



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 2019

WILSON JOSÉ WITZEL
Governador

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
Conselheiro-Relator

LISTA DE TABELAS

<i>Tabela 1 — Atendimento dos Anexos ao Requerido na LRF e no MDF</i>	<i>105</i>
<i>Tabela 2 — Receita Prevista X Despesa Fixada</i>	<i>107</i>
<i>Tabela 3 — Limite de Crédito Suplementar por Anulação</i>	<i>109</i>
<i>Tabela 4 — Suplementações ao Orçamento</i>	<i>110</i>
<i>Tabela 5 — Orçamento Final</i>	<i>113</i>
<i>Tabela 6 — Orçamento Final da Despesa por Poder/Órgão</i>	<i>114</i>
<i>Tabela 7 — Compatibilidade entre PPA e LOA</i>	<i>114</i>
<i>Tabela 8 — Demonstrativo Consolidado da Execução Orçamentária da Receita</i>	<i>116</i>
<i>Tabela 9 — Receita Estadual por Origem, em Relação à Meta e ao Exercício Anterior</i>	<i>117</i>
<i>Tabela 10 — Receita Tributária</i>	<i>119</i>
<i>Tabela 11 — ICMS por Atividade Econômica (CNAE)</i>	<i>119</i>
<i>Tabela 12 — Taxas Estaduais</i>	<i>120</i>
<i>Tabela 13 — Arrecadação de Taxas pelo Detran-RJ</i>	<i>120</i>
<i>Tabela 14 — Repasses de Receitas do Detran-RJ</i>	<i>121</i>
<i>Tabela 15 — Cálculo dos Repasses das Multas e Juros de Mora aos Municípios</i>	<i>123</i>
<i>Tabela 16 — Receita Patrimonial</i>	<i>123</i>
<i>Tabela 17 — Royalties e Participações Especiais do Petróleo</i>	<i>124</i>
<i>Tabela 18 — Transferências Correntes</i>	<i>125</i>
<i>Tabela 19 — Receitas de Capital</i>	<i>125</i>
<i>Tabela 20 — Demonstrativo da Execução Orçamentária da Despesa Consolidado</i>	<i>126</i>
<i>Tabela 21 — Despesa por Categoria Econômica e Grupo de Despesa</i>	<i>127</i>
<i>Tabela 22 — Despesa do ERJ por Poder / Órgão Autônomo</i>	<i>127</i>
<i>Tabela 23 — Despesa do ERJ por Função</i>	<i>128</i>
<i>Tabela 24 — Resultados do Orçamento Corrente</i>	<i>129</i>
<i>Tabela 25 — Resultados do Orçamento de Capital</i>	<i>130</i>
<i>Tabela 26 — Resultados da Execução Orçamentária</i>	<i>130</i>
<i>Tabela 27 — Balanço Financeiro Consolidado</i>	<i>131</i>
<i>Tabela 28 — Resultado Financeiro</i>	<i>132</i>
<i>Tabela 29 — Demonstração dos Fluxos de Caixa Consolidado</i>	<i>132</i>
<i>Tabela 30 — Distorções Relevantes Apuradas nas Auditorias Financeiras</i>	<i>135</i>
<i>Tabela 31 — Balanço Patrimonial Consolidado</i>	<i>135</i>
<i>Tabela 32 — Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes</i>	<i>137</i>
<i>Tabela 33 — Evolução dos Resultados de Superávit/Déficit Financeiro</i>	<i>138</i>
<i>Tabela 34 — Quadro das Contas de Compensação</i>	<i>138</i>

<i>Tabela 35 — Demonstração das Variações Patrimoniais – Consolidada</i>	139
<i>Tabela 36 — Divergências entre os Saldos da PGE e o da Subcont</i>	141
<i>Tabela 37 — Acréscimos ao Estoque de Dívida Ativa</i>	142
<i>Tabela 38 — Comparativo dos Ingressos Apropriados</i>	143
<i>Tabela 39 — Taxa de Arrecadação</i>	143
<i>Tabela 40 — Comparativo Receita Arrecadada PGE/Siafe-Rio</i>	144
<i>Tabela 41 — Cancelamentos e Remissões da Dívida Ativa</i>	146
<i>Tabela 42 — Cancelamentos da Dívida Ativa por Natureza</i>	146
<i>Tabela 43 — Montante Ajuizado da Dívida Ativa</i>	147
<i>Tabela 44 — Balanço Orçamentário Resumido – Poder Executivo</i>	148
<i>Tabela 45 — Resultado Orçamentário (2015 – 2019)</i>	149
<i>Tabela 46 — Balanço Financeiro Resumido – Poder Executivo</i>	149
<i>Tabela 47 — Caixa e Equivalentes de Caixa – Poder Executivo</i>	150
<i>Tabela 48 — Balanço Patrimonial Resumido – Poder Executivo</i>	151
<i>Tabela 49 — Variações Patrimoniais Quantitativas</i>	153
<i>Tabela 50 — Relação de Processos (RREO)</i>	156
<i>Tabela 51 — Relação de Processos (RGF)</i>	157
<i>Tabela 52 — Receita Corrente Líquida – RCL</i>	157
<i>Tabela 53 — Comparativo da RCL – 2019/2018</i>	158
<i>Tabela 54 — Despesa com Pessoal do Poder Executivo – Valores Publicados</i>	160
<i>Tabela 55 — Despesa com Terceirização Contabilizada Indevidamente</i>	162
<i>Tabela 56 — Recálculo do Limite da Despesa com Pessoal do ERJ</i>	163
<i>Tabela 57 — Recursos do RPPS Utilizados para Pagamento de Inativos e Pensionistas</i>	164
<i>Tabela 58 — Recálculo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo 3º Quadr./19</i>	165
<i>Tabela 59 — Demonstrativo da Dívida Fundada da Administração Direta e Indireta 2018/2019</i>	168
<i>Tabela 60 — Impacto do Reajustamento e do Refinanciamento da Dívida – 2018/2019</i>	171
<i>Tabela 61 — Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida – 2018/2019</i>	171
<i>Tabela 62 — Comprometimento Anual com Pagamento da Dívida – 2019</i>	176
<i>Tabela 63 — Demonstrativo das Receitas Arrecadadas com Operações de Crédito</i>	177
<i>Tabela 64 — Receitas de Operações de Crédito X Despesas de Capital Empenhada</i>	178
<i>Tabela 65 — Apuração do Limite de Operações de Crédito</i>	179
<i>Tabela 66 — Evolução da Receita de Operações de Crédito em Relação à RCL</i>	179
<i>Tabela 67 — Estoque de Precatórios e Sentenças Judiciais</i>	181
<i>Tabela 68 — Estoque e Pagamentos (2015 a 2019)</i>	182
<i>Tabela 69 — Compensações de Precatório com Dívida Ativa – 2010 a 2019</i>	184
<i>Tabela 70 — Demonstrativo das Garantias Concedidas e Contragarantias de Valores</i>	185

Tabela 71 — Metas de Resultados Primário e Nominal previstas na LDO	187
Tabela 72 — Resultado Primário	191
Tabela 73 — Resultado Nominal	192
Tabela 74 — Demonstrativo Consolidado da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar	195
Tabela 75 — Disponibilidades de Caixa do Estado	196
Tabela 76 — Disponibilidades de Caixa Líquidas com Resultado Deficitário	197
Tabela 77 — Inscrição em Restos a Pagar Não Processados do Estado	199
Tabela 78 — Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos RP do Poder Executivo	199
Tabela 79 — Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo	201
Tabela 80 — Inscrição em Restos a Pagar Não Processados do Poder Executivo	201
Tabela 81 — Cancelamentos de Restos a Pagar do Poder Executivo por Exercício da Inscrição	203
Tabela 82 — Justificativas para Cancelamento de Restos a Pagar	204
Tabela 83 — Receita de Alienação de Ativos	206
Tabela 84 — Evolução das Receitas de Alienação de Ativos	207
Tabela 85 — Aplicação dos Recursos Provenientes da Alienação de Ativos	207
Tabela 86 — Despesas Executadas na Função Saúde por Fonte	209
Tabela 87 — Receitas para Apuração da Aplicação em ASPS	210
Tabela 88 — Valor Não Aplicado em 2017 e 2018 e o que Deve Ser Aplicado em 2019	210
Tabela 89 — Glosa de Despesas na Função Saúde	220
Tabela 90 — Despesas na Função Saúde, Modalidade de Aplicação 40	221
Tabela 91 — Total de Despesas Glosadas pelo TCE-RJ	223
Tabela 92 — Percentual Aplicado em ASPS	225
Tabela 93 — Histórico de Restos a Pagar na Função Saúde	239
Tabela 94 — Histórico de Restos a Pagar com ASPS no Estado	240
Tabela 95 — Cancelamento de Restos a Pagar em ASPS no Exercício de 2019	240
Tabela 96 — Despesas Executadas na Função Educação por Fonte de Recurso	242
Tabela 97 — Base de Cálculo para Apuração da Aplicação em MDE	243
Tabela 98 — Despesas Não Consideradas em MDE	250
Tabela 99 — Despesas em Regime de Desembolso Descentralizado em MDE	254
Tabela 100 — Cálculo do Percentual Aplicado em MDE (FR 100, 108, 122 e 215)	255
Tabela 101 — Restos a Pagar na Função 12 – Educação	261
Tabela 102 — Base de Cálculo e Repasses ao Fundeb	263
Tabela 103 — Resultado do Fundeb 2019 – ERJ	275
Tabela 104 — Despesa com Remuneração de Profissionais de Magistério	276
Tabela 105 — Despesas Empenhadas com Recursos do Fundeb Ingressados no Exercício	277
Tabela 106 — Demonstração da Execução Financeira – Fundeb	278

<i>Tabela 107 — Resultado Financeiro – Fundeb</i>	278
<i>Tabela 108 — Demonstrativo dos Restos a Pagar – Fundeb</i>	279
<i>Tabela 109 — Apuração da Base de Cálculo da Faperj</i>	288
<i>Tabela 110 — Exclusão dos Gastos Mínimos com MDE e ASPS na Base de Cálculo da Faperj</i>	289
<i>Tabela 111 — Cálculo do Mínimo a Ser Destinado à Faperj</i>	289
<i>Tabela 112 — Execução da Despesa – Faperj</i>	290
<i>Tabela 113 — Despesas da Faperj por Fonte de Recursos</i>	290
<i>Tabela 114 — Demonstrativo da Aplicação do Limite Constitucional Estadual na Faperj</i>	295
<i>Tabela 115 — Limite das Despesas Administrativas da Faperj</i>	297
<i>Tabela 116 — Disponibilidades a Receber da Faperj</i>	297
<i>Tabela 117 — Disponibilidades a Receber da Faperj – Ajustado pelo TCE</i>	300
<i>Tabela 118 — Execução Orçamentária da Receita – Fonte de Recurso 108</i>	304
<i>Tabela 119 — Execução Orçamentária da Receita do Fecp</i>	304
<i>Tabela 120 — Execução das Despesas por Programa de Governo</i>	305
<i>Tabela 121 — Resultado da Execução Orçamentária do Fecp – Fonte 122</i>	306
<i>Tabela 122 — Execução de Restos a Pagar Processados do Fecp</i>	306
<i>Tabela 123 — Disponibilidade de Caixa Fonte 122</i>	307
<i>Tabela 124 — Percentual Aplicado no Fehis</i>	308
<i>Tabela 125 — Percentual Aplicado em Despesas de Pessoal com Recurso do Fecp</i>	313
<i>Tabela 126 — Percentual Aplicado em Assistência Oncológica</i>	315
<i>Tabela 127 — Receitas Incluídas na Base de Cálculo do Fecam</i>	321
<i>Tabela 128 — Outras Receitas do Fecam</i>	322
<i>Tabela 129 — Base de Cálculo do Fecam</i>	322
<i>Tabela 130 — Execução da Despesa do Fecam</i>	323
<i>Tabela 131 — Despesas Liquidadas do Fecam por UG e Ação</i>	323
<i>Tabela 132 — Despesas Liquidadas do Fecam por Função</i>	324
<i>Tabela 133 — Despesas Liquidadas do Fecam por Fonte de Recursos</i>	324
<i>Tabela 134 — Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Vinculados ao Fecam</i>	325
<i>Tabela 135 — Recursos Não Aplicados no Fecam (2016 a 2019)</i>	328
<i>Tabela 136 — Receita Arrecadada Destinada ao Feef – 2018 e 2019</i>	330
<i>Tabela 137 — Aplicação de Recursos da FR 102 – Feef</i>	331
<i>Tabela 138 — Recursos Destinados ao Fised</i>	336
<i>Tabela 139 — Execução da Despesa do Fised por UG e Função</i>	337
<i>Tabela 140 — Execução da Despesa do Fised na Sepm por Programa</i>	338
<i>Tabela 141 — Execução da Despesa do Fised por ND – UG 261100 (Sepm)</i>	338
<i>Tabela 142 — Despesas Liquidadas do Fised por Programa e Ação</i>	343

<i>Tabela 143 — Demonstrativo da Aplicação dos Recursos do Fised</i>	347
<i>Tabela 144 — Despesa Liquidada na Função Segurança Pública por Subfunções</i>	349
<i>Tabela 145 — Despesa Liquidada na Função Segurança Pública por Grupo de Despesa</i>	350
<i>Tabela 146 — Evolução dos Indicadores Estratégicos de Criminalidade</i>	352
<i>Tabela 147 — Evolução do Indicador Morte por Intervenção de Agente do Estado</i>	353
<i>Tabela 148 — Comparativo das Metas X Resultados – 2º Semestre/2019</i>	353
<i>Tabela 149 — Documentos Relacionados à Intervenção Federal</i>	355
<i>Tabela 150 — Referencial Normativo – Intervenção Federal no ERJ</i>	355
<i>Tabela 151 — Objetivos Estratégicos Estabelecidos pelo GIF</i>	357
<i>Tabela 152 — Restos a Pagar Pagos, no Exercício de 2019, Decorrentes da Intervenção Federal</i>	358
<i>Tabela 153 — Achados das Auditorias Objetivando o Acompanhamento do Legado</i>	361
<i>Tabela 154 — Segurados do Plano Financeiro – ERJ 2018/2019</i>	367
<i>Tabela 155 — Evolução das Despesas Previdenciárias Liquidadas – 2018/2019</i>	369
<i>Tabela 156 — Evolução do Resultado Previdenciário (2015/2019)</i>	371
<i>Tabela 157 — Consolidado da Reserva Matemática – Plano Financeiro</i>	374
<i>Tabela 158 — Cálculo do Ativo Garantidor – Plano Financeiro</i>	375
<i>Tabela 159 — Evolução do Déficit Técnico 2018/2019 – Plano Financeiro</i>	375
<i>Tabela 160 — Composição do Ativo do Plano Financeiro</i>	377
<i>Tabela 161 — Receitas Plano Previdenciário – ERJ 2018/2019</i>	380
<i>Tabela 162 — Despesas Plano Previdenciário – ERJ 2018/2019</i>	381
<i>Tabela 163 — Evolução do Resultado do Plano Previdenciário (2018/2019)</i>	382
<i>Tabela 164 — Cálculo Reserva Matemática – Plano Previdenciário</i>	384
<i>Tabela 165 — Evolução do Resultado Técnico Atuarial – 2019/2018</i>	384
<i>Tabela 166 — Composição do Ativo Líquido do Plano Previdenciário</i>	385
<i>Tabela 167 — Contribuições Previdenciárias a Receber – em 31/12/2019</i>	386
<i>Tabela 168 — Receitas e Despesas da Gestão Administrativa</i>	390
<i>Tabela 169 — Limites para Cobertura das Despesas Administrativas</i>	391
<i>Tabela 170 — Passivos Referentes à Gestão Administrativa</i>	391
<i>Tabela 171 — Atualização dos Valores Aportados pelo Poder Executivo</i>	392
<i>Tabela 172 — Auditorias Financeiras - 2019</i>	393
<i>Tabela 173 — Auditoria no Fecp</i>	394
<i>Tabela 174 — Auditorias em Diversas Áreas que Subsidiaram as Contas de Governo de 2019</i>	394
<i>Tabela 175 — Auditorias Referentes ao Regime de Recuperação Fiscal</i>	395
<i>Tabela 176 — Escopo da Prestação de Contas</i>	403
<i>Tabela 177 — Cumprimento Determinações – Contas de Governo de 2018</i>	405

SUMÁRIO

1	RELATÓRIO.....	11
2	VOTO	21
2.1	Introdução.....	21
2.1.1	Do Ingresso.....	22
2.1.2	Dos Elementos Constitutivos.....	23
2.1.3	Do Histórico de Julgamentos.....	23
2.2	Recuperação Fiscal do Estado.....	24
2.2.1	Plano de Recuperação Fiscal do ERJ (PRF-RJ).....	25
2.2.2	Monitoramento do PRF-RJ	27
2.2.2.1	Medidas de Ajuste previstas na Lei Complementar Federal nº 159/17	28
2.2.2.2	Vedações Previstas na LCF nº 159/17.....	39
2.2.3	Considerações Finais	46
2.3	Auditoria no Balanço Geral do Estado	50
2.3.1	Subavaliação do Ativo e do Passivo em decorrência da não evidenciação, nas Demonstrações Contábeis do Rioprevidência, do patrimônio das SPEs criadas: Rio Petróleo SPE S/A e Rio Oil Finance Trust.....	53
2.3.2	Superavaliação de demais créditos e valores a curto prazo, em virtude do registro de recursos relativos a Royalties e Participações Especiais que não satisfazem aos requisitos necessários para reconhecimento como ativo	74
2.3.3	Superavaliação da Dívida Ativa decorrente da existência de registros contábeis com probabilidade remota de recuperabilidade.....	77
2.3.4	Superavaliação do Passivo em virtude do registro de contas lançadas como “fornecedores” e “contas a pagar a curto prazo” que não satisfazem ao critério de reconhecimento de passivo	82
2.3.5	Subavaliação do Passivo em decorrência da ausência de reconhecimento e evidenciação das coberturas futuras de insuficiências financeiras apuradas junto ao RPPS	87
2.3.6	Superavaliação da conta “Provisões a Longo Prazo” em decorrência de equívoco no cálculo dos Ativos Garantidores.....	92
2.3.7	Superavaliação da receita orçamentária em virtude do reconhecimento indevido de aportes financeiros do Tesouro Estadual com a finalidade de cobertura de insuficiências financeiras do Fundo Financeiro do RPPS	97
2.4	Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial.....	103
2.4.1	Gestão Orçamentária	104
2.4.1.1	Instrumentos de Planejamento.....	104
2.4.2	Gestão Financeira	131
2.4.2.1	Balanço Financeiro Consolidado.....	131
2.4.2.2	Demonstração dos Fluxos de Caixa – DFC	132

2.4.2.3	Balanço Patrimonial Consolidado.....	134
2.4.2.4	Demonstração da Variação Patrimonial Consolidada.....	138
2.4.2.5	Gestão da Dívida Ativa.....	139
2.4.3	Demonstrações Contábeis do Poder Executivo	147
2.4.3.1	Balanço Orçamentário do Poder Executivo	148
2.4.3.2	Balanço Financeiro do Poder Executivo	149
2.4.3.3	Balanço Patrimonial do Poder Executivo	151
2.4.3.4	Demonstração das Variações Patrimoniais do Poder Executivo	153
2.5	Aspectos Relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal.....	155
2.5.1	Da Publicação dos Relatórios Previstos na LRF	155
2.5.1.1	Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)	156
2.5.1.2	Relatório de Gestão Fiscal (RGF)	156
2.5.2	Receita Corrente Líquida (RCL)	157
2.5.3	Despesa com Pessoal	159
2.5.3.1	Poder Executivo	160
2.5.3.1	Gasto Consolidado de Despesa com Pessoal	163
2.5.3.2	Pagamento de Inativos/Pensionistas com Recursos Vinculados	163
2.5.4	Endividamento Público e Concessão de Garantias	167
2.5.4.1	Dívida Pública Consolidada.....	167
2.5.4.2	Operações de Crédito	177
2.5.4.3	Precatórios e Sentenças Judiciais	180
2.5.4.4	Garantias Concedidas e Contragarantias Recebidas	185
2.5.5	Resultado Primário e Nominal	187
2.5.5.1	Das Metas de Resultados Primário e Nominal Fixadas na LDO	187
2.5.5.2	Do Cumprimento das Metas Fiscais	190
2.5.5.3	Avaliação das Metas Fiscais	192
2.5.6	Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar	194
2.5.6.1	Demonstrativo Consolidado	195
2.5.6.2	Demonstrativo do Poder Executivo	199
2.5.7	Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos	206
2.6	Saúde	208
2.6.1	Execução das Despesas na Função Saúde.....	209
2.6.2	Cumprimento do Percentual Mínimo em ASPS	209
2.6.2.1	Valores a Serem Aplicados em ASPS	209
2.6.2.2	Ações e Serviços Públicos de Saúde.....	218
2.6.2.3	Apuração do Limite Mínimo.....	223
2.6.3	Disponibilidades Financeiras Registradas no Fundo Estadual de Saúde.....	228
2.6.4	Percentual Não Cumprido em Exercícios Anteriores	231

2.6.5	Evolução do Estoque de Restos a Pagar	239
2.6.5.1	Restos a Pagar Processados Cancelados de ASPS	240
2.7	Educação	241
2.7.1	Execução das Despesas na Função Educação	242
2.7.2	Cumprimento do Percentual Mínimo de Aplicação em Gastos com MDE	243
2.7.2.1	Receitas Incluídas na Base de Cálculo	243
2.7.2.2	Despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)	250
2.7.2.3	Apuração do Limite Mínimo Constitucional	255
2.7.3	Estoque de Restos a Pagar da Educação	261
2.7.4	Fundeb	262
2.7.4.1	Composição dos Recursos do Estado Repassados ao Fundeb	262
2.7.4.2	Distribuição dos Recursos do Fundeb	272
2.7.4.3	Aplicação dos Recursos do Fundeb	275
2.7.4.4	Movimentação Financeira dos Recursos Recebidos do Fundeb	278
2.7.4.5	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS)	279
2.8	Demais Vinculações e Limites Legais	280
2.8.1	Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro	287
2.8.1.1	Avaliação do Cumprimento do Limite Constitucional da Faperj	288
2.8.1.2	Cálculo do Limite Legal das Despesas Administrativas da Faperj	297
2.8.1.3	Das Disponibilidades a Receber da Faperj	297
2.8.2	Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – Fecp	301
2.8.2.1	Receitas Incluídas na Base de Cálculo do Fecp	304
2.8.2.2	Execução das Despesas do Fecp	305
2.8.2.3	Aplicações e Limites Legais do Fecp	307
2.8.3	Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano	320
2.8.3.1	Receitas Incluídas na Base de Cálculo do Fecam	321
2.8.3.2	Execução das Despesas do Fecam	323
2.8.3.3	Apuração da Vinculação Constitucional	325
2.8.4	Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal (Feef)	329
2.8.5	Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social	332
2.8.5.1	Receitas que Compõem a Base de Cálculo do Fised	336
2.8.5.2	Execução das Despesas do Fised	337
2.8.5.3	Verificação da Regularidade na Aplicação dos Recursos do Fised	338
2.8.5.4	Apuração do Mínimo Previsto no Art. 7º da Lei Complementar Estadual nº 178/17	343
2.8.5.5	Apuração da Destinação dos Recursos à Vinculação Constitucional	347
2.9	Segurança Pública	348

2.9.1	Estrutura da Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro	348
2.9.2	Orçamento da Segurança	349
2.9.2.1	Indicadores Estratégicos de Criminalidade (IEC)	351
2.9.3	Legado da Intervenção Federal na Segurança Pública	355
2.9.3.1	Referencial Normativo	355
2.9.3.2	Decretação da Medida Interventiva	356
2.9.3.3	Execução de Despesas da União Decorrentes da Intervenção Federal ...	357
2.9.3.4	Plano de Legado da Intervenção Federal	358
2.10	Previdência	364
2.10.1	Regime Próprio de Previdência do ERJ	366
2.10.1.1	Plano Financeiro	366
2.10.1.2	Plano Previdenciário	380
2.10.1.3	Não Repasse das Contribuições Previdenciárias	386
2.10.2	Fundação de Previdência Complementar do ERJ (RJPrev)	388
2.10.2.1	Patrocinadores da Fundação RJPrev	389
2.10.2.2	Análise dos Demonstrativos Encaminhados pela Fundação RJPrev	390
2.11	Auditorias Relevantes Realizadas pelo TCE-RJ	392
2.12	Controle Interno	402
2.12.1	Sistema de Controle Interno	402
2.12.1.1	Aspectos Relevantes do Relatório da Controladoria-Geral do Estado	402
2.12.2	Análise do Cumprimento das Determinações	404
3	CONCLUSÃO	489

1 RELATÓRIO

PROCESSO: TCE-RJ Nº 101.730-3/20
ORIGEM: GABINETE DO GOVERNADOR
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO — EXERCÍCIO DE 2019
GOVERNADOR: WILSON JOSÉ WITZEL

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO ESTADUAL. PROPOSTA DO CORPO INSTRUTIVO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. PROPOSTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. NÃO DESTINAÇÃO DE PERCENTUAIS DOS RECURSOS ADVINDOS DOS ROYALTIES DE PETRÓLEO NA REGIÃO DO PRÉ-SAL ÀS ÁREAS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DA LEI FEDERAL Nº 12.858/13. DESCUMPRIMENTO DO PERCENTUAL MÍNIMO LEGAL DE APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. DESCUMPRIMENTO DO PERCENTUAL MÍNIMO CONSTITUCIONAL DE APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. AUSÊNCIA DE INCLUSÃO, NA BASE DE CÁLCULO DO FUNDEB, DA RECEITA ARRECADADA COM O ADICIONAL DE ICMS. APLICAÇÃO INFERIOR AO PERCENTUAL MÍNIMO PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL PARA AÇÕES DE PESQUISA. APLICAÇÃO INFERIOR AO PERCENTUAL MÍNIMO LEGAL PARA AÇÕES DE HABITAÇÃO POR MEIO DE FUNDO PRÓPRIO. PAGAMENTO DE DESPESAS DE PESSOAL COM RECURSOS DE ROYALTIES DE PETRÓLEO. DESCUMPRIMENTO DA LEI FEDERAL Nº 7.990/89. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

**COM IRREGULARIDADES, IMPROPRIEDADES,
DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÃO**

Trata o presente processo da Prestação de Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro relativa ao exercício de 2019, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Wilson José Witzel, encaminhada a este Tribunal de Contas para emissão de Parecer Prévio, conforme previsto no art. 123, inciso I, da Constituição Estadual.

A documentação da Prestação de Contas foi encaminhada a este Tribunal, tempestivamente, porém de forma parcial, em 06/04/2020. De imediato, face ao disposto no art. 37, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, o Corpo Técnico e o Ministério Público Especial, nos autos do Processo TCE-RJ nº 101.734-9/20, concluíram, em 07/04/2020, o Exame Sumário dos documentos integrantes da referida Prestação de Contas, avaliando o atendimento ou não aos requisitos legais de sua constituição.

Em concordância ao Exame Sumário empreendido pela instância técnica e pelo Ministério Público de Contas, que apontaram a existência de falhas formais nas Contas, determinei, por meio de Decisão Monocrática proferida em 09/04/2020, com fundamento no art. 131-A, inciso III, do Regimento Interno, Diligência Externa, mediante Comunicação, ao atual Secretário de Estado de Fazenda, Sr. Luiz Claudio Rodrigues de Carvalho, para que fossem encaminhados os seguintes documentos:

- *Item 10 do Anexo I da Deliberação TCE-RJ nº 284/18: atas das audiências públicas realizadas até o final dos meses de fevereiro/2019 (referente ao 3º quadrimestre/2018), maio/2019 (referente ao 1º quadrimestre de 2019) e setembro de 2019 (referente ao 2º quadrimestre de 2019), em cumprimento ao disposto no art. 9º, § 4º, da Lei Complementar nº 101/00;*
- *Item 11 do Anexo I da Deliberação TCE-RJ nº 284/18: comprovantes dos chamamentos para a participação nas audiências públicas de demonstração e avaliação das metas fiscais (Lei Complementar Federal nº 101/00)*

Posteriormente, em Sessão Plenária Virtual realizada de 13/04/2020 a 17/04/2020, visando ao cumprimento das formalidades exigidas pelo art. 37, *caput*, e

**Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO**

§ 2º do mesmo artigo do Regimento Interno deste Tribunal, cientifiquei o Plenário, por meio do Processo TCE-RJ nº 101.757-1/20, acerca: i) da entrada, neste Tribunal, das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro referentes ao exercício de 2019; ii) da designação, pelo Ministério Público Especial, do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Sérgio Paulo de Abreu Martins Teixeira para atuar como Procurador no presente processo; e iii) do resultado do Exame Sumário realizado no bojo do Processo TCE-RJ nº 101.734-9/20.

Em seguida, por força da Decisão Monocrática proferida em 09/04/2020, tendo por objeto o Exame Sumário das Contas empreendido nos autos do Processo TCE-RJ nº 101.734-9/20, o Secretário de Estado de Fazenda, Sr. Luiz Claudio Rodrigues de Carvalho, foi comunicado da referida Decisão em 15/04/2020, por meio do Ofício nº PRS/SSE/CSO 7951/2020, dando-se início ao prazo de 5 (cinco) dias para manifestação.

Posteriormente, em 20/04/2020, o Sr. Luiz Claudio Rodrigues de Carvalho encaminhou a Nota Técnica ASEPSEC nº 17/2020, de 13/04/2020, com os esclarecimentos e a documentação de suporte, autuados sob o Documento TCE-RJ nº 8.681-2/20.

Na sequência, após a conclusão da sua primeira análise, o Corpo Instrutivo manifestou-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro relativas ao exercício de 2019, em face do apontamento de 11 (onze) Irregularidades, quais sejam:

IRREGULARIDADE nº 1

O Governo do ERJ realizou, sem justificativa neste processo, cancelamentos de restos a pagar processados no montante de R\$22.946.128, o que contraria as normas gerais de contabilidade pública e de transparência, notadamente o disposto no art. 1º, §1º, e art. 48, inciso II, ambos da LRF e os artigos 36, 63, 85, 90 da Lei Federal nº 4.320/64 e ainda os critérios de definição e mensuração do Passivo, definidos na “NBC T Estrutura Conceitual” emitida pelo Conselho Federal de Contabilidade - CFC.

[...]

IRREGULARIDADE nº 2

Não cumprimento da Lei Federal nº 12.858/13, que regulamenta 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 art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, sendo que na saúde devem ser aplicados 25% e na Educação 75% dos recursos provenientes dos royalties e participações especiais do Pré-Sal oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03.12.2012, sem prejuízo dos mínimos obrigatórios previstos no artigo 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c o inciso II, §2º, artigo 198 de Constituição Federal e no artigo 212 da Constituição Federal.

[...]

IRREGULARIDADE nº 3

O Governo do ERJ descumpru o limite mínimo 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 11,46% das receitas de impostos e transferências previstos nos referidos dispositivos legais.

[...]

IRREGULARIDADE nº 4

O Governo do ERJ não aplicou o valor referente à diferença entre o percentual executado e o mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12, referentes aos exercícios de 2017 e de 2018, contrariando o estabelecido no artigo 25 do mesmo diploma legal.

[...]

IRREGULARIDADE nº 5

O Governo do ERJ aplicou 24,43% 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 6

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 (Lei Estadual nº 4.056/02 – FECPE), tendo o Governo do ERJ descumprido o disposto no art. 60, II do ADCT c/c art. 3º, IX da Lei Federal nº 11.494/07.

[...]

IRREGULARIDADE nº 7

O Governo do ERJ descumpru o estabelecido no art. 332 da Constituição Estadual, tendo sido destinado à Faperj no exercício de

2019 o percentual de 0,74% da receita tributária do exercício, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais.

[...]

IRREGULARIDADE nº 8

Não adequação das despesas custeadas com recursos do FECP ao previsto na Lei Estadual nº 4.056/02 c/c art. 82 do ADCT Constituição Federal, em virtude das seguintes irregularidades:

- a) *não cumprimento do art. 3º, §3º, da Lei Estadual nº 4.056/02, tendo vertido somente o percentual de 1,41% dos recursos do FECP para o Fehis;*
- b) *não aplicação de recursos do FECP na 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 químico, conforme determinado pelo §6º do art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02;*
- c) *despesas liquidadas com a ação 8334 - Apoio à Assistência Oncológica, de apenas 0,03% dos recursos do FECP, em descumprimento ao, §8º do art. 3º - da Lei Estadual nº 4.056/02, que prevê a aplicação mínima do percentual de 0,2% (dois décimos por cento), exclusivamente, ao Plano Estadual de Assistência Oncológica;*
- d) *não cumprimento do disposto no §9º do art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02- que prevê a destinação de, no mínimo, 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) dos recursos do FECP para serem aplicados na Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), sendo que nenhum recurso foi destinado em 2019;*
- e) *não cumprimento do disposto no §10º do art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02- que prevê a destinação do percentual de 0,2% (dois décimos por cento), exclusivamente, aos planos de trabalho previstos em lei orçamentária relativos à Prevenção e Mitigação de Riscos Geotécnicos no Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista que nenhum recurso foi destinado em 2019; e*
- f) *não cumprimento do disposto no §11º do art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02 – que prevê a destinação do percentual mínimo de 0,5% (zero vírgula cinco por cento) para programas e projetos voltados à Educação Inclusiva, incidindo sobre a receita arrecadada para o Fundo que trata esta Lei no exercício anterior, sucessivamente, tendo em vista que nenhum recurso foi destinado em 2019.*

[...]

IRREGULARIDADE nº 9

O Governo do ERJ descumpriu o estabelecido no §1º do artigo 263 da Constituição Estadual, tendo sido destinado ao Fecam, no exercício de 2019, o percentual de 15,26% do montante total a ser aplicado.

[...]

IRREGULARIDADE nº 10

O Governo do ERJ aplicou recursos do Fised em atividades relacionadas ao pagamento do 13º salário (e parte de seus encargos previdenciários) e gratificação de tempo de serviço dos policiais militares, despesas não alinhadas com os projetos relacionados pelos arts. 4º e 5º da Lei Complementar Estadual nº 178/17, alterados pela Lei Complementar Estadual n.º 186/19.

[...]

IRREGULARIDADE nº 11

O Governo do ERJ não cumpriu a aplicação mínima anual de 25% total dos recursos disponíveis (R\$513,26 milhões) em projetos de desenvolvimento social associados às ações de segurança pública, executando apenas o montante de R\$60,11 milhões (11,71%) dos referidos recursos disponíveis do Fised, em desacordo com o artigo 7º c/c art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 178/17, alterada pela Lei Complementar n.º 186/19.

De outra parte, o Ministério Público Especial manifesta-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro, estando parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo, opinando por não considerar, como Irregularidades, aquelas assim apontadas sob o nº 2, nº 4, nº 9 e nº 11 e por acrescentar a seguinte Irregularidade:

IRREGULARIDADE Nº 03

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 2019.

Em prosseguimento, face ao disposto no art. 123, § 7º, do Regimento Interno desta Corte, foi publicada, no Diário Oficial do Estado (DOERJ) de 11/05/2020, em primeira data, a Pauta Especial contemplando a apreciação das Contas de Governo na data de 22/05/2020, mediante a emissão de Parecer Prévio, na forma do disposto no art. 39, § 5º, do referido Regimento.

Ato contínuo, na mesma publicação constante do DOERJ de 11/05/2020, foi dada ciência quanto à abertura de vista dos autos, a partir de 12/05/2020, ao Excelentíssimo Senhor Governador Wilson José Witzel, sendo concedido o prazo, até a data de 18/05/2020, para a apresentação da defesa, com fulcro no art. 39, § 6º,

do Regimento Interno, prazo este cumprido pelo responsável, que protocolizou, tempestivamente, sua defesa escrita.

Em razão da apresentação de defesa, em 19/05/2020, dei ciência aos eminentes Conselheiros e ao Procurador-Geral do Ministério Público Especial, por meio da Solicitação Interna Circular nº RMN0094, de 19/05/2020, quanto à alteração, de 22/05/2020 para 01/06/2020, da data designada para a realização da Sessão Especial em que ora são apreciadas, mediante Parecer Prévio, as Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro relativas ao exercício de 2019, conforme publicado no Diário Oficial do Estado de 20/05/2020.

Também na mesma data, em 19/05/2020, remeti os autos da Prestação de Contas de Governo ao Corpo Técnico, com posterior oitiva do Ministério Público Especial, para que ambas as instâncias se manifestassem acerca das alegações constantes da defesa apresentada.

Em prosseguimento, a 4ª Coordenadoria de Auditoria de Contas (4ª CAC), em face da defesa apresentada pelo Excelentíssimo Senhor Governador, manifesta-se, em sua segunda instrução, pelo acolhimento da defesa quanto ao cancelamento de Restos a Pagar sem justificativa, bem como quanto aos itens “c”, “d”, “e”, “f” da Irregularidade referente ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza, e manifesta-se pela emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro em face das seguintes Irregularidades:

IRREGULARIDADE nº 1

Não cumprimento da Lei Federal nº 12.858/13, que regulamenta 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 art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, sendo que na saúde devem ser aplicados 25% e na Educação 75% dos recursos provenientes dos royalties e participações especiais do Pré-Sal oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03.12.2012, sem prejuízo dos mínimos obrigatórios previstos no artigo 6º da Lei Complementar Federal n.º 141/12 c/c o inciso II, §2º, artigo 198 de Constituição Federal e no artigo 212 da Constituição Federal.

[...]

IRREGULARIDADE nº 2

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

O Governo do ERJ descumpriu o limite mínimo 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 11,46% das receitas de impostos e transferências previstos nos referidos dispositivos legais.

[...]

IRREGULARIDADE nº 3

O Governo do ERJ não aplicou o valor referente à diferença entre o percentual executado e o mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12, referentes aos exercícios de 2017 e de 2018, contrariando o estabelecido no artigo 25 do mesmo diploma legal.

[...]

IRREGULARIDADE nº 4

O Governo do ERJ aplicou 24,43% 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 5

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 (Lei Estadual nº 4.056/02 – FECP), tendo o Governo do ERJ descumprido o disposto no art. 60, II do ADCT c/c art. 3º, IX da Lei Federal nº 11.494/07.

[...]

IRREGULARIDADE nº 6

O Governo do ERJ descumpriu o estabelecido no art. 332 da Constituição Estadual, tendo sido destinado à Faperj no exercício de 2019 o percentual de 1,05% da receita tributária do exercício, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais.

[...]

IRREGULARIDADE nº 7

Não adequação das despesas custeadas com recursos do FECP ao previsto na Lei Estadual nº 4.056/02 c/c art. 82 do ADCT Constituição Federal, em virtude das seguintes irregularidades:

- a) *não cumprimento do art. 3º, §3º, da Lei Estadual nº 4.056/02, tendo vertido somente o percentual de 1,41% dos recursos do FECP para o Fehis;*
- b) *não aplicação de recursos do FECP na 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 químico, conforme determinado pelo §6º do art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02;

[...]

IRREGULARIDADE nº 8

O Governo do ERJ descumpriu o estabelecido no §1º do artigo 263 da Constituição Estadual, tendo sido destinado ao Fecam, no exercício de 2019, o percentual de 15,26% do montante total a ser aplicado.

[...]

IRREGULARIDADE nº 9

O Governo do ERJ aplicou recursos do Fised em atividades relacionadas ao pagamento do 13º salário (e parte de seus encargos previdenciários) e gratificação de tempo de serviço dos policiais militares, despesas não alinhadas com os projetos relacionados pelos arts. 4º e 5º da Lei Complementar Estadual nº 178/17, alterados pela Lei Complementar Estadual n.º 186/19.

[...]

IRREGULARIDADE nº 10

O Governo do ERJ não cumpriu a aplicação mínima anual de 25% total dos recursos disponíveis (R\$513,26 milhões) em projetos de desenvolvimento social associados às ações de segurança pública, executando apenas o montante de R\$60,11 milhões (11,71%) dos referidos recursos disponíveis do Fised, em desacordo com o artigo 7º c/c art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 178/17, alterada pela Lei Complementar n.º 186/19.

A seu turno, o Ministério Público Especial, em seu segundo parecer, acolhe a defesa apresentada quanto à Irregularidade nº 3 constante de seu primeiro parecer, mantém seu entendimento dissonante da manifestação do Corpo Técnico quanto às Irregularidades nº 1, nº 3, nº 8 e nº 9 constantes da segunda instrução e, revendo entendimento anterior, manifesta-se por não consignar, como Irregularidade, aquela assim considerada sob o nº 10 na segunda instrução.

Em que pese isso, o Ministério Público de Contas mantém seu entendimento conclusivo anterior e opina, em seu segundo parecer, pela emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas de Governo do Estado relativas ao exercício de 2019, em face das seguintes Irregularidades:

IRREGULARIDADE nº 1

O Governo do ERJ descumpriu o limite mínimo 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 11,46% das receitas de impostos e transferências previstos nos referidos dispositivos legais.

IRREGULARIDADE nº 2

O Governo do ERJ aplicou 24,43% 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 3

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 (Lei Estadual nº 4.056/02 – FECP), tendo o Governo do ERJ descumprido o disposto no art. 60, II do ADCT c/c art. 3º, IX da Lei Federal nº 11.494/07.

[...]

IRREGULARIDADE nº 4

O Governo do ERJ descumpriu o estabelecido no art. 332 da Constituição Estadual, tendo sido destinado à Faperj no exercício de 2019 o percentual de 1,05% da receita tributária do exercício, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais.

[...]

IRREGULARIDADE nº 5

Não adequação das despesas custeadas com recursos do FECP ao previsto na Lei Estadual nº 4.056/02 c/c art. 82 do ADCT Constituição Federal, em virtude das seguintes irregularidades:

- a) não cumprimento do art. 3º, §3º, da Lei Estadual nº 4.056/02, tendo vertido somente o percentual de 1,41% dos recursos do FECP para o Fehis;*
- b) não aplicação de recursos do FECP na 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 químico, conforme determinado pelo §6º do art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02;*

Ressalto que a apreciação, por este Relator, da defesa apresentada pelo Excelentíssimo Senhor Governador dar-se-á na forma dos itens correspondentes deste Voto.

É o Relatório. Passo ao meu Voto.

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

2 VOTO

2.1 Introdução

A Prestação de Contas de Governo, procedimento de *accountability* previsto na Constituição da República, é dever constitucional imposto ao Chefe do Poder Executivo, por meio do qual o responsável, administrador da *res publica*, responde à sociedade, titular da coisa pública, por meio de documentos, relatórios e índices, quais foram as ações tomadas na gestão pública e os consequentes resultados auferidos.

A apreciação técnica da Prestação de Contas de Governo compete aos Tribunais de Contas, por meio da emissão de Parecer Prévio, que subsidia o julgamento político exercido pela Casa Legislativa.

Dessa forma, cabe ao Tribunal de Contas a apreciação técnica da Prestação de Contas de Governo, avaliando sua conformidade às leis e às normas, por meio da análise dos dados e das informações apresentados, dos Relatórios Orçamentários, dos Demonstrativos Contábeis e da manifestação do Controle Interno¹.

Além disso, o exame técnico da Prestação de Contas de Governo vai além da mera análise de conformidade documental e avança por meio das ações de fiscalização executadas pelas instâncias técnicas, em especial as auditorias de natureza operacional e financeira, que subsidiam a apreciação das Contas de Governo apresentadas, viabilizando, dessa forma, o controle de resultados, com a utilização de critérios que buscam medir a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações desempenhadas pelo gestor público (controle de *performance*).

¹ **Art. 74.** Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Quanto às auditorias financeiras, seu propósito é incrementar o grau de confiança nas demonstrações financeiras por parte dos usuários. Para isso, o respectivo Relatório de Auditoria deve concluir sobre a existência ou não de distorções relevantes nas informações financeiras divulgadas, independentemente se causadas por erro ou fraude, em conformidade com estrutura de relatório financeiro aplicável.

Por fim, os Tribunais de Contas viabilizam o controle democrático das Prestações de Contas de Governo, quando correlacionam o planejamento orçamentário com sua efetiva execução, atribuindo ao gestor a responsividade democrática e compatibilizando a qualidade do gasto público com os anseios da sociedade, não olvidando, ainda, a publicação dos resultados dessas avaliações.

De posse de todo esse arcabouço informacional, o Tribunal de Contas é capaz de avaliar tecnicamente a gestão pública e emitir Parecer Prévio conclusivo – sob os aspectos financeiro, orçamentário, contábil e patrimonial dos Demonstrativos Contábeis, destacando a observância ou não às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos e nas demais operações realizadas com recursos públicos e, também, o cumprimento de limites constitucionais e legais, bem como o desempenho dos programas de governo – que subsidiará o Poder Legislativo, no cumprimento de seu múnus constitucional, para o julgamento anual das Contas de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo.

2.1.1 Do Ingresso

A Prestação de Contas em exame foi encaminhada em 06/04/2020, portanto, de forma tempestiva, conforme o prazo previsto no art. 145, inciso XIII, da Constituição Estadual e no art. 36, § 1º, da Lei Complementar nº 63/90 (Lei Orgânica do TCE-RJ), segundo os quais as Contas de Governo devem ser prestadas no prazo de 60 (sessenta) dias após a abertura da Sessão Legislativa de 2020, inaugurada em 04/02/2020.

2.1.2 Dos Elementos Constitutivos

Na forma da legislação em vigor, diversos elementos integram as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (ERJ), destacando-se o Relatório do Órgão Central de Contabilidade (art. 196, inciso I, da Lei Estadual nº 287/79); o Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, de que trata o art. 209, § 5º, da Lei Estadual nº 287/79 e o art. 36, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 63/90; balanços e demais relatórios gerenciais exigidos pela Lei Federal nº 4.320/64; demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; e documentos exigidos por Deliberações próprias do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ).

O exame da atuação governamental contempla, ainda, os trabalhos de fiscalização realizados por este Tribunal durante o exercício referente às presentes Contas, 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, por intermédio de consultas ao Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro (Siafe-Rio).

2.1.3 Do Histórico de Julgamentos

O quadro a seguir apresenta as informações referentes aos Pareceres Prévios emitidos por este Tribunal e aos julgamentos empreendidos pela Alerj acerca das Contas de Governo do ERJ nos últimos 5 (cinco) anos:

Exercício	Responsabilidade	Parecer Prévio	Julgamento
		TCE-RJ	Alerj
2014	Sérgio Cabral Filho	Processo 101.885-1/15 (Relator Sr. Conselheiro Aloysio Neves Guedes).	Decreto Legislativo nº 1, de 18 de agosto de 2015.
	e Luiz Fernando de Souza	Sessão Plenária: 28.05.2015 Parecer Prévio Favorável com Ressalvas, Determinações e Recomendações.	Aprovação das Contas publicada no Diário Oficial do ERJ, em 19.08.2015.

Exercício	Responsabilidade	Parecer Prévio	Julgamento
		TCE-RJ	Alerj
2015	Luiz Fernando de Souza	Processo 102.203-6/16 (Relator Sr. Conselheiro José Gomes Graciosa).	Decreto Legislativo nº 1, de 08 de junho de 2017.
		Sessão Plenária: 19.05.2016 Parecer Prévio Favorável com Ressalvas, Determinações e Recomendações.	Aprovação das Contas publicada no Diário Oficial do ERJ, em 09.06.2017.
2016	Luiz Fernando de Souza e Francisco Oswaldo Neves Dornelles	Processo 101.576-6/17 (Relatora Sra. Conselheira Marianna Montebello Willeman).	Decreto Legislativo nº 2, de 13 de setembro de 2017.
		Sessão Plenária: 30.05.2017 Parecer Prévio Contrário com Determinações e Recomendações.	Aprovação das Contas publicada no Diário Oficial do ERJ, em 14.09.2017.
2017	Luiz Fernando de Souza	Processo 113.304-9/18 (Relator Sr. Conselheiro-Substituto Marcelo Verdini Maia)	Decreto Legislativo nº 2, de 28 de junho de 2018.
		Sessão Plenária: 30.05.2018 Parecer Prévio Contrário com Determinações e Recomendações.	Aprovação das Contas publicada no Diário Oficial do ERJ, em 29.06.2018.
2018	Luiz Fernando de Souza e Francisco Oswaldo Neves Dornelles	Processo 101.949-1/19 (Relatora Sra. Conselheira-Substituta Andrea Siqueira Martins)	Decreto Legislativo nº 1, de 12 de novembro de 2019.
		Sessão Plenária: 05.06.2019 Parecer Prévio Contrário com Determinações e Recomendações.	Aprovação das Contas publicada no Diário Oficial do ERJ, em 13.11.2019.

Fonte: SCAP e sítio eletrônico da Alerj – www.alerj.rj.gov.br.

2.2 Recuperação Fiscal do Estado

Em janeiro de 2017, foi celebrado Termo de Compromisso para Recuperação Fiscal entre a União e o Estado do Rio de Janeiro, com medidas de ajuste que viriam a integrar o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), instituído pela Lei Complementar Federal nº 159/17, regime jurídico excepcional e temporário a ser aplicado aos Estados e ao Distrito Federal que aderirem aos termos propostos na referida Lei, em razão dos mecanismos tradicionais de controle financeiro não se mostrarem mais suficientes para a retomada do equilíbrio fiscal do Ente.

As prerrogativas do Estado, durante a vigência do RRF, foram contempladas nos arts. 9º e 10 da Lei Complementar Federal nº 159/17, os quais preveem que a União: (i) concederá “*redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, por prazo igual ou inferior ao estabelecido para a vigência do Regime de Recuperação Fiscal*”; e (ii) suspenderá a aplicação de dispositivos da LRF que tratam da eliminação do percentual excedente e da recondução aos limites para despesa com pessoal e da dívida e de exigências para transferências voluntárias.

2.2.1 Plano de Recuperação Fiscal do ERJ (PRF-RJ)

A Lei Estadual nº 7.629/17 autorizou o Poder Executivo a aderir ao RRF e, em 05/09/2017, o PRF-RJ foi homologado por Ato do então Presidente da República, tendo sido publicado no Diário Oficial da União de 06/09/2017.

O Plano aprovado prevê medidas de ajuste, abrangendo diversos aspectos fiscais e, apesar de firmado por 36 (trinta e seis) meses, apresentou fluxo de caixa com projeções por mais três anos, já considerando uma possível prorrogação até 2023 – prazo máximo permitido –, de forma a atingir o resultado esperado.

Sete medidas são de implementação impositiva, conforme exigido pelo art. 2º, § 1º, e incisos, da Lei Complementar Federal nº 159/17:

- autorização de privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento e outros, com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos;
- adoção, pelo Regime Próprio de Previdência Social, no que couber, das regras previdenciárias disciplinadas pela Lei nº 13.135/15;
- redução dos incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas instituídos por lei estadual, de, no mínimo, 10% ao ano, ressalvados aqueles concedidos por prazo certo e em função de

determinadas condições, e aqueles instituídos na forma estabelecida pelo art. 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição Federal;

- revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, para suprimir benefícios ou vantagens não previstas no regime jurídico único dos servidores públicos da União;
- instituição, se cabível, do regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16, do art. 40, da Constituição Federal;
- proibição de realizar saques em contas de depósitos judiciais, ressalvados aqueles permitidos pela Lei Complementar nº 151/15, enquanto não houver a recomposição do saldo mínimo do fundo de reserva;
- 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.

Compõem, ainda, o PRF-RJ: (i) o conjunto de leis que viabilizam o cumprimento das medidas obrigatórias; (ii) um diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro do ERJ; e (iii) o detalhamento das medidas de ajuste (obrigatórias e adicionais), com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção².

As medidas de ajuste visam tanto ao aumento da receita quanto à redução da despesa, com uma previsão inicial de R\$ 94 bilhões até 2023. No primeiro caso, a Sefaz-RJ destaca a revisão de incentivos fiscais, a modernização da gestão fazendária, o aumento de alíquotas tributárias, a revisão do preço mínimo do petróleo e gás, a receita de outorgas, o aumento da contribuição previdenciária e a alienação de imóveis do Rioprevidência. No segundo caso, a Sefaz destaca o enquadramento da despesa de pessoal à lei do teto dos gastos (Lei Complementar Estadual nº 176/2017), a auditoria previdenciária e a reestruturação administrativa.

² Disponível em <http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC200052>.

As atribuições de monitoramento do cumprimento do PRF-RJ, pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (CSRRF), estão previstas no art. 7º da Lei Complementar nº 159/17 e incluem a elaboração mensal de relatórios simplificados para o Ministério da Fazenda, tendo como finalidade acompanhar a execução das medidas de ajuste e seus impactos, o monitoramento das vedações, a evolução dos resultados orçamentários e financeiros, a avaliação dos riscos fiscais e passivos contingentes e a evolução da situação fiscal.

Nos relatórios de monitoramento do CSRRF, as ações são classificadas como medidas de caráter continuado de receita e de despesa e medidas de caráter pontual.

2.2.2 Monitoramento do PRF-RJ

O monitoramento do PRF-RJ será feito considerando-se os resultados apresentados nos relatórios do CSRRF, referentes ao período de janeiro a dezembro de 2019 (aprovados pelas Resoluções CSRRF nº 15/19 a nº 26/20³), disponíveis no *site* da Sefaz, e nas auditorias realizadas pelo TCE-RJ, de forma a fornecer uma visão ampla do estágio de implementação de cada medida de ajuste e do cumprimento das vedações.

Conforme será apontado a seguir, além daquelas em atraso, o CSRRF apontou algumas medidas que provavelmente não serão implementadas (Nova Metodologia do Preço de Referência do Gás & PE, Concessão da CEG e CEG-Rio, Concessão de Linhas de Ônibus Intermunicipais, Securitização da Dívida Ativa e Reestruturação Administrativa), cujo impacto é estimado em R\$ 3,9 bilhões, até dezembro de 2020.

Nesse sentido, em junho de 2019, o Governo do Estado apresentou, ao CSRRF, proposta de revisão do PRF-RJ, com a atualização das medidas

³ Disponível em http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_aftrLoop=1305859029426540&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC200135&_adf.ctrl-state=j7c5sqdv5_58.

originalmente previstas, estando sob seu exame, ainda pendente de aprovação e divulgação.⁴

Em razão de projeções negativas para a arrecadação de receitas no exercício de 2020, decorrentes dos efeitos da desaceleração da atividade econômica provocados pela pandemia do Coronavírus, assim como a queda do preço do barril do petróleo no mercado internacional e os efeitos da valorização cambial nos contratos de antecipação de *royalties*, o Corpo Técnico sugere Recomendação, com vistas à revisão das medidas previstas no PRF-RJ, para o exercício de 2020.

Destaco que a Sefaz publicou, em 22/04/2020, boletim sobre os impactos da Covid-19 nas finanças estaduais⁵, evidenciando uma queda de 8,76% no ICMS, apurado pelas Notas Fiscais ao Consumidor Eletrônicas (NFC-e), entre março de 2019 e março de 2020.

Em virtude dos efeitos fiscais adversos às finanças do ERJ, divirjo da proposta do Corpo Instrutivo pela Recomendação e formulo a **Determinação nº 62** à Secretaria de Estado de Fazenda, a fim de que seja apresentada nova revisão das medidas previstas no PRF-RJ, face à constatação da redução na arrecadação e das novas projeções adversas da estimativa de receita decorrentes da pandemia.

2.2.2.1 Medidas de Ajuste previstas na Lei Complementar Federal nº 159/17

2.2.2.1.1 Revisão do RPPS conforme a Lei Federal nº 13.135/15

A revisão do Regime Próprio de Previdência Social – medida obrigatória para adesão ao RRF, conforme o art. 2º, § 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 159/17 (adoção, pelo RPPS do ERJ, no que couber, das regras previdenciárias expressas na Lei nº 13.135/15, com o objetivo de gerar diminuição das despesas com pensões

⁴ Conforme relatório da CGE, reportando-se à Nota Técnica nº 42/2019/SUPOF/SEFAZ/RJ, de 08/11/19, foi enviada, em meados de junho/2019, uma proposta de revisão do PRF-RJ ao CSRRF, com projeções refinadas e medidas mais concretas que serão tomadas, para que o Estado volte a uma trajetória de equilíbrio fiscal, ao final do Plano, mantendo um fluxo de caixa e o pagamento do serviço da dívida pública de forma sustentável. Na revisão apresentada, algumas medidas foram incorporadas às projeções, dado que foram executadas ao decorrer do Plano; outras tiveram suas estimativas atualizadas de forma a adequarem-se à realidade; algumas foram retiradas do Plano, devido à impossibilidade de aferição dos impactos financeiros ou por inviabilidade jurídica, além de novas medidas apresentadas. As medidas apresentadas pela revisão (2019-2023) têm impacto estimado em R\$ 73,24 bilhões, sendo R\$ 26,07 bilhões referentes às novas medidas. Entre elas, estão a locação de imóveis, a desvinculação de receitas do Tesouro Estadual e o fortalecimento das trilhas de auditoria pela CGE.

⁵ Disponível em <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000007850>.

por morte) – foi implementada por meio da Lei Estadual nº 7.628/17 (que alterou as Lei nº 3.189/99 e nº 5.260/08), mediante a criação de faixas de duração do benefício da pensão por morte, de acordo com a idade do beneficiário, antes não previstas na legislação estadual.

Segundo o Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, a realização desta ação teria gerado uma economia de R\$ 44,3 milhões acima do previsto no PRF-RJ, advinda da diminuição das despesas previdenciárias.

2.2.2.1.2 Redução dos Incentivos Tributários em 10% a.a.

Outra medida obrigatória para adesão ao RRF, prevista no art. 2º, § 1º, inciso III, da Lei Complementar nº 159/17, foi considerada implementada pelo Estado, com a promulgação da Lei Estadual nº 7.428/16⁶, que instituiu o Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal (Feef), cuja principal receita era o depósito do valor correspondente ao percentual de 10%, 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 ICMS⁷, já descontado o repasse constitucional aos Municípios.

Tendo em vista que esta medida é obrigatória para fins de elegibilidade ao RRF, foi considerada implementada – pelo CSRRF – no primeiro Relatório de Monitoramento do PRF-RJ (Resolução CSRRF nº 1, de 05/09/17), com a observação de que o Conselho verificaria o cumprimento da Lei Estadual nº 7.428/16 e das diligências adicionais que se fizessem necessárias. No exercício de 2019, não houve menção ao Feef nos relatórios de monitoramento do CSRRF.

⁶ Esta lei está sendo objeto de questionamento na Representação de Inconstitucionalidade ajuizada pela Fecomércio/RJ no TJRJ (Processo nº 0063240.02.2016.8.19.0000), alegando, em síntese, que a contribuição ao FEEF possui natureza tributária, correspondendo a um novo imposto. No julgamento do mérito da ação, esta tese foi rechaçada pelo TJRJ, que entendeu se tratar de revisão de benefício fiscal. No entanto, a Representação foi suspensa até o julgamento da ADI 5.635, movida pela Confederação Nacional da Indústria e com relatoria distribuída ao Ministro Luís Roberto Barroso, que negou o pedido de medida cautelar, por entender que a Lei Estadual nº 7.428/16 não suprimiu isenções e benefícios fiscais condicionados, restando pendente o julgamento de mérito pelo Plenário do STF.

⁷ Há 14 grupos de contribuintes excluídos da cobrança do FEEF, conforme disciplina a Lei Estadual nº 7.593/17.

2.2.2.1.3 *Promulgação da Lei Complementar Estadual nº 176/17*

Em atendimento ao previsto no art. 2º, § 1º, inciso IV c/c o § 4º, da Lei Complementar nº 159/17, foi aprovada a Lei Complementar Estadual nº 176/17 (“LRF Estadual”), que estabelece normas e diretrizes para o crescimento das despesas obrigatórias⁸.

A partir do exercício de 2019, conforme previsto no art. 1º, § 1º, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 176/17, ficou estabelecido que o limite máximo das despesas obrigatórias de caráter continuado deve corresponder ao valor do limite máximo fixado para o exercício imediatamente anterior⁹, corrigido considerando-se sempre a menor variação entre:

- a) a do IPCA publicado pelo IBGE ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses, encerrado em abril do exercício anterior ao que se refere a Lei Orçamentária;
- b) a da RCL apurada no primeiro quadrimestre do exercício anterior a que se refere a Lei Orçamentária em relação ao mesmo período do exercício imediatamente anterior.

O Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, evidencia o cumprimento do limite total de gasto estipulado na Lei Complementar Estadual nº 176/17 e destaca que a Defensoria Pública-Geral do Estado (DPPGE) teria ultrapassado o limite máximo das despesas obrigatórias. No entanto, o excedente de crescimento da despesa obrigatória da DPPGE foi compensado pelo gasto a menor dos demais Poderes e órgãos autônomos.

Em razão do suposto descumprimento, por parte da Defensoria Pública-Geral do ERJ, do limite de crescimento das despesas obrigatórias no exercício de 2019, faço constar a **Impropriedade nº 37** e a **Determinação nº 59**, para que a Secretaria de Estado de Fazenda (Sefaz) – na fase de elaboração do projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) – encaminhe aos Poderes e órgãos, para fins de

⁸ O art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 176/17 excluiu dos efeitos da lei as despesas ali relacionadas.

⁹ Para 2018, foi estabelecido o valor da despesa obrigatória liquidada no exercício de 2015 com correção de 15,27%.

elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias, os valores da dotação orçamentária, em estrita observância ao previsto no art. 1º, § 1º, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 176/17, e promova – antes do envio do projeto da LOA ao Poder Legislativo para votação – os ajustes que se façam necessários ao cumprimento da referida lei, dando ciência imediata ao Poder ou órgão que eventualmente não tenha observado as restrições orçamentárias impostas pela lei, assim como as possíveis implicações, no âmbito do Plano de Recuperação Fiscal do ERJ, do descumprimento desta norma legal.

2.2.2.1.4 Instituição do Regime de Previdência Complementar

O ERJ, por meio da Lei Estadual nº 6.243/12, instituiu um regime de previdência complementar – em momento anterior à adesão ao RRF –, tendo criado a Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro (RJPrev).

2.2.2.1.5 Proibição de Saques em Contas de Depósitos Judiciais

No Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, consta que não foi identificada a realização de saques em depósitos judiciais no exercício de 2019.

2.2.2.1.6 Leilões de Pagamento de Restos a Pagar ou Obrigações Inadimplidas

Conforme informação constante dos autos de Auditoria de Acompanhamento realizada pelo TCE-RJ, por meio do Processo TCE-RJ nº 102.488-4/19, a Sefaz teria informado a pretensão de formalizar programa de pagamento que permita renegociar obrigações inscritas em Restos a Pagar até 31/12/2017. Entretanto, **segundo entendimento da Sefaz**, do total de RPP dos exercícios de 2014 a 2018, equivalentes a R\$ 18,4 bilhões, restariam como despesas previamente elegíveis para serem leiloadas somente aquelas sem vinculações legais impeditivas, que estariam em torno de R\$ 684 milhões, valor bem inferior aos R\$ 3 bilhões previstos, inicialmente, no PRF-RJ.

2.2.2.1.7 Aumento da Alíquota do ICMS

A Lei Estadual nº 7.508/16 aumentou as alíquotas de ICMS incidentes nas operações de energia elétrica, serviços de comunicação, cerveja, chope e gasolina, em percentuais variando entre 1% e 3%.

No Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, consta que a implementação desta medida teria gerado um resultado acumulado, no período, de R\$ 2,2 bilhões (R\$ 709,40 milhões acima do previsto).

2.2.2.1.8 Alterações do ITD

A Lei Estadual nº 7.786/17, além de diminuir a faixa de isenção para pagamento do imposto sobre transmissão *causa mortis* e doações de quaisquer bens e direitos (ITD), de 100.000 UFIR-RJ para 60.000 UFIR-RJ, criou novas faixas de incidência e majorou as alíquotas progressivamente ao valor da base de cálculo, que passaram a ser de 4%, 4,5%, 5%, 6%, 7% e 8%.

No Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, consta que a implementação desta medida teria gerado um resultado acumulado, no período, de R\$ 987,4 milhões (R\$ 780,8 milhões acima do previsto).

2.2.2.1.9 Modernização da Administração Fazendária

Para operacionalizar a modernização da administração fazendária com o objetivo de aumentar a eficiência da arrecadação tributária estadual, o ERJ desenvolveu o Programa Fazendário de Investimento em Tecnologia (Profit), que, entre outras inovações, visa a realizar 4 (quatro) projetos descritos no Anexo 17 do PRF-RJ: o Sistema de Autorregularização (Fisco Fácil); a Mineração de Notas Fiscais; o Sistema de Declaração do Valor de Aquisição da Energia Elétrica em Ambiente de Contratação Livre (Devec); e o Sistema Integrado de Gestão Tributária.

No Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, consta que a implementação desta medida teria gerado um resultado acumulado no período de R\$ 1,25 bilhão (R\$ 239,20 milhões abaixo do previsto).

2.2.2.1.10 Revisão de Incentivos Fiscais

A revisão de incentivos fiscais, que não deve ser confundida com a medida obrigatória de redução dos benefícios de natureza tributária de, no mínimo, 10% a.a., prevista na Lei Complementar nº 159/17, corresponde às alterações e revogações de atos normativos concessivos de incentivos fiscais indicados no Anexo 18 do PRF-RJ, implementadas pelos Decretos Estaduais nº 46.207/17 e nº 46.208/17.

Conforme Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, a implementação desta medida teria gerado um resultado acumulado no período de R\$ 896,7 milhões (R\$ 1,4 bilhão abaixo do previsto).

2.2.2.1.11 Revisão do Repetro

O Repetro corresponde ao regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural, regulamentado pelo Decreto Federal nº 6.759/09.

Conforme o Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, o cumprimento desta medida se efetivou com a publicação do Decreto Estadual nº 46.233/18, por meio do qual o ERJ aderiu ao Convênio ICMS nº 3/18, que autorizou os Estados a reduzir a base de cálculo do ICMS (de forma que a carga tributária seja equivalente a 3% sem apropriação do crédito correspondente) incidente na importação ou nas operações de aquisição no mercado interno de bens ou mercadorias permanentes aplicados nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural definidas pela Lei Federal nº 9.478/97, sob o amparo das normas federais específicas que regulamentaram o Repetro-Sped, disciplinado pela Lei Federal nº 13.586/17¹⁰.

Segundo o referido Relatório, a implementação desta medida teria gerado um resultado acumulado, no período, de R\$ 1,8 bilhão (R\$ 1 bilhão acima do esperado).

¹⁰ Tramita na ALERJ o Projeto de Lei Estadual nº 3.660/17, que pretende limitar o benefício fiscal introduzido pela LF nº 13.586/17, apenas à fase exploratória dos projetos de óleo e gás, com a justificativa de que o ERJ não pode abrir mão da arrecadação do ICMS, devido à atual crise financeira.

2.2.2.1.12 Início de Operação do Campo de Libra

O PRF-RJ previu que, com o início da produção no Campo de Libra em escala comercial, estipulada a iniciar em 2020, a estimativa da receita de *royalties* seria de R\$ 440 milhões em 2020, R\$ 626 milhões em 2021, R\$ 755 milhões em 2022 e R\$ 880 milhões em 2023.

Embora não tenha sido prevista nenhuma receita desta medida em 2019, segundo o Relatório de Monitoramento do CSRRF, de agosto de 2019, de acordo com os relatórios recebidos da área técnica, teriam sido arrecadadas receitas de *royalties* de petróleo do Campo de Libra de cerca de R\$ 90,6 milhões, no exercício de 2018, e de R\$ 59,4 milhões, de janeiro a agosto de 2019.

2.2.2.1.13 Revisão do Preço do Barril de Petróleo

O ERJ pleiteou, junto à Agência Nacional de Petróleo (ANP), a necessidade de revisão do valor do preço do petróleo sobre o qual se calculam os *royalties* e as participações especiais (R&PE) devidos aos Estados, visto que o cálculo anterior considerava o preço mínimo do barril de petróleo e não o preço efetivamente praticado.

No Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, consta que a implementação desta medida teria gerado um resultado acumulado no período de R\$ 1,9 bilhão (R\$ 182 milhões acima do previsto).

2.2.2.1.14 Revisão do Preço de Referência do Gás Natural

O ERJ também solicitou, à ANP, a revisão dos critérios de fixação do preço de referência do gás natural adotado para fins de cálculo das participações governamentais, por entender que se encontra defasado frente ao mercado produtor nacional e internacional.

No Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, consta que a implementação desta medida estaria atrasada, não tendo gerado

nenhuma arrecadação e, portanto, uma frustração de R\$ 505 milhões em relação ao previsto para o período.

Consta, do Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a novembro de 2019, que o Conselho encaminhou, em 25/10/2019, ao Secretário de Estado de Fazenda, solicitação de substituição desta medida.

2.2.2.1.15 Antecipação de Receita de Royalties e Participações Especiais

Foi prevista, no PRF-RJ, a realização de nova operação de cessão de *royalties* e participações especiais do petróleo, tendo por escopo a diminuição do déficit do Rioprevidência.

No Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, consta que a implementação desta medida teria gerado um resultado acumulado, no período, de R\$ 4,1 bilhões (R\$ 1,1 bilhão acima do previsto).

