluminense.	4. Plano de Recuperação Fiscal
104.053-5/17	Decisão Preliminar	Analisar o sistema de regulação do estado do Rio de Janeiro, sob o ponto de vista da implantação das Centrais de Regulação, operacionalização das ações de regulação do acesso e existência de sistemas de informação para a regulação.	7. 1 Gestão em Saúde
101.933-8/17	Em tramitação	Monitoramento do cumprimento do Voto GC-3 5373/2014 – Auditoria Governamental Operacional Ordinária – Processo TCE-RJ nº 121.771-4/13 – realizada em 2013, que verificou aspectos relativos à qualidade e cobertura do Ensino Médio	8.3 Gestão de Educação
104.839-7/17	Em tramitação	Verificar informações relacionadas à Educação Básica estadual e municipais, respectivamente, do Gerj e dos 91 municípios jurisdicionados, quanto ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação	8.3 Gestão de Educação
104.735-5/17	Em tramitação	Verificar a regularidade dos atos de gestão do Fundo Estadual de Habitação e Interesse Social- Fehis, no tocante a aplicação e prestação de contas dos seus recursos nos exercícios de 2016 e 2017	9.2 Fundo de Combate à Pobreza e as Desigualdades

Sociais - FECF

105.661-5/17	Em tramitação	Verificar se os benefícios fiscais concedidos à contribuinte apresentam conformidade legal, sobretudo no que tange a eventuais conflitos entre os normativos que instituem diferentes regimes especiais de tributação para a empresa. Verificar eventuais irregularidades na extinção de autos de infração imputados à empresa no conselho de contribuintes. Verificar as medidas adotadas pela Sefaz para dar andamento a processos específicos.	12. Benefícios Fiscais
101.897-8/17	Decisão preliminar	Verificar o cumprimento das recomendações constantes da decisão plenária de 03.11.15 do processo TCE-RJ nº 103.130-8/2015.	14.1 Sistema de Controle Interno

Fonte: Sistema Scap TCE-RJ, Relatórios de Auditoria e tópicos dos presentes relatórios

Por fim, são apresentados os resultados de outras 6 auditorias nas áreas Financeira, de Transporte, de Regulação e de Segurança Pública, a saber:

Auditorias com reflexo nas Contas de Governo de 2017

Processo TCE-RJ nº	Tipo Auditoria	Status do Processo	Objetivo da Auditoria
104.793-7/17	Levantamento Ordinário	Em tramitação	Verificar as lacunas, duplicidades e abordagens abaixo do padrão, a partir do ordenamento jurídico brasileiro e estadual, nos controles da Contadoria Geral do Estado, bem como nos trabalhos de auditoria financeira realizados pela Auditoria Geral do Estado, para identificação das possibilidades de fiscalizações, que contemplam as áreas apontadas como de maior risco de conter distorções relevantes decorrentes de erros e/ou fraudes nas classes de transações, saldos de contas e divulgações, a serem incluídas em planos de fiscalização do TCE-RJ.
103.158-4/17	Inspeção Extraordinária	Em tramitação	Verificar, no âmbito da Secretaria de Estado de Segurança, a extensão e resultados efetivos das políticas de segurança atualmente definidas pelo Governo do Estado, conforme determinado no Voto exarado no Processo TCE-RJ nº 107.685-3/16 com o objetivo de atender aos pontos definidos nos itens "a" ao "h".
106.231-3/17	Auditoria Conformidade Extraordinária	Decisão preliminar	Verificar a gestão do sistema de bilhetagem eletrônica da Fetranspor/Riocard TI.

104.600-4/17	Auditoria Conformidade	Em tramitação	Analisar os controles implementados pelo Estado do Rio de Janeiro que pautaram a autorização das revisões tarifárias, considerando o pactuado no contrato de concessão dos serviços metroviários das linhas 1 e 2, assim como as posteriores alterações daquele instrumento.
	Ordinária		
103.706-7/17	Inspeção	Em tramitação	Examinar o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Parceria Público-Privada nº 27/2013 firmado entre o Estado do Rio de Janeiro e o Complexo Maracanã Entretenimento S.A
	Extraordinária		
105.109-7/17	Auditoria Conformidade	Em tramitação	Prosseguimento fiscalização nº 858 – processo TCE-RJ nº 103.971-2/16, compreendendo:
	Extraordinária		(a) verificar eventuais danos decorrentes de medições e pagamentos no Contrato nº L4/98 que ocorreram após o término da referida auditoria realizada em 2015
			(b) verificar se houve a realização dos testes, comissionamentos e simulações necessárias para a verificação integral do sistema e subsistemas do Metrô Linha 4 do início da Operação Olímpica

Fonte: Sistema Scap TCE-RJ e Relatórios de Auditoria

A seguir, serão abordados pontos relevantes das auditorias mencionadas na tabela anterior, com verificação de reflexos no presente processo de Contas de Governo:

13.1 – PROCESSO TCE-RJ Nº 104.793-7/17 - REALIZADA NOS CONTROLES DA CONTADORIA GERAL DO ESTADO PARA LEVANTAMENTO DE RISCOS DE AUDITORIA

O referido processo trata de auditoria na modalidade levantamento com a finalidade de identificar possibilidades de auditorias financeiras a serem incluídas no plano e fiscalização do TCE-RJ, que contemplam as áreas apontadas como de maior risco de conter distorções relevantes em classes de transações, saldos de contas e divulgações, tendo em vista a importância desta modalidade de auditoria como parte do processo de certificação das contas anuais. Ressalta-se que a auditoria financeira tem como objetivo principal fornecer opinião de auditoria sobre as demonstrações financeiras consolidadas do governo para informar se elas

apresentam uma visão adequada das transações financeiras para o período auditado, e como consequência, aumentar o grau de confiança das demonstrações financeiras.

Neste sentido, no levantamento foram identificados riscos de auditoria, cujos grupos são destacados a seguir:

1. Na Gestão de Procedimentos Contábeis Patrimoniais, em especial no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais, com possibilidade de impactos de não atendimento aos prazos-limites e consequente impossibilidade de recebimento de transferências voluntárias e de contratação de operações de crédito;
2. Nas ações de fiscalização voltadas para a asseguarção dos demonstrativos contábeis, com possibilidade de impactos na emissão de opinião sobre tais demonstrativos e na utilização de trabalhos realizados pela Auditoria Geral do Estado para fins de confirmação por parte das auditorias do TCE-RJ;
3. Nas atividades e mecanismos de controle pertinentes ao reconhecimento, mensuração e evidenciação dos eventos econômicos sobre o patrimônio público, com possibilidade de impacto no aumento do risco de distorções relevantes decorrentes de erros e/ou fraudes nas classes de transações, saldos de contas e divulgações;
4. Na Auditoria Geral e na Contadoria Geral.

Como resultado do levantamento, o seu relatório identificou possíveis estratégias de controle para atuação do TCE-RJ através de auditorias financeiras, o que deverá ser levado em consideração por esta Corte quando da elaboração dos PAAG dos exercícios vindouros.

13.2 – PROCESSO TCE-RJ Nº 103.158-4/17 - VERIFICAR A EXTENSÃO E RESULTADOS DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ATUALMENTE DEFINIDAS PELO ESTADO.

Esta auditoria na modalidade inspeção teve como objetivo verificar a extensão e resultados das políticas de segurança do Governo do ERJ e em especial o seguinte:

- a) verificar se as aquisições de armamentos bélicos efetuadas nos últimos 10 (dez) anos foram pautadas em estudos prévios de eficiência, qualidade e confiabilidade;
- b) examinar a economicidade dos preços praticados nas respectivas contratações, essencialmente as materializadas por meio dos contratos nº 53/09, de origem da SESEG, nº 52/10 e 53/13, ambos da origem PMERJ;

- c) identificar a ocorrência de registros de panes no armamento bélico utilizado pelas forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, bem como, eventuais medidas adotadas para corrigi-las;
- d) apurar o número de incidentes nos quais Agentes de Segurança tenham sido mortos ou acidentalmente feridos em decorrência de falhas das armas fornecidas pelo Estado;
- e) Identificar quais medidas estão sendo adotadas para reprimir a entrada de drogas e armas no Estado do Rio de Janeiro;
- f) apurar se o Estado possui um plano de ação concreto para combater, com eficiência, as facções criminosas atualmente instaladas no Estado do Rio de Janeiro;
- g) se há algum tipo de atuação das Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), atualmente, nas favelas situadas do Estado no Rio de Janeiro;
- h) Se, no passado, houve algum tipo de participação das Forças Armadas nas ações de segurança do Estado do Rio de Janeiro e, caso, quais foram os resultados colhidos.

Como resultado, foram identificados os seguintes achados de auditoria:

- Não especificidade dos programas contidos no PPA e no Plano Estratégico da SESEG visando ao combate à entrada de entorpecentes e armamentos no território fluminense;
- Inexistência de plano de ação específico ao combate às facções criminosas no Estado;
- Fornecimento de armas com grande percentual de ocorrências inesperadas (funcionamento inadequado) quando de sua utilização pelas forças policiais do ERJ.

A fim de sanar tais situações, foram sugeridas determinações e recomendações, tais como: a inclusão no planejamento estratégico da Secretaria de Estado de Segurança de ações específicas com o objetivo de coibir a entrada de drogas e armamentos no ERJ e a elaboração de plano de ação com vistas à implementação de ações estratégicas de combate às facções criminosas atuantes no Estado.

13.3 – PROCESSO TCE-RJ Nº 106.231-3/17 - VERIFICAR A GESTÃO DO SISTEMA DE BILHETAGEM ELETRÔNICA DA FETRANSPOR/RIOCARD TI.

Tal processo se refere à auditoria de conformidade que teve como objetivo avaliar a gestão do sistema de bilhetagem eletrônica da Fetranspor/RioCard TI.

Os achados de auditoria identificados foram os seguintes:

- Irregularidade na concessão de benefícios fiscais;
- Gestão irregular do sistema de bilhetagem eletrônica pela Fetranspor/RioCard TI;
- Omissão de regulação econômica dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros e de bilhetagem eletrônica; e
- Gestão irregular no processamento de gratuidades.

A decisão plenária de 27.02.18 no processo de auditoria determinou a adoção de diversas ações para saneamento dos achados, a saber:

- a) adote as medidas necessárias visando à ANULAÇÃO do Decreto nº 44.550/14 (Redução em 100% da base de cálculo do ICMS para os serviços de transporte rodoviário intermunicipal) e Decretos nº 40.820/07, nº 43.167/11 e nº 45.231/15 (Concessão de redução tributária às empresas de ônibus sobre o ICMS do diesel) em face das inconstitucionalidades e ilegalidades descritas no presente relatório de auditoria (Achado 1);
- b) proceda ao LEVANTAMENTO e à COBRANÇA, por intermédio da SEFAZ, dos valores correspondentes à desoneração fiscal gerada pelo Decreto nº 44.550/14 (Achado 1);
- c) revise as competências das Secretarias/órgãos estaduais quanto ao controle de todos os tipos de gratuidade, permitindo a correta atestação e/ou ratificação dos valores concedidos e efetivamente utilizados pelos seus beneficiários (Achado 4);
- d) promova o aperfeiçoamento da governança regulatória sobre o sistema de bilhetagem eletrônica e os serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros (Achado 3);
- e) avalie a possibilidade da regulamentação prevista no art. 6º, §2º, da Lei Estadual nº 4.510/05, no sentido de somente repassar os valores devidos a título de gratuidade quando franqueadas as informações acerca do sistema de bilhetagem eletrônica, bem como de todas as informações relativas às concessionárias e permissionárias necessárias ao cálculo do repasse a ser efetuado.

13.4 – PROCESSO TCE-RJ Nº 104.600-4/17 - ANALISAR AS REVISÕES TARIFÁRIAS DOS SERVIÇOS METROVIÁRIOS DAS LINHAS 1 E 2.

A auditoria de conformidade, formalizada no processo em destaque, teve como objetivo analisar os controles implementados pelo ERJ que pautaram a autorização das revisões tarifárias referentes aos serviços metroviários.

Como resultado da auditoria, foram apresentados os seguintes achados:

- Não manutenção dos parâmetros da equação econômico-financeira inicial do contrato;
- Pactuação de outorgas suplementares para prorrogação do contrato em desconformidade com a equação econômico-financeira inicial do contrato, bem como seu pagamento por meio de dação em pagamento irregular;
- Modelo regulatório com omissões e vícios de atribuição comprometendo o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Os encaminhamentos propostos alcançam vários gestores de órgãos e entidades estaduais, destacando-se a necessidade de solicitar esclarecimentos por parte do atual governador para as seguintes situações encontradas:

- alteração contratual sem observância das condições efetivas da proposta do licitante vencedor;
- a construção da Linha 1A como fundamento da prorrogação do contrato de concessão e antecedente do recebimento das outorgas;
- outorga suplementar da estação Siqueira Campos calculada sem observância dos critérios fixados no edital e no contrato;
- outorgas pactuadas pelo 6º termo aditivo, não controladas e não calculadas de acordo com o edital e o contrato, nos termos aprovados pelos órgãos de controle competentes.

13.5 – PROCESSO TCE-RJ Nº 103.706-7/17 - EXAMINAR O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA FIRMADO COM O COMPLEXO MARACANÃ ENTRETENIMENTO S.A

A inspeção teve como objetivo examinar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de Parceria Público-Privada, firmado entre o ERJ e o Complexo Maracanã Entretenimento S.A.

Como resultado, a auditoria apresentou os seguintes achados:

- Ausência de comprovação da economicidade do certame;

- Deficiência no anteprojeto do edital de concorrência;
- Antieconomicidade do valor adjudicado;
- Descaracterização do objeto contratual;
- Inadimplemento do pagamento da outorga;
- Descumprimento contratual quanto à realização de inventário de bens reversíveis por parte da SUDERJ.

Destaco os achados 5 e 6 que apresentam as seguintes situações:

- A Concessionária não efetuou o pagamento das três primeiras parcelas do Valor de Outorga da Concessão - VOC, no valor anual de R\$5.500.000,00 (cinco milhões e quinhentos mil reais) cada (a ser corrigido pelo IPCA), tampouco renovou a Garantia de Performance no ano de 2017, destinada à cobertura do valor das parcelas em atraso.
- Não foi realizado inventário dos bens reversíveis vinculados à concessão pelo órgão fiscalizador, tampouco foi efetuada vistoria desses bens, em desacordo com que estabelecem a Lei de Concessões, a Lei de PPP e o contrato de concessão, acarretando substancial risco à reversibilidade por ocasião da extinção da concessão.

Estas situações geraram sugestão de determinações para o Poder Concedente proceder à cobrança de valores devidos ao ERJ a título de outorgas vencidas e a conclusão do inventário dos bens reversíveis vinculados à concessão.

13.6 – PROCESSO TCE-RJ Nº 105.109-7/17 - VERIFICAR A EXECUÇÃO DAS OBRAS DA LINHA 4 DO METRÔ.

O referido processo trata de auditoria de conformidade com o objetivo de verificar eventuais danos decorrentes de medições e pagamentos no contrato da Linha 4 do Metrô, bem como verificar se houve realização de testes, comissionamentos e simulações necessárias para a verificação integral do sistema e subsistemas da Linha 4 do Metrô.

Tal auditoria foi anexada ao processo TCE-RJ nº 103.971-2/16, tendo em vista que este tinha objetivos conexos ao processo em referência.

A auditoria referente ao processo TCE-RJ nº 103.971-2/16, que tratou de verificar a legalidade, legitimidade e economicidade da contratação e execução das obras para implantação da Linha 4 do Metrô, objeto do contrato de concessão nº L4/98, apresentou os seguintes achados:

- Medição de quantidade superior à efetivamente executada.
- Medição de serviço em desconformidade com as especificações contratadas.
- Quantidade executada superior à efetivamente necessária.
- Medição de serviço sem cobertura contratual.
- Preço global excessivo frente ao mercado.
- Celebração de aditivos contratuais em desacordo aos preceitos legais.

Este Tribunal de Contas, por meio de decisão plenária, fez diversas determinações a Riotrilhos no sentido de sanear os achados de auditoria acima elencados.

Contas de Governo

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2017

**Determinações das
Contas de Governo
do exercício de 2016**

CAPÍTULO 14

14 – DETERMINAÇÕES DAS CONTAS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2016

Em conclusão da análise das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro, relativas ao exercício de 2016, o Plenário desta Corte de Contas decidiu pela emissão de Parecer Prévio Contrário à sua aprovação pela Assembleia Legislativa, com irregularidades, impropriedades, determinações e recomendações.

O atendimento às determinações decididas foi objeto de análise feita pelo Corpo Instrutivo nos autos do presente, juntamente com o exame das Contas de Governo do Poder Executivo deste exercício.

14.1 – SISTEMA DE CONTROLE INTERNO - SCI

O Sistema de Controle Interno - SCI, no âmbito dos Poderes da República, é disciplinado na CRFB/88, em seu art. 74. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro repete a redação contida na CFRB, com os devidos ajustes.

No âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, o SCI tem sua estrutura e atribuições regulamentadas pelo Decreto nº 43.463, de 14 de fevereiro de 2012, estando, em apertada 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 e Planejamento a gestão do SCI.

14.1.1 – AUDITORIAS REALIZADAS PELO TCE-RJ NO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO ERJ

No exercício de 2015, o Corpo Instrutivo efetuou auditoria operacional (Processo TCE-RJ nº 103.130-8/2015), com o objetivo de avaliar a eficiência, eficácia e efetividade do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, abarcando a estrutura de controle e as atividades de controle desenvolvidas pela AGE. Desta auditoria resultaram os seguintes achados:

- 1) Inadequação da estrutura do sistema de controle interno estadual;
- 2) Os gestores não compreendem o papel da AGE no sistema de controle interno;

- 3) Fragilidades na atual política de recursos humanos adotada pela SEFAZ para com a auditoria interna;
- 4) A estrutura de comunicação instituída prejudica o exercício dos controles interno, externo e social; e
- 5) Exercício incipiente das atribuições da AGE.

Tendo em vista os achados, este Tribunal fez recomendações à Secretaria de Estado da Casa Civil e à Secretaria de Estado e Fazenda (denominação à época) com o objetivo de aprimorar a estrutura e a governança do Estado.

Já em 2017, por meio do Processo TCE-RJ nº 101.897-8/2017, O Corpo Técnico realizou nova auditoria com o objetivo de monitorar o cumprimento das recomendações e a adoção de medidas pelo Poder Executivo com vistas a mitigar as impropriedades identificadas no Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, constantes do relatório de auditoria operacional do Processo TCE-RJ nº 103.130-8/15.

Por meio do mencionado monitoramento, constatarem dois novos achados de auditoria:

- 1) Inadequação da estruturação organizacional do Governo do ERJ; e
- 2) Criação e manutenção de estruturas de controle interno paralelas.

Quanto a tais fatos, assim concluiu o Corpo Instrutivo, em seu Relatório:

Ademais, verificou-se em sede de monitoramento que 09 (nove) das 10 (dez) recomendações feitas na auditoria operacional de 2015 ainda não foram implementadas. A não implementação de tais medidas traz como efeitos, conforme apontados no processo TCE-RJ nº 103.310-8/2015, entre outros:

- Possibilidade de desconstrução da função constitucional do controle interno;
- Enfraquecimento do papel da auditoria interna;
- Fragilização do sistema de controle interno do Poder Executivo Estadual;
- Prejuízos ao exercício do Controle Externo; e
- Prejuízos ao controle social.

O Plenário, em sessão de 19/09/2017, decidiu por direcionar as determinações e as novas recomendações constantes autos do Processo TCE-RJ nº 101.897-7/17 ao Governador do

Estado, as quais deverão ser objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas em sede de auditoria.

14.1.2 – ASPECTOS RELEVANTES DO RELATÓRIO DA AGE - CONTAS DE GOVERNO DE 2017

A AGE, órgão central do subsistema de auditoria do Sistema de Controle Interno do Estado, apresentou o relatório de auditoria sobre as Contas consolidadas do Governo do Estado, referente ao exercício de 2017, em consonância com o art. 36, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 63/90.

Verifico que a AGE encaminhou parecer concluindo pela regularidade das Contas com ressalvas, *in verbis*:

Nesse contexto, com base nas análises expressas no nosso Relatório, relativas à gestão orçamentária e financeira, na aferição do cumprimento das exigências estabelecidas pela Lei Complementar nº 101/2000 e dos limites de aplicação de recursos orçamentários definidos na Constituição Federal e Estadual e em outros normativos, somos de opinião que as Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro referente ao exercício de 2017 podem ser consideradas **REGULAR** com **RESSALVAS** nos itens 3.2.3, 3.7.3, 3.8, 4.5 e 4.6 deste Relatório.

Ainda neste item, saliento que a AGE e o Corpo Instrutivo apresentaram considerações sobre a decretação do estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira, formalizada por meio da Lei Estadual nº 7.483, de 08 de novembro de 2016, o qual foi inicialmente declarado pelo Decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016.

O Órgão de Controle Interno menciona, ainda, que tal situação acarreta a suspensão dos prazos e disposições constantes da Lei Complementar Federal nº 101/00 através do art. 23, caput, e seus quatro parágrafos, do art. 31 e do art. 70, caput, consoante o disposto no art. 65, inc. I da mesma Lei.

Além disso, ressalta que a Lei Complementar Federal nº 159, de 19 de maio de 2017 que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, suspende durante a vigência do referido regime, os prazos para reenquadramento aos respectivos limites das despesas com pessoal e da dívida consolidada, conforme art. 10 do mencionado diploma legal.

Contudo, destaco que a análise detalhada do Regime de Recuperação Fiscal em questão foi efetuada no tópico 4 deste relatório.

14.2 – ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES

Inicialmente, destaco que, na análise efetuada pelo Corpo Instrutivo acerca do cumprimento das Determinações constantes das Contas referentes ao exercício financeiro de 2016, foi apurado que, do total de 54 (cinquenta e quatro) Determinações proferidas por esta Corte, apenas 13 (treze) foram cumpridas (24,07% do total), 9 (nove) cumpridas parcialmente (16,67%), 31 (trinta e uma) não cumpridas (57,41%) e 1 (uma) teve seu cumprimento dispensado (1,85%), conforme segue:

Cumprimento das Determinações – Contas de Governo de 2017

Situação	Quant.	% em relação ao total
Cumprida	13	24,07%
Cumprida parcialmente	9	16,67%
Não cumprida	31	57,41%
Cumprimento dispensado	1	1,85%
Total	54	100%

Fonte: análise efetuada neste tópico.

Em prosseguimento, verifico que, em muitas ocorrências, a análise do Corpo Técnico não se harmonizou com o resultado apurado pela Auditoria Geral do Estado - AGE, que considerou 42% das Determinações implementadas e 23% em implementação, fato que sugere que a estrutura normativa do Sistema de Controle Interno do Estado tem mostrado “eficácia insatisfatória”, considerando a relevância dos objetos das Determinações e Recomendações proferidas por este Tribunal, diretamente proporcional à relevância das Contas de Governo, objeto de análise primária.

Em conclusão a tais fatos, assim dispôs o Corpo Técnico à fl. 545 de seu Relatório:

Exemplo de tal divergência reside no fato de que 20 Determinações avaliadas como “implementadas”, “parcialmente implementadas” ou na condição “em

implementação”, no Relatório da AGE (37,04% do total), foram consideradas não cumpridas pela análise efetuada no presente Relatório.

Nas folhas seguintes, apresento a análise individualizada quanto ao cumprimento das 54 Determinações proferidas por este Tribunal durante a análise das Contas de Governo de 2016:

DETERMINAÇÃO Nº 01:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, à Secretaria de Estado de Saúde e Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico.

O montante de R\$574.932.738, correspondente à diferença entre o percentual aplicado e o mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12, deverá ser acrescido ao montante mínimo a ser aplicado em 2017, conforme determina o artigo 25 do mesmo diploma legal.

Tendo em vista os esclarecimentos oferecidos pela Contadoria Geral do Estado - CGE, a AGE considera, em seu relatório, que a Determinação foi “Implementada”.

Entretanto, na análise do tópico 7.2.4 (Aplicação do percentual não cumprido em exercícios anteriores), verifico que foi efetivamente aplicado o valor de R\$ 109.098.264, ainda restando o montante de R\$ 574.932.738, o qual não foi executado tempestivamente. Tal fato foi objeto de Irregularidade e ensejou proposta de reiteração da Determinação objeto da presente análise.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 02:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Secretaria de Estado de Saúde.

Movimentar todos os recursos destinados a Ações e Serviços Públicos de Saúde por intermédio da Unidade Orçamentária “Fundo Estadual de Saúde”, descentralizando apenas a execução da despesa, quando necessário, conforme disposto no parágrafo único do artigo 2º c/c artigos 14 e 16, todos da Lei Complementar nº 141/12.

Tendo em vista os esclarecimentos oferecidos pela CGE, a AGE considera, em seu Relatório, que a Determinação foi “Implementada”.

Todavia, na análise ao tópico 7.2.3 (Despesas que não transitaram na Unidade Orçamentária Fundo de Saúde), verifico que o montante de R\$ 328.202.429 não transitou pelo Fundo de Saúde. Nesta esteira, será reiterada esta Determinação.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 03:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Efetue os procedimentos de liberação de recursos financeiros à FAPERJ, para que os valores sejam efetivamente aplicados no desenvolvimento científico e tecnológico pela mesma, dentro do respectivo exercício.

Apesar dos esclarecimentos oferecidos pela Subsecretaria de Finanças, a AGE considerou, em seu relatório, a Determinação como sendo “Não Aplicável”. Contudo, na análise das presentes Contas de Governo, levada a efeito no tópico 9.1.1, observo que o Estado não cumpriu o limite mínimo de destinação de recursos à FAPERJ.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 04:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Estabelecer cronograma para disponibilizar os recursos financeiros, em favor da FAPERJ, registrados em créditos a receber desde o exercício de 1997, na conta contábil 7.9.9.1.1.22.01, da UG 404100 - FAPERJ.

Em face dos esclarecimentos oferecidos pela Subsecretaria de Finanças, por meio da CI-SUBFIN nº 42, entendo que a referida Determinação foi atendida, tendo em vista o estabelecimento de um cronograma para os repasses.

Não obstante, a verificação do cumprimento do limite mínimo de destinação de recursos à FAPERJ e o acompanhamento do cronograma apresentado deverão ser efetuados anualmente nas Contas de Governo dos próximos exercícios.

Situação: Cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 05:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, Contadoria Geral do Estado e Secretaria de Estado de Educação.

Incluir, na base de cálculo para apuração dos repasses ao Fundeb estadual, as receitas resultantes do adicional do ICMS (Lei Estadual nº 4.056/02 – FECPE) e das multas da Lei Complementar Estadual nº 134/09, destinadas ao Fundo de Administração Fazendária, de modo a atender plenamente o disposto no artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/07.

Embora as razões apresentadas pela Subsecretaria Jurídica da SEFAZ sejam atinentes aos aspectos de direito financeiro trazidos pela Lei Federal nº 4.320/64, o Corpo Instrutivo demonstrou que tal análise precisa ser conjugada com as práticas e orientações de outros órgãos com poderes normativos e com as recentes decisões judiciais, nos seguintes termos:

No que tange à criação do Fundo por parte dos Estados, o § 1º do art. 82 do ADCT definiu que poderia ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos e mais, previu expressamente que não se aplicaria sobre este percentual adicional, o disposto no art. 158, IV, da Constituição, que trata da repartição da arrecadação do ICMS com os Municípios.

Como se pode observar, esta foi a única exceção expressamente contida no artigo que trata dos recursos do Fundo e, portanto, não caberia ao administrador, com fulcro no princípio estrito da legalidade, atribuir interpretação extensiva, além daquilo que foi objetivamente disposto no texto legal. Neste sentido, não custa, mais uma vez, repisar os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello:

...

Assim, não parece ter sido a vontade do legislador de excluir o repasse, na ordem de 20% dos recursos arrecadados, ao Fundeb, da alíquota adicional criada sobre o ICMS, pois se assim o quisesse, teria feito da mesma forma ao não incluir, expressamente, que sobre esta alíquota adicional não incidiria o disposto no art. 158, IV da CF.

O Manual de Demonstrativos Fiscais, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, trouxe, em sua 7ª Edição, o modelo do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, que deve integrar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, em que se percebe claramente, no seu item 11, que sobre os recursos do FECP, oriundos do adicional do ICMS, 20% do produto de sua arrecadação deve ser repassado ao Fundeb.

Importante também destacar a Medida Cautela na Ação Civil Ordinária - ACO 2922 MC/RS, que tramita no STF, sob a relatoria do Exmo. Ministro Edson Fachin, que negou, em decisão monocrática, em 28/09/16, tutela provisória ao Estado do Rio Grande do Sul, dentre outros pleitos, a exclusão da base de cálculo dos valores a serem destinados ao Fundeb, da receita arrecadada do adicional do ICMS (FECP), por entender correta a consideração do adicional de 2% sobre a alíquota do ICMS para fins de financiamento do Fundo de Combate à Pobreza estadual na apuração dos valores destinados ao Fundeb.

Portanto, o entendimento esposado por esta Corte, que vem sendo reiteradamente descumprido pelo ERJ somente com base nos pareceres consultivos de sua assessoria jurídica, está devidamente amparado em metodologia estabelecida pela STN, bem como por decisão proferida em processo judicial, ainda que em fase preliminar.

Destaca-se que a vigência do FECP expira neste exercício, caso sua vigência não seja novamente prorrogada, tornando-se, portanto, de suma importância seu cumprimento imediato.

Com relação às multas da Lei Complementar nº 134/09, de acordo com os registros do SiafeRio, constata-se que o ERJ não repassou para o Fundeb a parcela de recursos arrecadada nos seguintes códigos de receitas, referentes ao FAF:

Diante dos argumentos apresentados e das dúvidas suscitadas, cabe, preliminarmente, reproduzir trecho do dispositivo da Lei Complementar nº 134/09 que trata dos recursos que compõem o FAF:

Art. 4º O FAF será composto dos seguintes recursos:

I – (...)

II – 70% (setenta por cento) do produto da arrecadação de multas, e demais acréscimos, incidentes sobre os tributos administrados pela Secretaria de Estado de Fazenda, excluídas as de natureza formal.
(grifou-se)

Como se observa, o art. 4º, inciso II da Lei Complementar nº 134/09 atribui 70% do produto arrecadado das multas e todos os demais acréscimos, excluindo apenas da base de cálculo das receitas do FAF, as multas de natureza formal. Assim, comporiam a base de cálculo da receita do FAF, no que tange o disposto no inciso acima transcrito, percentual da arrecadação de multas de qualquer natureza, desde que incidentes sobre os tributos administrados pela Secretaria de Estado de Fazenda, excluídas apenas aquelas de natureza formal.

Deste modo, manifesto-me favoravelmente às razões apresentadas na análise do Corpo Instrutivo.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 06:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Promover a tempestiva solução das pendências e erros de validações contábeis no SiafeRio, antes da data prevista para o fechamento dos demonstrativos contábeis do exercício, de forma a permitir que a informação contábil seja fidedigna e reflita a real situação orçamentária, financeira e patrimonial do estado, em obediência ao artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

A resposta apresentada pela AGE considera o item como “em implementação”, contudo, não informa se as pendências que deram origem à Determinação foram ou não solucionadas antes do encerramento do exercício. Neste ponto, destaco a informação de que 41 unidades gestoras não entregaram a Declaração de Conformidade dos Saldos Contábeis do 3º quadrimestre de 2017 como evidência do não atendimento à Decisão.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 07:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

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.

Embora a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento/SUBPLO tenha classificado o atendimento a esta Determinação como “implementada”, conforme seu posicionamento reproduzido à fl. 558 do Relatório do Corpo Instrutivo, este, em prosseguimento, manifestou-se de forma divergente em sua análise, nos seguintes termos:

- **Análise:** Verifica-se que a Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento 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, cabe ressaltar que na mesma direção, a Lei Complementar n.º 101/00 (LRF) preceitua que é vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada (art. 5º, §4º).
- Faz-se necessário esclarecer que a análise deste dispositivo (inciso VII, art. 167, CF) nos remete ao princípio da especificação ou especialização, positivado nos artigos 5º e 15 da Lei Federal nº 4320/64, artigos que vedam a autorização de dotações globais, e exige a apresentação das receitas e despesas de forma analítica. Outro princípio orçamentário é protegido por este artigo, o Princípio do Equilíbrio. O princípio rege que as autorizações de despesas deverão ser compatíveis com a previsão de arrecadação de receita do período, evitando assim a ocorrência de *deficit* orçamentário. De forma complementar, o inciso VII proíbe a autorização ou o uso de créditos ilimitados, pois a inexistência de teto para realização de despesas certamente conduziria a resultados negativos e a um total desequilíbrio orçamentário. A palavra “concessão” nos remete diretamente à fase da elaboração e à fase da discussão, votação e aprovação, enquanto que a palavra “utilização” aponta para a fase de execução. Porém, inexistindo a concessão de crédito ilimitado, a “utilização” seria na verdade uma infração ao inciso II do referido art. 167, o qual veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Pelo exposto, e tendo em vista, ainda, a análise efetuada no tópico 5.2.1 do presente, verifico que esta Determinação não foi cumprida para o exercício de 2017, pois consta na Lei Estadual nº 7.514, de 17/01/2017 dispositivo com teor semelhante - causador da presente Determinação – ao da Lei Orçamentária para o exercício de 2016.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 08:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

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.

Embora a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento/SUBPLO tenha classificado o atendimento a esta Determinação como “implementada”, conforme seu posicionamento reproduzido à fl. 559 do Relatório do Corpo Instrutivo, este, em prosseguimento, manifestou-se de forma divergente em sua análise, apontando a persistência da Improriedade, conforme pude verificar na análise do tópico 5.2.1 do presente.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 09:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

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).

Em consulta efetuada ao SiafeRio, o Corpo Técnico confirmou a contabilização dos pagamentos de contratos de cessão de direitos futuros como despesa orçamentária na conta 399610201 (UG 123400) – Indenizações e Restituições Diversas no Programa de Trabalho 2034.09.122.0002.0006 – Encargos de Antecipação de Royalties. O valor registrado a este título no exercício de 2017 foi de R\$ 4.129.514.117,84 (quatro bilhões, cento e vinte e nove milhões, quinhentos e quatorze mil, cento e dezessete reais e oitenta e quatro centavos).

Neste ponto, cabe o registro de que o requerimento de reconsideração para que este Tribunal permita a contabilização de cessão de Royalties e Participação Especial como dedução da receita orçamentária nos moldes do roteiro contábil apresentado na CI SEFAZ nº 64/2014 e CI CAB/CGE nº 222/2014, encontra-se em tramitação nesta Casa sem Decisão definitiva.

Situação: Cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 10:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Quanto aos valores das compensações autorizadas por lei:

- a) Computar, a partir do exercício de 2017, o valor das compensações e transações efetuadas nos termos dos artigos 170 e 171 do Código Tributário Nacional, 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) fazer constar, do projeto da Lei Orçamentária a vigor em 2018, a previsão das receitas e as despesas referentes às compensações com dívida ativa;
- c) 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;
- d) 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) registrar o pagamento dos valores atrasados em conta de controle, de forma a permitir seu acompanhamento.

Conquanto a AGE tenha classificado o atendimento a esta Determinação como “implementada” em relação à Lei Estadual nº 5.647/10 e “não implementada” em relação à Lei Estadual nº 6.136/11 (conforme seu Relatório²⁴³), cabe destacar, preliminarmente, que os itens a, b e c se referem a determinações com foco no registro contábil das compensações efetivadas no ano imediatamente seguinte ao analisado, ou seja, no exercício financeiro de 2017.

Por outro lado, as determinações d e e possuem foco no efetivo registro e repasse dos valores não contabilizados em anos anteriores. Feitas estas considerações iniciais sobre o tema, reproduzo os principais trechos da respectiva análise do Corpo Instrutivo:

Em relação às compensações autorizadas pela Lei 5.647/10, procede-se à análise a seguir:

Em relação à **Determinação 10.a**, a AGE informa que os documentos para o atendimento integral da referida determinação tramita no processo E-04/047/572/2015, no entanto diante da falta de evidenciação das respostas e considerando que na execução orçamentária não foi identificado o registro de qualquer valor em conta específica de dívida ativa compensada com precatórios, considerar-se-á o item não cumprido.

²⁴³ Volume 04, fls. 266/267.

Em relação à **Determinação 10.b**, embora a AGE tenha informado que na LOA 2018 (Lei nº 7.844/18) tenha sido feito registro da despesa na UO 37020 – Encargos Gerais do Estado (Programa de Trabalho 28.843.000.0004, Natureza da Despesa 464071.02) não houve detalhamento suficiente para comprovar que tais despesas incluem a compensação de precatórios com dívida ativa. Adicionalmente não foi identificada na lei orçamentária a criação de conta para registro da receita de dívida ativa compensada com precatórios. Diante desses fatos a medida será considerada não cumprida.

No que tange à **Determinação 10.c**, considerar-se-á o item não atendido, uma vez que não foram apresentados registros contábeis que comprovem que as compensações de dívida ativa com precatórios, efetivadas ao longo do exercício 2017, tenham sido consideradas na composição da base de cálculo dos repasses e limites constitucionais.

Quanto à **Determinação 10.d**, as informações trazidas pela AGE²⁴⁴, embora apresentem uma síntese dos cálculos realizados pela Subfin, não apresentam a memória de cálculo completa de forma que seja possível aferir os valores apontados. Segundo informação da Sefaz tais informações estariam contempladas no processo E-04/047/572/2015, não encaminhado na prestação de contas. Diante do exposto considera-se o item parcialmente atendido, pendente o envio integral dos cálculos.

O atendimento da **Determinação 10.e**, quanto ao registro e controle dos valores devidos aos municípios, em contas de controle, verifica-se em consulta ao Sistema de Gestão Financeira e Contábil do Estado do Rio de Janeiro – SiafeRio, na UG 370200 – EGE/SEFAZ, conta contábil 2.2.4.3.5.01.03 – PARCELAMENTOS (Lei 5.647 – Dívida Ativa x Precatórios), longo prazo, na conta corrente nº 2010.CG0009618, o registro no valor de R\$394.299.470,65. No entanto, não foi identificado o efetivo pagamento de nenhuma parcela dos valores atrasados até o final do exercício 2017. Diante desses fatos considera-se o item não atendido.

...

Do exposto, conclui-se que em relação à contabilização das compensações realizadas em 2017 (determinações a, b e c) o estado não cumpriu nenhuma medida, tanto em relação à Lei nº 5.647/2010, quanto à Lei 6.136/2011.

Em relação ao pagamento dos valores atrasados (determinações d e e) o ERJ chegou a calcular os valores devidos e registrar os valores a transferir em conta de controle – somente no que tange à Lei nº 5.647/10 –, no entanto, conforme as informações prestadas e dada a movimentação da conta 224350103 e a ausência de contabilização na 214350303, não havia iniciado até o final de 2017 a efetivação dos repasses.

Ressalto que a demora na tomada de providências determinadas por esta Corte afetam diretamente os recursos disponíveis dos municípios e as ações do Fundeb, situação esta que foi levantada pela primeira vez em 2011, por ocasião da análise das Contas de Governo referentes ao exercício financeiro de 2010. Em prosseguimento, assim conclui o Corpo Técnico em sua análise:

Somente no que se refere às transferências constitucionais aos municípios relativas ao ICMS, calculadas desde 2010, em janeiro de 2018 a dívida estimada do ERJ girava em torno de R\$ 807,77 milhões, conforme as seguintes premissas:

²⁴⁴Volume 04, folhas 262-263.