O Corpo Técnico destaca que o contrato da nova emissão foi celebrado em 12/04/2018, totalizando uma receita líquida de R\$ 1,9 bilhão. Apesar da antecipação ter sido consumada em valor menor que o previsto, o impacto financeiro da operação tem sido aferido somando-se, à receita líquida da nova operação, a economia proporcionada pela desaceleração de pagamentos das antecipações anteriormente realizadas, conforme acordado com os credores.

O Corpo Técnico destaca, entretanto, que este tipo de antecipação de receitas somente promove um alívio de caixa ao Rioprevidência no ano de sua celebração, ocasionando uma deterioração, ainda maior, das contas estaduais nos anos seguintes, em virtude do elevado comprometimento de suas receitas de *royalties* e participações especiais, com o pagamento das operações efetuadas.

2.2.2.1.16 Alienação de Imóveis do Rioprevidência

No Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, consta que a implementação desta medida gerou um resultado acumulado no período de apenas R\$ 12,4 milhões (R\$ 267,6 milhões abaixo do previsto).

O Corpo Técnico destaca que a metodologia utilizada pelo ERJ, para estimar o impacto desta medida, não estava amparada nas médias históricas (2012/2016) de arrecadação do Rioprevidência, e que a maioria dos imóveis da carteira do Fundo não possuem gestão de receita.

2.2.2.1.17 *Securitização da Dívida Ativa*

Segundo o CSRRF, em outubro de 2018, foi recebida a informação de que, em razão do cenário econômico desfavorável e da expectativa de baixo retorno na arrecadação, esta medida seria descontinuada na atualização do PRF-RJ.

2.2.2.1.18 *Alienação das Ações da Cedae*

A alienação do saldo remanescente das ações representativas do capital social da Cedae foi prevista no PRF-RJ, para o exercício de 2020, e estimada em R\$ 2 bilhões, cujo montante possui o abatimento do valor da operação de crédito já realizada, no valor de R\$ 2,9 bilhões, com prazo de vencimento em dezembro de 2020.

No Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, consta que a implementação desta medida ainda não teria gerado nenhuma arrecadação e que só haveria previsão de ingresso em 2020, alertando para os riscos caso não haja sua concretização antes do vencimento da operação de crédito.

2.2.2.1.19 *Aumento da Contribuição Previdenciária*

O aumento das alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores ativos, inativos e pensionistas, do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário, de 11% para 14%, foi previsto no PRF-RJ, enquanto a alíquota patronal, referente ao Plano Financeiro, passou de 22% para 28%, conforme Lei Estadual nº 7.606/17.

No Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, consta que a implementação desta medida teria gerado um resultado acumulado, no período, de R\$ 1,1 bilhão (R\$ 318,4 milhões abaixo do previsto).

2.2.2.1.20 Auditoria Previdenciária

O objetivo desta medida é a redução do déficit financeiro da previdência estadual, por meio da realização periódica de auditorias, com uso de tecnologia da informação, e a realização de acordos de cooperação técnica com outros entes federativos e órgãos, possibilitando o cruzamento de bases de dados, a fim de detectar irregularidades, como acumulações ilícitas e desrespeito aos limites constitucionais remuneratórios.

No Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, consta que a implementação desta medida teria gerado um resultado acumulado, no período, de R\$ 320 milhões (R\$ 1,6 bilhão abaixo do previsto).

2.2.2.1.21 Venda da Folha de Pagamentos

A contratação de instituição financeira para prestação de serviços bancários de pagamento da folha salarial de ativos e inativos, de fornecedores e para arrecadação de tributos, pelo período de 5 (cinco) anos, em um montante estimado de R\$ 1,4 bilhão, foi prevista no PRF-RJ, tendo o Banco Bradesco arrematado o pregão com o lance de R\$ 1,3 bilhão, no exercício de 2017.

No Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, consta que a medida foi implementada, com uma frustração de receita de R\$ 123,7 milhões.

2.2.2.1.22 Reestruturação Administrativa

A reestruturação administrativa apresentada no PRF-RJ consistia na extinção de 6 (seis) das 16 (dezesesseis) empresas públicas e sociedades de economia mista do ERJ.

Contudo, a Lei Estadual nº 7.941/18 vedou a extinção das universidades públicas estaduais, das sociedades de economia mista e de todas as empresas públicas do ERJ, bem como da Fundação Leão XIII, da Fundação para a Infância e Adolescência (FIA/RJ), da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do

RJ (Faperj) e da Fundação Centro de Ciências e de Educação Superior a Distância do Estado do RJ (Cecierj).

Dessa forma, em maio de 2018, a Comissão Diretora do Programa Estadual de Desestatização (PED) deliberou pela suspensão dessa medida, a partir das limitações impostas pela referida Lei.

No Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, consta que a implementação desta medida estaria atrasada, gerando uma frustração de receita de R\$ 281,2 milhões.

Em sede de auditoria, o Corpo Técnico destaca a informação da Sefaz de que esta medida foi interrompida por conta da proibição de extinção de estatais, constante do art. 9º da Lei Estadual nº 7.941/18 e que, por isso, estaria sendo estudado um Plano de Demissão Voluntária (PDV), previsto no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2020.

Entretanto, em vista do novo contexto de calamidade trazida pela pandemia do Coronavírus, o Governador do ERJ encaminhou, à Alerj, o Projeto de Lei nº 2.419/20 – publicado no DOERJ em 24/04/2020¹¹ –, o qual propõe autorizar o Poder Executivo a retomar o PED, revogando os arts. 9º e 10 da Lei Estadual nº 7.941/18 e as demais disposições em contrário. O referido Projeto, se aprovado pela Alerj, possibilitaria a retomada da medida de reestruturação administrativa prevista no PRF-RJ.

2.2.2.1.23 Concessão de Serviços de Distribuição de Gás Canalizado

Consta, como medida do PRF-RJ, a antecipação da renovação do contrato de concessão de serviços públicos de distribuição de gás canalizado, firmado em 21/07/1997, pelo prazo de 30 (trinta) anos.

¹¹ Disponível em:

http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?session=VG5wRmVFNVVRWHBPVkvGMFRUQIZOVTFETURCU2FtTjZURIZGTTFFd1JYUIJlbU13VVdwb1ExSIVSa05SVkdNeg==&p=MQ==&tb=cHJvamV0byBkZSBsZWkmlzAxMzs=.

No Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, consta que a implementação desta medida está atrasada, gerando uma frustração de receita de R\$ 800 milhões. O CSRRF informou que, em junho de 2019, as concessionárias manifestaram interesse em continuar na prestação do serviço, mas apontaram a existência de incertezas acerca dos parâmetros regulatórios, que dificultam a avaliação financeira. Em consequência, a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do ERJ (Agenera) criou um grupo de trabalho para tratar do marco regulatório, legal e econômico da atividade. A Casa Civil, por sua vez, finalizou parecer jurídico complementar para elucidar questões levantadas pelo grupo de trabalho e encaminhou para visto da PGE-RJ. Por fim, foi enviado Ofício com Nota Técnica à Sefaz, em 29/04/2019, com pedido de prorrogação de prazo para o final de 2019.

No Relatório de novembro de 2019, consta a informação de que o CSRRF solicitou, ao Secretário de Estado de Fazenda, a substituição desta medida.

2.2.2.1.24 Concessão de Linhas de Ônibus Intermunicipais

O PRF-RJ previu o início da licitação para concessão das linhas de ônibus intermunicipais para 2018, seguindo uma modelagem original desenvolvida em 2012 e 2013 pela Fundação Getúlio Vargas, posteriormente atualizada em 2015.

No Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, consta que a implementação desta medida está atrasada, gerando uma frustração de receita de R\$ 597,8 milhões.

Em razão do atraso nessa concessão, consta, no Relatório de novembro de 2019 do CSRRF, a solicitação de substituição desta medida por outra de impacto equivalente.

2.2.2.2 Vedações Previstas na LCF nº 159/17

As vedações ao ERJ, durante a vigência do RRF, estão previstas no art. 8º da Lei Complementar Federal nº 159/17 e visam à restrição do aumento de despesas,

sendo aplicáveis a todos os Poderes, Órgãos, Entidades e Fundos. Somente para as despesas com pessoal, em vista da sua materialidade para os orçamentos estaduais, são 6 (seis) as vedações previstas (incisos I a VI, do art. 8º, da Lei Complementar nº 159/17).

O CSRRF classifica as fases do processo de apuração de violação às vedações da seguinte forma:

- 1) CONHECIMENTO: o CSRRF informa aos órgãos sobre possível descumprimento de vedação e pede esclarecimentos;
- 2) REPRESENTAÇÃO: o CSRRF representa junto às autoridades competentes, para que sejam adotadas as devidas providências acerca do descumprimento de vedação;
- 3) COMPENSAÇÃO: o CSRRF, na hipótese de não adoção das providências necessárias à observância da Lei Complementar nº 159/2017, solicita ao Governador a compensação financeira acerca do descumprimento de vedação, no prazo de 30 (trinta) dias; e
- 4) EXTINÇÃO: na hipótese de inobservância do prazo para compensação, o CSRRF encaminha ao Ministério da Economia parecer técnico, opinando pela extinção do RRF, no prazo de 15 (quinze) dias.

No Relatório de novembro de 2019, o CSRRF informou que, a partir daquele mês, somente reiteraria quaisquer das fases descritas no parágrafo anterior na hipótese de ter havido resposta insatisfatória. Na ausência de resposta, o processo segue para a fase seguinte, sendo que, diante da complexidade do caso concreto, os processos com indícios de descumprimento das vedações poderão ser suspensos pelo Conselho, para análise.

Assim, o exame do atendimento às vedações, no presente tópico, tomará como base os indícios de descumprimento relacionados no Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019.

No Relatório de dezembro, o CSRRF aponta que estão sob exame 50 processos relacionados às vedações do RRF, sendo 25 na fase de conhecimento, 8 na fase de representação e 17 na fase de compensação, com impacto fiscal estimado em aproximadamente R\$ 759 milhões até o final do PRF-RJ, acaso este seja prorrogado até 2023, segundo estimativas apresentadas pela Sefaz. Dos processos em fase de compensação, 97% são relativos a Pessoal e 3% a Publicidade e Propaganda.

O CSRRF informou, ainda, que a Sefaz solicitou a interrupção do prazo dos processos sujeitos à adoção de medidas de compensação, até a publicação de Resolução que as regulamente, tendo sido o pedido acatado, uma vez que o resultado da consulta pública sobre o tema, cujo prazo findou em 20/12/2019, subsidiará a elaboração da referida Resolução, que dará início à contagem dos prazos para a compensação.

2.2.2.2.1 Vedação à Concessão de Reajuste à Remuneração

O art. 8º, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 159/17, veda a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado e a revisão geral anual assegurada na Constituição Federal.

No Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, foi apontado indício de violação a esta vedação, pela Alerj, no caso do “Piso Regional 2018”, previsto pela Lei Estadual nº 7898/18, que fixou novo piso regional e estendeu o aumento para todos os servidores públicos estaduais, aposentados e pensionistas, gerando um impacto estimado de R\$ 342 milhões, estando o caso em análise e sobrestado até normatização.

Em sede de Auditorias de Acompanhamento realizadas pelo TCE-RJ (Processo TCE-RJ nº 100.046-8/19, referente ao período de 05/09/2017 a 31/12/2018, e Processo TCE-RJ nº 102.826-0/19, referente ao período de 01/01/2019 a 31/12/2019), o Corpo Técnico destaca a possível infringência a esta

vedação, em virtude do aumento constatado no valor global pago a título de “Gratificação de Encargos Especiais”¹² em diversos órgãos do ERJ, em um montante acumulado de R\$ 47,8 milhões, entre agosto de 2017 e dezembro de 2019.

2.2.2.2.2 Vedação à Criação de Cargo, Emprego ou Função

O art. 8º, inciso II, da Lei Complementar Federal nº 159/17 veda a criação de cargo, emprego ou função que implique o aumento de despesa.

No Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, foram apontados 3 (três) indícios de violação a esta vedação, pela Casa Civil, em virtude de transformação de cargo, cuja despesa estimada atingiria o montante de R\$ 36 milhões, estando o caso em análise e sobrestado até normatização.

2.2.2.2.3 Vedação à Alteração de Estrutura de Carreira

O art. 8º, inciso III, da Lei Complementar nº 159/17 veda a alteração de estrutura de carreira que implique o aumento de despesa. Uma exceção, entretanto, foi prevista pelo art. 7º da Lei Estadual nº 7.629/17 (que autorizou o ERJ a aderir ao RRF), determinando que o Poder Executivo encaminhasse, à Alerj, no prazo de 180 dias, a revisão do planos de cargos e salários dos servidores da área da saúde (posteriormente aprovado pela Lei Estadual nº 7.946/18).

No Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, foram apontados 2 (dois) indícios de violação a esta vedação: (i) pelo TJ-RJ, em virtude da Lei Estadual nº 8.627/19 (que alterou a Lei Estadual nº 4.620/05, que dispõe sobre a reestruturação de cargos do Poder Judiciário do ERJ), em um valor estimado de R\$ 49 milhões; e (ii) pela Uerj, em vista de alteração de estrutura de carreira, em valor estimado de R\$ 134 milhões; estando ambos os casos em análise e sobrestados até normatização.

¹² Nestes relatórios, esclarece-se a natureza excepcional da parcela Gratificação de Encargos Especiais, fundamentada no art. 24, inciso VIII, do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis (Decreto-Lei nº 220/75), que é concedida das mais variadas formas e, em especial, por intermédio de processos administrativos abertos por cada secretaria ou entidade, nos quais é autorizado um valor global a ser destinado aos servidores daquela estrutura, segundo critérios de concessão do seu dirigente.

2.2.2.2.4 Vedação à Admissão ou à Contratação de Pessoal

O art. 8º, inciso IV, da Lei Complementar nº 159/17 veda a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção, que não acarretem aumento de despesa, e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício.

No Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, foram apontados 3 (três) indícios de violação a esta vedação: (i) pelo Departamento Geral de Ações Socioeducativas (Degase); (ii) pela Secretaria de Estado de Polícia Civil (Sepol), em virtude da nomeação de servidores acima do número de vacâncias, em valores estimados, respectivamente, em R\$ 8 milhões e R\$ 83 milhões; e (iii) pela Fundação Centro Universitário Estadual da Zona Oeste (Uezo), em valor estimado de R\$ 2,8 milhões, estando os três casos em análise e sobrestados até normatização.

2.2.2.2.5 Vedação à Realização de Concurso Público

O art. 8º, inciso V, da Lei Complementar Federal nº 159/17 veda a realização de concurso público, ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância.

O CSRRF não apontou nenhum caso de descumprimento desta vedação no Relatório de Monitoramento referente a dezembro de 2019.

2.2.2.2.6 Vedação à Criação ou à Majoração de Auxílios

O art. 8º, inciso VI, da Lei Complementar Federal nº 159/17 veda a criação ou a majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares.

No Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, foram apontados indícios de violação a esta vedação, em virtude da majoração/criação de auxílio-transporte, auxílio-alimentação, auxílio-saúde e

remuneração por jornada extraordinária, por diversos órgãos, em um valor total estimado de R\$ 83,8 milhões, estando os casos em análise e sobrestados até normatização.

2.2.2.2.7 Vedação à Criação de Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

O art. 8º, inciso VII, da Lei Complementar Federal nº 159/17 veda a criação de despesa obrigatória de caráter continuado durante a vigência do RRF.

O CSRRF não apontou nenhum caso de descumprimento desta vedação no Relatório de Monitoramento referente a dezembro de 2019.

2.2.2.2.8 Vedação ao Reajuste de Despesa Obrigatória acima do IPCA

Foi vedada, ao ERJ, a adoção de medida que implique o reajuste de despesa obrigatória acima da variação anual do IPCA (ou de outro índice que vier a substituí-lo) ou da variação anual da RCL, apurada na forma do art. 2º, *caput*, inciso IV, da LRF, o que for menor, nos termos do art. 8º, do inciso VIII, da Lei Complementar nº 159/17.

O CSRRF não apontou nenhum caso de descumprimento desta vedação no Relatório de Monitoramento referente a dezembro de 2019.

De acordo com Auditoria realizada pelo TCE-RJ, nos autos do Processo TCE-RJ nº 100.190-5/19, nos exercícios de 2018 e 2019, as despesas obrigatórias teriam ficado abaixo do teto estabelecido, observando, portanto, a vedação prevista no art. 8º, inciso VIII, da Lei Complementar nº 159/17.

Entretanto, em que pese a observância à vedação, a Auditoria teria identificado possíveis divergências nas bases de cálculo consideradas para projeções das despesas obrigatórias para fins de limite do PRF-RJ, além de possíveis fragilidades, transparência insuficiente e falta de clareza na metodologia adotada no Anexo 36 do PRF-RJ.

2.2.2.2.9 Vedação à Concessão ou à Ampliação de Incentivo Tributário do qual Decorra Renúncia de Receita

De acordo com o art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar Federal nº 159/17, é vedada a concessão ou ampliação de benefícios tributários que impliquem a renúncia de receita durante a vigência do RRF, ressalvados aqueles aprovados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

No Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, foi apontado indício de violação a esta vedação, pela Alerj, no programa do “Refis 2019 – concessão de anistia fiscal a empresas em recuperação”, estando o caso em análise e sobrestado até normatização.

2.2.2.2.10 Vedação à Contratação de Publicidade e Propaganda

O art. 8º, inciso X, da Lei Complementar nº 159/17 veda o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação no trânsito e outras de demonstrada utilidade pública.

No Relatório de Monitoramento do CSRRF, referente a dezembro de 2019, foi apontada, como indício de infringência a esta vedação, uma despesa com publicidade e propaganda do Detran, no montante de R\$ 20,8 milhões.

Também em Auditoria realizada pelo TCE-RJ (Processo TCE-RJ nº 116.167-0/18), foi identificado que o Detran, por meio da Subsecretaria de Comunicação Social da Casa Civil, teria realizado, no período de setembro de 2017 a agosto de 2018, despesas com publicidade e propaganda, fora das exceções previstas. O referido processo encontra-se em fase de apresentação de razões de defesa, conforme Decisão Plenária de 05/02/2020.

2.2.2.2.11 Vedação à Celebração de Convênio

O art. 8º, inciso XI, da Lei Complementar nº 159/17 veda 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, ressalvados os casos previstos na referida Lei.

O CSRRF não apontou nenhum caso de descumprimento desta vedação no Relatório de Monitoramento referente a dezembro de 2019.

2.2.2.2.12 Vedação à Contratação de Operações de Crédito

O art. 8º, inciso XII, da Lei Complementar nº 159/17 veda a contratação de operação de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do RRF.

O CSRRF não apontou nenhum caso de descumprimento desta vedação no Relatório de Monitoramento referente a dezembro de 2019.

2.2.3 Considerações Finais

Em termos consolidados, até dezembro de 2019, o monitoramento do PRF-RJ efetuado pelo CSRRF revelou que as medidas de caráter continuado de receita e de despesa produziram um resultado financeiro positivo de R\$ 10,77 bilhões, estando abaixo do valor previsto em R\$ 1,52 bilhão, enquanto o impacto da adoção de medidas pontuais de aumento de arrecadação da receita e redução da despesa alcançou o saldo positivo de R\$ 8,38 bilhões no período, ficando abaixo do saldo inicialmente previsto em cerca de R\$ 2 bilhões. Assim, o impacto total das medidas previstas no PRF-RJ foi de R\$ 19,15 bilhões, ocasionando uma frustração em relação à previsão inicial no valor de R\$ 3,52 bilhões.

Entre as medidas que tiveram resultado acima do esperado, destacam-se a antecipação de receitas futuras de *royalties* e participações especiais (+R\$ 1,15 bilhão), a revisão do Repetro (+R\$ 1 bilhão), as alterações do ITD (+R\$ 781 milhões) e as alterações das alíquotas de ICMS (+R\$ 709 milhões).

Em que pese ter sido a medida de melhor desempenho, a antecipação de receitas futuras de R&PE promoveu um alívio de caixa ao Rioprevidência no ano de sua celebração, ocasionando uma deterioração ainda maior das contas estaduais

nos anos seguintes, não sendo observado, portanto, o princípio da equidade intergeracional da sustentabilidade das finanças públicas, previsto no art. 1º, § 1º, da LC nº 159/17.

Isso porque medidas que importem em antecipação de receitas futuras, como é o caso da securitização de recebíveis, sempre se caracterizam pela aplicação de deságio, pelo cedente, sobre valores a receber, resultando em recebimento antecipado dessas receitas e transferência ao cessionário do direito sobre a integralidade dos fluxos correspondentes.

Neste sentido, em termos de gestão fiscal responsável, um dos alicerces sobre os quais se funda a LRF, a antecipação de receita futura, por ser uma medida de ajuste fiscal com efeito temporário, deve ser evitada quando constatada que a crise fiscal decorre do déficit estrutural permanente ocasionado em razão da realização da despesa em valores superiores à capacidade de arrecadação do Estado, posto que somente promove um alívio de caixa no ano de sua celebração, adiando os efeitos inevitáveis do ajuste fiscal para as gestões futuras e potencializando, ainda, os efeitos adversos do adiamento do ajuste fiscal.

Quanto à revisão do Repetro, constato que se deu mediante a adesão do ERJ ao Convênio ICMS 03/2018, que autorizou os Estados a reduzir a base de cálculo do ICMS, por meio da adesão a um regime de tributação diferenciada para a indústria do petróleo, enquanto as outras duas medidas decorreram do aumento da tributação estadual (ICMS e ITD).

Por outro lado, as medidas que tiveram pior desempenho foram a auditoria previdenciária (-R\$ 1,64 bilhão), a revisão de incentivos fiscais (-R\$ 1,45 bilhão), a não realização da antecipação da concessão da CEG e CEG-Rio (-R\$ 800 milhões), a não realização da securitização da dívida ativa (-R\$ 756 milhões), a operação de crédito de antecipação de venda da Cedae abaixo do valor estimado (-R\$ 600 milhões) e a não realização da concessão de linhas de ônibus (-R\$ 59 milhões).

Entendo oportuno ressaltar que as medidas de ajustes iniciais necessitam de considerável ajuste da máquina administrativa para lograr sucesso, devendo ser envidados esforços para maior articulação entre todos os Poderes e órgãos autônomos para resolver problemas estruturais que se arrastam há muito tempo, a exemplo das deficiências no controle da concessão de incentivos fiscais, cujos efeitos deletérios à arrecadação estadual são há muito apontados pela fiscalização realizada por esta Corte de Contas.

O CSRRF, face ao atraso na implementação de medidas previstas inicialmente, apontou, em seu Relatório, a ausência de sinalização de que o Poder Executivo do ERJ realizará as seguintes medidas: nova metodologia do preço de referência do gás & PE, antecipação da concessão dos serviços de gás canalizado à CEG e CEG-Rio, concessão do serviço público de transporte rodoviário intermunicipal, securitização da dívida ativa e reestruturação administrativa. Tais medidas, segundo o CSRRF, teriam o impacto estimado de R\$ 3,9 bilhões, até dezembro de 2020.

Além disso, face aos efeitos adversos da queda da arrecadação da receita, decorrentes da desaceleração da atividade econômica em virtude da pandemia do Coronavírus, bem como dos impactos negativos na arrecadação de *royalties*, em virtude da queda abrupta do preço internacional do barril de petróleo, no ano de 2020, ressalto a necessidade de realização de novos ajustes nos parâmetros inicialmente fixados.

Ademais, quanto aos riscos fiscais e aos passivos contingentes, que podem atrapalhar o reequilíbrio fiscal do ERJ, e a implementação das medidas previstas no PRF-RJ, destaco os seguintes fatos apontados pelo CSRRF:

- A insegurança jurídica para a realização da alienação de ações da Cedae, que continua caminhando de forma insatisfatória e com grande probabilidade de não ocorrer em data anterior àquela em que vence a obrigação do ERJ de quitar o empréstimo contraído junto ao Banco BNP-Paribas, estimado para dezembro de 2020;

- A Lei Federal nº 13.954/19, que alterou as regras de aposentadoria de diversas carreiras militares, inclusive a de policiais e de bombeiros estaduais, fixando suas alíquotas de contribuição em 9,5%, no exercício de 2020, e em 10,5%, a partir de 2021, abaixo, portanto, do percentual de 14% que vinha sendo cobrado no ERJ;
- O julgamento, pelo STF (antes previsto para 29/04/2020), da ADI 4917, que suspendeu, liminarmente, desde 15/03/2013, os efeitos da Lei Federal nº 12.734/12, que modificava a forma de distribuição dos *royalties* e das participações especiais entre Estados produtores e não produtores e que, se confirmados, acarretarão severas perdas de arrecadação ao ERJ;

A principal “vantagem” para a adesão ao RRF – a suspensão do pagamento do serviço da dívida com a União, durante a vigência do regime –, se, por um lado alivia, temporariamente, o caixa estadual, por outro, agrava o pagamento das futuras prestações, uma vez que os juros e os encargos continuam a incidir sobre o principal da dívida.

De acordo com art. 9º, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar Federal nº 159/17, esta suspensão não pode ultrapassar 36 meses, ou seja, os pagamentos das prestações deverão ser retomados, em 2020, de forma progressiva e linear, até que seja atingido o valor integral da prestação, ao término do prazo da prorrogação¹³.

Face à renúncia prevista no art. 3º, § 3º, da LC nº 159/17 e em vista da adesão do ERJ ao RRF, foi apontado, pelo Corpo Técnico, em sede de Auditoria (Processo TCE-RJ nº 117.241-9/18), a constatação do incremento de R\$ 19 bilhões na Dívida Consolidada do Estado, no exercício de 2017, em razão do recálculo do saldo devedor de contratos de dívidas administradas pela STN, que vinham sendo objeto de ação judicial pelo ERJ.

¹³ O atual Secretário de Fazenda, Luiz Carlos Rodrigues de Carvalho, já manifestou preocupação com o pagamento do serviço desta dívida e vem tentando negociar com o Ministério da Fazenda o retorno destes pagamentos somente em 2023, ao final da prorrogação do RRF, conforme notícia veiculada na imprensa, disponível em <https://glo.bo/2v6iyYw>.

2.3 Auditoria no Balanço Geral do Estado

O exame das Contas de Governo do Estado contemplou a realização de Auditoria Financeira do Balanço Geral do Estado do Rio de Janeiro (BGE), referente ao exercício de 2019, formalizada no Processo TCE-RJ nº 102.171-8/20, cujo objetivo foi verificar se as demonstrações contábeis consolidadas do ERJ refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial em 31/12/2019.

Segundo a ISSAI¹⁴ 200, o propósito de uma auditoria de demonstrações financeiras é aumentar o grau de confiança desses documentos por parte dos usuários. Cumpre esclarecer que esse procedimento é alcançado mediante a expressão de uma opinião pelo auditor sobre a conformidade de as demonstrações financeiras terem sido elaboradas, em todos os aspectos relevantes, em consonância a uma estrutura de relatório financeiro aplicável.

Os trabalhos de auditoria financeira evidenciam a necessidade deste Tribunal em ir além da prática de um exame legalista das demonstrações e ampliar, gradualmente, a quantidade de demonstrações financeiras auditadas, de forma integrada com a competência constitucional e legal de certificação das contas, bem como assegurar a qualidade dessas auditorias, buscando aumentar o impacto na sociedade.

Destaco que a integração da auditoria financeira com a competência desta Corte de certificação das contas contribui para o fortalecimento da *accountability*, da integridade e da transparência na gestão das finanças governamentais, aumentando a responsabilização institucional de órgãos e entidades.

Nesse sentido, a auditoria financeira se torna parte do exame das Prestações de Contas, tendo em vista que estas prestações são constituídas das demonstrações financeiras, objeto dessas auditorias. Este, inclusive, é o

¹⁴ A Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) desenvolveu um conjunto de normas e diretrizes profissionais para a auditoria do setor público, as ISSAI (Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores). Para a Auditoria Financeira, editou a ISSAI 200, que estabelece seus princípios fundamentais.

entendimento esposado no art. 39, § 3º, do Regimento Interno deste Tribunal, *in verbis*:

Art. 39 - O Relator, no prazo de 40 (quarenta) dias, contados da apresentação das contas ao Tribunal, encaminhará ao Presidente o Relatório e o projeto de Parecer Prévio, acompanhados de cópias para os demais Conselheiros e o representante do Ministério Público.

[...]

§ 3º - O Relatório consistirá de minuciosa apreciação do exercício financeiro, elaborada com base nos elementos colhidos no trabalho de auditoria financeira e orçamentária, e conterá, além da análise dos balanços apresentados, informações que auxiliem a Assembléia Legislativa na apreciação dos reflexos da administração financeira e orçamentária sobre o desenvolvimento econômico e social do Estado

Deste modo, faço constar, a esse respeito, a **Determinação nº 63** à Secretaria-Geral de Controle Externo para que dê continuidade, de forma gradual, à realização de auditorias financeiras, com o propósito de aumentar o grau de confiança nas demonstrações por parte dos usuários previstos, fortalecendo a Prestação de Contas e a *accountability*, bem como reveja seus procedimentos, a fim de que o Relatório da Auditoria Financeira seja parte do exame das contas, em atendimento ao disposto no art. 39, § 3º, do Regimento Interno deste Tribunal.

Em prosseguimento, o escopo da auditoria realizada por este Tribunal foi a verificação da confiabilidade, integridade e fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas do Governo Estadual, ressaltando que as constatações se referem apenas ao aspecto contábil das transações e dos saldos auditados e relatados.

A Equipe de Auditoria, após obter evidência de auditoria apropriada e suficiente, concluiu que as distorções, individualmente ou em conjunto, são relevantes e generalizadas nas demonstrações contábeis do ERJ, emitindo opinião adversa nos seguintes termos:

*RELATÓRIO DE AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO DE 2019*

Opinião de Auditoria

Em cumprimento ao art. 123, inciso I da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e ao artigo 39, § 3º do Regimento Interno do Tribunal

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

de Contas do Estado do Rio de Janeiro, a equipe de auditoria buscou examinar as demonstrações contábeis consolidadas do Estado do exercício de 2019. As demonstrações consolidadas integram a Prestação de Contas Anual do Governador do Estado e contemplam a execução e a análise dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. São compostas pelos Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais, dos Fluxos de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido, extraídos do Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro (SiafeRio), e suas respectivas Notas Explicativas.

Em nossa opinião, devido à relevância dos assuntos descritos na seção “Base para opinião”, as demonstrações contábeis acima referidas não apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira do Estado do Rio de Janeiro em 31 de dezembro de 2019, de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável.

5.2.1 Base para Opinião

A auditoria foi conduzida de acordo com as normas de auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e, quando aplicáveis, com as normas internacionais de auditoria.

A equipe de auditoria é independente em relação às informações divulgadas no Balanço Geral do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com os princípios éticos relevantes previstos nas normas de auditoria, e cumpre com as demais responsabilidades éticas de acordo com essas normas, considerando que as evidências obtidas são suficientes para suportar a opinião.

Destaca-se que a equipe de auditoria contou com a colaboração do núcleo de previdência que integra a Coordenadoria de Auditorias Temáticas – CTE, vinculada à Subsecretaria de Controle Especializado – SCE, haja vista a complexidade dos temas que envolvem o Rioprevidência, definido como componente significativo pela estratégia adotada.

A seguir serão descritas as principais ocorrências que motivaram a opinião adversa:

Materialidade das distorções envolvendo as provisões matemáticas dos militares, bem como a ausência de reflexo dos aportes previstos para cobertura de insuficiências futuras do fundo financeiro do Rioprevidência;

Materialidade envolvida nas distorções relacionadas aos patrimônios das empresas, Rio Petróleo SPE S/A e Rio Oil Finance Trust.

Além das distorções que motivaram a opinião adversa, a Equipe de Auditoria destaca outras alterações relevantes que impactam substancialmente a tomada de decisão por parte dos usuários das demonstrações contábeis.

Nesse sentido, passo a tecer considerações sobre as principais ocorrências identificadas nas auditorias financeiras realizadas por esta Corte.

2.3.1 Subavaliação do Ativo e do Passivo em decorrência da não evidenciação, nas Demonstrações Contábeis do Rioprevidência, do patrimônio das SPEs criadas: Rio Petróleo SPE S/A e Rio Oil Finance Trust

A Auditoria Financeira realizada no Rioprevidência (Processo TCE-RJ nº 102.170-4/20) identificou que o Ativo e o Passivo – registrados, em 31/12/2019, nas demonstrações contábeis da Autarquia – encontram-se subavaliados, tendo em vista a não evidenciação dos patrimônios das empresas, Rio Petróleo SPE S/A e Rio Oil Finance Trust, detentoras de direitos e obrigações dos títulos emitidos no mercado nacional e internacional, em razão da antecipação de receitas de *royalties* e participações especiais de titularidade do Estado do Rio de Janeiro.

Nesta senda, as distorções estimadas atingiriam o montante de R\$ 1,17 bilhão para o Ativo e de R\$ 10,71 bilhões para o Passivo, impactando, diretamente, na opinião adversa sobre os demonstrativos financeiros que integram o Balanço Geral do Estado relativo ao exercício de 2019, nos seguintes termos:

A auditoria financeira realizada no Rioprevidência verificou que não se encontram evidenciados os patrimônios das empresas, Rio Petróleo SPE S/A¹⁵ e Rio Oil Finance Trust¹⁶, detentoras de direitos (ativos) e obrigações (passivo) quanto aos títulos emitidos no mercado internacional (Notas Séries 2014-1, 2014-2, 2014-3 e 2018-1), apontando para uma distorção estimada de R\$1.179.828.607,78 para o ativo, bem como de R\$10.708.408.434,11 para o passivo.

Segundo informações extraídas do relatório trimestral (Quarterly Report – fls. 18/22) emitido pelo Banco do Brasil em 26.12.2019, desconsiderados os rendimentos sobre o principal (juros a incorrer entre o exercício de 2020 e 2028), as referidas empresas possuem obrigações (passivo) com investidores, relativo ao principal e juros incorridos sobre os títulos (Notas Séries), apuradas em moeda corrente nacional, em 31.12.2019, no montante de R\$10.708.408.434,11, sendo R\$9.260.253.657,47, relativo a

¹⁵ Empresa securitizadora criada no Brasil (Sociedade de Propósito Específico – SPE) para compra dos contratos de vendas de parte das receitas futuras de R&PE, realizados em 2013 com a Caixa Econômica Federal e com o Banco do Brasil.

¹⁶ Securitizadora criada no exterior (Special Purpose Vehicle – SPV, uma versão estrangeira da SPE brasileira), no Estado de Delaware, nos Estados Unidos da América, para emissão de títulos (bonds) no mercado internacional lastreados no fluxo dos direitos de R&PE de propriedade do Estado do Rio de Janeiro, cedidos por meio de Decreto Estadual ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA.

obrigações de Longo Prazo (exigíveis a partir do ano de 2021), e R\$1.448.154.776,64, referente a obrigações de Curto Prazo (exigível no ano de 2020).

No que tange aos direitos (ativos), existem valores monetários depositados em bancos estrangeiros e no Brasil (Banco do Brasil), como garantia aos títulos emitidos. Conforme extrato obtido no curso da execução da auditoria, referente às contas bancárias da Rio Oil Finance Trust, existiam depositados no exterior em 31.12.2019 a importância de USD 246.262.768,88 (duzentos e quarenta e seis milhões, duzentos e sessenta e dois mil, setecentos e sessenta e oito reais e oitenta e oito centavos de dólares americanos), correspondentes a R\$992.463.584,86 na cotação do dólar em 31.12.2019 (R\$4,0301) e segundo o relatório de transferência de 30.12.2019, elaborado pelo Banco do Brasil, administrador dos títulos, existia em 30.12.2019, sob custódia do Banco do Brasil, a importância de R\$187.365.022,92.

Desta forma, o total dos direitos (ativos) identificados no curso da auditoria, em conta de garantia aos títulos emitidos (Notas Series 2014-1, 2014-2, 2014-3 e 2018-1), que pode não significar a totalidade existente, correspondia em 31.12.2019 a R\$1.179.828.607,78.

Inicialmente, para compreensão da situação verificada, conforme documentos e informações obtidas no curso deste trabalho e em consulta aos Processos TCE-RJ nºs 109.230-6/15, 108.168-2/16, 103.058-8/17 e 117.613-6/18, para emissão dos títulos referidos (Notas Séries 2014-1, 2014-2, 2014-3 e 2018-1), o Rioprevidência desenvolveu uma operação estruturada voltada ao mercado externo, com a criação de veículos (Sociedades de Propósito Específico), primeiramente com a constituição da Rio Petróleo SPE S/A, em 15.04.14, para atuação no mercado nacional, e logo em seguida, em 15.05.14, constituindo nos Estados Unidos da América, no Estado de Delaware, a Rio Oil Finance Trust, para atuação junto ao mercado internacional.

Para ter acesso (e melhores condições) ao mercado internacional, segundo afirmação da entidade, o Rioprevidência precisava eliminar a preferência (conhecida no mercado como senioridade) que a Caixa Econômica Federal – CEF e o Banco do Brasil – BB detinham relativamente aos contratos firmados de venda de parte das receitas futuras de R&PE de titularidade da autarquia previdenciária.

Nesse sentido, a operação teve sua execução dividida em duas partes, a primeira relativa ao mercado nacional, que foi operacionalizada com a constituição de uma empresa securitizadora nacional, a Rio Petróleo SPE S/A, para aquisição dos referidos direitos de R&PE cedidos à CEF e BB, através da emissão de debêntures com lastro nos títulos que seriam emitidos no exterior.

A outra parte é principal para o alcance do objetivo, referente ao mercado internacional, foi viabilizada através da constituição de uma securitizadora no exterior, conhecida como Special Purpose Vehicle, a Rio Oil Finance Trust, objetivando duas ações simultâneas:

- aquisição da totalidade dos direitos de R&PE, a parte cedida nos contratos com a CEF e com o BB e a parte remanescente do Rioprevidência;
- a emissão de títulos (bonds) no mercado internacional com lastro nas receitas futuras de R&PE.

Para a perfeita execução da estrutura montada, foram realizados os seguintes atos simultâneos, em junho/14:

1 – A Rio Oil Finance Trust realizou a emissão de: US\$ 2 bilhões em “bonds” seniores no mercado externo, títulos denominados de Série-1; R\$2,4 bilhões numa segunda série, títulos denominados Série 2014-2; Sponsor Note, certificado que confere ao Rioprevidência o direito à totalidade dos recursos e ativos da Rio Oil Finance Trust após o pagamento integral de todas as suas obrigações (“bonds” Série 2014-1, Notes Série 2014-2 e as despesas inerentes à manutenção dessa estrutura;

2 – A Rio Oil Finance Trust pagou pela cessão: ao Rioprevidência, US\$ 1,52 bilhão mais o Sponsor Notes; e ao Rio Petróleo SPE S/A US\$ 340 milhões mais a Notes Série 2014-2, por todos os direitos relativos aos contratos da CEF e do BB;

3 – A Rio Petróleo SPE realizou as seguintes ações: emitiu R\$2,4 bilhões em debêntures com lastro na série 2014-2; comprou da CEF todos os direitos de R&PE que esta detinha em virtude do contrato assinado em abril/13, pagando R\$440 milhões em moeda corrente, a título de amortização e prêmio, e mais R\$1,53 bilhão em debêntures pela parte remanescente; e comprou do BB todos os direitos de R&PE que este detinha em virtude do contrato assinado em setembro/13, pagando R\$275 milhões em moeda corrente, a título de amortização e prêmio, e mais R\$870 milhões em debêntures pela parte remanescente;

Os demais títulos (Série 2014-3 e 2018-1) foram emitidos posteriormente.

Do ponto de vista legal, as operações vêm sendo questionadas por esta Corte em diversos processos. Importa no presente trabalho, porém, o tratamento contábil das operações para a melhor representação do fenômeno econômico nas demonstrações contábeis, de forma a retratar a substância da transação, que pode não necessariamente corresponder a sua forma jurídica.

A operação estruturada desenvolvida e levada a efeito pelo Rioprevidência tem características de securitização de recebíveis, por envolver a participação de 03 (três) atores principais: a originadora dos créditos (Rioprevidência), a securitizadora, no caso, securitizadoras (Rio Petróleo SPE S/A e a Rio Oil Finance Trust), e os investidores (que adquiriram os títulos emitidos).

Assim, a originadora é a detentora dos créditos a receber (direitos creditórios), que são transferidos para a securitizadora, constituída como Sociedade de Propósito Específico (SPE), ou como Fundo de Investimento em Direito Creditório, com duas finalidades, adquirir da

originadora o direito aos créditos a receber e emitir títulos e valores mobiliários com lastro nos referidos créditos, que serão oferecidos ao público (investidor) no mercado de capitais. Quando o investidor adquire os títulos, os recursos obtidos são repassados para originadora, liquidando-se assim a operação de aquisição dos direitos creditórios.

A partir de então a securitizadora passa a ter o direito ao recebimento dos créditos, com assunção, em princípio, do risco pelo inadimplemento. Conforme os créditos vão sendo recebidos pela SPE, esta quita as obrigações (principal e juros) com investidores.

No que tange aos riscos assumidos pela SPE, para fins de tratamento contábil, para o desreconhecimento do ativo financeiro (direitos creditórios) nas demonstrações contábeis da originadora, deve ser avaliada se a essência e a realidade econômica da transação correspondem à forma legal do pacto. Nesse sentido, deve ser avaliado se houve (ou não) efetivamente a transferência de todos os riscos e benefícios referentes aos créditos cedidos. Atualmente, a operação em questão é disciplinada pelas normas contábeis através do PRONUNCIAMENTO TÉCNICO CPC 48 – INSTRUMENTOS FINANCEIROS, que assim dispõe em seus itens 3.2.6 (critérios para desreconhecimentos na transferência de ativos financeiros) e 3.2.15 (transferência que não se qualifica para desreconhecimento de ativos financeiros):

Item 3.2.6 – Quando a entidade transferir o ativo financeiro (ver item 3.2.4), ela deve avaliar até que ponto retém os riscos e benefícios da propriedade do ativo financeiro. Nesse caso:

(a) se a entidade transferir, substancialmente, todos os riscos e benefícios da propriedade do ativo financeiro, ela deve desreconhecer o ativo financeiro e reconhecer separadamente como ativos ou passivos quaisquer direitos e obrigações criados ou retidos na transferência;

(b) se a entidade reter substancialmente todos os riscos e benefícios da propriedade do ativo financeiro, ela deve continuar a reconhecer o ativo financeiro;

(c) se a entidade não transferir nem reter substancialmente todos os riscos e benefícios da propriedade do ativo financeiro, ela deve determinar se reteve o controle do ativo financeiro. Nesse caso:

(i) se a entidade não tiver retido o controle, ela deve desreconhecer o ativo financeiro e reconhecer separadamente como ativos ou passivos quaisquer direitos ou obrigações criados ou retidos na transferência;

(ii) se a entidade tiver retido o controle, ela deve continuar a reconhecer o ativo financeiro, na medida de seu envolvimento contínuo no ativo financeiro (ver item 3.2.16).

3.2.15 – Se a transferência não resultar em desreconhecimento, porque a entidade reteve substancialmente todos os riscos e benefícios da propriedade do ativo transferido, a entidade deve

continuar a reconhecer o ativo transferido em sua totalidade e deve reconhecer o passivo financeiro pela contraprestação recebida. Em períodos subsequentes, a entidade deve reconhecer qualquer receita proveniente do ativo transferido e qualquer despesa incorrida com o passivo financeiro.

No que se refere à transferência do ativo financeiro, aqui representado pelos direitos creditórios, há que se destacar que o direito cedido – fluxos futuros de R&PE –, por se tratar de valores estimados de recebimento decorrentes de produção ainda não realizada, não satisfaz ao conceito de Ativo, pois não resulta de evento passado. Assim, a análise buscará avaliar se haverá a necessidade de se reconhecer um passivo financeiro pela contraprestação recebida (por parte da originadora quando da cessão dos direitos creditórios).

Para a realização da operação, o Rioprevidência e o Estado do Rio de Janeiro tiveram que oferecer garantias para os investidores, conforme pode ser observado em documento “Securitização de Royalties e Participações Especiais” (fls. 11/13), constante do site da autarquia¹⁷:

[...]

Outra questão a ser destacada é quanto a garantia da operação. O Estado do Rio de Janeiro e o Rioprevidência não poderiam apresentar garantias para a operação, pois se assim o fizessem, caracterizar-se-ia uma operação de crédito. Esse tipo de operação necessitaria de aval do Tesouro Nacional, além de aprovação no Senado Federal.

Em vez do aval do Estado e do Rioprevidência, o que garantiria a operação era a colateralidade do fluxo de receitas de R&PE sobre o fluxo de recurso direcionado ao serviço dos títulos emitidos. Ou seja, o fluxo de receitas de R&PE que o Rioprevidência receberia deveria ser suficiente para garantir a operação. (grifo nosso)

Essa colateralidade teria que ser suficiente para suportar uma grande volatilidade no preço do barril de petróleo, pois só assim a estrutura teria capacidade de receber grau de investimento necessário dado pelas agências de rating e conseguir atrair investidores do mundo todo.

Ressalta-se que essa colateralidade traria um risco somente para o investidor e não para o Rioprevidência ou ainda para o Estado, dado que, caso houvesse uma deterioração do barril de petróleo a ponto de volume de receitas de R&PE do Rioprevidência não serem suficientes para honrar os títulos, o prejuízo ficaria somente com os investidores.

Dessa forma, para que a operação fosse atrativa para os investidores, nessas condições, seria necessário a construção de instrumentos que pudessem mitigar esse risco. Assim foram

¹⁷ <https://www.rioprevidencia.rj.gov.br/PortalRP/Transparencia/SecuritizacaoRoyaltiesParticipacoesEspeciais/index.htm>

definidos índices de cobertura que estabeleciam algumas regras caso os mesmos fossem atingidos. Esses índices são calculados da seguinte forma:

IC = Volume de receitas de R&PE

Valor direcionado aos bonds

- 1. Se IC >= 2,5 (o volume de receitas de R&PE for duas vezes e meia superior ao recurso direcionado aos “bonds”), a operação mantém todas as suas características.*
- 2. Se O IC fique entre 2,5 e 2,0, não poderá haver novas emissões de títulos até o índice superar 2,5 novamente.*
- 3. Se o IC ficar entre 2,0 e 1,5, além de não poder haver novas emissões, serão bloqueados em conta de reserva, 60% do fluxo de receitas de R&PE excedente ao pagamento dos “bonds”. Essa conta reserva irá acumular recurso até que o índice retorne ao patamar anterior.*
- 4. Se o IC ficar abaixo de 1,5, será declarado o “default técnico” da operação pelos investidores, tendo como consequência a amortização antecipada dos títulos através do direcionamento de 60% das receitas excedentes de R&PE.*

Como se percebe da leitura do texto acima, a retenção substancial dos riscos e benefícios por parte do originador (ERJ e Rioprevidência) está representada na aquisição de cotas subordinadas (Sponsor Notes) em relação aos títulos emitidos, em montante superior aos adquiridos (Bonds) pelos investidores. Um bom exemplo do tamanho da garantia oferecida pelo ERJ/Rioprevidência é que o valor líquido calculado em 31.12.19 dos fluxos de R&PE a receber no ano de 2020 pela entidade foi de R\$9,78 bilhões, enquanto as obrigações com os Bonds, calculadas no mesmo período, seria de R\$2,15 bilhões.

Tal aquisição aliada a criação dos índices de cobertura (IC), na prática, reduziram o risco dos investidores a um nível tal, que só mesmo uma catástrofe – como a extinção abrupta total dos recursos naturais – poderia resultar em perda dos recursos investidos.

Além das garantias dadas pela aquisição de cotas subordinadas (Sponsor Notes) e de criação de índices de cobertura, na emissão dos títulos houve a criação de conta de reserva de recursos, para cada um dos títulos emitidos, depositada em contas de titularidade das SPEs, separadamente por Notas de Series. Conforme destacado anteriormente neste achado, os recursos depositados para pagamento dos títulos emitidos (uma das formas de garantia oferecida na emissão) totalizam a importância correspondente a R\$1,18 bilhões.

Cabe destacar que ainda que não pudesse ser entendido de forma clara, ou que se pairasse alguma dúvida, sobre a retenção substancial parcial dos riscos e benefícios por parte da originadora, esta deveria avaliar se houve ou não a manutenção do controle dos direitos cedidos. Isso é evidenciado quando o cessionário

(securitizador) for capaz de vender o ativo na sua totalidade ou de realizar novas emissões de títulos, de forma unilateral e sem a necessidade de impor restrições adicionais.

Nesse sentido, há que se observar que o ato de constituição da trust no exterior (Rio Oil Finance Trust), intitulado Trust Agreement (sem tradução juramentada para a nossa língua), documento datado em 15 de maio de 2014, assinado pelo Sr. Gustavo de Oliveira Barbosa, então Presidente do Rioprevidência, foi firmado entre o Rioprevidência (o Depositante Fiduciário) e Wilmington Trust, Nacional Association (o Agente Fiduciário Proprietário). Para a constituição foi transferida a quantia de US\$1,00 para o patrimônio da Trust criada. No documento em questão fica claro que o poder decisório e o controle sobre a destinação do patrimônio constituído, consoante item 1.c do referido documento em que tradução não oficial assim dispõe:

(c) O Agente Fiduciário do Proprietário é por meio deste autorizado e instruído a entrar em tais documentos e tomar outras medidas conforme o Depositante Fiduciário direcionar especificamente em instruções escritas entregues ao Agente Fiduciário; desde que, no entanto, o administrador fiduciário não seja obrigado a tomar nenhuma ação se o administrador fiduciário determinar ou for aconselhado por um advogado que essa ação provavelmente resultará em responsabilidade pessoal ou é contrária à lei aplicável ou a qualquer acordo com o qual o fiduciário proprietário for uma parte. (grifo nosso)

A alteração do documento de instituição, efetivada através do “Amended and Restated Trust Agreement”, firmado em 20 de junho de 2014, com tradução juramentada, manteve o controle e poder decisório do Rioprevidência sobre a trust, conforme se vê nas seções 20 e 22:

Seção 20. Autoridade Administradora. Sujeito às limitações contidas neste Instrumento, o Administrador deve ter a autoridade em conformidade com a Seção 3806(b)(7) da Lei para gerir os negócios do Emissor sem supervisão ou controle por parte do Agente Fiduciário Proprietário. **O Administrador concorda, neste ato, em nome do Emissor, e fica neste ato autorizado e orientado pelo Depositante, a fazer com que o Emissor, de acordo com os termos expressos deste Instrumento, faça com que o Emissor:** (i) celebre e execute cada um dos Documentos de Operação dos quais o Emissor seja parte; (ii) tome as Ações Pré-Autorizadas; (iii) tome quaisquer outras ações que sejam dirigidas por escrito de tempos em tempos pelo Depositante; ficando entendido, entretanto, que o Administrador não poderá tomar qualquer ação que possa prejudicar as obrigações do Emissor nos termos dos Documentos de Operação ou que possam resultar num conflito de interesses relativamente aos deveres e obrigações do Administrador nos termos deste documento. (grifo nosso)

*Seção 22. Ação sobre Instrução. O Depositante ou o Administrador pode, por instrução escrita, dirigir o Agente Fiduciário Proprietário ou qualquer Mandatário na gestão do Emissor. Tal orientação pode ser exercida a qualquer momento por instrução escrita do Depositante ou o Administrador. **No caso de instruções ou pedidos contraditórios do Depositante e do Administrador, a instrução ou pedido do Depositante prevalecerá em todos os casos.***

Ainda em relação ao controle, há que se considerar que ao realizar as ações de forma simultânea (casadas), em 20.06.2014, de cessão de direitos dos R&PE juntamente com a emissão dos títulos, com a destinação de Nota de Patrocinador ao Rioprevidência relativa ao fluxo de recursos remanescentes (que não serviram de lastro à emissão dos títulos), ou seja, novas emissões de títulos só poderiam ser realizadas com o comando do Rioprevidência, uma vez que a parte remanescente, em verdade, continuavam a ser de propriedade do Rioprevidência (Seção 2.2 do Contrato de Direitos de Royalties – Royalties Rights Agreement). As ações firmadas de forma simultânea foram as seguintes:

- 1. Alteração e Consolidação de Instrumento de Constituição (Amended and Restated Trust Agreement);*
- 2. Contrato de Direitos de Royalties (Royalties Rights Agreement) sem tradução juramentada;*
- 3. Escritura de Compra e Venda (Bill of Sale); e*
- 4. Escritura de Emissão dos Títulos (Indenture).*

O primeiro para consolidar a estrutura montada através da trust, com a nomeação do Beneficiário Efetivo (DJP XIV, LLC) e do Administrador (PUGLISI E ASSOCIADOS). O segundo instrumento, que permite a efetivação do 3º e 4º, é o único que teve a participação do Estado do Rio de Janeiro, confirmando a propriedade dos direitos de R&PE por parte do ERJ, estabelece os termos da cessão dos R&PE, incluindo uma série de garantias oferecidas pelo Estado e pelo Rioprevidência (Patrocinador), entre as quais destaca-se as que seguem (Documento não traduzido por tradutor juramentado – tradução realizada de forma não oficial):

- Seção 2.2 – Pagamento do Preço de Compra;*
- Seção 2.3 – Obrigações de reembolso do Patrocinador;*
- Seção 2.4 – Danos do Estado do Rio de Janeiro;*
- Seção 2.5 – Remédios para Obrigações de Reembolso do Patrocinador e Danos do Estado do Rio de Janeiro;*
- Seção 2.6 – Remédios para outras violações de garantias ou convênio de patrocinadores;*
- Seção 3.1 – Representações e garantias do Patrocinador;*
- Seção 3.2 – Representações do Estado do Rio de Janeiro;*
- Seção 5.1 – Convênios afirmativos do Patrocinador;*
- Seção 5.2 – Pactos negativos do Patrocinador;*
- Seção 6.4 – Proteção de interesses do Comprador e do Administrador da Escritura.*

Assim, em vista do exposto, considerando que houve, no mínimo, a retenção substancial dos riscos e benefícios dos direitos creditórios cedidos, bem como, que o controle foi mantido pelos originadores (Estado do Rio de Janeiro e Rioprevidência), resta demonstrado que a essência da transação econômica se caracteriza como um empréstimo com oferecimento de garantias, devendo, por isso, ser reconhecido o passivo financeiro contraído.

Nesse sentido, pelo fato da propriedade dos direitos cedidos pertencerem originariamente ao Estado do Rio de Janeiro, o reconhecimento do passivo no balanço patrimonial do Rioprevidência deveria ser realizado por intermédio da consolidação das demonstrações contábeis das SPE's constituídas, da Rio Petróleo SPE S/A e da Rio Oil Finance Trust, por terem sido criadas pela entidade pública, com capital social integralmente público, bem como com todas as despesas custeadas com recursos públicos.

Para que não restem dúvidas quanto à necessidade de consolidação das demonstrações contábeis, ao analisar a forma de constituição da Rio Petróleo SPE S/A. Percebe-se que o capital social da companhia foi subscrito no valor de R\$100,00 (cem reais), representado por cem ações ordinárias, sendo uma integralizada no valor de R\$1,00 (um real) pelo Rioprevidência, e as demais por R\$99,00 (noventa e nove reais) pelo advogado Roberto Vianna do Rego Barros, posteriormente, transferido à Rio Oil Finance Trust¹⁸.

Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar Federal nº 101/00), em seu art. 2º - inciso II, define que a empresa controlada é uma sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação.

Nesse sentido, considerando que a Rio Oil Finance Trust foi instituída e tem suas ações dirigidas pelo Rioprevidência (depositante), conclui-se que a trust é uma entidade controlada diretamente pelo Rioprevidência, e a Rio Petróleo S/A, controlada indiretamente, visto que a Rio Oil Finance Trust é sua controladora direta. Por consequência, chega-se à conclusão que as duas securitizadoras são controladas indiretamente pelo Estado do Rio de Janeiro.

No caso das empresas privadas, as normas contábeis obrigam à consolidação toda vez que existe investimento em controlada, e pedem atenção especial quanto às SPEs (Sociedades de Propósito Específico), porque podem obrigar a empresa a fazer a consolidação ainda que não controladas de direito, mas se de fato forem controladas.

Em relação às entidades do setor público, do ponto de vista do controle, a consolidação das demonstrações contábeis de empresas controladas por parte da controladora ainda não é de aplicação compulsória, uma vez que a NBC TSP 17, que dispõe sobre a obrigatoriedade da consolidação das demonstrações contábeis de

¹⁸ Conforme Registro de Transferências de Ações Nominativas datado em 10.06.14.

empresa controlada, embora editada em outubro de 2018, teve a sua aplicação diferida para ter início em 1º de janeiro de 2021.

Atualmente, a norma contábil que trata da consolidação das demonstrações contábeis, a NBC T 16.7, aprovada pela Resolução CFC n.º 1.134/2008, que tem vigência até 31.12.2020 (a partir de então passa a vigor a NBC TSP 17 – DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS, aprovada pela NBCTSP 17/2018), obriga que sejam consolidadas as transações contábeis das entidades públicas dependentes por regimento ou orçamento, conforme disposição abaixo transcrita:

Consolidação das Demonstrações Contábeis: o processo que ocorre pela soma ou pela agregação de saldos ou grupos de contas, excluindo as transações entre entidades incluídas na consolidação, formando uma unidade contábil consolidada.

Dependência orçamentária: quando uma entidade do setor público necessita de recursos orçamentários de outra entidade para financiar a manutenção de suas atividades, desde que não represente aumento de participação acionária.

Dependência regimental: quando uma entidade do setor público não dependente orçamentariamente esteja regimentalmente vinculada a outra entidade.

Relação de dependência: a que ocorre quando há dependência orçamentária ou regimental entre as entidades do setor público.

Unidade Contábil Consolidada: a soma ou a agregação de saldos ou grupos de contas de duas ou mais unidades contábeis originárias, excluindo as transações entre elas.

No processo de consolidação de demonstrações contábeis devem ser consideradas as relações de dependência entre as entidades do setor público.

As demonstrações consolidadas devem abranger as transações contábeis de todas as unidades contábeis incluídas na consolidação.

No que tange à relação de dependência, utiliza-se mais uma vez do que prescreve a LRF, em seu art. 2º - inciso III:

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

Aplicando a lei ao caso concreto, considerando que as duas SPEs, Rio Oil Finance Trust e Rio Petróleo SPE S/A, têm suas despesas integralmente custeadas pelo fluxo de recursos de R&PE, recursos originariamente públicos – a cessão dos direitos de R&PE por parte do Rioprevidência às SPEs não lhe retiram a sua natureza (de recursos públicos) – outra não pode ser a conclusão de que ambas são, em essência, empresas estatais dependentes.

Dessa maneira, ainda que não vigente a obrigatoriedade de consolidação pela ótica do controle, as transações das SPEs criadas pelo Rioprevidência devem ser objeto de consolidação em suas demonstrações contábeis, por sua dependência orçamentária, de forma que a sua não consolidação resulta em distorções relevantes pela não evidenciação nas demonstrações contábeis do Rioprevidência do patrimônio das SPEs, Rio Oil Finance Trust e Rio Petróleo SPE S/A.

Deve-se ressaltar que, embora solicitadas, não foram fornecidas as demonstrações contábeis encerradas em 31.12.2019 da Rio Oil Finance Trust, sob a alegação de que inexistente para a entidade, instituída sob as leis do Estado de Delaware, Estados Unidos da América, obrigação em lei de possuir os registros contábeis na forma exigida pela legislação brasileira.

No que tange às demonstrações contábeis da Rio Petróleo SPE S/A, obtidas em consulta ao site www.riopetroleo.com.br, cabe destacar que os valores demonstrados no ativo e passivo circulantes referentes às Notas Series 2014-2, no valor de R\$222.971.353,00, não se mostram compatíveis com os apresentados no Relatório Trimestral do Banco do Brasil de 26.12.2019 – Quaterly Report (12.26.2019) – o qual apresenta em suas fls. 19 um total devido de R\$341.871.621,00, referente às Notas Series 2014-2, sendo R\$145.287.360,00, relativo ao curto prazo (Circulante), e R\$196.584.268,00, relativo ao longo prazo (Não Circulante), conforme demonstrados nas tabelas 2 e 3 deste achado.

Ressalte-se, ainda, quanto à necessidade de evidenciação no balanço patrimonial da autarquia quanto ao investimento inicial nas securitizadoras.

Comentários dos gestores:

Em resposta, os responsáveis alegaram o seguinte:

A respeito do presente achado, a equipe técnica julgou, por bem, pela juntada do Ofício RIOPREV nº2040/2018 de 21/12/2018 sobre as demonstrações financeiras da Rio Oil Trust, em anexo, o qual tem a função de dirimir a questão ora suscitada.

*O ofício em questão foi **apresentado** nos autos do Processo TCE-RJ 100.745-4/18 (Representação do MPE junto ao TCE-RJ tendo por objetivo o imediato arresto de todos os valores depositados em conta de reserva correspondentes à distribuição de debêntures ou emissão de Notes ou Bonds), como razões de justificativas às 7 (sete) indagações, dispostas nos itens “a.1” a “a.6” e “b”, das quais apenas a “a.5”, que, embora não contenha uma resposta direta ao achado, contém elementos que poderiam ser considerados como relacionados mais diretamente ao que foi apontado, que segue adiante transcrita:*

a.5 Ausência de registros contábeis fidedignos e das Demonstrações Financeiras e das Prestações de Contas da Rio Oil Finance Trust, bem como para a ausência de transparência da operação de Securitização em questão;

Em relação à primeira parte do item acima (a.5) – que é o que pode ser aproveitado como comentário ao achado de auditoria –, a resposta do Rioprevidência foi a seguinte (fls. 35/36 do Ofício RIOPREV nº 2040/2018 de 21.12.2018):

No que tange à ausência de registros contábeis fidedignos e das devidas Demonstrações Contábeis e das Prestações de Contas da Rio Oil Finance Trust, é preciso lembrar que se trata de veículo de propósito específico (Special Purpose Vehicle – SPV) instituído sob as leis do Estado de Delaware, Estados Unidos da América, submetido ao regime jurídico disciplinado pelo Código de Delaware (Delaware Code). De acordo com o Título 12, Capítulo 38 do referido diploma, inexistente determinação legal (ao contrário do ordenamento jurídico pátrio) no sentido de instituir uma obrigação em lei para que os Statutory Delaware Trusts possuam os registros contábeis na forma exigida pela legislação brasileira. No entanto, isso não significa a ausência de demonstrações financeiras e registros contábeis. De fato, o Banco do Brasil elabora mensalmente Relatório de Transferência referente à transferência de recursos para Contas das séries 2014-1, 2014-2 e 2014-3 da Operação financeira externa repassado pelo banco estruturador da operação. Frise-se que os deveres e obrigações do Banco do Brasil S.A. são determinados pelas provisões expressas da Escritura de Emissão (Indenture) e dos demais documentos de transação, sendo certo que o Banco é o responsável por fazer todos os cálculos e determinações, incluindo, entre outros, valores de transferência de recursos para a conta de arrecadação para o pagamento das despesas concernentes à operação externa bem como à transferência do saldo remanescente ao RIOPREVIDÊNCIA.

Dito de outro modo, o acompanhamento dos registros contábeis, demonstrações financeiras e prestações de contas da RIO OIL poder (sic) ser realizado através de consulta aos relatórios de transferência elaborados pelo Banco do Brasil S.A. e disponíveis para consulta no sítio eletrônico do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro, no seguinte endereço: <https://www.rioprevidencia.rj.gov.br/PortalRP/Transparencia/SecuritizacaoRoyaltiesParticipacoesEspeciais/index.htm>.

Quanto à Rio Petróleo SPE S/A (parte final da resposta do item a.3 do Ofício RIOPREV nº 2040/2018, de 21.12.2018) eles esclarecem, basicamente, que ela é uma empresa securitizadora nacional criada com capital simbólico, na forma de sociedade anônima privada de capital fechado, para atender a estrutura da operação, que adquiriu os direitos dos contratos da caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil.

Conclusão:

*A equipe de **auditoria** concluiu que não assiste razão aos gestores em suas alegações e as justificativas serão postas a seguir.*

Acerca da obrigatoriedade de escrituração contábil e consequente elaboração de demonstrações contábeis por parte da Rio Oil Finance

Trust, não há qualquer dúvida e sobre o fato é necessário esclarecer os conceitos que fundamentam essa tese.

Primeiramente, é preciso trazer à baila trecho extraído do contrato de constituição alterado da Rio Oil Finance Trust¹⁹ que constam, expressamente, as seguintes ações já previamente autorizadas pelo Rioprevidência ao representante legal nomeado do trust, seguindo-se as orientações escritas pela própria autarquia estadual:

"Ações Pré-Autorizadas" significa as seguintes ações que o Administrador ou o Procurador podem tomar ou, no caso do Administrador, fazer com que sejam tomadas, em cada caso em nome do fundo de Trust, sem o consentimento de qualquer outra pessoa:

[...]

(b) contratar contadores para preparar demonstrações financeiras e todos os outros documentos e arquivos relacionados e executar e entregar todas as demonstrações financeiras e documentos relacionados e os requerimentos às partes apropriadas, de acordo com as instruções escritas do Depositante;

[...]

(d) contratar contadores para preparar declarações fiscais e todos os outros documentos e arquivos relacionados e executar e entregar todas as declarações tributárias e documentos e declarações relacionados às partes apropriadas, conforme instruído por escrito pelo Depositante.

Dito isso, sabe-se que a escrituração contábil é o princípio da contabilidade de uma empresa, onde ficam registrados todos os atos e fatos administrativos. Já as demonstrações contábeis de propósito geral (doravante referidas como demonstrações contábeis) são as representações estruturadas da situação patrimonial e do desempenho de uma entidade, independentemente de sua forma jurídica de constituição.

No setor público, o objetivo das demonstrações contábeis é o fornecimento de informações úteis sobre a entidade que reporta a informação, voltadas para os usuários dos relatórios contábeis de propósito geral - RCPGs para fins de prestação de contas e responsabilização (accountability) e para a tomada de decisão.

A Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis, aprovada pelo Conselho Federal de Contabilidade ao Setor Público em 18.10.2018, assim dispõe sobre a finalidade das demonstrações contábeis:

A finalidade das demonstrações contábeis é proporcionar informação sobre a situação patrimonial, o desempenho e os fluxos de caixa da entidade que seja útil a grande número de

¹⁹ Documento de Instituição Alterado e Consolidado (*Amended and Restarted Trust Agreement*), celebrado em 20 de junho de 2014.

*usuários em suas avaliações e tomada de decisões sobre a alocação de recursos. Especificamente, as demonstrações contábeis no setor público devem proporcionar **informação útil para subsidiar a tomada de decisão e a prestação de contas e responsabilização da entidade quanto aos recursos que lhe foram confiados**, fornecendo informações:*

- (a) sobre as fontes, as alocações e os usos de recursos financeiros;*
- (b) sobre como a entidade financiou suas atividades e como supriu suas necessidades de caixa;*
- (c) úteis na avaliação da capacidade de a entidade financiar suas atividades e cumprir com suas obrigações e compromissos;*
- (d) sobre a condição financeira da entidade e suas alterações; e*
- (e) agregadas e úteis para a avaliação do desempenho da entidade em termos dos custos dos serviços, eficiência e cumprimento dos seus objetivos.*

As demonstrações contábeis também podem ter a função preditiva ou prospectiva, proporcionando informações úteis para prever o nível de recursos necessários pelas operações continuadas, os recursos que podem ser gerados pela continuidade das operações e os riscos e as incertezas a elas associadas. As demonstrações contábeis também podem proporcionar informação aos usuários indicando:

- (a) se os recursos foram obtidos e utilizados de acordo com o orçamento aprovado; e*
- (b) se os recursos foram obtidos e utilizados de acordo com as exigências legais e contratuais, inclusive os limites financeiros estabelecidos por autoridades competentes. (grifos produzidos)*

Já a NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público –, de 23.09.2016, estabelece que os conceitos que fundamentam a elaboração e a divulgação dos RCPGs devem ser elaborados com base no regime de competência.

Essa norma ainda preconiza que as demonstrações contábeis são, juntamente com outros relatórios produzidos com propósitos gerais, os componentes centrais da transparência da informação contábil dos governos e de outras entidades do setor público, aprimorando-a e favorecendo-a. Assim, essas demonstrações representam relatórios contábeis elaborados para atender às necessidades dos usuários em geral, não tendo o propósito de atender a finalidades ou necessidades específicas de determinados grupos de usuários.

A norma estrutura conceitual e as demais NBCs TSP aplicam-se, obrigatoriamente, às entidades do setor público quanto à elaboração e divulgação dos RCPGs. Estão compreendidos no conceito de entidades do setor público: os governos nacionais, estaduais, distrital e municipais e seus respectivos poderes (abrangidos os tribunais de contas, as defensorias e o Ministério Público), órgãos, secretarias,

departamentos, agências, autarquias, fundações (instituídas e mantidas pelo poder público), fundos, consórcios públicos e outras repartições públicas congêneres das administrações direta e indireta (inclusive as empresas estatais dependentes).

Partindo desses conceitos, restaria configurar que a Rio Oil Finance Trust e a Rio Petróleo S/A são entidades integrantes do setor público do Estado do Rio de Janeiro e, portanto, estão sujeitas aos regramentos contábeis aplicáveis, considerando superada a tese firmada no texto de que essas entidades foram constituídas no cenário de uma operação financeira complexa com a previsão de garantias contratuais robustas (coobrigação²⁰) assumidas pelo Rioprevidência juntamente com o ERJ (essência de operação de crédito).