Valor total de tributos compensados de 2010 a 2017 apresentados pela PGE (PG-5).

Valores atualizados a preços de janeiro de 2018 com base nos critérios da Lei 6.269/12.

Para segregar do montante total compensado a parcela exclusivamente referente ao ICMS, foi feita uma dedução de 3% do valor total, com base em informações prestadas pela Sefaz²⁴⁵.

Sobre o valor total anual apurado, foi aplicado o percentual de 25% referente ao repasse constitucional aos municípios.

Desta forma, tendo em vista que os municípios têm direito à repartição das receitas do Estado, nos termos do art. 158 da Constituição Federal, o Estado do Rio de Janeiro, ao não fazê-lo, viola o princípio federativo, posto que se apropria de recursos que deveriam ser repassados aos entes federados, logo, influenciando negativamente na arrecadação desses entes e do Fundeb. Tal fato foi objeto de sugestão de Impropriedade e Determinação no tópico 5.2.2 deste Voto.

Situação: Cumprido parcialmente o item (d) e não cumpridos os itens (a), (b), (c) e (e).

DETERMINAÇÃO Nº 11:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico.

Adote as medidas necessárias para que seja publicado, até 31.12.17, ato inequívoco do Chefe do Poder Executivo, que reconheça o direito dos municípios e do Fundeb aos valores não partilhados referentes às compensações e transações efetuadas nos termos dos artigos 170 e 171 do Código Tributário Nacional, especialmente os autorizados pela Lei Estadual nº 5.647/10 e pela Lei Estadual nº 6.136/11.

Não obstante a AGE tenha classificado o atendimento a esta Determinação como “implementada”, o Corpo Técnico deste Tribunal manifestou-se de forma diversa sobre o tema, conforme a seguir reproduzido:

➤ Por meio do ato publicado verifica-se, primeiramente, que o governador reconheceu somente as dívidas referentes à Lei nº 5.647/2010, sendo omissa quanto às obrigações decorrentes da Lei nº 6.136/11. Adicionalmente, verifica-se que o ERI voluntariamente omitiu suas obrigações com o Fundeb, apoiando-se no parecer MLS nº 02/2013, o que se mostra flagrantemente contrário ao disposto no inciso IX do artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/07. Frise-se que a Nota Técnica apresentada pela AGE em resposta a determinação nº 10, analisada anteriormente, ignora a necessidade de

²⁴⁵ Nos autos do Processo TCE-RJ 106.217-9/13 o Secretário de Estado de Fazenda aponta: “Que a PGE apurou em R\$ 869.918.875,99 o valor total das compensações relativas ao programa instituído pela Lei 5.647/2010; dos quais cerca de R\$ 843 milhões referem-se a créditos do ICMS, 25% dos quais deverão ser repassados aos municípios”. Dessa forma estima-se que, mesmo em relação à Lei nº 6.136/11 cujo escopo era muito similar ao da Lei nº 5.647/10, cerca de 97% dos créditos compensados sejam referentes ao ICMS.

repasse ao Fundeb dos valores arrecadados pela dívida ativa por meio de compensação com precatórios.

Por fim, acrescento que tal fato foi objeto de Improriedade e Determinação na análise do tópico 5.2.2 deste Voto.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 12:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento

Observar o prazo de vigência dos Restos a Pagar existentes e promover o seu cancelamento, conforme previsão expressa no artigo 134 da Lei Estadual nº 287/79, ressalvados os casos previstos no parágrafo único do artigo 7º do Decreto Estadual nº 45.811/2016.

A AGE classificou o atendimento a esta Determinação como “implementada”, entretanto, o Corpo Técnico, em consulta ao SiafeRio, verificou cancelamento no valor de R\$ 937.869,14 (novecentos e trinta e sete mil, oitocentos e sessenta e nove reais e quatorze centavos) na conta contábil 632910101, referente à inscrição por valores e/ou inscrições indevidas (UG 263100 – Departamento de Trânsito do Rio de Janeiro). Por sua vez, verificou que a conta contábil 632110102 – RP processados a pagar – Repactuação, apresentou em 31/12/2017 saldo zero. Deste modo, tais fatos evidenciam o cumprimento da Determinação em análise.

Situação: Cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 13:

Órgãos envolvidos: Gabinete da Governadoria do Estado do Rio de Janeiro e Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

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 2017 e 2018, de forma a não prejudicar as gestões posteriores.

A AGE e o Corpo Instrutivo classificaram o atendimento a esta Determinação nº 13 como “não implementada”, isto com base no posicionamento apresentado pela Subsecretaria de Política Fiscal. Considerando, ainda, o exposto na análise efetuada no tópico 5.4.1, também considero que esta Determinação não foi cumprida para o exercício de 2017.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 14:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Adotar medidas para que os valores evidenciados nos Balanços e Demonstrações Contábeis reflitam com fidedignidade a real situação do ERJ, 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 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;
- 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) estabelecer rotinas e procedimentos, a fim de que os lançamentos contábeis de atualização da Provisão Matemática Previdenciária sejam efetuados dentro do exercício de competência, de forma a expressar nas demonstrações contábeis a sua real situação patrimonial; e
- f) 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, cujo montante seja considerado pela PGE como perda provável ou possível, tendo em vista que tais valores são passíveis de interferir no equilíbrio das contas públicas.

Em seu Relatório, a AGE considerou a Determinação 14, letra “a”, “parcialmente implementada”. No caso, a própria CGE afirma nas Demonstrações Contábeis e nas Notas Explicativas (Volume 12, página 175) que as transações Intraorçamentárias não foram totalmente eliminadas, devido à dificuldade em compatibilizar as transações recíprocas entre os diversos órgãos estaduais. Diante do exposto, e de acordo com a análise efetuada no tópico 5.4.1, esta Determinação não foi cumprida para o exercício de 2017.

Situação: Não cumprida.

Quanto ao item “b”, cabe salientar que a Procuradoria Geral do Estado afirma, em resposta à AGE, que *“manter um encaminhamento da posição mensal do estoque de dívida ativa ao longo do ano, de forma a atender a Determinação 14 “b” (...), é tarefa que se faz impossível no presente momento”*. Diante do exposto, e de acordo com a análise efetuada no tópico 5.4.3, esta Determinação não foi cumprida para o exercício de 2017.

Situação: Não cumprida.

Em relação ao item ‘c’, a atualização dos direitos a receber das concessões do Metrô-Opportans já foi objeto de Determinação nas Contas dos exercícios de 2014 e 2015. Assim, considerando a reincidência de tal fato, e de acordo com o apontado no tópico 5.4.3, esta Determinação não foi cumprida para o exercício de 2017.

Em relação à letra “d”, Segundo o Relatório da AGE, a CGE informou que atualizou o roteiro de contabilização (CI/SUNOT/Nº 52/2016). Considerando o estabelecimento das rotinas e procedimentos contábeis pela Contadoria, esta Determinação foi considerada cumprida para o exercício de 2017.

Situação: Cumprida.

Quanto à letra “e”, a AGE constatou que os lançamentos efetuados pelo Rioprevidência inerentes à atualização da Provisão Matemática, lançados em 2017, corresponderam ao exercício de 2016, “Ajustes de Exercícios Anteriores”, fato que conduziu o Controle Interno a classificar o atendimento à Determinação 14, letra “e”, como “não implementada”.

Verifico que os lançamentos contábeis de atualização da Provisão Matemática Previdenciária têm sido efetuados nos exercícios subsequentes a que se referem às Contas de Governo. Logo, e de acordo com a análise efetuada no tópico 5.4.1, esta Determinação não foi cumprida para o exercício de 2017.

Situação: Não cumprida.

Por fim, no que tange à Determinação 14, letra “f”, a AGE informou estar impossibilitada de externar opinião acerca do atendimento dessa Determinação, uma vez que não obteve resposta às suas solicitações.

Apesar disso, é possível verificar que os valores evidenciados na conta “Provisões para Riscos Fiscais” permanecem subavaliados, uma vez que não foram registrados os valores constantes como passivos judiciais do Estado no Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Estadual nº 7.412/16), cujos montantes são classificados pela PGE como perda provável ou possível.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 15:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Observar a compatibilidade entre os resultados financeiros apurados no Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes e no Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro que compõem o Balanço Patrimonial, em atendimento ao artigo 105 da Lei nº 4.320/64.

Embora a Subsecretaria de Finanças tenha classificado o atendimento à Determinação como “em implementação”, o Corpo Instrutivo, em sua análise, considera que esta Determinação não foi cumprida para o exercício de 2017, posicionamento este ao qual me alinho.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 16:

Órgãos envolvidos: Gabinete da Governadoria do Estado do Rio de Janeiro e Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Atentar para o necessário controle das despesas com pessoal, visando ao equilíbrio das finanças estaduais e, na hipótese de vir a ser declarada a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 7.483/16, observar os prazos e condições previstos no artigo 23 c/c artigo 66, da LRF.

Em suas alegações, a AGE reproduz o posicionamento da Subsecretaria de Gestão de Pessoas, vinculada à Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento. Neste, é possível verificar que Poder Executivo estadual ateve-se a elencar as vedações relacionadas ao aumento de despesas com pessoal constantes do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados, sem, contudo,

dispor sobre medidas efetivamente adotadas com vistas ao controle das referidas despesas, notadamente, à eliminação do percentual que excede o limite estabelecido no art. 20, inciso II, alínea 'c' da Lei Complementar nº 101/00. Deste modo, infere-se que o Governo do Estado está tão somente abstendo-se de ampliar os gastos com pessoal.

Situação: Cumprida parcialmente.

DETERMINAÇÃO Nº 17:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e 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 2017, tais despesas para o cálculo do limite da despesa com pessoal do Poder Executivo, nos termos do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal e em cumprimento ao disposto no §3º do artigo 31 da Lei Estadual nº 6.043/11.

Segundo a análise do Corpo Técnico:

... a criação da natureza de despesa 339034, através da Resolução SEPLAG nº 1.475/16, de fato permite a 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, o que foi corroborado nas Auditorias Governamentais realizadas nos órgãos/entidades do Poder Executivo, por determinação plenária proferida na Prestação de Contas de Governo do exercício de 2016, visto que as despesas dessa natureza da Unidade Gestora "Secretaria de Estado de Saúde – SES/ORGANIZAÇÕES SOCIAIS" foram todas devidamente contabilizadas na rubrica 3.3.90.34 no exercício de 2017, passando a ser computadas no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal para o cálculo do limite da despesa com pessoal do Poder Executivo.

Deste modo, embora se tenha verificado que alguns órgãos/entidades do Poder Executivo não contabilizam as despesas de pessoal terceirizado na correta rubrica, reputa-se cumprida a Determinação, uma vez que se destina somente às despesas realizadas com fulcro

nos contratos de gestão firmados pelo Fundo Estadual de Saúde (Secretaria de Estado de Saúde – SES/ORGANIZAÇÕES SOCIAIS), não circunscrevendo aquelas decorrentes das avenças firmadas com os demais prestadores de serviço (Secretaria de Estado de Saúde – SES/EMPRESAS).

Situação: Cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 18:

Órgãos envolvidos: Gabinete da Governadoria do Estado do Rio de Janeiro e Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Atentar para o necessário controle do endividamento estadual, visando ao equilíbrio das finanças estaduais e, na hipótese de vir a ser declarada a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 7.483/16, observar os prazos e condições previstos no artigo 31 c/c artigo 66, da LRF.

Com base em posicionamento da Subsecretaria de Finanças, a AGE classificou o atendimento a esta Determinação nº 18 como “implementada”, contudo o Corpo Técnico se contrapôs nos termos seguintes, com os quais me manifesto favoravelmente.

Em que pese a recondução da dívida aos limites encontrar-se suspensa, como previsto no artigo 10, inciso III da Lei Complementar nº 159/17, esta não tem o condão de permitir ao ERJ adotar medidas para, em vez de estabilizar e controlar a evolução do endividamento, cause um agravamento do desequilíbrio financeiro e fiscal, contraindo novas operações de crédito, gerando novas dívidas ao estado, e diferindo o pagamento da dívida, o que resulta em um incremento do saldo devedor em face dos encargos financeiros, distanciando-se cada vez mais do objetivo do regime de recuperação fiscal, que é o reenquadramento aos regramentos constitucionais e legais. Isto posto, faz-se necessária a adoção de um cronograma de ações e medidas que visem à interrupção do crescimento da dívida durante a vigência do Plano de Recuperação Fiscal, para que ao término deste a dívida possa ser conduzida ao limite originalmente determinado no artigo 3º da Resolução nº 40, de 26 de dezembro de 2001, do Senado Federal.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 19:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Acompanhar ao longo do exercício se a realização da receita irá comportar o cumprimento da meta de Resultado Nominal estabelecida 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 c/c art. 9º, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em suas razões, a AGE afirma que a Subsecretaria de Política Fiscal, vinculada a

Secretaria de Estado de Fazenda, em sua defesa, esclareceu que o acompanhamento da arrecadação dos recursos do Tesouro em comparação às metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO e da LOA faz parte de sua rotina. Esta Subsecretaria afirma que as projeções e o acompanhamento das receitas arrecadadas competem às Unidades Gestoras, não cabendo, na sua concepção, rever as estimativas e nem propor contingenciamento.

Tendo em vista as alegações da Subsecretaria, é possível considerar que tem havido acompanhamento referente à realização da receita para fins de cumprimento da meta de Resultado Nominal, contudo, não foram comprovadas as medidas adotadas, quando necessário, para limitação de empenho e movimentação financeira em cumprimento ao art. 1º, § 1º, c/c art. 9º da LRF.

Situação: Cumprida parcialmente.

DETERMINAÇÃO Nº 20:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Contadoria Geral do Estado.

Encaminhar, na documentação componente das próximas Contas de Governo, demonstrativo analítico dos bens imóveis do estado, por unidade gestora, devidamente ajustado.

O Corpo Instrutivo, após analisar as respostas oferecidas pela Subsecretaria de Logística e Patrimônio da Secretaria de Estado de Fazenda, observou pendência no que se refere ao encaminhamento do demonstrativo analítico dos bens imóveis do Estado, por unidade gestora, devidamente ajustado. Tal fato foi evidenciado no tópico 5.4.1 do presente Voto.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 21:

Órgão envolvido: 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 LF nº 11.494/07.

Após consulta ao SiafeRio, o Corpo Instrutivo corroborou as alegações trazidas pelos jurisdicionados de que o Estado possuía recursos em caixa para custear o montante do percentual não aplicado em época própria, deste modo, esta Determinação pode ser considerada como atendida.

Situação: Cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 22:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- a) Efetuar a recomposição do saldo financeiro da conta Fundeb, no valor de R\$90.237, 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 2016, conforme previsto no §2º do artigo 21 da LF nº 11.494/07.
- b) Efetuar a recomposição do saldo financeiro da conta Fundeb, em cumprimento à determinação exarada nas Contas de Governo de 2015, 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 artigo 21.

Em sua análise, o Corpo Instrutivo não identificou os documentos que porventura estariam em anexo, conforme citado na resposta apresentada pela Secretaria de Fazenda e Planejamento.

Quanto à Determinação constante do item “b”, remonta à análise das Contas de Governo do exercício de 2014, permanecendo não atendida. Logo, e tendo em vista a necessidade de se recompor a saldo do Fundeb, será reiterada conforme apontado no tópico 8.10.4.

Análise: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 23:

Órgãos envolvidos: Conselho Estadual de Saúde e Secretaria de Estado 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 LCF nº 141/12, de forma a atender ao que determinam os §§1º e 2º do artigo 36, da referida lei.

Não obstante as alegações trazidas pela Secretaria de Estado de Saúde, o Corpo Instrutivo verificou que a intempestividade ainda persiste, fazendo-se necessário, portanto, a reiteração da presente Determinação ao Conselho Estadual de Saúde.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 24:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Observar o disposto no § 6º do artigo 3º da Lei Estadual nº 4.056/02, que impõe a obrigatoriedade de destinação de 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.

De acordo com a análise do Corpo Técnico, em consulta ao SiafeRio, não foram identificadas despesas realizadas com recursos do FECP, registros de programas ou ações que tenham como objeto o acesso à internet e TV por assinatura destinados à população de baixa renda ou de ações para prevenção e recuperação de agentes químicos, corroborando, desse modo, a informação trazida pela AGE.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 25:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

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.

Considerando os esclarecimentos apresentados, bem como a verificação dos cálculos efetuados pela AGE quando da apuração do limite de aplicação de recursos pelo FECAM, o Corpo Instrutivo verificou que não houve o abatimento do valor referente a 1% do Fundo, configurando, deste modo, o atendimento à referida Determinação.

Situação: Cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 26:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Contadoria Geral do Estado.

Efetuar registros contábeis referentes ao valor total informado no Relatório do Passivo Ambiental, bem como considerar tal valor na composição do FECAM, conforme §1º do artigo 263, da Constituição Estadual, e artigo 3º, da Lei Estadual nº 1.060, de 10 de novembro de 1986, com alterações produzidas pela Lei Estadual nº 4.143, de 28 de agosto de 2003.

Tendo em vista os esclarecimentos prestados, e considerando que não foi identificada falha similar nas presentes Contas de Governo, é possível concluir que a presente Determinação foi atendida.

Situação: Cumprida

DETERMINAÇÃO Nº 27:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico.

Adote as medidas necessárias para que seja publicado, até 31.12.17, ato inequívoco do Chefe do Poder Executivo que reconheça o direito do Rioprevidência – estabelecido no Decreto estadual nº 36.994/05, alterado pelo Decreto estadual nº 37.047/05, nos termos do art. 13 da Lei estadual nº 3.189/99 - em receber os repasses financeiros oriundos dos créditos parcelados arrecadados pelo ERJ desde março de 2005 (e não repassados), e seja estabelecido um cronograma de desembolso para efetivar os repasses dos créditos arrecadados desde março de 2005 até dezembro de 2016, em sua totalidade.

E sua análise, o Corpo Técnico manifestou-se nos seguintes termos:

Em que pese a informação de que os repasses “vêm sendo realizados normalmente” a análise da Nota Técnica Rioprevidência/GOP nº 04/2018 (Processo nº E-01/315.427/2009) indica que o ERJ efetuou apenas a regularização parcial da dívida mediante o repasse de R\$1.924.216.260,20 restando, portanto, saldos pendentes a pagar da dívida.

A dívida do estado referente ao período 2005 a 2016 seria de R\$2.023.949.922,00 (em valores históricos informados pelo Rioprevidência na mencionada nota). Destaca-se que deve ser incorporado a este passivo do ERJ os valores de parcelamentos não repassados no exercício de 2017 (no valor de R\$471.180.961,24 conforme informado na nota técnica), sem prejuízo da atualização monetária da dívida acumulada ao longo de cada ano, minimizando os efeitos lesivos do atraso nos repasses ao patrimônio do Rioprevidência.

Nesse sentido será sugerida determinação para que a atualização monetária seja feita sob os critérios da Lei nº 6.269/2012. Observa-se que esse normativo já fora aplicado pelo ERJ, no âmbito do Processo TCE-RJ 113.447-6/04, em situação similar que tratava de atraso nos repasses de transferências tributárias a municípios.

Tendo em vista que o Estado iniciou o procedimento de regularização dos débitos acumulados, contudo, sem publicitarato inequívoco do Chefe do Poder Executivo reconhecendo o direito do Rioprevidência, tampouco o cronograma de pagamentos com o saldo devedor atualizado, considero como parcialmente cumprida a presente Determinação.

Situação: Cumprida parcialmente.

DETERMINAÇÃO Nº 28:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Promova o repasse financeiro, ao Rioprevidência, até 31.12.17, da totalidade das entradas, no exercício de 2017, oriunda dos créditos parcelados de titularidade do estado, registrando-as diretamente na fonte de recursos própria do Rioprevidência, conforme prevê o Decreto Estadual nº 36.994/05, alterado pelo Decreto Estadual nº 37.047/05.