A Rio Oil Finance é um trust estatutário (statutory trust) constituído numa relação de fideicomisso, ou seja, é uma entidade legal despersonalizada utilizada para transferir e gerenciar propriedades ou ativos, cujo contrato de constituição define quem será o administrador (trustee) desse patrimônio transferido e os termos e as regras que criam a confiança, protegem os credores e delimitam as responsabilidades.

Muito embora a figura do trust não exista no ordenamento jurídico brasileiro, não é difícil concluir que é uma entidade de natureza contratual ou similar, sob a ótica contábil, a um fundo especial²¹ previsto no ordenamento brasileiro, sem personalidade jurídica própria, constituído com o objetivo de isolar o patrimônio transferido no interesse do seu instituidor (emissão de títulos para captação de recursos de investidores no exterior), que no caso concreto em análise, percebe-se que o único patrocinador é o Rioprevidência.

Como o Rioprevidência é uma autarquia previdenciária estadual e, portanto, possui natureza jurídica de direito público, integrante do orçamento fiscal do ERJ, a Rio Oil Finance Trust é uma entidade de propósito específico – EPE, mantida exclusivamente com os recursos públicos de royalties e participações especiais – R&PE transferidos pelo ERJ, ou seja, uma espécie de subsidiária integral vinculada ao Rioprevidência e, da mesma forma, deveria integrar a Lei Orçamentária Anual estadual como um órgão dependente domiciliado no exterior que, por sua vez, deveria ter seu patrimônio consolidado nos demonstrativos contábeis do Rioprevidência.

Da mesma forma, deveria ser consolidado nos demonstrativos contábeis do Rioprevidência o patrimônio da Rio Petróleo SPE S/A, posto que é uma sociedade de economia mista com natureza jurídica de direito privado, considerada como uma estatal dependente do ERJ pelo conceito estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal²²,

²⁰ Coobrigação: é a obrigação contratual ou qualquer outra forma de retenção substancial dos riscos de crédito do ativo adquirido pelo fundo assumido pelo cedente ou terceiro, em que os riscos de exposição à variação do fluxo de caixa do ativo permaneçam com o cedente ou terceiro. (ICVM nº 356/2001).

²¹ Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam a realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. (art. 71 da Lei nº 4.320/1964).

²² Art. 2º. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

[...]

haja vista que a companhia possui como a sua principal fonte de recursos as receitas de R&PE repassados pela sua controladora, a Rio Oil Finance Trust.

Em essência, a Rio Oil Finance Trust e a Rio Petróleo S/A nada mais são do que veículos de propósito específico criados pela autarquia previdenciária estadual com o objetivo de viabilizar a gestão apartada do patrimônio público que lhes foram vertidos por contrato (receitas públicas de royalties e participações especiais), ou seja, essas entidades são responsáveis, em conjunto, pela emissão de debêntures, arrecadação dos investidores no mercado internacional decorrentes desses títulos emitidos e lastreados com recursos públicos, repasse desses recursos externos captados ao ERJ/Rioprevidência como contrapartida à cessão dos direitos de R&PE com coobrigação por parte do cedente, repasses devidos à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil, recebimento das receitas de R&PE de titularidade do ERJ vinculadas à finalidade previdenciária, pagamentos devidos aos investidores internacionais e transferência dos recursos residuais ao patrocinador/instituidor (Rioprevidência).

O Rioprevidência, apesar de não ter nenhum vínculo societário com o veículo de propósito específico que patrocina (Rio Oil), uma vez que o trust não é uma empresa formalmente constituída por ações ou cotas, se responsabilizou por uma série de garantias à operação financeira estruturada, sendo, inclusive, beneficiário por conta de dispositivo do contrato de cessão dos direitos de R&PE (sponsor notes²³).

Diferentemente, o Rioprevidência mantém vínculo societário junto à Rio Petróleo SPE S/A, mesmo que em montante irrelevante (1% das ações ordinárias da companhia).

De fato, como verificado, houve aportes de recursos públicos estaduais, mesmo que em quantias módicas e meramente formais, para composição do capital social da Rio Petróleo SPE S/A e constituição de um trust no exterior – Rio Oil Finance Trust. Todavia, como será demonstrado, o debate sobre a existência ou não de controle acionário por parte do Rioprevidência passa a ser uma discussão incidental, na medida em que a relação de controle entre as entidades vai além da tutela em porcentagem de ações ou cotas.

Para melhor entender a situação, a doutrina²⁴ leciona que há casos em que por motivos de incremento da eficiência operacional ou alguma necessidade especial a empresa resolve criar outra, com atribuições distintas ou mesmo idênticas a da sua controladora, que,

II – empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III – empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

²³ Sponsor Notes ou Nota de Patrocinador é uma espécie de debêntures subordinadas a que o Rioprevidência tem direito em relação à sua entidade controlada.

²⁴ GUIDUGLI, João Henrique, Controle Externo Contratual – Editora Quartier Latin, 1ª Edição, São Paulo, 2006.

diga-se de passagem, poderiam ser realizadas diretamente por esta, surgindo dessa relação a condição de que a sociedade criada nada mais é do que uma extensão da sua controladora, principalmente quando se emprega a mesma identidade distintiva, ou seja, há o reconhecimento por terceiros de que se tratam da mesma sociedade.

No presente caso, a situação, na essência, não diverge do exposto acima aplicável às empresas privadas. O diferencial está na estruturação financeira complexa no âmbito do mercado de capitais que acarretou a criação de duas entidades de propósito específico.

Em verdade, o estabelecimento destas entidades (Rio Oil Finance Trust e Rio Petróleo S/A) além de permitir a captação de recursos de terceiros no exterior com a finalidade de reforçar o fluxo de caixa da autarquia em detrimento dos aportes financeiros obrigatórios do Tesouro, ponto este que não se discute, ao mesmo tempo, teve como efeito prático burlar a sujeição aos regramentos da administração pública, entre eles a observância ao princípio da legalidade, da transparência, do orçamento bruto, da prestação de contas e o Controle Externo.

Não obstante, entende-se que, em essência, a Rio Oil Finance Trust nada mais é do que um órgão despersonalizado de natureza contábil vinculada à autarquia, responsável apenas pela escrituração apartada dos elementos patrimoniais administrados exclusivamente com recursos públicos de R&PE, já que o montante da captação dos recursos dos investidores foi integralmente repassada aos cofres do Rioprevidência, como contrapartida inicial prevista em contrato e na escritura de emissão de debêntures.

Ademais, é possível consignar que o Rioprevidência exerce influência dominante sobre a Rio Oil e sobre a Rio Petróleo S/A, designando, inclusive quem são os diretores, administradores e representantes legais, a qual se materializa em face da confrontação da realidade fática com os requisitos e indícios da ocorrência do controle externo societário previamente apresentados, os quais demonstram que as entidades não são entidades independentes ou autônomas, uma vez que recai sobre o Rioprevidência, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro, todas as etapas do negócio oriundo do projeto estruturado, inclusive a contratação de uma instituição financeira exclusivamente para desenvolver as etapas de planejamento, contratação da execução, operação e manutenção.

Fazendo um paralelo com a contabilidade societária aplicável às empresas privadas e às públicas chamadas de estatais, percebe-se que a definição de controle societário formal é o definido ex vi legis.

O ordenamento imposto pela Lei nº 6.404/1976 assim dispõe:

Art. 116. Entende-se por ACIONISTA CONTROLADOR a pessoa, natural ou jurídica, ou o grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, que:

a) é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações da assembleia-

geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da companhia; e

b) usa efetivamente seu poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

Parágrafo único. O acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender.

Observa-se que o comando dessa norma tem o intuito de dar transparência à ação do controle societário (não necessariamente de capital) independentemente das aparências que os agentes envolvidos tentem dar à realidade manifesta.

Em síntese, para caracterizar o controle com base em participação societária das estatais, a Lei nº 6.404/1976 não define que o controlador seja o que detém maioria absoluta das ações votantes, nem quem detém a maioria do capital. Na sociedade anônima, dependendo do grau de dispersão da propriedade das ações, pode-se atribuir o controle com menos da metade da totalidade dos votos.

O que importa, na realidade, é que o titular de direito a votos (pessoa ou grupo) os tenha em número suficiente para assegurar, de modo permanente, a maioria das deliberações da Assembleia Geral. Dessa forma, se não há maioria absoluta a existência de controle se confirma por meio do seu exercício dentro ou fora dessas Assembleias.

Já a Instrução CVM nº 408, de 18 de agosto de 2004, dispõe sobre a inclusão de Entidades de Propósito Específico – EPE nas demonstrações contábeis consolidadas das companhias abertas controladoras:

Art.1º Para fins do disposto na Instrução CVM nº247, de 27 de março de 1996, as demonstrações contábeis das companhias abertas deverão incluir, além das sociedades controladas, individualmente ou em conjunto, as entidades de propósito específico – EPE, quando a essência de sua relação com a companhia aberta indicar que as atividades dessas entidades são controladas, direta ou indiretamente, individualmente ou em conjunto, pela companhia aberta.

Parágrafo único – considera-se que existem indicadores de controle das atividades de uma EPE quando tais atividades forem conduzidas em nome da companhia aberta ou substancialmente em função das suas necessidades operacionais específicas, desde que, alternativamente, direta ou indiretamente:

I – a companhia aberta tenha o poder de decisão ou os direitos suficientes à obtenção da maioria dos benefícios das atividades da EPE, podendo, em consequência, estar exposta aos riscos decorrentes dessas atividades; ou

II – a companhia aberta esteja exposta à maioria dos riscos relacionados à propriedade da EPE ou de seus ativos.

Por esse dispositivo, constata-se que as companhias privadas estão obrigadas, ao menos desde o exercício de 2005, a incluir as EPE (ou SPE) das quais detenha controle (direto ou indireto) das atividades nas suas demonstrações contábeis.

A inexistência de formalismo nem sempre é óbice para a caracterização de situação jurídica. Como exemplo, no caso das situações societárias, a Lei nº 10.406/2002 (Código Civil) dispõe acerca das sociedades não personificadas, que mesmo assim não deixam de ser consideradas e de ter efeitos no mundo jurídico. Os artigos 986 e 991 dessa Lei apresentam as figuras das ‘sociedades em comum’ e das ‘sociedades em conta de participação’. Essas formas societárias são consideradas legalmente independentemente do formalismo de suas relações e do registro de sua constituição, sendo facultada a prova de sua existência, por terceiros, mediante quaisquer meios de direito (inclusive testemunhal). Portanto, a verdade material prevalece ao formalismo, pois se verifica que a Lei, a doutrina e a jurisprudência têm cuidado de forma a consolidar tal princípio.

De fato, o Rioprevidência não se caracteriza formalmente como nenhuma dessas figuras (sócios, administradores, cotistas) relativamente à Rio Oil Finance Trust, mas sim representa seu instituidor ou depositante, direcionando as suas ações, bem como beneficiário de recursos residuais por meio da Nota de Patrocinador²⁵.

Paralelamente à constituição jurídica da entidade de propósito específico (Rio Oil Finance Trust) foi formalizado o contrato de compra de venda dos direitos de royalties e participações especiais, intitulado de “Royalties Rights Agreement” (sem tradução juramentada para a língua portuguesa), de 20 de junho de 2014, onde a Rio Oil Finance Trust figura como “compradora” e o Rioprevidência como “patrocinador” da operação, avalizada no referido instrumento pelo Estado do Rio de Janeiro - ERJ (“Fiador”).

Nesse contrato, o ERJ também assumiu riscos na operação financeira, como se depreende da leitura do item 2.4 do contrato referido no parágrafo imediatamente anterior, uma vez que a titularidade das receitas de royalties nunca deixou de ser do ERJ²⁶. Já a autarquia previdenciária, além de ter se responsabilizado por diversas garantias e obrigações importantes caracterizadoras de retenções de risco (coobrigação) sob a ótica de uma securitização, como já descrito no corpo deste achado de auditoria, nunca se desvincilhou do controle efetivo sobre a Rio Oil Finance Trust, como

²⁵ Conforme previsto no Documento de Instituição Alterado e Consolidado (*Amended and Restarted Trust Agreement*), celebrado em 20 de junho de 2014.

²⁶ O ERJ apenas vinculou o fluxo financeiro oriundo de suas receitas orçamentárias de royalties à finalidade previdenciária por Decreto (incorporação de natureza INTRA-OFSS).

pode ser verificado em diversos trechos do seu documento de criação alterado²⁷, como, por exemplo, esse transcrito a seguir:

*Seção 22. Ação sobre Instrução. O **Depositante** ou o Administrador pode, **por instrução escrita**, dirigir o Agente Fiduciário Proprietário ou qualquer Mandatário na gestão do Emissor. Tal orientação pode ser exercida a qualquer momento **por instrução escrita do Depositante** ou o Administrador. No caso de instruções ou pedidos contraditórios do Depositante e do Administrador, **a instrução ou pedido do Depositante prevalecerá em todos os casos.** (grifos produzidos)*

Conclui-se que o Rioprevidência foi quem patrocinou a criação da Rio Oil Finance Trust, teve o benefício financeiro e controla, na prática, a maioria absoluta das suas decisões (em decorrência do contrato de venda dos direitos de R&PE). O mesmo ocorre com a Rio Petróleo S/A, uma vez que, embora a autarquia detenha a minoria do capital social (1% das ações), ela mantém o controle indireto sobre a companhia, além de ter o controle direto sobre a Rio Oil Finance Trust, que, por sua vez, possui o controle acionário majoritário da Rio Petróleo S/A. Essa é a verdade material dos fatos relacionados ao controle do Rioprevidência sobre as entidades de propósito específico.

Segundo Comparato²⁸, o fenômeno do controle não precisa se manifestar, necessariamente, sob a forma de participação acionária em todas as sociedades controladas. Além disso, frisa que deve ser estabelecida a distinção dos três níveis nos quais se estabelece a estrutura de poder na sociedade anônima: o da participação no capital ou investimento acionário; o da direção; e o do controle. Esclarece ainda: “o controle pode provir da participação no capital, mas não se confunde com ela”.

O controle exercido por uma sociedade empresarial sobre outra, à margem do controle acionário, ocorre sob o fenômeno da influência dominante (controle externo) e possui aplicação no caso concreto na caracterização da situação fática presente no relacionamento entre a Rio Oil Finance Trust e a Rio Petróleo S/A e o Rioprevidência.

Pelo exposto, é importante destacar que a estruturação financeira adotada, baseada em contratos, não resultou na constituição de entidades independentes, com controle alheio ao Poder Público Estadual, deste modo, assevera-se que esses contratos visaram apenas formalizar a relação de subordinação entre as entidades, com o intuito de dar contornos legais e de aparente normalidade a toda operação que foi desenvolvida, fato que faz concluir que as entidades de propósito específico criadas nesse arranjo financeiro são apenas empresas de papel.

Outro aspecto que restou evidenciado nesta auditoria é que não há registros contábeis no ativo não circulante relativos aos investimentos iniciais realizados pelo Rioprevidência (R\$1,00) na

²⁷ Instrumento de Instituição Alterado e Consolidado (Amended and Restarted Trust Agreement), de 20/06/2014.

²⁸ COMPARATO, Fábio Konder. O Poder de Controle na Sociedade Anônima. 5ª ed. Editora Forense, Rio de Janeiro, 2008.

integralização do capital social da Rio Petróleo SPE S/A, bem como não há escrituração da importância equivalente a U\$1,00 (um dólar americano) supostamente dispendido pela autarquia previdenciária na instituição da Rio Oil Finance Trust no exterior, como expressamente consta do documento de constituição do trust²⁹.

Com espeque na análise feita até aqui, conclui-se que, alinhado ao princípio de controle³⁰, os elementos contábeis (receitas, despesas, ativos, passivos e patrimônio líquido), que devem compor as demonstrações contábeis produzidas por essas entidades de propósito específico, também devem ser consolidados na unidade gestora de sua controladora, no caso concreto o Rioprevidência, em obediência às normas brasileiras contábeis aplicadas ao setor público, em especial a NBC TSP 17 – Demonstrações Consolidadas, de 18 de outubro de 2018.

Embora, como citado na descrição deste achado de auditoria, tal seja de observância obrigatória apenas a partir de janeiro de 2021, as transações das SPEs devem ser consolidadas nas demonstrações contábeis do Rioprevidência pela ótica da dependência orçamentária, conforme previsto pela NBC T 16.7, aprovada pela Resolução CFC n.º 1.134/2008, com vigência até 31.12.2020, de forma que a sua não consolidação resulta em distorções relevantes pela não evidenciação nas demonstrações contábeis do Rioprevidência do patrimônio das SPEs, Rio Oil Finance Trust e Rio Petróleo SPE S/A.

Ademais, quanto à distorção correspondente ao fato de que os patrimônios das entidades de propósito específico (Rio Oil Finance Trust e Rio Petróleo SPE S/A) não se encontram escriturados no sistema de contabilidade do ERJ (SiafeRio), bem como a integralidade de suas receitas e despesas orçamentárias não estão sendo incluídas na Lei Orçamentária Anual – LOA do ERJ, conforme previsão do art. 167, inciso I e art. 165, §5º, inciso I, ambos da Constituição Federal, as medidas cabíveis devem ser adotadas no intuito de regularizar a situação.

Registro, por relevante, que a não evidenciação dos referidos patrimônios das empresas, conforme identificado pela Equipe de Auditoria, influencia diretamente no montante da dívida consolidada líquida do ERJ, demonstrando que esta se encontrou igualmente subavaliada em 31/12/2019.

²⁹ Ato de constituição original do trust no exterior (Rio Oil Finance Trust), intitulado Trust Agreement (sem tradução juramentada para a língua portuguesa), documento formalizado em 15 de maio de 2014.

³⁰ A entidade controla outra entidade quando está exposta ou tem direitos a benefícios variáveis decorrentes de seu envolvimento com essa outra entidade e tem a capacidade de afetar a natureza ou o valor desses benefícios por meio de seu poder sobre ela. NBC TSP 17 – Demonstrações Contábeis Consolidadas. Item 19. Disponível em: <http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2018/NBCTSP17&arquivo=NBCTSP17.doc> Consulta realizada em 04/04/2020.

2.3.2 Superavaliação de demais créditos e valores a curto prazo, em virtude do registro de recursos relativos a Royalties e Participações Especiais que não satisfazem aos requisitos necessários para reconhecimento como ativo

A Auditoria Financeira realizada no Rioprevidência (Processo TCE-RJ nº 102.170-4/20) identificou o registro indevido de R\$ 7,9 bilhões referentes a *royalties* e participações especiais com expectativa de recebimento no exercício de 2020, em desacordo com as normas contábeis, na forma a seguir exposta:

Em análise dos demonstrativos contábeis encerrados em 31.12.19, relativos ao órgão 20340 – Rioprevidência – Fundo Financeiro, conta contábil 113810105 – “Royalties do Petróleo a Receber”, integrante do Balanço Patrimonial na linha “Demais Créditos e Valores a Curto Prazo”, identificou-se que do saldo contabilizado no valor de R\$9.780.278.622,69, R\$7.899.272.602,42 não atendem ao conceito para reconhecimento de um Ativo, segundo o disposto pelas Normas Brasileiras de Contabilidade aplicáveis às entidades do setor público.

Conforme apurado em consulta ao SiafeRio, o valor de R\$9.780.278.622,69 foi contabilizado em 30.01.20, através da Nota Patrimonial 2019NP01833, cuja data de emissão é 31.12.19, com o seguinte histórico (item Observação da Nota Patrimonial no SiafeRio):

Pelo reconhecimento do ativo contingente, com fulcro na IPC / STN 14 de 2018, item 164 a 169, considerando diversas demandas do TCE/RJ, assim como a Nota Técnica Rioprev/GOP 05/2015, tendo em vista o desreconhecimento do Ativo, quanto as competências 2021 a 2060.

A equipe identificou que o valor contabilizado se refere ao fluxo provável de recursos esperados para recebimento no ano de 2020 (CI RIOPREV/GOP SEI nº 03 e Nota Técnica Rioprev/GOP 05/2020), ocorre que do montante contabilizado apenas o valor de R\$1.881.006.020,27 diz respeito à produção de petróleo já realizada. A outra parte do valor registrado contabilmente, R\$7.899.272.602,42, refere-se a valores estimados a receber decorrentes de produções de petróleo a serem realizadas no ano de 2020.

Nesse sentido, considerando o que dispõe a norma, no caso específico a Norma Brasileira de Contabilidade - NBC TSP Estrutura Conceitual, que em seu item 5.6 estabelece que “Ativo é um recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado”, os valores estimados de recebimento decorrentes de produção ainda não realizada não satisfazem ao conceito de Ativo, pois, além de não resultarem de evento passado, o Rioprevidência ainda não adquiriu o controle, o qual só poderá ser exercido quando ocorrer o direito legal de receber.

Cabe destacar, a respeito do desreconhecimento do ativo quanto às competências relativas aos anos de 2021 a 2060, citado no histórico da Nota Patrimonial 2019NP01833, anteriormente transcrito, que o valor efetivamente baixado do Ativo Circulante – Demais Créditos e Valores a Longo Prazo, conta contábil 121219801 – Royalties do Petróleo a Receber, foi de R\$168.050.897.629,69, através da Nota Patrimonial 2019NP01832, lançada em 30.01.20 com data de emissão de 31.12.19.

*O referido desreconhecimento ocorreu em atendimento a questionamentos/demandas desta Corte procedidos através de reuniões no curso desta auditoria, bem como em auditorias anteriores, **processo TCE-RJ 103.058-8/2017 (achado 04) e processo TCE-RJ 117.613-6/18 (achado 7).***

Cabe ainda destacar que, segundo o disposto na legislação (§ 5º do art. 105 da Lei Federal nº 4.320/64 e item 169 da IPC/STN nº 14), para melhor evidência nos demonstrativos contábeis, os direitos de royalties cedidos ao RPPS relativos às receitas futuras, por se enquadrarem no conceito³¹ de ativos contingentes, deveriam ser contabilizados em contas de controle pelo valor estimado. Ativos contingentes usualmente decorrem de eventos não planejados ou não esperados que não estejam totalmente sob o controle da entidade e que acarretam a possibilidade de um ingresso de recursos sob a forma de benefícios econômicos ou potencial de serviços.

Comentários dos gestores:

*O Rioprevidência informa que os **‘Royalties do Petróleo a Receber’** no curto prazo, classificados no Ativo Circulante, se referem ao fluxo de recursos esperados para recebimento, proveniente dos direitos obtidos, cuja expectativa de realização se limite a até doze meses da data das demonstrações contábeis.*

Como fundamento da referida contabilização, traz à baila o item 166 da IPC 14, expedida pelo STN, que trata dos Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS, em cujo trecho diz ‘uma Variação Patrimonial Aumentativa – VPA de royalties geralmente é reconhecida quando for provável que os benefícios econômicos ou potencial de serviços decorrentes da transação fluirão para a entidade’.

Destaca, ainda, que, levaram em consideração, para registro dos direitos a que faz jus a entidade, ‘todo o arcabouço conceitual e legal disponíveis’. Assim, o valor contabilizado teve como base o fluxo provável apresentado na Nota Técnica RIOPREV/GOP nº. 005/2020 e na estimativa elaborada pela Sefaz das receitas de participações governamentais de Royalties e Participação Especial a serem destinadas ao Fundo, presente no SEI-04/161/003774/2019, conforme a figura abaixo reproduzida:

³¹ Segundo definição do MCASP e NBC TSP 03, ativos contingentes usualmente decorrem de eventos não planejados ou não esperados que não estejam totalmente sob o controle da entidade e que acarretam a possibilidade de um ingresso de recursos sob a forma de benefícios econômicos ou potencial de serviços.

Figura 1 – Receitas de participações governamentais de Royalties e Participação Especial

Ativo	Produzido (3 meses)	1 ano (2020)	2021 a 2060
Royalties Lei n° 7990/89 - Até 5%	348.189.648,30	1.810.409.821,77	36.027.884.511,73
Royalties Lei n° 9478/97 - Excedente de 5%	348.629.245,80	1.812.695.506,14	45.937.323.360,94
PEA	1.182.154.920,90	6.146.606.856,61	78.713.913.179,74
FEP	2.032.205,28	10.566.438,17	234.936.256,77
TOTAL	1.881.006.020,27	9.780.278.622,69	160.914.057.309,18

Fonte: Nota Técnica RIOPREV/GOP N° 05/2020, contida no arquivo Doc 052 – CI e Nota Técnica Royalties 2020.pdf, anexada ao processo TCE-RJ n° 102.170-4/2020

Nesse sentido, considerando os dados acima informados, a entidade entendeu que os valores esperados de recebimento, a título de royalties e participações especiais, nos 12 meses subsequentes ao encerramento das Demonstrações Contábeis, deviam ser contabilizados no ativo de curto prazo (ativo circulante), 'pois que só se tem conhecimento na data de encerramento, dos valores de 3 meses de produção e ao adotarmos tal prática, ao contrário, estaríamos subavaliando os valores do ativo'."

Conclusão:

A entidade destaca que se baseou na norma contábil para contabilização dos direitos de royalties do petróleo a receber, especificamente o item 166 da IPC/STN n° 14, ocorre que a referida norma trata da contabilização dos Direitos de Royalties nos itens 164 a 169. Não se encontra amparo para a contabilização na forma procedida pela entidade em qualquer daqueles itens, aliás, hipoteticamente, se fôssemos entender como prováveis os benefícios econômicos de valores não produzidos, as estimativas relativas aos anos de 2021 a 2060 também deveriam ser consideradas. E não foi esse o caso.

Para sermos mais específicos, fazendo uma compilação dos principais aspectos da norma referida (IPC/STN n° 14 – itens 164/169), têm-se que o item 164 da referida norma estabelece que os Royalties, como os do petróleo, devem ser registrados de acordo com os termos do contrato; já o 165, que as receitas (VPA) de royalties devem ser reconhecidos à medida em que são gerados, conforme a essência do acordo; o 166, utilizado como base dos registros pela entidade, que uma VPA de royalties geralmente é reconhecida quando for provável que os benefícios econômicos ou potencial de serviços decorrentes da transação fluirão para a entidade; os itens 167 e 168 não deixam dúvida quanto à forma que devem ser contabilizados os direitos de royalties, por esse motivo os transcreveremos na íntegra:

167. No MCASP, para que o recurso seja considerado como ativo, deve estar relacionado à evento passado. No caso dos royalties, está vinculado a exploração do petróleo, ou sua produção. Em decorrência dessa condição, não há possibilidade de ativar recursos que se referem a produções ainda não realizadas.

168. Caso a entidade de RPPS obtenha recursos oriundos de cessão dos direitos de royalties, a exemplo de petróleo, as futuras

receitas com royalties, indicadas no contrato de cessão, poderão constar em “atos potenciais ativos”.

Assim, em vista do exposto, fica evidenciada a distorção de R\$7.899.272.602,42 no valor contabilizado no órgão 20340 – Fundo Único de Previdência do Estado do Rio de Janeiro – Plano Financeiro, na conta contábil 113810105 – Royalties do Petróleo a Receber, integrante do Balanço Patrimonial na linha “Demais Créditos e Valores a Curto Prazo” do Ativo Circulante.

Reputo oportuno ressaltar, consoante informado pelo Corpo Instrutivo, que a Sefaz, no exercício de 2019, promoveu o desconhecimento do Ativo referente aos créditos de R&PE de longo prazo, em atendimento aos questionamentos realizados por esta Corte no curso dos trabalhos da Auditoria Financeira, bem como em Auditorias anteriores (Processo TCE-RJ nº 103.058-8/17 – Achado nº 04 e Processo TCE-RJ nº 117.613-6/18 – Achado nº 07).

2.3.3 Superavaliação da Dívida Ativa decorrente da existência de registros contábeis com probabilidade remota de recuperabilidade

A Auditoria Financeira realizada no Balanço Geral do Estado (Processo TCE-RJ nº 102.171-8/20) identificou superavaliação estimada, no montante de R\$ 5,8 bilhões, relacionada aos saldos contábeis dos créditos de dívida ativa, cuja incerteza quanto à realização não permite que sejam reconhecidos como ativos, nos seguintes termos:

A auditoria identificou uma superavaliação estimada de R\$5.798.294.841,69 relacionada a saldos contábeis de créditos de dívida ativa, tributários e não tributários, registrados no Ativo Circulante e no Ativo Não Circulante do Balanço Patrimonial Consolidado de 31.12.2019, cuja incerteza quanto à realização não permite que sejam reconhecidos como ativos.

A Procuradoria Geral do Estado – PGE é o órgão responsável por fornecer a informação necessária ao registro contábil do valor do estoque da dívida ativa e do valor da estimativa para perdas na realização desses créditos.

De acordo com as informações fornecidas pela PGE, que serviram de base para o registro contábil correspondente, o estoque de créditos de dívida ativa a receber em 31.12.2019 alcançava o montante de R\$44.573.445.481,34, sendo R\$114.292.182.860,35 referente aos créditos inscritos e R\$69.718.737.379,01 inerente ao valor estimado para perdas na sua realização.

Por sua vez, as contas do Ativo Circulante e do Ativo Não Circulante, representativas dos créditos de dívida ativa tributária e não tributária, apresentavam os seguintes saldos contábeis em 31.12.2019:

Tabela 8 – Saldo Créditos Dívida Ativa Tributária e Não Tributária

Conta Contábil do Balanço Patrimonial Consolidado	Saldo Contábil em 31.12.2019 (R\$)
1.1.2.5.1.01.01 - DIVIDA ATIVA TRIBUTARIA	386.126.345,00
1.1.2.6.1.01.01 - DIVIDA ATIVA NAO TRIBUTARIA	51.267.123,00
1.2.1.1.14.11 - CREDITOS TRIB EM PROCESSO DE INSCRICAO	408.330,78
1.2.1.1.1.04.12 - CREDITOS TRIBUTARIOS INSCRITOS	112.373.344.222,27
1.2.1.1.1.04.92 - (-) COMPENSACAO DE PREC JUDIC C/DIV ATIVA TRIB	-823.063.082,40
1.2.1.1.1.05.11 - CREDITOS NÃO TRIBUTARIOS EM PROCESSO DE INSCRICAO	11.926.486,74
1.2.1.1.1.05.12 - CREDITOS NÃO TRIBUTARIOS INSCRITOS	2.315.438.904,05
1.2.1.1.1.05.92 - (-) COMPENSACAO DE PREC JUDIC COM DIVIDA ATIVA NÃO TRIBUTARIA	-18.323.797,97
1.2.1.1.1.99.04 - (-) AJUSTE DE PERDAS DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	-
1.2.1.1.1.99.05 - (-) AJUSTE DE PERDAS DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	-
	1.475.994.047,96
	44.578.387.153,07
Saldo líquido	7

Fonte: SiafeRio

Dos dados apresentados, identifica-se uma distorção de R\$4.941.671,73 entre a documentação de suporte apresentada pela PGE e os registros contábeis constantes no SiafeRio.

Para que haja o registro contábil do ajuste para perdas na realização dos créditos inscritos em dívida ativa, a PGE realiza estimativa da probabilidade de não recebimento desses créditos. Essa estimativa leva em conta critérios que consideram, de forma preponderante, características objetivas do crédito, só considerando, de forma residual, características relativas ao devedor, no caso em que tenha ocorrido falência ou recuperação judicial.

Para a estimativa do risco, a PGE classifica, inicialmente, os créditos de dívida ativa em dois grandes grupos, de acordo com sua origem tributária ou não tributária. Cada um desses grupos é segregado, ainda, em duas categorias de acordo com o ano em que se deu a inscrição, créditos inscritos até o ano de 1997 e créditos inscritos posteriormente a 1997.

A partir dessa classificação geral, os créditos de dívida ativa são enquadrados em classes específicas de risco que consideram a fase em que se encontra a cobrança do crédito (se administrativa ou judicial), o grau de exigibilidade do crédito inscrito (se a exigibilidade é plena ou se está suspensa), o tempo decorrido desde o

ajuizamento da cobrança e, ainda, se o crédito teve seu parcelamento interrompido. Além dessas situações, relacionadas à natureza do crédito, a PGE avalia, separadamente, os créditos relacionados a devedores em processo judicial de falência ou de recuperação.

De acordo com o critério da PGE, os créditos de dívida ativa associados a situações de risco semelhantes recebem uma nota de acordo com o grau de dificuldade de recebimento (Baixa, Média, Alta, Muito Alta e Altíssima). Para cada nota, há uma faixa de percentuais redutores a serem aplicados ao valor atualizado do crédito.

Assim, segregando-se os créditos de acordo com o grau de dificuldade de realização e o correspondente percentual redutor, o estoque de dívida ativa e a estimativa para ajuste de perdas em 31.12.2019 podem ser apresentados na forma da tabela a seguir:

Tabela 9 – Estoque da Dívida Ativa e Estimativa para Perdas

R\$1				
Dificuldade de realização	Percentual Redutor	Valor do Crédito	Valor do Ajuste para Perdas	Valor Líquido do Crédito
Baixa	5%	2.296.805.106,81	114.840.255,34	2.181.964.851,47
Baixa	10%	20.350.723,62	2.035.072,36	18.315.651,26
Média	50%	73.159.623.617,29	36.579.811.808,65	36.579.811.808,65
Alta	60%	1.354.868.267,50	812.920.960,50	541.947.307,00
Alta	75%	7.902.333.597,58	5.926.750.198,19	1.975.583.399,40
Muito alta	80%	12.029.203.313,92	9.623.362.651,14	2.405.840.662,78
Muito alta	85%	174.554.382,69	148.371.225,29	26.183.157,40
Altíssima	90%	663.083.217,67	596.774.895,90	66.308.321,77
Altíssima	95%	15.264.417.882,04	14.501.196.987,94	763.220.894,10
Altíssima	99%	1.426.942.751,23	1.412.673.323,72	14.269.427,51
Total Geral		114.292.182.860,35	69.718.737.379,01	44.573.445.481,34

Nota: a divergência de R\$4.941.671,12 na comparação entre o total do estoque informado pela PGE e saldo total contabilizado foi considerado como distorção para os fins desta auditoria.

De acordo com a Norma Brasileira de Contabilidade que trata da estrutura conceitual aplicada ao Setor Público (NBC TSP EC), emitida pelo CFC, um ativo é definido como o recurso controlado no presente pela entidade como resultado de eventos passados e do qual se espera que resultem benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços.

A mesma NBC TSP EC dispõe que, para que um item seja reconhecido como ativo nas demonstrações contábeis, ele deve satisfazer a definição de ativo e poder ser mensurado de maneira a observar as características qualitativas da informação contábil.

Os itens 2.1.1, 2.1.2 e 2.1.3 da Parte II do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP – 8ª edição), válido a partir do exercício de 2019, repetem a definição de ativo e os critérios de reconhecimento dispostos na Estrutura Conceitual. Vale transcrever trecho do item 2.1.2 do MCASP, referindo-se à avaliação da

incerteza da existência de um item no momento do reconhecimento ou não como ativo:

O reconhecimento do ativo envolve a avaliação da incerteza relacionada à existência e à mensuração do elemento. As condições que dão origem à incerteza, se existirem, podem mudar. Portanto, é importante que a incerteza seja avaliada em cada data da demonstração contábil.

Por exemplo, sob certas circunstâncias, o montante dos créditos tributários a receber cuja expectativa de geração de benefícios econômicos seja considerada remota (baixíssima probabilidade) devem ser desreconhecidos das demonstrações contábeis por não atenderem a definição de ativo. Entretanto, os créditos desreconhecidos continuam sendo objeto de controle contábil em contas apropriadas, assegurando-se a devida transparência. (página 146)

Serve de paradigma à análise do reconhecimento contábil do ativo representado pelos créditos de dívida ativa, o tratamento contábil adotado pela União para o reconhecimento desses ativos em seu balanço patrimonial. A partir do exercício de 2017, o governo federal adotou nova metodologia de avaliação de créditos a receber inscritos em dívida ativa, baseada na recuperabilidade do crédito e na definição de um sistema de “rating”.

O novo tratamento foi proposto por grupo de trabalho instituído para avaliar os procedimentos contábeis dos créditos a receber inscritos em dívida ativa da União e do respectivo ajuste para perdas, e sua implantação se deu por meio da Portaria do Ministério da Fazenda nº 293 de 12/06/2017.

A referida portaria definiu os critérios que seriam considerados na avaliação do risco de não recebimento dos créditos e determinou que a classificação dos créditos inscritos em dívida ativa se daria em uma de quatro classes possíveis, conforme o potencial de recuperabilidade: Classe “A” - créditos com alta perspectiva de recuperação; Classe “B” - créditos com média perspectiva de recuperação; Classe “C” - créditos com baixa perspectiva de recuperação; e, Classe “D” - créditos irrecuperáveis.

A Portaria MF nº 293/2017 fixou o percentual de recuperação para as classes “A” e “B”, dispondo que os créditos classificados como “C” ou “D” passariam a ser evidenciados como ativos contingentes, em razão da perda de capacidade de gerar benefícios econômicos futuros, não podendo ser registrados no Ativo do Balanço Patrimonial, conforme artigos 12 e 13 abaixo transcritos:

Art. 12. O ajuste para perdas da dívida ativa da União será calculado mediante aplicação dos seguintes percentuais aos créditos classificados com rating A e B:

I - rating “A”: 30%;

II - rating “B”: 50%.

Art. 13. Os créditos classificados com rating C e D sofrerão desreconhecimento do Balanço Geral da União e deverão permanecer em conta de controle até sua extinção ou reclassificação.

Tal metodologia utilizada a nível federal para o reconhecimento dos créditos, tendo em vista inclusive o conservadorismo quanto ao registro ou desreconhecimento do ativo em questão, foi aplicada pela equipe de auditoria à classificação de risco realizada pela PGE, adotando-se os percentuais previstos pela Portaria MF nº 293/2017 como referência para o não reconhecimento dos ativos, de modo a estimar possíveis distorções neste grupo.

Desta forma, todo o saldo contábil cujo risco de não realização, de acordo com a PGE, seja superior a 50%, corresponderia a créditos com possível ou remota probabilidade de recuperação. Este saldo totalizando R\$38.815.403.412,63 representaria itens que não atendem os critérios contábeis para reconhecimento no Ativo, conforme tabela abaixo:

Tabela 10 – Estoque da Dívida Ativa e Estimativa para Perdas

R\$1

Dificuldade de Realização	Percentual Redutor	Valor do Crédito	Valor do Ajuste para Perdas	Valor Líquido do Crédito
Alta	60%	1.354.868.267,50	812.920.960,50	541.947.307,00
Alta	75%	7.902.333.597,58	5.926.750.198,19	1.975.583.399,40
Muito Alta	80%	12.029.203.313,92	9.623.362.651,14	2.405.840.662,78
Muito Alta	85%	174.554.382,69	148.371.225,29	26.183.157,40
Altíssima	90%	663.083.217,67	596.774.895,90	66.308.321,77
Altíssima	95%	15.264.417.882,04	14.501.196.987,94	763.220.894,10
Altíssima	99%	1.426.942.751,23	1.412.673.323,72	14.269.427,51
Total da distorção		38.815.403.412,63	33.022.050.242,67	5.793.353.169,96

Fonte: Relatório da Dívida Ativa fornecido pela PGE

Logo, a distorção apontada corresponde à superavaliação verificada nos saldos contábeis das contas que registram a dívida ativa tributária e não tributária (R\$38.815.403.412,63), deduzida da superavaliação verificada nos saldos das contas retificadoras relacionadas ao ajuste para perdas (R\$33.022.050.242,67). Soma-se ainda a distorção de R\$4.941.671,73 que representa a diferença entre o montante registrado pelo Tesouro (R\$44.578.387.153,07) e o montante apontado pela PGE (R\$44.573.445.481,34).

Ratifica-se que, a partir dos registros constantes do relatório analítico do estoque de dívida ativa fornecido pela PGE, a auditoria realizou também o cruzamento de todos os CNPJs vinculados às certidões de dívida ativa com os registros do banco de dados da Receita Federal do Brasil - RFB, tendo sido identificado que 707 certidões constantes do estoque informados pela PGE possuíam CNPJs inexistentes na base da RFB, perfazendo o montante de R\$321.975.453,98. Tais valores, fazem parte do saldo contábil registrado no Ativo do ERJ,

não obstante se refiram a créditos sem a necessária identificação do devedor.

Contudo, por conta de limitações ao trabalho de auditoria tratadas em tópico específico, não houve a possibilidade de identificar se tais valores se encontram dentro da faixa de baixa recuperabilidade, ou seja, abaixo de 50% de probabilidade de recuperação.

Ressalta-se, ainda, que eventual metodologia a ser definida pela Secretaria de Estado de Fazenda no tocante ao reconhecimento ou não dos créditos desta natureza devem também ser evidenciados em notas explicativas, de modo a ampliar as características qualitativas diante do ambiente de incertezas quanto ao seu recebimento.

Comentários dos Gestores:

*Informa a Subsecretaria de Contabilidade Geral do Estado que os valores utilizados para os lançamentos referentes à dívida ativa foram os constantes no Demonstrativo do Estoque Geral, no montante de R\$114.296.760.757,20. Valor em desacordo com o fornecido à equipe de auditoria através do Demonstrativo de Cálculo da Provisão, no montante de R\$114.292.182.860,35. Tal fato demonstra uma diferença de R\$4.577.896,85. Adicionalmente, **informa** que o demonstrativo utilizado pela CGE serve como base para registro das estimativas para perdas da dívida ativa.*

Conclusão:

*O referido documento contendo o **estoque** da dívida ativa deu entrada no TCE-RJ em 05/03/20 através do Doc. TCE-RJ 6.816-5/20. Nele, a PGE informa que, devido a um equívoco identificado ao se processar o estoque analítico, alterado o saldo total do estoque no montante acima informado pela CGE.*

Não obstante, mesmo restando justificada a diferença entre os demonstrativos e os registros contábeis, ainda persistem os registros de créditos de baixa recuperabilidade no ativo do Gerj.

Cumpre esclarecer que a distorção estimada de R\$ 5,8 bilhões, relacionada aos saldos contábeis de créditos em dívida ativa, prejudica a qualidade da informação fornecida aos usuários das demonstrações financeiras, notadamente no tocante à sua utilidade para fins de tomada de decisão e *accountability*.

2.3.4 Superavaliação do Passivo em virtude do registro de contas lançadas como “fornecedores” e “contas a pagar a curto prazo” que não satisfazem ao critério de reconhecimento de passivo

A Auditoria Financeira realizada no Balanço Geral do Estado (Processo TCE-RJ nº 102.171-8/20) apurou uma distorção de R\$ 6,37 bilhões referente a passivos

indevidamente reconhecidos, advindos de transferências voluntárias não ocorridas aos Municípios, por meio do Fundo Estadual de Saúde (FES), bem como do regime de desembolso descentralizado realizado pela Secretaria de Estado de Educação (Seeduc), nos seguintes termos:

A auditoria identificou a contabilização em contas do subgrupo fornecedores e contas a pagar a curto prazo (2.1.3.0.0.00.00) que não satisfaz os critérios para serem reconhecidos contabilmente como passivos, apresentando uma superavaliação no valor de R\$6.371.220.543,01.

A superavaliação apontada decorre da contabilização das contas Concessão em Regime de Desembolso Descentralizado (2.1.3.1.1.01.05), Transferências aos Municípios (2.1.3.1.5.01.03) e Transferências Voluntárias (2.1.3.1.5.01.05), que apresentam saldos em 31.12.2019 conforme demonstrado a seguir:

Tabela 13 – Detalhamento das distorções por UG e conta contábil

UG	Código	Conta contábil	Valor (R\$)
SEEDUC – 180100	213110105	Concessão em regime de desembolso descentralizado	725.924.956,11
FES - 296100	213150103	Transferências aos municípios	5.110.583.851,10
FES - 296100	213150105	Transferências voluntárias	534.711.735,80
TOTAL			6.371.220.543,01

Fonte: SiafeRio

O saldo na conta contábil 2.1.3.1.1.01.05 - Concessão em Regime de Desembolso Descentralizado, apresentado no balancete da Seeduc, destina-se a registrar a descentralização de recursos financeiros para os componentes organizacionais integrantes da própria estrutura administrativa da Unidade Gestora responsável pela escrituração contábil.

A nota técnica Sunot/CGE 040/2016 dispõe sobre os procedimentos contábeis relacionados ao registro das concessões em regime de desembolso descentralizado efetuados pelos órgãos e entidades estaduais de acordo com os atos normativos vigentes. De acordo com o registro contábil definido na norma técnica, no momento da liquidação, a conta (2.1.3.1.1.01.05) é lançada em contrapartida com uma conta de ativo (1.1.3.1.1.99.02), sendo baixada após a efetiva transferência dos recursos financeiros. Assim, no momento da liquidação, os recursos financeiros não estão disponíveis para que as unidades escolares realizem efetivamente as despesas.

O Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) conceitua passivo como “uma obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade”. Acrescenta, ainda, que “a obrigação deve estar relacionada a um terceiro para poder gerar um passivo. A identificação de terceiros é uma indicação da existência de obrigação

que dá origem a um passivo”, “Do ponto de vista patrimonial, as obrigações em que o fato gerador não tenha ocorrido (por exemplo, obrigações decorrentes de pedidos de compra de produtos e mercadorias, mas ainda não recebidos) não são geralmente reconhecidas como passivos nas demonstrações contábeis”. (STN, MCASP, 8a edição, p 148).

Dessa forma, segundo os preceitos do MCASP, não há razão para que as Concessão em Regime de Desembolso Descentralizado sejam mantidas no passivo, pois se trata de uma descentralização dentro da própria estrutura administrativa, e que no momento da liquidação não ocorre o fato gerador da despesa, isto é, não existe obrigação do órgão para com qualquer credor, destoando do que disciplina o art. 63 da Lei Federal no 4320/64:

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.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Portanto, verifica-se uma superavaliação do passivo de R\$725.924.956,51 referente ao reconhecimento contábil das Concessão em Regime de Desembolso Descentralizado.

No tocante as contas transferências aos municípios (2.1.3.1.5.01.03) e transferências voluntárias (2.1.3.1.5.01.05), os saldos apresentados no Fundo Estadual de Saúde destinam-se a registrar os valores financeiros transferidos do fundo de saúde estadual aos fundos de saúde dos municípios com a finalidade de cobrir os serviços e ações de saúde.

A contabilização dessas contas possuem rotinas diferentes. A conta de transferências aos municípios, no momento da liquidação, é lançada em contrapartida a uma conta de resultado, (3.5.2.3.5.01.01 Contribuições), baixando o seu saldo no momento transferência financeira.

Por sua vez, a conta transferências voluntárias, no momento da liquidação, é lançada em contrapartida de uma conta de ativo, adiantamento por transferências voluntárias (1.1.3.8.1.01.01), sem envolver conta de resultado, sendo encerrada com a transferência

dos recursos financeiros. A conta adiantamento por transferências voluntárias somente será baixada após a prestação de contas.

Desta forma, verifica-se que o fato gerador, na contabilização utilizada, ocorre em dois momentos distintos: transferência aos municípios na liquidação, e transferência voluntária na prestação de contas, quando ocorre uma variação patrimonial diminutiva.

O Decreto no 42.518 de 16/06/2010 dispõe sobre as condições e formas de transferência de recursos financeiros do fundo estadual de saúde diretamente aos fundos municipais de saúde. Prevê que a transferência deverá ser efetuada por resolução (art. 9º), e que a mesma deverá ser precedida de processo administrativo constando o pedido do gestor municipal, devidamente motivado, solicitando a transferência, e a declaração do ordenador de despesa sobre a existência de recursos financeiros para efetuar a transferência (art. 10). Desta forma, verifica-se, em sua essência, o caráter voluntário das transferências.

Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal define em seu art. 25 que “entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”, e no § 3º do art. 25 dispõe que “Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social”.

Sendo assim, segundo a LRF, o fato gerador das transferências voluntárias estão condicionadas a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação. Nesse sentido, observa-se o aspecto patrimonial apenas ocorre quando se dá a efetiva transferência dos recursos financeiros, com a baixa na conta caixa em contrapartida a uma variação patrimonial diminutiva, diferente do ocorre na contabilização utilizada nas transferências aos municípios (2.1.3.1.5.01.03) e nas transferências voluntárias (2.1.3.1.5.01.05).

Ademais, o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), Parte II - Procedimentos Contábeis Patrimoniais, conceitua passivo como “uma obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade”. Acrescenta ainda que “obrigação presente é aquela que ocorre por força de lei (obrigação legal ou obrigação legalmente vinculada) ou não (obrigação não legalmente vinculada), a qual não possa ser evitada pela entidade”.

Assim, de acordo com o MCASP e a LRF, não há razão para que as transferências voluntárias sejam reconhecidas no passivo aguardando a transferência financeira. A mera intenção de transferir recursos voluntariamente não pode ser compreendida como uma obrigação presente.

A propósito, a manutenção por diversos exercícios de saldos elevados nas contas, sem movimentação, tem se revelado tão longo

que não há como se apurar, de forma confiável, a intenção do Ente em realizar as entregas dos recursos.

Embora haja a necessidade do registro das transferências voluntárias, tal controle pode ser realizado a partir das contas dos grupos 7 e 8, que se destinam exatamente a registrar atos potenciais e de administração financeira, dispensando-se qualquer registro adicional em contas patrimoniais.

Cumpre destacar que a contabilização das contas gera distorção para efeitos do cômputo das despesas para fins de apuração do mínimo da aplicação de receita com impostos e de transferências com a manutenção e desenvolvimento do ensino e da saúde. Na apuração do índice, até o exercício de 2019, estão sendo consideradas as despesas liquidadas. No entanto, no momento da liquidação nenhuma obrigação foi efetivamente contraída, existe, apenas, a expectativa de transferência de recursos.

Comentários dos gestores:

Conforme já mencionado no tópico 5.3.1.5., a Subcont informa que realizará revisão da nota técnica Sunot 40/16. Além de aprofundar a análise sobre o tema.

A Seeduc informa que emitiu programações de desembolso até o limite do crédito disponível para cada exercício. Contudo, dependem da disponibilidade financeira nas fontes de recursos do Tesouro para execução financeira dos R\$725.924.956,51 apontados pela equipe. Pondera que segue todas as orientações da Subcont, bem como as demais normas estaduais referentes ao tema.

Não houve pronunciamento por parte do FES.

Conclusão:

Nenhuma das manifestações foram suficientes para que a equipe alterasse seu entendimento já exposto sobre os lançamentos contábeis realizados no que tange ao reconhecimento contábil aplicado às transferências voluntárias realizadas.

Registro, por relevante, que a liquidação das despesas referentes às transferências voluntárias, bem como ao regime de desembolso descentralizado, sem que tenha ocorrido o fato gerador, influencia diretamente na apuração do limite mínimo constitucional em saúde e educação, razão pela qual foram realizadas as glosas de despesas em ASPS e MDE, conforme demonstrado nos itens 2.6.2 e 2.7.2 deste Voto.

2.3.5 Subavaliação do Passivo em decorrência da ausência de reconhecimento e evidenciação das coberturas futuras de insuficiências financeiras apuradas junto ao RPPS

A Auditoria Financeira realizada no Balanço Geral do Estado (Processo TCE-RJ nº 102.171-8/20) identificou que a obrigação do Tesouro Estadual, que abarca a cobertura de insuficiências financeiras futuras do Rioprevidência, não é registrada pela Sefaz e, por conseguinte, não possui seu reflexo evidenciado no BGE, causando uma distorção estimada no montante de R\$ 222,83 bilhões, na forma a seguir exposta:

Dentre o rol de provisões a serem constituídas pelo Estado do Rio de Janeiro, merecem destaques aquelas calculadas atuarialmente com vistas a demonstrar o total de recursos necessários ao pagamento de compromissos dos planos de benefícios previdenciários, também denominadas de provisão matemática previdenciária ou reserva matemática.

A base de cálculo para registro contábil dessa provisão é obtida através das avaliações e reavaliações atuariais, que por sua vez devem ter como parâmetros as Notas Técnicas Atuariais e devem ser consubstanciadas por meio do Relatório de Avaliação Patrimonial.

Para registro destes valores, a Portaria MPS nº 509/2013 exige que as entidades de previdência utilizem obrigatoriamente o PCASP estendido, haja vista que a gestão desses recursos é diretamente vinculada a atividade fim das mesmas.

Ressalta-se que o ERJ adotou, em 2012 no âmbito de sua unidade gestora única do RPPS, o modelo de segregação de massa na busca pelo equacionamento do déficit atuarial, tendo em vista a inviabilidade do plano de amortização previsto pela então vigente Portaria MPS nº 403/2008. Com isso, seus segurados e beneficiários foram segregados em dois grupos distintos: Plano Financeiro e Plano Previdenciário.

O plano previdenciário, estruturado com a finalidade de captação e acumulação de recursos, é composto por integrantes com perspectiva de capitalização ou sustentabilidade, enquanto o plano financeiro não possui como objetivo a acumulação de recursos (regime de repartição simples), devendo suas insuficiências financeiras serem cobertas pelo Gerj através de aportes, conforme disposto no § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998.

Ao se analisar as demonstrações contábeis consolidadas do Estado, verifica-se que, no plano financeiro, as contribuições de fato são deduzidas do valor das obrigações de benefícios definidos.

A equipe de auditoria constatou que as demonstrações consolidadas do Estado também deduzem a obrigação do Tesouro estadual em arcar com a cobertura de insuficiências financeiras futuras no montante de R\$457.989.073.305,86, calculado atuarialmente e distribuído entre os benefícios concedidos e a conceder (contas 227210107 e 227210206).

Tais valores, que representam os riscos atuariais e de investimentos assumidos pelo Governo Estadual decorrentes da obrigação legal de cobrir insuficiências futuras dos fundos, devem ser incluídos na mensuração das provisões de benefícios definidos e refletidos nas demonstrações consolidadas.

Destaca-se, contudo, que os montantes apresentados não foram trazidos a valor presente, conforme preconizado pela legislação vigente³².

Desta forma, a equipe de auditoria utilizou a taxa de juros real de 4,7% aplicada ao plano previdenciário sobre o fluxo de caixa do fundo financeiro, descontando os ativos garantidores³³ sobre o resultado de modo a estimar o valor presente dos aportes necessários para cobrir a insuficiência financeira do plano, chegando ao montante de R\$222.838.483.180,48.

Sob a ótica contábil, notadamente no que tange à NBC TSP 15 – Benefícios a empregados, o Gerj possui dois planos de benefícios definidos³⁴ (financeiro e previdenciário), devendo mensurar cada um deles separadamente. Para estes tipos de plano, devem restar evidenciados os riscos atuariais e de investimentos associados aos mesmos, tendo em vista a obrigatoriedade do ERJ sobre quaisquer insuficiências do fundo.

A norma determina que a entidade deve reconhecer em seu balanço patrimonial o valor líquido do passivo de benefício definido, dentre eles o pós emprego³⁵, deduzidas as respectivas contribuições. Neste sentido, deve-se considerar, in verbis:

A entidade deve mensurar suas obrigações de benefício definido em base que reflita:

(a) os benefícios estabelecidos nos termos do plano (ou resultantes de qualquer obrigação não formalizada que vá além desses termos), na data a que se referem as demonstrações contábeis;

³² A Equipe de Auditoria chegou à conclusão de que os montantes apresentados não foram trazidos a valor presente por meio da taxa de juros real do Fundo Financeiro utilizada de 0,00% constante no quadro de premissas disposto no cálculo atuarial (pág. 07 do Relatório de avaliação atuarial).

³³ Considerado, como ativos garantidores, o montante de R\$3.062.888.268,95, corrigido pela distorção apontada pela auditoria financeira realizada no Rioprevidência.

³⁴ Plano de Benefícios definidos são planos de benefícios pós-emprego que não sejam planos de contribuição definida; Planos de contribuição definida são planos de benefícios pós-emprego nos quais a entidade paga contribuições fixas à entidade separada (fundo), **não tendo nenhuma obrigação legal ou não formalizada de pagar contribuições adicionais, se o fundo não possuir ativos suficientes para pagar todos os benefícios aos empregados relativamente aos seus serviços dos períodos corrente e anteriores (grifos nosso)**

³⁵ Benefícios pós emprego: são os benefícios aos empregados (exceto benefícios rescisórios e benefícios de curto prazo aos empregados), que serão pagos após o período de emprego.

(b) quaisquer aumentos salariais estimados futuros que afetem os benefícios devidos;

(c) o efeito de qualquer limite sobre a parcela do empregador no custo dos benefícios futuros;

(d) as contribuições de empregados ou de terceiros que reduzam o custo final desses benefícios para a entidade; e

(e) as mudanças futuras estimadas no nível de benefícios do regime geral de previdência social que afetem os benefícios devidos, segundo o plano de benefício definido, se e somente se:

(i) essas mudanças tiverem sido decretadas antes da data a que se referem as demonstrações contábeis; ou

Percebe-se que as contribuições de terceiros e as de empregados possuem o efeito redutor sobre as obrigações previdenciárias. No entanto, os riscos atuariais e de investimentos assumidos pelo Governo Estadual decorrentes da obrigação legal de cobrir insuficiências futuras dos fundos devem ser refletidos nesta mensuração.

Destarte, são corretas as redutoras da reserva matemática expostas nas demonstrações contábeis separadas ou individuais do Rioprevidência, haja vista que os montantes atuarialmente calculados para cobertura de insuficiências financeiras não são obrigações legais da autarquia. No entanto, a nível consolidado, estas obrigações legais devem estar contidas na mensuração das obrigações previdenciárias, de forma a refletir os eventos econômicos e os riscos atuariais calculados sobre os benefícios de pós-emprego em análise.

Comentários dos gestores:

Até o término da presente auditoria, não houve manifestação por parte da administração sobre as distorções apontadas.

Conclusão:

Não havendo novos fatos ou ponderações, mantém-se o posicionamento da equipe quanto às distorções evidenciadas.

A aludida distorção, por representar 93,16% do Passivo total divulgado no Balanço Geral do Estado, impacta diretamente na opinião adversa sobre os demonstrativos financeiros relativos ao exercício de 2019.

5.3.1.11 Subavaliação do passivo em decorrência da ausência de mensuração, reconhecimento e evidenciação das provisões matemáticas relacionadas aos militares inativos e às pensões militares.

A Auditoria Financeira realizada no Balanço Geral do Estado (Processo TCE-RJ nº 102.171-8/20) identificou que as provisões matemáticas relacionadas aos benefícios de militares inativos e de pensões militares não foram contempladas no BGE relativo ao exercício de 2019.

Em que pese a impossibilidade de estimar a distorção identificada, em razão da ausência das premissas atuariais aplicadas aos cálculos das provisões matemáticas relacionadas aos militares, a Equipe de Auditoria verificou que houve uma variação de R\$ 329,94 bilhões entre as provisões matemáticas dos exercícios de 2018 e 2019, nos seguintes termos:

Os cálculos inerentes às provisões matemáticas relacionadas aos militares inativos e às pensões militares não foram contemplados na avaliação atuarial de 2020 do Rioprevidência. Isto porque, com o advento da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019 e da Lei Federal nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, bem como as Instruções Normativas SPREV nº 5 e 6 de janeiro de 2020, a legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos passa a não ser aplicada ao Sistema de Proteção Social dos militares do Estado.

Contudo, não adentrando na discussão sobre a natureza previdenciária ou não dessas obrigações, fato é que, pela ótica contábil, estas remunerações são caracterizadas como benefícios pós-emprego em regime de plano de benefício definido, conforme discutido no achado 01, devendo ser provisionadas na contabilidade tendo em vista a NBC TSP 15 – Benefícios a empregados, já vigente e com aplicabilidade obrigatória desde 1º de janeiro de 2019.

Diante da ausência das premissas atuariais aplicadas aos cálculos das provisões matemáticas relacionadas aos militares, inviabiliza-se o cálculo da estimativa da distorção identificada.

Não obstante, com vistas a demonstrar a materialidade dos montantes não evidenciados, a equipe realizou o comparativo entre as reservas matemáticas apresentadas nos relatórios de avaliação atuarial em 2018 (R\$805.856.375.335,75) e em 2019 (475.913.473.196,65), chegando-se a uma diferença de R\$329.942.902.139,10.

Neste mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União vem reiteradamente atuando no sentido de que as demonstrações consolidadas da União reflitam os efeitos econômicos referentes aos militares inativos e pensionistas militares, com vistas a maior fidedignidade das informações contábeis para fins de accountability e tomada de decisão, tendo se pronunciado nas contas de governo de 2018, in verbis:

Mesmo considerando a hipótese de que o pagamento de inativos militares não configure regime previdenciário, entendimento do Grupo de Trabalho Interministerial, não há dúvida de que se trata de benefício pós-emprego, que tem como responsável direto pelo pagamento a própria União e, como tal, deve ser provisionado contabilmente, conforme recomendado nas International Public Sector Accounting Standards (Ipsas) 19 e 25, bem como nos pronunciamentos do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) 25 e 33.

Dessa forma, o respectivo registro contábil nas demonstrações do Ministério da Defesa e seu reflexo nas demonstrações consolidadas da União não encontram óbice diante da indefinição da natureza da despesa, tendo em vista que o lançamento contábil no Siafi não precisa estar vinculado à natureza previdenciária, a exemplo da conta 2.2.7.2.1.08.01, destinada ao registro das provisões matemáticas com pensões militares a longo prazo.

Quanto a isso, é importante ressaltar que a Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central de contabilidade do governo federal, estabeleceu por meio da Portaria STN 548/2015 (Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais) que o reconhecimento do registro contábil das despesas futuras com os servidores públicos militares é obrigatório para a União desde 2015, embora tal registro não tenha sido feito.

Nesse sentido, é imperativo o adequado tratamento dessa obrigação da União, uma vez que aumenta o nível de fidedignidade da informação contábil financeira e melhora sua evidenciação e divulgação, já que fornece subsídios ao processo de planejamento orçamentário e à tomada de decisão pelo poder público.

Tais propósitos se revestem de extrema relevância para a governança pública, mas tornam-se ainda mais importantes caso seja considerado o atual momento de ajuste fiscal enfrentado pelo País, que culminou na contenção de gastos e definição de limites individualizados para as despesas primárias da União, por força da Emenda Constitucional 95/2016.

Comentários dos gestores:

Até o término da presente auditoria, não houve manifestação por parte da administração sobre as distorções apontadas.

Conclusão:

Não havendo novos fatos ou ponderações, mantém-se o posicionamento da equipe quanto às distorções evidenciadas.

A Equipe de Auditoria informa, ainda, que o montante não registrado tende a ser material, razão pela qual impacta diretamente na opinião adversa sobre os

demonstrativos que integram o Balanço Geral do Estado relativo ao exercício de 2019.

2.3.6 Superavaliação da conta “Provisões a Longo Prazo” em decorrência de equívoco no cálculo dos Ativos Garantidores

A Auditoria Financeira realizada no Rioprevidência (Processo TCE-RJ nº 102.170-4/20) identificou uma distorção, no montante de R\$ 14,86 bilhões, do Passivo Atuarial, equivalente a 89,52% do Ativo total do Rioprevidência registrado no seu Balanço Patrimonial Consolidado, nos seguintes termos:

Em análise dos demonstrativos contábeis encerrados em 31.12.19, relativos ao Órgão 20340 – Rioprevidência – Fundo Financeiro, conta contábil 227000000 - “Provisões a Longo Prazo”, verifica-se que o seu saldo, no montante de R\$17.924.399.890,80, encontra-se superavaliado em R\$14.861.506.622,25.

Ressalta-se que a distorção verificada, dada a sua materialidade e relevância em relação ao Balanço Consolidado do Rioprevidência, visto que correspondente a 89,52% de seu Ativo Total (R\$16.601.063.906,76), impacta diretamente na formação de opinião sobre as demonstrações consolidadas da entidade, podendo, inclusive, ensejar um parecer adverso.

Cabe destacar que a análise leva em consideração apenas o Demonstrativo do cálculo das Reservas Matemáticas (parte integrante do Relatório de Avaliação Atuarial, que foi disponibilizado à equipe em data posterior), que serviu de base ao registro contábil do Passivo Atuarial dos Planos Financeiro e Previdenciário, correspondentes ao exercício encerrado em 31.12.2019, utilizado para a contabilização das provisões matemáticas previdenciárias, que são registradas na conta contábil em análise.

Sabendo-se da importância que os ativos garantidores têm no cálculo das provisões matemáticas do Plano Financeiro da entidade, uma vez que tais provisões deve corresponder ao valor exato dos referidos ativos – eventual insuficiência é de responsabilidade do Tesouro Estadual (§ 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998), em princípio, no que tange ao Órgão 20340 – Rioprevidência – Fundo Financeiro, considerado apenas o seu Ativo total, que apresenta o valor de R\$14.924.399.890,80, verifica-se que a referida conta encontra-se a maior em R\$3.000.000.000,00.

Segundo disposto na IPC 14 – Instrução de Procedimentos Aplicáveis aos RPPS, item 200, o plano financeiro é estruturado para que não apresente impacto no resultado atuarial, devendo as provisões de benefícios (a conceder e concedido), bem como as contribuições, serem contabilizadas em contrapartida às coberturas

de insuficiência financeira, devido à responsabilidade que o ente tem de cobri-las.

Assim, segundo a referida norma, os ativos do RPPS são recursos (bens e direitos) controlados pelo RPPS como consequência de eventos passados e dos quais se espera que fluam benefícios econômicos futuros, representados por entradas de caixa ou reduções das saídas de caixa, ou potencial de serviços, destinados à cobertura de benefícios previdenciários concedidos ou a conceder.

A Portaria nº 464/2018 do Ministério da Fazenda, assim define os ativos garantidores:

Art. 46. Poderão ser considerados como ativos garantidores dos compromissos do plano de benefícios do RPPS:

I - os valores dos recursos de que trata o art. 3º da Resolução do Conselho Monetário Nacional - CMN nº 3.922, de 25 de novembro de 2010, desde que:

- a) destacados contabilmente como investimentos;*
- b) mensurados adequadamente, conforme normas de contabilidade aplicáveis ao Setor Público;*
- c) aplicados em cumprimento aos limites, requisitos e vedações ali estabelecidos; e*
- d) em caso de bens, direitos e demais ativos vinculados ao RPPS, desde que atendidos, no mínimo, os parâmetros previstos no art. 62 desta Portaria.*

II - os valores dos créditos a receber reconhecidos nas demonstrações contábeis do RPPS, exigindo-se, em relação aos créditos a receber do ente federativo, que:

- a) estejam por ele devidamente reconhecidos e contabilizados como dívida fundada com a unidade gestora do RPPS; e*
- b) tenham sido objeto de termo de acordo de parcelamento celebrado entre ele e a unidade gestora do RPPS e tenha sido esse acordo encaminhado à Secretaria de Previdência, até a data focal da avaliação atuarial, por meio do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social - CADPREV.*

§ 1º Os ativos garantidores do plano de benefícios deverão apresentar liquidez compatível com as obrigações do plano de benefícios do RPPS e deverão ser reconhecidos pelo seu valor contábil na data focal da avaliação, devidamente precificados para essa data.

§ 2º Em caso de alteração do critério contábil de precificação dos títulos de emissão do Tesouro Nacional, se tratados como mantidos até o vencimento ou para negociação, o ajuste positivo ou negativo será acrescido ou deduzido, respectivamente, para fins de equacionamento de déficit, por ocasião da avaliação atuarial, devendo ser observados os critérios estabelecidos por instrução normativa da Secretaria de Previdência.

§ 3º Para fins de apuração do resultado atuarial, nos termos do § 1º do art. 45, o montante de ativos garantidores, obtido por meio do somatório dos ativos elencados nos incisos I e II, deverá ser líquido das obrigações constantes dos saldos das contas do passivo circulante na data focal da avaliação.

Dessa forma, para ser considerado um ativo do RPPS para fazer face às obrigações do plano de benefícios (concedidos e a conceder), além de ter liquidez suficiente, deverá ser líquido, ou seja, deduzido das obrigações constantes do passivo circulante.

Analizadas as informações das demonstrações contábeis do fundo em questão (órgão 20340), em especial o balancete encerrado em 31.12.2019, verifica-se os seguintes ativos que não deveriam ser considerados como garantidores do passivo atuarial:

Tabela 14 – Bens e Direitos necessários à Operação Administrativa do Rioprevidência.

R\$1	
Conta	Saldo
113110201 - Suprimentos de Fundos	11.298,18
113310104 - Permissionários	4.381,34
113510104 - Bloqueios Bancários	4.515.056,57
115610101 - Material de Consumo	479.244,98
122710104 - Atividades em Andamento	13.984,00
122710106 - Investimentos - Material de Consumo	2.724,74
123110100 - Bens Móveis	16.144.502,05
123810101 - (-) Depreciação Acumulada - Bens Moveis	(11.455.118,58)
123210103 - Edifícios	30.556.657,17
124110101 - Direito de Uso - Softwares	43.984.157,05
TOTAL	84.256.887,50

Fonte: SiafeRio: BALANCETE - POR ÓRGÃO - SALDO ANTERIOR, DÉBITO E CRÉDITO, SALDO ATUAL 14 / 2019.

Desse modo, do total do ativo disposto pelo Rioprevidência, parte dele, (R\$84.256.887,50) não são considerados ativos garantidores, por não conservarem as características necessárias para custear os benefícios de aposentadoria e pensão, por não oferecer liquidez ou benefícios econômicos futuros.