Em sua análise, assim manifestou-se o Corpo Técnico:

Em que pese a informação de que os repasses de valores atrasados venham sendo regularizados pelo Tesouro Estadual, a Nota Técnica Rioprev/GOP nº 04/2018 (Processo nº E-01/315.427/2009) explicita que o ERJ não efetuou nenhum repasse de créditos tributários parcelados com ingresso em 2017 – tampouco sua classificação na fonte de recursos própria do Rioprevidência – de maneira que o saldo dessas entradas foi englobado no montante da dívida preexistente do Tesouro Estadual com o Rioprevidência:

Em 31/12/2017, os valores efetivamente arrecadados pelo estado do Rio de Janeiro foram de R\$2.495.130.883,24, sendo R\$2.023.949.922,00 até dezembro de 2016 e R\$471.180.961,24 no ano corrente.

Até a data referida foram repassados ao Rioprevidência R\$1.924.216.260,20, sendo devido ainda o valor de R\$570.914.623,04, divididos em R\$99.733.661,80 referentes a anos anteriores e R\$471.180.961,24 referentes a 2017.

Diante do exposto, acompanho o entendimento esposado de que a Determinação não foi atendida.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 29:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento

Fazer constar, na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018, 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.

A seguir reproduzo trechos da análise efetuada pelo Corpo Técnico:

Depreende-se, da resposta apresentada, que a determinação não foi cumprida na LDO para 2018, esclarecimento que apenas corrobora a constatação feita no corpo deste relatório, apontada no tópico 12.3.1. Restou consignado, ainda, o comprometimento, do órgão à qual foi endereçada, em implementar seu cumprimento quando da elaboração do projeto de LDO para 2019.

...

Efetuada tais considerações, entende-se que era exigível o cumprimento da Determinação em tela no curso do exercício de 2017, de forma que o projeto de LDO para 2018 já refletisse o mencionado cumprimento. Sendo assim, tal fato será objeto de sugestão de **Impropriedade**.

Diante do exposto, entendo pertinente a reiteração da presente Determinação com exigência de cumprimento quando da elaboração do projeto de LDO para 2019.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 30:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Educação.

Disponibilizar, no sítio eletrônico da Seeduc, os dados atualizados do Iderj, demonstrando as metas estipuladas e a evolução do Estado do Rio de Janeiro com relação ao atingimento das mesmas.

Após análise das informações prestadas pela Assessoria de Planejamento da Secretaria de Estado de Educação, entendeu o Corpo Técnico que o fim da manutenção do Iderj contribuiu sobremaneira para o descumprimento desta Determinação para o exercício de 2017, posição esta a qual me alinho.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 31:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Educação e 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.

Após o exame das informações da Assessoria de Planejamento da Secretaria de Estado de Educação de que o Plano Nacional de Educação encontra-se em processo de adequação, concluiu o Corpo Instrutivo que a presente Determinação não foi cumprida para o exercício de 2017, posição a qual também me alinho, tendo em vista, ainda, a análise constante do tópico 8.11.5.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 32:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Educação, Secretaria de Estado de Fazenda e Contadoria Geral do Estado.

Proceder à análise das divergências verificadas entre os valores devidos ao Fundeb e não transferidos àquele Fundo nos exercícios anteriores, compreendendo 2011 (parte municipal), 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016, 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.

Em sua análise, o Corpo Técnico concluiu que, em relação aos valores do exercício de 2011, foi cumprida apenas em uma parte, tendo o Estado repassado apenas uma pequena fração do valor devido ao Fundeb. Em prosseguimento, alega desconhecer a metodologia utilizada pelo Estado para chegar ao valor repassado em montante bem inferior ao verificado na análise das Contas do exercício de 2014.

Ainda de acordo com o Corpo Instrutivo, no que tange aos exercícios de 2012 a 2015, o Governo do Estado informa que os valores devidos somam o montante total líquido de R\$ 35.716.445, contudo, sem indicar qualquer providência que seria adotada para a devolução dos valores ao Fundeb.

Por fim, ressalta que o valor apurado por esta Corte como repassado a menor ao Fundeb, nos exercícios em referência, atinge o montante de R\$ 54.544.800 e que a reconciliação referente ao exercício de 2016 encontra-se em fase inicial de apuração e conclui pelo não cumprimento da Determinação, opinião à qual compartilho.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 33:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Contadoria Geral do Estado.

Proceder ao registro contábil (orçamentário e patrimonial) e transferência dos valores não repassados ao Fundeb nos exercícios de 2011 (parte municipal), 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016, referentes às cotas-parte do ERJ e dos seus municípios.

Em sua análise, conclui o Corpo Instrutivo que apesar destas determinações já virem se acumulando desde o exercício de 2012, o Estado apresenta uma solução que transfere o ônus da recomposição dos recursos do Fundeb para o próximo governo, ao decidir efetuar a recomposição dos valores do Fundeb com recursos do orçamento de 2019.

Em razão de a solução apresentada revelar-se, no momento, apenas uma hipótese, manifesto-me pelo não atendimento da Determinação.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 34:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Contadoria Geral do Estado.

Criar mecanismos de controle, de forma que a movimentação das parcelas do Fundeb, oriundas da arrecadação das cotas-parte de impostos municipais, fique registrada de forma segregada nos sistemas utilizados pelo ERJ.

Após consulta ao SiafeRio, o Corpo Técnico verificou que a segregação da movimentação das parcelas do Fundeb e das Cotas-partes municipais foram efetivadas através do detalhamento da Fonte de Recursos “188 – Repasses constitucionais aos municípios”, de forma que considero atendida a presente Determinação.

Situação: Cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 35:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

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.

Em sua análise, o Corpo Técnico constata que diversos demonstrativos apresentados no Anexo de Metas Fiscais não foram evidenciados conforme o padrão estabelecido na LRF e no

MDF, 7ª edição. Em relação ao Anexo de Riscos Fiscais, concluiu que o mesmo foi apresentado no padrão estabelecido no MDF, 7ª edição, atendendo dessa forma aos dispositivos do art. 4º da LRF.

Situação: Cumprida parcialmente.

DETERMINAÇÃO Nº 36:

Órgão e entidade envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Departamento de Trânsito do estado do Rio de Janeiro – DETRAN.

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, até a regularização dos mesmos;
- b) 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 Código Tributário Nacional.

Por meio do seu Relatório, a AGE manifestou-se sobre a Determinação, nos seguintes termos:

- Em razão da vigência dos convênios, que compreenderam o período de 2009 a 2014, a suspensão de repasses das taxas arrecadadas pelo DETRAN aos órgãos que estejam inadimplentes com as prestações de contas dos convênios, até a regularização dos mesmos, não foi o caso de ser processada.
- Quanto à comprovação de 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 Código Tributário Nacional, não podemos assegurar neste momento, apesar da ampliação das informações disponibilizadas pelo DETRAN, fato que nos conduz a classificar o atendimento a esta Determinação nº 36, como NÃO IMPLEMENTADA.

Quanto ao item “a” da Determinação, o Corpo Técnico, em sua análise, considerou o item como atendido. Já em relação ao item “b”, reputou as informações trazidas insuficientes para comprovar que as despesas financiadas com o repasse de taxas provenientes do DETRAN, por meio de convênio, se referem a programas e atividades relacionados ao controle de trânsito. Deste modo, verifico o cumprimento parcial da presente Determinação.

Situação: Cumprida parcialmente.

DETERMINAÇÃO Nº 37:

Órgão envolvido: 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.

Após sua análise, conclui o Corpo Técnico conforme a seguir:

que o relatório encaminhado informa 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. Não obstante, os dados encaminhados não foram suficientes para uma análise detalhada acerca da regularidade das operações, motivo pelo qual será proposta fiscalização para melhor acompanhamento da movimentação das contas.

Tendo em vista o teor da análise reproduzida, posiciono-me de acordo com o Corpo Técnico.

Situação: Cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 38:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

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.

Em sua análise, o Corpo Técnico conclui do seguinte modo:

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, e sim deficits ocorridos em exercícios anteriores, aumenta o estoque final da Dívida Consolidada, e pelo princípio da prudência deve ser evidenciado nas previsões de metas fiscais.

Em prosseguimento, verifico que nos exercícios financeiros de 2013 a 2017, a entidade tem registrado valores significativos de Passivos Reconhecidos. Contrariando, deste modo, o posicionamento trazido pela Subsecretaria de Política Fiscal de que existem dificuldades para

efetuar uma previsão destes passivos no demonstrativo de cálculo do Resultado Nominal, contido no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 39:

Órgãos envolvidos: Contadoria Geral do ERJ e Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Promover, corretamente, os lançamentos na conta de controle 8.9.9.3.1.01.01 – “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, consequentemente, a existência de valores negativos em quaisquer fontes de recursos.

Em suas razões, a AGE afirma que não obteve resposta as suas solicitações, razão pela qual não expressou sua opinião sobre a presente Determinação.

Diante do exposto, e de acordo com a análise efetuada no tópico 6.6, referente a Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar, verifico que esta Determinação não foi cumprida para o exercício de 2017.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 40:

Órgãos envolvidos: Contadoria Geral do ERJ e Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Regularizar os lançamentos na conta de controle “8.9.9.1.1.09.01 - SEM DISP FINANCEIRA PARA INSC RPNP”, visando à demonstração fidedigna do valor de empenhos cancelados e não inscritos por insuficiência financeira para o exercício de 2016.

O Corpo Instrutivo, em consulta ao SiafeRio, verificou que a função da conta 5.2.2.9.2.01.04 é a de registrar o cancelamento de empenhos por falta de disponibilidade de caixa. Tendo em vista que naquela consulta verificaram um saldo em consonância com a republicação, no Diário Oficial de 23/03/2018, do Anexo 5 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a pagar do RGF do Poder Executivo, referente ao 3º quadrimestre do exercício de 2017, considero como atendida esta Determinação.

Situação: Cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 41:

Órgãos envolvidos: Contadoria Geral do ERJ e Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Promover a conciliação da conta contábil 8.9.9.4.1.01.05 – “Restos a Pagar Decreto nº 40.874/07” com os valores constantes dos Relatórios Semestrais de Restos a Pagar Negociados, do exercício de 2015, 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.

Por meio do Ofício SEFAZ/SGAB Nº 131/2018 (Documento TCE Nº 2.825-1/18) foi encaminhado o “*Relatório Semestral Programa de Pagamento/Parcelamento de Restos a Pagar Processados nº 18/2017*”. Neste documento o Corpo Técnico identificou dois valores sem o devido registro contábil, tal fato comprova o não cumprimento da presente Determinação.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 42:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Secretaria de Estado de Educação.

Deixar de computar, para efeito de apuração da aplicação mínima constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, despesas incompatíveis com o conceito de MDE regulamentado pelos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96, especialmente despesas com: auxílio funeral; pagamento de pensões e aposentadorias; multas e juros por recolhimento em atraso de quaisquer tributos; e fornecimento de refeição preparada, como aquele realizado na unidade orçamentária Departamento Geral de Ações Sócio-Educativas – DEGASE.

Embora a AGE tenha classificado como “implementada” esta Determinação, o Corpo Instrutivo, mesmo confirmado a exclusão de algumas despesas, verificou que permaneceram no cômputo da CGE, para fins de cálculo da aplicação do limite mínimo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, despesas incompatíveis com o seu conceito, regulamentado pelos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96, tais como: pagamentos de aposentadorias, restos a pagar processados cancelados e determinados pagamentos de juros e multas.

Deste modo, tendo em vista o atendimento parcial, farei constar reiteração da presente Determinação na Conclusão deste Voto, conforme exposto na análise do tópico referente às “*Despesas Excluídas pela Contadoria Geral do Estado*”.

Situação: Cumprida parcialmente.

DETERMINAÇÃO Nº 43:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Educação e ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.

Providenciar alteração no Regimento Interno do Conselho para que, quando da apreciação 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.

Após análise da resposta oferecida pela AGE, o Corpo Instrutivo identificou o não cumprimento da Determinação e optou por não reiterá-la, tendo em vista a autonomia do Conselho nela mencionado, posição esta a qual me alinho.

Situação: Cumprimento dispensado.

DETERMINAÇÃO Nº 44:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Secretaria de Estado de Saúde.

Deixar de computar, para efeito de apuração do limite mínimo legal de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, despesas incompatíveis com o conceito de ASPS regulamentado pela LCF nº 141/12, especialmente despesas com: pensões especiais; benefícios específicos aos agentes públicos lotados no Instituto Vital Brazil; multas por recolhimento em atraso de FGTS; multas por recolhimento em atraso de ISS retido de prestadores de serviços e juros e multas incidentes sobre atraso de aluguel.

Tendo em vista os esclarecimentos prestados pela Secretaria de Estado de Saúde e a adoção das providências mencionadas, a Auditoria Geral do ERJ considera, em seu Relatório, a Determinação como “Implementada”.

Contudo, pude verificar, na análise do tópico 7.2.3 (Despesas que não se enquadram no disposto no art. 3º da Lei Complementar Federal nº 141/12), a manutenção da situação que originou tal Determinação.

Situação: Não cumprida

DETERMINAÇÃO Nº 45:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Manter evidenciado na contabilidade do FEHIS, em conta representativa de créditos a receber, o valor de R\$331.516.836 referente ao valor que deveria ser destinado do FECF ao aludido fundo em 2016.

Em consulta ao SiafeRio, o Corpo Instrutivo constatou o registro de valores referentes aos exercícios de 2016 e 2017 na conta 8.9.9.1.1.99.11 do FEHIS, fato este que evidencia o atendimento à presente Determinação.

Situação: Cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 46:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Por ocasião da apuração das despesas aplicadas no FECAM, nas Contas de Governo do próximo exercício, considerar, para efeito do cálculo da utilização dos recursos vinculados ao fundo, o montante das despesas liquidadas, em vez das empenhadas.

Embora a CGE tenha Informado que *“no fim do ano as despesas serão apuradas pelos seus valores liquidados”*, entendo que a presente Determinação não foi atendida para o exercício de 2017, tendo em vista que, para a apuração do percentual aplicado no FECAM, a CGE utilizou o valor das despesas empenhadas (Volume 03, fls. 189).

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 47:

Entidade envolvida: Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA.

Promova o regular e tempestivo encaminhamento, à Contadoria Geral do ERJ, do Relatório de Avaliação Atuarial elaborado com data-base 31/12/17, para que possa compor a documentação a ser apresentada a este Tribunal quando do encaminhamento das Contas de Governo de 2017.

Pude verificar que o Relatório de Avaliação Atuarial não foi elaborado e encaminhado junto à documentação que compõe as presentes Contas de Governo, uma vez que a referida avaliação e seu respectivo demonstrativo de resultado deveriam ter como data base o último dia do exercício anterior (31.12) ao da exigência de sua apresentação.

Além disso, tais documentos devem ser elaborados com dados cadastrais posicionados entre os meses de julho a dezembro do exercício anterior ao da exigência de sua apresentação.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 48:

Órgão e entidade envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA.

Encaminhe a este Tribunal, 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 e/ou ajustes no valor da receita oriunda de *royalties* e participações especiais registrada no Ativo do Rioprevidência, no exercício da prestação de contas, em complemento à nota técnica sobre o Ativo da autarquia, que vem sendo encaminhada anualmente ao TCE-RJ.

Apesar das informações constantes da Nota Técnica RIOPREV/GOP nº 06/2018²⁴⁶, esta não discrimina os valores das deduções efetuadas na receita de royalties e participações especiais especificamente “*no exercício da prestação de contas*”, no caso, o exercício financeiro de 2017.

Ressalto que a presente Determinação visa possibilitar a comprovação e a conferência dos valores que vêm sendo contabilizados da receita orçamentária na Fonte de Recurso 231 (Recursos Próprios do Rioprevidência). Logo, faz-se necessário que se evidencie cada parcela deduzida dos recursos repassados ao Fundo no respectivo exercício em análise.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 49:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Promova a evidenciação, nos Demonstrativos Contábeis do Poder Executivo, do registro de direito referente a Adiantamento de Contribuição do Patrocinador à Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro – Fundação RJPrev, operação autorizada pela Lei estadual nº 6.243/12 c/c Decreto estadual nº 43.658/12. Ressalte-se que se encontra registrado, nos Demonstrativos Contábeis da Fundação, no Grupo do Passivo Exigível, em 31.12.16, montante equivalente a R\$17,12 milhões, já computada atualização monetária pelo IPCA.

²⁴⁶ Volume 04, fls. 334-341.

Pude verificar que a CGE, em virtude da probabilidade do tratamento dado a este direito de “contribuição patronal” não ter sido o correto, propôs à Subsecretaria de Finanças a criação de grupo de trabalho para verificar a correta classificação e controle a ser dado. Fato este que evidencia o não atendimento à Determinação e a necessidade de sua reiteração na Conclusão deste Voto.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 50:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado da Casa Civil e Procuradoria Geral do Estado.

Tendo em vista o disposto nos itens 28, 28.1 e 28.2, do Anexo C, da Resolução nº 8/11, do Conselho Nacional de Previdência Complementar – CNPC, adote as medidas pertinentes para promover, junto ao Conselho Deliberativo da Fundação RJPrev, a elaboração, aprovação e implementação, até 31.12.17, de plano de devolução dos valores registrados a título de Adiantamento de Contribuição do Patrocinador – nesse caso específico, trata-se do Poder Executivo do ERJ -, ressaltando que a citada legislação estabelece prazo para amortização do montante total aportado até o encerramento do exercício de 2018.

Após análise da resposta apresentada pela Fundação RJPrev, por meio do Ofício RJPREV/DAD nº 46/17, o Corpo Instrutivo entendeu que a mesma cumpriu a Determinação, uma vez que o seu Conselho Deliberativo analisou a viabilidade e o prazo possível para devolução dos valores registrados a título de Adiantamento de Contribuição do Patrocinador.

Situação: Cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 51:

Órgão e entidade envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA.

Promova a evidenciação, no SiafeRio, em rubrica específica, dos valores ressarcidos ao Rioprevidência pela Fundação RJPrev, em decorrência do uso do imóvel objeto de Termo de Cessão de Uso firmado entre o Rioprevidência e a Fundação.

Pude verificar que o Rioprevidência realizou o referido registro na conta contábil 1.1.3.8.1.01.13 – Indenizações e Restituições a Receber, contudo, em consulta ao SiafeRio, o Corpo Instrutivo verificou que o valor registrado pela Autarquia (R\$ 177 mil) diverge daquele constante nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis da Fundação (R\$ 468 mil), apresentando uma diferença de R\$ 291 mil.

Acrescento que foi determinado ao Rioprevidência que verifique os motivos desta divergência e realize os ajustes aplicáveis.

Situação: Cumprida parcialmente.

DETERMINAÇÃO Nº 52:

Entidade envolvida: Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro – Fundação RJPREV.

Promova o encaminhamento, à Contadoria Geral do ERJ, dos seus Demonstrativos contábeis, atuariais, financeiros e de benefícios, em atendimento ao disposto no § 6º do art. 5º da Lei Estadual nº 6.243/12, em tempo hábil para compor a documentação a ser apresentada a este Tribunal quando do encaminhamento das Contas de Governo de 2017 e dos exercícios futuros.

A Fundação RJPREV estabeleceu o dia 28/02/18 para encaminhamento dos demonstrativos contábeis, atuariais, financeiros e de benefícios.

Situação: Cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 53:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, Secretaria de Estado de Segurança.

Encaminhar, na próxima prestação de Contas de Governo, documentação comprobatória da aplicação da totalidade dos recursos do auxílio financeiro prestado pela União no valor de R\$2,9 bilhões.

De acordo com o Relatório da AGE, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento considerou a presente Determinação parcialmente implementada, contudo tendo em vista a análise efetuada no tópico 10.5.1 (Apoio financeiro para segurança pública nos jogos olímpicos), pude verificar que a Determinação não foi atendida para o exercício de 2017.

Situação: Não cumprida.

DETERMINAÇÃO Nº 54:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Secretaria de Estado de Saúde.

Encaminhar, na próxima prestação de Contas de Governo, documentação com as medidas adotadas pelo Governo do estado para reduzir a dependência dos recursos oriundos do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais

para custeio das despesas com ações e serviços públicos de saúde, haja vista o término da vigência do mesmo ao final do exercício de 2018.

Em seu Relatório, a AGE informa que não obteve respostas quanto à Determinação.

Situação: Não cumprida.

Contas de Governo

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2017

Conclusão

CAPÍTULO 15

15 – CONCLUSÃO

Em face do exposto e,

CONSIDERANDO que, nos termos da legislação em vigor, o Tribunal de Contas, conforme o artigo 75 da Constituição Federal, combinado com o artigo 122 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do estado;

CONSIDERANDO, com fundamento no artigo 123 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, combinado com o artigo 36 da Lei Complementar Estadual nº 63/90, ser de competência desta Corte de Contas emitir Parecer Prévio sobre as Contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e sugerir as medidas convenientes para a posterior apreciação e julgamento pela Assembleia Legislativa;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, em 09.08.07, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238-5, por unanimidade, deferiu a medida cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia do artigo 56 da Lei Complementar nº 101/00;

CONSIDERANDO que, em face da decisão do Supremo Tribunal Federal, foram aqui analisadas as Contas do Chefe do Poder Executivo, deixando as Contas dos demais Chefes de Poderes e Órgãos para apreciação nas respectivas Prestações de Contas de Ordenadores de Despesas;

CONSIDERANDO que o Parecer Prévio deste Tribunal de Contas e o subsequente julgamento pela Assembleia Legislativa não eximem os ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, de eventuais responsabilidades que venham a ser apuradas quando do exame das respectivas Contas, cujos processos pendem de exame, como estabelece a Lei Complementar Estadual nº 63/90;

CONSIDERANDO as normas estabelecidas na Deliberação TCE-RJ nº 284, de 25.01.18, que dispõe sobre o exame das Contas de Governo Estadual, prestadas anualmente pelo Governador do Estado a este Tribunal de Contas;

CONSIDERANDO que os exames efetuados tiveram por base toda a documentação encaminhada a esta Corte, por meio digital (conforme Deliberação TCE-RJ nº 284, de 25.01.18) destacando-se, em especial, as informações contidas nos relatórios da Contadoria Geral do Estado e da Auditoria Geral do Estado;

CONSIDERANDO que as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo, constituídas dos respectivos Balanços Gerais e das demonstrações técnicas de natureza contábil e extracontábil, não foram integralmente elaboradas com observância das disposições legais e normativas pertinentes, em face das irregularidades e impropriedades apontadas na análise do presente processo;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar Federal nº 101/00 impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública direta, autárquica e fundacional, e as empresas dependentes de recursos do Tesouro Estadual;

CONSIDERANDO a edição da Lei Estadual nº 7.483, de 08.11.16, que reconhece o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira do estado, visando à aplicação do artigo 65 da Lei Complementar Federal nº 101/00;

CONSIDERANDO a edição da Lei Complementar Federal nº 159, de 19.05.17, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal – RRF dos Estados e do Distrito Federal, que altera as Leis Complementares n.º 101/00 e 156/16;

CONSIDERANDO a edição da Lei Estadual nº 7.629, de 09.06.17, que autorizou o Poder Executivo a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, consoante o Plano de Recuperação do Estado do Rio de Janeiro, em cumprimento à Lei Complementar nº 159, de 19.05.17;

CONSIDERANDO a detalhada e criteriosa análise realizada pelo Corpo Instrutivo deste Tribunal que, em sua conclusão, opina pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo, consignando Irregularidades e Impropriedades, bem como Determinações e Recomendações;

CONSIDERANDO o parecer exarado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, representado pelo Procurador-Geral, Dr. Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, que, em sua conclusão, manifesta-se parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo, divergindo do Relatório Técnico, com as devidas vênias, pelo apontamento de outras irregularidades, bem como pelo acréscimo de outras determinações e medidas a serem adotadas por este Tribunal e pelos Órgãos Jurisdicionados;

CONSIDERANDO o minucioso exame a que procedeu minha Assessoria Técnica;

CONSIDERANDO o não cumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (12%), contrariando o estabelecido no artigo 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c o inciso II, §2º, art. 198 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que o Governo do Estado não aplicou no exercício em exame o valor correspondente à diferença entre o montante aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde no exercício de 2016 e o percentual mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12, contrariando o estabelecido no artigo 25 do mesmo diploma legal;

CONSIDERANDO que as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde realizadas pelo Estado do Rio de Janeiro não foram financiadas com recursos integralmente movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde, uma vez ter sido verificada a aplicação de valores por outras unidades gestoras, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 2º, em combinação com os artigos 14 e 16, todos da Lei Complementar nº 141/12;

CONSIDERANDO que o Governo do Estado não transferiu ao Fundo Estadual de Saúde a cota financeira prevista no art. 6º da Lei Complementar nº 141/12;

CONSIDERANDO o não cumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (25%), contrariando o estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a não inclusão na base de cálculo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB das parcelas referentes ao adicional de ICMS e das multas da Lei Complementar Estadual nº 134/09;

CONSIDERANDO que o Governo do Estado do Rio de Janeiro não observou nos últimos exercícios o disposto no artigo 332 da Constituição Estadual e no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao não proceder efetivamente à destinação devida à FAPERJ do percentual de 2% das receitas tributárias líquidas para aplicação no desenvolvimento científico e tecnológico;

CONSIDERANDO que não foram repassadas devidamente ao Rioprevidência as contribuições previdenciárias patronais e dos servidores, totalizando créditos de transferência a receber, referentes ao exercício de 2017, no montante de R\$1.249.246.536 (um bilhão, duzentos e quarenta e nove milhões, duzentos e quarenta e seis mil, quinhentos e trinta e seis reais), prejudicando a saúde financeira do regime previdenciário, em afronta ao disposto no artigo 149, §1º, e 195, incisos I e II, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que, em que pese a atuação do Sistema de Controle Interno do Estado, aproximadamente 60% do total das desconformidades observadas e objeto de Determinações proferidas por este Tribunal após análise das contas de governo de 2016 permaneceram não saneadas, nem sequer parcialmente, ao término do exercício de 2017, pelos órgãos/entidades a que foram endereçadas, fazendo-se oportuno que as Determinações e Recomendações proferidas após análise das presentes contas sejam endereçadas, em sua totalidade, ao Chefe do Poder Executivo Estadual, responsável primaz por zelar pelos seus cumprimentos integrais;

Pelo exposto, posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o proposto pelo Corpo Técnico e pelo douto Ministério Público junto a este Tribunal, consistindo minhas parciais divergências:

1. Em relação à conclusão do Corpo Instrutivo:

1.1 por entender pertinente a inclusão da Improriedade nº 17 no rol das Irregularidades, conforme proposto pelo Ministério Público Especial, considerando que a realização de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde financiadas com recursos não movimentados através do Fundo Estadual de Saúde constitui grave violação ao disposto na Lei Complementar n.º 141/12;

1.2 no que tange ao acréscimo da Irregularidade referente ao descumprimento do artigo 6º da Lei Complementar nº 141/12 proposto pelo Ministério Públicos Especial, em razão da não transferência pelo Governo do Estado ao Fundo Estadual de Saúde de receitas de impostos e transferências de impostos, comprometendo a realização de Ações e Serviços Públicos de Saúde no exercício em exame;

1.3 por entender pertinente a caracterização da Improriedade nº 21 como item ensejador de Irregularidade, na forma proposta pelo Ministério Público Especial, haja vista que as medidas adotadas por esta Corte não conseguiram lograr o devido êxito, tendo em vista os sucessivos descumprimentos ao disposto no artigo 332 da Constituição Estadual, o qual destina à FAPERJ, anualmente, 2% da receita tributária do exercício, deduzidas as transferências e vinculações;

1.4 por entender que o reiterado descumprimento dos prazos para repasse das contribuições previdenciárias ao RIOPREVIDÊNCIA, por parte do Estado do Rio de Janeiro, contribuiu para o agravamento do desequilíbrio atuarial e financeiro do Fundo, e enseja Irregularidade às contas.

2. Em relação à conclusão do Parecer Ministerial:

2.1 no tocante ao percentual de 4,53% aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde apontado pela instrução, uma vez que apurei o percentual de 6,52%;

2.2 pela supressão da Irregularidade nº 09 no tocante ao cancelamentos de empenhos de despesas não liquidadas por insuficiência financeira, considerando as razões de defesa apresentada pelo Chefe do Poder Executivo Estadual;

2.3 por entender que a Irregularidade nº 10, relativa ao descumprimento da “Regra de Ouro”, deva ser suprimida, uma vez que a operação de crédito autorizada através da Lei

Estadual nº 7.529/17 configura ressalva contida no inciso III do artigo 167 da Constituição Federal/88 para fins de apuração do limite.

VOTO:

1. Pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, Excelentíssimo Sr. **LUIZ FERNANDO DE SOUZA**, referentes ao exercício de **2017**, em razão das **IRREGULARIDADES e IMPROPRIEDADES** adiante elencadas, com as consequentes **DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES e COMUNICAÇÃO**, endereçadas ao atual Governador, para que, por sua vez, determine o cumprimento pelos agentes responsáveis da Administração Estadual, observado o encaminhamento aos órgãos envolvidos descritos a seguir, e, ainda, por **COMUNICAÇÕES, EXPEDIÇÕES DE OFÍCIOS e DETERMINAÇÃO DE AUDITORIAS**.

IRREGULARIDADES COM DETERMINAÇÕES:

IRREGULARIDADE Nº 01 (Tópico 7 – Ações e Serviços Públicos de Saúde)

- O Governo do Estado do Rio de Janeiro descumpriu o limite mínimo (12%) de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, contrariando o disposto no artigo 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c o inciso II, §2º, artigo 198 de Constituição Federal, ao aplicar **6,52%** das receitas de impostos e transferências previstas nos referidos dispositivos legais.

DETERMINAÇÃO Nº 01:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, Secretaria de Estado de Saúde, Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico.

- Aplicar, no exercício de 2018, em Ações e Serviços Públicos de Saúde o valor de R\$2.070.501.788 (dois bilhões, setenta milhões, quinhentos e um mil e setecentos e oitenta e oito reais), correspondente à diferença entre o valor aplicado no exercício de 2017 e o mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12, sem prejuízo da aplicação do limite mínimo no exercício de referência.

IRREGULARIDADE Nº 02 (Tópico 7 – Ações e Serviços Públicos de Saúde)

- O Governo do Estado do Rio de Janeiro não aplicou integralmente o valor referente à diferença entre o percentual relativo ao exercício de 2016 e o mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12 contrariando o estabelecido no artigo 25 do mesmo diploma legal, ao executar em 2017 apenas R\$132.699.882 (cento e trinta e dois milhões, seiscentos e noventa e nove mil, oitocentos e oitenta e dois reais) do total de R\$574.932.738 (quinhentos e setenta e quatro milhões, novecentos e trinta e dois mil, setecentos e trinta e oito reais).

DETERMINAÇÃO Nº 02:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, Secretaria de Estado de Saúde, Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico.

- Aplicar, no exercício de 2018, em Ações e Serviços Públicos de Saúde o valor de **R\$442.232.856** (quatrocentos e quarenta e dois milhões, duzentos e trinta e dois mil, oitocentos e cinquenta e seis reais), correspondente ao saldo residual da diferença entre o valor aplicado no exercício de 2016 e o mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12 não executado em 2017, conforme determinado no artigo 25 do referido diploma legal.

IRREGULARIDADE Nº 03 (Tópico 7 – Ações e Serviços Públicos de Saúde)

- Realização de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde financiadas com recursos não movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde, descumprindo o disposto no parágrafo único do artigo 2º c/c artigos 14 e 16, todos da Lei Complementar Federal nº 141/12.

DETERMINAÇÃO Nº 03:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Secretaria de Estado de Saúde.

- Movimentar todos os recursos destinados a Ações e Serviços Públicos de Saúde por intermédio da Unidade Orçamentária “Fundo Estadual de Saúde”, descentralizando apenas a execução da despesa, quando necessário, conforme disposto no parágrafo único do art. 2º c/c artigos 14 e 16, todos da Lei Complementar Federal nº 141/12.

IRREGULARIDADE Nº 04 (Tópico 7 – Ações e Serviços Públicos de Saúde)

- O Governo do Estado não transferiu ao Fundo Estadual de Saúde a cota financeira prevista no artigo 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12 oriunda da arrecadação de receitas de impostos e transferências de impostos elegíveis, comprometendo a realização das Ações e Serviços Públicos de Saúde no exercício de 2017.

DETERMINAÇÃO Nº 04:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, Secretaria de Estado de Saúde e Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico.

- Transferir para o Fundo Estadual de Saúde os recursos financeiros provenientes de impostos e transferências de impostos elegíveis no momento do empenho das despesas, concentrando no FES as disponibilidades necessárias para saldar as obrigações assumidas com vistas à implementação das Ações e Serviços Públicos de Saúde.

IRREGULARIDADE Nº 05 (Tópico 8 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino)

- O Governo do Estado do Rio de Janeiro aplicou **24,41%** de suas receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo o limite mínimo (25%) estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal.

DETERMINAÇÃO Nº 05:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, Secretaria de Estado de Educação e Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico.

- Observar o cumprimento do limite mínimo de aplicação de 25% das receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal.

IRREGULARIDADE Nº 06 (Tópico 8 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino)

- Não inclusão na base de cálculo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB das parcelas referentes ao adicional de ICMS (LE nº 4.056/02 – FECF) e das multas da Lei Complementar Estadual nº 134/09, destinadas ao Fundo de Administração Fazendária – FAF.

DETERMINAÇÃO Nº 06:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, Contadoria Geral do Estado e Secretaria de Estado de Educação.

- Considerar na base de cálculo para apuração dos repasses ao FUNDEB Estadual, as receitas resultantes do adicional do ICMS (Lei Estadual nº 4.056/02 – FECF), bem como das multas da Lei Complementar Estadual nº 134/09, destinadas ao Fundo de Administração Fazendária.

IRREGULARIDADE Nº 07 (Tópico 9 – Demais Vinculações e Limites Legais)

- O Governo do Estado do Rio de Janeiro não observou nos últimos exercícios o disposto no artigo 332 da Constituição Estadual e no parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao não proceder efetivamente à destinação devida à FAPERJ do percentual de 2% das receitas tributárias líquidas para aplicação no desenvolvimento científico e tecnológico, além de descumprir reiteradamente as determinações desta Corte relativas às situações descritas.

DETERMINAÇÃO Nº 07:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Efetue os procedimentos de liberação de recursos orçamentários e financeiros para que os valores sejam efetivamente aplicados no desenvolvimento científico e tecnológico pela FAPERJ dentro do respectivo exercício.

DETERMINAÇÃO Nº 08:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

-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 7.9.9.1.1.22.01. Tais repasses independem do percentual mínimo a ser aplicado, em cumprimento ao disposto no artigo 332 da Constituição Estadual e já foram objeto de determinações em prestações de contas anteriores.

IRREGULARIDADE Nº 08 (Tópico 11 – Previdência do Estado do Rio de Janeiro)

- Deixar de repassar ao Rioprevidência, ou repassar intempestivamente, as contribuições previdenciárias patronais e dos servidores, totalizando créditos de transferência a receber, referentes ao exercício de 2017, no montante de R\$1.249.246.536 (um bilhão, duzentos e quarenta e nove milhões, duzentos e quarenta e seis mil, quinhentos e trinta e seis reais), sendo R\$112.232.359 (cento e doze milhões, duzentos e trinta e dois mil, trezentos e cinquenta e nove reais) relativos ao plano previdenciário e R\$1.137.014.177 (um bilhão, cento e trinta e sete milhões, quatorze mil, cento e setenta e sete reais) relativos ao plano financeiro, prejudicando a saúde financeira do regime previdenciário, em afronta ao disposto nos artigos 149, §1º, e 195, incisos I e II, da Constituição Federal.

DETERMINAÇÃO Nº 09

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

-Formalize termo de parcelamento de débitos junto ao Rioprevidência, nos moldes propostos pelo artigo 5º da Portaria MPS n.º 402/08, alterado pela Portaria MF n.º 333/17, levando em

consideração critérios que observem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário estadual.

DETERMINAÇÃO N.º 10

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Promova os repasses das contribuições previdenciárias patronais e dos servidores ao Rioprevidência, de forma tempestiva e integral, buscando o equilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência.

IMPROPRIEDADES COM DETERMINAÇÕES:

IMPROPRIEDADE Nº 01 (Tópico 5 – Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial)

- Manutenção, na Lei Estadual nº 7.514, de 17.01.17 (LOA), 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 11:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Suprimir, quando da elaboração dos próximos Projetos de Lei Orçamentária, quaisquer dispositivos que permitam a abertura ilimitada de Créditos Suplementares, em obediência ao inciso VII do artigo 167 da Constituição Federal.

IMPROPRIEDADE Nº 02 (Tópico 5 – Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial)

- Abertura de Créditos Adicionais por excesso de arrecadação na Fonte de Recurso 104 (Unidade Gestora 240400), Fonte de Recurso 225 (Unidade Gestora 296100), Fonte de Recurso 231 (Unidade Gestora 123400) e Fonte de Recurso 232 (Unidade Gestora 263100), em montante superior ao excesso apurado no final do exercício.

DETERMINAÇÃO Nº 12:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- 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.

IMPROPRIEDADE Nº 03 (Tópico 5 – Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial)

- O PPA apresentado como orientador dos gastos estaduais, vigente para o período de 2016-2019, não possibilita que a alocação de recursos nos orçamentos anuais seja coerente com as diretrizes e metas do Plano, uma vez que a previsão para o quadriênio resulta em um montante inferior às despesas realizadas já nos dois primeiros exercícios (2016 e 2017), não atendendo, portanto, satisfatoriamente, à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

DETERMINAÇÃO Nº 13:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Quando da elaboração do Plano Plurianual, possibilitar que a alocação de recursos nos orçamentos anuais seja coerente com as diretrizes e metas do Plano, dando, dessa forma, transparência à aplicação de recursos e aos resultados que se espera alcançar, conforme estabelecem a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

IMPROPRIEDADE Nº 04 (Tópico 5 – Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial)

- No exercício de 2017 foram identificados repasses do Detran-RJ de taxas para outros órgãos no valor de, pelo menos, R\$174.093.561 (cento e setenta e quatro milhões, noventa e três mil, quinhentos e sessenta e um reais), sem a devida comprovação de que tais repasses ocorreram para órgãos vinculados aos fatos geradores da cobrança das taxas, conforme determinam a

Constituição Estadual, artigo 194, §4º, e o Código Tributário Estadual – Decreto-Lei nº 05, de 15.03.75 – em seu artigo 107, sendo a ausência de classificação por fonte detalhada das taxas um fator impeditivo ao controle da aplicação dos repasses. Tal situação é agravada na medida em que o Governo do Estado não vem atendendo às determinações plenárias do TCE-RJ, no âmbito das Contas de Governo, no sentido de comprovar a adequada aplicação de tais recursos.

DETERMINAÇÃO Nº 14:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro – Detran.

- Tendo em vista o melhor detalhamento na classificação contábil das taxas arrecadadas pelo Detran, crie duas novas fontes de recurso detalhadas para o referido órgão: uma para classificação das taxas de serviço e outra para as taxas pelo exercício do poder de polícia, a fim de permitir averiguar o cumprimento do disposto no §4º do artigo 194 da Constituição Estadual, e do artigo 107 do Código Tributário Estadual – Decreto-Lei nº 05, de 15.03.75.