Além disso, o passivo circulante que deve ser deduzido para efeito de apuração do ativo garantidor perfaz o total de R\$3.877.977.132,33.

Ainda, de acordo com o exposto no tópico 5.3.1.3, do valor da rubrica "Royalties do Petróleo a Receber", constante do Ativo Circulante da Autarquia, de R\$9.780.278.622,69, R\$7.899.272.602,42 não atendem ao conceito para reconhecimento de um Ativo, segundo o disposto pelas Normas Brasileiras de Contabilidade aplicáveis às entidades do setor público, restando para o valor da rubrica R\$1.881.006.020,27.

Para o cálculo da situação atuarial, o responsável pela elaboração do relatório de avaliação atuarial deveria considerar o ativo garantidor líquido, livre de qualquer obrigação, e não o ativo total bruto sem descontar os passivos já assumidos pelo fundo, pois o equilíbrio

financeiro e atuarial perseguido pelos gestores do fundo se dará quando o total do ativo se equiparar ao total do passivo.

Assim, verifica-se que do ativo total do fundo (deste já deduzidos os R\$3 bilhões considerados equivocadamente), devem ser desconsiderados R\$11.861.506.622,25, relativos aos ativos não garantidores (R\$84.256.887,50), compromissos de curto prazo assumidos – passivo circulante (R\$3.877.977.132,33), e valor classificado na rubrica “Royalties do Petróleo a Receber” que não atende o conceito de ativo (R\$7.899.272.602,42), por não se classificarem como ativo garantidor.

Dessa forma, o ativo garantidor total que deve ser considerado para efeito de registro das provisões a longo prazo, relativo às reservas matemáticas, será de R\$3.062.893.268,55, fato que demonstra uma superavaliação do Passivo não Circulante no valor de R\$14.861.506.622,25.

Deve se ressaltar que a distorção verificada, dada a sua materialidade e relevância em relação ao Balanço Consolidado do Rioprevidência, visto que correspondente a 89,52% (oitenta e nove vírgula cinquenta e dois por cento) de seu Ativo Total (R\$16.601.063.906,76), impacta diretamente na formação de opinião sobre as demonstrações consolidadas da entidade, podendo, inclusive, ensejar um Parecer Adverso.

Comentários dos gestores:

Os comentários apresentados pelo Rioprevidência com relação a esta distorção foram os mesmos apresentados no tópico 5.3.1.3.

Conclusão:

Em relação à concordância parcial da entidade no que tange aos bens e direitos necessários às operações da entidade e ao passivo circulante, de que não devem ser considerados ativos garantidores do Plano Financeiro (órgão 20340 no SiafeRio) para efeito de cálculo da provisão atuarial, bem como a correção da base do ativo total (R\$14,9 bilhões ao invés de R\$17,9 bilhões), pudemos constatar sua efetivação no Relatório de Avaliação Atuarial encaminhado em 31.03.2020 (fls. 26), cujo ativo garantidor passaria a ser de R\$10.962.165.270,96. Cabe destacar que, no tocante à regularização dos registros contábeis das Provisões de Longo Prazo, que deve ser igual ao valor do ativo garantidor, não houve pelo fato do exercício de 2019 já ter sido encerrado.

Entretanto, mesmo considerado o ajuste efetuado quanto ao valor do ativo garantidor na Avaliação Atuarial, ainda que não contabilizado, remanesce a distorção na conta contábil 113810105 – Royalties do Petróleo a Receber, integrante do Balanço Patrimonial na linha “Demais Créditos e Valores a Curto Prazo” do Ativo Circulante, no valor de R\$7.899.272.602,42, uma vez que o saldo contabilizado em 31.12.2019 foi de R\$9.780.278.622,69, mas o valor adequado seria R\$1.881.006.020,27, que corresponde aos direitos de R&PE por produção já realizada.

A entidade destaca que se baseou na norma contábil para contabilização dos direitos de royalties do petróleo a receber, especificamente o item 166 da IPC/STN nº 14, ocorre que a referida norma trata da contabilização dos Direitos de Royalties nos itens 164 a 169. Não se encontra amparo para a contabilização na forma procedida pela entidade em qualquer daqueles itens, aliás, por suposição, se fossemos entender como prováveis os benefícios econômicos de valores não produzidos, as estimativas relativas aos anos de 2021 a 2060 também deveriam ser consideradas. E não foi esse o caso.

Para sermos mais específicos, fazendo uma compilação dos principais aspectos da norma referida (IPC/STN nº 14 – itens 164/169), têm-se que o item 164 estabelece que os Royalties, como os do petróleo, devem ser registrados de acordo com os termos do contrato; já o 165, que as receitas (VPA) de royalties devem ser reconhecidos à medida em que são gerados, conforme a essência do acordo; o 166, utilizado como base dos registros pela entidade, que uma VPA de royalties geralmente é reconhecida quando for provável que os benefícios econômicos ou potencial de serviços decorrentes da transação fluirão para a entidade; os itens 167 e 168 não deixam dúvida quanto à forma que devem ser contabilizados os direitos de royalties, por esse motivo os transcreveremos na íntegra:

167. No MCASP, para que o recurso seja considerado como ativo, deve estar relacionado à evento passado. No caso dos royalties, está vinculado a exploração do petróleo, ou sua produção. Em decorrência dessa condição, não há possibilidade de ativar recursos que se referem a produções ainda não realizadas.

168. Caso a entidade de RPPS obtenha recursos oriundos de cessão dos direitos de royalties, a exemplo de petróleo, as futuras receitas com royalties, indicadas no contrato de cessão, poderão constar em “atos potenciais ativos”.

Assim, em vista do exposto, fica evidenciada a distorção no montante de R\$7.899.272.602,42, no valor apurado para efeito de contabilização das Provisões a Longo Prazo, caracterizando uma superavaliação do Passivo Não Circulante no mesmo valor.

Devemos ressaltar, entretanto, que, como não houve tempo hábil para a retificação das demonstrações contábeis, concernentes às distorções identificadas pela auditoria e assumidas pela entidade, a superavaliação apurada do Passivo não Circulante em 31.12.2019 corresponde ao valor de R\$14.861.506.622,25.

Registro, por relevante, que a superavaliação do Passivo Atuarial, no montante de R\$ 14,86 bilhões, prejudica a transparência das demonstrações contábeis consolidadas do ERJ, na medida em que repercute no montante da cobertura da insuficiência financeira do RPPS de responsabilidade do Tesouro Estadual.

2.3.7 Superavaliação da receita orçamentária em virtude do reconhecimento indevido de aportes financeiros do Tesouro Estadual com a finalidade de cobertura de insuficiências financeiras do Fundo Financeiro do RPPS

A Auditoria Financeira realizada no Rioprevidência (Processo TCE-RJ nº 102.170-4/20) identificou a apropriação indevida de aportes para cobertura de insuficiência financeira, realizados pelo Tesouro, como receita orçamentária da Autarquia, no montante de R\$ 12,46 bilhões, nos termos expostos a seguir:

Na análise das demonstrações contábeis encerradas em 31.12.2019, verifica-se a apropriação como receita orçamentária de valores recebidos pelo Rioprevidência que deveriam ser considerados como aporte financeiro para cobertura de insuficiência financeira, no valor total de R\$12.461.235.674,87.

Tais valores referem-se aos recebimentos de recursos provenientes do fluxo financeiros de diversas receitas do Estado do Rio de Janeiro cujos direitos foram incorporados ao patrimônio do Rioprevidência, com o objetivo de capitalização do fundo, a seguir discriminados:

- *Créditos tributários parcelados de titularidade do Estado do Rio de Janeiro (Decreto Estadual nº 36.994/2005, alterado pelo Decreto Estadual nº 37.047/05);*
- *Créditos tributários e não tributários, inscritos até 1997 em Dívida Ativa do Estado do Rio de Janeiro até o exercício de 1997 (Decreto Estadual nº 25.217/1999);*
- *Os direitos de propriedade do Estado do Rio de Janeiro sobre os royalties e participação especial decorrentes do art. 20, § 1º, da Constituição Federal (Decreto Estadual nº 42.011/09);*
- *O fluxo de caixa dos recursos do Fundes (Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social), ingressados no Tesouro Estadual a partir de janeiro de 2007 (Decreto Estadual nº 40.155/06);*
- *Direitos a receber a título de compensação pela utilização por parte do Estado do Rio de Janeiro do fluxo financeiro, no valor de R\$450.000,00, relativo ao exercício de 2014 sobre os direitos de R&PE, incorporados ao patrimônio do Rioprevidência (Decreto Estadual nº 43.358/11, alterado pelos Decretos Estaduais nos 43.747/12, 43.783/12 e 46.115/2017).*

A ocorrência em questão, apropriação como receita orçamentária de transferência financeira do Tesouro Estadual para cobertura de insuficiência financeira, foi didaticamente tratada e detalhada na Inspeção Ordinária realizada (Achado 7) por esta Corte no Rioprevidência, através do Processo TCE-RJ nº 117.613-6/18, cujos principais trechos serão transcritos:

Em sentido amplo, receitas públicas são ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado, que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos

financeiros para o erário, e ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias. Em sentido estrito, são públicas apenas as receitas orçamentárias.

As transferências ou repasses de recursos no âmbito do mesmo ente federativo podem se dar por meio de transferências intragovernamentais ou operações intraorçamentárias.

O MCASP define que as transferências intragovernamentais ocorrem quando da descentralização orçamentária e financeira. Já as operações intraorçamentárias são a contrapartida das despesas classificadas na Modalidade de Aplicação “91 – Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes do Orçamento Fiscal e do Orçamento da Seguridade Social” que, devidamente identificadas, possibilitam anulação do efeito da dupla contagem na consolidação das contas governamentais.

Na mesma direção, a Portaria Interministerial STN/SOF nº 338, de 2006, expõe em seu art. 1º:

Portaria Interministerial STN/SOF nº 338 de 26/04/2006

Art. 1º Definir como intra-orçamentárias as operações que resultem de despesas de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços pagamento de impostos, taxas e contribuições, quando o recebedor dos recursos também for órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade constante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de governo.

As operações intraorçamentárias são registradas no órgão recebedor como receitas orçamentárias (INTRA OFSS). Já a descentralização financeira não gera lançamentos no sistema de informações orçamentárias.

Diante dessa fundamentação, constata-se que os recursos que ingressam nos cofres dos órgãos e entidades do ERJ, decorrentes de sua competência legal ou constitucional de arrecadação, devem compor a previsão e execução na LOA das respectivas unidades orçamentárias, uma vez que esses recursos não pertencem, originariamente, ao Rioprevidência.

Entender que os Decretos que vincularam a utilização desses recursos à finalidade previdenciária como sendo atos suficientes para redefinir a competência de arrecadação ou titularidade de receitas é um equívoco.

O RPPS fluminense, constituído juridicamente sob a forma de Autarquia, é uma entidade integrante da administração pública estadual, criada por lei específica (LE nº 3.189/1999) com personalidade jurídica de direito público interno, patrimônio próprio, que goza de autonomia administrativa e financeira.

Assim, suas fontes de receitas estão previstas em lei, mais especificamente no art. 14 da LE nº 3.189/1999. Já o art. 13 dessa lei autorizou o Poder Executivo a incorporar ao patrimônio do Rioprevidência os ativos que nele encontram-se especificados, dentre eles, os fluxos das receitas de R&PE e dos créditos do ERJ inscritos em dívida ativa até 1997.

Nesse aspecto é importante destacar que existe diferença entre receita orçamentária e receita sob a ótica patrimonial, sendo que a Lei Federal nº 4.320/64, em seus arts. 89 e 93, estabeleceu a independência desses aspectos patrimoniais e orçamentários, que devem estar devidamente evidenciados na contabilidade.

Assim, é possível haver o registro de um direito sob o aspecto patrimonial e não haver a integral correspondência entre as receitas orçamentárias e variações aumentativas patrimoniais decorrentes.

[...]

Ressalta-se que antes da segregação da massa, os recursos aportados ao Rioprevidência, então incorporados pelos Decretos do Poder Executivo, representavam uma despesa intraorçamentária do ente e uma receita intraorçamentária do RPPS como aportes para amortização do deficit atuarial existente. Entretanto, após a LE nº 6.338/2012, esses recursos não mais atendem a este objetivo e devem ser contabilizados segundo a essência da transação econômica que prepondera sob a forma jurídica no caso concreto.

*Dessa forma, considerando que são os **fluxos financeiros** provenientes dos recebimentos desses recursos, após a lei de segregação da massa, com o objetivo de pagar benefícios previdenciários de responsabilidade do ente, entende-se não ser mais cabível à Autarquia o registro de receitas orçamentárias decorrentes dessas transferências recebidas, mas tão somente ao ERJ, pois a informação contábil deve representar de forma fidedigna o fenômeno econômico, retratando a substância da transação ocorrida, a qual pode não corresponder, necessariamente, à forma jurídica, como estabelecido na NBC TSP Estrutura conceitual (item 3.10).*

[...]

*Esses fatos evidenciam a necessidade de revisão e aprimoramento dos processos de previsão, arrecadação e controle desses recursos no âmbito do ERJ, uma vez que as transferências de recursos das fontes supra referidas deveriam ser contabilizados no Rioprevidência a título de transferências financeiras originárias do Tesouro, **sem reflexos orçamentários**, em virtude de a essência da transação representar uma mera descentralização financeira de recursos arrecadados pelo ERJ para custeio de despesas de sua responsabilidade.*

Essa rotina contábil, excluindo-se os valores de R&PE que sofrem retenção tributária na fonte pela União, vem onerando

sobremaneira as despesas administrativas com Pasep da Autarquia, causando prejuízo ao RPPS.

Ainda assim, os registros, sob a ótica orçamentária, dos recebimentos desses recursos na Autarquia impactam de forma relevante o indicador fiscal relacionado com o limite de gasto com pessoal dos Poderes e órgãos autônomos do ERJ.

[...]

Contudo, entende-se que o agente arrecadador dessas receitas é o ERJ, que deve registrar as respectivas receitas orçamentárias por natureza de receita definida na Matriz de Saldos Contábeis – MSC, definida pela Portaria STN nº 549/2018, não havendo fundamento para esse registro originário ser realizado na Autarquia previdenciária, entidade beneficiária do fluxo desses recursos transferidos, que devem ser registrados como receita intraorçamentária de aporte (se estiver vinculada ao Fundo Previdenciário) ou descentralização financeira sem execução orçamentária (se for vinculada ao Fundo Financeiro na forma de aporte financeiro).

O entendimento ora esposado privilegia a essência da transação econômica ao invés da forma legal ou artificialmente produzida, perfeitamente alinhado com o que estabelece o item 3.10 da Norma Brasileira de Contabilidade NBC TSP Estrutura Conceitual, que trata da característica da informação contábil relacionada com a representação fidedigna, a seguir transcrito:

Para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. A informação que representa fielmente um fenômeno econômico ou outro fenômeno retrata a substância da transação, a qual pode não corresponder, necessariamente, à sua forma jurídica. (grifo nosso)

Na mesma linha, segue o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF 8ª edição (válido para o exercício de 2018 - pág. 492) quando diz que os recursos repassados do Tesouro para o Plano Financeiro, **independente da forma contábil utilizada**, são considerados cobertura de déficit financeiro, como a seguir reproduzido:

Ao optar pela segregação das massas, de acordo com as regras da previdência, não há de se falar em promover o equilíbrio atuarial do plano financeiro e, portanto, os recursos repassados para esse plano, independente da forma contábil utilizada, são considerados cobertura de déficit financeiro. (grifo nosso)

Considerando que a elaboração e a divulgação da informação contábil têm por objetivo fornecer informações úteis sobre a entidade do setor público para a prestação de contas, responsabilização e tomada de decisão, entende-se que os

registros contábeis do Rioprevidência não estão fornecendo informações úteis e fidedignas, consoantes à nova definição trazida pelo MCASP e pela NBC TSP Estrutura Conceitual.

Ademais, já é de conhecimento desta Corte de Contas que a adoção da prática de se registrar contabilmente os recursos recebidos do Tesouro com a finalidade de cobertura de insuficiências financeiras do Fundo Financeiro como receita orçamentária do Rioprevidência objetivou tão somente a dedução das despesas com inativos e pensionistas realizadas com esses recursos, no cálculo do limite da despesa com pessoal dos órgãos e Poderes do ERJ, conforme se observa na análise das razões de defesa realizada nos autos do processo TCE/RJ nº 103.058-8/2017 (achado 03), com relação aos recursos transferidos do Tesouro na fonte de depósitos judiciais e extrajudiciais.

*Sobre esse aspecto, é necessário frisar que a LRF³⁶ quando exclui as despesas com inativos e pensionistas no cômputo do limite das despesas com pessoal, ela se refere àquelas custeadas com as receitas **diretamente arrecadadas pelo RPPS**, portanto, aquelas que lhes são próprias por determinação legal ou constitucional ou mesmo aquelas que são fruto da gestão de seu patrimônio próprio, não incluídos os recursos recebidos do ente para cobertura de despesas que estão sob sua responsabilidade.*

Não há embasamento técnico ao procedimento contábil que vem sendo adotado no âmbito do ERJ e do Rioprevidência, que afronta o espírito das normas de finanças públicas, especialmente a LRF, voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, com amparo nas normas constitucionais sobre finanças públicas (Capítulo II do Título VI da Constituição Federal).

Considerando que as rotinas contábeis da Autarquia são operacionalizadas no âmbito da Secretaria de Estado de Fazenda - SEFAZ, gestora do sistema SIAFE-Rio, acha-se necessário o envolvimento dos respectivos responsáveis na proposta de encaminhamento referente a este achado de auditoria.

Por todo exposto, estando de acordo com o raciocínio e as fundamentações transcritos acima e em primazia da essência econômica da transação ao invés da forma jurídica adotada, entende-se que os recebimentos dos recursos cujos direitos foram incorporados pelo ente no patrimônio do Rioprevidência enquanto estiverem vinculados ao Fundo Financeiro (art. 8º da LE nº 6.338/2012), portanto com a finalidade de cobrir insuficiências financeiras apuradas pelo RPPS estadual, não afetam a execução orçamentária, uma vez que há apenas a transferência de recursos financeiros do Tesouro Estadual ao Rioprevidência.

³⁶ Art. 19. (...)

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas: (...)

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu *superavit* financeiro.

Assevera-se que posição em sentido contrário desta equipe, e consequentemente desta Corte de Contas, implicaria o desvirtuamento do entendimento universal quanto à necessidade de se preservar a finalidade para os quais foram vinculados, e em caso de desvio de finalidade como no caso concreto em análise, que a contabilidade adote medidas ao definir rotinas de registros contábeis priorizando-se sempre a essência dos eventos sobre a forma, como assim determinado expressamente no item 8.22 da Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público de Estrutura Conceitual³⁷.

Comentários dos gestores:

A entidade informa que, no exercício de 2019, a atual gestão, com base nos relatórios anteriores do TCE-RJ, tentou junto às Secretarias de Casa Civil e de Fazenda, que tais receitas fossem contabilizadas diretamente pelo Estado, com o posterior aporte ao RPPS, inclusive através de reuniões, tendo em vista a seguinte Comunicação constante do Processo TCE-RJ 101.949-1/19, a seguir transcrita:

b) ao fato de que, a partir da análise das contas de governo referentes ao exercício de 2021, encaminhadas em 2022, esta Corte deixará de considerar como dedução das despesas total com pessoal (despesas não computadas) àquelas referentes ao pagamento de inativos e pensionistas custeadas com os repasses do Tesouro para cobertura de insuficiência financeira do RPPS, ainda que revestidos de autorização de direito para serem incorporados ao patrimônio do RIOPREVIDÊNCIA, tais como os recursos do FUNDES, royalties e participações especiais, créditos inscritos em dívida ativa e outros de natureza similar, pois que representam, de fato, aportes para cobertura de déficit financeiro do Plano Financeiro, devendo ser arcados pelo Tesouro estadual e incluídos no total das despesas com pessoal do Poder; (grifo nosso)

Destaca, ainda, que a entidade está de acordo com os apontamentos desta Corte, mas que, pelo fato de serem muitas determinações a serem cumpridas, o Estado decidiu implementar a referida determinação a partir do exercício de 2021.

Informa, ainda, que tal decisão não depende exclusivamente da Autarquia, espera-se que tais ajustes sejam implementados pelo Estado a partir da elaboração da LOA de 2021.

Conclusão:

A concordância da entidade quanto ao apontado pela equipe de auditoria vem confirmar a distorção detectada no Balanço Orçamentário do Fundo Financeiro – órgão 20340, relativo ao exercício encerrado em 31.12.2019, pela apropriação indevida como

³⁷ 8.22 Todas as transações materiais, eventos e outros itens reportados são apresentados de maneira que transmitam a sua essência em vez da sua forma jurídica ou outra forma, de modo que as características qualitativas da relevância e da representação fidedigna sejam alcançadas.

receita orçamentária do valor de R\$12.461.235.674,87, a qual representa 63,35% da receita orçamentária total do Rioprevidência, consolidadas as receitas orçamentárias dos Fundos Financeiro – órgão 20340 (R\$19.195.110.868,61) e Previdenciário – órgão 20341 (R\$475.444.434,14).

O valor referido acima, contabilizado como receita orçamentária, relativo a fluxo de recursos cujos direitos foram incorporados pelo Estado do Rio de Janeiro ao Rioprevidência, representam na sua essência aportes do Tesouro Estadual para fazer face à cobertura de insuficiência financeira do Plano Financeiro.

Diante do exposto, observo que os recursos cujos direitos foram incorporados ao Fundo Financeiro da Rioprevidência não devem afetar a execução orçamentária da Autarquia, tendo em vista sua finalidade de cobrir insuficiências financeiras apuradas pelo RPPS.

2.4 Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial

O desempenho da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do ERJ durante o exercício de 2019 será analisado comparativamente com o do exercício anterior.

As Demonstrações Contábeis apresentadas contemplam os saldos contábeis consolidados da Administração Direta e Indireta dos três Poderes do ERJ, totalizando 125 (cento e vinte e cinco) unidades gestoras³⁸.

Oportuno destacar que 7 (sete) unidades gestoras são evidenciadas por meio do método de equivalência patrimonial, sendo 3 (três) empresas não dependentes e 4 (quatro) empresas em liquidação³⁹.

³⁸ Conforme verificado à fl. 4023 do Volume 14: 42 órgãos da Administração Direta, 34 Fundos, 17 Autarquias, 16 Fundações, 5 Empresas Públicas e 11 Sociedades de Economia Mista.

³⁹ Empresas Não Dependentes: Companhia de Água e Esgoto (Cedae), Agência Estadual de Fomento (Agerio) e Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro (Ioerj); Empresas em Liquidação: Distribuidora de Títulos do Estado do Rio de Janeiro (Diverj), Centrais Elétricas Fluminenses S/A (Celf), Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro (BD-Rio) e Companhia Fluminense de Securitização S.A. (CFSEC).

2.4.1 Gestão Orçamentária

2.4.1.1 Instrumentos de Planejamento

O processo orçamentário no Brasil compreende a elaboração dos seguintes instrumentos de planejamento, revestidos sob a forma de leis, conforme o preconizado no art. 165 da Constituição Federal:

- Plano Plurianual (PPA): estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. A elaboração dos planos e programas de governo, bem como a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) devem estar compatíveis com o PPA;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): compreende as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
- Lei Orçamentária Anual (LOA): compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social.

A Lei Complementar nº 101/00 (LRF) trouxe novas previsões para a LDO, que passou a dispor, também, sobre (i) o equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e formas de limitação de empenho; (ii) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, bem como as demais condições e exigências para a transferência destes às entidades públicas e privadas. Além disso, deverá apresentar os Anexos de Metas e de Riscos Fiscais.

2.4.1.1.1 Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual, para o quadriênio de 2016/2019, instituído pela Lei Estadual nº 7.211/16, foi concebido com base em macro-objetivos, sendo organizado em grandes eixos temáticos, que agrupam as Secretarias Estaduais e respectivas entidades vinculadas, constituindo as denominadas macroáreas de governo, no intuito de aprimorar o gerenciamento de programas de organização da atuação governamental.

A programação do PPA foi revista anualmente, na forma de projetos de lei, observando o acompanhamento físico e financeiro e o processo de monitoramento e avaliação da execução dos programas, conforme previsto em seu art. 7º.

As revisões do PPA ocorreram por meio da Lei Estadual nº 7.515, de 17/01/2017 (revisão de 2017), da Lei Estadual nº 7.843, de 10/01/2018 (revisão de 2018) e da Lei Estadual nº 8.270, de 27/12/2018 (revisão de 2019 – fls. 821/1074).

2.4.1.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019 foi estabelecida por meio da Lei Estadual nº 8.055/18 (fls. 2.645/3.026), contendo o Anexo de Riscos Fiscais (ARF) e o Anexo de Metas Fiscais (AMF).

Os suprarreferidos Anexos devem apresentar informações mínimas, de acordo com o previsto na Lei Complementar nº 101/00, bem como observar a forma de elaboração prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), para fins de padronização das informações.

Na tabela seguinte, consta a análise do atendimento aos requisitos dispostos na Lei Complementar nº 101/00 e no MDF, da qual se observa que os demonstrativos foram elaborados em desacordo com os padrões estabelecidos:

Tabela 1 — Atendimento dos Anexos ao Requerido na LRF e no MDF

Conteúdo	LDO 2019
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	Atendido

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

dois seguintes (art. 4º, §1º, da LRF).	
Avaliação do cumprimento das metas fiscais relativas a 2018 (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).	Atendido
Estimativa e compensação da renúncia de receita (art. 4º, §2º, V, da LRF).	Não Atendido ⁽¹⁾
Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 4º, §2º, V, da LRF).	Não Atendido ⁽²⁾

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 101/00, Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e Lei Estadual nº 8.055/18 (LDO).

Nota 1: O demonstrativo não foi elaborado corretamente, pois, embora cumpra com os requisitos de identificação dos tributos para os quais estão previstas renúncias de receita, destacando 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, não foram detalhadas as medidas de compensação pela perda prevista de receita com a renúncia, conforme preceitua o MDF, o qual determina que sejam elencadas as medidas a serem tomadas a fim de compensar a renúncia de receita prevista.

Nota 2: 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, contrariando a Lei Complementar nº 101/00 e o MDF.

O Corpo Instrutivo destaca que o Anexo de Metas Fiscais – a despeito da projeção de déficit para as metas de resultado primário, entre o período de 2019 a 2021 – aponta para uma trajetória de redução do endividamento no mesmo período, demonstrando inconsistência na metodologia de cálculo utilizada, uma vez que, com projeções de resultado primário negativo, não seria viável o pagamento dos juros da dívida, tampouco a redução do seu estoque

Quanto ao resultado nominal, este corresponde à variação da dívida consolidada líquida em dado período e pode ser obtido a partir do resultado primário, por meio da soma da conta de juros. Assim, um resultado nominal positivo indica que houve uma diminuição da dívida consolidada líquida e um resultado negativo indica que houve aumento. No entanto, isto não foi observado no Anexo de Metas Fiscais da LDO, posto que, segundo este Anexo, a dívida consolidada líquida teria aumentado de 2018 para 2019, mesmo com o resultado nominal de 2019 tendo sido apontado como positivo.

Ademais, verifico que a meta de resultado nominal, prevista na LDO, não considerou a metodologia “acima da linha” – na qual as receitas e as despesas são apresentadas de forma analítica, detalhadamente, de forma diversa à metodologia “abaixo da linha”, que mensura o resultado nominal sinteticamente, a partir da

variação da dívida líquida no exercício –, em desacordo com as orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

A inobservância dos padrões estabelecidos na Lei Complementar nº 101/00 e no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) compromete a responsabilidade na gestão fiscal e prejudica a comparabilidade da situação fiscal do Estado com a dos outros Entes da Federação.

Assim, faço constar, a esse respeito, a **Impropriedade nº 2** e a **Determinação nº 18** no dispositivo de meu Voto.

2.4.1.1.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

O Orçamento do Estado, para o exercício de 2019, aprovado pela Lei Orçamentária Anual nº 8.271/18 (fls. 3.029/3.987), estimou a Receita em R\$ 72,37 bilhões e fixou a Despesa em R\$ 80,37 bilhões.

Nesta senda, verifico um déficit orçamentário, no instrumento de planejamento, no montante de R\$ 8 bilhões, advindo, em grande parte, do Orçamento da Seguridade Social, conforme tabela a seguir:

Tabela 2 — Receita Prevista X Despesa Fixada

Descrição	Receita Prevista	Despesa Fixada
Orçamento Fiscal	51.578.956.232	48.376.601.072
Orçamento da Seguridade Social	20.792.317.354	31.984.140.120
Refinanciamento da Dívida Pública Estadual	-	13.127.578
Total	72.371.273.586	80.373.868.770

Fonte: Lei Estadual nº 8.271/18 (LOA).

Tal prática evidencia o descumprimento do princípio do equilíbrio orçamentário, segundo o qual as despesas fixadas não devem ultrapassar as receitas previstas para o exercício financeiro, na mesma esteira dos ditames da Lei Complementar nº 101/00, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e pressupõe o emprego de ações planejadas, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Face ao exposto e considerando os princípios da sustentabilidade econômico-financeira e da equidade intergeracional nas finanças públicas e, ainda, a necessidade de adoção de medidas para a correção dos desvios que afetam o equilíbrio das contas públicas, sobretudo o equilíbrio orçamentário amparado pela fixação da despesa em montante equivalente ao da previsão da receita, conforme princípios insculpidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei Complementar nº 159/17, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, faço constar, no tocante à execução orçamentária no exercício de 2019, com autorização de déficit de R\$ 8 bilhões, a **Impropriedade nº 1** e a **Determinação nº 17** na conclusão deste Voto.

2.4.1.1.3.1 Autorização para Abertura de Créditos Adicionais

A LOA poderá sofrer ajustes no decorrer do exercício, mediante créditos adicionais – que podem ser especiais (para atender despesa não consignada inicialmente em seu dispositivo), suplementares (considerando despesa insuficientemente dotada) ou extraordinários (para abarcar despesas urgentes e imprevisíveis) – ou por outras alterações, como a troca da fonte de recurso ou alteração na modalidade de aplicação.

De acordo com a Lei Orçamentária para 2019, o Poder Executivo foi autorizado a abrir créditos suplementares, com a finalidade de atender às insuficiências nas dotações orçamentárias, nos seguintes termos:

***Art. 5º** - Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias dos Orçamentos Fiscal e o da Seguridade Social, tendo por limite a utilização de recursos decorrentes de:*

***a)** cancelamento de recursos fixados nesta Lei, até o limite de 20% (vinte por cento) do total da despesa, por transposição, remanejamento ou transferência integral ou parcial de dotações, inclusive entre unidades orçamentárias distintas, criando, se necessário, os grupos de despesa relativos a "Outras Despesas Correntes", "Investimentos" e "Inversões Financeiras", respeitadas as disposições constitucionais e os termos da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;*

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

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

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

e) dotações consignadas à reserva de contingência, consoante com o Regime de Recuperação Fiscal;

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 17 desta Lei.

Art. 6º - O limite autorizado no art. 5º 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, ficando limitado a 60% do valor total do orçamento anual.

Neste sentido, o Poder Executivo deve observar os seguintes limites, quando da abertura de créditos adicionais suplementares na fonte de recursos de anulação de dotações:

Tabela 3 — Limite de Crédito Suplementar por Anulação

		R\$1
Descrição		Valor - R\$
Total da Despesa Fixada		80.373.868.770
Limite para Abertura de Créditos Suplementares (art. 5º, alínea "a", da LOA)	20,00%	16.074.773.754
Limite para as Exceções (art. 6º da LOA)	60,00%	48.224.321.262

Fonte: Lei Estadual nº 8.271/18 (LOA).

2.4.1.1.3.1.1 Abertura de Créditos Adicionais por Anulação de Dotações

O Corpo Instrutivo apresenta tabela com as alterações orçamentárias do exercício, realizadas por meio da abertura de créditos adicionais suplementares na fonte de recursos de anulação total ou parcial de dotações, autorizadas pelo art. 5º, alínea "a" c/c art. 6º, ambos da LOA, concluindo que a abertura dos créditos adicionais encontra-se dentro do limite, observando-se, portanto, o preceituado no

disposto no art. 167, inciso V⁴⁰, da Constituição Federal, conforme, resumidamente, é apresentado a seguir:

Tabela 4 — Suplementações ao Orçamento

		R\$1
SUPLEMENTAÇÕES		
(A) Total dos Créditos Suplementares Abertos por Anulação		22.017.818.623
(B) Créditos Não Considerados (Exceções Previstas no art. 6º da LOA)		14.325.691.639
(C) Alterações Efetuadas para Efeito de Limite = (A – B)		7.692.126.984
(D) Limite Autorizado no art. 5º, alínea "a", da LOA		16.074.773.754
(E) Valor Total dos Créditos Abertos Acima do Limite = (C – D)		0,00

Fonte: Lei Estadual nº 8.271/18 (LOA) e Siafe-Rio.

2.4.1.1.3.1.2 Abertura de Créditos Adicionais por Superávit Financeiro

O superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior poderá, de acordo com o disposto no art. 43, § 1º, inciso I, da Lei nº 4.320/64, ser utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos suplementares e especiais.

Sem prejuízo disso, o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00 determina que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica deverão ser utilizados, exclusivamente, para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que seja utilizado em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Outrossim, o art. 50, inciso I, da LRF preceitua que a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.

O Balanço Patrimonial Consolidado – apresentado nas Contas de Governo do Estado referentes a 2018, nos autos do Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19 – demonstra um déficit financeiro na ordem de R\$ 11,9 bilhões, indicando, em princípio, a inexistência de superávit para a abertura de créditos adicionais.

⁴⁰ Art. 167. São vedados:

[...]

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Conforme evidenciado nas Tabelas “nº 26 – *“Créditos Abertos por Superávit Financeiro”* e “nº 30 – *“Créditos Abertos por Superávit Financeiro Considerando as Fontes Detalhadas”*”, elaboradas pelo Corpo Instrutivo, o Estado promoveu, no exercício de 2019, a abertura de créditos adicionais, no montante de R\$ 2,1 bilhões, indicando, como fonte de recursos, o superávit financeiro apurado por fonte de recurso específica, segundo o disposto no art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00.

O Corpo Técnico destaca que não foi apurada suficiência financeira em todas as fontes de recursos, todavia, ao constatar o resultado da execução da despesa⁴¹ por fonte de recursos nas referidas unidades gestoras, verificou que apresentaram economia orçamentária, em razão da não realização de despesas, motivo pelo qual constata que os respectivos créditos adicionais não foram utilizados.

Nesta senda, a indicação de superávit financeiro em fontes específicas, para abertura de créditos adicionais, sem que, de fato, houvesse suficiência financeira nas referidas fontes, em desacordo com o previsto no art. 43 da Lei nº 4.320/64, será objeto da **Impropriedade nº 3** e da **Determinação nº 19**, no dispositivo de meu Voto.

2.4.1.1.3.1.3 Abertura de Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação

A abertura de créditos adicionais suplementares e especiais, tendo como indicação para fonte de recursos os provenientes do excesso de arrecadação, encontra amparo no art. 43, § 1º, inciso II, da Lei nº 4.320/64.

A metodologia de apuração do excesso de arrecadação, no exercício, abarca o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando, ainda, a tendência do exercício, conforme o previsto no art. 43, § 3º, da Lei nº 4.320/64.

Na mesma esteira que a abertura de créditos adicionais, tendo como indicação de fonte de recursos o superávit financeiro, há que se considerar o

⁴¹ Resultado da execução da despesa = dotação atualizada – despesa empenhada.

disposto no art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00, no que tange à determinação de que os recursos, legalmente vinculados à finalidade específica, deverão ser utilizados, exclusivamente, para atender ao objeto de sua vinculação.

A execução orçamentária da receita, ao final do exercício de 2019, demonstra uma insuficiência de arrecadação na ordem de R\$ 2,7 bilhões, indicando, em princípio, a inexistência de excesso de arrecadação para a abertura de créditos adicionais.

Conforme evidenciado na Tabela “nº 31 – Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação”, elaborada pelo Corpo Instrutivo o Estado promoveu, no exercício de 2019, a abertura de créditos adicionais, no montante de R\$ 4,2 bilhões, indicando, como fonte de recursos, o excesso de arrecadação em fontes de recursos específicas, segundo o disposto no art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00.

O Corpo Instrutivo destaca que não foi apurado o efetivo excesso de arrecadação em todas as fontes de recursos, todavia, ao constatar o resultado da execução da despesa⁴² por fonte de recursos, nas respectivas unidades gestoras em que foram abertos os créditos, verificou que apresentaram economia orçamentária, em razão da não realização de despesas, motivo pelo qual constata que o respectivo crédito adicional não foi utilizado.

No que tange à ausência de concretização do excesso de arrecadação, indicado como fonte para abertura de créditos adicionais, o Corpo Instrutivo destaca o seguinte:

Por sua vez, há de se registrar que a previsão do excesso de arrecadação é feita com base na tendência observada até o final do exercício, tomando-se como referência o comportamento da arrecadação até determinado período deste mesmo exercício, bem como iguais períodos de exercícios anteriores, sendo 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.

Os órgãos envolvidos nessa tarefa devem, contudo, aperfeiçoar ao máximo os métodos utilizados nesta previsão, realizada em geral a

⁴² Resultado da execução da despesa = dotação atualizada – despesa empenhada.

partir de métodos estatísticos, para que a margem de erro seja a menor possível, a fim de evitar abertura de crédito por excesso de arrecadação sem que o mesmo se concretize ao final do exercício, deixando de comprometer a execução e o equilíbrio orçamentário

*Portanto, a abertura de Créditos Adicionais por excesso de arrecadação em montante superior ao excesso apurado no final do exercício, será objeto de **Impropriedade nº 2** e **Determinação nº 15**.*

Deste modo, acompanho o entendimento das instâncias instrutivas e faço constar, a esse respeito, a **Impropriedade nº 4** e a **Determinação nº 20** no dispositivo de meu Voto.

2.4.1.1.3.2 Da Autorização para Contratação de Operações de Crédito

A autorização para a realização de operações de crédito no País e no exterior está prevista no art. 11 da Lei Orçamentária Anual (LOA) e as contratações não poderão exceder o limite de R\$ 4,4 bilhões.

Conforme análise efetuada no item 2.5.4.2 deste Voto – Operações de Créditos, deste Voto, o Estado arrecadou, no exercício de 2019, receita de capital oriunda de operações de crédito no montante de R\$ 54,99 milhões.

2.4.1.1.3.3 Orçamento Final

Após as alterações orçamentárias, o orçamento final, apurado no exercício de 2019, registrou o montante de R\$ 86,7 bilhões, representando um acréscimo de 7,87% em relação ao orçamento inicial, conforme demonstrado na tabela seguinte:

Tabela 5 — Orçamento Final

	R\$1
Dotação Inicial	80.373.868.770
(+) Créditos Suplementares	28.345.545.049
(+) Créditos Especiais	-
(-) Dotação Cancelada	22.017.818.623
Despesa Atualizada	86.701.595.196

Fonte: Lei Estadual nº 8.271/18 (LOA) e Siafe-Rio.

Na tabela seguinte constam as dotações atualizadas, após a abertura dos créditos adicionais, por Poder e órgão:

Tabela 6 — Orçamento Final da Despesa por Poder/Órgão

Poder/Órgão	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Variação	Participação
Executivo	71.399.745.810	78.340.838.344	9,72%	90,36%
TJ-RJ	5.194.338.695	4.783.338.695	-7,91%	5,52%
MP-RJ	1.820.249.820	1.892.112.193	3,95%	2,18%
Alerj	1.214.804.095	1.025.625.614	-15,57%	1,18%
TCE-RJ	744.730.350	659.680.350	-11,42%	0,76%
Total	80.373.868.770	86.701.595.196	7,87%	100,00%

Fonte: Siafe-Rio.

2.4.1.1.4 Compatibilidade entre os Instrumentos de Planejamento

No tocante à exigência de compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, o art. 165 da Constituição Federal estabelece, em seus incisos e parágrafos, que a formação dos planos e programas de governo e a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) devem apresentar compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA), bem como o art. 5º da Lei Complementar nº 101/00 prevê que o Projeto de Lei Orçamentária Anual necessita ser elaborado de forma compatível com o PPA e com a LDO.

Isto posto, o Corpo Instrutivo procede à análise comparativa das metas de despesas previstas na revisão anual do PPA 2016/2019 (Lei Estadual nº 8.270/18) com a despesa fixada na LOA (Lei Estadual nº 8.271/18) e executada no exercício de 2019, conforme evidenciado na tabela a seguir:

Tabela 7 — Compatibilidade entre PPA e LOA

Plano Plurianual 2016/2019 – Revisão 2019			Lei Orçamentária Anual			
Programa	Ação	Despesa PPA (A)	Dotação Inicial (B)	Despesa Liquidada (C)	%(B)/(A)	%(C)/(A)
0093 – Implantação e Execução de Projetos de Infraestrutura	5420 – Drenagem, Pavimentação e Iluminação e Sinalização – Asfalto na Roça	600.010.000	560.000	0	0,09%	0,00%
0120 – Gestão do Sistema Prisional	3937 – Construção de Unidades Prisionais	43.600.000	100.000	0	0,23%	0,00%
0064 – Modernização dos Serviços Operacionais do	4111 – Atividades Operacionais de	0	409.440.691	288.006.660	-	-

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

Plano Plurianual 2016/2019 – Revisão 2019			Lei Orçamentária Anual			
Programa	Ação	Despesa PPA (A)	Dotação Inicial (B)	Despesa Liquidada (C)	%(B)/(A)	%(C)/(A)
Detran	Registro de Veículos					
0279 – Urbanização das Comunidades	1830 – Apoio à Urbanização de Comunidades – FEHIS	54.055.721	54.305.721	4.132.564	100,46%	7,65%
0015 – Sistema Rodoviário Estadual	4007 – Conservação e Operação de Rodovias	0	59.858.430	40.260.122	-	-
0423 – Prevenção, Acolhimento e Reinserção Social de Usuários de Drogas e Familiares	2921 – Fomento à prevenção, ao acolhimento e à reinserção social do usuário de drogas	24.600.000	673.000	0	2,74%	0,00%
0286 – Gestão da Política Habitacional	8185 – Realocação de Moradores de Áreas de Risco e Insalubres	1.300.800	59.436.359	18.363.681	4.569,22%	1.411,72%
0163 – Aperfeiçoamento e Fortalecimento da Gestão Descentralizada/Regionalizada do SUS	8324 – Apoio aos Consórcios Intermunicipais de Saúde	9.000.000	400.000	0	4,44%	0,00%
0164 – Aprimoramento da Regulação do Controle e da Avaliação da Rede de Serviços	8323 – Organização do Acesso aos Serviços de Saúde pelas Centrais de Regulação	1.839.292	1.822.356	554.353	99,08%	30,14%

Fonte: Siafe-Rio, Relatório das Ações Realizadas do PPA 2019 (Volume 7) e Lei Estadual nº 8.270 de 27.12.2018 – Revisão PPA do Exercício de 2019.

À luz do evidenciado no quadro anterior, observo as seguintes inconsistências:

- Em que pese não houvesse previsão de despesa para algumas ações na revisão do PPA 2019, ocorreu alteração de dotação para essas ações na LOA;
- Programas que apresentavam previsão de despesa em determinada ação na revisão do PPA 2019 não tiveram execução na Lei Orçamentária Anual;
- Programas/ações com dotação inicial na LOA e liquidação da despesa em valores superiores a 100% do montante previsto na revisão do PPA 2019.

Nesta senda, alinho-me ao entendimento esposado pelas instâncias instrutivas, no sentido de que devem ser adotadas medidas quando da elaboração e revisão dos instrumentos orçamentários, possibilitando que a alocação de recursos, nos orçamentos anuais (LOA), seja coerente com as diretrizes e metas do PPA, promovendo, dessa forma, transparência à aplicação de recursos e aos resultados que se esperam alcançar, conforme estabelecem a Constituição Federal e a Lei

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

Complementar nº 101/00, e faço constar, a esse respeito, a **Impropriedade nº 5** e a **Determinação nº 21** no dispositivo de meu Voto.

2.4.1.1.4.1 Reserva de Contingência

O art. 9º da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece que a Lei Orçamentária Anual (LOA) conterá reserva de contingência constituída, exclusivamente, com recursos do orçamento fiscal e será equivalente a, no máximo, 0,005% da Receita Corrente Líquida (RCL) prevista para o exercício, destinando-se a atender aos passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Nesta esteira, considerando que a RCL, para o exercício de 2019, foi estimada em R\$ 59,48 bilhões, o limite máximo para a Reserva de Contingência, nesta peça orçamentária, seria de R\$ 2,97 milhões.

A Lei Orçamentária para o exercício de 2019 contemplou uma previsão de reserva de contingência, com recursos do Orçamento Fiscal, no valor de R\$ 300 mil reais, dentro, portanto, do limite máximo estabelecido na LDO.

2.4.1.1.5 Execução da Receita

O presente tópico abrange a análise da efetiva arrecadação da receita estadual, demonstrando as receitas brutas subtraídas, tão somente, das receitas intraorçamentárias, pois as deduções da receita (tributária, patrimonial, transferências correntes e outras de modalidade corrente) – constituídas como efetivamente arrecadadas pelo Estado, apesar de posteriormente repassadas a terceiros, por determinação legal ou constitucional – compõem a base da arrecadação estadual.

Na tabela a seguir consta a execução orçamentária da receita do Estado relativa ao exercício de 2019:

Tabela 8 — 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)	66.863.618.940	62.329.520.285	61.948.111.330	-381.408.955

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

Receita Total	74.102.376.301	80.636.683.337	80.683.664.867	46.981.530
Receitas Correntes	69.132.941.937	79.915.116.857	80.414.012.133	498.895.276
Receitas de Capital	4.969.434.364	721.566.480	269.652.734	-451.913.746
Deduções	-7.238.757.361	-18.307.163.052	-18.735.553.537	-428.390.485
Dedução da Receita Corrente	-7.238.757.361	-18.307.163.052	-18.735.553.537	-428.390.485
Receita Intraorçam. (II)	5.507.654.646	5.901.105.633	7.691.024.025	1.789.918.392
Intraorçam. Correntes	5.507.654.646	5.672.745.327	7.234.616.766	1.561.871.439
Intraorçam. de Capital	0	228.360.306	456.407.259	228.046.953
Total (III) = (I+II)	72.371.273.586	68.230.625.918	69.639.135.355	1.408.509.437

Fonte: Processo TCE- RJ nº 100.490-8/20 – RREO – 6º bimestre de 2019, Siafe-Rio e Balanço Orçamentário Consolidado.

Conforme se depreende da tabela anterior, na execução orçamentária são incluídas as receitas intraorçamentárias e subtraídas as contas dedutoras da receita corrente.

Registro, por pertinente, que, em atendimento ao disposto no art. 13 da Lei Complementar nº 101/00 (LRF), foram divulgadas as metas bimestrais de arrecadação, por meio da Resolução Sefaz nº 06/19, da Secretaria de Estado de Fazenda, publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, no dia 29/01/2019.

Isto posto, a tabela a seguir evidencia a arrecadação efetiva do Estado no exercício de 2019, demonstrando a sua realização em comparação às metas estabelecidas, bem como a sua variação em relação às receitas arrecadadas no exercício anterior:

Tabela 9 — Receita Estadual por Origem, em Relação à Meta e ao Exercício Anterior

Descrição	Arrecadação 2019 R\$	Realização da Meta	Diferença da Meta R\$	Var. real 2019/2018
Receitas Correntes	80.414.012.133	103,44%	2.671.358.508	-3,78%
Tributária	53.085.102.231	102,84%	1.466.336.875	-6,03%
Contribuição	3.126.149.438	123,99%	604.925.172	-3,34%
Patrimonial	14.654.058.026	100,82%	119.110.808	-1,99%
Agropecuária	2.930	0,91%	(320.841)	-94,78%
Industrial	33.646.539	23,08%	(112.144.069)	-47,19%
Serviços	322.780.765	90,45%	(34.082.052)	-5,03%
Transferências Correntes	7.759.330.152	105,69%	418.041.078	8,68%
Outras Rec. Correntes	1.432.942.051	117,12%	209.491.536	5,73%
Receitas de Capital	269.652.734	14,11%	(1.641.781.630)	-92,09%
Operações de Crédito	54.997.725	4,19%	(1.257.415.747)	-95,24%
Alienação de Bens	5.486.440	3,66%	(144.554.309)	-99,72%
Amortiz. de Empréstimos	167.121.289	185,71%	77.131.130	26,56%
Transferências de Capital	42.047.280	11,71%	(316.942.704)	-69,09%
Outras Rec. Capital	-	-	-	-
Total Geral	80.683.664.867	101,29%	1.029.576.878	-7,25%

Fonte: Siafe-Rio (para receita arrecadada) e Resolução Sefaz nº 06/19 (para meta de arrecadação).

Nota 1: Valores na tabela consideram a arrecadação bruta, desconsiderando as receitas intraorçamentárias. O valor total da receita arrecadada, incluindo as intraorçamentárias, atingiu R\$99,7 bilhões. Por sua vez, as metas de arrecadação estipuladas pela Resolução Sefaz nº 06/19, incluindo as intraorçamentárias, totalizam R\$85,2 bilhões.

Nota 2: Valores históricos. Variação real 2019/2018 calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV-RJ, a preços de dezembro de 2019 (índice 2018: 1,099536 e índice 2019: 1,036841).

O Corpo Instrutivo destaca que foi apurada uma superavaliação de R\$ 11,36 bilhões na receita bruta registrada no Siafe-Rio, ressaltando que essa diferença decorre de registro em duplicidade de valores arrecadados a título de *royalties* e participações especiais (receitas patrimoniais), cujo detalhamento será feito no item 1.1.1.1.1.6.1 deste Voto – Receitas de *Royalties* e Participações Especiais, sendo objeto de Impropriedade.

Na sequência, será demonstrado o comportamento dos principais componentes da receita estadual.

2.4.1.1.5.1 Receita Tributária

Tabela 10 — Receita Tributária

Descrição	Arrecadação 2019 R\$	Realização da Meta	Diferença da Meta R\$	Var. Real 2019/2018
ICMS	36.421.872.076	102,15%	765.211.077	-5,58%
FECF	4.531.502.686	100,94%	42.318.507	-8,01%
IRRF	4.081.023.215	99,61%	(16.032.435)	-1,39%
IPVA	2.848.961.698	102,51%	69.711.533	-4,65%
Taxas	3.303.588.301	118,77%	522.000.145	12,56%
ITCD	1.016.722.636	103,81%	37.354.530	-12,14%
Dívida Ativa	412.367.987	168,93%	168.266.543	-60,28%
Multas e Juros	469.063.632	86,85%	(71.024.047)	-35,65%
Total	53.085.102.231	102,84%	1.466.336.875	-6,03%

Fonte: Siafe-Rio e Resolução Sefaz nº 06/19.

Nota: Valores históricos. Variação real 2019/2018 calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV-RJ, a preços de dezembro de 2019 (índice 2018: 1,099536 e índice 2019: 1,036841).

2.4.1.1.5.1.1 ICMS

Tabela 11 — ICMS por Atividade Econômica (CNAE)

Descrição (CNAE)	Arrecadação 2019 R\$ mil	Particip.	Var. Real 2019/2018	Dif. Real 2019-2018 R\$ mil
Comércio	11.493.326	31,56%	-3,81%	(471.900)
Indústrias de Transformação	10.774.661	29,58%	0,36%	40.393
Eleticidade e Gás	6.679.583	18,34%	-2,99%	(213.816)
Informação e Comunicação	3.246.483	8,91%	-10,63%	(400.470)
Transporte e Armazenagem	1.357.789	3,73%	25,52%	286.240
Indústrias Extrativas	1.284.045	3,53%	-48,03%	(1.230.499)
Outros	1.585.985	4,35%	-12,82%	(241.762)
Total ICMS	36.421.872	100,00%	-5,58%	(2.231.814)

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

Nota: Valores históricos. Variação real 2019/2018, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV-RJ, a preços de dezembro de 2019 (índice 2018: 1,099536 e índice 2019: 1,036841).

2.4.1.1.5.1.2 Taxas**Tabela 12 — Taxas Estaduais**

Entidade	Arrecadação 2019 R\$	Var. Real 2019/2018
263100_DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO RIO DE JANEIRO	1.435.676.766	-2,86%
036100_FUNDO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTICA	891.909.259	-3,98%
999900_TESOIRO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	451.900.466	1.679,93%
166100_FUNDO ESPECIAL DO CORPO DE BOMBEIROS	275.962.286	10,62%
116100_FUNDO ESPECIAL DA DEFENSORIA PUBLICA DO ERJ	66.156.231	-5,43%
DEMAIS UNIDADES GESTORAS	181.983.293	-3,26%
Total	3.303.588.301	-12,37%

Fonte: Siafe-Rio.

Nota: valores históricos. Variação real 2019/2018, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV-RJ, a preços de dezembro de 2019 (índice 2018: 1,099536 e índice 2019: 1,036841).

No que tange às taxas de trânsito arrecadadas pelo Detran-RJ, cumpre esclarecer que são divididas em duas naturezas: taxas pelo exercício de poder de polícia e taxas pela prestação de serviços, conforme evidenciado na tabela a seguir:

Tabela 13 — Arrecadação de Taxas pelo Detran-RJ

Rubrica da Receita	2019 R\$	Participação
1121 - Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia	524.408.523	36,53%
1122 - Taxas pela Prestação de Serviços	911.268.243	63,47%
Total	1.435.676.766	100,00%

Fonte: Siafe-Rio.

Reputo oportuno mencionar que o disposto no art. 194, § 4º, da Constituição Estadual veda, expressamente, a aplicação de taxas em despesas estranhas aos serviços para os quais foram criadas, à exceção daquelas decorrentes do exercício do poder de polícia.

Nesta senda, a cobrança das taxas de trânsito, considerando a sua natureza contraprestacional, deve ser proporcional ao custo da atividade estatal que deu causa a sua instituição.

De forma ainda mais restritiva, o art. 107 do Código Tributário Estadual determina que a sua arrecadação seja “*vinculada às atividades que lhe deram origem*”.

No exercício de 2019, o Detran-RJ efetuou repasses a outros órgãos, conforme evidenciado na tabela a seguir:

Tabela 14 — Repasses de Receitas do Detran-RJ

Órgãos	Valor Repassado R\$	% do Total das Receitas Detran-RJ	% do Total das Taxas do Detran-RJ
INEA	77.808.650	4,99%	5,42%
DESCENTRALIZAÇÃO – DER	63.337.062	4,06%	4,41%
RIOPREVIDÊNCIA	56.901.420	3,65%	3,96%
DESCENTRALIZAÇÃO – POLÍCIA MILITAR	37.915.384	2,43%	2,64%
SEDEIS / SEDEGER – RIO POUPA TEMPO	35.767.388	2,29%	2,49%
DESCENTRALIZAÇÃO – POLÍCIA CIVIL	30.188.062	1,94%	2,10%
DESCENTRALIZAÇÃO – SUBSEC. COMUNICAÇÃO SOCIAL	24.021.275	1,54%	1,67%
SEGOV/EDUC. TRÂNSITO – LEI SECA	12.881.575	0,83%	0,90%
Total de Repasses	338.820.817	21,73%	23,60%
Total de Receitas de Taxas Detran-RJ	1.435.676.766	92,07%	100,00%
Outras Receitas Detran	123.713.976	7,93%	
Total das Receitas do Detran-RJ	1.559.390.742	100,00%	

Fonte: Siafe-Rio e www.detrان.rj.gov.br.

No que concerne aos repasses de recursos do Detran-RJ a outros órgãos, o Corpo Instrutivo destaca o seguinte:

Considerando-se que os recursos de outras receitas do Detran-RJ totalizam apenas R\$123,71 milhões, constata-se que, pelo menos, R\$215,11 milhões em receitas arrecadadas por meio de taxas foram repassadas a outros órgãos.

Do exposto conclui-se que os repasses de recursos a outros órgãos, por si, não caracterizaria uma irregularidade, no entanto é essencial que o ERJ comprove que os recursos foram repassados para órgãos vinculados ao fato gerador da cobrança das taxas.

Não obstante 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, observa-se que no exercício de 2019, do total de R\$1.435,68 milhões arrecadado em taxas pelo Detran, R\$983,67 milhões foram registradas considerando as novas fontes detalhadas. O restante do valor, R\$452,01 milhões, foi registrado sem o devido detalhamento da fonte de recurso.

Considerando a ausência de detalhamento da classificação contábil das taxas arrecadadas pelo Detran-RJ – restringindo o controle da aplicação dos recursos – se faz necessário, em que pese já terem sido criadas duas novas fontes de recurso detalhadas, que os

valores sejam doravante classificados de acordo com a respectiva fonte de recurso detalhada.

*Tais fatos serão objeto de **Impropriedade nº 1** e **Determinação nº 17**.*

Deste modo, acompanho o entendimento da instância instrutiva e faço constar, a esse respeito, a **Impropriedade nº 6** e a **Determinação nº 22** no dispositivo de meu Voto.

2.4.1.1.5.1.3 Registro e Repasse das Compensações de Dívida Ativa com Precatórios

A Lei Estadual nº 5.647/10 dispõe sobre a compensação de créditos inscritos em dívida ativa com débitos oriundos de precatórios, pela via consensual, enquanto a Lei Estadual nº 6.136/11 institui novos procedimentos para as referidas compensações.

Cabe destacar que os valores dos créditos de dívida ativa compensados devem integrar a receita bruta do Estado para todos os fins, especialmente para compor as bases de cálculo dos mínimos de aplicação e das repartições de receitas previstas na Constituição Federal e na legislação, ainda que esteja configurada a ausência de fluxo financeiro, conforme determina o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

Ocorre que o ERJ não vem realizando o devido registro contábil da receita, apesar do preconizado, ocasionando repasses a menor aos Municípios e ao Fundeb e, indiretamente, afetando as demais vinculações legais da receita.

Consoante o apontado pelo Corpo Instrutivo, essa inconsistência vem sendo reportada desde a análise da Prestação de Contas de Governo relativa ao exercício de 2010 e, na análise da Prestação de Contas de Governo referente a 2017, deu origem à Determinação nº 17, cujo cumprimento parcial será analisado de forma detida no item 2.12.2 deste Voto – Análise do Cumprimento das Determinações.

Dessa forma, faço constar, a esse respeito, a **Impropriedade nº 7** e as **Determinações nº 23 e 24** no dispositivo de meu Voto.

2.4.1.1.5.1.4 Repasse das Receitas de Multas e Juros de Mora

Na forma do disposto no art. 158 da Constituição Federal, 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, na forma do seu art. 160.

Diante dos dados extraídos do Siafe-Rio, o Estado repassou aos Municípios, no exercício de 2019, os valores equivalentes aos percentuais constitucionalmente estabelecidos, conforme evidenciado na tabela a seguir:

Tabela 15 — Cálculo dos Repasses das Multas e Juros de Mora aos Municípios

Descrição	Arrecadação 2019 R\$	% MJM
MJM do ICMS Total (A)	176.852.534	100,00%
CP Municípios MJM ICMS	44.213.134	25,00%
MJM do IPVA (B)	170.805.024	100,00%
CP Municípios MJM IPVA	85.402.534	50,00%
MJM da Dívida Ativa do ICMS (C)	48.348.605	100,00%
CP Municípios MJM DA ICMS	12.077.740	24,98%
MJM da Dívida Ativa do IPVA (D)	26.164.590	100,00%
CP Municípios MJM DA IPVA	13.082.304	50,00%

Fonte: Siafe-Rio.

2.4.1.1.5.2 Receita Patrimonial**Tabela 16 — Receita Patrimonial**

Descrição	Arrecadação 2019 R\$	Realização da Meta	Diferença da Meta R\$	Var. Real 2019/2018
Compensação Financeira	13.534.974.474	95,80%	(592.698.268)	-4,81%
Royalties e PE	13.466.700.238	95,84%	(584.176.279)	-4,80%
Outras Compensações Financeiras	68.274.236	88,90%	(8.521.989)	-6,35%
Receita de Valores Mobiliários	999.040.718	357,79%	719.815.058	67,89%
Receitas Imobiliárias	73.959.219	80,95%	(17.410.111)	-9,35%
Concessões e Permissões	25.374.130	83,67%	(4.953.780)	-7,84%
Cessão de Direitos	20.292.034	-	20.292.034	4,14%
Outras Receitas Patrimoniais	417.451	6,57%	(5.934.125)	-94,16%
Total	14.654.058.026	100,82%	119.110.808	-1,99%

Fonte: Siafe-Rio e Resolução Sefaz nº 06/19.

Nota: Valores históricos. Variação real 2019/2018 calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV-RJ, a preços de dezembro de 2019 (índice 2018: 1,099536 e índice 2019: 1,036841).

2.4.1.1.5.2.1 Receitas de Royalties e Participações Especiais**Tabela 17 — Royalties e Participações Especiais do Petróleo**

Descrição	Arrecadação 2019 R\$	Var. Real 2019/2018	Participação
Participações Especiais	8.921.872.182	-7,79%	66,25%
Royalties	4.532.202.902	1,62%	33,65%
Royalties até 5%	2.592.116.769	1,46%	19,25%
Royalties Excedente a 5%	1.940.086.133	1,83%	14,41%
Fundo Especial do Petróleo	12.625.154	23,64%	0,10%
Total	13.466.700.238	-4,80%	100,00%

Fonte: Siafe-Rio.

Nota: Valores históricos. Variação real 2019/2018 calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV-RJ, a preços de dezembro de 2019 (índice 2018: 1,099536 e índice 2019: 1,036841).

Os valores demonstrados no quadro anterior divergem, em R\$ 11,36 bilhões, dos valores brutos registrados no Siafe-Rio a título de *royalties* e participações especiais, considerando que, naquele Sistema, foram detectados registros em duplicidade na receita orçamentária.

Segundo o informado na Nota Técnica SUNOT/SUBCONT nº 002/18, a partir do exercício de 2019, a contabilização dos valores de *royalties* e das participações especiais transferidos ao Rioprevidência passou a ser realizada na receita orçamentária do Tesouro e da referida Autarquia, causando, assim, a duplicidade observada no Siafe-Rio, de forma que, em seguida, os valores transferidos são registrados em contas de dedução da receita no Tesouro.

Contudo, considerando que o agente arrecadador dessas receitas é o Estado, torna-se, pois, o responsável pelo registro das respectivas receitas orçamentárias por natureza de receita, conforme definido pela Portaria STN nº 549/18.

Nesta senda, não existe fundamento para esse registro originário ser realizado na autarquia previdenciária, entidade beneficiária do fluxo desses recursos transferidos. No Rioprevidência, esses recursos devem ser registrados como receita intraorçamentária de aporte (caso sejam vinculados ao Fundo Previdenciário) ou descentralização financeira sem execução orçamentária (caso sejam vinculados ao

Fundo Financeiro), de acordo com as diretrizes das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP).

Deste modo, faço constar, a esse respeito, a **Impropriedade nº 8** e a **Determinação nº 25** no dispositivo de meu Voto.

2.4.1.1.5.3 Transferências Correntes

Tabela 18 — Transferências Correntes

Descrição	Arrecadação 2019 R\$	Realização da Meta	Diferença da Meta R\$	Var. Real 2019/2018
Transferências da União	4.956.161.886	110,09%	454.353.652	19,49%
Particip. nas Receitas	2.607.112.409	97,00%	(80.707.554)	-1,86%
SUS	724.210.039	98,78%	(8.954.170)	-8,36%
FNAS	1.292.543	-	1.292.543	-
FNDE	419.604.292	63,27%	(243.539.723)	-14,12%
ICMS Desoneração	-	-	(84.016.548)	-100,00%
Outras da União	1.203.942.603	360,83%	870.279.103	877,95%
Fundeb	2.727.535.443	99,26%	(20.334.448)	-5,88%
Demais	75.632.823	82,56%	(15.978.125)	-19,58%
Total	7.759.330.152	105,69%	418.041.078	8,68%

Fonte: Siafe-Rio e Resolução Sefaz nº 06/19.

Nota: Valores históricos. Variação real 2019/2018 calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV-RJ, a preços de dezembro de 2019 (índice 2018: 1,099536 e índice 2019: 1,036841).

2.4.1.1.5.4 Receitas de Capital

Tabela 19 — Receitas de Capital

Descrição	Arrecadação 2019 R\$	Realização da Meta	Diferença da Meta R\$	Variação Real 2019/2018
Operações de Crédito	54.997.725	4,19%	(1.257.415.747)	-95,24%
Alienação de Bens	5.486.440	3,66%	(144.554.309)	-99,72%
Amortização de Empréstimos	167.121.289	185,71%	77.131.130	26,56%
Transferências de Capital	42.047.280	11,71%	(316.942.704)	-69,09%
Total	269.652.734	14,11%	(1.641.781.630)	-92,09%

Fonte: Siafe-Rio e Resolução Sefaz nº 06/19.

Nota: Valores históricos. Variação real 2019/2018 calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV-RJ, a preços de dezembro de 2019 (índice 2018: 1,099536 e índice 2019: 1,036841).

2.4.1.1.6 Execução da Despesa

As despesas realizadas no exercício de 2019 representaram 77,22% da dotação atualizada, resultando em uma economia orçamentária de R\$ 19,7 bilhões, conforme tabela a seguir:

Tabela 20 — Demonstrativo da Execução Orçamentária da Despesa Consolidado

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) (I)	74.866.214.124	78.852.852.155	64.605.185.767	59.441.897.873	59.059.033.458	55.379.021.448	19.410.954.282
Despesas Correntes	66.457.905.808	69.704.125.163	59.974.098.234	57.817.524.204	57.494.331.189	53.943.103.569	11.886.600.958
Despesas de Capital	8.064.508.023	8.806.066.700	4.288.727.240	1.624.373.669	1.564.702.269	1.435.917.879	7.181.693.030
Reserva de Contingência	300.000	300.000	-	-	-	-	300.000
Reserva do RPPS	343.500.293	342.360.293	342.360.293	-	-	-	342.360.293
Despesas Intraorçam. (II)	5.507.654.646	7.848.743.041	7.554.514.935	7.509.148.443	7.498.165.052	7.144.228.137	339.594.598
Intraorçamentárias Correntes	5.507.252.146	7.392.320.475	7.098.112.369	7.052.746.094	7.041.762.703	6.687.825.788	339.574.381
Intraorçamentárias de Capital	402.500	456.422.566	456.402.566	456.402.349	456.402.349	456.402.349	20.217
Total (III) = (I+II)	80.373.868.770	86.701.595.196	72.159.700.702	66.951.046.316	66.557.198.510	62.523.249.585	19.750.548.880

Fontes: Siafe-Rio.

A dotação atualizada sofreu contingenciamentos no montante de R\$ 14,5 bilhões, resultando em uma despesa autorizada de R\$ 72,1 bilhões.

As despesas liquidadas representaram 99,41% da despesa total empenhada e as despesas pagas atingiram 93,94% das despesas liquidadas. O exame dos Restos a Pagar Processados (RPP) e dos Restos a Pagar Não Processados (RPN) será abordado nos itens “2.4.1.1.7 – Demonstração da Execução do Orçamento” e “2.5.6 – Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar”.

2.4.1.1.6.1 Classificação da Despesa por Categoria Econômica

As despesas correntes representaram 97,35% das despesas liquidadas no exercício sob análise, enquanto as despesas de capital responderam por 2,65%, conforme a tabela seguinte:

Tabela 21 — Despesa por Categoria Econômica e Grupo de Despesa

Categoria econômica /Grupo da Despesa	Despesa Liquidada (R\$)	Var. Real 19/18	Participação
Despesas Correntes	57.494.331.189	-8,66%	97,35%
Pessoal e Encargos Sociais	41.049.288.839	-4,52%	69,51%
Juros e Encargos da Dívida	128.360.655	3,94%	0,22%
Outras Despesas Correntes	16.316.681.694	-17,72%	27,63%
Despesas de Capital	1.564.702.269	-24,72%	2,65%
Investimentos	970.367.645	-38,27%	1,64%
Inversões Financeiras	26.109.766	98,02%	0,04%
Amortização da Dívida	568.224.857	15,19%	0,96%
Total	59.059.033.458	-9,17%	100,00%

Fonte: Siafe-Rio.

Excluídas as despesas intraorçamentárias. Valores históricos e variação real 2019/2018, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2019 (índice 2018: 1,099536 e índice 2019: 1,036841).

Conforme evidenciado no quadro anterior, houve redução de 9,17% da despesa total do Estado em relação ao exercício anterior, respondendo, o grupo de despesa “Investimentos”, por uma queda real de 38,27%.

No que tange às despesas correntes, 71,40% foram aplicados em despesas com pessoal e encargos e, quanto às despesas de capital, 62,02% foram aplicados em investimentos.

2.4.1.1.6.2 Despesa Segundo a Classificação Institucional

A tabela seguinte apresenta a despesa liquidada distribuída por Poder/Órgão autônomo:

Tabela 22 — Despesa do ERJ por Poder / Órgão Autônomo

Poder/Órgão	Despesa Liquidada (R\$)	Var. Real 19/18	Participação
Executivo	52.538.001.500	-9,74%	88,96%
Judiciário	3.889.191.690	-5,04%	6,59%
Tribunal de Justiça	3.889.191.690	-5,04%	6,59%
Legislativo	1.255.746.502	-8,13%	2,13%
Assembleia Legislativa	757.862.088	-4,99%	1,28%
Tribunal de Contas do Estado do RJ	497.884.414	-12,53%	0,84%
Ministério Público	1.376.093.765	1,70%	2,33%
Total Geral	59.059.033.458	-9,17%	100,00%

Fonte: Siafe-Rio.