IMPROPRIEDADE Nº 05 (Tópico 5 – Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial)

- O valor de multas e juros repassados aos municípios é inferior à vinculação constitucionalmente prevista em função da exclusão indevida das multas do Fundo de Administração Fazendária – classificadas como receita orçamentária em contas denominadas “multas (Lei Complementar Estadual nº 134/09)” – da base de cálculo para repartição, a exemplo do ocorrido nos anos anteriores.

DETERMINAÇÃO Nº 15:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Compute a partir do exercício de 2018 o valor das multas destinadas ao Fundo de Administração Fazendária – classificadas como receita orçamentária em contas denominadas “multas (Lei Complementar Estadual nº 134/09)” – na base de cálculo para repartição de

receitas aos municípios, em obediência ao disposto nos incisos III e IV do artigo 158 c/c artigo 160, ambos da Constituição Federal.

DETERMINAÇÃO Nº 16:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Estabeleça calendário de pagamento dos valores não repassados aos municípios desde 2004 nos moldes do parágrafo único do artigo 1º do Decreto nº 42.516/10, a iniciar no exercício 2018.

IMPROPRIEDADE Nº 06 (Tópico 5 – Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial)

- Em 2017, não houve registro da execução orçamentária das compensações da dívida ativa com precatórios, em desacordo com a 7ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Tal fato afetou os repasses aos municípios e ao FUNDEB e, indiretamente, as demais vinculações legais da receita, em face da ausência de contabilização das parcelas da receita tributária da dívida ativa compensada. Tal fato vem sendo apontado desde as Contas de Governo de 2010, acumulando-se, desde então, uma dívida do Governo do Estado com os municípios e FUNDEB.

DETERMINAÇÃO Nº 17:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Quanto aos valores das compensações de dívida ativa com precatórios realizadas no exercício de 2018:

a) Computar as receitas decorrentes das compensações e transações efetuadas ao longo de 2018 - nos termos dos artigos 170 e 171 do Código Tributário Nacional, especialmente as autorizadas pela Lei Estadual nº 5.647/10 e pela Lei Estadual nº 6.136/11 - na base de cálculo dos repasses constitucionais e legais, inclusive ao FUNDEB, do exercício;

b) fazer constar, do projeto da Lei Orçamentária a vigor em 2019, a previsão das receitas decorrentes da dívida ativa compensada, bem como das respectivas despesas referentes aos precatórios com previsão de baixa;

c) efetuar todos os registros contábeis necessários para a comprovação do atendimento ao item (a), em contas de controle de receitas e despesas conforme o caso, discriminando a origem dos valores compensados que compuseram a receita bruta no exercício de 2018, 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 constitucionais e legais, inclusive ao FUNDEB;

- Quanto aos valores das compensações de dívida ativa com precatórios realizadas até o exercício de 2017:

d) elaborar e publicar, no portal de transparência, nota técnica em que fique evidenciada a memória de cálculo completa dos valores devidos aos municípios e ao FUNDEB, e todo o fluxo mensal original devido trazido a valor presente, de forma que seja possível aferir os valores calculados;

e) registrar o pagamento dos valores atrasados em conta de controle, de forma a permitir seu acompanhamento.

f) publicar, no portal de transparência, o cronograma mensal dos pagamentos dos valores atrasados aos municípios e FUNDEB, separando os valores conforme a lei de compensação e destinatários.

DETERMINAÇÃO Nº 18:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico.

- Adote as medidas necessárias para que seja publicado, até 31.12.18, ato inequívoco do Chefe do Poder Executivo, que reconheça o direito dos municípios e do FUNDEB aos valores não partilhados referentes às compensações e transações efetuadas nos termos dos artigos 170 e 171 do Código Tributário Nacional, especialmente os autorizados pela Lei Estadual nº 5.647/10 e pela Lei Estadual nº 6.136/11.

IMPROPRIEDADE Nº 07 (Tópico 5 – Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial)

- Na análise dos demonstrativos contábeis, foram apuradas falhas que comprometeram a mensuração, avaliação e evidenciação dos elementos que integram o patrimônio público, acarretando a subavaliação da Dívida Ativa, em desacordo com o artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

DETERMINAÇÃO Nº 19:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Adotar medidas para que os valores evidenciados nos Balanços e Demonstrações Contábeis reflitam com fidedignidade a real situação do Governo 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.

IMPROPRIEDADE Nº 08 (Tópico 5 – Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial)

- Na análise dos demonstrativos contábeis, foram apuradas falhas que comprometeram a mensuração, avaliação e evidenciação dos elementos dos direitos a receber das concessões, em desacordo com o artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

DETERMINAÇÃO Nº 20:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Adotar medidas para que os valores evidenciados nos Balanços e Demonstrações Contábeis reflitam com fidedignidade a real situação dos direitos a receber das concessões, de acordo com o artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64, regularizando as seguintes falhas:

a) atualizar os registros contábeis relativos aos direitos a receber das 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;

b) estabelecer rotinas e procedimentos contábeis a fim de que o saldo registrado nas contas contábeis de receitas relativas às concessões coincidam com os respectivos registros patrimoniais.

IMPROPRIEDADE Nº 09 (Tópico 5 – Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial)

- Em que pese a apresentação de relatório contendo o quantitativo das avaliações efetuadas em 2017, o cronograma para o exercício de 2018 e a relação de bens imóveis, evidenciando seus valores de avaliação ou reavaliação, individualizados e segregados de acordo com sua utilização, observou-se a existência de diversos registros de unidades imobiliárias sem avaliação e resta pendente o encaminhamento de demonstrativo analítico dos bens imóveis do Estado, por unidade gestora, devidamente ajustado.

DETERMINAÇÃO Nº 21:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Contadoria Geral do Estado.

- Encaminhar na documentação componente das próximas Contas de Governo, demonstrativo analítico dos bens imóveis do Estado, por unidade gestora, devidamente ajustado.

IMPROPRIEDADE Nº 10 (Tópico 5 – Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial)

- O Estado do Rio de Janeiro não alcançou o equilíbrio financeiro no presente exercício, em razão da existência de *deficit* financeiro apurado no valor de R\$15.613.648.458 (quinze bilhões, seiscentos e treze milhões, seiscentos e quarenta e oito mil, quatrocentos e cinquenta e oito reais). Cabe salientar que a persistir a situação de desequilíbrio financeiro até o final de seu mandato, tal fato poderá afetar a análise do cumprimento do disposto no artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como no artigo 42 da referida Lei Complementar.

DETERMINAÇÃO Nº 22:

Órgãos envolvidos: Gabinete da Governadoria do Estado do Rio de Janeiro e Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- 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 do exercício de 2018, de forma a não prejudicar as gestões posteriores.

IMPROPRIEDADE Nº 11 (Tópico 5 – Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial)

- O valor do resultado financeiro (*deficit* de R\$15.613.648.458) apresentado no Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros do Balanço Patrimonial Consolidado não guarda paridade com o valor registrado no Demonstrativo do *Superavit/Deficit* Financeiro (*deficit* de R\$15.640.756.702).

DETERMINAÇÃO Nº 23:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Observar a compatibilidade entre os resultados financeiros apurados no Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes e no Demonstrativo do *Superavit/Deficit* Financeiro que compõem o Balanço Patrimonial Consolidado, em atendimento ao artigo 105 da Lei nº 4.320/64.

IMPROPRIEDADE Nº 12 (Tópico 5 – Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial)

- O valor do resultado financeiro (*deficit* de R\$ 16.717.080.000) apresentado no Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros do Balanço Patrimonial do Poder Executivo não guarda paridade com o valor registrado no Demonstrativo do *Superavit/Deficit* Financeiro (*deficit* de R\$16.744.190.000).

DETERMINAÇÃO Nº 24:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Observar a compatibilidade entre os resultados financeiros apurados no Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes e no Demonstrativo do *Superavit/Deficit* Financeiro que compõem o Balanço Patrimonial do Poder Executivo, em atendimento ao artigo 105 da Lei nº 4.320/64.

IMPROPRIEDADE Nº 13 (Tópico 6 – Aspectos Relacionados à Responsabilidade na Gestão Fiscal)

- Contabilização parcial, em "Outras Despesas de Pessoal", das despesas decorrentes de contratos de terceirização referentes à substituição de servidores e empregados públicos, não sendo consideradas na apuração das despesas com pessoal do Poder Executivo, descumprindo o disposto no §1º do artigo 18 da Lei Complementar Federal nº 101/00.

DETERMINAÇÃO Nº 25:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Regularizar a apuração das Despesas com Pessoal, conforme disposto no §1º do artigo 18 da Lei Complementar Federal nº 101/00 e no §3º do artigo 31 da Lei Estadual nº 6.043/11, adotando as seguintes medidas:

a) proceder à segregação contábil das despesas com pessoal decorrentes de contratos de terceirização em substituição à mão de obra efetiva (servidores e empregados públicos), contabilizando-as no elemento próprio (“3.3.90.34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”), abstendo-se, destarte, de contabilizá-las, em elementos diversos conjuntamente com as demais despesas realizadas com fulcro nos Contratos de Gestão e avenças em geral firmados, tais como “3.3.90.35 – Serviços de Consultoria”, “3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, “3.3.90.37 – Locação de Mão de Obra”; e

b) computar tais despesas no Anexo 1 dos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo dos períodos subsequentes ao 1º quadrimestre de 2018, para o cálculo do limite da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, nos termos do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal e em cumprimento ao disposto no §3º do artigo 31 da Lei Estadual nº 6.043/11.

IMPROPRIEDADE Nº 14 (Tópico 6 – Aspectos Relacionados à Responsabilidade na Gestão Fiscal)

- O Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, tendo ultrapassado o limite de despesas com pessoal no 3º quadrimestre de 2016, não eliminou o percentual excedente no decorrer do exercício de 2017, encerrando o exercício com tais despesas em percentual equivalente a **58,07%** da RCL auferida, em desacordo com o limite máximo determinado pela alínea “c” do inciso II do artigo 20 da LRF.

DETERMINAÇÃO Nº 26:

Órgãos envolvidos: Gabinete da Governadoria do Estado do Rio de Janeiro e Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Atentar para o necessário controle das despesas com pessoal, com vistas ao equilíbrio das finanças estaduais, adotando, durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal instituído pela Lei Complementar Federal nº 159/17, medidas para seu reenquadramento aos limites preconizados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

IMPROPRIEDADE Nº 15 (Tópico 6 – Aspectos Relacionados à Responsabilidade na Gestão Fiscal)

- Foi constatado um aumento de **26,90%** da Dívida Consolidada em 2017, produzindo efeitos no aumento da Dívida Consolidada Líquida no mesmo período, que por sua vez excedeu o limite de 2 (duas) vezes a Receita Corrente Líquida estabelecido no artigo 3º da Resolução nº 40, de 26 de dezembro de 2001, do Senado Federal, tendo o início do descumprimento do limite ocorrido no 2º quad./16, e persistido até o 3º quad./17, alcançando o percentual de **269,74%**.

DETERMINAÇÃO Nº 27:

Órgãos envolvidos: Gabinete da Governadoria do Estado do Rio de Janeiro e Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Atentar para o necessário controle do endividamento estadual, visando ao equilíbrio das finanças estaduais, com a adoção de um cronograma de ações e medidas que visem à interrupção do crescimento da dívida durante a vigência do Plano de Recuperação Fiscal instituído pela Lei Complementar Federal nº 159/17, para que, ao término deste, a dívida possa ser reconduzida ao limite originalmente determinado no artigo 3º da Resolução nº 40, de 26 de dezembro de 2001, do Senado Federal.

IMPROPRIEDADE Nº 16 (Tópico 6 – Aspectos Relacionados à Responsabilidade na Gestão Fiscal):

- O resultado nominal apurado em 2017, de R\$28.165.022.307 (vinte e oito bilhões, cento e sessenta e cinco milhões, vinte e dois mil, trezentos e sete reais), não cumpriu a meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO, mantida por ocasião da publicação da Lei

Orçamentária Anual (R\$1.901.059.000). Tal fato está em desacordo com o disposto no §1º do artigo 1º c/c artigo 9º, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

DETERMINAÇÃO Nº 28:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Acompanhar ao longo do exercício o cumprimento da meta de resultado nominal estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, adotando as medidas de limitação de empenho e movimentação financeira, em cumprimento ao §1º do artigo 1º e c/c artigo 9º, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

IMPROPRIEDADE Nº 17 (Tópico 7 – Ações e Serviços Públicos de Saúde)

- Intempestividade na apreciação da Programação Anual de Saúde e do Relatório Anual de Gestão, pelo Conselho Estadual de Saúde (tópico 7.6), em descumprimento aos §§1º e 2º do artigo 36 da Lei Complementar Federal nº 141/12.

DETERMINAÇÃO Nº 29:

Órgão envolvido: 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 nº 141/12, de forma a atender ao que determinam os §§1º e 2º do artigo 36, da referida lei.

IMPROPRIEDADE Nº 18 (Tópico 8 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino)

- Empenhar e liquidar despesas na ordem de R\$131.847.362 (cento e trinta e um milhões, oitocentos e quarenta e sete mil, trezentos e sessenta e dois reais), na natureza de despesa 3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica quando, na verdade, tratava-se de

despesas realizadas em exercícios anteriores a 2017, situação em que deveria ter sido utilizado na classificação da despesa, o elemento apropriado (92).

DETERMINAÇÃO Nº 30:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, Contadoria Geral do Estado e Secretaria de Estado de Educação.

- Empenhar Despesas de Exercícios Anteriores – DEA no elemento de despesa apropriado, código “92”, conforme orientação contida no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 7ª Edição, observando, nestes casos, todos os procedimentos descritos pelo artigo 14 do Decreto Estadual 41.880/09.

IMPROPRIEDADE Nº 19 (Tópico 8 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino)

- De acordo com o Plano Nacional da Educação, instituído pela Lei Federal nº 13.005/14, o Estado 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 artigo 8º daquele dispositivo legal, entre outras medidas constantes do Plano. Entretanto, apesar de tal fato ser objeto de Determinação nas Contas de Governo do Estado de 2014, 2015 e 2016, o Estado do Rio de Janeiro é hoje o único Estado do País que não possui sequer o projeto de lei elaborado, descumprindo assim a Constituição Federal, em seu artigo nº 214, e a Lei Federal nº 13.005, que institui o Plano Nacional da Educação.

DETERMINAÇÃO Nº 31:

Órgãos Envolvidos: Secretaria de Estado de Educação e 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.

IMPROPRIEDADE Nº 20 (Tópico 8 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino)

- O Estado não comprovou que procedeu à análise das divergências verificadas entre os valores devidos ao FUNDEB e não transferidos àquele Fundo nos exercícios anteriores, compreendendo 2011 (parte municipal), 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016, bem como não comprovou ter regularizado seus respectivos registros orçamentários e patrimoniais.

DETERMINAÇÃO Nº 32:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, Secretaria de Estado de Educação e Contadoria Geral do Estado.

- Proceder à análise das divergências verificadas entre os valores devidos ao FUNDEB e não transferidos àquele Fundo nos exercícios anteriores, compreendendo 2011 (parte municipal), 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016, identificando em quais rubricas de receitas não houve repasse dos valores, encaminhando o respectivo demonstrativo juntamente com a documentação componente das próximas Contas de Governo.

DETERMINAÇÃO Nº 33:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Contadoria Geral do Estado.

- Proceder ao registro contábil (orçamentário e patrimonial) e a transferência dos valores não repassados ao FUNDEB nos exercícios de 2011 (parte municipal), 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016, referentes às cotas-parte do Estado do Rio de Janeiro e dos seus Municípios.

IMPROPRIEDADE Nº 21 (Tópico 9 – Demais Vinculações e Limites Legais)

- Não houve liquidação de programas ou ações que tenham como objeto o acesso à internet e TV por assinatura à população de baixa renda ou ações de combate à dependência química, em desacordo com o artigo 3º, §6º, da Lei Estadual nº 4.056/02 que lhes determina destinação de recursos do FECP.

DETERMINAÇÃO Nº 34:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Observar o artigo 3º, §6º, da Lei Estadual nº 4.056/02, que impõe a obrigatoriedade de destinação de 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.

IMPROPRIEDADE Nº 22 (Tópico 9 – Demais Vinculações e Limites Legais)

- Divergência no registro em conta representativa de créditos a receber pelo FEHIS dos valores não aplicados, de forma a manter controle sobre os valores que deverão ser destinados às finalidades previstas na legislação do aludido Fundo.

DETERMINAÇÃO Nº 35:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Evidenciar na contabilidade do FEHIS, em conta representativa de créditos a receber, o montante de R\$743.777.343 (setecentos e quarenta e três milhões, setecentos e setenta e sete mil, trezentos e quarenta e três reais), referente aos exercícios de 2016 e 2017.

IMPROPRIEDADE Nº 23 (Tópico 9 – Demais Vinculações e Limites Legais)

- A Subsecretaria de Política Fiscal – SUPOF, da Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ, publicou apenas três Notas Técnicas que subsidiaram os lançamentos dos Royalties e Participações Especiais nas Contas do Pré-Sal, em desacordo com o artigo 4º do Decreto Estadual nº 43.996/12, que determina que os ajustes devam ocorrer trimestralmente nos meses de janeiro, abril, julho e outubro, sendo que a última Nota Técnica publicada (nº 01/2018, de 02 de janeiro de 2018) englobou o período de julho a dezembro de 2017, sem, entretanto, ter procedido aos devidos ajustes contábeis de reclassificação de tais receitas,

afetando a apuração da base de cálculo do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM.

DETERMINAÇÃO Nº 36:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Observar o que dispõe o artigo 4º do Decreto Estadual nº 43.996/12, procedendo trimestralmente aos ajustes de classificação das receitas dos Royalties e Participações Especiais nas Contas do Pré-Sal, a fim de não prejudicar a apuração dos valores a serem aplicados pelo Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM.

IMPROPRIEDADE Nº 24 (Tópico 9 – Demais Vinculações e Limites Legais)

- Limitada transparência em relação às demais receitas que pertencem ao Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM, tais como as de origem na conservação ambiental, do produto das multas administrativas e das indenizações por danos causados ao meio ambiente, dos investimentos próprios do fundo e das taxas ambientais, dificultando o controle do montante a ser disponibilizado para a composição do Fundo.

DETERMINAÇÃO Nº 37:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Contadoria Geral do Estado.

- Evidenciar, em conta de controle, as receitas arrecadadas consideradas recursos destinados ao Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM, de modo a dar transparência ao montante total disponível para a composição do Fundo, em observância ao §1º do artigo 263 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro c/c artigo 3º da Lei Estadual nº 1.060, de 10.11.86, com alterações produzidas pela Lei Estadual nº 4.143, de 28.08.03, bem como ao artigo 85 da Lei nº 4.320/64.

IMPROPRIEDADE Nº 25 (Tópico 10 – Segurança Pública)

- Verificou-se que o auxílio financeiro prestado pela União no valor de R\$2.900.000.000 (dois bilhões, novecentos milhões de reais) não foi utilizado na totalidade no decorrer do exercício de 2016 e 2017, restando empenhar R\$12.962.288 (doze milhões, novecentos e sessenta e dois mil, duzentos e oitenta e oito reais).

DETERMINAÇÃO Nº 38:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Secretaria de Segurança.

- Encaminhar, na próxima prestação de Contas de Governo, documentação comprobatória da aplicação da totalidade dos recursos do auxílio financeiro prestado pela União no valor de R\$2.900.000.000 (dois bilhões, novecentos milhões de reais).

IMPROPRIEDADE Nº 26 (Tópico 10 – Segurança Pública)

- Foi constatada divergência entre a disponibilidade apurada na fonte recurso 192 ao final do exercício de 2016 (R\$21.712.614), com base nas informações de execução da despesa nessa fonte apresentadas nas prestações de contas do exercício de 2016, e o registrado no Demonstrativo de Disponibilidade por Fonte de Recursos (R\$231.632.966 em 2016 e R\$183.519.263 em 2017).

DETERMINAÇÃO Nº 39:

Órgãos envolvidos: Secretarias de Estado de Fazenda e Planejamento e de Segurança.

- Observar a correta gestão dos recursos financeiros transferidos e sua compatibilidade quando do registro nos demonstrativos financeiros, em observância ao artigo 85 da Lei Federal 4.320/64.

IMPROPRIEDADE Nº 27 (Tópico 11 – Previdência do Estado do Rio de Janeiro)

- A Nota Técnica RIOPREV/GOP nº 06/2018 que trata do fluxo futuro de royalties e participações especiais não evidencia memória de cálculo dos valores referente às deduções efetuadas na

receita de royalties e participações especiais por exercício, especificamente “no exercício da prestação de contas”, no caso o ano 2017.

DETERMINAÇÃO Nº 40:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Encaminhe a este Tribunal, juntamente com a documentação constituinte das próximas Contas de Governo:

- a) nota técnica que evidencie a memória de cálculo e comprovação de todas as deduções que tenham afetado o recebimento da receita de royalties e participações especiais ingressadas no Rioprevidência, de maneira que possa ser efetuada a exata conferência dos valores de participações governamentais registrados na Fonte de Recurso 231; e
- b) comprovação da transferência de R\$165.031.563 (cento e sessenta e cinco milhões, trinta e um mil, quinhentos e sessenta e três reais) do Tesouro Estadual para o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA para recompor os valores de participações governamentais (Royalties e participações especiais) registrados a menor na Fonte de Recursos própria do fundo (FR 231), nos termos da análise efetuada nas Contas de Governo 2016 (R\$76.315.729) e no presente relatório (R\$88.715.834).

IMPROPRIEDADE Nº 28 (Tópico 11 – Previdência do Estado do Rio de Janeiro)

- Foi verificada que a insuficiência financeira do plano financeiro do RPPS estadual, no exercício de 2017, não foi coberta pelo Tesouro Estadual, contrariando o disposto no artigo 15 da Lei Estadual n.º 6.338/12.

DETERMINAÇÃO Nº 41:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico.

- Realize aportes para a cobertura de insuficiência financeira do plano financeiro do RPPS estadual no exercício, em detrimento da descapitalização dos ativos vinculados ao referido plano, atendendo ao que dispõe o artigo 15 da Lei Estadual n.º 6.338/12 e o artigo 2º, §1º, da Lei Federal n.º 9.717/98.

IMPROPRIEDADE Nº 29 (Tópico 11 – Previdência do Estado do Rio de Janeiro)

- Descumprimento do disposto no Decreto Estadual nº 36.994/05, alterado pelo Decreto Estadual nº 37.047/05, que, nos termos do artigo 13 da Lei Estadual nº 3.189/99, determinou a incorporação, ao patrimônio do Rioprevidência, da totalidade dos recursos advindos da arrecadação de créditos tributários parcelados de titularidade do Estado do Rio de Janeiro, desde março de 2005.

Relevante ressaltar que:

- O fato descritor dessa impropriedade tem sido registrado reiteradamente, quando da análise de Contas de Governo pretéritas;
- até 31.12.17 não foi editado ato inequívoco, por parte do Chefe do Poder Executivo, que importe reconhecimento do direito do Rioprevidência, apto, portanto, a interromper a prescrição do direito de ação da autarquia em exigir judicialmente o repasse dos créditos arrecadados (e não repassados) desde março de 2005; e
- o ingresso desses recursos não vem sendo registrado nas fontes de recurso próprias da autarquia.

DETERMINAÇÃO Nº 42:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico.

- Adote as medidas necessárias para que seja publicado, até 31.12.18, ato inequívoco do Chefe do Poder Executivo que reconheça o direito do Rioprevidência – estabelecido no Decreto Estadual nº 36.994/05, alterado pelo Decreto Estadual nº 37.047/05, nos termos do artigo 13

da Lei Estadual nº 3.189/99 – em receber os repasses financeiros oriundos dos créditos parcelados arrecadados pelo Estado do Rio de Janeiro desde março de 2005 (e não repassados), e seja estabelecido um cronograma de desembolso para efetivar os repasses dos créditos arrecadados desde março de 2005 até dezembro de 2017, em sua totalidade, sendo os respectivos valores atualizados com base nos critérios da Lei nº 6.269/12.

DETERMINAÇÃO Nº 43:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Institua rotina contábil para que a entrada de créditos parcelados de titularidade do Estado seja registrada diretamente na fonte de recursos própria do Rioprevidência (FR 231). Os créditos parcelados que ingressarem nos cofres do Tesouro em 2018 antes da implementação desta determinação deverão ser repassados ao Rioprevidência, impreterivelmente, até 31.12.18, conforme prevê o Decreto Estadual nº 36.994/05.

IMPROPRIEDADE Nº 30 (Tópico 12 – Benefícios Fiscais)

- Na projeção da renúncia de receitas constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 – Lei Estadual nº 7.412/16, não foi demonstrado que as renúncias de tributos, de forma indistinta, foram consideradas nas estimativas de receitas da Lei Orçamentária Anual, tampouco foram evidenciadas as medidas de compensação, em descumprimento ao disposto no artigo 14, *caput*, I e II, da Lei Complementar Federal nº 101/00.

DETERMINAÇÃO Nº 44:

Órgão envolvido: Secretarias de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Fazer constar, na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019, no respectivo Anexo de Metas Fiscais, demonstrativo dos benefícios fiscais em vigor, no exercício de referência e nos dois seguintes, por todos os tributos, 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.

IMPROPRIEDADE Nº 31 (Tópico 11 – Previdência do Estado do Rio de Janeiro)

- Não encaminhamento, na documentação que compõe as presentes Contas de Governo, do Relatório de Avaliação Atuarial com data-base 31.12.17, representando possível descumprimento do disposto no inciso I, do artigo 1º, da Lei Federal nº 9.717/98. Foi encaminhado, tão-somente, documento intitulado “Consolidado Inicial da Avaliação Atuarial”.

DETERMINAÇÃO Nº 45:

Órgão envolvido: Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro– RIOPREVIDÊNCIA.

-Promova o regular e tempestivo encaminhamento, à Contadoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, do Relatório de Avaliação Atuarial elaborado com data-base 31.12.18, para que possa compor a documentação a ser apresentada a este Tribunal quando do encaminhamento das Contas de Governo de 2018.

DETERMINAÇÕES SEM IMPROPRIEDADES:

FATO Nº 01 (Tópico 5 – Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial)

- Apresentação do Anexo de Metas Fiscais, integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei Estadual nº 7.412, de 11.08.16, com inobservância dos padrões estabelecidos no Manual de Demonstrativos Fiscais, 7ª edição, dificultando injustificadamente a análise do referido Anexo.

DETERMINAÇÃO Nº 46:

Órgão envolvido: Secretarias de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Quando da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2018 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, de forma a atender aos dispositivos do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma que o mencionado documento cumpra o seu objetivo precípuo de gerar informações para a tomada de decisão, com vistas a uma correta Gestão Fiscal.

FATO Nº 02 (Tópico 5 – Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial)

- Do montante de R\$277.082.499 (duzentos e setenta e sete milhões, oitenta e dois mil, quatrocentos e noventa e nove reais) arrestados da Conta Única do Tesouro Estadual em decorrência de decisões judiciais impetradas contra o Estado do Rio de Janeiro, não há como verificar as fontes de recursos de R\$137.483.353 (cento e trinta e sete milhões, quatrocentos e oitenta e três mil, trezentos e cinquenta e três reais), tendo em vista a ausência de informações pormenorizadas.

DETERMINAÇÃO Nº 47:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Providenciar o controle efetivo dos arrestos ocorridos nos exercícios de 2016 e 2017 de modo a manter fidedignidade nos demonstrativos contábeis e fiscais, notadamente no que tange ao controle das disponibilidades por fonte de recursos, haja vista a sua importância na análise do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal que será realizada nas Contas de Governo do exercício de 2018.

FATO Nº 03 (Tópico 6 – Aspectos Relacionados à Responsabilidade na Gestão Fiscal)

- Constata-se a existência de saldos remanescentes do exercício de 2016 nas contas 211110321 - PRECATÓRIOS TJ - SALDOS MIGRADOS DO SIAFEM ANT. A 2015, 211110322 - PRECATÓRIOS TRT - SALDOS MIGRADOS DO SIAFEM ANT. A 2015 e 213110221 - PRECATORIOS TJ - SALDOS MIGRADOS DO SIAFEM ANT. A 2015. Tais valores deveriam permanecer registrados até a inclusão dos valores no orçamento do exercício seguinte, conforme §5º do artigo 100 da Constituição Federal.

DETERMINAÇÃO Nº 48:

Órgãos envolvidos: Contadoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Promover a reclassificação dos valores lançados nas contas do passivo circulante 2.1.1.1.1.03.21, 2.1.1.1.1.03.22 e 2.1.3.1.1.02.21, para as devidas contas do passivo não circulante, visando à demonstração fidedigna do saldo das contas exigíveis no curto prazo e do estoque, para efeitos de cálculo dos limites da dívida consolidada.

FATO Nº 04 (Tópico 6 – Aspectos Relacionados à Responsabilidade na Gestão Fiscal)

- A meta do Resultado Nominal prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias não previu qualquer 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 fica 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 49:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- 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 6 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, previsto no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional.

FATO Nº 05 (Tópico 6 – Aspectos Relacionados à Responsabilidade na Gestão Fiscal)

- Constata-se a existência de saldo devedor na conta contábil 8.9.9.3.1.01.01 – “Caixa/Bancos Conta Movimento” (nas fontes de recurso 100 – “Ordinários provenientes de impostos”, 101 –

“Ordinários não provenientes de impostos”, 133 – “Alienação de Bens” e 189 – “Ingressos a classificar”), no entanto, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 7ª edição, Parte IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, esta conta tem natureza apenas credora.

DETERMINAÇÃO Nº 50:

Órgãos envolvidos: Contadoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Promover, corretamente, os lançamentos na conta de controle 8.9.9.3.1.01.01 – “Caixa/Bancos Conta Movimento”, a qual deve apresentar somente saldos credores em suas fontes de recursos, visando à demonstração fidedigna do saldo das disponibilidades de caixa bruta, não sendo permitida a existência de valores negativos.

FATO Nº 06 (Tópico 6 – Aspectos Relacionados à Responsabilidade na Gestão Fiscal):

- Verificou-se que há divergência entre os valores informados no Relatório Semestral de Restos a Pagar Negociados nº 18/2017 do exercício de 2017, e o movimento devedor líquido no exercício da conta contábil - 8.9.9.4.1.01.05 – “Restos a Pagar Decreto nº 40.874/07”, do mesmo período.

DETERMINAÇÃO Nº 51:

Órgãos envolvidos: Contadoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Promover a conciliação da conta contábil 8.9.9.4.1.01.05 – “Restos a Pagar Decreto nº 40.874/07” com os valores constantes dos Relatórios Semestrais de Restos a Pagar Negociados, do exercício de 2017, 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.

FATO Nº 07 (Tópico 7 – Ações e Serviços Públicos de Saúde)

- Cômputo, para efeito de apuração do limite mínimo constitucional de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, de despesas incompatíveis com o conceito de ASPS, regulamentado pela Lei Complementar Federal nº 141/12.

DETERMINAÇÃO Nº 52:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Secretaria de Estado de Saúde.

- Não computar, para efeito de apuração do limite mínimo legal de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, despesas incompatíveis com o conceito de ASPS, regulamentado pela Lei Complementar Federal nº 141/12, especialmente despesas com: multas por recolhimento em atraso de FGTS; multas por recolhimento em atraso de ISS retido de prestadores de serviços e juros.

FATO Nº 08 (Tópico 8 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino)

- Divergência entre as despesas excluídas pela Contadoria Geral do Estado - CGE do cômputo para aplicação do limite mínimo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino com o montante excluído pela análise dos empenhos, tendo em vista que a CGE não excluiu na sua metodologia, as despesas com pagamento de aposentadorias, bem como determinados pagamentos de juros e multas.

DETERMINAÇÃO Nº 53:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Secretaria de Estado de Educação.

- Não computar, para efeito de apuração da aplicação mínima constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, despesas incompatíveis com o conceito de MDE, regulamentado pelos artigos. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96, especialmente despesas com: auxílio funeral; pagamento de pensões e aposentadorias; multas e juros por recolhimento em atraso de quaisquer tributos; e fornecimento de refeição preparada.

FATO Nº 09 (Tópico 8 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino)

- Empenho e liquidação de despesas no montante de R\$327.457 (trezentos e vinte e sete mil, quatrocentos e cinquenta e sete reais), referente aos proventos de aposentadoria com recursos do FUNDEB, cujo tipo de despesa não se enquadra dentre aqueles permitidos pelo artigo 70 da LDB como passíveis de serem enquadrados na Manutenção e Desenvolvimento de Ensino.

DETERMINAÇÃO Nº 54:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Educação.

- Devolver aos cofres do FUNDEB, com recursos ordinários, o montante empenhado e liquidado com aposentadorias no valor de R\$327.457 (trezentos e vinte e sete mil, quatrocentos e cinquenta e sete reais), o que representa apenas pouco mais de 0,01%, do total da despesa liquidada com recursos do Fundo.

FATO Nº 10 (Tópico 8 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino)

- O Estado do Rio de Janeiro não efetuou a recomposição dos valores referentes aos saldos financeiros do FUNDEB, determinada em exercícios anteriores, de modo que fossem disponibilizados recursos para pagamento dos restos a pagar inscritos.

DETERMINAÇÃO Nº 55:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Secretaria de Estado de Educação.

a) Efetuar a recomposição do saldo financeiro da conta FUNDEB, no valor de

R\$90.237 (noventa mil, duzentos e trinta e sete reais), 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 2016, conforme previsto no §2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

- b) Efetuar a recomposição do saldo financeiro da conta FUNDEB, em cumprimento à determinação exarada nas Contas de Governo de 2015, no montante de R\$15.614.403 (quinze milhões, seiscentos e quatorze mil, quatrocentos e três reais), 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 artigo 21.

FATO Nº 11 (Tópico 9 – Demais Vinculações e Limites Legais)

- Verificou-se que a destinação prevista para o FEHIS é de 10% do montante arrecadado para o FECP, entretanto, não há dispositivo legal que obrigue a execução total dos recursos destinados ao FEHIS dentro do próprio exercício mas sim, a obrigação de o Estado aplicar os recursos de acordo com a finalidade do FEHIS, não perdendo a vinculação independente do exercício em que ocorra, de acordo com o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Diante disso, faz-se necessária a inscrição dos valores não aplicados em conta representativa de créditos a receber pelo FEHIS de forma a manter o controle sobre os valores que deverão ser destinados às finalidades previstas na legislação do aludido Fundo.

DETERMINAÇÃO Nº 56:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Garantir a destinação do montante registrado nas contas de controle (Recursos a aplicar – FEHIS) ao FEHIS.

FATO Nº 12 (Tópico 9 – Demais Vinculações e Limites Legais)

- Foi apurado um montante de R\$ 653.209.506 (seiscentos e cinquenta e três milhões, duzentos e nove mil, quinhentos e seis reais) que o Estado do Rio de Janeiro deve destinar à FAPERJ referente aos valores aplicados a menor nos exercícios de 2016 e 2017 em razão da decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro quanto à inconstitucionalidade do Decreto Estadual nº 45.874/16, que estabelecia a desvinculação de receitas estaduais.

DETERMINAÇÃO Nº 57:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Promova o repasse à FAPERJ do montante de R\$653.209.506 (seiscentos e cinquenta e três milhões, duzentos e nove mil, quinhentos e seis reais) referente aos valores aplicados a menor pela Fundação nos exercícios de 2016 e 2017 em razão da decisão do TJ-RJ quanto à inconstitucionalidade do Decreto Estadual nº 45.874/16.

FATO Nº 13 (Tópico 9 – Demais Vinculações e Limites Legais)

- Foi apurado um montante de R\$187.325.602 (cento e oitenta e sete milhões, trezentos e vinte e cinco mil, seiscentos e dois reais) que o Governo do Estado do Rio de Janeiro deve destinar ao FECAM referente aos valores aplicados a menor nos exercícios de 2016 e 2017 em razão da decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro quanto à inconstitucionalidade do Decreto Estadual nº 45.874/16, que estabelecia a desvinculação de receitas estaduais.

DETERMINAÇÃO Nº 58:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Promova o repasse ao FECAM do montante de R\$187.325.602 (cento e oitenta e sete milhões, trezentos e vinte e cinco mil, seiscentos e dois reais) referente aos valores aplicados a menor pelo Fundo nos exercícios de 2016 e 2017 em razão da decisão do TJ-RJ quanto à inconstitucionalidade do Decreto Estadual nº 45.874/16.

FATO Nº 15 (Tópico 11 – Previdência do Estado do Rio de Janeiro)

- Foi verificado o registro de despesas referentes a serviços técnicos profissionais como previdenciárias, em vez de administrativas, conforme sua essência, elevando o montante das despesas previdenciárias.

DETERMINAÇÃO N.º 59:

Órgão envolvido: Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro– RIOPREVIDÊNCIA.

- Promova a correta classificação das despesas do Rioprevidência, de acordo com a sua essência em despesas administrativa ou previdenciária.

FATO Nº 16 (Tópico 11 – Previdência do Estado do Rio de Janeiro)

- Foi verificado que não constam em Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis as informações sobre os créditos concedidos a outras unidades gestoras para a execução de despesas administrativas do Rioprevidência.

DETERMINAÇÃO N.º 60:

Órgão envolvido: Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro– RIOPREVIDÊNCIA.

- Faça constar nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis as informações sobre os créditos concedidos a outras unidades gestoras para a execução de despesas administrativas do Rioprevidência.

FATO Nº 17 (Tópico 11 – Previdência do Estado do Rio de Janeiro)

- Foi verificado que o valor (R\$177 mil) registrado pelo Rioprevidência na conta contábil 1.1.3.8.1.01.13 – Indenizações e Restituições a Receber, referente a despesas do imóvel sede da Fundação, tais como locação de equipamentos de informática, telefonia fixa, energia elétrica, condomínio, dentre outras, em razão do Termo de Cessão de Uso de Imóvel, diverge daquele registrado pela Fundação RJPrev na rubrica “Ressarcimento de Despesas” (R\$468 mil), conforme consta nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis.

DETERMINAÇÃO N.º 61:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro– RIOPREVIDÊNCIA e Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro – Fundação RJPrev.

- Promova a análise dos motivos e a correção da divergência de R\$291.000 (duzentos e noventa e um mil reais) entre o valor registrado nos Demonstrativos Contábeis do Rioprevidência (R\$177 mil) e aquele registrado nos Demonstrativos Contábeis da Fundação RJPrev (R\$468 mil), em decorrência do uso do imóvel objeto de Termo de Cessão de Uso firmado entre o Rioprevidência e a Fundação.

FATO Nº 18 (Tópico 11 – Previdência do Estado do Rio de Janeiro)

- Não foi possível identificar, nos Demonstrativos Contábeis do Poder Executivo, o registro de direito referente a Adiantamento de Contribuição do Patrocinador à Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro – Fundação RJPrev, operação autorizada pela Lei Estadual nº 6.243/12 c/c Decreto Estadual nº 43.658/12. Ressalte-se que se encontra registrado, nos Demonstrativos Contábeis da Fundação, no Grupo do Passivo Exigível, em 31.12.17, montante equivalente a R\$17,63 milhões, já computada atualização monetária pelo IPCA.

DETERMINAÇÃO N.º 62:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Promova a evidenciação, nos Demonstrativos Contábeis do Poder Executivo, do registro de direito referente ao Adiantamento de Contribuição do Patrocinador à Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro – Fundação RJPrev, operação autorizada pela Lei Estadual nº 6.243/12 c/c Decreto Estadual nº 43.658/12. Ressalte-se que se encontra registrado, nos Demonstrativos Contábeis da Fundação, no Grupo do Passivo Exigível, em 31.12.17, montante equivalente a R\$17,62 milhões, já computada atualização monetária pelo IPCA.