Excluídas as despesas intraorçamentárias. Valores históricos e variação real 2019/2018, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2019 (índice 2018: 1,099536 e índice 2019: 1,036841).

Houve diminuição das despesas liquidadas em todos os Poderes/Órgãos em comparação ao exercício anterior, com exceção do Ministério Público, que apresentou um aumento real de 1,70%.

Em termos percentuais, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) apresentou a maior redução de despesas liquidadas, com diminuição real de 12,53%.

2.4.1.1.6.3 Classificação Funcional da Despesa

As funções Previdência Social e Segurança Pública foram responsáveis por 52,71% das despesas do Estado, conforme tabela a seguir:

Tabela 23 — Despesa do ERJ por Função

Função	Despesa Liquidada (R\$)	Var. Real 19/18	Participação
Previdência Social	21.476.390.519	-6,04%	36,36%
Segurança Pública	9.654.124.451	-3,78%	16,35%
Educação	6.547.464.005	-8,46%	11,09%
Saúde	5.503.434.395	-11,33%	9,32%
Judiciária	3.889.191.690	-5,04%	6,59%
Administração	3.290.419.055	-17,02%	5,57%
Encargos Especiais	2.384.536.822	-20,45%	4,04%
Essencial à Justiça	2.380.927.177	1,30%	4,03%
Legislativa	1.255.756.194	-8,13%	2,13%
Transporte	779.798.460	-29,14%	1,32%
Ciência e Tecnologia	310.451.533	36,00%	0,53%
Agricultura	306.012.490	-16,10%	0,52%
Gestão Ambiental	271.646.696	-32,90%	0,46%
Comércio e Serviços	265.931.542	-4,62%	0,45%
Assistência Social	179.439.462	-29,35%	0,30%
Cultura	107.393.810	-21,19%	0,18%
Saneamento	101.633.415	-73,09%	0,17%
Direitos da Cidadania	91.833.723	2,57%	0,16%
Habituação	90.120.553	13,39%	0,15%
Indústria	55.072.981	-38,35%	0,09%
Urbanismo	39.830.272	-92,09%	0,07%
Desporto e Lazer	25.616.173	-28,85%	0,04%
Trabalho	25.286.044	24,35%	0,04%
Comunicações	17.110.121	-28,83%	0,03%
Organização Agrária	9.611.875	-10,12%	0,02%

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

Função	Despesa Liquidada (R\$)	Var. Real 19/18	Participação
Total	59.059.033.458	-9,17%	100,00%

Fonte: Siafe-Rio.

Excluídas as despesas intraorçamentárias. Valores históricos e variação real 2019/2018, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2019 (índice 2018: 1,099536 e índice 2019: 1,036841).

2.4.1.1.7 Demonstração da Execução do Orçamento

No tocante aos valores apresentados no Balanço Orçamentário⁴³, ressalto que se coadunam com aqueles registrados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária⁴⁴ e no Siafe-Rio.

Destaco que, no exercício de 2019, as repartições legais e constitucionais de receitas com os Municípios foram registradas como deduções da receita orçamentária, conforme o preconizado pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

2.4.1.1.7.1 Resultados do Orçamento Corrente

O Estado apresentou superávit corrente em relação às despesas empenhadas e às despesas liquidadas, conforme apurado na tabela seguinte:

Tabela 24 — Resultados do Orçamento Corrente

Descrição	Total
Receita Corrente Arrecadada (exceto intra) (a)	61.678.458.595
Receita Corrente Arrecadada Total	80.414.012.133
Deduções da Receita Corrente	(18.735.553.537)
Despesa Corrente Empenhada (exceto intra) (b)	57.817.524.204
Despesa Corrente Liquidada (exceto intra) (c)	57.494.331.189
Superávit Corrente (empenho) (a – b)	3.860.934.391
Superávit Corrente (liquidação) (a – c)	4.184.127.406

Fonte: Anexo 1 do RREO – 6º bím/2019 e Siafe-Rio.

Nota: Os valores referentes às receitas correntes e deduções da receita foram ajustados devido a uma superavaliação na receita bruta registrada no Siafe-Rio, com posterior dedução. Tal diferença é decorrente de registro em duplicidade de valores arrecadados a título de *royalties* e participações especiais (receitas patrimoniais).

2.4.1.1.7.2 Resultados do Orçamento de Capital

O Estado apresentou déficit de capital em relação às despesas empenhadas e às despesas liquidadas, conforme apurado na tabela seguinte:

⁴³ Volume 14 – fls. 4.041/4.042.

⁴⁴ Relatório publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 30.01.2020.

Tabela 25 — Resultados do Orçamento de Capital

Descrição	Total
Receita de Capital Arrecadada (exceto intra) (a)	269.652.734
Despesa de Capital Empenhada (exceto intra) (b)	1.624.373.669
Despesa de Capital Liquidada (exceto intra) (c)	1.564.702.269
Déficit de Capital (empenho) (a – b)	(1.354.720.935)
Déficit de Capital (liquidação) (a – c)	(1.295.049.535)

Fonte: Anexo 1 do RREO – 6º bím/2019 e Siafe-Rio.

2.5.4.2.1.1 Resultados da Execução Orçamentária

O resultado orçamentário é a diferença entre o total da receita arrecadada e o total da despesa realizada. O Estado apresentou superávit orçamentário, conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 26 — Resultados da Execução Orçamentária

Descrição	Total com intra	Total sem intra
Receita Arrecadada (a)	69.639.135.355	61.948.111.329
Despesa Empenhada (b)	66.951.046.316	59.441.897.873
Despesa Liquidada (c)	66.557.198.510	59.059.033.458
Despesa Paga (d)	62.523.249.585	55.379.021.448
Superávit Orçamentário (empenho) (e) = (a - b)	2.688.089.039	2.506.213.456
Superávit Orçamentário (liquidação) (f) = (a - c)	3.081.936.845	2.889.077.871
Restos a Pagar Processados (g) = (c - d)	4.033.948.925	3.680.012.010
Restos a Pagar Não Processados (h) = (b - c)	393.847.806	382.864.415

Fonte: Balanço Orçamentário – fls. 4.041/4.042, Anexo 1 do RREO – 6º bím/2019 e Siafe-Rio.

Conforme evidenciado no quadro anterior, desconsiderando-se o impacto das transações intraorçamentárias, a execução orçamentária do exercício de 2019 resultou em um superávit de R\$ 2,5 bilhões no que tange às despesas empenhadas, e de R\$ 2,9 bilhões na comparação da receita arrecadada com as despesas liquidadas.

2.4.2 Gestão Financeira

A avaliação da gestão financeira é realizada a partir do exame do Balanço Financeiro e da Demonstração dos Fluxos de Caixa.

2.4.2.1 Balanço Financeiro Consolidado

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, possibilitando a apuração do resultado financeiro do exercício⁴⁵.

Tabela 27 — Balanço Financeiro Consolidado

	R\$1	
	2019	2018
Receita Orçamentária (I)	69.639.135.355	69.352.345.037
Ordinária	37.998.728.187	36.641.228.412
Vinculada	31.640.407.168	32.711.116.625
Transferências Financeiras Recebidas (II) (1)	-	-
Recebimentos Extraorçamentários (III)	149.657.930.286	146.949.246.431
Dívida Flutuante	36.575.540.379	27.832.017.342
Outras Operações	113.082.389.907	119.117.229.090
Saldo em Espécie do Exercício Anterior (IV)	8.281.471.931	9.393.569.649
Caixa e Equivalentes de Caixa (2)	7.225.685.000	8.884.528.166
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	1.055.786.931	509.041.483
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo (3)	-	-
Total Ingresso (V) = (I + II + III + IV)	227.578.537.572	225.695.161.118
	2019	2018
Despesa Orçamentária (VI)	66.951.046.316	66.698.955.678
Ordinária	36.603.816.058	35.375.152.729
Vinculada	30.347.230.259	31.323.802.949
Transferências Financeiras Concedidas (VII) (1)	-	-
Pagamentos Extraorçamentários (VIII)	147.678.885.501	148.574.562.416
Dívida Flutuante	35.537.532.291	25.998.964.046
Outra Operações	112.141.353.210	122.575.598.370
Saldo em Espécie do Exercício Seguinte (IX)	12.948.605.755	10.421.643.024
Caixa e Equivalentes de Caixa (2)	10.046.914.319	9.365.856.092
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	1.061.702.639	1.055.786.931
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo (3)	1.839.988.797	-
Total Dispêndio (X) = (VI + VII + VIII + IX)	227.578.537.572	225.695.161.118

Fonte: Volume 14, fls. 4043 e 4057, e Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19.

Nota 1: Ressalta-se que, do saldo de 2019, referente a Transferências Financeiras Recebidas e Concedidas, foram realizados expurgos intraorçamentários no montante de R\$ 61.205,01 milhões, conforme informação à fl. 4057 do Volume 14.

Nota 2: Conforme informação à fl. 4044, Volume 14, neste exercício, na linha Caixa e Equivalentes de Caixa do Saldo em Espécie do Exercício Anterior de 2019, foi expurgado o valor de R\$2.140,17 milhões (saldos de 2018 das contas 11112.20.02 e 11112.20.03) não expurgado no exercício de 2018, motivo pelo qual o Caixa e Equivalentes de Caixa do Saldo em Espécie do Exercício Seguinte de 2018 difere do Caixa e Equivalentes de Caixa do Saldo em Espécie do Exercício Anterior de 2019.

Nota 3: Em 2019, foi incluída a conta 1.1.4.0.0.00.00 – Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo no "Saldo em Espécie do Exercício Seguinte", em conformidade com o item 22 da IPC 06 – Metodologia para Elaboração do Balanço Financeiro.

⁴⁵ Conforme Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, parte V (8ª edição).

O Corpo Instrutivo verifica que os montantes apresentados nas contas Recebimentos Extraorçamentários (Recursos a Liberar por Vinculação de Pagamento, na ordem de R\$ 5,58 bilhões) e Pagamentos Extraorçamentários (Recursos a Liberar por Vinculação de Pagamento, na ordem de R\$ 2,78 bilhões) do Balanço Financeiro Consolidado não guardam paridade com aqueles registrados no Siafe-Rio, nos montantes de R\$ 8,91 bilhões e R\$ 7,45 bilhões, respectivamente.

Deste modo, faço constar, a esse respeito, a **Impropriedade nº 9** e a **Determinação nº 26** na conclusão deste Voto.

O resultado financeiro, superavitário no montante de R\$ 4,67 bilhões, corresponde à diferença entre o somatório dos ingressos orçamentários com os extraorçamentários e a soma dos dispêndios orçamentários com os extraorçamentários⁴⁶.

Tabela 28 — Resultado Financeiro

		R\$1
Grupo	Valor	
Ingressos	219.297.065.641	
Dispêndios	214.629.931.817	
Total	4.667.133.824	

Fonte: Volume 14, fls. 4043 e 4057.

2.4.2.2 Demonstração dos Fluxos de Caixa – DFC

A Demonstração dos Fluxos de Caixa apresenta as entradas e saídas de caixa, classificando-as como fluxos operacional, de investimento e de financiamento, de forma que permite a análise da capacidade de gerar caixa e equivalentes de caixa, bem como a utilização de recursos próprios e de terceiros em suas atividades.

Tabela 29 — Demonstração dos Fluxos de Caixa Consolidado

⁴⁶ Ressalta-se que este resultado não deve ser entendido como superávit ou déficit financeiro do exercício, cuja apuração é obtida por meio do Balanço Patrimonial.

	R\$1	
Descrição	2019	2018
FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS (I)	3.993.760.585	-891.835.805
Ingressos	154.604.005.362	151.819.077.637
Desembolsos	150.610.244.777	152.710.913.442
FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO (II)	-701.115.086	627.084.643
Ingressos	400.948.605	1.999.736.978
Desembolsos	1.102.063.691	1.372.652.335
FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO (III)	-471.416.228	746.079.285
Ingressos	325.111.388	1.216.773.422
Desembolsos	796.527.616	470.694.138
GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA (I+II+III)	2.821.229.271	481.328.122
Caixa e Equivalentes de Caixa Inicial	7.225.684.890	8.884.528.166
Caixa e Equivalentes de Caixa Final	10.046.914.161	9.365.856.288

Fonte: Volume 14, fls. 4044 a 4046 e 4057 e Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19.

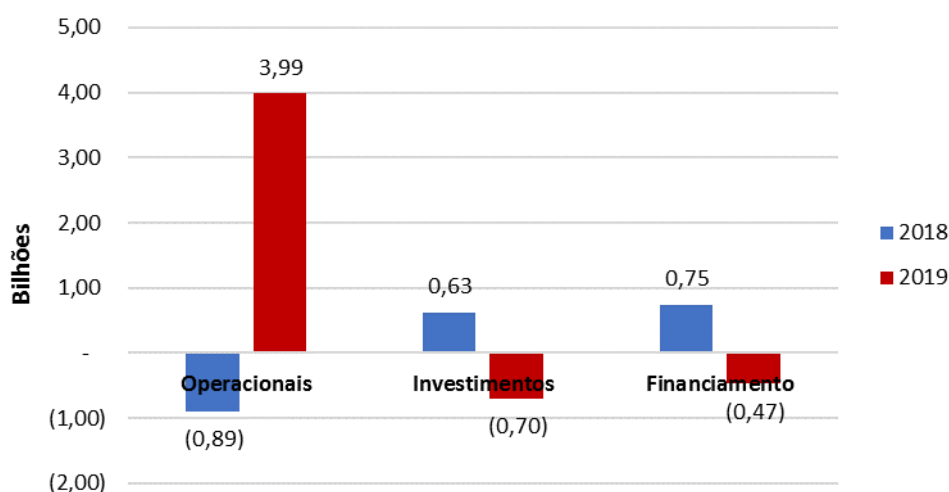
Nota 1: Ressalta-se que, do saldo de 2019, referente a Transferências Correntes Recebidas e a Transferências Concedidas (Fluxo de Caixa das Atividades Operacionais), foram realizados expurgos intraorçamentários no montante de R\$61.205,01 milhões, conforme Volume 14, fl. 4057.

Nota 2: Neste exercício, na linha Caixa e Equivalentes de Caixa Inicial, foi expurgado o valor de R\$2.140,17 milhões (salvos de 2018 das contas 11112.20.02 e 11112.20.03) não expurgado no exercício de 2018, motivo pelo qual o Caixa e Equivalentes de Caixa Final de 2018 difere do Caixa e Equivalentes de Caixa Inicial de 2019. Cabe observar que este valor foi expurgado no Balanço Patrimonial daquele exercício na linha Caixa e Equivalentes de Caixa.

A instância instrutiva verifica que os montantes apresentados nas contas Outros Ingressos Operacionais (R\$ 85,69 bilhões) e Outros Desembolsos Operacionais (R\$ 85,62 bilhões) da Demonstração Consolidada dos Fluxos de Caixa não guardam paridade com aqueles registrados no Siafe-Rio, nos montantes de R\$ 89,01 bilhões e R\$ 90,29 bilhões, respectivamente.

Deste modo, faço constar, a esse respeito, a **Impropriedade nº 10** e a **Determinação nº 27** na conclusão deste Voto.

À guisa de conclusão, os fluxos de caixa líquidos das atividades operacionais de investimentos e de financiamentos contribuíram para a geração líquida de caixa e equivalentes de caixa no montante de R\$ 2,82 bilhões. O gráfico a seguir apresenta a comparação de cada fluxo de caixa líquido nos exercícios de 2018 e 2019:

Gráfico — Demonstração dos Fluxos de Caixa Líquidos

Fonte: Volume 14, fls. 4044 a 4046 e 4057, e Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19.

Observo que o aumento de caixa, no montante de R\$ 3,99 bilhões – decorrente das atividades operacionais –, demonstra que o ERJ, no exercício de 2019, conseguiu manter sua capacidade operacional com recursos correntes próprios.

Quanto às atividades de investimento, verifico que o fluxo de caixa líquido decorreu, principalmente, da aquisição de ativos não circulantes, no montante de R\$ 927,97 milhões.

No que tange às atividades de financiamento, a amortização/refinanciamento da dívida, no montante de R\$ 653,08 milhões, contribuiu para o fluxo de caixa negativo.

2.4.2.3 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)⁴⁷.

Com o propósito de aumentar o grau de confiança das demonstrações contábeis por parte dos seus usuários, foi realizada Auditoria Financeira no Balanço Geral do Estado (Processo TCE-RJ nº 102.171-8/20), bem como no seu componente significativo, Rioprevidência (Processo TCE-RJ nº 102.170-4/20), identificado com base em materialidade e risco.

Após a realização dos trabalhos, a Equipe de Auditoria identificou, em seu Relatório, distorções relevantes que prejudicam a utilidade da informação apresentada no Balanço Patrimonial Consolidado, para fins de tomada de decisão e *accountability*, sendo tais desvios demonstrados no item 2.3 – Auditoria do Balanço Geral do Estado destas contas.

A tabela a seguir demonstra, de forma detalhada, o impacto das superavaliações e subavaliações nas classes do Ativo e do Passivo do Balanço Geral do Estado:

Tabela 30 — Distorções Relevantes Apuradas nas Auditorias Financeiras

Classe	R\$1	
	Superavaliações	Subavaliações
Ativo	20.548.702.401	2.745.055.497
Passivo	22.715.124.684	563.489.793.754
Total das distorções	43.263.827.085	566.234.849.251

Fonte: Auditoria Financeira do BGE – Processo TCE-RJ nº 102.171-8/20 e Auditoria Financeira do Rioprevidência – Processo TCE-RJ nº 102.170-4/20.

Em que pesem as distorções verificadas neste tópico, será apresentado, na tabela a seguir, o Balanço Patrimonial Consolidado constante nas presentes contas, de forma resumida:

Tabela 31 — Balanço Patrimonial Consolidado

Ativo	Exercício Atual R\$	AV (%)	Exercício Anterior R\$	AV (%)

⁴⁷ Conforme Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, parte V (8ª edição).

Ativo Circulante	40.743.267.426	30,82%	35.597.270.188	11,86%
Ativo Não Circulante	91.470.771.838	69,18%	264.513.052.332	88,14%
Total do Ativo	132.214.039.264	100,00%	300.110.322.520	100,00%

Passivo	Exercício atual R\$	AV (%)	Exercício anterior R\$	AV (%)
Passivo Circulante	65.576.872.948	27,42%	35.773.130.767	8,92%
Passivo Não Circulante	173.623.652.466	72,58%	365.199.346.107	91,08%
Total do Passivo	239.200.525.414	100,00%	400.972.476.874	100,00%
Patrimônio Líquido	-106.986.486.130	-80,92%	-100.862.153.806	-33,61%
Total do Passivo e do Patrimônio Líquido	132.214.039.264	100,00%	300.110.323.068	100,00%

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19, Volume 14 às fls. 4034, 4053 e 4054 e Siafe-Rio.

Nota: Valores históricos.

Do exame do Balanço, observo que o grupo Ativo Não Circulante possui maior representatividade na classe que compreende os bens e direitos.

Destaco a redução nessa classe, em termos nominais, de 55,94% (R\$ 167,90 bilhões) em relação ao exercício anterior, observada, principalmente, na conta “Demais Créditos e Valores a Longo Prazo” (R\$ 177,86 bilhões), por conta do desconhecimento de *royalties* e participações especiais a receber, uma vez que não satisfaziam aos critérios para seu reconhecimento como ativo. Não obstante, conforme verificado no item 2.3, ressalto que ainda há registro de *royalties* e participações especiais, cuja incerteza e volatilidade não permitem sua permanência no Balanço Patrimonial.

A classe do Passivo, por sua vez, é composta, majoritariamente, por obrigações classificadas no Passivo Não Circulante.

No que tange à variação temporal da classe do Passivo, observa-se uma redução desta, em termos nominais, de 40,34% (R\$ 161,77 bilhões) em relação ao exercício de 2018, constatada, principalmente, na conta “Provisões a Longo Prazo” (R\$ 173,65 bilhões), decorrente, sobretudo, da retirada das provisões matemáticas com militares inativos e pensionistas militares. Contudo, conforme tratado no item 2.3 deste Voto, a Equipe de Auditoria Financeira entendeu que este montante, embora não registrado no Rioprevidência, deve ser mantido no Balanço Patrimonial, por se tratar de benefícios futuros.

Por fim, quanto à situação patrimonial líquida do ERJ, cumpre registrar que, em relação ao exercício de 2018, houve um aumento desse passivo a descoberto em R\$ 6,12 bilhões, representando uma variação negativa de 6,07% do patrimônio público.

2.4.2.3.1 Resultado do Superávit/Déficit Financeiro

A tabela a seguir apresenta o resultado do superávit/déficit financeiro, correspondente à diferença entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro:

Tabela 32 — Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes

	Exercício 2019	Exercício 2018
Ativo (I)	132.214.039.264	300.110.322.520
Ativo Financeiro	13.212.463.384	10.070.890.598
Ativo Permanente	119.001.575.880	290.039.431.921
Passivo (II)	239.608.152.395	401.338.490.501
Passivo Financeiro	21.729.280.099	21.931.512.679
Passivo Permanente	217.878.872.296	379.406.977.823
Saldo Patrimonial (III) = (I - II)	-107.394.113.131	-101.228.167.982

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19, Siafe-Rio e Volume 14 às fls. 4035, 4053 e 4054.

Nota: Valores históricos.

Do exame da tabela anterior, constato que o ERJ apresentou déficit financeiro no montante de R\$ 8,52 bilhões, não alcançando, portanto, o equilíbrio financeiro no exercício de 2019.

Cabe destacar que o ERJ elaborou um anexo⁴⁸ ao Balanço Patrimonial, demonstrando o superávit/déficit financeiro apurado no Balanço Patrimonial Consolidado, em atendimento ao MCASP e ao que dispõem o art. 8º, parágrafo único c/c o art. 50, ambos da Lei Complementar nº 101/00.

Contudo, o déficit financeiro constante no referido anexo diverge daquele apurado entre a diferença do Ativo Financeiro e do Passivo Financeiro demonstrados no próprio Balanço Patrimonial Consolidado. A referida divergência,

⁴⁸ Volume 14, fl. 4036.

bem como o déficit financeiro apurado serão tratados, mais detalhadamente, no item 2.4.4.3 deste Voto.

A tabela a seguir, apresenta a evolução do resultado do superávit/déficit financeiro do ERJ desde o exercício de 2015:

Tabela 33 — Evolução dos Resultados de Superávit/Déficit Financeiro

R\$1				
Evolução dos Resultados				
Gestão Anterior				Gestão Atual
2015	2016	2017	2018	2019
-313.651.071	-11.291.250.672	-15.613.648.458	-11.860.622.081	-8.516.816.714

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ 101.949-1/19 (para os exercícios de 2015 a 2018) e Volume 14 às fls. 4035, 4053 e 4054.

Nota: Valores históricos.

2.4.2.3.2 Quadro das Contas de Compensação

A tabela a seguir apresenta os atos que possam vir a afetar, positiva ou negativamente, o patrimônio, compreendendo os atos potenciais ativos e passivos:

Tabela 34 — Quadro das Contas de Compensação

R\$1		
	Exercício 2019	Exercício 2018
Atos Potenciais Ativos	1.524.688.117	20.622.193.161
Garantias e Contragarantias Recebidas	76.695	76.695
Direitos Conveniados e Outros Instrumentos Congêneres	1.524.611.422	20.407.602.095
Direitos Contratuais	0	214.514.371
Atos Potenciais Passivos	47.812.072.618	78.425.175.296
Garantias e Contragarantias Concedidas	78.949.185	73.352.441
Obrigações Conveniadas e Outros Instrumentos Congêneres	0	14.082.288.826
Obrigações Contratuais	47.733.123.433	64.269.534.029

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19, Volume 14 à fl. 4035 e Siafe-Rio.

Nota: Valores históricos.

2.4.2.4 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 exercício⁴⁹, conforme o MCASP. A tabela a seguir apresenta tais informações, de forma resumida:

Tabela 35 — Demonstração das Variações Patrimoniais – Consolidada

	R\$1	
Especificação	Exercício 2019	Exercício 2018
Variações Patrimoniais Aumentativas – VPA	429.737.422.612	184.252.259.608
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	59.908.527.009	70.155.301.582
Contribuições	3.045.535.836	2.756.877.000
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	738.656.946	1.217.483.755
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	15.000.887.204	9.567.003.672
Transferências e Delegações Recebidas	27.311.470.692	12.233.966.303
Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos	297.288.488	69.191.089.330
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	323.435.056.438	19.130.437.966
Variações Patrimoniais Diminutivas – VPD	435.434.050.025	186.915.397.894
Pessoal e Encargos	21.001.311.389	20.795.616.000
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	20.961.045.054	19.613.310.145
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	8.901.894.390	7.872.878.441
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	21.308.693.124	18.109.813.196
Transferências e Delegações Concedidas	32.947.793.476	21.238.844.532
Desvalorização e Perdas de Ativos e Incorporação de Passivos	179.766.116.329	22.489.493.955
Tributárias	729.705.995	707.350.229
Custo das Mercadorias e Produtos Vendidos, e dos Serviços Prestados	867.469	538.693
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	149.816.622.798	76.087.552.703
Resultado Patrimonial do Período (III) = (I - II)	-5.696.627.413	-2.663.238.286

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19, Siafe-Rio, Volume 14 às fls. 4037 a 4039 e 4056.

Nota: Valores históricos.

2.4.2.5 Gestão da Dívida Ativa

O registro da dívida ativa tem por função evidenciar a arrecadação e o estoque de créditos tributários e não tributários⁵⁰ do Estado do Rio de Janeiro que se tornaram exigíveis depois de esgotado o prazo fixado para pagamento.

Estes créditos – após apuração de certeza e liquidez – são inscritos na dívida ativa e ficam sob a gestão administrativa e judicial da Procuradoria-Geral do

⁴⁹ Conforme Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, parte V (8ª edição).

⁵⁰ Art. 39, § 2º, da Lei Federal nº 4.320/64.

Estado⁵¹ (PGE), mais especificamente de sua especializada, a Procuradoria da Dívida Ativa – PG-5.

Entendo oportuno salientar que, no âmbito da Auditoria Financeira no Balanço Geral do Estado (Processo TCE-RJ nº 102.171-8/20), foram apontadas impropriedades agrupadas no seguinte Achado de Auditoria:

Achado 2 – Superavaliação da Dívida Ativa decorrente da existência de registros contábeis com probabilidade remota de recuperabilidade.

Em síntese, a Auditoria identificou a superavaliação do ativo em R\$ 5,8 bilhões, relacionada a saldos contábeis de créditos de dívida ativa, tributários e não tributários, registrados no Ativo Circulante e no Ativo Não Circulante do Balanço Patrimonial Consolidado de 31/12/2019, cuja incerteza quanto à realização não permite que sejam reconhecidos como ativos.

A Equipe de Auditoria, após verificar a metodologia aplicada pela PGE para estimar a probabilidade de recebimento dos créditos de dívida ativa e testar a consistência dos registros constantes do estoque de certidões de dívida ativa, procedeu à análise do reconhecimento contábil dos ativos em questão e identificou um total de R\$ 5,8 bilhões a serem desreconhecidos, resultante do montante de créditos com dívida ativa registrados que apresentam elevado risco de não realização (percentual redutor acima de 50% – R\$ 38,8 bilhões), deduzidos dos respectivos ajustes para perdas (R\$ 33 bilhões).

Diante do exposto, será considerada, para fins de análise da movimentação do estoque da dívida ativa estadual, durante o exercício de 2019, a documentação encaminhada para compor as presentes contas, com as devidas observações decorrentes das distorções relevantes identificadas na Auditoria Financeira objeto do Processo TCE-RJ nº 101.172-8/20.

⁵¹ Art. 176, § 6º, da Constituição Estadual e art. 194, § 1º, do Decreto-Lei nº 05/75 (Código Tributário Estadual).

2.4.2.5.1 *Estoque da Dívida Ativa*

A Procuradoria-Geral do Estado é o órgão responsável por fornecer a informação necessária ao registo contábil, referente ao estoque da dívida ativa, tributária e não tributária.

A tabela a seguir demonstra uma divergência de R\$ 11,9 milhões entre o valor do estoque da dívida ativa – registrado nos demonstrativos contábeis – e aquele informado pela PGE por meio dos documentos que compõem a presente Prestação de Contas de Governo:

Tabela 36 — Divergências entre os Saldos da PGE e o da Subcont

Natureza das Dívidas	Saldo final PGE	Saldo final Subcont	Diferença PGE/Subcont
Tributária	111.936.452.041	111.936.407.485	44.556
Não tributária	2.360.308.716	2.348.382.229	11.926.487
Total da Dívida	114.296.760.757	114.284.789.714	11.971.043

Fonte: Siafe-Rio; Volume 14 à fl. 4077 e Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa Procuradoria Geral do ERJ (PGE) - (Volume 18, fl. 4421).

A diferença evidenciada no quadro anterior decorre, principalmente, dos procedimentos adotados pela PGE em relação aos créditos em processo de inscrição a longo prazo. De acordo com a metodologia da Procuradoria, são excluídos do estoque da dívida ativa aqueles valores referentes à dívida ativa tributária, enquanto os relativos à dívida ativa não tributária são mantidos.

Destaco que, do estoque da dívida ativa – tributária e não tributária –, o ERJ tem a expectativa de receber, no exercício de 2020, o montante de R\$ 437,40 milhões.

Cabe ressaltar, ainda, que a Auditoria Financeira do Balanço Geral do Estado (BGE) identificou o registro contábil de créditos da dívida ativa, tributária ou não tributária, no montante de R\$ 38,8 bilhões, com elevado risco de não realização e, portanto, não deveriam estar reconhecidos nas demonstrações contábeis.

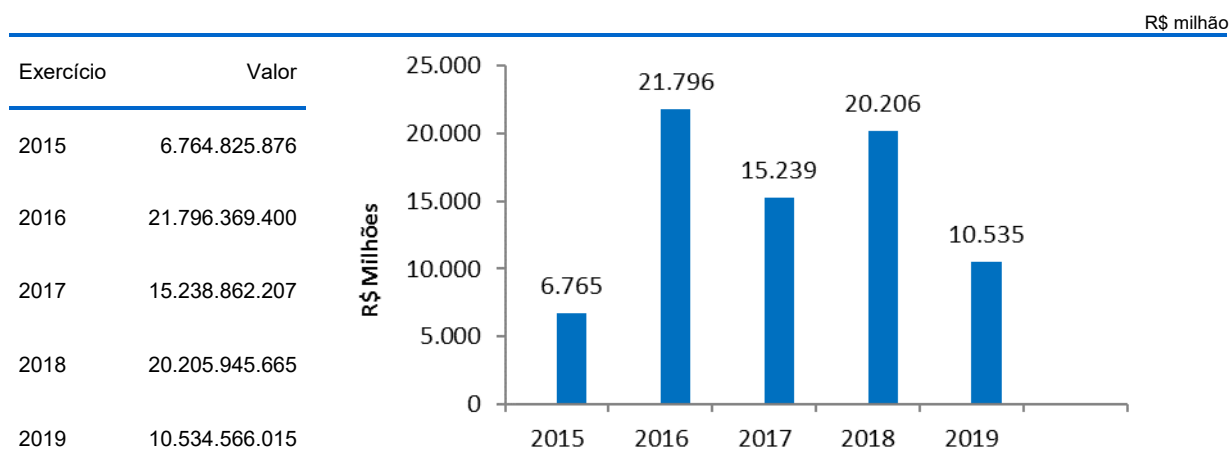
Dessa forma, o saldo do estoque da dívida ativa que deveria ser reconhecido como ativo, nas demonstrações contábeis do ERJ, preliminarmente, corresponderia ao montante de R\$ 75,5 bilhões.

2.4.2.5.2 *Acréscimos ao Estoque da Dívida Ativa Segundo a PGE*

Os demonstrativos contábeis enviados nas Contas de Governo não evidenciam um controle de ingressos da dívida ativa por exercício orçamentário, razão pela qual a análise será procedida conforme os dados disponibilizados pela PGE.

A Procuradoria informa que houve uma redução real de 50,84% nos adendos (inscrições, ajustes e acréscimos moratórios) ao estoque da dívida ativa em relação ao exercício anterior, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 37 — Acréscimos ao Estoque de Dívida Ativa



Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19 (para os exercícios de 2015 a 2018); Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa – Volume 18 à fl. 4421 (para o exercício de 2019).

Nota: Valores históricos.

Cabe ressaltar que, de acordo com as informações apresentadas pela PGE⁵², 73,37% dos acréscimos ocorridos no exercício de 2019 referem-se à dívida ativa com ICMS, no montante de R\$ 7,7 bilhões.

⁵² Volume 18, à fl. 4421.

2.4.2.5.3 Deduções no Estoque da Dívida Ativa Segundo a PGE

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 8ª edição, as deduções no estoque da dívida ativa ocorrem em razão do recebimento em espécie, bens ou direitos, do abatimento ou anistia, do cancelamento administrativo ou judicial da inscrição, ou da compensação de créditos inscritos em dívida ativa com créditos contra a Fazenda Pública.

Nesse sentido, a PGE classifica as deduções da dívida ativa em três tipos de operações: Ingressos Apropriados, Remissões e Cancelamentos. Quanto ao primeiro, a Procuradoria o segrega em Receita da Dívida Ativa, Créditos Especiais (Compensações) e, ainda, Outras Receitas não Qualificadas.

Na tabela a seguir, são apresentados os Ingressos Apropriados, no montante de R\$ 573,3 milhões, evidenciando sua variação real entre os exercícios de 2018 e 2019, bem como a participação de cada receita em relação ao total no exercício de 2019:

Tabela 38 — Comparativo dos Ingressos Apropriados

Descrição	2018 ⁽¹⁾	2019 ⁽¹⁾	Variação real 19/18	Diferença Real 19-18 ⁽²⁾	Participação 2019
Receita de Dívida Ativa Arrecadada (A)	1.148.949.873	567.748.328 ⁽³⁾	-53,40%	-674.647.088	99,04%
Outros (B)	7.539.435	5.526.272	-30,88%	-2.560.015	0,96%
Total de Ingressos (A+B)	1.156.489.308	573.274.600	-53,26%	-677.207.103	100,00%

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19 e Volume 18 à fl. 4421.

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/19. IGP-DI 2018 (1,0995361515), IGP-DI 2019 (1,0368411578).

Nota 3: Adicionado o valor de R\$ 5.512 ao valor da receita de dívida ativa (R\$ 567.742.816), conforme orientação à fl. 4421 do Volume 18 que informou que tal arrecadação não foi identificada, não sendo incluída no estoque da dívida ativa.

2.4.2.5.3.1 Receita Arrecadada da Dívida Ativa X Estoque

No exercício de 2019, houve uma queda na arrecadação da dívida ativa em relação ao seu estoque total em comparação com o exercício anterior, conforme tabela a seguir:

Tabela 39 — Taxa de Arrecadação

	R\$1	
	2018	2019
Estoque da Dívida Ativa	106.750.103.336	114.296.760.757
Total de Arrecadação ⁽¹⁾	1.155.903.003	573.269.088
Total de Arrecadação/Estoque da Dívida	1,08%	0,50%

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19 e Volume 18 à fl. 4421.

Nota 1: Não foi levada em consideração a arrecadação do montante de R\$ 5.512 em função do mesmo não ter sido incluído no estoque da dívida ativa.

Quanto à probabilidade de recuperação dos créditos da dívida ativa, a PGE estimou perdas prováveis na sua realização, no montante de R\$ 69,7 bilhões, correspondente a aproximadamente 61% do estoque da dívida ativa.

Cabe ressaltar que, no âmbito da Auditoria Financeira realizada no Balanço Geral do Estado (BGE), foi verificada a consistência dos critérios de avaliação dos créditos utilizados pela PGE no cálculo da estimativa.

A tabela seguinte apresenta a divergência entre o montante arrecadado – informado pela PGE – e aquele registrado no Siafe-Rio, no valor de R\$ 2,16 milhões:

Tabela 40 — Comparativo Receita Arrecadada PGE/Siafe-Rio

	R\$1	
Descrição	2018	2019
Total PGE (A)	1.156.489.308	573.274.600
Total Siafe-Rio (B)	1.150.951.572	571.110.544
Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos	146.287.301	79.102.969
Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa de Outras Receitas	4.618.858	6.875.053
Receita da Dívida Ativa Tributária	979.003.606	412.367.987
Receita da Dívida Ativa Não Tributária	21.041.807	72.764.536
Diferença PGE – Siafe-Rio (A-B)	5.537.736	2.164.056

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19, Volume 18 à fl. 4421 e Siafe-Rio.

Nota: Valores históricos.

Quanto à inconsistência apontada, a PGE informa que sua origem reside em diferença de metodologia no momento do reconhecimento contábil da receita arrecadada nos sistemas utilizados pela Sefaz e pela Procuradoria-Geral, nos seguintes termos:

Ainda em relação à arrecadação cabe destacar que os registros efetuados pelo SIAFE e pelo Sistema da Dívida ocorrem em momento diferentes. Enquanto o SIAFE registra o momento em que o banco disponibiliza o valor arrecadado aos cofres públicos, ou seja, contabiliza a receita no 2º dia útil após o efetivo pagamento, em virtude do float bancário, o Sistema da Dívida registra o momento em que o DARJ é pago e identificado pelo Sistema, a fim de que o débito da CDA seja automaticamente baixado. Assim, o pagamento de débitos ocorridos nos últimos dias do mês, ou do exercício, podem não vir a ser apropriados tempestivamente.

Nessa toada, a Controladoria-Geral do Estado (CGE) emitiu recomendação à Secretaria de Estado de Fazenda (Sefaz) no sentido de que ocorra a atualização dos controles internos, de forma a mitigar o risco de não contabilização e registro dos valores arrecadados, bem como a elaboração de um plano de trabalho conjunto Sefaz/PGE, a ser executado ao longo do exercício de 2020, contendo as ações para integração dos sistemas, com ênfase na conciliação de valores arrecadados (fl. 564 do Volume 5).

Quanto ao momento de reconhecimento contábil da receita arrecadada no Siafe-Rio, este Tribunal, nos autos do Processo TCE-RJ nº 100.008-6/19, referente à Auditoria Financeira realizada na Conta Única do Tesouro Estadual (CUTE), identificou a subavaliação da receita orçamentária arrecadada em razão do reconhecimento intempestivo, ocasionando distorção na informação contábil sob seus aspectos orçamentários e fiscais (Achado nº 3).

2.4.2.5.3.2 Cancelamentos e Remissões da Dívida Ativa

Conforme disposto pela Procuradoria⁵³, o cancelamento de crédito é classificado segundo seis situações, quais sejam: (i) decisão administrativa (prescrição); (ii) decisão administrativa (outros); (iii) decisão judicial (prescrição); (iv) decisão judicial (outros); (v) remissão total; e (vi) inscrição indevida.

No exercício de 2019, houve um aumento no montante de cancelamentos e remissões em relação ao exercício anterior, consoante demonstrado na tabela a seguir:

⁵³ Documento TCE-RJ nº 6.816-5/20, fl. 8374.

Tabela 41 — Cancelamentos e Remissões da Dívida Ativa

R\$1				
Natureza	2018 ⁽¹⁾	2019 ⁽¹⁾	Variação Real 19/18	Diferença Real 19-18 ⁽²⁾
Cancelamentos	1.258.809.911	2.012.007.912	50,72%	702.025.607
Remissões	107.034.119	402.631.594	254,72%	299.777.125
Total	1.365.844.030	2.414.639.506	66,71%	1.001.802.732

Fonte: Volume 18 à fl. 4421.

Nota 1: Valores históricos para as colunas de 2018 e 2019.

Nota 2: Variação real calculada a partir de valores históricos atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV, a preços de dez/19. IGP-DI 2018 (1,0995361515), IGP-DI 2019 (1,0368411578).

A tabela a seguir apresenta os valores totais dos cancelamentos dos débitos inscritos em dívida ativa, detalhados por natureza:

Tabela 42 — Cancelamentos da Dívida Ativa por Natureza

R\$1	
Natureza	Valor
Cancelamentos Totais (A)	2.009.514.247
Prescrição	113.518.247
Administrativo	33.483.332
Judicial	80.034.916
Outras decisões	1.633.027.029
Administrativo	446.055.504
Judicial	1.186.971.525
Remissão	251.637
Inscrição indevida	262.717.333
Cancelamentos Parciais (B)	405.125.259
Remissão	403.471.984
Outros cancelamentos	1.653.275
Total (A + B)	2.414.639.506

Fonte: Documento TCE-RJ nº 6.816-5/20, fl. 8374.

O montante apresentado na tabela anterior como “Outros Cancelamentos” foi apurado por meio da diferença entre o valor total dos cancelamentos (exposto no Demonstrativo Sintético do Estoque 2019⁵⁴) e aquele exibido no Quadro Sintético de Cancelamentos (Letras U das Observações e Critérios utilizados na apuração do

⁵⁴ Valor calculado por meio do somatório dos valores apresentados nas colunas “Remitidos” e “Cancelados”.

estoque da dívida ativa – Documento TCE-RJ nº 6.816-5/20, fl. 8374⁵⁵), tendo em vista a não apresentação do Relatório Analítico dos cancelamentos parciais dos débitos de dívida ativa.

As questões relativas à apresentação de relatórios analíticos que demonstrem os cancelamentos parciais dos débitos de dívida ativa, para mais bem 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.

2.4.2.5.4 *Certidões de Dívida Ativa Ajuizadas*

No exercício de 2019, verifico um aumento de 6,63% do montante ajuizado da dívida ativa em relação ao exercício de 2018. Além disso, tal montante apresenta crescimento constante nos últimos 5 (cinco) anos, conforme tabela a seguir:

Tabela 43 — Montante Ajuizado da Dívida Ativa

R\$1	
Ano	Total
2015	55.929.741.369
2016	52.135.060.623
2017	76.359.222.077
2018	90.401.614.370
2019	96.392.060.993

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19 (para os exercícios de 2015 a 2018) e Documento TCE-RJ nº 6.816-5/20, fls. 8395 a 8414.

Nota: Valores históricos.

2.4.3 Demonstrações Contábeis do Poder Executivo

As análises realizadas neste tópico referem-se aos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e à Demonstração das Variações Patrimoniais do Poder Executivo, relativos ao exercício de 2019, e apresentam os principais resultados alcançados, em comparação aos obtidos no exercício anterior.

⁵⁵ Foi incluído no cálculo o valor total das remissões parciais (R\$403.471.984) informado na Letra V das Observações e Critérios utilizados na apuração do estoque da Dívida Ativa.

2.4.3.1 Balanço Orçamentário do Poder Executivo

O Balanço Orçamentário do Poder Executivo referente ao exercício de 2019 apresenta, de forma resumida, os seguintes valores:

Tabela 44 — Balanço Orçamentário Resumido – Poder Executivo

					R\$1
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS 2019	Atualizada (a) R\$	AV(%)	Realizada (b) R\$	AV (%)	Saldo (b-a) R\$
Receitas Correntes	65.519.308.570	100,00%	66.688.741.730	100,00%	1.169.433.160
Receita Tributária	35.431.266.714	54,08%	34.773.742.506	52,14%	-657.524.208
Receita de Contribuições	6.225.124.180	9,50%	7.094.819.590	10,64%	869.695.410
Receita Patrimonial	13.616.060.758	20,78%	13.839.768.784	20,75%	223.708.026
Receita Agropecuária	323.771	0,00%	2.930	0,00%	-320.841
Receita Industrial	145.790.608	0,22%	33.646.539	0,05%	-112.144.069
Receita de Serviços	1.043.881.603	1,59%	913.054.784	1,37%	-130.826.820
Transferências Correntes	7.426.803.369	11,34%	7.048.098.829	10,57%	-378.704.540
Outras Receitas Correntes	1.630.057.567	2,49%	2.985.607.769	4,48%	1.355.550.202
Receitas de Capital	949.926.786	100,00%	726.059.993	100,00%	-223.866.793
Operações de Crédito	122.545.588	12,90%	54.997.725	7,57%	-67.547.863
Alienação de Bens	150.040.749	15,79%	5.486.440	0,76%	-144.554.309
Amortização de Empréstimos	318.350.465	33,51%	395.462.165	54,47%	77.111.700
Transferências de Capital	358.989.984	37,79%	42.047.375	5,79%	-316.942.609
Outras Receitas de Capital	0	0,00%	228.066.288	31,41%	228.066.288
Total das Receitas (A)	66.469.235.355		67.414.801.722		945.566.367
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS 2019	Atualizada (a)	AV(%)	Empenhada (e)	AV(%)	Saldo (a-e)
Despesas Correntes	69.144.984.252	100,00%	57.252.694.214	100,00%	11.892.290.038
Pessoal e Encargos Sociais	45.876.500.028	66,35%	39.829.504.314	69,57%	6.046.995.714
Juros e Encargos da Dívida	144.801.823	0,21%	128.360.655	0,22%	16.441.168
Outras Despesas Correntes	23.123.682.401	33,44%	17.294.829.245	30,21%	5.828.853.156
Despesas de Capital	8.844.711.958	100,00%	1.971.874.299	100,00%	6.872.837.659
Investimentos	7.660.806.627	86,61%	934.072.032	47,37%	6.726.734.595
Inversões Financeiras	342.938.925	3,88%	249.676.054	12,66%	93.262.870
Amortização da Dívida	840.966.407	9,51%	788.126.213	39,97%	52.840.194
Reserva de Contingência	342.660.293	100,00%	0	0,00%	342.660.293
Amortização da Dívida/Refinanciamento	8.481.841	100,00%	8.434.706	100,00%	47.135
Total das Despesas (B)	78.340.838.344	100,00%	59.233.003.219	100,00%	19.107.835.125
Superávit/Déficit Orçamentário (A-B)	-11.871.602.989		8.181.798.503		

Fonte: Siafe-Rio e Volume 15, fls. 4.172 e 4.173.

Nota: Incluídas as transações intraorçamentárias.
AV - Análise Vertical – participação no total.

Do exame da tabela anterior, observo que o resultado orçamentário do Poder Executivo, obtido pela diferença entre o total da receita arrecadada e o total da despesa realizada, apresentou superávit de R\$ 8,18 bilhões, superior, portanto, ao do exercício anterior, conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 45 — Resultado Orçamentário (2015 – 2019)

Exercício	Valor
2015	1.185.270.392
2016	-4.160.656.780
2017	-453.994.311
2018	8.179.701.988
2019	8.181.798.503

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ 101.949-1/19 (para os exercícios de 2015 a 2018); Siafe-Rio e Volume 15, fls. 4172 e 4173.
Nota: Valores históricos.

2.4.3.2 Balanço Financeiro do Poder Executivo

O Balanço Financeiro do Poder Executivo relativo ao exercício de 2019 apresenta, de forma resumida, os seguintes valores:

Tabela 46 — Balanço Financeiro Resumido – Poder Executivo

Descrição	2019 R\$ mil	AV (%)	2018 R\$ mil	AV (%)
Ingressos				
Receita Orçamentária	67.414.802	24,12%	67.279.751	24,80%
Trans. Financeiras Recebidas	54.747.326	19,59%	53.290.164	19,64%
Recebimentos Extraorçamentários	149.039.977	53,33%	143.267.360	52,81%
Saldo em Espécie do Exercício Anterior (1)	8.244.193	2,95%	7.449.941	2,75%
Total	279.446.297	100,00%	271.287.216	100,00%
Dispêndios				
Despesa Orçamentária	59.233.003	21,20%	59.100.049	21,79%
Trans. Financeiras Concedidas	60.901.777	21,79%	59.308.901	21,86%

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

Pagamentos Extraorçamentários	148.425.787	53,11%	144.634.073	53,31%
Saldo em Espécie para o Exercício Seguinte (1) (2)	10.885.730	3,90%	8.244.193	3,04%
Total	279.446.927	100,00%	271.287.216	100,00%

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19 e Volume 15, fl. 4174.

Nota 1: Em 2019, foi incluída a conta 1.1.4.0.0.00.00 – Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo (R\$1.839.988.797) no "Saldo em Espécie para o Exercício Seguinte", em conformidade com o item 22 da IPC 06 – Metodologia para Elaboração do Balanço Financeiro.

Nota 2: Além da conta 1.1.4.0.0.00.00 – Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo, compõem o "Saldo em Espécie para o Exercício Seguinte" as contas 1.1.1.0.0.00.00 – Caixa e Equivalentes de Caixa (R\$7.984.042.129) e 1.1.3.5.0.00.00 – Depósitos restituíveis e Valores Vinculados (R\$1.061.698.708).

AV – Análise Vertical – participação no total.

Ao examinar a tabela anterior, observo que o resultado financeiro do Poder Executivo, obtido pela diferença entre o somatório dos ingressos orçamentários e extraorçamentários e o somatório dos dispêndios orçamentários e extraorçamentários⁵⁶, apresentou superávit de R\$ 2,64 bilhões.

Quanto à composição do saldo em espécie para o exercício seguinte, destaco a conta 1.1.1.0.0.00.00 – Caixa e Equivalentes de Caixa, no montante de R\$ 7,98 bilhões, que guarda paridade com o Balanço Patrimonial e pode ser assim demonstrada:

Tabela 47 — Caixa e Equivalentes de Caixa – Poder Executivo

Disponível	2019 R\$ mil	AV(%)	2018 R\$ mil	AV (%)
Caixa	4	0,00%	36	0,00%
Bancos Conta Movimento	1.685.875	21,12%	1.263.667	17,58%
Aplicações Financeiras	5.445.592	68,21%	3.465.257	48,21%
Rede Arrecadadora	6	0,00%	21.272	0,30%
Depósitos à Disposição Judiciário – Pagamento Precatórios	-	-	131.771	1,83%
Caixa e Equivalentes de Caixa - Intra ofss	852.566	10,68%	2.306.402	32,09%
Total	7.984.042	100,00%	7.188.406	100,00%

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19, Siafe-Rio e Volume 15, fl. 4205.

Nota 1: A conta Bancos conta movimento está constituída pelo somatório dos seguintes montantes: R\$ 277,83 milhões (111110200 – Conta Única), R\$ 88,49 milhões (111110600 – Conta Única RPPS) e R\$ 1,32 bilhões (111111900 – Bancos Conta Movimento – Demais Contas).

Nota 2: Valores históricos.

AV - Análise Vertical – participação no total.

Em que pese a paridade entre as demonstrações contábeis, cabe destacar que a Auditoria Financeira do Balanço Geral do Estado (Processo TCE-RJ 102.171-

⁵⁶ Ressalta-se que este resultado não deve ser entendido como superávit ou déficit financeiro do exercício, cuja apuração é obtida por meio do Balanço Patrimonial.

8/20) identificou superavaliação da referida conta no montante de R\$ 244,34 milhões, conforme descrição constante no tópico 1.3.1.2 do respectivo Relatório naqueles autos.

Ademais, este Tribunal também apurou distorções relevantes nos saldos em espécie do ERJ nos autos do Processo TCE-RJ nº 100.008-6/19, referente à Auditoria Financeira realizada na Conta Única do Tesouro Estadual (Achado nº 01).

Nesse sentido, constato que as impropriedades apuradas por esta Corte de Contas no âmbito das referidas Auditorias causam distorções na informação contábil sob seus aspectos patrimoniais e, principalmente, fiscais no que tange aos haveres financeiros disponíveis para apuração da Dívida Consolidada Líquida do ERJ, o que será objeto de Determinações corretivas naqueles autos.

2.4.3.3 Balanço Patrimonial do Poder Executivo

O Balanço Patrimonial do Poder Executivo, demonstrado de forma resumida, encontra-se assim constituído:

Tabela 48 — Balanço Patrimonial Resumido – Poder Executivo

Ativo	2019	AV (%)	2018	AV (%)
	R\$		R\$	
Ativo Circulante	38.249.986.156	28,97%	35.685.407.025	11,86%
Ativo Não circulante	93.788.717.915	71,03%	265.243.518.174	88,14%
Total do Ativo	132.038.704.072	100,00%	300.928.925.199	100,00%

Passivo	2019	AV (%)	2018	AV (%)
	R\$		R\$	
Passivo Circulante	66.010.053.321	26,96%	38.490.158.314	9,45%
Passivo Não circulante	178.865.486.605	73,04%	368.768.990.474	90,55%
Total do Passivo	244.875.539.925	100,00%	407.259.148.788	100,00%
Patrimônio Líquido	-112.836.835.854	-85,46%	-106.330.223.589	-35,33%
Total do Passivo e do Patrimônio Líquido	132.038.704.072	100,00%	300.928.925.199	100,00%

Especificação	2019	2018
	R\$	R\$

Ativo Financeiro	10.358.891.839	7.893.440.828
Ativo Permanente	121.679.812.233	293.035.484.371
Passivo Financeiro	21.235.655.734	21.387.846.711
Passivo Permanente	223.807.108.802	386.013.974.404
Saldo Patrimonial	-113.004.060.464	-106.472.895.916
Déficit Financeiro	-10.876.763.895	-13.494.405.883

Compensações	2019 R\$	AV(%)	2018 R\$	AV(%)
Garantias e Contragarantias Recebidas	76.695	0,01%	76.695	0,00%
Direitos Conveniados e Outros Instrumentos Congêneres	1.520.526.385	99,99%	20.396.854.170	98,96%
Direitos Contratuais	-	0,00%	214.514.371	1,04%
Total dos Saldos dos Atos Potenciais Ativos	1.520.603.080	100,00%	20.611.445.236	100,00%
Garantias e Contragarantias Concedidas	78.949.185	0,17%	73.352.441	0,10%
Obrigações Conveniados e Outros Instrumentos Congêneres	-	0,00%	13.839.264.013	18,02%
Obrigações Contratuais	46.341.166.236	99,83%	62.890.844.071	81,89%
Total dos Saldos dos Atos Potenciais Passivos	46.420.115.421	100,00%	76.803.460.525	100,00%

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19, Saife-Rio; Volume 15, fls. 4175 a 4191.

Nota: Valores históricos.

AV – Análise Vertical – participação no total.

Com base na tabela anterior, observo que o grupo do Ativo Não Circulante possui maior representatividade na classe do Ativo, que compreende bens e direitos. Houve uma redução nessa classe, em termos nominais, de 56,12% (R\$ 168,89 bilhões) em relação ao exercício anterior, impactada principalmente pelas reavaliações negativas dos recursos de *royalties* do petróleo a receber a longo prazo (R\$ 168,05 bilhões).

A classe do Passivo, por sua vez, é composta majoritariamente por obrigações classificadas no Passivo Não Circulante.

Em relação à variação temporal da classe do Passivo, observo uma retração dessa categoria, em termos nominais, de 39,87% (R\$ 162,38 bilhões) em relação ao exercício anterior, sendo essa queda resultante, principalmente, de reversões de provisões atuariais de benefícios concedidos e a conceder.

Quanto à situação patrimonial líquida do Poder, cumpre registrar que, em relação ao exercício de 2018, houve um aumento desse passivo em R\$ 6,51 bilhões, representando uma variação negativa de 6,12% do patrimônio público.

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

No que tange à apuração do superávit/déficit financeiro, destaco que o Poder Executivo apresentou déficit financeiro, na ordem de R\$ 10,88 bilhões, representando uma redução de 19,40% em relação ao exercício anterior (R\$ 13,49 bilhões).

Contudo, cabe ressaltar que, conforme apontado no item 2.5.6.2.3, houve o cancelamento de empenhos, no montante de R\$ 594,76 mil, sem a devida justificativa, o que provocaria aumento no déficit financeiro do exercício.

Deste modo, faço constar, a esse respeito, na **Comunicação** dirigida ao Chefe do Poder Executivo, item **alertando-o** de que este Tribunal poderá se pronunciar pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas contas, caso persista a situação de desequilíbrio financeiro até o final de seu mandato.

Registro, por relevante, no que tange ao Quadro do Superávit/Déficit Financeiro⁵⁷ do exercício, o qual apresenta o resultado por destinação de recursos, que o Corpo Instrutivo apura inconsistência no registro dos valores, uma vez que o déficit apurado no mesmo, no montante R\$ 10,91 bilhões, não guarda paridade com a diferença entre o ativo e o passivo financeiros registrada no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes, no montante de R\$ 10,88 bilhões, razão pela qual faço constar, a esse respeito, a **Impropriedade nº 11** e a **Determinação nº 28** no dispositivo de meu Voto.

2.4.3.4 Demonstração das Variações Patrimoniais do Poder Executivo

A Demonstração das Variações Patrimoniais⁵⁸ do Poder Executivo, referente ao exercício de 2019, apresenta, de forma resumida, os seguintes valores:

Tabela 49 — Variações Patrimoniais Quantitativas

Descrição	2019 R\$	AV (%)	2018 R\$	AV (%)
Variações Patrimoniais Aumentativas	492.644.234.156	100,00%	243.864.901.760	100,00%

⁵⁷ Volume 15, fl. 4191.

⁵⁸ As 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).

Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria	58.969.436.615	11,97%	69.232.195.672	28,39%
Contribuições	6.958.819.951	1,41%	6.488.989.656	2,66%
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	1.067.016.651	0,22%	1.179.016.716	0,48%
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	14.954.341.327	3,04%	9.541.396.818	3,91%
Transferências Recebidas	87.636.266.171	17,79%	70.434.069.076	28,88%
Valorização e Ganhos com Ativos	287.786.230	0,06%	69.172.468.235	28,37%
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	322.770.567.211	65,52%	17.816.765.587	7,31%
Variações Patrimoniais Diminutivas	498.850.587.397	100,00%	247.386.007.916	100,00%
Pessoal e Encargos	19.440.630.446	3,90%	19.091.316.143	7,72%
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	20.657.415.910	4,14%	19.370.096.131	7,83%
Uso de Bens, Serviços e Consumo – Capital Fixo	7.912.234.375	1,59%	6.398.704.823	2,59%
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	21.412.449.274	4,29%	18.222.299.947	7,37%
Transferências Concedidas	99.405.851.955	19,93%	85.429.378.317	34,53%
Desvalorização e Perdas de Ativo	179.750.530.673	36,03%	22.303.114.478	9,02%
Tributárias	727.898.448	0,15%	705.697.136	0,29%
Custo de Mercadoria e Prod. e Serv. Prestados	867.470	0,00%	538.693	0,00%
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	149.542.708.846	29,98%	75.864.862.248	30,67%
Resultado Patrimonial do Período	-6.206.353.241		-3.521.106.156	

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19, Siafe-Rio; Volume 15, fls. 4192 e 4193.

Nota: Valores históricos.

AV – Análise Vertical – participação no total.

Do exame da tabela anterior, observo que o resultado patrimonial do Poder Executivo, obtido pela diferença entre as variações patrimoniais, aumentativas e diminutivas, apresentou déficit de R\$ 6,21 bilhões.

Em relação às variações aumentativas, destaco o resultado apresentado na conta 4.9.7.1.1.02.01 – Reversão de Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo (Plano Financeiro), no montante de R\$ 313,45 bilhões, o qual contribuiu, sobremaneira, para que o grupo apresentasse uma elevação de 102,02% (R\$ 248,78 bilhões), se comparado ao exercício de 2018.

Quanto às variações diminutivas, cumpre registrar que, em relação ao exercício anterior, o grupo apresentou aumento de 101,65% (R\$ 251,46 bilhões), devido, principalmente, aos resultados nas contas 3.6.1.3.1.01.01 – Reavaliação de Títulos e Valores; e 3.9.7.2.1.01.01 – Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo (Plano Financeiro), respectivamente, nos montantes de R\$ 168,05 bilhões e R\$ 139,35 bilhões.

Quanto ao resultado patrimonial, destaco que pode não representar com fidedignidade os fatos, tendo em vista o apurado no âmbito da Auditoria Financeira no Balanço-Geral do Estado (tópico 1.3.1.9 do respectivo Relatório, no Processo TCE-RJ 102.171-8/20).

Naqueles autos, foi verificado que a rotina contábil adotada pelo Estado para registro das transferências de recursos do Fundo Estadual de Saúde para os Fundos de Saúde Municipais distorce os fatos quando define a liquidação como momento para o reconhecimento da variação patrimonial diminutiva na conta 3.5.2.3.5.01.01 – Contribuições, mesmo sem a ocorrência do fato gerador, no caso a efetiva transferência financeira.

Nesse sentido, como as variações patrimoniais, aumentativas e diminutivas, somente ocorrem no momento do fato gerador (regime de competência), constato que a rotina contábil estabelecida no âmbito do Estado do Rio de Janeiro traz prejuízo à apuração do resultado patrimonial, o que será objeto de Determinações corretivas naqueles autos.

2.5 Aspectos Relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) tem como principal objetivo estabelecer normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, a qual possui como pressupostos: a ação planejada e transparente; a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas; o cumprimento das metas de resultado e dos limites e das condições no que tange à renúncia de receita, à geração de despesa com pessoal, à seguridade social, às dívidas consolidada e mobiliária, às operações de crédito, à concessão de garantia e à inscrição em Restos a Pagar.

2.5.1 Da Publicação dos Relatórios Previstos na LRF

Em atendimento ao disposto nos arts. 52 a 55 da Lei Complementar nº 101/00, foram encaminhadas, a esta Corte, as publicações dos Relatórios

Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) referentes aos diversos períodos do exercício financeiro de 2019.

2.5.1.1 Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)

O RREO⁵⁹ abrange os Poderes e órgãos e deve ser publicado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre. Dele constam⁶⁰ o balanço orçamentário, os demonstrativos da execução das receitas e despesas, os demonstrativos da receita corrente líquida, das receitas e despesas previdenciárias, dos resultados nominal e primário, das despesas com juros e dos Restos a Pagar. Os processos formalizados neste Tribunal, a partir da remessa dos RREOs, encontram-se evidenciados na tabela seguinte:

Tabela 50 — Relação de Processos (RREO)

Período	Processo TCE-RJ nº
1º bimestre	101.777-6/19
2º bimestre	105.338-4/19
3º bimestre	105.339-8/19
4º bimestre	106.565-6/19
5º bimestre	108.056-9/19
6º bimestre	100.490-8/20

Fonte: Scap

2.5.1.2 Relatório de Gestão Fiscal (RGF)

O RGF⁶¹ é emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos ao final de cada quadrimestre e contém⁶² demonstrativos da despesa total com pessoal, das dívidas consolidada e mobiliária, da concessão de garantias e das operações de crédito. A publicação do RGF Consolidado⁶³ deve ocorrer até 30 dias após a divulgação, no último quadrimestre, do RGF dos Poderes e órgãos. Os processos formalizados

⁵⁹ Previsto no art. 165, § 3º, da Constituição Federal e nos arts. 52 e 53 da Lei Complementar nº 101/00.

⁶⁰ O último bimestre do exercício será acompanhado também de demonstrativos das receitas de operações de crédito e despesas de capital; da projeção atuarial do regime próprio de previdência dos servidores; da receita de alienação de ativos e aplicação dos recursos.

⁶¹ Relatório obrigatório previsto nos arts. 54 e 55 da Lei Complementar nº 101/00.

⁶² No último quadrimestre do exercício, deve conter, ainda, demonstrativos que evidenciem as disponibilidades de caixa e as inscrições em Restos a Pagar.

⁶³ Abrange todos os Poderes e órgãos de cada ente.

neste Tribunal, a partir da remessa dos RGFs, encontram-se evidenciados na tabela seguinte:

Tabela 51 — Relação de Processos (RGF)

RGF	Processo TCE-RJ nº		
	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Poder Executivo – RJ	105.341-1/19	106.566-0/19	100.491-2/20
Poder Legislativo – Alerj	104.170-3/19	106.735-3/19	100.449-9/20
Poder Judiciário – TJ-RJ	103.311-2/19	106.550-1/19	100.489-9/20
Tribunal de Contas – RJ	103.106-5/19	106.492-3/19	100.338-4/20
Ministério Público – RJ	103.456-8/19	106.507-4/19	100.413-0/20
Defensoria Pública – RJ	103.177-4/19	106.518-3/19	100.508-1/20
CONSOLIDADO			100.889-3/20

Fonte: Scap

2.5.2 Receita Corrente Líquida (RCL)

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), a Receita Corrente Líquida (RCL) possui como objetivo principal servir de parâmetro para o montante da reserva de contingência e para os 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 do Ente da Federação. Os limites foram estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e por Resoluções do Senado Federal.

A Receita Corrente Líquida (RCL), apurada nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária⁶⁴ (RREO), atingiu, segundo demonstrativos encaminhados a este Tribunal, no exercício de 2019, o montante de R\$ 58,6 bilhões, conforme tabela a seguir:

Tabela 52 — Receita Corrente Líquida – RCL

Especificação	2019
Receitas Correntes (A)	79.904.016.597
Rec. Tributária	52.579.061.482

⁶⁴ Anexo 3 – Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

Rec. de Contribuições	3.126.149.437
Rec. Patrimonial	14.650.116.160
Rec. Agropecuária	2.931
Rec. Industrial	33.646.537
Rec. de Serviços	322.767.849
Transferências Correntes	7.759.330.149
Outras Rec. Correntes	1.432.942.052
Total de Deduções (B)	21.338.012.616
Transf. Constitucionais e Legais	11.694.657.525
Contribuição do Servidor Estadual ao RPPS	2.983.558.025
Compensação Previdenciária entre Regimes	128.896.585
Transf. do ERJ ao Fundeb	6.530.900.481
Receita Corrente Líquida (A - B)	58.566.003.981

Fonte: Processo TCE-RJ nº 100.490-8/20 – RREO – 6º bimestre de 2019 e SiafeRio.

A RCL demonstrada no quadro anterior, em valores históricos, foi superior à apurada no exercício de 2018, todavia, com a aplicação da correção pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) –, verifico uma redução real, conforme tabela a seguir:

Tabela 53 — Comparativo da RCL – 2019/2018

Especificação	2019	2018	Variação Real 2019/2018
Receitas Correntes (A)	79.904.016.597	78.749.251.324	-4,32%
Rec. Tributária	52.579.061.482	53.214.386.246	-6,83%
Rec. de Contribuições	3.126.149.437	3.049.839.184	-3,34%
Rec. Patrimonial	14.650.116.160	14.093.911.161	-1,98%
Rec. Agropecuária	2.931	52.893	-94,77%
Rec. Industrial	33.646.537	60.077.514	-47,19%
Rec. de Serviços	322.767.849	320.424.359	-5,01%
Transferências Correntes	7.759.330.149	6.732.547.180	8,68%
Outras Rec. Correntes	1.432.942.052	1.278.012.787	5,73%
Total de deduções (B)	21.338.012.616	20.458.473.380	-1,65%
Transf. Constitucionais e Legais	11.694.657.525	11.771.110.880	-6,31%
Contribuição do Servidor Estadual ao RPPS	2.983.558.025	1.975.306.280	42,43%
Compensação Previdenciária entre Regimes	128.896.585	105.840.963	14,84%
Transf. do ERJ ao Fundeb	6.530.900.481	6.606.215.257	-6,78%
Receita Corrente Líquida (A - B)	58.566.003.981	58.290.777.944	-5,26%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2018 – Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19, Anexo 3 do RREO 6º bimestre/2019 – Processo TCE-RJ nº 100.490-8/20 e SiafeRio.

Nota: Dados das colunas 2018 e 2019 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 2019 (índices 2018: 1,099536 e índice 2019 1,036841).

A Receita Corrente Líquida (RCL) tende a ser um indicador de baixa volatilidade, considerando que seus principais componentes – receitas tributárias, patrimoniais e de transferências –, em condições normais, não apresentam variações bruscas de um exercício para o outro. Noutro giro, o ingresso de receitas extraordinárias (receitas não recorrentes), quando classificadas contabilmente como receitas correntes, pode provocar um impacto significativo.

Conforme o apontado pelo Corpo Instrutivo, não se constatou a entrada de receitas extraordinárias, no exercício de 2019, que impactasse, significativamente, a apuração da RCL do Estado.

2.5.3 Despesa com Pessoal

A apuração das despesas com pessoal é realizada nos Relatórios de Gestão Fiscal⁶⁵ (RGF) e, em caso de não observância aos percentuais legalmente fixados, este Tribunal emite Alerta ao jurisdicionado, na forma do art. 59, § 1º, inciso II⁶⁶, da Lei Complementar nº 101/00 (LRF).

A Lei Complementar nº 101/00 estabelece, em seu art. 18, que a despesa total com pessoal abrange o somatório dos gastos do Ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Segundo o § 1º do suprarreferido artigo, os valores dos contratos de terceirização de mão de obra, que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, devem ser contabilizados como “Outras Despesas de

⁶⁵ Anexo 1 – Demonstrativo da Despesa com Pessoal.

⁶⁶ Art. 59 – O Poder Legislativo, diretamente ou com auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

[...]

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

[...]

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

Pessoal”, compondo, assim, a despesa com pessoal para fins de verificação quanto ao cumprimento do limite fixado pela LRF.

Na sequência, ainda no que tange ao art. 18 da LRF, o § 2º prevê que a despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

2.5.3.1 Poder Executivo

O percentual da despesa com pessoal **apurado pelo Poder Executivo Estadual** está representado na tabela a seguir, conforme Demonstrativo da Despesa com Pessoal (Anexo I do RGF):

Tabela 54 — Despesa com Pessoal do Poder Executivo – Valores Publicados

	R\$1		
Despesas Executadas (últimos 12 meses)	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Despesa Bruta com Pessoal	40.248.768.435	40.847.412.653	41.109.887.514
Pessoal Ativo	19.539.134.173	19.743.857.765	19.633.574.940
Pessoal Inativo e Pensionistas	19.477.087.587	19.887.536.877	20.139.696.747
Outras Desp. Contr. Terceirização	1.232.546.675	1.216.018.012	1.336.615.827
Despesas Não Computadas	17.988.417.063	18.090.256.068	18.090.197.310
Indenização por Demissão e Incentivos	8.163.591	7.794.580	19.733.855
Decorrente Decisão Judicial	1.560.122.949	1.465.973.004	1.228.010.884
Despesas de Exercícios Anteriores	192.362.579	215.116.594	225.282.043
Inativos/Pensionistas c/ Rec. Vinculados	16.227.767.944	16.401.371.889	16.617.170.528
Despesa Total com Pessoal	22.260.351.372	22.757.156.586	23.019.690.204
Receita Corrente Líquida	58.457.822.586	57.188.773.713	58.566.003.981
% Despesa Total com Pessoal/RCL	38,08%	39,79%	39,31%
Limite Máximo (49,00%)	28.644.333.067	28.022.499.119	28.697.341.951
Limite Prudencial (46,55%)	27.212.116.414	26.621.374.163	27.262.474.853
Limite de Alerta (44,10%)	25.779.899.760	25.220.249.207	25.827.607.756

Fonte: Processos TCE-RJ nº 105.341-1/19, nº 106.566-0/19 e nº 100.491-2/20 – RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2019.

Nota: O total das Despesas Executadas refere-se ao montante liquidado somado ao montante inscrito em Restos a Pagar Não Processados (RPNP).

À luz da metodologia empregada pela Sefaz, as despesas com pessoal do Poder Executivo, conforme registrado nos Relatórios de Gestão Fiscal, teriam

observado o limite máximo de 49% da Receita Corrente Líquida (RCL) previsto no art. 20, inciso II, alínea “c”⁶⁷, da Lei Complementar nº 101/00, em todos os quadrimestres do exercício de 2019.

Contudo, **cumpramos ressaltar a necessidade de realização de ajustes nos valores do quadro anterior**, considerando a contabilização equivocada de despesa com pessoal em contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos – apurada em processo de auditoria – e a dedução indevida, na despesa bruta com pessoal, de receitas previdenciárias que se revestem, de fato, em aportes financeiros do Tesouro Estadual para cobertura do déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência (RPPS), conforme será abordado, de forma mais detida, em tópicos a seguir.

2.5.3.1.1 Terceirização

A despesa com terceirização de mão de obra registrada no Anexo 1 (Demonstrativo da Despesa com Pessoal) do RGF, relativo ao 3º quadrimestre de 2019 (Processo TCE-RJ nº 100.491-2/20), totalizou R\$ 1,3 bilhão, estando em conformidade com o montante apresentado no Siafe-Rio.

As despesas dessa natureza devem ser contabilizadas em elemento de despesa próprio (“3.3.90.34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”), que abrange as despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregadas em atividade-fim da instituição ou inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, conforme estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), com o objetivo de atender ao preconizado no art. 18, § 1º⁶⁸, da Lei Complementar nº 101/00.

⁶⁷ Art. 20 – A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

II – na esfera estadual:

[...]

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

⁶⁸ Art. 18. [...]

§ 1º 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”.

Entretanto, consoante apontado pelo Corpo Instrutivo, referido procedimento não vinha sendo observado pelo Estado, considerando a apuração, em Prestações de Contas de Governo de exercícios anteriores, da contabilização de despesas com terceirização de mão de obra, que deveriam ser computadas no limite da despesa com pessoal, em elementos de despesa diversos (“3.3.90.35 – Serviços de Consultoria”, “3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” e “3.3.90.37 – Locação de Mão de Obra”).

Outrossim, destaco que esta Corte de Contas, em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria Governamental (PAAG) de 2019, procedeu, no período de 01/08/2019 a 01/02/2020, à realização de Auditoria de Levantamento em todos os Órgãos/Entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual que operam o Siafe-Rio⁶⁹, quanto ao tema “Terceirização”, abrangendo todo o exercício de 2019, visando a “*contribuir efetivamente em posterior avaliação das contas do Governo do Estado nesta seara*”.

Como resultado geral da sobredita Auditoria, depreende-se que 15 (quinze) órgãos/entidades do Poder Executivo Estadual não contabilizam os respectivos gastos com substituição de pessoal na rubrica correta, acarretando distorção no cálculo acerca da observância ao limite legal de despesa com pessoal, razão pela qual consigno, a esse respeito, a **Impropriedade nº 12** e a **Determinação nº 29** na conclusão deste Voto, pelo descumprimento do disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00.

Na tabela seguinte, constam os totais das despesas de pessoal terceirizado contabilizadas fora do elemento de despesa “3.3.90.34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, discriminados por quadrimestre do exercício de 2019:

Tabela 55 — Despesa com Terceirização Contabilizada Indevidamente

R\$1			
Exercício	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
2019	309.563.032	227.358.275	141.413.577

⁶⁹ Os 75 Órgãos/Entidades auditados estão discriminados no Processo TCE-RJ nº 105.047-7/19.

Fonte: Auditoria de Levantamento sobre Terceirização – Processo TCE-RJ nº 105.047-7/19 e DOC SSR_Despesas com Pessoal Não Computadas.

Nota: Os valores evidenciados na tabela retratam as despesas indevidamente contabilizadas nos doze meses de referência à respectiva apuração, conforme memória de cálculo detalhada no DOC SSR_Despesas com Pessoal Não Computadas.

2.5.3.2 Gasto Consolidado de Despesa com Pessoal

O percentual aplicado com pessoal do Estado (Poder Executivo, Poder Legislativo, Tribunal de Contas do Estado, Poder Judiciário e Ministério Público Estadual) está representado na tabela a seguir, conforme Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal⁷⁰, referente ao 3º quadrimestre de 2019, ressaltando que foram consideradas, no somatório, as despesas de pessoal terceirizado contabilizadas fora do elemento de despesa “3.3.90.34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, apuradas em sede de Auditoria de Levantamento⁷¹:

Tabela 56 — Recálculo do Limite da Despesa com Pessoal do ERJ

Descrição	3º quadrimestre
Despesa Total com Pessoal (publicação RGF)	27.996.224.668
Outras Desp. Contr. Terceirização – Não Contabilizadas (Auditoria)	141.413.577
Despesa Total com Pessoal (recalculada) – I	28.137.638.245
RCL – II	58.566.003.981
% Despesa Total com Pessoal/RCL – I/II	48,04%

Fonte: Anexo 1 do DCRGF 3º quadrimestre/2019 – Processo TCE-RJ nº 100.889-3/20 e DOC SSR_Despesas com Pessoal Não Computadas.

As despesas com pessoal do Estado, segundo registrado no quadro anterior, observaram, no exercício de 2019, o limite máximo de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) previsto no art. 19, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00.

2.5.3.3 Pagamento de Inativos/Pensionistas com Recursos Vinculados

O art. 19, § 1º, inciso VI, da Lei Complementar nº 101/00 estabelece que, na verificação do atendimento aos limites da despesa total com pessoal, não serão

⁷⁰ Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal Consolidado.

⁷¹ Processo TCE-RJ nº 105.047-7/19.

computadas as despesas com inativos custeadas com recursos vinculados, ainda que por meio de fundo específico.

Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), os recursos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) são aqueles provenientes da: (i) arrecadação de contribuições dos segurados; (ii) compensação financeira de que trata o art. 201, § 9º ⁷², da Constituição Federal; (iii) receita diretamente arrecadada por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro; (iv) contribuição patronal e (v) receita proveniente do aporte para cobertura do seu déficit atuarial.

Por pertinente, registro que os recursos provenientes do suprarreferido aporte, para cobertura de déficit atuarial, devem ser controlados separadamente, de forma a evidenciar a vinculação para a qual foram instituídos e, ainda, devem permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes por, no mínimo, 5 (cinco) anos, conforme as regras estabelecidas na Portaria MPS nº 746/11.

Isto posto, no intuito de conhecer os valores registrados pelo Estado no Demonstrativo da Despesa com Pessoal, a título de despesas com inativos e pensionistas, custeadas com recursos vinculados ao Rioprevidência, o Corpo Instrutivo efetuou consulta ao Siafe-Rio das fontes de recursos próprios daquela Autarquia, consoante evidenciado na tabela a seguir:

Tabela 57 — Recursos do RPPS Utilizados para Pagamento de Inativos e Pensionistas

Fonte 231 - Recursos do Rioprevidência	
Detalhamento de Fonte	Valor R\$1
000000 – SEM DETALHAMENTO	7.548.319.983
000011 - RIOPREVIDENCIA-ROYALTIES DA EXPL. DO PETROLEO	8.850.617.574
000015 - FUNDO DE DESENV.ECONOMICO E SOCIAL – FUNDES	141.754.736
000100 - ALIENACAO DE ATIVOS - BENS MOVEIS E IMOVEIS	9.787.254
007391 - LEI Nº 7391/16 – DETRAN	66.707.095
Total	16.617.186.644

Fonte: Siafe-Rio

Nota 1: A codificação “007391 – LEI Nº 7391/16 – DETRAN” se refere, na verdade, aos recursos do Detran destinados ao Rioprevidência através da Lei Estadual nº 7.606/17.

⁷² Art. 201. [...]

[...]

§ 9º Para fins de aposentadoria, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência, e destes entre si, observada a compensação financeira, de acordo com os critérios estabelecidos em lei.

Nota 2: Verifica-se uma diferença entre o total evidenciado no RGF, referente ao 3º quadrimestre de 2019 (R\$ 16.617.170.528), e o constante dos dados extraídos do Siafe-Rio (R\$ 16.617.186.644). Em razão da imaterialidade da divergência, sem reflexo significativo nos cálculos, a mesma foi relevada.

Conforme esclarecimento apresentado pela Subsecretaria de Contabilidade Geral do Estado, nas Contas de Governo do Estado de 2018 (Processo TCE/RJ nº 101.949-1/19), a fonte de recursos “000000 – Sem Detalhamento” representa as receitas de contribuições previdenciárias (patronal e dos segurados), as receitas patrimoniais e as indenizações e restituições diversas diretamente arrecadadas pelo Rioprevidência.

O Corpo Instrutivo, por meio de consulta ao Siafe-Rio, valida as deduções das despesas realizadas nas fontes “000000 – Sem Detalhamento” e “000100 – Alienação de Ativos – Bens Móveis e Imóveis” da despesa total com pessoal, para fins de apuração do limite legal, contudo, no que tange às despesas realizadas nas demais fontes de recursos da tabela anterior, conclui que foram indevidamente deduzidas.

Isso porque, conforme o apontado em Relatórios de Auditorias Governamentais em trâmite nesta Corte (Processos TCE-RJ nº 103.058-8/17 e nº 117.613-6/18) e, ainda, na Decisão Plenária de 05/06/2019 proferida nas Contas de Governo do Estado referentes ao exercício de 2018 (Processo TCE/RJ nº 101.949-1/19), os referidos recursos vêm sendo incorporados ao Rioprevidência com a finalidade única de cobertura de insuficiências financeiras, não se constituindo, assim, em receitas previdenciárias vinculadas ao RPPS.

Diante dessa premissa, o Corpo Instrutivo procedeu à nova apuração das despesas com pessoal do Poder Executivo Estadual, incluindo as despesas com mão de obra terceirizada em substituição a servidores e funcionários públicos, apreciadas em Auditoria, e excluindo do cálculo do limite legal as despesas indevidamente deduzidas a título de inativos e pensionistas com recursos vinculados, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 58 — Recálculo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo 3º Quadr./19

	R\$1
Despesas Executadas (últimos 12 meses)	3º quadrimestre

Despesa Bruta com Pessoal	41.251.301.091
Pessoal Ativo	19.633.574.940
Pessoal Inativo e Pensionistas	20.139.696.747
Outras desp. Contr. Terceirização	1.478.029.404
Despesas Não Computadas	9.031.134.020
Indenização por Demissão e Incentivos	19.733.855
Decorrente Decisão Judicial	1.228.010.884
Despesas de Exercícios Anteriores	225.282.043
Inativos/Pensionistas c/ Rec. Vinculados (1)	7.558.107.238
Despesa Total com Pessoal	32.220.167.071
Receita Corrente Líquida	58.566.003.981
% Despesa Total com Pessoal/RCL	55,02%
Limite Máximo (49,00%)	28.697.341.951
Limite Prudencial (46,55%)	27.262.474.853
Limite de Alerta (44,10%)	25.827.607.756

Fonte: Processo TCE-RJ nº 100.491-2/20 – RGF – 3º quadrimestre de 2019, DOC SSR_Despesas com Pessoal Não Computadas e Siafe-Rio.
Nota 1: Montante composto pelas despesas custeadas com recursos referente à fonte 231 "sem detalhamento" (R\$7.548.319.983) e "alienação de ativos" (R\$9.787.254).

Nesta esteira, caso fosse levada a efeito: (i) a correta contabilização dos recursos transferidos do Tesouro Estadual para cobertura de déficit financeiro do Plano Financeiro do RPPS; e (ii) as despesas com mão de obra terceirizada que não foram computadas, as despesas com pessoal do Poder Executivo Estadual não observariam o limite máximo de 49% da Receita Corrente Líquida (RCL), previsto no art. 20, inciso II, alínea "c", da Lei Complementar nº 101/00.

No entanto, ressalto que, nas Contas de Governo do Estado relativas ao exercício de 2018 (Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19), foi emitido Alerta ao Chefe do Poder Executivo de que somente a partir da análise das Prestações de Contas referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2022, este Tribunal deixará de considerar como "despesa não computada", na apuração da despesa total com pessoal, aquelas referentes aos inativos e pensionistas custeadas com os repasses do Tesouro que, na essência, promovem a cobertura de insuficiência financeira do RPPS.

O período de adaptação foi estabelecido considerando que o respectivo impacto, na apuração das despesas com pessoal, não havia sido alvo de

Determinação quando da emissão de Parecer Prévio em Prestações de Contas de Governo anteriores, bem como tendo em vista que os ciclos orçamentários referentes aos exercícios de 2019 e 2020 já se encontravam em andamento.

Nesta senda, a fim de reiterar o entendimento desta Corte, faço constar, do dispositivo de meu Voto, na **Comunicação** dirigida ao atual Chefe do Poder Executivo, ao atual Secretário Estadual de Fazenda e ao atual Controlador-Geral do Estado, **alerta** quanto ao posicionamento deste Tribunal acerca da matéria.

Sem prejuízo disso, tal inconsistência será objeto da **Impropriedade nº 13**, pelo descumprimento do disposto no art. 19, § 1º, inciso VI, da Lei Complementar nº 101/00, com a **Determinação nº 30**, para que sejam adotadas, desde já, as medidas necessárias a que seja retratada a real situação do Ente com relação aos seus gastos com pessoal.

2.5.4 Endividamento Público e Concessão de Garantias

O endividamento público e a concessão de garantias são temas relevantes para o exame das Contas, devido à sua relação direta com a análise do equilíbrio das contas públicas, um dos princípios norteadores previstos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00 (LRF).

A legislação vigente prevê controles definidos para salvaguardar o equilíbrio fiscal, como, por exemplo, limites com o comprometimento anual de pagamento da dívida, com o estoque da Dívida Consolidada Líquida (DCL), pagamento de precatórios e concessão de garantias.

2.5.4.1 Dívida Pública Consolidada

A dívida pública consolidada é o montante total – apurado sem duplicidade – das obrigações financeiras do Estado, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização, em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 05/05/2000 e não pagos durante

a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, bem como das operações de crédito que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento⁷³.

2.5.4.1.1 Efeitos do Regime de Recuperação Fiscal na Dívida do Estado

No exercício de 2019, o aumento de 63,20% no estoque das dívidas abarcadas pelo Regime de Recuperação Fiscal (RRF) decorreu, principalmente, da incorporação de juros vencidos (R\$ 5,83 bilhões), tendo em vista a suspensão temporária do pagamento dos compromissos durante a vigência do referido Regime.

Ademais, acrescento a transferência, ao RRF, de parte do estoque da dívida do Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj), em liquidação, junto ao Bacen (R\$ 1,23 bilhão) e do refinanciamento junto à União, com amparo da Lei Federal nº 9.496/97 (R\$ 2,54 bilhões).

2.5.4.1.2 Dívida Consolidada da Administração Direta e Indireta

A tabela a seguir evidencia o crescimento de 7,65% da dívida consolidada, interna e externa, da Administração Direta e Indireta do ERJ em relação ao exercício anterior, registrando o montante de R\$ 166,85 bilhões:

Tabela 59 — Demonstrativo da Dívida Fundada da Administração Direta e Indireta 2018/2019

R\$1						
Discriminação	Saldo Anterior em Circulação	Movimento do Exercício				Valor
		Emissão	Reajustamento	Resgate	Movimentação do RRF	
Dívida Fundada Interna Contratual Administração Direta	113.729.502.682	39.440.328	2.206.163.574	556.047.178	-5.086.663.661	110.332.395.745
Dívida Fundada Interna Administração Direta – RRF	24.210.156.532	0	3.652.462.270	0	11.648.587.665	39.511.206.467
Dívida Fundada Externa Administração Direta	13.211.030.062	54.997.725	518.074.007	0	-733.051.965	13.051.049.829
Dívida Fundada Interna – Juros Vencidos Administração Direta	105.230.175	27.740.315	0	40.658.323	0	92.312.167
Incorporação de Juros Vencidos RRF(1)	0	0	5.828.872.039	0	-5.828.872.039	0

⁷³ De acordo com o art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal c/c o art. 2º da Resolução nº 43/01 do Senado Federal.

Total da Dívida Fundada da Administração Direta	151.255.919.451	122.178.367	12.205.571.890	596.705.501	0	162.986.964.208
Dívida Fundada Interna Administração Indireta	445.782.451	0	20.429.284	14.696.544	0	451.515.191
Total Geral Administração Direta + Indireta	151.701.701.902	122.178.367	12.226.001.174	611.402.045	0	163.438.479.399
Precatórios(2)	3.291.090.240					3.415.691.533
Total da Dívida Consolidada	154.992.792.143					166.854.170.932

Fonte: Volume 15, folhas 4198 a 4204 e Volume 21. Documento TCE-RJ nº 008.597-5/20.

(1) Incorporação de juros das prestações não honradas pelo Estado, conforme previsto no RRF não demonstrados inicialmente nos Quadros do Volume 15, folhas 4198 a 4204, o que gerou inconsistências nos demonstrativos, sendo esclarecidos quando do envio da Nota Técnica SUBFIN/GAB nº 00012/2020, constante do Documento nº 008.597-5/20.

(2) Posteriores a 05.05.00 da Administração Direta e Indireta em dez/18 e dez/19.

Do exame da tabela anterior, verifico que o aumento do endividamento, no exercício de 2019, decorreu, principalmente, de acréscimos, no âmbito do RRF, no montante de R\$ 9,48 bilhões, destacando-se a incorporação de juros vencidos (R\$ 5,83 bilhões), tendo em vista a suspensão temporária do pagamento dos compromissos durante a vigência do Regime.

Outro fato que contribuiu para o crescimento da dívida foi a incorporação do recálculo efetuado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) de saldos devedores vinculados ao Contrato de Refinanciamento da Lei Federal nº 9.496/97, recálculo este implementado pelas Leis Complementares nº 148/14, nº 156/16 e nº 159/17, no montante de R\$ 465,19 milhões.

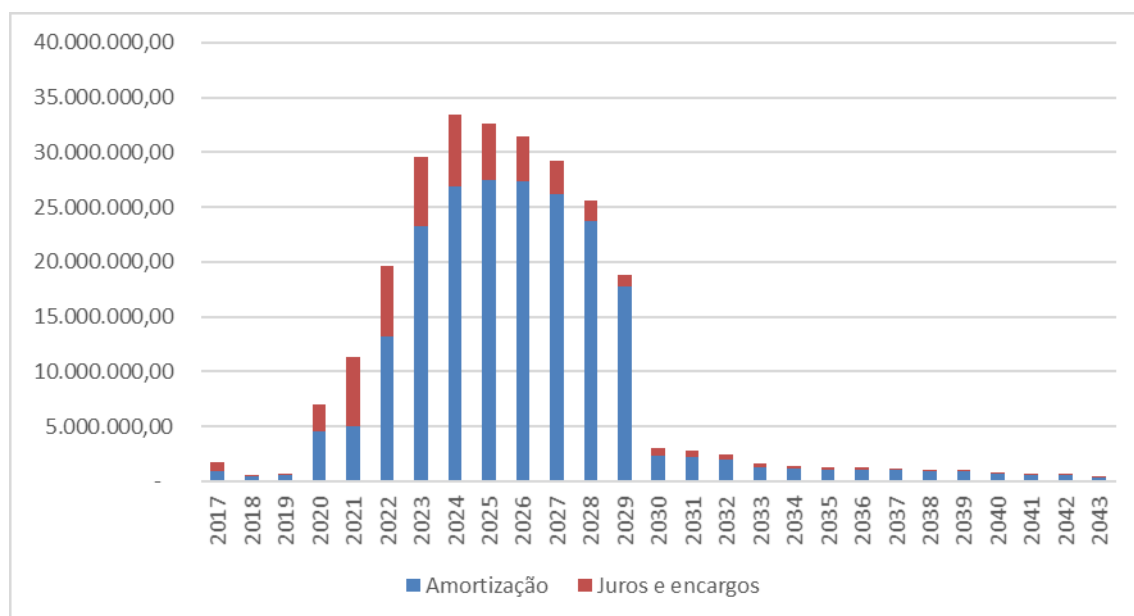
Oportuno ressaltar, ainda, o reajustamento de R\$ 897,59 milhões da assunção da dívida do extinto Banerj, junto ao Bacen, e o reajustamento da dívida externa atrelada ao dólar em R\$ 517,96 milhões.

Registro, por relevante, que, passado o prazo de 36 (trinta e seis) meses de interrupção do pagamento do serviço das dívidas beneficiadas pela adesão do ERJ ao RRF (2017 a 2020), o pagamento das despesas com encargos e amortização da dívida estadual retornará, gradualmente, à trajetória crescente.

À luz das projeções da Secretaria de Estado de Fazenda, com base no Manual para Instruções de Pleitos, no exercício de 2020 – ano em que cessam os efeitos da interrupção dos pagamentos –, as despesas com serviço da dívida terão aumento de 1.092,46% em relação à despesa realizada em 2019, alcançando seu

ápice em 2024, com um aumento de 5.614,78% em relação a 2018, conforme evidenciado no gráfico a seguir:

Gráfico – Cronograma de Desembolsos com Amortização e Encargos da Dívida Consolidada



Fonte: Secretaria de Fazenda

http://www.fazenda.rj.gov.br/tesouro/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/paginaDocumentos.jspx;jsessionid=q4tRPkn_ggipyljUIUt-ITRUdX4anouvQICbWlQHGA7xWBnO-M5l278844511:qrdCuUV9qLEJTC9RtmpYV2vhVsMG07sn?datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC193349&_afLoop=16336308746839911&_afWindowMode=0&_afWindowId=null&_adf.ctrl-state=yvvgb6453_1#!%40%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D16336308746839911%26datasource%3DUCMServer%2523dDocName%253AWCC193349%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3Dyvvgb6453_5

Valores históricos.

O incremento, nas despesas, com serviço da dívida esperado para os próximos anos demanda a necessidade de geração contínua de grandes superávits primários, o que pode comprometer a capacidade de gastos nas demais áreas de atuação do Estado, como educação, saúde, segurança pública, entre outras.

Nesse sentido, mantidas as condições atuais, com resultado primário, no exercício de 2019, de apenas R\$ 2,37 bilhões e disponibilidade de caixa líquida do Poder Executivo negativa, de R\$ 10,94 bilhões, já em 2020 o ERJ poderá enfrentar dificuldade para arcar com o serviços da dívida, previsto em R\$ 6,97 bilhões.

Deste modo, faço constar, a esse respeito, na **Comunicação** dirigida ao Chefe do Poder Executivo, item **alertando-o** acerca da necessidade da obtenção de superávit primário exigido ao pagamento dos compromissos assumidos em razão da adesão ao RRF.

A tabela a seguir calcula o impacto do reajustamento, incluído o refinanciamento, no estoque da dívida consolidada do ERJ:

Tabela 60 — Impacto do Reajustamento e do Refinanciamento da Dívida – 2018/2019

Exercício	Dívida Consolidada Inicial (A) (R\$1)	Reajustamento no Exercício (B) (R\$1)	(B / A)
2018	138.014.440.318	16.044.309.357	11,63%
2019	154.992.792.143	12.226.001.174	7,89%

Fonte: Contas de Governo de 2018 e Volume 15, fls. 4198/4204.

Ao avaliar a tabela anterior, verifico que a dívida foi reajustada em 7,89% no exercício de 2019, tendo contribuído para essa elevação (i) os efeitos gerados pelo RRF (R\$ 9,48 bilhões); (ii) o recálculo da dívida do refinanciamento firmado ao amparo da Lei Federal nº 9.496/97, em decorrência da aplicação da Leis Complementares nº 148/14, nº 156/16 e nº 159/17; e (iii) a dívida externa atrelada ao dólar.

2.5.4.1.3 Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida e Apuração do Limite

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) – 9ª edição, esta apresentação 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.

O art. 3º da Resolução nº 40/01 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.

Tendo em vista o Anexo 2 (Demonstrativo da Dívida Consolidada) do RGF relativo ao 3º quadrimestre do exercício de 2019, os percentuais e limites aplicados foram constituídos e apresentados da seguinte maneira:

Tabela 61 — Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida – 2018/2019

R\$1

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

Descrição	Saldo do Exercício Anterior	Saldo do Exercício de 2019	Var. Nom. 19-18	Diferença 19-18
DÍVIDA CONSOLIDADA (I)	154.992.807.722	166.854.170.931	7,65%	11.861.363.209
Dívida Mobiliária	5.788.509	6.045.406	4,44%	256.897
Dívida Contratual	151.677.126.267	163.411.003.513	7,74%	11.733.877.246
Empréstimos	149.659.137.565	161.546.641.832	7,94%	11.887.504.267
Internos	136.453.896.012	148.501.637.409	8,83%	12.047.741.397
Externos	13.205.241.553	13.045.004.423	-1,21%	-160.237.130
Parcelamento e Renegociação de Dívidas	2.017.988.702	1.864.361.681	-7,61%	-153.627.021
De Tributos	431.202.177	350.121.261	-18,80%	-81.080.916
De Contribuições Previdenciárias	243.437.170	245.469.329	0,83%	2.032.159
De Demais Contribuições Sociais	1.343.349.355	1.268.771.091	-5,55%	-74.578.264
Precatórios Posteriores a 05/05/2000 (inclusive) – Vencidos e Não Pagos	3.291.090.240	3.415.691.533	3,79%	124.601.293
Outras Dívidas	18.802.706	21.430.479	13,98%	2.627.773
DEDUÇÕES (II)	1.732.012.100	1.648.989.075	-4,79%	-83.023.025
Disponibilidade de Caixa	0	-	-	-
Disponibilidade de Caixa Bruta	6.927.391.340	9.896.162.497	42,86%	2.968.771.157
(-) Restos a Pagar Processados (Exceto Precatórios)	17.757.259.222	17.734.012.581	-0,13%	-23.246.641
Demais Haveres Financeiros	1.732.012.100	1.648.989.075	-4,79%	-83.023.025
Dívida Consolidada Líquida (DCL) (III) = (I - II)	153.260.795.622	165.205.181.856	7,79%	11.944.386.234
Receita Corrente Líquida - RCL	58.290.777.944	58.566.003.981	0,47%	275.226.037
% da DC sobre a RCL (I/RCL)	265,9	284,9	7,15%	19
% da DCL sobre a RCL (III/RCL)	262,92	282,08	7,29%	19
Limite Definido por Resolução Do Senado Federal: 200%	116.581.555.888	117.132.007.962	0,47%	550.452.074
Limite Alerta (inciso III do §1º do art. 59 da LRF) – 180%	104.923.400.299	105.418.807.166	0,47%	495.406.867

Outros Valores Não Integrantes da DC	Saldo do Exercício Anterior	Saldo do Exercício de 2019	Var. Nom. 19-18	Diferença 19-18
Precatórios Anteriores a 05/05/2000	880.080.729	1.213.764.639	37,92%	333.683.910
Precatórios Posteriores a 05/05/2000 (Não Incluídos na DC)	371.031.559	822.665.692	121,72%	451.634.133
Passivo Atuarial	193.243.089.223	193.243.089.223	0,00%	0
Insuficiência Financeira	10.829.867.882	7.837.850.084	-27,63%	-2.992.017.798
Depósitos	5.016.602.986	4.970.286.244	-0,92%	-46.316.742
Restos a Pagar Não Processados	372.452.416	411.305.321	10,43%	38.852.905
Apropriação de Depósitos Judiciais – LC 151/2015	7.270.719.258	7.270.719.258	-	-

Fonte: Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2019, publicado no Diário Oficial do Estado em 30/01/2020.

Nota 1: Excluídas Imprensa Oficial, Cedae e Agerio por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente;

Nota 2: A Imprensa Oficial, a Cedae e a Agerio não constam nos Orçamentos fiscal e da seguridade social, no exercício de 2019;

Cumpre registrar que foi realizada, por este Tribunal, Auditoria Financeira nos autos do Processo TCE-RJ nº 102.171-8/20, com objetivo de verificar se as demonstrações financeiras consolidadas do ERJ refletiriam, em todos os seus aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31/12/2019. Como resultado deste trabalho, foi identificado que a conta “Caixa e equivalente a Caixa” está superavaliada em R\$ 244,47 milhões e, se este valor fosse considerado neste demonstrativo, a Disponibilidade de Caixa Bruta do Estado apresentaria um valor menor em 2,47% do demonstrado.

A Dívida Consolidada Líquida (DCL) – resultante da DC deduzida da disponibilidade de caixa e dos demais haveres financeiros – registrou um aumento de 7,79% em relação ao exercício anterior.

Ademais, observo que o montante da DCL corresponde a 282,08% da Receita Corrente Líquida (RCL), apresentando acréscimo de 7,29% em relação ao valor apurado no exercício de 2018, ultrapassando, pelo quarto ano seguido, o limite de 200% estabelecido pela Resolução nº 40/01 do Senado Federal.

Na forma do disposto no art. 31 da LRF, caso a dívida consolidada de um Ente da Federação ultrapasse 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% no primeiro.

Noutro giro, cabe observar que o art. 66 da sobredita 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%, no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

O disposto no art. 31, § 1º, da LRF 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, bem como deverá obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do disposto no art. 9º da aludida Lei.

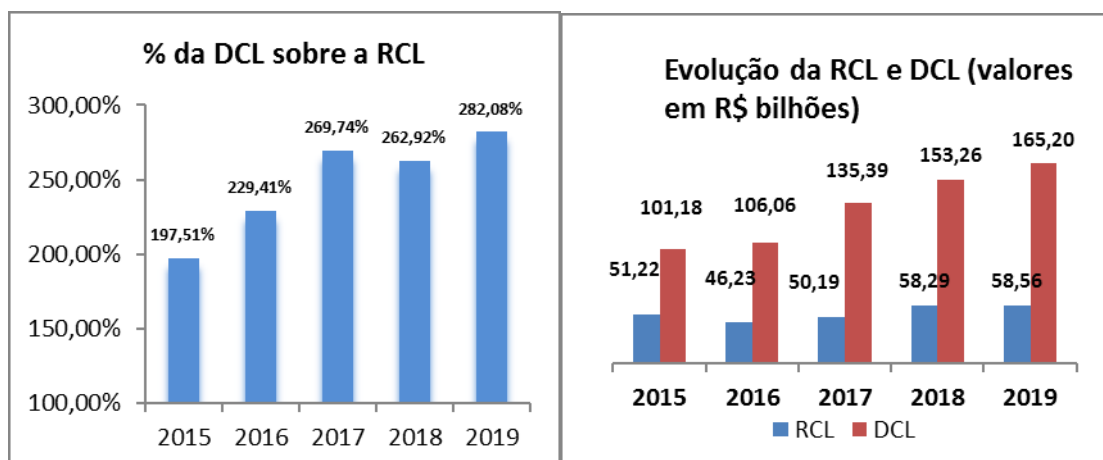
Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará, também, impedido de receber transferências voluntárias da União, conforme art. 31, § 2º, da LRF.

Contudo, com a adesão do ERJ ao Regime de Recuperação Fiscal, houve a suspensão da aplicação do art. 31 da LRF, que trata da recondução da dívida aos limites, durante a vigência do Regime.

O Corpo Instrutivo, a esse respeito, afirma que **a dilação da obrigatoriedade de se reenquadrar aos limites legais, entre eles o da dívida, não permite, ao ERJ, o aumento de endividamento, sob pena de agravamento da situação de desequilíbrio fiscal.**

Dessa forma, em que pese a suspensão do prazo para recondução da dívida, o descumprimento do limite da DCL fixado pela Resolução nº 40/01 do Senado Federal é objeto da **Impropriedade nº 14** e da **Determinação nº 31** na conclusão de meu Voto.

O gráfico a seguir demonstra a evolução da Dívida Consolidada Líquida em relação à Receita Corrente Líquida de 2015 a 2019.

Gráfico – % da DCL sobre a RCL 2015 a 2019 e Limite de 200% (RSF nº 40/01)

Fonte: Contas de Governo de 2016/2017/2018 e Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2019, publicado no Diário Oficial do Estado em 30.01.2020.

Verifico que houve aumento da Dívida Consolidada Líquida, no montante de R\$ 64 bilhões, entre os exercícios de 2015 a 2019, sendo que o crescimento da RCL no período não foi suficiente para suportar a progressão da DCL.

Neste cenário, avulta em importância a iminente expiração do primeiro período de vigência do RRF em setembro de 2020, posto que o retorno do pagamento do serviço da dívida dos contratos suspensos representa gravíssimo risco para a capacidade de pagamento do Estado.

Destaco, ainda, que, no exercício de 2020, o ERJ terá de arcar com o pagamento, no montante de R\$ 4,05 bilhões (posição de dezembro de 2020), advindo da operação com o Banco BNP Paribas, referente à antecipação de receita de privatização da Cedae, conforme informando no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021.

2.5.4.1.4 *Comprometimento Anual com Pagamento da Dívida*

De acordo com o art. 7º, inciso II, da Resolução nº 43/01 do Senado Federal, o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativo aos valores a desembolsar de operações de crédito contratadas e a contratar, não poderá exceder 11,5% da Receita Corrente Líquida.

Nesta senda, no que tange ao método de apuração do limite, assim dispõe o § 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)

A tabela a seguir demonstra que o comprometimento com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada não excedeu o limite previsto no art. 7º, inciso II, da Resolução nº 43/01 do Senado Federal:

Tabela 62 — Comprometimento Anual com Pagamento da Dívida – 2019

Apuração do Cumprimento dos Limites	Valor Liquidado (R\$1)	Part. %
Gestão da Dívida Interna	924.921.573	100%
Principal da Dívida	796.560.918	86,12%
Juros sobre a Dívida	127.844.618	13,82%
Outros Encargos	516.037	0,06%
Gestão da Dívida Externa	-	-
Principal da Dívida	-	-
Juros sobre a Dívida	-	-
Outros Encargos	-	-
Total Gasto com Pagamento da Dívida (A)	924.921.573	100%
Receita Corrente Líquida (B)	58.566.003.981	
Comprometimento Anual com Pagamento da Dívida / RCL (em %) (A/B)	1,58%	

Fonte: Siafe-Rio e RREO do 6º bim/19.

2.5.4.2 Operações de Crédito

O art. 29, inciso III, da LRF define operação de crédito como compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. Equipara-se à operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo Ente da Federação.

No exercício de 2019, o Governo do ERJ arrecadou receita de capital oriunda de operações de crédito externas no montante de R\$ 54,99 milhões, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 63 — Demonstrativo das Receitas Arrecadadas com Operações de Crédito

Origem do Recurso	Programa	Valor(R\$)	Participação
Externas	Programa Estadual de Transporte II – PET II	26.074.197	47,41%
	Programa Estadual de Transporte II Adicional – PET II ADIC	28.923.528	52,59%
Total		54.997.725	100%

Fonte: Siafe-Rio

Cumpra-se destacar que, com a adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), por força do disposto no art. 8º, inciso XII, da Lei Complementar nº 159/17, durante este período estão vedadas contratações de operações de crédito e recebimento ou concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no referido Regime, na forma prevista no art. 11 da mencionada Lei Complementar, e a continuidade de operações já contratadas, conforme consta do quadro Previsão de Desembolso do Anexo 35 do Plano de Recuperação Fiscal.

O Corpo Técnico informa não ter sido realizada a contratação de novas operações de crédito em 2019, motivo pelo qual as receitas arrecadadas no exercício representaram o repasse de parcelas oriundas de operações de crédito contratadas em período anterior ao de adesão do ERJ ao RRF, o que se encontra previsto no Plano de Recuperação Fiscal.

2.5.4.2.1 *Apuração dos Limites de Operações de Crédito*

Na apuração dos limites de operações de crédito, os Entes Federados devem obedecer aos parâmetros determinados pela Constituição Federal e pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal.

2.5.4.2.1.1 *Limite Constitucional (Regra de Ouro)*

O art. 167, inciso III, da CF/88 – norma conhecida como “regra de ouro” – veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

A comparação entre as receitas oriundas de operações de crédito com as despesas de capital empenhadas no exercício demonstra que o ERJ atendeu ao mandamento constitucional, eis que as receitas arrecadadas com operações de crédito equivalem a 2,64% das despesas de capital, conforme tabela a seguir:

Tabela 64 — Receitas de Operações de Crédito X Despesas de Capital Empenhada

R\$1	
Descrição	Valor
Receitas de Operação de Crédito	54.997.725
Despesa de Capital Líquida ¹	2.080.776.018
Diferença	(2.025.778.293)

Fonte: Siafe-Rio e Anexo 9 do RREO do 6º bimestre de 2019 – Processo TCE-RJ nº 100.490-8/20

Nota 1: Corresponde à despesa de capital empenhada deduzida dos valores referentes aos incentivos fiscais a contribuinte e incentivos fiscais a contribuinte por instituições financeiras. No exercício, não houve deduções destas naturezas, tornando despesa de capital líquida igual a despesa de capital empenhada.

2.5.4.2.1.2 Limite Definido pelo Senado Federal para as Operações de Crédito

O art. 7º, inciso I, da Resolução nº 43/01 do Senado Federal prevê que o montante global das operações de crédito (internas e externas), realizadas em um exercício financeiro, não poderá ser superior a 16% da Receita Corrente Líquida (RCL) dos Estados, Distrito Federal e Municípios. A seguir é demonstrado o cumprimento do referido limite:

Tabela 65 — Apuração do Limite de Operações de Crédito

Apuração do Cumprimento dos Limites	Valor (R\$)	% Sobre a RCL
I - Receita Corrente Líquida	58.566.003.981	-
II - Limite Definido p/ Senado Federal para Op. de Crédito Internas e Externas	9.370.560.637	16,00
III - Total de Operações de Crédito Realizadas no Exercício	54.997.725	0,09

Fonte: Siafe-Rio; Anexos 4 e 6 do RGF do Poder Executivo do 3º Quadrimestre – Processo TCE-RJ nº 100.491-2/20.

Assim, constato que as operações de crédito realizadas no exercício representaram 0,09% da RCL, obedecendo ao limite imposto pelo Senado Federal.

O histórico percentual de valores arrecadados, via operações de crédito, nos últimos cinco exercícios em relação à RCL é demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 66 — Evolução da Receita de Operações de Crédito em Relação à RCL

Ano	Valor (R\$)	% sobre a RCL
2015	4.994.873.366	9,75%
2016	1.047.452.459	2,27%
2017	2.312.611.454	4,61%
2018	1.088.515.384	1,87%
2019	54.997.725	0,09%

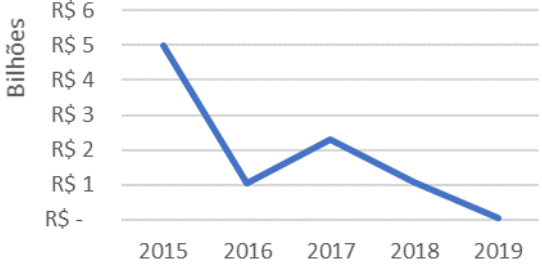


Gráfico de linha mostrando a evolução da Receita de Operações de Crédito em relação à RCL de 2015 a 2019. O eixo Y representa o valor em bilhões de reais (R\$), variando de 0 a 6. O eixo X representa os anos. A linha mostra uma queda acentuada de 2015 para 2016, um aumento em 2017, e uma queda contínua em 2018 e 2019.

Fonte: Contas de Governo de 2015 a 2018 e RREO do 6º Bimestre de 2019 – Processo TCE-RJ nº 100.490-8/2

2.5.4.3 Precatórios e Sentenças Judiciais

Precatórios são formalizações de requisições de pagamento expedidas pelo Poder Judiciário em face da Fazenda Pública, decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado⁷⁴.

A Emenda Constitucional (EC) nº 62/09 conferiu nova redação ao art. 100 da Constituição Federal ao dispor que os precatórios devem ser pagos em ordem cronológica de apresentação, sendo, ainda, observada a inclusão obrigatória, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária à quitação de seus débitos constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, cujo pagamento será efetuado até o final do exercício seguinte.

Ademais, convém destacar que a referida EC instituiu o regime especial de pagamento de precatórios⁷⁵ e o regime de compensação de precatórios com dívida ativa⁷⁶. Contudo, estes dispositivos foram declarados inconstitucionais pelo STF, em 14/03/2013, nos termos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.357/DF.

Quanto à modulação temporal dos efeitos da suprarreferida decisão, a Corte Suprema 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 término do prazo, prevalecerá a sistemática de pagamentos em ordem cronológica, conforme previsto no art. 100 da Constituição Federal.

Não obstante isso, as Emendas Constitucionais nº 94/16 e nº 99/17 regulamentaram o regime especial e estabeleceram novo prazo (até 31/12/2024) aos Entes Federados para quitação de precatórios que, em 25/03/2015, se encontravam-se em mora.

Registro, por relevante, que não se aplica a sistemática de pagamentos na ordem de apresentação dos precatórios às condenações definidas em lei como de

⁷⁴ MCASP – 8ª edição.

⁷⁵ Art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

⁷⁶ Art. 100, § 9º, da Constituição Federal.

pequeno valor, cujos pagamentos serão exigidos por meio de Requisições de Pequeno Valor (RPV), de acordo com o art. 100, § 3º, da Constituição Federal.

No âmbito estadual, de forma alternativa ao debate quanto à constitucionalidade do regime especial previsto na EC nº 62/09, foi editada a Lei Complementar Estadual nº 147/13, posteriormente alterada pela Lei Complementar Estadual nº 163/15, dispondo sobre a possibilidade de utilização de parte dos depósitos judiciais e extrajudiciais, para fins de pagamento de precatórios e RPV.

Cabe destacar que a Lei Complementar Estadual (LC) nº 147/13 é objeto da ADI nº 5.072, que ainda aguarda julgamento final pelo STF. Entretanto, em Decisão Monocrática publicada em 16/02/2017, o Relator⁷⁷ da ação deferiu medida cautelar para que o Banco do Brasil suspendesse os repasses ao Poder Executivo do ERJ, sem prejuízo de os convenientes manterem a composição no fundo de reserva, nos termos da lei impugnada. Assim, até decisão de mérito da ADI, a modalidade de pagamento de precatório prevista na citada LC está suspensa.

Além disso, foram publicadas as Leis Estaduais nº 7.507/16 e nº 7.781/17, referentes, respectivamente, ao limite para pagamento de obrigações de pequeno valor (RPV) e ao cancelamento do pagamento dos precatórios e requisições de pequeno valor depositados há mais de três anos, sem levantamento dos beneficiários, para utilização desses recursos em novos pagamentos de precatórios.

2.5.4.3.1 *Estoque de Precatórios e Sentenças Judiciais*

A tabela seguinte apresenta o estoque de precatórios e sentenças judiciais ao final do exercício:

Tabela 67 — Estoque de Precatórios e Sentenças Judiciais

R\$1	
Descrição	Saldo

⁷⁷ 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://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4506342>>. Acessado em 01/04/2020.

Passivo Circulante – Total	975.444.232
Precatórios	332.425.621
Sentenças Judiciais	643.018.612
Passivo Não Circulante – Total	5.119.696.244
Precatórios	5.961.083.124
Sentenças Judiciais	0
Compensação de Dívida Ativa Com Precatórios	(841.386.880)
Total do Estoque de Precatórios e Sentenças Judiciais	6.095.140.476

Fonte: Siafe-Rio.

Nota 1: Valores históricos.

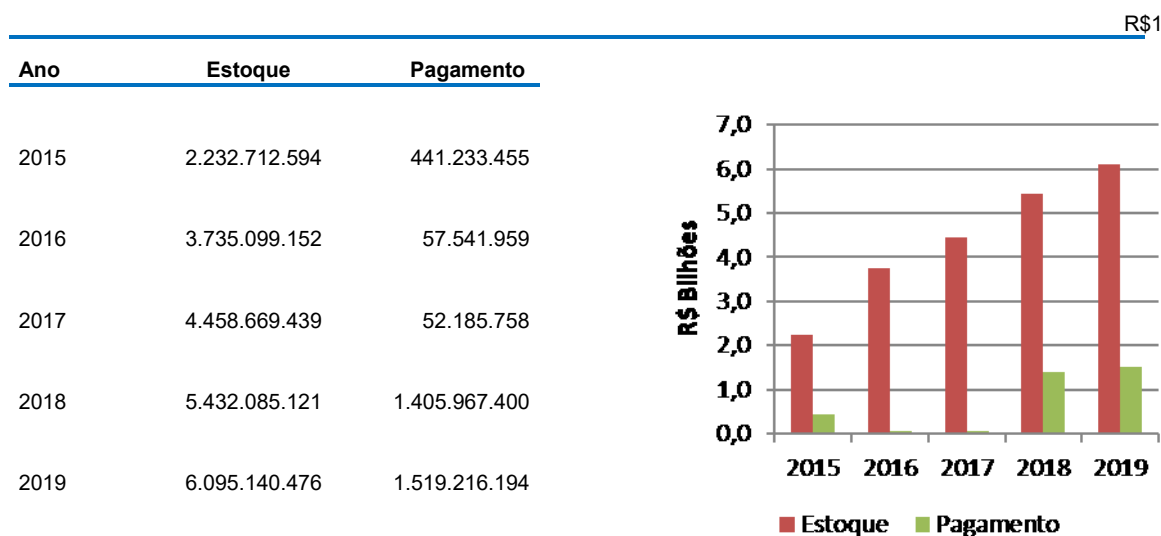
Nota 2: O saldo total de estoque demonstrado não contempla todos os créditos da dívida compensados com precatórios ainda pendentes de contabilização, conforme abordado adiante no presente Relatório.

O saldo de estoque de precatórios e sentenças judiciais deve agregar o valor da atualização monetária, observados os efeitos da alteração do poder aquisitivo da moeda nacional e a vinculação à conta de origem.

No exercício de 2019, o Corpo Instrutivo informa o montante de R\$ 1,33 bilhão registrado no Siafe-Rio, a título de atualização monetária de precatórios e sentenças judiciais.

A tabela a seguir apresenta o fluxo de pagamento do estoque existente nos últimos 5 (cinco) anos:

Tabela 68 — Estoque e Pagamentos (2015 a 2019)



Fonte: Contas de Governo exercícios de 2015 a 2018 e Siafe-Rio.

Nota: Valores históricos.

Ao examinar o gráfico anterior, constato que a queda acentuada dos pagamentos de precatórios, nos exercícios de 2016 e 2017, contribuiu, diretamente, para o aumento expressivo do estoque existente ao final do exercício em exame, quando atingiu o maior valor dos últimos anos.

Nada obstante isso, o aumento do fluxo de pagamentos nos exercícios de 2018 e 2019 está relacionado à adesão do ERJ ao regime especial de pagamento de precatórios, instituído por meio da EC nº 94/17.

Ademais, na vigência do referido regime, o ERJ destinará, ao pagamento de precatórios, quantia calculada sobre o percentual da RCL (1,53%), repassada mensalmente ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) – órgão gestor dessas obrigações –, conforme plano anual de pagamento previamente estabelecido.

O Corpo Instrutivo informa o montante de R\$ 1,02 bilhão transferido pelo ERJ para a conta especial vinculada ao pagamento de precatórios, segundo consulta ao Siafe-Rio.

Por fim, destaco que o estoque da dívida de precatórios do ERJ aumentou 12,21% em relação ao exercício anterior, um aumento correspondente ao montante de R\$ 663,05 milhões.

2.5.4.3.2 Utilização dos Depósitos Judiciais para Pagamento de Precatórios

No exercício de 2019, o Corpo Técnico informa o montante de R\$ 131,77 milhões, registrado no Siafe-Rio, a título de pagamento de precatórios com recursos de depósitos judiciais (fonte de recursos 191), não sendo identificado saldo proveniente da referida fonte para o exercício seguinte.

2.5.4.3.3 Regime de Compensação de Precatórios

A Lei Estadual nº 5.647/10 dispõe sobre a compensação de créditos, inscritos em dívida ativa, com débitos oriundos de precatórios pela via consensual. Posteriormente, foi editada a Lei Estadual nº 6.136/11, que instituiu novos procedimentos para as compensações realizadas a partir daquela data.

Reputo oportuno mencionar que os valores dos créditos de dívida ativa compensados devem integrar a receita bruta do ERJ para todos os fins, especialmente para compor as bases de cálculo dos mínimos de aplicação e das repartições de receitas previstas na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

Ocorre que o ERJ não vem realizando o devido registro contábil da receita da forma preconizada, gerando repasses a menor aos Municípios e ao Fundeb e, indiretamente, afetando as demais vinculações legais da receita, conforme abordado no item 2.4.1.1.5 – “Execução da Receita”.

No exercício de 2019, a compensação de crédito da dívida ativa com precatórios atingiu o montante de R\$ 3,97 milhões, de acordo com o Relatório das Apropriações da Dívida Ativa com Créditos Especiais⁷⁸, elaborado pela PGE.

A tabela a seguir demonstra o total de créditos da dívida ativa compensados desde o exercício de 2010:

Tabela 69 — Compensações de Precatório com Dívida Ativa – 2010 a 2019

			R\$ milhões
Ano	Processo TCE-RJ	Valor da Compensação do Precatório com Dívida Ativa	
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
2018	101.949-1/19		27,66
2019	101.730-3/20		3,97
Total das Compensações (a)			1.887,77
Compensações Registradas nas Contas 221110392 e 223110491 (b)			841,39
Compensações Registrar (c = a – b)			1.040,38

Fonte: Contas de Governo 2018, Relatório das Apropriações da Dívida Ativa com Créditos Especiais – fls. 4428/4429 e Relatório CGE – fls. 566/567.

Nota: Valores Históricos.

⁷⁸ fls. 4428/4429.

Conforme evidenciado na tabela anterior, não ocorreu lançamento, nas contas de compensação de precatórios, da totalidade dos valores compensados com créditos da dívida ativa, restando “compensações a registrar”, no montante de R\$ 1,04 bilhão, incluindo saldos não contabilizados de exercícios anteriores.

Nesse sentido, considerando o montante não contabilizado, o estoque de precatórios e sentenças judiciais existente, em 31/12/2019, seria de R\$ 5,05 bilhões.

2.5.4.4 Garantias Concedidas e Contragarantias Recebidas

A concessão de garantia corresponde ao compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida pelo ente federado ou pela entidade a ele vinculada, nos termos do art. 29, inciso IV, da Lei Complementar nº 101/01.

O montante das garantias concedidas no exercício financeiro de 2019 encontra-se evidenciado na tabela seguinte:

Tabela 70 — Demonstrativo das Garantias Concedidas e Contragarantias de Valores

					R\$ 1
Garantias Concedidas	Saldo em 2018	Saldos em 2019			
		Até o 1º trimestre	Até o 2º trimestre	Até o 3º trimestre	
Aos Estados (I)	-	-	-	-	
Em Operações de Crédito Externas	-	-	-	-	
Em Operações de Crédito Internas	-	-	-	-	
Aos Municípios (II)	-	-	-	-	
Em Operações de Crédito Externas	-	-	-	-	
Em Operações de Crédito Internas	-	-	-	-	
Às Entidades Controladas (III)	65.563.132	65.563.132	63.703.581	71.471.732	
Em Operações de Crédito Externas	-	-	-	-	
Em Operações de Crédito Internas	65.563.132	65.563.132	63.703.581	71.471.732	
Por Meio de Fundos e Programas (IV)	-	-	-	-	
Total Garantias Concedidas (V) = (I +	65.563.132	65.563.132	63.703.581	71.471.732	

II + III + IV)				
Receita Corrente Líquida – RCL (IV)	58.290.777.944	58.457.822.586	57.188.773.713	58.566.003.981
% do total das garantias sobre a RCL	0,11	0,11	0,11	0,12
Limite definido por Resolução do Senado Federal – 22% da RCL	12.823.971.148	12.860.720.969	12.581.530.217	12.884.520.876
Limite de Alerta (inciso III, § 1º, do art. 59 da LRF) – 19,80% da RCL	11.541.574.033	11.574.648.872	11.323.377.195	11.596.068.788

Fonte: RGF do 3º quadrimestre de 2019 e Siafe-Rio.

Nota 1: Excluídas a Imprensa Oficial, Cedae e Agência Estadual de Fomento (Agerio), por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

Nota 2: Limite de acordo com o art. 9º da Resolução no 43/01 do Senado Federal.

Nota 3: Destaca-se que, a partir de 2019, o controle dos avais concedidos passou a ser efetivado na conta contábil “Controle dos Atos Potenciais Passivos 712120101” – AVAIS, devido à reclassificação pelo 5º nível, conforme previsto no item 3, estrutura do PCASP – Parte IV, do MCASP 8ª Edição, a fim de possibilitar a consolidação das contas públicas de forma adequada.

Verifico que o montante de garantias concedidas, no encerramento do exercício financeiro de 2019, corresponde a 0,12% da Receita Corrente Líquida (RCL), abaixo do limite máximo de 22% da RCL, fixado no art. 9º da Resolução nº 43/01 do Senado Federal.

O montante das variações de garantias concedidas refere-se a aval concedido à Companhia de Transporte do Estado do Rio de Janeiro (Riotrilhos), referente à operação de crédito firmada em exercício financeiro anterior, com as correspondentes atualizações e baixas dos valores ocorridos no presente exercício.

Registro que a Subsecretaria de Finanças da Secretaria de Fazenda, por meio da Nota Técnica nº 003/20, esclarece que não houve, no exercício de 2019, operações de crédito, tendo como base, para tal afirmação, o contido no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) referente ao 3º quadrimestre de 2019 (Processo TCE-RJ nº 100.491-2/20).

Considerando que o art. 18, § 3º, da Resolução do Senado Federal nº 43/01 assevera não ser exigida a contragarantia de órgãos e entidades que integrem o

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

mesmo ente, e tendo em vista que o montante das garantias concedidas se refere, segundo a instância instrutiva, ao referido aval disponibilizado à Riotrilhos, entidade vinculada ao Poder Executivo Estadual, não houve a fixação de contragarantias.

2.5.5 Resultado Primário e Nominal

O Anexo de Metas Fiscais (AMF), integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), estabelece, de acordo com o art. 4º⁷⁹ da Lei Complementar nº 101/00, as 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.

Os resultados primário e nominal alcançados são demonstrados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária⁸⁰ (RREO), com o objetivo de revelar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO.

2.5.5.1 Das Metas de Resultados Primário e Nominal Fixadas na LDO

Na tabela seguinte, constam as metas de resultados primário e nominal em valores correntes e constantes, previstas no AMF da LDO⁸¹ para o exercício financeiro de 2019:

Tabela 71 — Metas de Resultados Primário e Nominal previstas na LDO

⁷⁹ Art. 4º - A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[...]

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias 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.

⁸⁰ Anexo 6.

⁸¹ Lei Estadual nº 8.055, de 19/07/2018.

Descrição	2019			2020			2021		
	Valor Corrente	Valor Constante	% PIB	Valor Corrente	Valor Constante	% PIB	Valor Corrente	Valor Constante	% PIB
Receitas Primárias (I)	59.929.657	57.605.775	0,80	63.495.544	58.616.964	0,80	66.537.506	59.062.693	0,78
Despesas Primárias (II)	64.500.944	61.999.802	0,86	66.805.629	61.672.723	0,84	69.128.364	61.362.494	0,81
Resultado Primário (III) = (I - II)	(4.571.287)	(4.394.027)	-0,06	(3.310.085)	(3.055.759)	-0,04	(2.590.858)	(2.299.801)	-0,03
Resultado Nominal	12.656.554	12.165.773	0,169	3.547.540	3.274.970	0,04	(2.187.656)	(1.941.895)	-0,03

Fonte: AMF constante da LDO 2019 – Lei Estadual nº 8.055/18.

Nota 1: % PIB considerando valores correntes.

Nota 2: excluídas a Imprensa Oficial, Cedae e Agência Estadual de Fomento (Agerio), por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

Nota 3: conforme LDO, o cálculo das metas foi realizado considerando o PIB 2017 – IBGE- R\$6,6 bilhões (acumulado no ano em valores correntes).

A meta de resultado primário evidenciada no quadro anterior foi redefinida por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme registrado no Demonstrativo da Compatibilidade da Programação dos Orçamentos com o Anexo de Metas Fiscais da LDO, com previsão em valores correntes de um déficit primário no valor de R\$ 11,96 bilhões, conforme o quadro a seguir:

**DEMONSTRATIVOS DA COMPATIBILIDADE DA PROGRAMAÇÃO DOS
ORÇAMENTOS COM O ANEXO DE METAS FISCAIS DA LDO/2019**

(Art. 5º, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 2000)

RESULTADO PRIMÁRIO		R\$(1.000,00) preços correntes	
DISCRIMINAÇÃO	LDO 2019	LOA 2019	
RECEITA TOTAL	60.455.456	66.863.619	
(-) RENDIMENTO DE APLICAÇÃO FINANCEIRA	302.218	201.864	
(-) OPERAÇÕES DE CRÉDITO	44.442	4.370.413	
(-) RECEITA DE ALIENAÇÕES	19.566	150.041	
(-) AMORTIZAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS	159.573	89.990	
RECEITA PRIMÁRIA (A)	59.929.657	62.051.311	
DESPESA TOTAL	65.460.325	74.866.214	
(-) JUROS, ENCARGOS E AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	845.167	856.593	
(-) CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMOS	114.214	1.414	
DESPESA PRIMÁRIA (B)	64.500.944	74.008.208	
RESULTADO PRIMÁRIO (A) - (B)	-4.571.287	-11.956.897	

Destaco que a fixação da meta de resultado primário em valor negativo compromete o equilíbrio fiscal e favorece a ampliação do endividamento, razão pela qual formulo a **Impropriedade nº 15** e a **Determinação nº 32**, para que a Secretaria de Estado de Fazenda elabore o planejamento do Poder Executivo visando ao equilíbrio das contas disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00.

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

Observo que a Lei Estadual nº 8.271/18, que aprovou a Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2019, promoveu a alteração da meta de resultado primário para um déficit de R\$ 11,9 bilhões, por meio de alteração do valor em quadro da Lei Orçamentária Anual. Inicialmente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a meta de resultado primário havia sido fixada com déficit de R\$ 4,6 bilhões em valores correntes.

Cumpra esclarecer que esta prática evidencia alteração da meta de resultado primário sem apresentação da metodologia empregada, em desacordo com o previsto no art. 4º, § 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00, que determina a apresentação da referida meta por meio de metodologia própria, a qual deve constar do Anexo de Metas Fiscais (AMF), integrante do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Assim, considerando que o estabelecimento e o cumprimento da meta de resultado primário devem se orientar pelos princípios da sustentabilidade econômico-financeira, da equidade intergeracional e da transparência, de modo a permitir o restabelecimento do equilíbrio das contas públicas do ERJ, não se afigura compatível com o ordenamento jurídico em vigor que a meta de resultado primário, fixada com base em metodologia própria estabelecida na LRF, seja alterada por mera atualização numérica no interior da Lei Orçamentária Anual, sem o estabelecimento da metodologia empregada, nem dos impactos dessa alteração no Plano de Recuperação Fiscal do Estado.

Ademais, face ao disposto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, o estabelecimento de metas fiscais que orientarão a elaboração da Lei Orçamentária Anual é matéria reservada à Lei de Diretrizes Orçamentárias, não sendo cabível à Lei Orçamentária Anual o auto-estabelecimento de diretrizes, razão pela qual entendo que a alteração da meta de resultado primário, no bojo do próprio projeto de Lei Orçamentária Anual, não se afigura viável e formulo a **Impropriedade nº 16** e a **Determinação nº 33** para que o Poder Executivo do ERJ abstenha-se de propor alterações das metas fiscais de resultados primário e nominal no Projeto de Lei Orçamentária Anua.

Por derradeiro, verifico que a meta de resultado nominal prevista na LDO não observou a metodologia “acima da linha” – na qual as receitas e as despesas são apresentadas de forma analítica, detalhadamente, diferentemente da metodologia “abaixo da linha”, que mensura o resultado nominal sinteticamente, a partir da variação da dívida líquida no exercício –, em desacordo com as orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

2.5.5.2 Do Cumprimento das Metas Fiscais

Após análise do Anexo 6 (Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal) do RREO relativo ao 6º bimestre do exercício, publicado no DOERJ de 30/01/2020, o Corpo Instrutivo constata o seguinte:

Conforme Nota Explicativa publicada no Anexo 6 do RREO, no item “Outros Ajustes” do quadro “Ajuste Metodológico” constam valores não considerados nos itens anteriores, mas que foram identificados como fatores de divergências entre os resultados primário e nominal calculados pelas metodologias “acima da linha” e “abaixo da linha”, tais como Reversão de Provisões, Ajustes de Exercícios Anteriores, Incorporações e Desincorporações de ativos que não tiveram a correspondente execução orçamentária, dentre outros, porém, não foram demonstrados os valores correspondentes a cada rubrica mencionada, em desacordo com o determinado no Manual dos Demonstrativos Fiscais – MDF.

Tal fato será objeto da Determinação (...).

Deste modo, faço constar, a esse respeito, **a Impropropriedade nº 38** e a **Determinação nº 60** na conclusão do Voto.

2.5.5.2.1 Resultado Primário

O resultado primário é obtido a partir do cotejo entre receitas e despesas orçamentárias de um dado período que impactam, efetivamente, a dívida estatal. Dessa forma, ele pode ser entendido como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública.

Conforme evidenciado na tabela a seguir, o Estado cumpriu a meta de resultado primário prevista na LDO e, posteriormente, alterada pela LOA:

Tabela 72 — Resultado Primário

Resultado Primário			R\$ 1
Descrição	2019	2018	
Meta Fiscal para o Resultado Primário	(11.956.897.000)	(14.661.314.000)	
Resultado Primário "Acima da Linha" – Anexo 6 do RREO do 6º bim.	2.367.009.713	1.978.121.380	

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2018 – Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19, Lei Estadual nº 8.055/18 – LDO, Lei Estadual nº 8.271/18 – LOA e Anexo 6 do RREO do 6º bimestre/2019.

Nota: o resultado primário apurado pelo conceito "abaixo da linha", demonstrado no Anexo 6 do RREO do 6º bimestre de 2019 guarda consonância com o montante apurado "acima da linha" registrado na tabela.

O superávit primário obtido no exercício, no montante de R\$ 2,4 bilhões, foi influenciado pelo desempenho na arrecadação de receitas patrimoniais de participações governamentais de petróleo (*royalties* e participações especiais), no valor de R\$ 13,47 bilhões⁸².

Noutro giro, ressalto que, a despeito do superávit apurado no exercício, com atingimento da meta prevista na LDO, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) ultrapassou, nos três quadrimestres de 2019, o limite estabelecido no art. 3º, inciso I, da Resolução do Senado Federal nº 40/01, conforme apontado no item 2.5.4.1 deste Voto – Dívida Pública Consolidada. Assim, enquanto perdurar o excesso, entre outras medidas, o Estado deve obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, conforme art. 31, § 1º, inciso II⁸³, da Lei Complementar nº 101/00.

Por pertinente, cumpre destacar que os prazos para recondução da Dívida Consolidada Líquida ao seu limite máximo estão suspensos, face ao disposto no art. 10 da Lei Complementar nº 159/17 (Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e Distrito Federal).

⁸² Valor obtido da tabela 46 relativa ao tópico 6.1.2.1.3 - Receita Patrimonial, da instrução do Corpo Técnico.

⁸³ Art. 31. 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.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

[...]

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

2.5.5.2.2 Resultado Nominal

O resultado nominal representa a variação da Dívida Consolidada Líquida em dado período e pode ser obtido a partir do resultado primário, por meio da soma da conta de juros (metodologia “acima da linha”), bem como por meio da simples comparação entre a variação do estoque da Dívida Consolidada Líquida (metodologia “abaixo da linha”).

Conforme evidenciado na tabela a seguir, o Estado cumpriu a meta de resultado nominal prevista na LDO:

Tabela 73 — Resultado Nominal

Descrição	Resultado Nominal		R\$ 1
	2019	2018	
Meta Fiscal para o Resultado Nominal ¹	(12.656.553.000)	(2.441.423.000)	
Resultado Nominal “Acima da Linha” – Anexo 6 do RREO do 6º bim./19.	(4.037.941.969)	(6.950.199.362)	

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2018 – Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19, Lei Estadual nº 8.055/18 – LDO, Lei Estadual nº 8.271/18 – LOA e Anexo 6 do RREO do 6º bimestre/2019.

Nota 1: em razão da nova metodologia de apuração do resultado nominal, prevista no MDF (8ª edição) a partir do exercício de 2018, a meta estabelecida na LDO, equivalente a variação da Dívida Consolidada Líquida prevista entre os exercícios de 2018 (R\$152.000.501) e 2019 (R\$164.657.054), deverá ser negativa. Na nova metodologia de apuração, um resultado nominal positivo indica que houve uma diminuição da dívida consolidada líquida, já um resultado negativo indica que houve aumento.

O exame da Dívida Consolidada do Estado será abordado de forma mais detida no item 2.5.4.1 – Dívida Pública Consolidada”.

2.5.5.3 Avaliação das Metas Fiscais

A avaliação do cumprimento das metas fiscais deverá ser demonstrada, a cada quadrimestre, por meio de audiências públicas, conforme estabelecido no art. 9º, § 4º, da Lei Complementar nº 101/00, *in verbis*:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, 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 lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

Nesse sentido, o Poder Executivo deve demonstrar, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, se a realização da receita, da despesa e das dívidas da Administração são compatíveis com as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Registro, por relevante, que, entre os mecanismos de controle fiscal inseridos na Lei de Responsabilidade Fiscal, a audiência pública para avaliação do cumprimento das metas fiscais afigura-se em um importante mecanismo de controle exercido pela sociedade.

Posto isso, o Corpo Técnico constata que o ERJ não comprovou a realização das audiências públicas nos meses de fevereiro e setembro de 2019, para avaliar o cumprimento das metas fiscais referentes ao 3º quadrimestre de 2018 e ao 2º quadrimestre de 2019, respectivamente.

A esse respeito, a Assessoria Especial da Secretaria de Estado de Fazenda (Sefaz), por meio de Nota Técnica ASEPSEC nº 17/20, constante no Documento TCE-RJ nº 8.681-2/20, informa o seguinte:

Quanto ao 3º quadrimestre de 2018, não foi localizada nem convocação, nem ata da audiência pública, o que nos leva a acreditar que tal audiência não tenha ocorrido.

Quanto ao 1º quadrimestre de 2019, encaminhamos, em anexo, cópia do Diário Oficial do Estado de 15 de agosto de 2019 com edital de convocação e cópia do Diário Oficial do Estado de 14 de fevereiro de 2020 com a Ata da Audiência Pública.

Já quanto ao 2º quadrimestre de 2019, foram encontrados os editais de convocação para a audiência pública, sendo um publicado no Diário Oficial do Estado no dia 17/02/2020 convocando a reunião para o dia 18/02/2020 e outro publicado no dia 06/03/2020, com convocação da reunião para o dia 11/03/2020. Fomos informados pela Equipe Técnica da SEFAZ que a reunião ocorreu nessa última data, no entanto, após consulta em todos os Diários Oficiais do Estado deste ano, assim como na página da transparência da ALERJ na internet, página essa onde são publicadas todas as atas, não logramos êxito em localizar (...)

Dessa forma, constato que o Poder Executivo não comprovou a realização das audiências públicas nos meses de fevereiro e setembro de 2019, para avaliar o cumprimento das metas fiscais referentes ao 3º quadrimestre de 2018 e ao 2º quadrimestre de 2019, respectivamente, tendo apresentado apenas os editais de convocação publicados no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro referentes ao 2º quadrimestre de 2019 (fls. 13/14 do Documento TCE-RJ nº 008.681-2/20).