FATO Nº 19:

- O elevado grau de dependência dos recursos do FECP para custear as Ações e Serviços Públicos de Saúde e a proximidade do término de vigência do referido Fundo.

DETERMINAÇÃO Nº 63:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Secretaria de Estado de Saúde.

- Encaminhar na próxima prestação de Contas de Governo documentação com as medidas adotadas pelo Governo do Estado para reduzir a dependência dos recursos oriundos do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais para custeio das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde.

RECOMENDAÇÕES:

OBSERVAÇÃO Nº 01 (Tópico 5 – Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial)

- O procedimento adotado pelo Estado do Rio de Janeiro na apuração e demonstração do *superavit* financeiro por unidade gestora e fonte de recurso necessita de aprimoramento, objetivando maior transparência na identificação das fontes, sobretudo das fontes detalhadas, uma vez que o SiafeRio não evidencia, na consulta de detalhamento de fonte, tais fontes. Principalmente no que tange aos créditos adicionais abertos utilizando *superavit* financeiro de Convênios, o detalhamento da fonte deve ser espelhado no Siafe-Rio, constando tanto da análise de Convênios quanto da análise por detalhamento de fontes.

RECOMENDAÇÃO Nº 01

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Contadoria Geral do Estado.

- Aprimorar a identificação das fontes detalhadas de recurso no Siafe-Rio, principalmente no que tange os créditos adicionais abertos utilizando *superavit* financeiro de Convênios.

OBSERVAÇÃO Nº 02 (Tópico 6 – Aspectos Relacionados à Responsabilidade na Gestão Fiscal)

- A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual de 2017 estabeleceram metas de resultado primário negativo, comprometendo o equilíbrio fiscal e aumentando o endividamento do estado.

RECOMENDAÇÃO Nº 02

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Elabore seu planejamento de modo a estabelecer metas de resultado primário superavitário que remetam ao equilíbrio financeiro preconizado pelo §1º do artigo 1º da Lei Complementar nº 101/00, tendo em vista que persistindo a situação de desequilíbrio financeiro acarretará ao Estado do Rio de Janeiro um aumento do endividamento e, por conseguinte, um agravamento da crise fiscal.

OBSERVAÇÃO Nº 03 (Tópico 6 – Aspectos Relacionados à Responsabilidade na Gestão Fiscal)

- Verificou-se que o Estado do Rio de Janeiro não apresentou disponibilidade de caixa líquida no exercício analisado, mas sim um *deficit* financeiro de R\$15.385.965.128 (quinze bilhões, trezentos e oitenta e cinco milhões, novecentos e sessenta e cinco mil, cento e vinte e oito reais) antes da inscrição em Restos a Pagar Não Processados do exercício; mesmo assim, foram inscritos como Restos a Pagar Não Processados R\$254.791.578 (duzentos e cinquenta e quatro milhões, setecentos e noventa e um mil, quinhentos e setenta e oito reais).

RECOMENDAÇÃO Nº 03

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Elabore seu planejamento de modo a estabelecer metas de resultado de receitas e despesas que remetam ao equilíbrio financeiro preconizado pelo §1º do artigo 1º da Lei Complementar 101/00.

OBSERVAÇÃO Nº 04 (Tópico 6 – Aspectos relacionados à Responsabilidade na Gestão Fiscal)

- Observou-se que o Estado do Rio de Janeiro necessita elaborar um cronograma de ações e medidas voltadas ao saneamento das contas públicas, evitando o agravamento de situação de desequilíbrio durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal.

RECOMENDAÇÃO Nº 04

Órgão envolvido: Gabinete da Governadoria do Estado do Rio de Janeiro e Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

- Elabore estratégias de controle acerca da recondução da dívida consolidada, visando ao equilíbrio financeiro e fiscal do Estado, promovendo um cronograma de ações e medidas com fito de evitar o agravamento de situação de desequilíbrio durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, de forma que o estado não se distancie do objetivo do regime de recuperação fiscal, haja vista a ressalva estabelecida no artigo 167, III, CF.

OBSERVAÇÃO Nº 05 (Tópico 11 – Previdência do Estado do Rio de Janeiro)

- O Plano Previdenciário, gerido pelo Rioprevidência, registrou Superávit Técnico Atuarial no exercício de 2017 e Índice de Cobertura do Plano abaixo de 1,25. Contudo, o cálculo do referido índice teve por base as informações preliminares constantes do documento intitulado “Consolidado Inicial da Avaliação Atuarial”, havendo uma possibilidade de ser alterado. Caso seja modificado, o registro contábil do Superávit Técnico Atuarial deve registrado na conta 2.2.7.2.1.07.01 – Ajuste de Resultado Atuarial Superavitário. Tal registro deve ser efetuado caso se pretenda, futuramente, conferir aplicabilidade ao disposto no *caput* do artigo 25 da Portaria MPS nº 403/08.

RECOMENDAÇÃO Nº 05

Órgão envolvido: Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA.

- Estabeleça rotinas e procedimentos a fim de que os lançamentos contábeis referentes a eventuais Superávits Técnicos Atuariais do Plano Previdenciário, nos exercícios em que o

Índice de Cobertura do Plano se apresentarem iguais ou superiores a 1,25, sejam efetuados dentro do exercício de competência na conta 2.2.7.2.1.07.01 - Ajuste de Resultado Atuarial Superavitário.

2. Pela **COMUNICAÇÃO**, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, ao Sr. **LUIZ FERNANDO DE SOUZA**, atual Governador do Estado do Rio de Janeiro, para que seja ALERTADO quanto:

a) ao *deficit* financeiro na ordem de R\$15.613.648.458 (quinze bilhões, seiscentos e treze milhões, seiscentos e quarenta e oito mil, quatrocentos e cinquenta e oito reais) evidenciado nas presentes contas de governo, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, uma vez que persistindo a situação de desequilíbrio este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas, pelo descumprimento do disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00, bem como no artigo 42 da referida Lei Complementar;

b) ao fato de que a partir da análise das próximas contas de governo (exercício de 2018), as Despesas de Exercícios Anteriores - DEA somente serão consideradas na aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, caso constem no relatório da Auditoria Geral do Estado como devidamente quantificadas e justificadas.

3. Pela **COMUNICAÇÃO**, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, ao atual Secretário Estadual de Saúde, para que tome ciência de que a partir da análise das próximas contas de governo (exercício de 2018), as Despesas de Exercícios Anteriores - DEA somente serão consideradas na aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, caso constem no relatório da Auditoria Geral do Estado como devidamente quantificadas e justificadas.

4. Pela **COMUNICAÇÃO**, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, ao atual Secretário de Estado de Fazenda e Planejamento, para que tome ciência quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo

à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo a partir do exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, a qual passará a considerar na base de cálculo as despesas liquidadas e os Restos a Pagar Não-Processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE.

5. Pela **COMUNICAÇÃO**, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, ao atual Secretário Estadual de Educação, para que tome ciência de que:

a) a partir da análise das próximas contas de governo (exercício de 2018), as Despesas de Exercícios Anteriores - DEA somente serão consideradas na manutenção e desenvolvimento do ensino, caso constem no relatório da Auditoria Geral do Estado como devidamente quantificadas e justificadas;

b) quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo a partir do exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, a qual passará a considerar na base de cálculo as despesas liquidadas e os Restos a Pagar Não-Processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE.

6. Pela **COMUNICAÇÃO**, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, ao atual responsável da Auditoria Geral do Estado, para que tome ciência:

a) da decisão deste Tribunal e atue 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 e no artigo 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas contas de governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que

tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apresentando CERTIFICADO DE AUDITORIA quanto à REGULARIDADE, REGULARIDADE COM RESSALVA OU IRREGULARIDADE DAS CONTAS, e ainda quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental.

b) de que a partir da análise das próximas contas de governo (exercício de 2018), as Despesas de Exercícios Anteriores - DEA somente serão consideradas na aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, caso constem no relatório da Auditoria Geral do Estado como devidamente quantificadas e justificadas.

7. Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao **Ministério Público do Estado de Rio de Janeiro**, para ciência da decisão proferida no presente processo, acompanhado de cópia digitalizada desta Prestação de Contas de Governo;

8. Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** à **Secretaria do Tesouro Nacional – STN**, para ciência do descumprimento pelo Estado do Rio de Janeiro, no exercício de 2017, dos seguintes limites mínimos:

a) em Ações e Serviços Públicos de Saúde, estabelecido no artigo 6º da Lei Complementar Federal n.º 141/12, tendo aplicado **6,52%** dos recursos de impostos e transferências de impostos; e

b) em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, tendo aplicado **24,41%** dos recursos de impostos e transferências de impostos.

9. Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao **Ministério Público Federal**, para ciência da decisão proferida no presente processo, acompanhado de cópia digitalizada desta Prestação de Contas de Governo;

10. Pela **DETERMINAÇÃO** à **Secretaria Geral de Controle Externo - SGE** para inclusão de **AUDITORIAS GOVERNAMENTAIS no Plano Anual de Auditoria Governamental de 2018/2019**, a serem realizadas nos seguintes órgãos e respectivos objetivos:

a) **Secretaria de Estado de Fazenda**

- Verificar se as movimentações ocorridas nas contas A, B e B1 estão em conformidade com o contrato de abertura de contas e seus termos aditivos, bem como com a legislação vigente.

b) **Secretaria de Estado de Fazenda**

- Apurar o incremento de R\$19.894.230.552 (dezenove bilhões, oitocentos e noventa e quatro milhões, duzentos e trinta mil, quinhentos e cinquenta e dois reais) na dívida consolidada do estado em virtude do refinanciamento firmado ao amparo da Lei Federal nº 9.496/97, em decorrência da aplicação da Lei Complementar Federal nº 156/16.

11. Pelo **DESENTRANHAMENTO** do documento eletrônico TCE-RJ “09/05/2018 – Documento anexado: Auditoria Dívida Consolidada RJ Versão Final” e posterior juntada aos autos do Processo TCE-RJ 113.914-0/18.

Rio de Janeiro, 30 de maio de 2018.

MARCELO VERDINI MAIA
Conselheiro Substituto
Relator

Contas de Governo

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2017

Parecer Prévio

CAPÍTULO 16

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - EXERCÍCIO DE 2017

Governador LUIZ FERNANDO DE SOUZA

Processo nº 113.304-9/18

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, reunido nesta data, em Sessão Especial, dando cumprimento ao disposto no inciso I do artigo 123 da Constituição Estadual e no artigo 36 da Lei Complementar nº 63/90, tendo examinado e discutido a matéria, acolhendo o Relatório e o Projeto de Parecer Prévio do Conselheiro-Substituto Relator, aprovando-os, e

CONSIDERANDO que, nos termos da legislação em vigor, o Tribunal de Contas, conforme o artigo 75 da Constituição Federal, combinado com o artigo 122 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do estado;

CONSIDERANDO, com fundamento no artigo 123 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, combinado com o artigo 36 da Lei Complementar Estadual nº 63/90, ser de competência desta Corte de Contas emitir Parecer Prévio sobre as Contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e sugerir as medidas convenientes para a posterior apreciação e julgamento pela Assembleia Legislativa;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, em 09.08.2007, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238-5, por unanimidade, deferiu a medida cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia do artigo 56 da Lei Complementar nº 101/00;

CONSIDERANDO que, em face da decisão do Supremo Tribunal Federal, foram aqui analisadas as Contas do Chefe do Poder Executivo, deixando as Contas dos demais chefes de Poderes e órgãos para apreciação nas respectivas Prestações de Contas de Ordenadores de Despesas;

CONSIDERANDO que o Parecer Prévio deste Tribunal de Contas e o subsequente julgamento pela Assembleia Legislativa não eximem os ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens, dinheiro e valores públicos, de eventuais responsabilidades que venham a ser apuradas quando do exame das respectivas Contas, cujos processos pendem de exame, como estabelece a Lei Complementar Estadual nº 63/90;

CONSIDERANDO as normas estabelecidas na Deliberação TCE-RJ nº 284, de 25.01.18, que dispõe sobre o exame das Contas de Governo Estadual, prestadas anualmente pelo Governador do Estado a este Tribunal de Contas;

CONSIDERANDO que os exames efetuados tiveram por base toda a documentação encaminhada a esta Corte, destacando-se, em especial, as informações contidas nos relatórios da Contadoria Geral do Estado e da Auditoria Geral do Estado;

CONSIDERANDO que as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo, constituídas dos respectivos Balanços Gerais e das demonstrações técnicas de natureza contábil e extracontábil, não foram integralmente elaboradas com observância das disposições legais e normativas pertinentes, em face das impropriedades apontadas na análise do presente processo;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar Federal nº 101/00 impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública direta, autárquica e fundacional, e as empresas dependentes de recursos do Tesouro Estadual;

CONSIDERANDO a edição da Lei Estadual nº 7.483, de 08.11.16, que reconhece o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira do estado, visando à aplicação do artigo 65 da Lei Complementar Federal nº 101/00;

CONSIDERANDO a edição da Lei Complementar Federal nº 159, de 19.05.17, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal – RRF dos Estados e do Distrito Federal, que altera as Leis Complementares nº 101/00 e 156/16;

CONSIDERANDO a edição da Lei Estadual nº 7.629, de 09.06.2017, que autorizou o Poder Executivo a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, consoante o Plano de Recuperação do Estado do Rio de Janeiro, em cumprimento com a Lei Complementar nº 159, de 19.05.17;

CONSIDERANDO a detalhada e criteriosa análise realizada pelo Corpo Instrutivo deste Tribunal que, em sua conclusão, opina pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo;

CONSIDERANDO o parecer exarado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, representado pelo Procurador-Geral, Dr. Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, que, em sua conclusão, manifesta-se parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo, divergindo do Relatório Técnico, com as devidas vênias, pelo apontamento de outras irregularidades, bem como pelo acréscimo de outras determinações e medidas a serem adotadas por este Tribunal e pelos Órgãos Jurisdicionados.

CONSIDERANDO o minucioso exame a que procedeu minha Assessoria Técnica;

CONSIDERANDO o não cumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (12%), contrariando o estabelecido no artigo 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c o inciso II, §2º, artigo 198 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que o Governo do Estado não aplicou integralmente no exercício em exame o valor correspondente à diferença entre o montante aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde no exercício de 2016 e o percentual mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12, contrariando o estabelecido no artigo 25 do mesmo diploma legal;

CONSIDERANDO que as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde realizadas pelo Estado do Rio de Janeiro não foram financiadas com recursos integralmente movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde, uma vez ter sido verificada a aplicação de valores por outras unidades gestoras, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 2º em combinação com os artigos 14 e 16, todos da Lei Complementar nº 141/12;

CONSIDERANDO que o Governo do Estado não transferiu ao Fundo Estadual de Saúde a cota financeira prevista no artigo 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12;

CONSIDERANDO o não cumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (25%), contrariando o estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a não inclusão na base de cálculo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB das parcelas referentes ao adicional de ICMS e das multas da Lei Complementar Estadual nº 134/09;

CONSIDERANDO que o Governo do Estado do Rio de Janeiro não observou nos últimos exercícios o disposto no artigo 332 da Constituição Estadual e no parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao não proceder efetivamente à destinação devida à FAPERJ do percentual de 2% das receitas tributárias líquidas para aplicação no desenvolvimento científico e tecnológico;

CONSIDERANDO que não foram devidamente repassadas ao Rioprevidência as contribuições previdenciárias patronais e dos servidores, totalizando créditos de transferência a receber, referente ao exercício de 2017, na ordem R\$1.249.246.536 (um bilhão, duzentos e quarenta e nove milhões, duzentos e quarenta e seis mil, quinhentos e trinta e seis reais), prejudicando a saúde financeira do regime previdenciário, em afronta ao disposto no artigo 149, §1º, e 195, incisos I e II, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que, em que pese a atuação do Sistema de Controle Interno do Estado, aproximadamente 60% do total das desconformidades observadas e objeto de Determinações proferidas por este Tribunal após análise das contas de governo de 2016 permaneceram não saneadas, nem sequer parcialmente, ao término do exercício de 2017, pelos órgãos/entidades a que foram endereçadas, fazendo-se oportuno que as Determinações e Recomendações proferidas após análise das presentes contas sejam endereçadas, em sua totalidade, ao Chefe do Poder Executivo Estadual, responsável primaz por zelar pelos seus cumprimentos integrais;

COSIDERANDO, finalmente, o voto do Relator,

RESOLVE:

Emitir **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** 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, Excelentíssimo Senhor **LUIZ FERNANDO DE SOUZA**, referentes ao exercício de **2017**, com as **IRREGULARIDADES, IMPROPRIEDADES, DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES, COMUNICAÇÕES, EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO E DETERMINAÇÃO DE AUDITORIAS** contidas no voto do Relator.

Plenário, 30 de maio de 2018.

MARIANNA
MONTEBELLO
WILLEMANN:07078276710

Assinado de forma digital por MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN:07078276710
DN: cn=MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN:07078276710, c=BR, o=ICP-Brasil, ou=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, RFB e-CPF A3, (EM BRANCO), Autenticado por AR certisign
Dados: 2018.05.30 14:07:29 -03'00'

CONSELHEIRA MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN
PRESIDENTE INTERINA

RODRIGO MELO DO
NASCIMENTO:05447371724

Assinado de forma digital por RODRIGO MELO DO NASCIMENTO:05447371724
DN: cn=RODRIGO MELO DO NASCIMENTO:05447371724, c=BR, o=ICP-Brasil, ou=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, RFB e-CPF A3, (EM BRANCO), Autenticado por Certisign Certificadora Digital
Dados: 2018.05.30 14:08:15 -03'00'

CONSELHEIRO RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

MARCELO VERDINI
MAIA:02161209779

Assinado de forma digital por MARCELO VERDINI MAIA:02161209779
DN: cn=MARCELO VERDINI MAIA:02161209779, c=BR, o=ICP-Brasil, ou=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, RFB e-CPF A3, (EM BRANCO), Autenticado por Certisign Certificadora Digital
Dados: 2018.05.30 14:04:52 -03'00'

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCELO VERDINI MAIA
RELATOR

ANDREA SIQUEIRA
MARTINS:02222133700

Assinado de forma digital por ANDREA SIQUEIRA MARTINS:02222133700
DN: cn=ANDREA SIQUEIRA MARTINS:02222133700, c=BR, o=ICP-Brasil, ou=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, RFB e-CPF A3, (EM BRANCO), Autenticado por AR Instituto Fenacoin
Dados: 2018.05.30 14:09:28 -03'00'

CONSELHEIRA SUBSTITUTA ANDREA SIQUEIRA MARTINS

CHRISTIANO LACERDA
GHUERREN:00869923765
65

Assinado de forma digital por CHRISTIANO LACERDA GHUERREN:00869923765
DN: cn=CHRISTIANO LACERDA GHUERREN:00869923765, c=BR, o=ICP-Brasil, ou=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, RFB e-CPF A3, (EM BRANCO), Autenticado por Certisign Certificadora Digital
Dados: 2018.05.30 14:11:13 -03'00'

CONSELHEIRO SUBSTITUTO CHRISTIANO LACERDA GHUERREN

SERGIO PAULO DE
ABREU MARTINS
TEIXEIRA:04271096717

Assinado de forma digital por SERGIO PAULO DE ABREU MARTINS TEIXEIRA:04271096717
DN: cn=SERGIO PAULO DE ABREU MARTINS TEIXEIRA:04271096717, c=BR, o=ICP-Brasil, ou=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, RFB e-CPF A3, (EM BRANCO), Autenticado por Certisign Certificadora Digital
Dados: 2018.05.30 14:10:21 -03'00'

PROCURADOR SERGIO PAULO DE ABREU MARTINS TEIXEIRA
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Relator
Conselheiro Substituto
MARCELO VERDINI MAIA