Ademais, no que tange à realização da audiência pública para avaliar o cumprimento das metas fiscais referentes ao 1º quadrimestre de 2019, verifico que sua realização não ocorreu até o final do mês de maio de 2019, contrariando, portanto, o art. 9º, § 4º, da LRF.

Deste modo, faço constar, a esse respeito, a **Impropriedade nº 17** e a **Determinação nº 34** na conclusão do Voto.

2.5.6 Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar – parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) – objetiva dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa.

O referido demonstrativo apresenta informações sobre a disponibilidade de caixa bruta, as obrigações financeiras e a disponibilidade de caixa líquida para cada recurso vinculado e não vinculado. Além disso, nele são evidenciados os valores referentes às inscrições em Restos a Pagar.

Nos tópicos seguintes, serão demonstrados os resultados atinentes à disponibilidade de caixa e aos Restos a Pagar consignados no Demonstrativo Consolidado do RGF, que abrange os Poderes e os órgãos do Estado, bem como os demonstrados no RGF do Poder Executivo.

2.5.6.1 Demonstrativo Consolidado

O ERJ publicou o Demonstrativo Consolidado da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar relativo ao exercício de 2019, de acordo com o modelo previsto na 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), o qual se encontra representado na tabela seguinte:

Tabela 74 — Demonstrativo Consolidado da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA (a)	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS				DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO (f) = (a) - (b+c+d+e) ^{1, 2}	RESTOS A PAGAR EMPENHADOS E NÃO LIQUIDADOS DO EXERCÍCIO (g)	EMPENHOS NÃO LIQUIDADOS CANCELADOS (NÃO INSCRITOS POR INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA) (A)	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (APÓS A INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO (h) = (f-g)
		Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)				
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)						
TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (I)	8.749.595.775	3.795.936.767	2.315.442.963	16.246.242	2.263.550.872	358.418.931	331.933.907	50.263.592	26.485.024
Recursos Ordinários	346.290.852	1.448.720	57.499.779	1.883.899	11.374.994	274.083.460	68.037.070	-	206.046.390
Outros Recursos Não Vinculados	8.403.304.923	3.794.488.047	2.257.943.184	14.362.343	2.252.175.878	84.335.471	263.896.837	50.263.592	(179.561.366)
TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (II)	4.397.109.597	10.351.180.138	1.718.505.961	1.211.273	873.358.073	(8.547.145.848)	61.913.900	581.160	(8.609.059.748)
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos – Educação	73.447.680	1.712.266.706	750.544.193	-	136.451.138	(2.525.814.357)	-	123.058	(2.525.814.357)
Transferências do FUNDEB	301.511.810	-	216.586.006	-	50.030.266	34.895.538	-	-	34.895.538
Outros Recursos Vinculados à Educação	226.742.294	4.050.166	10.468.352	-	5.934.239	206.289.537	-	-	206.289.537
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos – Saúde	208.185.284	6.784.672.957	587.800.747	-	133.101.783	(7.297.390.203)	-	357.387	(7.297.390.203)
Outros Recursos Vinculados à Saúde	413.262.567	17.278.125	20.332.677	1.210.935	17.492.342	356.948.488	30.780.586	100.715	326.167.902
Recursos Vinculados à Assistência Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Recursos Vinculados ao RPPS - Plano Previdenciário	1.362.754.248	-	227.283	-	-	1.362.526.965	1.953.120	-	1.360.573.845

Recursos Vinculados ao RPPS - Plano Financeiro	241.636.966	291.441.729	9.756.286	338	523.282.695	(582.844.082)	28.725.498	-	(611.569.580)
Recursos de Operações de Crédito (exceto vinculados à Educação e à Saúde)	1.419.866.108	45.138.342	-	-	3.635.744	1.371.092.022	-	-	1.371.092.022
Recursos de Alienação de Bens/Ativos	31.507.644	-	-	-	175.608	31.332.036	-	-	31.332.036
Outros Recursos Vinculados	118.194.996	1.496.332.113	122.790.417	-	3.254.258	(1.504.181.792)	454.696	-	(1.504.636.488)
TOTAL (III) = (I + II)	13.146.705.372	14.147.116.905	4.033.948.924	17.457.515	3.136.908.945	(8.188.726.917)	393.847.807	50.844.752	(8.582.574.724)

Fonte: Anexo 5 do DCRGF de 2019, publicado em 02/03/2020.

Nota 1: Excluídas a Imprensa Oficial, a CEDAE e a AGERIO, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

Nota 2: Foi retirada a coluna "Insuficiência Financeira Verificada no Consórcio Público", constante do demonstrativo publicado, uma vez que não apresentava valores.

Entendo oportuno salientar que esta Corte formulou Alerta, no Parecer Prévio relativo às Contas de Governo referentes ao exercício de 2018, consignando que – a partir da apreciação da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2022, a serem encaminhadas no exercício de 2023 – será alterada a metodologia de verificação do cumprimento do art. 42 da Lei Complementar nº 101/00, a qual passará a considerar a disponibilidade de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso, em observância ao disposto no art. 8º da supracitada Lei Complementar. Cumpre esclarecer, ainda, que este Alerta, tendo em vista a relevância do tema, será reiterado na conclusão deste Voto.

2.5.6.1.1 Disponibilidade de Caixa

Na tabela seguinte, são apresentadas as disponibilidades de caixa do Estado em 31/12/2019:

Tabela 75 — Disponibilidades de Caixa do Estado

Destinação de Recursos	Disponibilidade de Caixa Bruta	Obrigações Financeiras	Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da Inscrição em RPNP)
	(A)	(B)	(D)=(A-B-C)
Total dos Recursos Vinculados	4.397.109.597	12.944.255.445	(8.547.145.848)
Total dos Recursos Não Vinculados	8.749.595.775	8.391.176.844	358.418.931

Total do ERJ	13.146.705.372	21.335.432.289	(8.188.726.917)

Fonte: Siafe-Rio e Anexo 5 do DCRGF de 2019, publicado em 02/03/2020.

Nota: Os valores apresentados na tabela foram retirados do demonstrativo publicado de acordo com a estrutura prevista na 9ª edição do MDF. Conforme explicado anteriormente, embora coincidam quanto ao total geral, os totais dos recursos vinculados e não vinculados não são iguais àqueles apresentados no demonstrativo segundo a 6ª edição do MDF.

Diante do exposto, verifico que, ao final do exercício de 2019, o Estado apresentou disponibilidade líquida de caixa (consolidada) deficitária, no montante de R\$ 8,19 bilhões, antes da inscrição em Restos a Pagar Não Processados.

Ademais, observo que algumas fontes de recursos (vinculados e não vinculados) apresentaram, individualmente, resultados deficitários no exercício, conforme segue:

Tabela 76 — Disponibilidades de Caixa Líquidas com Resultado Deficitário

Destinação de Recursos	Disponibilidade de Caixa Bruta	Obrigações Financeiras	Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da Inscrição em RPNP)
	(A)	(B)	(C) = (A-B)
Identificação das FR Vinculados	2.228.235.978	5.356.293.101	(3.128.057.123)
081 - DDO Dep. de Diversas Origens	433.379.109	1.255.475.688	(822.096.579)
122 - Adicional do ICMS – FECF	1.784.810.341	3.984.008.145	(2.199.197.804)
133 - Alienação de Bens	213.640	98.146.612	(97.932.972)
223 - Contratos Intra Gestão de Saúde	9.832.888	18.662.656	(8.829.768)
Identificação das FR Não Vinculados	(2.713.371.414)	12.075.258.634	(14.788.630.048)
100 – Ord. Provenientes de Impostos	(3.191.813.310)	10.400.851.337	(13.592.664.647)
101 – Ord. Não Prov. de Impostos	(318.809.684)	760.539.536	(1.079.349.220)
102 – FEEF	932.014	57.777.300	(56.845.286)
107 – Transf. Const. Prov. de Impostos	549.805.941	592.665.620	(42.859.679)
108 – Rec. Desv Tesouro – EC 93/16	246.513.625	263.424.841	(16.911.216)
Total	(485.135.436)	17.431.551.735	(17.916.687.171)

Fonte: Siafe-Rio e Anexo 5 do DCRGF de 2019, publicado em 02/03/2020.

Nota: Os valores apresentados na tabela foram retirados do demonstrativo publicado de acordo com a estrutura prevista na 6ª edição do MDF, de modo que os totais dos recursos vinculados e não vinculados não coincidem com aqueles totais apresentados no demonstrativo conforme a 9ª edição do MDF.

A tabela anterior aponta saldos negativos para a Disponibilidade de Caixa Bruta nas fontes de recursos 100 e 101. Essa inconsistência foi objeto de análise pelo Corpo Instrutivo, nos termos a seguir:

A Disponibilidade de Caixa Bruta do Estado tem o seu registro na conta contábil de 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, sem que tenham sido tomadas providências suficientes para o saneamento do problema.

Visando a contornar tal situação, há a necessidade da adoção de um controle mais efetivo e transparente das disponibilidades financeiras por fonte de recursos, com o registro contábil sendo realizado por meio de contas de natureza patrimonial (classes 1 e 2 do PCASP), de forma a permitir que saldos de fontes de recursos com destinação específica sejam identificadas na sua origem.

Importante destacar também que tal procedimento provoca divergência nos demonstrativos fiscais publicados pelo ERJ, conforme demonstrado abaixo, distorcendo os resultados evidenciados:

Tabela 122 – Diferença Disponibilidade de Caixa Bruta entre Demonstrativos Fiscais

<i>Disponibilidade de Caixa Bruta Anexo 2 RGF 3 Quad/2019</i>	<i>Disponibilidade de Caixa Bruta Anexo 5 do DCRGF</i>	<i>Diferença</i>
<i>9.896.162.497</i>	<i>13.146.705.372</i>	<i>3.250.542.875</i>

Fonte: Anexo 2 e Anexo 5 – RGF/DCRGF

Portanto, o Estado demonstra a disponibilidade de caixa bruta no Anexo 5 do RGF/DCRGF por meio de contas de controle, cujo valor não representa a disponibilidade de fato, revelando expressiva divergência da disponibilidade de caixa bruta da demonstrada no Anexo 2 do RGF, cuja apuração é realizada corretamente, pelas contas patrimoniais.

Tal fato será objeto da Impropriedade nº 14 e Determinação nº 28.

Diante da divergência acima exposta, faço constar, do dispositivo de meu Voto, a **Impropriedade nº 18** e a **Determinação nº 35**.

Ademais, em face da constatação de saldos negativos para a Disponibilidade de Caixa Bruta em determinadas fontes de recursos, faço constar, do dispositivo de meu Voto, a **Impropriedade nº 39** e a **Determinação nº 61**.

2.5.6.1.2 Inscrição em Restos a Pagar Não Processados

A tabela, a seguir exposta, apresenta a inscrição em Restos a Pagar Não Processados (despesas empenhadas e não liquidadas), em 31/12/2019:

Tabela 77 — Inscrição em Restos a Pagar Não Processados do Estado

Destinação de Recursos	Disp. de Caixa Líq. (Antes da Inscr. em RPNP do Exercício) (A)	Inscrição em RPNP do Exercício (B)	Empenhos Canc. e Não Inscr. por Insuficiência Financeira.	Disp. de Caixa Líq. (Após a Inscrição em RPNP do Exercício) (C) = (A-B)
Total dos Recursos Vinculados	(8.547.145.848)	61.913.900	581.160	(8.609.059.748)
Total dos Recursos Não Vinculados	358.418.931	331.933.907	50.263.592	26.485.024
Total	(8.188.726.917)	393.847.807	50.844.752	(8.582.574.724)

Fonte: Anexo 5 do DCRGF de 2019, publicado em 02/03/2020.

Nota: Os valores apresentados na tabela foram retirados do demonstrativo publicado de acordo com a estrutura prevista na 9ª edição do MDF. Conforme explicado anteriormente, embora coincidam quanto ao total geral, os totais dos recursos vinculados e não vinculados não são iguais àqueles apresentados no demonstrativo segundo a 6ª edição do MDF.

Em que pese o saldo das disponibilidades financeiras do Poder Executivo do ERJ, em 31/12/2019, apresentar déficit de R\$ 8,2 bilhões, houve a inscrição de Restos a Pagar empenhados e não liquidados, no exercício, no montante de R\$ 394 milhões.

2.5.6.2 Demonstrativo do Poder Executivo

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo foi confeccionado de acordo com a estrutura definida na 9ª edição do MDF, conforme evidenciado na tabela seguinte:

Tabela 78 — Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos RP do Poder Executivo

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA (a)	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS				DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO) (f) = (a) - (b+c+d+e) 1, 2	RESTOS A PAGAR EMPENHADOS E NÃO LIQUIDADOS DO EXERCÍCIO (g)	EMPENHOS NÃO LIQUIDADOS CANCELADOS (NÃO INSCRITOS POR INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA) (A)	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (APÓS A INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO) (h) = (f-g)
		Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)				
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)						

TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (I)	5.904.210.000	3.787.149.501	2.192.752.811	4.236.045	2.142.204.759	(2.222.133.116)	103.143.269	50.259.007	(2.325.276.385)
Recursos Ordinários	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros Recursos Não Vinculados	5.904.210.000	3.787.149.501	2.192.752.811	4.236.045	2.142.204.759	(2.222.133.116)	103.143.269	50.259.007	(2.325.276.385)
TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (II)	4.388.923.827	10.351.180.138	1.718.505.961	1.211.273	873.358.073	(8.555.331.618)	61.913.900	581.160	(8.617.245.518)
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	73.447.680	1.712.266.706	750.544.193	-	136.451.138	(2.525.814.357)	-	123.058	(2.525.814.357)
Transferências do FUNDEB	301.511.810	-	216.586.006	-	50.030.266	34.895.538	-	-	34.895.538
Outros Recursos Vinculados à Educação	226.742.294	4.050.166	10.468.352	-	5.934.239	206.289.537	-	-	206.289.537
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	208.185.284	6.784.672.957	587.800.747	-	133.101.783	(7.297.390.203)	-	357.387	(7.297.390.203)
Outros Recursos Vinculados à Saúde	413.262.567	17.278.125	20.332.677	1.210.935	17.492.342	356.948.488	30.780.586	100.715	326.167.902
Recursos Vinculados à Assistência Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Recursos Vinculados ao RPPS - Plano Previdenciário	1.362.754.248	-	227.283	-	-	1.362.526.965	1.953.120	-	1.360.573.845
Recursos Vinculados ao RPPS - Plano Financeiro	241.636.966	291.441.729	9.756.286	338	523.282.695	(582.844.082)	28.725.498	-	(611.569.580)
Recursos de Operações de Crédito (exceto vinculados à Educação e à Saúde)	1.419.866.108	45.138.342	-	-	3.635.744	1.371.092.022	-	-	1.371.092.022
Recursos de Alienação de Bens/Ativos	23.321.874	-	-	-	175.608	23.146.266	-	-	23.146.266
Outros Recursos Vinculados	118.194.996	1.496.332.113	122.790.417	-	3.254.258	(1.504.181.792)	454.696	-	(1.504.636.488)
TOTAL (III) = (I + II)	10.293.133.827	14.138.329.639	3.911.258.772	5.447.318	3.015.562.832	(10.777.464.734)	165.057.169	50.840.167	(10.942.521.903)

Fonte: Anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2019 do Poder Executivo, publicado em 30/01/2020.

Nota 1: Excluídas a Imprensa Oficial, a Cedae e a Agerio, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

Nota 2: Foi retirada a coluna "Insuficiência Financeira Verificada no Consórcio Público", constante do demonstrativo publicado, uma vez que não apresentava valores.

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

2.5.6.2.1 Disponibilidade de Caixa

Verifico que, ao final do exercício de 2019, o Poder Executivo apresentou disponibilidade de caixa deficitária na ordem de R\$ 10,8 bilhões, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 79 — Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo

Destinação de Recursos	Disponibilidade de Caixa Bruta	Obrigações Financeiras	Disp. de Caixa Líquida (Antes da Inscrição em RPNP)
	(A)	(B)	(C)=(A-B)
Total dos Recursos Vinculados	4.388.923.827	12.944.255.445	(8.555.331.618)
Total dos Recursos Não Vinculados	5.904.210.000	8.126.343.116	(2.222.133.116)
Total	10.293.133.827	21.070.598.561	(10.777.464.734)

Fonte: Siafe-Rio e Anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2019 do Poder Executivo, publicado em 30/01/2020.

Nota: Os valores apresentados na tabela foram retirados do demonstrativo publicado de acordo com a estrutura prevista na 9ª edição do MDF. Conforme explicado anteriormente, embora coincidam quanto ao total geral, os totais dos recursos vinculados e não vinculados não são iguais àqueles apresentados no demonstrativo segundo a 6ª edição do MDF.

2.5.6.2.2 Inscrição em Restos a Pagar Não Processados

Como se pode constatar, na tabela a seguir, apesar de o saldo das disponibilidades de caixa, em 31/12/2019, apresentar déficit de R\$ 10,8 bilhões, houve a inscrição de Restos a Pagar Não Processados no exercício, no montante de R\$ 165,06 milhões:

Tabela 80 — Inscrição em Restos a Pagar Não Processados do Poder Executivo

Destinação de Recursos	Disp. de Caixa Líq. (Antes da Inscr. em RPNP do Exercício)	Inscrição em RP Não processados do Exercício	Empenhos Canc. e Não Inscr. por Insuficiência Financ.	Disp. de Caixa Líq. (Após a Inscrição em RPNP do Exercício) (C) = (A-B)
Total dos Recursos Vinculados	(8.555.331.618)	61.913.900	581.160	(8.617.245.518)
Total dos Recursos Não Vinculados	(2.222.133.116)	103.143.269	50.259.007	(2.325.276.385)
Total	(10.777.464.734)	165.057.169	50.840.167	(10.942.521.903)

Fonte: Anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2019 do Poder Executivo, publicado em 30/01/2020.

Nota: Os valores apresentados na tabela foram retirados do demonstrativo publicado de acordo com a estrutura prevista na 9ª edição do MDF. Conforme explicado anteriormente, embora coincidam quanto a total geral, os totais dos recursos vinculados e não vinculados não são iguais àqueles apresentados no demonstrativo segundo a 6ª edição do MDF.

Acerca do cancelamento de Restos a Pagar Não Processados, ao final do exercício, por falta de disponibilidade financeira, no montante de R\$ 50,84 milhões, o Ministério Público de Contas aduz as seguintes considerações:

A ocultação de despesas vai de encontro aos princípios da LRF, ao prejudicar a apuração do resultado real das contas públicas do exercício (equilíbrio fiscal), nos termos do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00. Além disso, constitui grave menoscabo ao princípio constitucional da transparência.

Ante o exposto, este Parquet de Contas enfatiza que a ausência de disponibilidade financeira não é motivo para a anulação de empenho de despesa, caso o credor tenha cumprido com todas as suas obrigações, a qual deve ser inscrita em restos a pagar, ainda que sua liquidação não tenha sido devidamente formalizada. Conduta diversa atenta contra os princípios da evidenciação contábil, do regime de competência da despesa e do prévio empenho, (artigos 35, 58, 60, 62, 63, 85, 90, 93, da Lei Federal n.º 4.320/64 e artigo 50, inciso II da Lei Complementar Federal n.º 101/00), a transparência da execução orçamentária e financeira (artigo 48, inciso II da Lei Complementar Federal n.º 101/00) e, ainda, contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88).

No entanto, considerando que não é possível aferir com precisão e segurança, em sede de processo de contas, se cancelamentos de empenhos de despesas no final do exercício - motivados por insuficiência financeira - foram realizados de acordo com a legislação (ou não); ou seja, aferir se houve ou não o cumprimento da obrigação por parte do fornecedor (material entregue ou serviço prestado), a proposta do Parquet de Contas consiste na realização de auditoria in loco nas unidades gestoras do Poder Executivo, onde ocorreram os cancelamentos de empenhos dessa natureza, para apurar se efetivamente o material não foi entregue ou o serviço não foi prestado.

Tendo em vista, sobretudo, que a inscrição em Restos a Pagar, sem a devida disponibilidade de caixa, se realizada no último ano de mandato, poderá configurar descumprimento ao art. 42 da Lei Complementar nº 101/00, manifesto-me em desacordo com o Ministério Público Especial no que tange à proposta para instauração de auditoria.

2.5.6.2.3 Cancelamentos de Restos a Pagar Processados

O montante dos cancelamentos de Restos a Pagar Processados, por exercício da inscrição, consta da seguinte tabela:

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

Tabela 81 — Cancelamentos de Restos a Pagar do Poder Executivo por Exercício da Inscrição

Ano do Empenho	Restos a Pagar Processados Cancelados
2002 a 2006	12.232.442
2014	76.845.177
2015	2.552.050
2016	40.052.752
2017	5.608.136
2018	7.584.027
Total	144.874.584

Fonte: Siafe-Rio.

O Corpo Técnico considera que estariam justificados – conforme manifestação da Auditoria-Geral do Estado (AGE), constante do Volume 05, fls. 589/592 – os cancelamentos de Restos a Pagar Processados relativos aos exercícios anteriores a 2015, no montante de R\$ 89 milhões.

Ao analisar as justificativas apresentadas para os demais valores, o Corpo Instrutivo manifesta-se nos seguintes termos:

No Volume 20 do processo, foi encaminhado o arquivo “Relatórios de Restos a Pagar”, contendo justificativas para os cancelamentos de restos a pagar processados realizados em 2019. Nesse arquivo, encontra-se extensa documentação de suporte às Notas Explicativas enviadas pelas Unidades Gestoras à Subcont, durante todo o exercício, para que esta autorize a baixa contábil dos respectivos passivos no SiafeRio, de acordo com o determinada no Ofício Circular Subcont nº 02/2019.

Dada a impossibilidade de análise de todo o conteúdo do arquivo encaminhado, optou-se por verificar somente as justificativas de cancelamentos das Unidades Gestoras com as maiores baixas contábeis em 2019, identificadas a partir das contas correntes da conta 6.3.2.9.0.00.00 – RP Processados Cancelados. Os cancelamentos relativos às UGs selecionadas alcançaram o montante de R\$51.944.517, representando 93% do total analisado.

Em prosseguimento, na tabela seguinte, é apresentado resumo das justificativas no arquivo “Relatórios de Restos a Pagar”, do qual constam os valores dos cancelamentos de Restos a Pagar Processados, das parcelas justificadas pela documentação-suporte e dos valores não justificados:

Tabela 82 — Justificativas para Cancelamento de Restos a Pagar

UNIDADE GESTORA	Cancelamento s de RPP (A)	Total Justificado (B)	Cancelamentos Sem Justificativas C = (A) – (B)	Folhas do Arquivo "Relatório s de Restos a Pagar"
404400 - FUNDACAO APOIO A ESCOLA TECNICA ESTADO RJ.	11.925.456	0	11.925.456	-
370200 - ENCARGOS GERAIS DO ESTADO - REC.S/SUP. SEFAZ	8.130.335	8.130.335	0	669/675
260100 - Secretaria de Estado de Segurança - Em Extinção	7.487.779	7.487.379	400	1817/1854
404310 - ADMINISTRACAO CENTRAL	5.825.464	0	5.825.464	-
160100 - SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA CIVIL E CORPO DE BOMBEIROS MILITAR	5.325.115	5.325.115	0	1290/1347
294200 - FUNDACAO SAUDE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	3.618.336	2.426.089	1.192.247	12/100
404100 - FUND.CARLOS CHAGAS FILHO DE AMP.A PESQUISA-RJ	3.412.167	1.174.853	2.237.313	723/838
200100 - SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E PLANEJAMENTO	1.658.501	1.658.501	0	1565/1690
266600 - FUNDO ESTADUAL DE INVESTIMENTOS E AÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	946.883	0	946.883	-
403200 - PRODERJ-CENTRO DE TECNOL.DE INF.COMUN. ERJ	878.464	878.464	0	685/722
404340 - HOSPITAL UNIVERSITARIO PEDRO ERNESTO	818.364	0	818.364	-
266500 - FUNDO DA POLICIA MILITAR DO ERJ	656.401	656.401	0	1892/1926
044100 - FUNDAÇÃO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO EST. RJ	641.042	641.042	0	853/884
297100 - INSTITUTO VITAL BRAZIL AS	620.209	620.209	0	124/344
Total	51.944.517	28.998.389	22.946.128	

Fonte: Volume 20 do processo, arquivo "Relatórios de Restos a Pagar".

Quanto aos dados constantes da tabela anterior, o Corpo Técnico manifesta-se nos seguintes termos:

Constata-se que os cancelamentos de restos a pagar processados do Poder Executivo, no montante de R\$22.946.128, não tiveram justificativa razoável apresentada. Tal fato constitui conduta que contraria as normas gerais de contabilidade pública e de transparência, notadamente o disposto no art. 1º, § 1º, e art. 48, inciso II, ambos da LRF e os artigos 36, 50, 63, 85, 90 da Lei Federal nº 4.320/64 e ainda os critérios de definição e mensuração do Passivo, definidos na "NBC T Estrutura Conceitual", emitida pelo Conselho Federal de Contabilidade - CFC.

*Tal fato será objeto da **Irregularidade nº 1** e **Determinação nº 1** ensejando, na conclusão, a proposta de emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do exercício de 2019.*

O Ministério Público Especial, do mesmo modo, manifesta-se nos seguintes termos:.

Considerando que o governante não se desincumbiu do ônus de demonstrar fundamento idôneo a justificar a referida conduta, concorda o Parquet Especializado com a opinião do laborioso corpo

técnico, no sentido de que o fato constitui irregularidade apta a ensejar a reprovação das contas.

Em sua defesa, o Governador do ERJ, por meio da Nota Técnica nº 04/2020/SUDEC/SUBCONT, afirma a regularidade dos cancelamentos efetuados no exercício de 2019 e busca justificar tal alegação ao associar os montantes relativos aos cancelamentos às respectivas notas explicativas e documentação de suporte, as quais integram doze anexos que acompanham a Nota Técnica.

O Corpo Instrutivo, ao analisar as razões de defesa apresentadas, manifesta-se pelo acolhimento da defesa e destaca, em sua instrução, os seguintes apontamentos, *in verbis*:

Analizando a extensa documentação que faz parte dos anexos à Nota Técnica Nº 04/2020/SUDEC/SUBCONT, verifica-se que foram apresentadas justificativas para os cancelamentos de restos a pagar processados do Poder Executivo, realizados em 2019, no montante de R\$22.351.366, não tendo sido apresentadas, entretanto, justificativas para o montante de R\$594.762, relacionados a cancelamentos realizados pela Unidade Gestora 294200 - FUNDAÇÃO SAÚDE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

*Considerando que a quase totalidade dos registros de cancelamentos de restos a pagar processados do Poder Executivo foi justificada pela documentação encaminhada e analisando as razões apresentadas pela Sefaz para a ausência de documentação suporte para os registros relacionados à Unidade Gestora 294200 - FUNDAÇÃO SAÚDE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, no montante de R\$594.762, o Corpo Instrutivo entende que deva ser **afastada a irregularidade** inicialmente apontada.*

O Ministério Público Especial acompanha o posicionamento do Corpo Técnico desta Corte e propõe o acolhimento das razões de defesa apresentadas.

Face ao exposto, constato que a Irregularidade inicialmente apontada pelo Corpo Técnico desta Corte foi saneada pelas razões de defesa apresentadas, e acolho a defesa neste ponto, adotando, como razões de decidir, aquelas consignadas pelo Corpo Instrutivo.

2.5.7 Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos

As receitas provenientes de alienação de ativos que integram o patrimônio público e sua correspondente aplicação são demonstradas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária⁸⁴ (RREO) do 6º bimestre do exercício financeiro, permitindo a verificação do atendimento ao disposto no art. 44⁸⁵ da Lei Complementar nº 101/00, que proíbe a aplicação dessas receitas no financiamento de despesas correntes, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

A receita arrecadada com alienação de ativos, apurada no exercício financeiro de 2019, encontra-se evidenciada na tabela seguinte:

Tabela 83 — Receita de Alienação de Ativos

Receitas	Previsão Inicial	Previsão Atualizada (a)	Receitas Realizadas (b)	Superávit/Déficit de arrecadação (c) = (b-a)
Alienação de Bens Móveis	40.749	40.749	458.440	417.691
Alienação de Bens Imóveis	150.000.000	150.000.000	5.028.000	(144.972.000)
Total	150.040.749	150.040.749	5.486.440	(144.554.309)

Fontes: Anexo 11 do RREO referente ao 6º bimestre de 2019, Lei Estadual nº 8.271/18 (LOA) e Siafe-Rio.

Ao colacionar a previsão atualizada da receita de alienação de ativos com a efetivamente realizada, apura-se um déficit na execução no montante de R\$ 144,5 milhões, o qual se deu, basicamente, em função da reduzida arrecadação das receitas de alienação de bens imóveis, equivalente a 3,35% da prevista.

Para fins comparativos, demonstra-se a evolução da receita de alienação de ativos do Estado, no período de 2015 a 2019, destacando que o exercício de 2019 apresentou o menor valor arrecadado dessa série histórica:

⁸⁴ Anexo 11 do RREO.

⁸⁵ 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.

Tabela 84 — Evolução das Receitas de Alienação de Ativos⁸⁶

Alienação de ativos (1)	2015	2016	2017	2018	2019
Alienação de Bens Móveis	1.061.176.625	6.864.467	238.275	1.867.672.677	458.440
Alienação de Bens Imóveis	22.835.495	21.026.328	79.359.461	7.326.001	5.028.000
Total	1.084.012.120	27.890.795	79.597.736	1.874.998.678	5.486.440

Fonte: Contas de Governo referentes aos exercícios financeiros de 2015 a 2018 e Anexo 11 do RREO – 6º bimestre de 2019.
Nota 1: Valores históricos

A tabela a seguir registra o total da aplicação dos recursos provenientes da alienação de ativos no exercício financeiro de 2019:

Tabela 85 — Aplicação dos Recursos Provenientes da Alienação de Ativos

Aplicação de Recursos da Alienação de Ativos	Dotação Atualizada	Despesas Executadas		Saldo a Executar
		Pagas	Pagamento de RP	
Despesas de Capital	-	-	-	-
Desp. Correntes dos Regimes de Previdência	9.787.255	9.783.666	-	-
Total	9.787.255	9.783.666	-	-

Saldo Financeiro a Aplicar	Exercício Anterior	Exercício	Saldo Atual
Valor	25.582.717	4.297.226	21.285.492

Usa valores de Fonte: Anexo 11 do RREO – 6º bimestre de 2019 e Siafe-Rio.

O Corpo Técnico constata que: (i) a totalidade da receita de alienação de bens, aplicada no exercício financeiro de 2019, no montante de R\$ 9,7 milhões, foi destinada ao pagamento de despesas correntes do Rioprevidência; e (ii) remanesce um saldo financeiro a aplicar, no valor de R\$ 21,2 milhões, evidenciando o atendimento ao disposto no art. 44 da Lei Complementar nº 101/00.

⁸⁶ Nos exercícios financeiros de 2015 e de 2018, as receitas provenientes da securitização da carteira do Fundo Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundes) e das cessões de recebíveis de royalties e participações especiais, respectivamente, contribuíram para a maior representatividade da participação da receita de alienação de bens móveis.

Entretanto, nos exercícios de 2016, 2017 e 2019, a arrecadação foi impactada pelo ingresso de receitas oriundas da concretização da venda de bens imóveis do Rioprevidência.

2.6 Saúde

Nos termos do art. 196⁸⁷ da Constituição Federal, a saúde é direito de todos e dever do Estado. Com o advento da Emenda Constitucional nº 29/00, a União, os Estados, o Distrito Federal (DF) e os Municípios devem aplicar, anualmente, recursos mínimos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), a serem definidos em Lei Complementar (LC).

Dessa forma, em 2012, foi sancionada a Lei Complementar nº 141/12, a qual regulamentou o art. 198, § 3º, da Constituição Federal, para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados, anualmente, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em Ações e Serviços Públicos de Saúde, de forma que o art. 6º⁸⁸ da referida LC estabelece que os Estados e o DF apliquem, no mínimo, 12% da arrecadação de impostos e transferências em ASPS.

Em consonância com o disposto no art. 34, inciso VII, alínea “e”, da Constituição Federal, cuja previsão possibilita a intervenção da União no Estado nos casos em que não seja aplicado o percentual mínimo em ASPS, a LC nº 141/12, em seu art. 26, dispõe acerca das restrições aos Estados na hipótese desse descumprimento.

Ademais, em caso do não atendimento ao gasto mínimo em ASPS, o gestor deverá aplicar a diferença restante, para cumprimento do mínimo, no exercício subsequente ao da apuração⁸⁹, sem prejuízo do gasto exigido com saúde no exercício de referência.

⁸⁷ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

⁸⁸ Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

⁸⁹ LC 141/12: art. 25. Eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos nesta Lei Complementar deverá, observado o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, 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.

2.6.1 Execução das Despesas na Função Saúde

O Corpo Técnico apurou, no exercício de 2019, o montante de R\$ 5,98 bilhões⁹⁰ de despesas liquidadas na função Saúde, dos quais R\$ 5,31 bilhões foram pagos no exercício, conforme se depreende da tabela a seguir:

Tabela 86 — Despesas Executadas na Função Saúde por Fonte⁹¹

Fonte de Recursos	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
100 - Ordinários Provenientes de Impostos	1.862.013.575	1.862.013.575	1.650.197.313
107 – Transf. Constitucionais Prov. de Impostos	0	0	0
108 - Receita Desvinculada Tesouro - EC 93/2016	513.433.489	513.433.489	366.577.027
122 - Adicional do ICMS - FECF	2.698.286.846	2.698.286.846	2.424.554.293
212 - Transferências Voluntárias	121.861	121.861	121.861
223 - Contratos Intraorçamentários Gestão de Saúde	353.791.842	353.791.842	344.784.097
225 - Sistema Único de Saúde - SUS	503.302.935	476.789.539	457.502.069
230 - Recursos Próprios	77.754.304	77.754.304	75.718.025
232 – Taxas - Poder de Polícia e por Serviços Públicos	0	0	0
Total Geral	6.008.704.851	5.982.191.455	5.319.454.686

Fonte: Siafe-Rio/Flexvision.

2.6.2 Cumprimento do Percentual Mínimo em ASPS

2.6.2.1 Valores a Serem Aplicados em ASPS

As receitas que compõem a base de cálculo para a apuração do percentual mínimo de 12% dos gastos em ASPS são definidas nos arts. 6º⁹², 9º e 10, todos da LC nº 141/12. No exercício de 2019, o total das receitas elegíveis para apuração da aplicação em ASPS atingiu R\$ 41,47 bilhões:

⁹⁰ Esses valores incluem as despesas intraorçamentárias.

⁹¹ Para efeitos de apuração do limite constitucional sob exame, serão consideradas as despesas custeadas com recursos das fontes⁹¹ 100 (Ordinários Provenientes de Impostos), Fonte 108 (receita desvinculada tesouro – EC 93/2016 ADCT – Art. 76-A) e Fonte 122 (Adicional do ICMS – FECF), respeitando a correspondência das fontes de recursos com as receitas componentes da base de cálculo definida pela Lei Complementar nº 141/12.

⁹² Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a”, do inciso I e o inciso II, do caput, do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

Art. 9º Está compreendida na base de cálculo dos percentuais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios qualquer compensação financeira proveniente de impostos e transferências constitucionais previstos no § 2º do art. 198 da Constituição Federal, já instituída ou que vier a ser criada, bem como a dívida ativa, a multa e os juros de mora decorrentes dos impostos cobrados diretamente ou por meio de processo administrativo ou judicial.

Art. 10. Para efeito do cálculo do montante de recursos previsto no § 3º do art. 5º e nos arts. 6º e 7º, devem ser considerados os recursos decorrentes da dívida ativa, da multa e dos juros de mora provenientes dos impostos e da sua respectiva dívida ativa.

Tabela 87 — Receitas para Apuração da Aplicação em ASPS

Receitas para Apuração da Aplicação em ASPS	Rec. Realizadas até 31/12/2019
Receita de Impostos líquida (I)	49.944.919.673
Receita Resultante do ICMS	41.661.820.641
Receita Resultante do ITD	1.067.469.866
Receita Resultante do IPVA	3.131.266.161
Receita Resultante do IRRF	4.081.023.215
Receita Resultante de Outros Impostos	3.339.791
Receita de Transferências Constitucionais e Legais de Impostos (II)	2.568.229.481
Deduções de Transferências Constitucionais (III)	-11.036.013.140
Total das Receitas para Apuração da Aplicação em ASPS (IV) = I + II - III	41.477.136.014

Fonte: Siafe-Rio

Nota: O valor do ICMS (R\$ 3.339.791) já está deduzido com a cota parte dos Municípios.

Nos exercícios financeiros de 2017 e de 2018, o Estado do Rio de Janeiro não atingiu o percentual mínimo de aplicação em ASPS, e, portanto, no exercício de 2019, segundo mandamento previsto no art. 25 da LC nº 141/12 e orientações da 9ª Edição do Manual de Demonstrações Fiscais (MDF), o montante mínimo a ser aplicado em ASPS deveria ter sido acrescido aos valores que deixaram de ser aplicados nos exercícios de 2017 e 2018, totalizando o valor de R\$ 9,27 bilhões:

Tabela 88 — Valor Não Aplicado em 2017 e 2018 e o que Deve Ser Aplicado em 2019

Exercício	Valor (R\$)
2017	2.010.405.353
2018	2.280.312.366
TOTAL (III) = I + II	4.290.717.719
12% da Receita de Impostos e de Transferências de Impostos em 2019 (IV)	4.977.256.322
Total a Ser Aplicado em 2019 (V) = III + V	9.267.974.041

Fonte: Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19.

2.6.2.1.1 *Receitas de Royalties e Participação Especial que Devem ser Aplicadas em ASPS*

A Lei Federal nº 12.858/13 – que trata acerca da destinação de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural para as áreas de educação e saúde – dispõe que devem ser aplicados, na saúde, em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal, 25% dos recursos provenientes dos *royalties* e participações especiais relativas a contratos celebrados a partir de 03/12/2012, sob os regimes de concessão, de

cessão onerosa e de partilha de produção, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva.

Em consulta ao sítio eletrônico da Agência Nacional do Petróleo (ANP)⁹³, o Corpo Técnico verifica que o ERJ recebeu, no exercício de 2019, recursos da exploração de petróleo no Campo de Mero⁹⁴ no montante de R\$ 95,5 milhões, cujo contrato de exploração se enquadra na situação descrita no parágrafo anterior.

Em prosseguimento, ao analisar as informações constantes no Siafe-Rio, o Corpo Instrutivo constatou a criação, no exercício de 2019, da fonte de recursos 109 – “Participações Governamentais destinadas à Educação e Saúde – Lei 12.858/13”, contudo, não houve previsão, fixação inicial, arrecadação de receitas ou execução de despesas nessa fonte de recursos. Acerca deste fato, a instância instrutiva manifesta-se nos seguintes termos:

Tal fato foi objeto de questionamento à Subcont, por meio do Ofício 4ª CAC 1/2020, de 13.04.2020, anexado às presentes Contas, tendo sido respondido por meio da Nota Técnica SUDEC/SUBCONT Nº 02/2020 e documentos anexos, contidos no Documento TCE-RJ nº 008.555-7/2020.

Em sua resposta, o ERJ esclarece que por ocasião das CG2018, as Impropriedades nºs 14 e 18 e Determinações nºs 32, 33, 34, 38 e 39 foram no sentido de apontar desconformidades na aplicação dos recursos do ERJ oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03.12.2012 no montante de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e de 25% (vinte e cinco por cento), e que diante disso foi elaborada a Nota Técnica SEFAZ/SUPOF Nº 29 /2019 que, embasando-se em pareceres da assessoria jurídica da Sefaz e da PGE, concluiu-se pela inconstitucionalidade material e formal da Lei Federal nº 12.858/13, tendo em vista o entendimento de que a referida lei feriria a autonomia federativa e financeira dos estados, municípios e do Distrito Federal, posto que uma lei federal impôs uma vinculação a receitas originárias dos referidos entes, além do fato de que “decorre de projeto de Lei de iniciativa legislativa, enquanto que a competência para legislar sobre matéria orçamentária é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo (violação art. 61º, § 1º, II, b, da CRFB-88).”.

Continua o ERJ em sua defesa justificando que o montante de R\$88,9 milhões de royalties recebidos da exploração de petróleo do Campo de Mero, objeto da referida lei federal, referentes ao período

⁹³ <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties>. Acesso em 13/04/2020.

⁹⁴ Documento anexado DOC.SSR_ANP_Royalties-pré-sal.

de produção de outubro de 2017 a setembro de 2018, foi recebido pelo ERJ em 29.11.2018, sendo transferidos ao Rioprevidência e retidos na autarquia.

Em relação aos valores recebidos de 2019, explica que foram registrados no Tesouro (UG 999900), no montante de R\$95.522.944,29, e que:

Esses recursos foram transferidos ao Rioprevidencia a título de royalties e participações especiais, contabilizados na Fonte de Recursos Detalhada 231.000011 – Recursos Próprios do Rioprevidência – Royalties da Exploração do Petróleo, posteriormente à dedução dos valores referentes ao pagamento da dívida contratual com a União e às deduções legais relacionadas à cota-parte dos municípios, ao Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano - FECAM, ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, ao Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social – FISED, e do serviço da dívida com a União (Decreto Estadual nº 43.911/12).

Por fim, menciona que diante dos pareceres jurídicos da Sefaz e da PGE, o ERJ em dezembro de 2019:

(...) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6277, no Supremo Tribunal Federal (STF), para questionar dispositivos da Lei 12.858/2013 que obrigam estados, Distrito Federal e municípios a destinarem às áreas de educação básica e saúde as receitas provenientes dos royalties de petróleo e gás natural na proporção de 75% e 25%, respectivamente.

Ao analisar a resposta apresentada, constatou-se, em consulta ao SiafeRio na conta contábil 111111903, conta corrente 001.2234.2916347 da UG do Tesouro do estado (UG 999900), a contabilização de receitas no montante de R\$95.522.944,29, entre os meses de abril e dezembro de 2019, sendo as parcelas recebidas entre as competências de abril a setembro (R\$70.587.678,70), transferidas parcialmente ao Rioprevidência, por meio de emissão de ordens bancárias extraordinárias, no montante de R\$60.033.372,21 e o restante dividido entre recolhimento ao Pasep e aplicação em fundo de investimento pelo Tesouro.

Já as parcelas recebidas entre as competências de outubro a dezembro (R\$24.935.265,57) não foram transferidas àquela autarquia, sendo parte transferida como cota-parte dos royalties aos municípios, e parte aplicada em fundo de investimento pelo Tesouro.

Diante do exposto e, considerando que o ERJ somente entrou com a ADI em dezembro de 2019 arguindo a inconstitucionalidade da Lei Federal nº12.878, editada em 09.09.2013 e, como não houve o deferimento de efeito suspensivo por parte do STF, a não aplicação do valor devido em 2019 será objeto da **Irregularidade nº 2** e da **Determinação nº 2** devendo o Estado do Rio de Janeiro aplicar em 2020 o percentual de 25% na saúde, o que equivale a R\$23.880.736, acrescido do montante não aplicado em 2018, conforme Contas de Governo de 2018, no valor de R\$22.655.444, totalizando

R\$46.536.180 a serem aplicados em 2020, conforme o art. 2º, § 3º da Lei Federal nº 12.858/13, a ser avaliada quando da prestação de contas do governo de 2020.

Em seu parecer, o Ministério Público de Contas manifesta-se nos termos a seguir colacionados:

No Parecer n.º 02/2019, da d. Procuradoria Geral do Estado, resta consignado o entendimento de que a destinação de recursos prevista na Lei Federal nº 12.858/13 seria formal e materialmente inconstitucional; haveria vício de iniciativa, pois “decorre de projeto de Lei de iniciativa legislativa, enquanto que a competência para legislar sobre matéria orçamentária é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo (violação art. 61º, § 1º, II, b, da CRFB-88)”; bem como violação à autonomia federativa e financeira dos estados, municípios e do Distrito Federal, pois uma lei federal não poderia impor vinculação de receitas originárias dos referidos entes.

Em consulta ao sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal foi possível verificar que a mencionada Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6277) foi ajuizada em dezembro de 2019 e distribuída à relatoria da Ministra Rosa Weber. Em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica foi adotado o rito abreviado de tramitação (art. 12 da Lei 9.868/1999), com vistas a que haja o julgamento definitivo da ação.

*Sensibilizado com o fato de o ERJ somente ter arguido a inconstitucionalidade da Lei Federal n.º 12.878/13 (ADI n.º 6277) apenas em dezembro de 2019, bem como pelo não deferimento da liminar pleiteada pelo E. Supremo Tribunal Federal, o corpo instrutivo do TCE/RJ houve por bem considerar a não aplicação dos recursos em questão nos moldes da referida Lei como **irregularidade, com determinação** para que seja aplicado em 2020 o percentual de 25% na saúde e 75% na educação, aos quais devem ser acrescidos do montante não aplicado em 2018.*

*Nas contas de governo estadual referentes ao exercício de 2018, o corpo instrutivo do TCE/RJ adotou posicionamento diverso. As ocorrências quanto ao descumprimento das regras insculpidas na Lei nº 12.858/2013 **foram consideradas como impropriedades (n.ºs 14 e 18)** – e não irregularidades como agora propõe o corpo técnico –, as quais foram acompanhadas das determinações 32,33,34,38 e 39.*

*Nas contas de governo municipais relativas ao exercício de 2018 foi apontado que esses recursos começaram a ingressar nos cofres públicos municipais a partir de 27.11.2018. Naqueles processos, o **posicionamento adotado pelo d. corpo instrutivo do TCE/RJ foi o de sugerir a comunicação ao Chefe do Executivo Municipal**, a fim de que fosse alertado.*

Com todas as vênias, o Ministério Público de Contas não encontra razões objetivas, no caso específico desta prestação de contas de

governo do Estado relativa ao ano de 2019, a justificar o agravamento da qualificação da conduta pretendida pelo d. corpo instrutivo do TCE/RJ.

Primo, porque Sua Excelência a Ministra do Supremo Tribunal Federal, Dr^a Rosa Weber, em nenhum momento de seu despacho inicial fundamenta a opção pelo rito abreviado do art. 12 da Lei n.º 9.868/1999, no descabimento do pedido ou na plausibilidade da constitucionalidade da Lei vergastada. Pelo contrário, aduz que “o desacordo jurídico razoável que circunscreve a questão controversa da presente ação, uma vez que é objeto de proposta de emenda à Constituição a desvinculação parcial e total do orçamento público, como exemplo a PEC 188/2019”. Segundo, porque é pacífico na jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal que a disposição sobre a destinação de receita pública é matéria orçamentária, o que induz a competência privativa do Chefe do Executivo para encetar o processo legislativo (art. 165, III, da CRFB). Fato que aponta para a inconstitucionalidade formal da Lei n.º 12.858/2013. Terzo, por ser igualmente plausível a alegação de desrespeito ao postulado federativo (arts. 1º, 18 e 20, §1º, da CRFB), a atrair a inconstitucionalidade material da referida Lei.

*Sendo assim, diante da plausibilidade jurídica da inconstitucionalidade (tanto formal como material) da Lei n.º 12.858/2013, ao dispor sobre a destinação obrigatória imposta aos estados, Distrito Federal e municípios dos recursos provenientes dos royalties e da participação especial relativas a contratos celebrados a partir de 03.12.2012, sob o regime de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva, para as áreas da educação e da saúde, **revela-se atentatório aos postulados da proporcionalidade e da razoabilidade, de estatura constitucional, a qualificação da conduta descrita neste tópico como irregularidade.***

*O Ministério Público de Contas, portanto, em dissonância com o d. corpo instrutivo, mas em coerência com os posicionamentos adotados nas contas de governo estadual de 2018 e nas contas de governo municipais, opina pela qualificação da inobservância da Lei Federal n.º 12.858/13 como **impropriedade**, acompanhando, porém, a instância instrutiva quanto à **determinação** proposta.*

Em sua defesa, o Governador do ERJ, por meio da Nota Técnica SEFAZ/SUPOF nº 29/2020, aduz que o descumprimento em voga teria sido pautado em pareceres emitidos da Assessoria Jurídica da Sefaz e da Procuradoria-Geral do Estado, nos quais se aventa uma possível inconstitucionalidade da Lei Federal nº 12.858/13.

O Corpo Técnico, ao analisar as razões de defesa apresentadas, destaca, em sua instrução, os seguintes apontamentos, *in verbis*:

Através da Nota Técnica SEFAZ/SUPOF Nº 29/2020, subscrita pelo Secretário de Estado de Fazenda (fls. 12946/12949), argumenta-se que o descumprimento em voga teria sido pautado em pareceres emitidos pela Assessoria Jurídica da própria Sefaz (fls. 11127/11152), bem como pela Procuradoria Geral do Estado (fls. 11211/11231 e 11243/11248), nos quais se aventa a inconstitucionalidade da Lei Federal nº 12.858/13, por fundamentos diversos, como vício de iniciativa da norma, violação ao pacto federativo e violação ao princípio da eficiência administrativa, pelo que fora ajuizada, em dezembro de 2019, a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 6277 no Supremo Tribunal Federal – STF (exordial às fls. 11289/11312).

Assevera-se então que, amparado no referido posicionamento jurídico, o ERJ absteve-se de realizar as destinações especificadas na Lei nº 12.858/13, mantendo o modelo até então adotado de aplicação dos recursos provenientes de royalties e participações especiais, qual seja, após deduzidos os valores destinados ao Fecam e ao Fised, sua destinação remanescente ao Rioprevidência.

Foi esclarecido, ainda, que o atraso na manifestação do Estado em arguir a constitucionalidade da norma em tela, vez que esta foi publicada no ano de 2013, teria se dado em decorrência de questões alheias à sua alçada, sobretudo a morosidade no recebimento de recursos que se enquadrassem no contexto da referida lei, que somente veio a se efetivar em novembro de 2018 (com o primeiro repasse de royalties referentes ao campo de Mero), ocasião em que, tão logo observado o respectivo efeito financeiro, teria sido a Procuradoria Geral do Estado provocada a manifestar-se sobre o tema.

Por fim, em razão da suscitada compreensão de inconstitucionalidade percebida na norma, pugna-se seja desconsiderada a presente irregularidade, pois que vislumbado, caso fosse levado a efeito o cumprimento das determinações deste TCE/RJ, “possível descumprimento da Magna-Carta”

Após análise dos argumentos da defesa, o Corpo Instrutivo mantém seu entendimento de que o descumprimento da Lei Federal nº 12.858/13, que impõe ao ERJ a obrigação de destinar recursos à área de saúde, configura grave irregularidade, capaz de eivar as contas de vício insanável, manifestando-se nos seguintes termos:

Conquanto tenham sido apresentados elementos acerca da possível inconstitucionalidade do dispositivo legal infringido, consubstanciados em pareceres subscritos pela D. Assessoria Jurídica da Sefaz e pela

D. Procuradoria Geral do Estado, entende-se que as alegações não têm o condão de sanear a presente irregularidade.

Há que se salientar, no tocante a não aplicação da Lei Federal nº 12.858/13 em virtude da arguição suscitada, que as leis nascem com presunção, ainda que relativa, de constitucionalidade, de modo que a sua não aplicação pressupõe o adequado pronunciamento do vício de que padece.

Nesse sentido, vale destacar que o entendimento de que a Lei Federal nº 12.858/13 teria violado preceitos como o pacto federativo e o princípio da eficiência administrativa conduziria de fato à inconstitucionalidade da norma, cenário em que poderia ser cogitada a apreciação incidental de sua constitucionalidade por parte desta Corte de Contas, o que, todavia, não parece ser o mais adequado neste caso, visto que a matéria já foi submetida a julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do Poder Judiciário que detém, por excelência, a competência constitucional para realizar o controle de constitucionalidade das leis (conforme art. 102, I, a, da CRFB/88), na ação ajuizada pelo próprio Estado do Rio de Janeiro.

Saliente-se, com efeito, que na Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada (ADI nº 6277), o ERJ requereu o provimento de medida cautelar para suspensão imediata dos efeitos do art. 2º, II e §§ 1º e 3º da Lei Federal nº 12.858/2013, pressupondo presentes os necessários requisitos, quais sejam a verossimilhança do direito alegado (fumus boni iuris) e a urgência da medida em razão de dano iminente (periculum in mora). Entretanto, a Ministra Rosa Weber, relatora da ação na Suprema Corte, em decisão de 17.12.2019, submeteu sua tramitação ao rito disposto no artigo 12 da Lei nº 9.868/99, sem conceder a medida cautelar pleiteada.

Destaca-se também que a aplicação destes recursos nas áreas de educação e saúde foram objeto de impropriedade e determinação desta Corte quando do exame das contas do exercício de 2018, sugerido por este corpo técnico por se tratar de primeiro exercício de ingresso do referido recurso, que ocorreu em novembro daquele ano.

Diante desse quadro, portanto, valendo-se, para os fins deste processo, da presunção de constitucionalidade de que goza a Lei Federal nº 12.858/13, e do não atendimento à decisão deste Tribunal, conclui-se que a irregularidade deva ser mantida.

De outra parte, o Ministério Público Especial ratifica sua opinião de que o descumprimento da destinação prevista no art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13 deve ensejar, no que se refere ao exercício de 2019, a aposição de Impropriedade às contas.

Oportuno ressaltar que a análise, por este Relator, das razões de defesa apresentadas quanto a este ponto foi apreciada no item 2.7.2.1.1 deste Voto, no

qual me posiciono de acordo com a manifestação do Corpo Técnico pela **Irregularidade nº 1**.

No que tange à consequente Determinação proposta pelo Corpo Instrutivo, acerca da obrigatoriedade de aplicação, no exercício de 2020, da totalidade dos recursos que deixaram de ser destinados à área da saúde, nos termos do disposto no art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13, nos exercícios de 2018 (R\$ 22,66 milhões) e 2019 (R\$ 23,89 milhões), no montante de R\$ 46,55 milhões, ante a ausência de norma, na aludida Lei, que imponha ao Estado o dever da aplicação da totalidade dos recursos na forma sugerida, deixo de acompanhar o entendimento da unidade técnica neste ponto.

No entanto, é imposto ao Estado o dever de destinar e aplicar os recursos à finalidade legalmente instituída no exercício financeiro de seu respectivo recebimento, devendo, ainda, exercer o controle por fonte/destinação de recursos, de modo a atender ao previsto no art. 8º, parágrafo único, da LRF, razão pela qual formulo a **Determinação nº 1**.

Outrossim, no que tange aos recursos não aplicados na saúde, em acréscimo ao mínimo constitucional, nos exercícios de 2018 e 2019, com fulcro no art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13, formulo a **Determinação nº 2**, para que o ERJ promova a aplicação do montante de R\$ 46,55 milhões até o último ano do mandato em vigor, sem prejuízo de, no exercício de 2020 e nos subsequentes, promover a aplicação dos referidos recursos durante o respectivo exercício financeiro de seu efetivo recebimento.

Além disso, quanto à classificação orçamentária das fontes/destinações de recursos, entendo oportuno ressaltar que a associação dessa codificação a determinadas despesas tem o propósito de identificar a origem de recursos.

Desta forma, o mesmo código utilizado para controle das destinações da receita orçamentária também deve ser utilizado na despesa. Esse mecanismo tem o propósito de contribuir para o atendimento ao disposto no art. 8º, parágrafo único, e art. 50, inciso I, ambos da LRF, *in verbis*:

Art. 8º (...)

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

[...]

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

Nesta senda, no caso em tela, a fonte “109 – Participações Governamentais destinadas à Educação e Saúde”, criada pela Secretaria de Estado de Fazenda, teria o propósito de evidenciar o controle das receitas provenientes da parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural destinadas à área da educação e saúde, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13.

No entanto, constato que a criação da fonte “109 – Participações Governamentais destinadas à Educação e Saúde” atende, parcialmente, à Determinação desta Corte proferida na Prestação de Contas de Governo relativa ao exercício de 2018, haja vista que a agregação, em única fonte/destinação das receitas associadas à educação e à saúde, impossibilita o controle individual da vinculação legal a cada área de destinação, razão pela qual faço constar, a esse respeito, a **Determinação nº 5**, a fim de que a Secretaria de Estado de Fazenda promova a criação de uma fonte específica para a área de educação (75%) e outra para área da saúde (25%), nos termos do disposto no art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13.

2.6.2.2 Ações e Serviços Públicos de Saúde

Segundo a Lei Complementar nº 141/12, serão consideradas, para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos, as despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde voltados para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080/90.

Neste sentido, o art. 3º da aludida Lei Complementar destaca as despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde que serão computadas para efeito de apuração da aplicação dos recursos mínimos, enquanto o art. 4º estabelece aquelas que não serão computadas como despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde.

No que concerne à apuração do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos em ASPS, consoante o art. 24 da LC nº 141/12, deverão ser 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.

Cumprindo esclarecer que a Lei Complementar não menciona as despesas liquidadas e não pagas. Não obstante, essas despesas devem compor o cálculo do limite mínimo legal, visto ser este o critério utilizado pelo Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops), criado pelo Ministério da Saúde.

Oportuno enfatizar, no tocante à aferição do limite mínimo de aplicação em ASPS, que o art. 24, inciso II, da LC nº 141/12 estabelece que serão consideradas, para efeito de cálculo dos recursos mínimos com ASPS, 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, vigente no exercício de 2019, não foi possível computar esse tipo de despesa, uma vez que a unidade orçamentária não evidencia as disponibilidades financeiras, sendo tal controle realizado apenas em nível de unidade gestora executante.

Será demonstrada, a seguir, a análise do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos em ASPS, observando o mandamento previsto pela LC nº 141/12.

2.6.2.2.1 Despesas Não Consideradas como ASPS

2.5.4.2.1.2 Despesas Não Enquadradas - Arts. 3º e 4º da LC nº 141/12

A fim de verificar a adequação das despesas ao disposto nos arts. 3º e 4º da LC nº 141/12, o Corpo Técnico considera os dados registrados pelo ERJ nas fontes 100, 108 e 122, nas quais foram identificadas despesas, no montante de R\$ 51,92 milhões, que não se enquadram nos mencionados critérios, conforme a tabela a seguir:

Tabela 89 — Glosa de Despesas na Função Saúde

R\$ 1	
Sub-Item/Grupo/Natureza	Valor Liquidado
01 – Sub-Item Pensões Especiais	4.736
02 – Sub-Item Restituições	10.721
02 – Sub-Item Restituições - Inter Ofss UNIÃO	285.693
05 – Sub-Item Salário – Família – Pensionista Pessoal Civil RPPS	1.559
08 – Sub-Item Multas/Juros de Mora – INSS	8.413
23 – Sub-Item Juros, Multas e Demais Encargos – inter ofss	10.537
23 – Sub-Item Juros, Multas e Demais Encargos – intra ofss	9.299
92 – Sub-Item Juros, Multas e Demais Encargos	44.875.933
94 – Sub-Item Multas Previstas na Legislação de Trânsito	2.203
02 – Grupo Juros e Encargos da Dívida	202.464
339008 – Natureza Auxílios com RGPS e RPPS	6.513.283
TOTAL	51.924.843

Fonte: Siafe-Rio.

Nota: A análise de despesas incompatíveis apresenta divergência quanto ao valor glosado pelo órgão central de contabilidade do Estado no valor de R\$ 63.925 a menor, sendo que na análise do Corpo Instrutivo considerou que as despesas na natureza 319005 (sub-item 01 salário família – Ativo pessoal civil no valor de R\$ 10.424 e sub-item salário maternidade no valor de R\$ 55.705) não devem ser glosados para o cálculo do limite mínimo e quanto ao valor de multas previstas na legislação de R\$ 2.203 que devem ser glosados do cálculo.

Quanto à incompatibilidade da inclusão das despesas apontadas na tabela anterior nos gastos com ASPS, faço constar a **Determinação nº 7** em meu Voto, para que não sejam computadas, para efeito de apuração do limite mínimo de aplicação em ASPS, despesas incompatíveis com o conceito de ASPS regulado pela LC nº 141/12, notadamente aquelas aplicadas em restituições, juros, multas e demais encargos.

2.5.4.2.1.2 Transferências de Recursos aos Municípios Não Repassadas

O Estado executou despesas em ASPS, na modalidade de aplicação 40, segundo a tabela a seguir:

Tabela 90 — Despesas na Função Saúde, Modalidade de Aplicação 40

Modalidade de Aplicação	Fonte de Recursos	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas	% Pago
40 - Transferências a Municípios	100 - Ordinários Prov. Impostos	736.202.596	736.202.596	616.843.604	83,79%
40 - Transferências a Municípios	108 - Receita Desvinculada Tesouro – EC 93/2016 ADCT – Art. 76-A	303.981.011	303.981.011	245.416.531	80,73%
40 - Transferências a Municípios	122 - Adicional do ICMS – FECF	475.984.669	475.984.669	405.873.445	85,27%
TOTAL		1.516.168.276	1.516.168.276	1.268.133.581	83,64%

Fonte: Siafe-Rio.

Cabe registrar que a efetivação da transferência financeira se dá com o respectivo repasse financeiro, motivo pelo qual, no caso de repasse de recursos aos Municípios, somente na fase de pagamento da despesa está configurado o efetivo gasto com ASPS para o Estado.

Isso porque somente a partir da formalização da ordem bancária o recurso passa a figurar na conta bancária do Município. Nesse caso, as etapas de execução da despesa municipal somente podem ser iniciadas a partir do momento em que o recurso é efetivamente transferido pelo Estado.

Em face do exposto, e haja vista as fases da despesa expressas na Lei nº 4.320/64, em especial nos arts. 58, 63 e 64, as orientações da 9ª edição do MDF⁹⁵, e o princípio contábil da prudência, nos casos de transferências de recursos do Estado para os Municípios, como se trata de aplicação indireta, deve ser considerado, como despesa em Ações e Serviços Públicos de Saúde, o recurso efetivamente repassado (transferência consumada, na fase de pagamento da despesa).

Deste modo, do montante de R\$ 1,516 bilhão, referente às transferências de despesas liquidadas aos Municípios, será considerado, para o cálculo de aplicação

⁹⁵ Tópico 03.12.02.01, fls. 378/379.

em ASPS, o valor efetivamente transferido (fase de pagamento), na quantia de R\$ 1,268 bilhão, sendo desconsideradas as despesas correspondentes aos recursos que não foram efetivamente transferidos, no montante de R\$ 248 milhões.

2.5.4.2.1.2 Despesas de Exercícios Anteriores

Em consulta ao Siafe-Rio, o Corpo Técnico observou a classificação de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) em ASPS no montante de R\$ 22 milhões. Em relação às aludidas despesas, o Plenário desta Corte exarou a seguinte Comunicação, quando da análise das Contas de Governo do Estado relativas ao exercício de 2018⁹⁶:

b) ao fato de que, na Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2019, a ser encaminhada no exercício de 2020, as despesas de exercícios anteriores somente serão consideradas como gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde, caso constem no relatório da Subsecretaria de Contabilidade Geral do Estado (Subcont) ou da Controladoria Geral do Estado, como devidamente quantificadas e justificadas.

Em vista desse Alerta, as DEAs somente seriam consideradas, na aplicação em ASPS, caso constassem no Relatório da Controladoria-Geral do Estado (CGE) devidamente quantificadas e justificadas.

Contudo, no que tange às DEAs liquidadas na função 10 (Saúde), não foi verificado o pronunciamento da CGE atestando que a amostra analisada observou os ditames do art. 14 do Decreto nº 41.880/09. Deste modo, o montante de R\$ 22 milhões (despesas liquidadas) será glosado quando da apuração do limite mínimo com ASPS.

Por derradeiro, cabe salientar que esta Corte formulou Comunicação, no Parecer Prévio relativo às Contas de Governo do exercício de 2018, informando que, a partir da análise das Contas de Governo do exercício de 2020, encaminhadas em 2021, este Tribunal não mais computará como ASPS, para efeito de apuração do cômputo do limite mínimo, as despesas referentes a exercícios anteriores. Tendo em

⁹⁶ Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19.

vista a relevância da matéria, reitero a **Comunicação** aos responsáveis, dando-lhes ciência desta nova metodologia.

Na tabela a seguir, evidenciam-se as despesas consideradas incompatíveis com o conceito de ASPS:

Tabela 91 — Total de Despesas Glosadas pelo TCE-RJ

Objeto da Glosa	Valor Pago
Despesas cujos Sub-Item Não Estão com Consonância com a LC 141/12	51.924.843
Transferências de Recursos aos Municípios Não Repassadas	248.034.695
Despesas de Exercícios Anteriores	22.271.137
Total Glosado – Fontes 100,108 e 122	322.230.675
Despesas Executadas em Outras Fontes (212, 223, 225 e 230)	908.457.546
Total Glosado da Função Saúde	1.230.688.221

Fonte: Siafe-Rio

2.6.2.3 Apuração do Limite Mínimo

Quando as despesas com ASPS do exercício anterior não alcançarem 12% da receita com impostos e transferências, referido valor deve ser acrescido ao percentual do exercício seguinte. Acerca deste fato, o Corpo Técnico manifesta-se nos seguintes termos:

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, o respectivo montante também deve ser somado ao valor mínimo do exercício atual, conforme dispõe a 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, pp. 392, 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.

Reputo oportuno destacar, considerando a relevância da matéria, a alteração, na metodologia deste Tribunal, no que tange à análise das Prestações de Contas de Governo, especificamente no que se refere à apuração do montante da despesa com saúde. Acerca da aludida alteração de metodologia, o Corpo Técnico manifesta-se nos seguintes termos:

Cumprе salientar que, em 14.04.2018 foi encaminhada consulta formulada pelo Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, a respeito de metodologia de apuração relacionada à efetiva aplicação anual do percentual mínimo de 12% da receita em ações e serviços de saúde (ASPS), previsto no art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12. A Egrégia Corte de Contas pronunciou-se conforme voto a seguir:

A partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2019, a serem apresentadas em 2020, deverão ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, e do art. 24 da LC nº141/12, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo fundo no exercício.

Dessa maneira, seriam consideradas para aferição do referido limite as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo fundo no exercício.

Entretanto, em 06/04/2020, foi prolatada decisão em processo de consulta TCE-RJ nº 106.738-5/19, com referência ao mesmo tema, postergando a decisão do processo anterior (TCE-RJ nº 113.617-4/18) para o exercício de 2020, das prestações de contas a serem apresentadas em 2021, conforme segue:

*II – Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Consulente, bem como a todos os Chefes do Poder Executivo dos entes federativos sujeitos à jurisdição desta Corte, dando-lhes ciência acerca da reformulação do prejudgado n.º 035/2018, objeto do processo TCE-RJ n.º 113.617-4/18, nos seguintes termos:*

*A partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, **referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas em 2021**, deverão ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do artigo 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, e do art. 24 da Lei Complementar n.º 141/12, **as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar***

processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo fundo no exercício.

Diante do exposto, é oportuno salientar que, a partir da apreciação das Contas de Governo relativas a 2020, a serem encaminhadas em 2021, esta Corte computará, como ASPS, para efeito de apuração do cômputo do limite mínimo, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os Restos a Pagar Processados e Não Processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo Fundo no exercício. Tendo em vista a relevância da matéria, incluo, na conclusão de meu Voto, **Comunicação** aos responsáveis, dando-lhes ciência desta nova metodologia.

Em prosseguimento, verifico que o Corpo Instrutivo, em sua análise, manteve a metodologia anterior e considerou as despesas liquidadas no exercício e os Restos a Pagar, desde que seja comprovada a disponibilidade de caixa que suporte a inscrição das referidas despesas.

No entanto, ante a ausência de comprovação de disponibilidade de caixa dos Restos a Pagar do exercício, a unidade técnica considerou, para fins de atingimento ao aludido limite, as despesas liquidadas no exercício de 2019. A seguir, é demonstrada a avaliação do cumprimento do limite mínimo de 12%, conforme tabela elaborada pelas instâncias instrutivas:

Tabela 92 — Percentual Aplicado em ASPS

Descrição	Despesas do Exercício Liquidadas
Total das Despesas com Saúde (I) [1]	5.982.191.455
Total das Despesas com Saúde que Não Devem Ser Computadas (II) [2]	1.230.688.221
Total das Despesas com ASPS (III) = (I - II)	4.751.503.234
Total das Receitas para Apuração da Aplicação em ASPS (IV) [3]	41.477.136.014
Percentual de Aplicação em ASPS sobre a Receita de Impostos Líquida e Transferências Constitucionais e Legais (V) = (III/IV x 100)	11,46%
Valor Referente à Diferença entre o Valor Executado e o Limite Mínimo [(12 x IV/100) - III]	225.753.087

Fonte: Siafe-Rio.

Nota [1]: As despesas inscritas em Restos a Pagar não foram computadas, em virtude da análise do presente tópico.

Nota [2] O montante de R\$ 908.457.546 não foi computado, em razão de não pertencer às fontes 100, 108 e 122, o valor de R\$ 51.924.843 não entrou no cálculo, em razão da análise do tópico 8.2.2.1.4., o montante de R\$ 22.271.137 de despesas de exercícios anteriores foi glosado conforme análise do tópico 8.2.2.1.3 e o montante de R\$ 248.034.695 relativo a transferências

de recursos a Municípios que não foram efetivamente repassadas foi glosado conforme análise do tópico 8.2.2.1.2 totalizando as glosas em R\$ 1.230.688.221.

Deste modo, a instância instrutiva conclui que o Estado não cumpriu o limite mínimo de 12% estabelecido no art. 6º da LC nº 141/12, ao aplicar apenas 11,46% das receitas de impostos e transferências destes em ASPS, motivo pelo qual propõe a consignação de Irregularidade.

O Ministério Público de Contas acompanha o posicionamento do Corpo Técnico, divergindo, apenas, do percentual mínimo aplicado em ASPS, tendo em vista que já adota, para o exercício de 2018, de forma parcial, a nova metodologia de cálculo, tendo apurado um percentual de 10,53%.

Em sede de razões de defesa, o Governador do Estado, por meio da Nota Técnica nº 22/2020/SUPOF/SEFAZ/RJ, alega que o descumprimento em voga teria ocorrido em razão da glosa do montante de R\$ 248,03 milhões, referente à transferência de recursos do Fundo Estadual de Saúde aos Municípios, sem o efetivo repasse financeiro dos recursos no exercício de 2019.

O Corpo Técnico, ao analisar as razões de defesa apresentadas, destaca, em sua instrução, as seguintes alegações, *in verbis*:

6. Entre os valores glosados pela Corte, destaca-se o montante de R\$248.034.695, relativo a transferências de recursos a municípios que não concluíram todos os estágios da execução da despesa pública, expressas na Lei Federal nº 4.320/64, em especial nos artigos 58, 63 e 64.7. De acordo com a Corte de Contas, nos casos de transferências de recursos do Estado para os Municípios, já que se trata de aplicação indireta, deve ser considerado como despesa de ASPS o recurso repassado que atingiu a fase de pagamento da despesa. 8. Assim, do montante de R\$1.516.168.276 referente às transferências a municípios liquidadas, foram consideradas para o cálculo de aplicação em serviços e ações de saúde a despesa paga de R\$1.268.133.581, sendo desconsiderados os recursos que ainda não atingiram o último estágio da execução da despesa pública (R\$248.034.695).

[...]

10. Desta forma, ao comparar a despesa paga com a empenhada, pode-se observar uma diferença de R\$248.034.695, referente aos valores que não concluíram todos os estágios da execução da despesa pública no exercício de 2019. Assim sendo, estes valores foram inscritos em Restos a Pagar. 11. Importante destacar que no

exercício de 2020, até a presente data, já foi pago o montante de R\$ 89.312.688, referente a Restos a Pagar, empenhados no ano de 2019, na função 10 (Modalidade 40- transferências a municípios).

[...]

13. Como a Egrégia Corte apontou para uma diferença entre o valor executado e o limite mínimo constitucional de R\$ 225.753.087, entretanto, o ERJ já pagou no exercício de 2020, o montante de R\$ 89.312.688, referente aos supracitados Restos a Pagar das transferências a municípios, resta executar a diferença residual de R\$136.440.399. 14. A expectativa do governo do ERJ é saldar essa diferença rapidamente, dados os atuais esforços no combate à COVID-19, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de 2020.

Após análise dos argumentos da defesa, a instância instrutiva mantém seu entendimento pela Irregularidade, nos seguintes termos:

Em relação à defesa apresentada pelo Governo do ERJ, de que já foi pago o valor de R\$89.312.688 (de um total de R\$248.034.695, referente a valores que não foram efetivamente repassados aos municípios, com ASPS), no exercício de 2020 e de que com os esforços empreendidos pelo poder público no enfrentamento à pandemia Covid-19, a expectativa é de saldar rapidamente o valor que faltou para atingir o limite mínimo com ASPS, infere-se que tais argumentos fazem parte da linha central de raciocínio apresentada pela defesa e a mesma não deve prosperar, uma vez que tais valores somente foram colocados à disposição do destinatário final da política pública no exercício de 2020, e não no exercício em análise.

Conforme já expressei em detalhes no tópico 8 das presentes contas, 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 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, 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.

Nessa esteira, os pagamentos realizados em 2020 serão analisados quando da apresentação das Contas de Governo referentes ao exercício de 2020, que serão enviadas à Egrégia Corte de Contas em 2021.

Com relação à argumentação de que a Sefaz cumpriu as suas obrigações transferindo fielmente o cronograma de repasses, e de não ser competência da Secretaria de Estado as decisões orçamentárias ou financeiras do Fundo, tais fatos são de natureza

gerencial e interna, restringindo-se esta unidade técnica a verificar os cumprimentos de aplicação dos mínimos constitucionais em conjunto com os normativos legais com relação às ações e serviços públicos de saúde. Ademais trata-se de responsabilidade primária do chefe do Poder Executivo a fiscalização de seus órgãos diretamente subordinados no cumprimento dos preceitos constitucionais e legais.

Dessa maneira, o Corpo Instrutivo entende que a Irregularidade deve ser mantida.

O Ministério Público Especial ratifica sua opinião e acompanha o posicionamento do Corpo Técnico, divergindo, apenas, quanto ao percentual aplicado em ASPS.

Acerca do descumprimento do limite mínimo de gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), assim como no tocante ao percentual aplicado no exercício de 2019, adoto, como razões de decidir, aquelas constantes da manifestação do Corpo Instrutivo e consigno a **Irregularidade nº 2** no dispositivo de meu Voto, em face do descumprimento do limite mínimo de 12% estabelecido no art. 6º da LC nº 141/12, considerando a aplicação de apenas **11,46%**.

Por derradeiro, o montante de R\$ 225,75 milhões – correspondente à diferença entre o percentual aplicado no exercício de 2019 e o mínimo previsto na LC nº 141/12 – deverá ser acrescido ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença. Neste sentido, faço constar a **Determinação nº 6** na conclusão deste Voto.

2.6.3 Disponibilidades Financeiras Registradas no Fundo Estadual de Saúde

O Ministério Público Especial, em seu parecer, manifesta-se quanto às disponibilidades financeiras contabilizadas, ao término do exercício financeiro de 2019, no Fundo Estadual de Saúde (FES), nos termos a seguir colacionados:

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 n.º 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).

Nesta senda, o *Parquet* de Contas, em seu parecer inicial, opina por consignar Irregularidade ao fato de o ERJ não ter comprovado, de forma inequívoca, o atendimento à Decisão desta Corte, na qual se determinou, ao ERJ, a transferência, ao Fundo Estadual de Saúde, dos recursos em ASPS no momento do empenhamento da despesa, nos seguintes termos:

Não bastasse a inequívoca decisão no âmbito da jurisdição de contas, o governo do ERJ, como já mencionado alhures, foi condenado na instância judicial (Processo n. 0083284-72.2016.4.02.5101 - TRF2) a efetuar a transferência dos recursos financeiros para a conta corrente do Fundo Estadual de Saúde (FES) no momento do empenho da despesa, a fim de concentrar nesse fundo as disponibilidades necessárias para saldar as obrigações assumidas com as despesas referentes a ASPS.

A ausência de disponibilidades financeiras oriundas de impostos e transferência de impostos registradas no Fundo Estadual de Saúde (FES) foi consignada nos subtópicos 8.2.3 e 8.2.4 do relatório instrutivo:

Com a sistemática de movimentação financeira dos recursos orçados na Lei Orçamentária do ERJ, vigente em 2019, não foi possível computar esse tipo de despesas, uma vez que a unidade orçamentária não evidencia as disponibilidades financeiras, sendo tal controle realizado apenas em nível de unidade gestora executante.

Como não foi comprovada a disponibilidade de caixa dos restos a pagar do exercício em razão do Fundo Municipal de Saúde não realizar controle específico nesse sentido,

*Diante desse quadro, 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.*

*E, seguindo o posicionamento deste E. Tribunal de Contas nos últimos anos, tal conduta do governo deve ser qualificada como **irregularidade** nesta prestação de contas.*

Após análise das justificativas e esclarecimentos apresentados pelo Governador do Estado, apresentadas por meio da Nota Técnica nº 23/2020/SUPOF/SEFAZ/RJ, o Corpo Instrutivo manifesta-se pela veracidade das informações apresentadas, bem como quanto à adequação do montante de recursos transferidos ao Fundo Estadual de Saúde, no exercício de 2019, aos critérios definidos pela Constituição, razão pela qual mantém seu entendimento de que, ao aludido fato, não deve ser atribuída Irregularidade, sequer Improriedade, nos seguintes termos:

Em consulta ao Balanço Financeiro do Fundo Estadual de Saúde no SiafeRio, constata-se o registro de transferências financeiras por parte do ERJ ao FES, para execução orçamentária, no valor de R\$5.181.532.947, registro esse que corrobora a afirmativa enviada na referida Nota Técnica.

Em prosseguimento, o *Parquet* de Contas, após realizar pesquisa na base de dados do Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do ERJ – Siafe-Rio, constata que a movimentação financeira dos recursos destinados ao Fundo Estadual de Saúde, pelo Tesouro Estadual, não teria prejudicado o pagamento das despesas regularmente liquidadas pelo Fundo, manifestando-se pelo acolhimento da defesa apresentada, nos seguintes termos:

Em consulta ao Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro – SiafeRio –, foram verificados os registros contábeis da movimentação financeira do Fundo Estadual de Saúde (UG296100) no exercício de 2019.

Conta contábil	Saldo Inicial	Débito	Crédito	Saldo	
100000000 - ATIVO	1.008.333.288,68	8.513.739.531,48	7.955.667.825,91	1.566.404.994,25	D
110000000 - ATIVO CIRCULANTE	987.267.798,53	8.465.176.108,19	7.907.029.796,36	1.545.414.110,36	D
111000000 - CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	343.390.256,67	7.995.026.563,95	7.681.590.571,42	656.826.249,20	D
111100000 - CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	343.390.256,67	7.995.026.563,95	7.681.590.571,42	656.826.249,20	D
111110000 - CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	309.354.916,16	7.979.724.539,82	7.651.012.156,46	638.067.299,52	D
111111900 - BANCOS CONTA MOVIMENTO - DEB	159.712.029,30	7.091.176.871,08	7.182.245.286,61	68.643.613,77	D
111111901 - BANCO ITAU S/A	197.631,81	712.805,49	551.052,97	359.384,33	D
111111902 - BANCO BRADESCO S/A	43.393.004,69	5.671.574.893,43	5.700.926.577,50	14.041.320,62	D

Ao se proceder à análise do balancete do Fundo Estadual de Saúde, pode ser verificado que o Tesouro estadual efetivamente realizou transferências financeiras em favor do Fundo, no exercício de 2019, consoante os registros contábeis da subconta 111111902 – Banco Bradesco S/A –, as quais atingiram um montante na ordem de R\$5

bilhões. O fato confirma o alegado pelo GERJ em sua defesa e comprova o cumprimento da norma contida no art. 6º da LCF 141/2012.

Sendo assim, o Parquet de Contas acolhe as razões de defesa apresentadas pelo GERJ e exclui a irregularidade nº 03 que apontara em seu parecer de 10.05.2020.

Pelo exposto, constato que a falha inicialmente apontada pelo Ministério Público de Contas foi saneada pelas razões de defesa apresentadas, motivo pelo qual acolho a defesa neste ponto.

2.6.4 Percentual Não Cumprido em Exercícios Anteriores

O Corpo Técnico constata a efetivação da transferência de recursos em ASPS a Municípios, no exercício de 2019, no montante de R\$ 5,78 milhões, referente a valor glosado no exercício de 2018 e consigna que tal valor será abatido do montante que deixou de ser aplicado em exercícios anteriores.

No que tange ao saldo de recursos em ASPS que o ERJ deixou de aplicar nos exercícios de 2017 e 2018, nos montantes de R\$ 2,01 bilhões e R\$ 2,27 bilhões, respectivamente, a instância instrutiva sugere a consignação de Irregularidade, face ao disposto no art. 25 da LC nº 141/12.

Ademais, sugere a unidade técnica a Determinação, com fulcro nos arts. 25 e 26 da LC nº 141/12, para que o montante de R\$ 4,28 bilhões, correspondente ao saldo restante dos exercícios de 2017 e 2018, seja integralmente aplicado no exercício de 2020, sem prejuízo do cumprimento do montante mínimo em ASPS.

A seu turno, o Ministério Público Especial manifesta-se, quanto aos fatos, nos termos a seguir colacionados:

*Com as devidas vênia, o Ministério Público de Contas não pode concordar com a proposta de **irregularidade** apresentada pelo d. corpo técnico. Primo, porque a expressiva obrigação que recai sobre o atual governo foi resultado da desastrosa gestão da coisa pública levada a efeito pelas administrações anteriores, não raro qualificada por denúncias de corrupção e outros malfeitos formuladas sobretudo pelo Ministério Público Federal; não tendo o atual Chefe do Poder Executivo, que tomou posse em janeiro de 2019, contribuído para a*

formação de tal passivo. Segundo, o valor de R\$4,29 bilhões a ser aplicado em ASPS (referente ao que deixou de ser aplicado nos exercícios de 2017 e 2018) corresponde a mais de 70% (setenta por cento) de todo orçamento do Estado para a função saúde, o que torna materialmente impossível a sua aplicação (sem prejuízo ao mínimo de 12% previsto na LCF 141/12) em um único exercício, sobretudo em um Estado que se encontra em calamidade financeira e sob regime de recuperação fiscal. Diante da monta a que chegou esse passivo, a cogitação de tal hipótese não encontra guarida na lógica, na razão ou no bom senso, ferindo a proporcionalidade e a razoabilidade que devem presidir a gestão pública. Terzo, para além de a previsão de um “cronograma” não encontrar previsão legal, a ausência de coercibilidade de tal estipulação desvela a indisfarçável ineficácia da medida, que em pouco ou nada contribuirá para que os recursos cheguem, efetivamente, às ações e serviços públicos de saúde.

[...]

Quanto ao não cumprimento das determinações n.ºs 07 e 08 pelo GERJ, a proposição do Parquet será pela improriedade.

[...]

A LCF 141/12, ao regulamentar o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, estabeleceu (art. 26) que, 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.

Dispõe o § 1º do art. 26 da mesma Lei: 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.

Nesse sentido, a LCF 141/12 previu (inciso V, § 1º, do art. 39) um módulo específico de controle externo no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), para registro, por parte do Tribunal de Contas com jurisdição no território de cada ente da Federação, das informações sobre a aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde consideradas para fins de emissão do parecer prévio divulgado nos termos dos arts. 48 e 56 da LCF 101/00.

Com a edição do Decreto Federal n.º 7.827/12, foram regulamentados os procedimentos de condicionamento e restabelecimento das transferências de recursos provenientes das receitas de transferências constitucionais nos casos de

descumprimento da aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) de que trata a aludida LCF.

A medida preliminar prescrita no § 1º do art. 26 deve ser aplicada ao ente da federação quando verificado o descumprimento da aplicação em ações e serviços públicos de saúde no exercício imediatamente anterior apurado a partir da fiscalização dos Tribunais de Contas, o que é o caso do ERJ.

Este Tribunal de Contas, no âmbito das Prestações de Contas de Governo do Estado do RJ dos exercícios de 2017 e 2018, apurou a aplicação pelo GERJ do percentual de 6,52% e 6,56%, respectivamente, em ações e serviços públicos de saúde, quando o percentual mínimo anual seria de 12%, nos termos da LC 141/12. Assim, deixou de ser aplicado em ASPS o montante de R\$4.290.717.719 naqueles exercícios. Foram, então, dirigidas determinações ao GERJ, no processo de prestação de contas de governo (exercício de 2018), para que aplicasse nas referidas ações, no exercício de 2019, a importância que deixou de ser aplicada nos exercícios de 2017 e 2018 (no valor de R\$4.290.717.719). Não obstante, conforme registrado no relatório do Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo e no relatório do grupo técnico, tais determinações não foram cumpridas.

Considerando o descumprimento do dever legal de aplicação em ASPS do valor que não foi aplicado nos exercícios anteriores;

Considerando a necessidade de adoção de medidas legais e eficazes para que tais recursos efetivamente sejam aplicados em ações e serviços públicos de saúde;

Considerando o disposto nas normas contidas na LCF 141/12 anteriormente referidas,

O Ministério Público de Contas propõe:

- a) Comunicação ao Ministério da Saúde para adoção da medida preliminar – condicionamento das transferências constitucionais - prevista no § 1º do art. 26 da Lei Complementar Federal n.º 141/2012;*
- b) Determinação a Secretaria-Geral de Controle Externo para proceder, no módulo de controle externo do SIOPS, ao registro das informações sobre a aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde consideradas para fins de emissão do parecer prévio divulgado, nos termos dos arts. 48 e 56 da LCF 101/00, referente ao valor de R\$4.284.936.119 não aplicado em ASPS nos exercícios de 2017 e 2018 pelo GERJ.*

Em sede de defesa, o Governador do Estado, por meio da Nota Técnica nº 28/2020/SUPOF/SEFAZ/RJ, em apertada síntese, atribui, ao cenário econômico e fiscal do ERJ, verificado desde o exercício de 2015, tanto a formação do passivo nos

exercícios anteriores (2017 e 2018), como a impossibilidade de quitá-lo no exercício sob análise (2019).

Após análise dos argumentos da defesa, o Corpo Técnico mantém seu entendimento pela Irregularidade, nos seguintes termos:

Da análise preliminar empreendida por esta Coordenadoria (Tópicos 8.3 e 14.2, fls. 10574/10575 e 10754/10757), foi assinalado que o ERJ não atingiu o percentual mínimo de despesas com ações e serviços públicos de saúde nos exercícios de 2017 e 2018, deixando de aplicar o montante de R\$2.010.405.353 e R\$2.280.312.366, respectivamente, tendo sido o fato objeto das Determinações n.ºs 07 e 08 das Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ n.º 101.949-1/19 para que os referidos saldos fossem aplicados ainda no exercício de 2019.

Ocorre que o ERJ descumpriu as supracitadas determinações deste Tribunal, efetivando no exercício de 2019 apenas a transferência de recursos a municípios no valor de R\$5.781.600, cuja despesa havida sido anteriormente glosada nas contas do exercício de 2018, portanto, devendo tal valor ser abatido do montante a ser aplicado em ASPS, restando um saldo ainda a executar no total de R\$4.284.936.119.

Importa destacar que o montante não aplicado em ASPS também foi objeto de constatação pela Controladoria Geral do ERJ, que em seu relatório, também considerou as determinações desta Corte como não implementadas (fls. 629/631).

Assim sendo, verifica-se que os motivos explanados pelo Jurisdicionados que levaram o ERJ a descumprir o disposto na Lei Federal em comento, relativos à crise financeira, ao emprego de metodologia de apuração divergente e à impossibilidade de se alcançar tamanha aplicação em razão de sua expressiva materialidade, não merecem prosperar.

O frequente descumprimento de preceitos legais relacionados à saúde, já reconhecido por este Tribunal nas Contas de Governo pretéritas do ERJ, uma vez que desde o exercício de 2016 o ERJ não atinge o percentual mínimo dessas obrigações (10,42% - 2016, 6,52% - 2017, 6,56% - 2018 e 11,46% - 2019), não pode ter amparo na crise financeira enfrentada pelo estado.

A política pública de saúde do ERJ não pode prescindir de importantes recursos nessa área, considerando ter seus direitos resguardados em sede constitucional (artigos 196 e 197 da CF/88), e que são essenciais no resguardo a manutenção do sistema a um nível mínimo aceitável.

Cabe destacar que o atual cenário desafiador que se enfrenta devido à pandemia do coronavírus (COVID – 19) de fato exigirá do ERJ o dispêndio extraordinário de recursos em ASPS, conforme mencionado pelo jurisdicionado, entretanto, tais gastos serão ainda

mais impactados em razão da ausência de investimentos nessa área aos longos dos anos em que o limite não foi observado, destacando-se que os efeitos das ações decorrentes do enfrentamento à pandemia serão considerados nas próximas Contas de Governo do ERJ.

Em relação ao fato de que o ERJ se encontrar sob a égide do Regime de Recuperação Fiscal, cujo plano foi homologado no exercício de 2017, faz-se necessário registrar que o artigo 10 da Lei Complementar Federal n.º 159/2017, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, não enumerou, dentre os dispositivos da Lei Responsabilidade Fiscal que teriam sua aplicação suspensa em função do referido regime, o disposto na alínea “b”, do inciso IV, do seu artigo 25, que trata, precisamente, do cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde.

No que se refere à alegação de aplicação de metodologia diferente daquela definida pela STN, uma vez que o TCE, em relação às transferências de recursos do ERJ para os municípios, teria considerado somente as despesas pagas, cabe destacar que tal fato foi amplamente discutido nas respectivas contas de governo, sendo, inclusive, objeto de razões de defesa, na ocasião rejeitadas por esta Corte de Contas, portanto, não cabendo agora o reexame dos valores apurados naqueles autos.

Cabe destacar que a Lei Complementar Federal n.º 141/12 prevê, a título de medida preliminar, a possibilidade de redirecionamento de parte dos recursos oriundos de transferências constitucionais 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.

Por fim, considerando o significativo saldo residual referente à diferença entre o percentual executado e o mínimo previsto na Lei Complementar Federal n.º 141/12, nos exercícios de 2017 e 2018, na ordem de R\$4.284.936.119, entende-se que não há óbice para que o Governo do Estado do Rio de Janeiro apresente uma proposta para sanear-lo por meio de medidas administrativas, sopesando a sua capacidade financeira para fazer face a esses dispêndios, em alternativa mais célere à medida preliminar prevista na Lei Federal em comento.

Tal medida foi sugerida por esta Coordenadoria na Determinação n.º 05, de modo a evitar que se perpetue a judicialização e o consequente gotejamento de receitas condicionadas do ERJ ao longo dos anos, uma vez que a população fluminense carece com maior brevidade da entrega de serviços públicos de saúde de melhor qualidade.

Cabe destacar que o ERJ já mantém transferências constitucionais condicionadas à aplicação em ASPS registradas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS, relativas ao descumprimento do limite referente ao exercício de 2015

(http://siops.datasus.gov.br/mctc_seleciona_ente.php), atualmente suspenso por decisão judicial (TRF2Proc.008328472201164025101).

Verifica-se, ainda, que no exame do RREO do ERJ, referente ao 3º bimestre de 2019, Processo TCE-RJ n.º105.339-8/19, o Conselheiro-Relator apontou também a judicialização do montante não aplicado no exercício de 2017, em face da proposição de Ação Civil Pública pelo Ministério Público Federal – Processo nº 0075544-92.2018.4.02.5101, tendo sido alertado o ERJ por ocasião da decisão Plenária proferida em sessão de 25.06.2019 naqueles autos, sobre a necessidade de se cumprir o limite constitucional em despesas com ASPS no exercício de 2019, sem prejuízo da reposição dos saldo relativos aos exercícios de 2017 e 2018, mediante a via judicial e/ou administrativa ou, ainda, preventivamente, junto à União, conforme transcrito a seguir:

VOTO:

I- Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Secretário de Estado de Fazenda, conforme estabelecido no art. 6º, § 1º, da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, para que o Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro:

a. Seja **ALERTADO** quanto aos seguintes fatos:

(...)

- sobre a necessidade de o Estado do Rio de Janeiro adotar medidas visando ao cumprimento da aplicação do limite mínimo constitucional em despesas com ações e serviços públicos de saúde relativamente ao exercício de 2019, sem prejuízo da adoção de providências para reposição do montante não aplicado em ASPS nos exercícios de 2017 e 2018, mediante o cumprimento de medidas judiciais e/ou administrativas, podendo ainda adotar providências, em caráter preventivo, junto à União e ao Ministério Público Federal, evitando-se assim a eventual retenção, pela União, de parte das transferências constitucionais destinadas ao Estado, nos termos do art. 26, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 141/12;

No entanto, não restou comprovado na defesa ora apresentada pelo Jurisdicionado qualquer medida dessa natureza que porventura tenha sido adotada pelo ERJ no exercício de 2019, permanecendo inerte em relação a essa obrigação.

Dessa forma, o Corpo Instrutivo entende que a **Irregularidade** deve ser mantida.

Em prosseguimento, verifico que o *Parquet* de Contas, em seu parecer de 22/05/2020, reitera seu entendimento em que se consigne Improriedade acerca desta falha.

Quanto ao montante que deixou de ser aplicado em ASPS nos exercícios anteriores, tenho entendimento diverso, pelas razões que passo a expor.

No tocante à sugestão de Irregularidade na forma proposta pelo Corpo Técnico, cumpre ressaltar que, nos termos do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com relação às normas que tratam acerca da gestão pública, cabem interpretações que considerem os reais obstáculos e dificuldades enfrentadas pelo gestor, em face das exigências estabelecidas pelas políticas públicas a seu cargo.

Sob o prisma do mandamento legal mencionado no parágrafo anterior, impõe-se, ao julgador, a apreciação das reais circunstâncias que cercam o gestor e limitam sua capacidade de dar cumprimento às ações exigidas por lei. De plano, destaco que tal apreciação há de ser criteriosa, sob pena de vulnerarem-se as exigências legais ou de impor-se ao gestor público a adoção de medidas inexecutáveis, extremos que a alteração promovida na LINDB, pela Lei nº 13.655/18, buscou evitar.

Isto posto, e tendo por base as premissas interpretativas fixadas no art. 22 da LINDB, constato que a atual conjuntura econômica e fiscal vivenciada pelo ERJ impacta severamente as contas públicas, de forma a inviabilizar o imediato cumprimento de Determinações visando à aplicação, integralmente no exercício de 2019, dos saldos vinculados à saúde, remanescentes de exercícios anteriores, sobretudo diante de sua destacada materialidade.

Cumprir destacar que o ERJ teve sua autonomia fiscal restringida por força da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal. Outrossim, o Governo do ERJ descumpriu, no exercício de 2019, o percentual mínimo dos gastos em Ações e Serviços Públicos em Saúde. Portanto, a aposição de Irregularidade em face do descumprimento da aplicação de gastos com ASPS de exercícios anteriores, no elevado montante de R\$ 4,28 bilhões, destoa da melhor interpretação das regras gerais de interpretação das normas sobre gestão pública, previstas na LINDB.

Ademais, em que pese o mandamento legal previsto no art. 25 da LC nº 141/12, ainda que houvesse recursos disponíveis para essa finalidade no Tesouro

do Estado, dado o elevado montante que deixou de ser aplicado por gestões anteriores, o cumprimento da Determinação – para que estes recursos não aplicados em sua devida época fossem totalmente aplicados no exercício de 2019 – poderia ocasionar limitações orçamentárias em outras áreas de atuação governamental tão importantes quanto a saúde, razão pela qual se afigura prudente estimar as consequências administrativas do atendimento à Determinação, de modo a proporcionar a regularização equânime e sem prejuízo ao interesse público.

Esta constatação, por óbvio, não afasta a necessidade de que o Poder Executivo adote medidas, com vistas à regularização dessa dívida junto ao Fundo Estadual de Saúde, de forma a adotar um cronograma proporcional a sua capacidade de arrecadação, bem assim considerando a real necessidade de recursos destinados à área.

Isto posto, face às dificuldades reais do gestor e às consequências administrativas da regularização desta falha integralmente no exercício de 2019, afasto a Irregularidade e faço constar a **Impropriedade nº 19** no dispositivo de meu Voto.

Por fim, diante dos obstáculos e dificuldades reais do gestor e à necessidade de observância de condições para que o saneamento da falha ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo ao interesse público, quanto ao montante de R\$ 4,28 bilhões, correspondente aos saldos remanescentes dos exercícios de 2017 e 2018, reputo cabível expedir a **Determinação nº 36**, com fulcro nos arts. 21 e 22 da LINDB⁹⁷, para que o ERJ promova a aplicação da totalidade desses recursos até o último ano do mandato em vigor, sem prejuízo do necessário cumprimento de eventuais decisões judiciais que vierem a tratar da Impropriedade em comento.

Pelo exposto, em razão da necessidade de alertar o gestor acerca do entendimento deste Tribunal, faço constar, na **Comunicação** dirigida ao Governador do Estado, **Alerta** de que a não aplicação dos recursos, no montante de R\$ 4,28 bilhões, correspondente aos saldos remanescentes dos exercícios de 2017

⁹⁷ Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

e 2018, deverá ser regularizada até o último ano de seu mandato, uma vez que, persistindo a situação, este Tribunal pronunciar-se-á pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas Contas de Governo relativas ao exercício de 2022.

Por fim, o Ministério Público de Contas opina, em seu parecer, por Determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo desta Corte, nos seguintes termos, *in verbis*:

b) Determinação a Secretaria-Geral de Controle Externo para proceder, no módulo de controle externo do SIOPS, ao registro das informações sobre a aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde consideradas para fins de emissão do parecer prévio divulgado, nos termos dos arts. 48 e 56 da LCF 101/00, referente ao valor de R\$4.284.936.119 não aplicado em ASPS nos exercícios de 2017 e 2018 pelo GERJ

No tocante à aludida sugestão, em razão da necessidade de avaliação prévia dos impactos operacionais da sobredita Determinação nas atividades da Secretaria-Geral de Controle Externo, deixo de acompanhar a medida proposta.

2.6.5 Evolução do Estoque de Restos a Pagar

O estoque de Restos a Pagar na função 10 (Saúde) apresentou, em dezembro de 2019, saldo de R\$ 7,48 bilhões, conforme tabela a seguir:

Tabela 93 — Histórico de Restos a Pagar na Função Saúde

Descrição	Ano	Saldo Atual
Rps Não Processados	2015 a 2018	1.207.949,58
Rps Não Processados	2019	26.513.396,09
Total Rps Não Processados		27.721.345,67
Rps Processados	2013 a 2018	6.793.053.365
Rps Processados	2019	662.736.769
Total Rps Processados		7.455.790.135,03
Total Geral Rps (Processados + Não Processados)		7.483.511.480,70

Fonte: Siafe-Rio

Do total de Restos a Pagar inscritos na função Saúde, verifico que R\$ 7,4 bilhões se referem a Restos a Pagar relacionados às ASPS, conforme demonstrado no quadro seguinte:

Tabela 94 — Histórico de Restos a Pagar com ASPS no Estado

Ano	Fonte de Recursos					R\$ 1
	100	102	107	108	122	Total
2013	4.000	-	-	-	-	4000
2014	1.853.200	-	-	-	-	1.853.200
2015	643.614.881	-	-	-	104.778.102	748.392.983
2016	509.632.726	-	-	-	465.347.822	974.980.548
2017	1.156.626.400	45.410.662	474.294.939	-	1.069.318.662	2.745.650.663
2018	1.226.629.307	-	4.627.347	-	1.060.669.745	2.291.926.399
2019	211.816.261	-	-	146.856.461	273.732.553	632.405.276
Total	3.750.176.776	45.410.662	478.922.286	146.856.461	2.973.846.884	7.395.213.069

Fonte: Siafe-Rio.

Nota: Em outros exercícios, as fontes 102 e 107 foram utilizadas para fins de apuração do limite mínimo em ASPS, no corrente exercício, não houve empenho nas referidas fontes.

2.6.5.1 Restos a Pagar Processados Cancelados de ASPS

No exercício de 2019, foram cancelados R\$ 24,3 milhões referentes a Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores de despesas empenhadas na função 10 – Saúde, fontes de recursos 100 e 122, devendo o montante que foi considerado na apuração do limite mínimo, nos respectivos exercícios de inscrição, ser reaplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento, segundo dispõe o art. 24, § 2º, da LC nº 141/12. A tabela a seguir demonstra a apuração deste montante:

Tabela 95 — Cancelamento de Restos a Pagar em ASPS no Exercício de 2019

Exercícios	R\$1				
	2014	2015	2016	2017	2018
Mínimo 12% (A)	4.065.233.323	4.162.646.084	4.353.273.471	4.530.802.747	5.030.189.928
Valor Aplicado (B)	4.085.056.907	4.268.853.264	3.778.340.733	2.460.300.959	2.749.877.562
Diferença entre o Aplicado e o Mínimo (C=B-A)	19.823.584	106.207.180	-574.932.738	-2.070.501.788	-2.280.312.366
Cancelamento de RPP em 2019 (D)	23.311.448	147.957	393.661	462.532	11.009
Valor Glosado que Foi	-	-	-	-	8771

Cancelado (E)					
Cancelamento de RPP em 2019 Sem Glosa (F=D-E)	23.311.448	147.957	393.661	462.532	2.238
Saldo após Cancelamentos de RP (G= C-F)	-3.487.864	106.059.223	-575.326.399	-2.070.964.320	-2.280.314.604
Valores que impactam o limite	3.487.864	-	393.661	462.532	2.238
Total			4.346.295		

Fonte: Siafe-Rio e Prestação de Contas de Governo de 2014 a 2018.

Observo que, do montante de Restos a Pagar cancelados no exercício de 2019, R\$ 4,35 milhões compuseram o cálculo do limite mínimo nos respectivos exercícios de inscrição, devendo este montante ser reaplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde, mediante dotação específica, até o final do exercício de 2020, razão pela qual faço constar o **Fato nº 3** a **Determinação nº 64** no dispositivo de meu Voto.

2.7 Educação

A Constituição Federal, na forma do disposto em seu art. 6º, consagra a educação como direito social, que requer do Poder Executivo diligente gestão, de forma que se torna competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar à população os meios efetivos de acesso a esse direito.

Nesta senda, cumpre ressaltar acerca da responsabilidade do Estado quanto à educação, uma vez que assim dispõe o art. 208 da Carta Magna:

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

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

2.7.1 Execução das Despesas na Função Educação

No exercício de 2019, as despesas liquidadas na função 12 (Educação) registraram o montante de R\$ 7,4 bilhões, correspondente a 99,92% das despesas empenhadas, conforme apresentado, por fonte de recursos, na tabela a seguir:

Tabela 96 — Despesas Executadas na Função Educação por Fonte de Recurso

Fonte de Recursos	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
100 – Ordinários Provenientes de Impostos	3.272.091.228	3.272.091.228	2.575.774.642
101 – Ordinários Não Provenientes de Impostos	27.442.525	27.442.525	21.659.914
105 – Salário Educação	262.272.922	262.272.922	251.804.570
108 – Receita Desvinculada Tesouro – EC 93/2016	26.230.937	26.230.937	11.880.655
122 – Adicional do ICMS - FECF	879.390.258	879.390.258	808.362.058
212 – Transferências Voluntárias	8.621.335	8.603.827	8.591.574
215 – Transferências do Fundeb	2.799.703.120	2.799.703.120	2.583.117.113
224 – Transferências Legais Recebidas da União	83.970.550	83.970.550	83.907.427
225 – Sistema Único de Saúde- SUS	46.078.216	41.811.026	40.765.819
230 – Recursos Próprios	46.834.191	45.820.267	44.600.244
Total Geral	7.452.635.280	7.447.336.659	6.430.464.016

Fonte: Siafe-Rio/Flexvision.

Nota: Constata-se a ocorrência de despesas na função 12 (Educação), registradas na fonte 225 – Sistema Único de Saúde, conforme tabela. Tais despesas, em princípio, deveriam ser registradas na função 10 (Saúde), tendo em vista que tratam de despesas executadas pela unidade gestora 404340 – Hospital Universitário Pedro Ernesto, na subfunção 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial, na ação 4326 – Operacionalização do Hospital Universitário Pedro Ernesto, no Programa 0151 – Promoção da Assistência Ambulatorial e Hospitalar.

2.7.2 Cumprimento do Percentual Mínimo de Aplicação em Gastos com MDE

A Constituição Federal, em seu art. 212, *caput*, dispõe que os Estados deverão aplicar, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

No que tange às despesas com MDE, a Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) define, em seus arts. 70 e 71, as despesas consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, bem como suas vedações.

Registro, por relevante, que o exame acerca do cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal foi atribuído aos órgãos fiscalizadores, de acordo com o art. 73 da LDB⁹⁸, cabendo aos Tribunais de Contas, além do acompanhamento da aplicação dos recursos, a verificação do cumprimento da aplicação mínima constitucional, nas Contas de Governo prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo.

2.7.2.1 Receitas Incluídas na Base de Cálculo

A tabela seguinte apresenta o montante das receitas de impostos, incluindo as transferências de impostos, arrecadadas pelo ERJ no exercício de 2019, que será utilizada para composição da base de cálculo que servirá de subsídio para a verificação do cumprimento do limite constitucional mínimo das despesas realizadas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

Tabela 97 — Base de Cálculo para Apuração da Aplicação em MDE

	R\$1
Receita resultante de Impostos	Receitas Realizadas
Base de Cálculo para Apuração da Aplicação em ASPS (1)	41.477.136.014
Cota-Parte IOF-Ouro (2)	22.879
Base de Cálculo para Apuração da Aplicação em MDE (3 = 1 + 2)	41.477.158.893

Fonte: Siafe-Rio e RREO 6º bimestre de 2019.

Nota 1: Base de cálculo utilizada partiu dos valores apurados da base de cálculo em ASPS

Nota 2: Conforme tabela 133 no tópico 8 da instrução do Corpo Técnico.

⁹⁸ 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.

O Corpo Instrutivo destaca que as receitas resultantes dos impostos e transferências legais, demonstradas nas presentes contas, no montante de R\$ 41,48 bilhões, guardam paridade com as receitas consignadas no Relatório do Órgão Central de Contabilidade e no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referente ao 6º bimestre de 2019⁹⁹.

2.7.2.1.1 Receitas com Royalties e Participações Especiais Decorrentes da Lei Federal nº 12.858/13 Destinadas à Educação

A Lei Federal nº 12.858/13, a qual dispõe acerca da destinação, às áreas de educação e saúde, de parcela da participação no resultado, ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, tem por finalidade o cumprimento do disposto no art. 214, inciso VI, da Constituição Federal, de forma que visa a assegurar os recursos do Estado com vistas ao alcance da meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto, além de garantir acesso, universal e igualitário às ações e serviços de saúde, na forma do art. 196 da Constituição Federal.

A sobredita Lei determina que devem ser aplicados, na educação – com prioridade para a educação básica –, em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal¹⁰⁰, 75% das receitas provenientes dos *royalties* e participações especiais relativas a contratos celebrados a partir de 03/12/2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva.

O Corpo Instrutivo constatou que o ERJ não aplicou o percentual de 75% destinado à área de educação, conforme o disposto no art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13, nos seguintes termos:

Em consulta ao sítio eletrônico da Agência Nacional do Petróleo – ANP¹⁰¹, em 2019 o Estado do Rio de Janeiro recebeu recursos

⁹⁹ Processo TCE-RJ nº 100.490-8/20.

¹⁰⁰ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

¹⁰¹ <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties>. Acesso em 13/04/2020.

advindos da exploração de petróleo no campo de Mero¹⁰², no montante de R\$95.522.944,29, cujo contrato de exploração se enquadra na situação descrita no parágrafo anterior. Em consulta ao SiafeRio, houve a criação no exercício de 2019 da fonte específica de recursos 109 - Participações Governamentais destinadas à Educação e Saúde - Lei Federal 12858; todavia, não houve previsão nem arrecadação de receitas nesta fonte de recursos, e nem fixação inicial nem execução de despesas provenientes desses recursos.

Conforme explicado no tópico 8. Saúde, tal fato foi objeto de questionamento à Subcont, cuja resposta encaminhada foi no sentido do não cumprimento da lei federal em virtude do posicionamento do ERJ em entendê-la inconstitucional, sem qualquer decisão judicial que amparasse o seu pleito.

*Desta forma, a não aplicação do valor devido em 2019 será integrará a **Irregularidade nº 2** (referente ao tópico 8.2.2) da **Determinação nº 3**, devendo o Estado do Rio de Janeiro aplicar em 2020 o percentual de 75% na educação, o que equivale a R\$71.642.208,22, acrescido do montante não aplicado em 2018, conforme contas de governo de 2018, no valor de R\$67.966.333, totalizando R\$139.608.541,22 a serem aplicados em 2020, conforme o art. 2º, § 3º da Lei Federal nº 12.858/13, a ser avaliada quando da prestação de contas do governo de 2020.*

De outro modo, o Ministério Público Especial opina no sentido de atribuir a esta falha o mesmo entendimento adotado nas Contas de Governo do exercício de 2018, que considerou o descumprimento da regra insculpida na Lei nº 12.858/13 como mera Improriedade, em razão da ocorrência de uma suposta desproporcionalidade no agravamento da qualificação da conduta sugerida pelo Corpo Instrutivo no atual exercício.

Em sua defesa, o Governador do ERJ, por meio da Nota Técnica SEFAZ/SUPOF nº 29/2020, aduz que o descumprimento em voga teria sido pautado em pareceres emitidos pela Assessoria Jurídica da Sefaz e pela Procuradoria-Geral do Estado, nos quais se aventa a inconstitucionalidade da Lei Federal nº 12.858/13.

O Corpo Técnico, ao analisar as razões de defesa apresentadas, destaca, em sua instrução, os seguintes apontamentos, *in verbis*:

Através da Nota Técnica SEFAZ/SUPOF Nº 29/2020, subscrita pelo Secretário de Estado de Fazenda (fls. 12946/12949), argumenta-se que o descumprimento em voga teria sido pautado em pareceres emitidos pela Assessoria Jurídica da própria Sefaz (fls.

¹⁰² Documento anexado DOC.SSR_ANP_Royalties-pré-sal.

11127/11152), bem como pela Procuradoria Geral do Estado (fls. 11211/11231 e 11243/11248), nos quais se aventa a inconstitucionalidade da Lei Federal nº 12.858/13, por fundamentos diversos, como vício de iniciativa da norma, violação ao pacto federativo e violação ao princípio da eficiência administrativa, pelo que fora ajuizada, em dezembro de 2019, a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 6277 no Supremo Tribunal Federal – STF (exordial às fls. 11289/11312).

Assevera-se então que, amparado no referido posicionamento jurídico, o ERJ absteve-se de realizar as destinações especificadas na Lei nº 12.858/13, mantendo o modelo até então adotado de aplicação dos recursos provenientes de royalties e participações especiais, qual seja, após deduzidos os valores destinados ao Fecam e ao Fised, sua destinação remanescente ao Rioprevidência.

Foi esclarecido, ainda, que o atraso na manifestação do Estado em arguir a constitucionalidade da norma em tela, vez que esta foi publicada no ano de 2013, teria se dado em decorrência de questões alheias à sua alçada, sobretudo a morosidade no recebimento de recursos que se enquadrassem no contexto da referida lei, que somente veio a se efetivar em novembro de 2018 (com o primeiro repasse de royalties referentes ao campo de Mero), ocasião em que, tão logo observado o respectivo efeito financeiro, teria sido a Procuradoria Geral do Estado provocada a manifestar-se sobre o tema.

Por fim, em razão da suscitada compreensão de inconstitucionalidade percebida na norma, pugna-se seja desconsiderada a presente irregularidade, pois que vislumbrado, caso fosse levado a efeito o cumprimento das determinações deste TCE/RJ, “possível descumprimento da Magna-Carta”

Após análise dos argumentos da defesa, o Corpo Técnico mantém seu entendimento de que o descumprimento da Lei Federal nº 12.858/13, que impõe ao ERJ a obrigação de destinar recursos à área de educação, configura grave irregularidade, capaz de eivar as Contas de Governo de vício insanável, manifestando-se nos seguintes termos:

Conquanto tenham sido apresentados elementos acerca da possível inconstitucionalidade do dispositivo legal infringido, consubstanciados em pareceres subscritos pela D. Assessoria Jurídica da Sefaz e pela D. Procuradoria Geral do Estado, entende-se que as alegações não têm o condão de sanear a presente irregularidade.

Há que se salientar, no tocante a não aplicação da Lei Federal nº 12.858/13 em virtude da arguição suscitada, que as leis nascem com presunção, ainda que relativa, de constitucionalidade, de modo que a sua não aplicação pressupõe o adequado pronunciamento do vício de que padece.

Nesse sentido, vale destacar que o entendimento de que a Lei Federal nº 12.858/13 teria violado preceitos como o pacto federativo e o princípio da eficiência administrativa conduziria de fato à inconstitucionalidade da norma, cenário em que poderia ser cogitada a apreciação incidental de sua constitucionalidade por parte desta Corte de Contas, o que, todavia, não parece ser o mais adequado neste caso, visto que a matéria já foi submetida a julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do Poder Judiciário que detém, por excelência, a competência constitucional para realizar o controle de constitucionalidade das leis (conforme art. 102, I, a, da CRFB/88), na ação ajuizada pelo próprio Estado do Rio de Janeiro.

Saliente-se, com efeito, que na Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada (ADI nº 6277), o ERJ requereu o provimento de medida cautelar para suspensão imediata dos efeitos do art. 2º, II e §§ 1º e 3º da Lei Federal nº 12.858/2013, pressupondo presentes os necessários requisitos, quais sejam a verossimilhança do direito alegado (fumus boni iuris) e a urgência da medida em razão de dano iminente (periculum in mora). Entretanto, a Ministra Rosa Weber, relatora da ação na Suprema Corte, em decisão de 17.12.2019, submeteu sua tramitação ao rito disposto no artigo 12 da Lei nº 9.868/99, sem conceder a medida cautelar pleiteada.

Destaca-se também que a aplicação destes recursos nas áreas de educação e saúde foram objeto de impropriedade e determinação desta Corte quando do exame das contas do exercício de 2018, sugerido por este corpo técnico por se tratar de primeiro exercício de ingresso do referido recurso, que ocorreu em novembro daquele ano.

Diante desse quadro, portanto, valendo-se, para os fins deste processo, da presunção de constitucionalidade de que goza a Lei Federal nº 12.858/13, e do não atendimento à decisão deste Tribunal, conclui-se que a irregularidade deva ser mantida.

A seu turno, o Ministério Público Especial mantém sua opinião de que o descumprimento da destinação prevista no art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13 deve ensejar, neste exercício, a aposição de Impropriedade às Contas.

Preliminarmente, quanto à suposta alegação de inconstitucionalidade da Lei Federal nº 12.858/13, cumpre ressaltar que, ante à negativa de concessão de medida cautelar, pela Suprema Corte, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6277, ajuizada pelo ERJ, a referida Lei presume-se constitucional, de modo que sua aplicação revela-se imperiosa.

Nesta senda, acerca do descumprimento da destinação e aplicação dos recursos recebidos pelo ERJ, na forma do disposto no art. 3º, § 3º, da Lei Federal nº 12.858/13, entendo que a vinculação legal visa a prover recursos do Estado para

execução do 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. Tal Plano, nos termos do art. 214 da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 59/09, deve conduzir 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

Desta feita, no intuito de alcançar os objetivos estabelecidos pela Constituição Federal, o ERJ deveria elaborar e submeter à aprovação, mediante lei formal, seu correspondente Plano Estadual de Educação ou adequar o plano já existente em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas ao Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei Federal nº 13.005/14, no prazo de 1 (um) ano, contado da publicação da referida Lei, fato este que não ocorreu até a presente data¹⁰³, conforme consta no sítio eletrônico do Ministério da Educação¹⁰⁴.

De outra parte, registro, por relevante, que a Secretaria Estadual de Educação, em atendimento à Determinação nº 41 das Contas de Governo relativas ao exercício de 2018, aduz, em sua justificativa, que, não obstante o Plano Estadual de Educação tenha sido aprovado no âmbito daquela Secretaria, ainda estaria em tramitação interna a sua apresentação como Projeto de Lei.

Portanto, tendo em vista, sobretudo, a presunção de constitucionalidade das leis, e considerando que a Lei Federal nº 12.858/13 encontra-se em pleno vigor, sem

¹⁰³ Sobre o tema, vide **Impropriedade nº 21** e **Determinação nº 35**, registradas no item 2.7.2.3 deste Parecer Prévio

¹⁰⁴ <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/37-monitoramento-e-avaliacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>

que o STF tenha suspenso sua aplicação, a não destinação dos recursos à educação, na forma imposta pelo art. 3º, § 3º, da Lei Federal nº 12.858/13, deve ser consignada como vício insanável a estas Contas de Governo, de forma que acompanho a proposta do Corpo Técnico desta Corte e faço consignar a **Irregularidade nº 1** no dispositivo de meu Voto.

No que tange à consequente Determinação proposta pelo Corpo Instrutivo, acerca da obrigatoriedade de aplicação, no exercício de 2020, da totalidade dos recursos que deixaram de ser destinados à área da educação, nos termos do disposto no art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13, nos exercícios de 2018 (R\$ 67,96 milhões) e 2019 (R\$ 71,64 milhões), no montante total de R\$ 139,60 milhões, ante a ausência de norma, na aludida Lei, que imponha ao Estado o dever da aplicação da totalidade dos recursos na forma sugerida, deixo de acompanhar o entendimento da unidade técnica neste ponto.

Em pese isso, é imposto ao Estado o dever de destinar e aplicar os recursos à finalidade legalmente instituída no exercício financeiro de seu respectivo recebimento, devendo, ainda, exercer o controle por fonte/destinação de recursos, de modo a atender ao previsto no art. 8º, parágrafo único, da LRF, razão pela qual formulo a **Determinação nº 3**.

Além disso, no que tange aos recursos não aplicados na educação, em acréscimo ao mínimo constitucional, nos exercícios de 2018 e 2019, com fulcro no art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13, formulo a **Determinação nº 4**, para que o ERJ promova a aplicação do montante de R\$ 139,60 milhões **até o último ano do mandato em vigor**, sem prejuízo de, no exercício de 2020 e nos subsequentes, promover a aplicação dos referidos recursos durante o respectivo exercício financeiro de seu efetivo recebimento.

Por fim, em razão da necessidade de alertar o gestor acerca do entendimento deste Tribunal, faço constar, na **Comunicação** dirigida ao Governador do Estado, **Alerta** de que a não aplicação dos recursos recebidos nos exercícios de 2018 e 2019, com fulcro na regra esculpida no art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13, deverá ser regularizada até o último ano de seu mandato, uma vez que, persistindo a situação,

este Tribunal poderá se pronunciar pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas Contas de Governo referentes ao exercício de 2022.

2.7.2.2 Despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

Para fins de verificação dos valores aplicados em MDE, são consideradas as despesas liquidadas na função 12 (Educação) no exercício de 2019, de acordo com os critérios previstos no art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96, cujas fontes de recursos se refiram às receitas originariamente provenientes de impostos ou transferências.

Consoante a metodologia utilizada, foram computadas, no exercício de 2019, as despesas custeadas pelas fontes de recursos 100 (ordinários provenientes de impostos), 122 (Adicional de ICMS – Fecp), 215 (Fundeb) e 108 (Receita Desvinculada Tesouro¹⁰⁵), no montante de R\$ 6,98 bilhões.

2.7.2.2.1 Despesas Não Consideradas em MDE

A verificação dos valores aplicados em MDE requer, ainda, sejam observados o disposto nos arts. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96, que definem, respectivamente, as despesas a serem consideradas e as que não devem ser consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

O Corpo Instrutivo realizou a análise da classificação funcional-programática das despesas realizadas com as fontes de recursos 100, 108, 122 e 215, bem como dos históricos dos empenhos, e identificou despesas que não deveriam ser consideradas na base de cálculo do limite mínimo constitucional em MDE, no montante de R\$ 647,77 milhões, conforme tabela a seguir:

Tabela 98 — Despesas Não Consideradas em MDE

Descrição	R\$1 Valor
Multas e Juros	1.629.888
Auxílio Funeral	2.033.936
Auxílio Adoção	5.976.936
Pensões Especiais	377.904

¹⁰⁵ Art. 76-A da Emenda Constitucional nº 93/16, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Aposentadorias	2.857
Restituições	1.288.537
RP Processados Cancelados	3.098.669
Despesas de Exercícios Anteriores	50.141.628
Regime em Desembolso Descentralizado	448.063.416
CEPERJ	13.647.792
FAPERJ	121.506.413
TOTAL	647.767.978

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19 e Siafe-Rio.

Nesse sentido, o Corpo Técnico informa que as despesas de pagamento com multas e juros, pensões especiais, aposentadorias e restituições foram glosadas por não serem consideradas despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, nos termos do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96, enquanto os gastos com auxílio-funeral, auxílio-adoção e os realizados nas unidades orçamentárias Ceperj e Faperj foram enquadrados nas vedações impostas pelo art. 71 da mesma lei.

Cabe destacar, ainda, outras deduções realizadas pela instância instrutiva, referentes a cancelamentos de Restos a Pagar Processados, Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) e Regime em Desembolso Descentralizado.

2.5.4.2.1.2 Restos a Pagar Processados Cancelados

A instância instrutiva verificou que foram cancelados R\$ 22,98 milhões de Restos a Pagar Processados, de exercícios anteriores, na função 12 (Educação), nas fontes de recursos 100, 122 e 215, referentes a despesas que compuseram os percentuais de aplicação em MDE nos exercícios correspondentes.

Com efeito, por meio do Anexo 8 (Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) do RREO, relativo ao 6º bimestre de 2019, o ERJ evidenciou o montante de R\$ 3,09 milhões de Restos a Pagar Processados cancelados, considerados no cumprimento do limite mínimo constitucional de exercícios anteriores.

Dessa forma, devem ser expurgados da apuração do limite mínimo constitucional em MDE do exercício de 2019 apenas os Restos a Pagar cujos cancelamentos impactaram no limite dos respectivos exercícios.

2.7.2.2.1.2 Despesas de Exercícios Anteriores

A Equipe Técnica identificou o montante de R\$ 50,14 milhões, empenhados e liquidados, a título de Despesas de Exercícios Anteriores, na função 12 (Educação), com recursos oriundos das fontes 100, 108 e 122, por meio da classificação orçamentária no elemento 92.

Cabe destacar que foi expedida Comunicação, na Prestação de Contas de Governo, relativa ao exercício de 2018, informando que, nas presentes Contas, seriam consideradas, para fins de atendimento do mínimo constitucional em MDE, apenas as Despesas de Exercícios Anteriores constantes no Relatório da Subsecretaria de Contabilidade-Geral do Estado (Subcont) ou da Controladoria-Geral do Estado (CGE), devidamente quantificadas e justificadas. Contudo, no Relatório¹⁰⁶ da Subcont, não foram apresentadas justificativas para tais despesas, sendo, portanto, consideradas como dedução pelo ERJ.

Outrossim, destaco que, conforme Comunicação expedida na Prestação de Contas de Governo, relativa ao exercício de 2018, a partir da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício 2020, a ser apreciada por esta Corte no exercício de 2021, as Despesas de Exercícios Anteriores não serão mais consideradas como gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e em Ações e Serviços Públicos de Saúde, por se tratarem de despesas relativas a períodos anteriores ao da apuração.

Dessa forma, pela relevância da matéria, faço constar, na **Comunicação** dirigida ao Chefe do Poder Executivo, item **alertando-o** acerca da nova metodologia a ser aplicada.

2.7.2.2.1.3 Regime de Desembolso Descentralizado

Com a justificativa de tornar mais ágil a realização de compras e a prestação de serviços, foi instituído, por alguns órgãos estaduais, o Regime de Desembolso Descentralizado, com a intenção de descentrar recursos financeiros para suas unidades administrativas.

¹⁰⁶ Volume 4.

O Corpo Técnico identifica despesas em Regime de Desembolso Descentralizado para órgãos administrativos subordinados à Unidade Gestora executante, com a justificativa de tornar mais ágil a realização de compras e prestação de serviços. Essas despesas são executadas nos subitens da despesa orçamentária 97 e 98 – “Regime de Desembolso Descentralizado – Órgãos Estaduais”.

Ao proceder à análise da rotina contábil desenhada pelo ERJ para o Regime de Desembolso Descentralizado, por meio da Nota Técnica SUNOT/CGE nº 040/16, a instância instrutiva constata que as despesas do referido regime descentralizado são liquidadas sem que ocorra o fato gerador, ou seja, a liquidação ocorre pelo mero registro orçamentário de empenho e liquidação entre órgãos da mesma estrutura administrativa, desacompanhada da transferência financeira, não alcançando o destinatário da política pública.

Ao se proceder à liquidação da despesa sem a verificação do direito adquirido pelo credor, resta comprovado o descumprimento ao art. 63 da Lei nº 4.320/64, assim como resta evidenciada a superestimativa do montante efetivamente aplicado no exercício, uma vez que – para todos os recursos oriundos do Regime de Desembolso Descentralizado – a etapa de liquidação da despesa não representa a efetiva verificação do direito adquirido pelo credor, conforme apontado pelo Corpo Técnico em sua instrução, nos seguintes termos:

Conforme procedimentos contábeis acerca do registro das concessões em regime de desembolso descentralizado efetuadas pelos órgãos e entidades estaduais delineados na Nota Técnica nº 040/2016 – Concessões em Regime de Desembolso Descentralizado, elaborada pela então Coordenadoria de Produção de Normas e Estudos Contábeis – COPRON, da antiga Contadoria Geral do Estado – CGE-RJ, atual Subcont, a unidade gestora que proceder à concessão de recursos a título de desembolso descentralizado deve previamente empenhar a despesa na natureza citada anteriormente, seguida da etapa da liquidação, para só então proceder ao pagamento da descentralização, ou seja, somente nesta última etapa é que ocorre a transferência dos recursos financeiros para as unidades administrativas poderem realizar suas ações.

Ocorre que, ao compatibilizar tais procedimentos com o mandamento constitucional previsto no caput do art. 212, resta incabível a consideração para fins de cômputo de limite em MDE as despesas

que foram empenhadas, liquidadas mas não pagas em regime de desembolso descentralizado, posto que, sob a ótica da efetiva aplicação dos recursos aos beneficiários da política pública de educação, o mero registro orçamentário de empenho e liquidação entre órgãos da mesma estrutura administrativa, desacompanhada da transferência financeira (pagamento), não alcança o verdadeiro destinatário da política pública.

Dessa forma, a instância instrutiva glosou, para o cômputo em MDE, as despesas liquidadas e não pagas nos subitens 97 e 98, referentes à execução das despesas do Regime de Desembolso Descentralizado, no montante de R\$ 448,06 milhões, conforme a tabela a seguir:

Tabela 99 — Despesas em Regime de Desembolso Descentralizado em MDE

Natureza de Despesa	R\$1		
	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas	Diferença
33903998 – REGIME EM DESEMBOLSO DESCENTRALIZADO – ÓRGÃOS ESTADUAIS	682.197.513	234.898.426	447.299.087
44905198 – REGIME EM DESEMBOLSO DESCENTRALIZADO – ÓRGÃOS ESTADUAIS	23.204.069	23.204.069	0
44905297 – REGIME EM DESEMBOLSO DESCENTRALIZADO – ÓRGÃOS ESTADUAIS	171.519.955	170.755.626	764.329
Total Geral	876.921.537	428.858.121	448.063.416

Fonte: Siafe-Rio.

2.7.2.2.2 Perda em Transferências Multigovernamentais Incluídas nos Gastos em MDE (Perda Líquida – Fundeb)

No exercício de 2019, o ERJ destinou o montante de R\$ 6,53 bilhões ao Fundeb, sendo que, deste valor, R\$ 2,72 bilhões¹⁰⁷ retornaram aos cofres estaduais, restando uma perda líquida no montante de R\$ 3,80 bilhões, correspondente a 58,24% da contribuição do ERJ para a formação do fundo.

Segundo metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), se o resultado do Fundeb, decorrente da diferença entre a parcela que o Estado contribui de sua receita para o Fundo e o que efetivamente recebe em retorno desse mesmo Fundo, constituir-se em perda de recursos, o montante equivalente a este decréscimo deve ser somado ao gasto com Manutenção e Desenvolvimento do

¹⁰⁷ Valor classificado na fonte de recursos 215, subálnea 17580111.

Ensino (MDE) do Estado previsto no art. 212 da Constituição Federal, uma vez que esse decréscimo corresponde a recursos do Estado aplicados no ensino básico, ainda que por outro Ente.

2.7.2.3 Apuração do Limite Mínimo Constitucional

A tabela seguinte demonstra a verificação do percentual aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), que deve ser de, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, conforme disposto no art. 212 da Constituição Federal. Nada obstante isso, o ERJ, no exercício de 2019, aplicou o percentual de apenas 24,43%, conforme a tabela a seguir:

Tabela 100 — Cálculo do Percentual Aplicado em MDE (FR 100, 108, 122 e 215)

	R\$1
Descrição	Despesa Liquidada
Despesas – MDE (FR 100, 108, 122 e 215) (a)	6.977.415.543
Perda Líquida – Fundeb em 2019 (b)	3.803.365.039
Total das Despesas em MDE (c) = (a+b)	10.780.780.582
Total das Deduções (d) = (e+f)	647.767.978
Deduções Feitas a partir da Análise de Empenhos (e)	644.669.308
Despesas com Aposentadorias (e.1)	2.857
Despesas com Pensões (e.2)	377.904
Despesas com Auxílio Funeral (e.3)	2.033.936
Despesas com Multas e Juros (e.4)	1.629.888
Despesas FAPERJ (e.5)	121.506.413
Despesas CEPERJ. (e.6)	13.647.792
Despesas com Auxílio Adoção (e.7)	5.976.936
Despesas com Restituições (e.9)	1.288.537
Despesas de Exercícios Anteriores (e.10)	50.141.628
Regime em Desembolso Descentralizado (e.11)	448.063.416
RP Processados Cancelados em 2018 (f)	3.098.669
Despesas – MDE Consideradas (g) = (c-d)	10.133.012.604
Base de Cálculo para Apuração da Aplicação em MDE (i) ¹⁰⁸	41.477.158.893
Aplicação Mínima Constitucional (j) = 25% x (i)	10.369.289.723
Diferença entre o Valor Executado e a Aplicação Mínima Constitucional (h-j)	-236.277.119
Percentual das Receitas Resultantes de Impostos Aplicadas em MDE (h/i)	24,43%

Fonte: Siafe-Rio.

Em sua defesa, o Governador do ERJ, por meio da Nota Técnica 26/2020/SUPOF/SEFAZ/RJ, aduz que o descumprimento em voga teria ocorrido em razão da glosa do montante de R\$ 448,06 milhões referente à natureza de despesa do Regime de Desembolso Descentralizado que, segundo as justificativas apresentadas, deveria compor o índice constitucional por se tratar de despesa liquidada e por haver disponibilidade financeira para fazer face à obrigação.

O Corpo Técnico, ao analisar as razões de defesa apresentadas, destaca, em sua instrução, os seguintes apontamentos, *in verbis*:

A Sefaz encaminhou a Nota Técnica Nº 26/2020/SUPOF/SEFAZ/RJ, anexada às fls. 12928/12931, por meio do Documento TCE-RJ nº 009.617-8/2020, contendo esclarecimentos quanto à irregularidade inicialmente apontada na instrução de 05.05.2020.

A defesa concentra sua tese no fato de que a instrução inicial considerou, no cômputo da apuração do mínimo constitucional

¹⁰⁸ Demonstrativo de apuração no tópico 9.2.

aplicado na MDE, especificamente no tocante às despesas em Regime de Desembolso Descentralizado, apenas as despesas pagas, no montante de R\$428.858.121, deixando de considerar a despesa liquidada (R\$876.921.537), o que resultou em uma glosa de R\$448.063.416 no cômputo do índice, valor este que seria suficiente para atingir o mínimo de 25% de despesas aplicadas na MDE, conforme art. 212 da CF, tendo em vista que os cálculos realizados na instrução inicial apontaram o índice de 24,43%, com uma diferença entre o valor executado e o limite mínimo constitucional de R\$ 236.277.119.

Defende ainda que as despesas realizadas mas não pagas sob Regime de Desembolso Descentralizado foram inscritas em restos a pagar e que havia disponibilidade financeira para fazer face a essas obrigações, conforme demonstrado no anexo 8 do RREO, devendo ser consideradas no cômputo do índice, de acordo com a 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional, que afirma que somente deveria ser deduzida a parcela de Restos a Pagar, inscritos no encerramento do exercício de referência, que exceder o valor, em 31 de dezembro, da disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados à Educação.

Dando prosseguimento, aduz que o Governo do ERJ vem empreendendo esforços para se manter na trajetória de ajuste de suas contas, a fim de garantir financiamento de políticas públicas essenciais, dentre elas a da MDE, apesar da conjuntura econômica nacional e do alto grau de engessamento do orçamento estadual, com o comprometimento total da RCL com despesas vinculadas e obrigatórias, e que mesmo assim, pelo viés da despesa liquidada, considera que o índice constitucional previsto no artigo 212 da CF foi alcançado.

Por fim, alega que nos três últimos exercícios o percentual da despesa paga no índice da MDE vem aumentando, sendo 9,9% em 2017, 22,5% em 2018 e agora 23,1% em 2019, o que demonstra o esforço promovido pelo Governo na questão.

O Corpo Técnico, ao analisar as razões de defesa apresentadas, mantém seu entendimento pela Irregularidade e destaca, em sua instrução, os seguintes apontamentos, *in verbis*:

Preliminarmente, destaca-se que a presente irregularidade corresponde à irregularidade nº 04 proposta pelo Ministério Público de Contas, em seu parecer de 10.05.2020.

A defesa se pauta na glosa efetuada na instrução inicial de 05.05.2020 acerca das despesas em Regime de Desembolso Descentralizado que não foram pagas, no montante de R\$448.063.416 e que, mesmo tendo sido inscritas em restos a pagar, alega que possuíam disponibilidade financeira, e por isso deveriam ter sido consideradas no cômputo do índice.

Inicialmente, cumpre esclarecer que, à exceção desta particular despesa, todas as demais despesas liquidadas e não pagas, ou seja, inscritas em restos a pagar processados, na função educação, executadas em fontes elegíveis de impostos e transferência de impostos, foram consideradas no cômputo do mínimo previsto no art. 212 da CF.

Ocorre que o motivo pelo qual tais despesas liquidadas foram glosadas, como exposto naquela instrução, independe da existência de disponibilidade financeira para fazer face aos restos a pagar delas decorrentes, posto que se trata de execução orçamentária de despesas entre órgãos do ERJ sujeitos ao Regime de Desembolso Descentralizado, cuja metodologia prevista na Nota Técnica nº 040/2016 – Concessões em Regime de Desembolso Descentralizado, elaborada pela então Coordenadoria de Produção de Normas e Estudos Contábeis – COPRON, da antiga Contadoria Geral do Estado – CGE-RJ, atual Subcont, prevê que na etapa do pagamento ocorre a transferência financeira ao órgão beneficiário, para que este então possa realizar concretamente suas ações. Ressalta-se que não se trata de inconsistência contábil, mas tão somente a constatação, sob a ótica de despesas aplicadas na MDE, de que a escrituração contábil de empenho e liquidação entre órgãos sob tal regime, sem haver a efetiva transferência de recursos, não alcança o verdadeiro destinatário da política pública da educação, posto que até a etapa da liquidação, neste caso específico do Regime de Desembolso Descentralizado, nenhum serviço foi prestado ou nenhum bem adquirido aos verdadeiros destinatários, não cabendo a consideração da despesa nesta etapa como efetivamente aplicada na manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins de atendimento ao art. 212 da CF.

Dessa maneira, o Corpo Instrutivo entende que Irregularidade deve ser mantida.

O Ministério Público Especial acompanha o entendimento do Corpo Técnico e opina pela Irregularidade em razão do descumprimento do mínimo constitucional.

Entendo assistir razão ao Corpo Técnico, posto que, no Regime de Desembolso Descentralizado, apenas na etapa do pagamento ocorre a transferência financeira ao órgão beneficiário, para que este possa realizar concretamente suas ações, afigurando-se insuficiente, para fins de cômputo como aplicação em MDE, a escrituração meramente contábil de empenho e liquidação internamente entre órgãos que integram a Secretaria de Estado de Educação, posto que tal escrituração não garante que o serviço foi efetivamente prestado ou que o bem foi efetivamente entregue.

Portanto, conforme demonstrado na instrução do Corpo Técnico, o ERJ não cumpriu o disposto no art. 212 da Constituição Federal, posto que aplicou apenas **24,43%** da receita líquida de impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, embora o mínimo constitucional seja de 25%.

Deste modo, adotando, como razões de decidir, aquelas esposadas pelo Corpo Instrutivo, acolho a oposição da **Irregularidade nº 3** a estas Contas, com a consequente **Determinação nº 8**, que faço consignar na conclusão deste Voto.

Outrossim, o ERJ deve aplicar a diferença de R\$ 236,28 milhões em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, no exercício de 2020, conforme o disposto no art. 4º, § 4º, da Lei nº 7.348/85, razão pela qual faço constar, a esse respeito, a **Determinação nº 9** na conclusão deste Voto.

Oportuno ressaltar que o montante de R\$ 448,06 milhões, cuja natureza compõe os valores relativos à despesa “*Regime em Desembolso Descentralizado*”, foi glosado da apuração do mínimo constitucional no exercício de 2019 em razão de estarem sendo, efetivamente, utilizados no exercício de 2020. Ademais, nos termos da tese fixada por meio da Consulta formulada no bojo do Processo TCE-RJ nº 100.797-7/18, não há óbice a que o referido montante, desde que devidamente pago, no exercício de 2020, e observado o disposto nos arts. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96, componha o gasto mínimo de 25% de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino do exercício de 2020.

Além disso, verifico que o ERJ igualmente não aplicou, no exercício de 2019, o montante de R\$ 73,75 milhões, referente à parcela de recursos não destinada para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no exercício de 2018, razão pela qual, faço constar, a esse respeito, a **Impropriedade nº 20** e a **Determinação nº 37**.

Por fim, o Ministério Público Especial destaca, em seu parecer, que o ERJ não possui projeto de adequação do Plano Estadual de Educação ao Plano Nacional de Educação, nos seguintes termos, *in verbis*:

O Governo Federal sancionou o Plano Nacional de Educação por meio da Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, que determinou, no artigo 8º, a obrigação para os entes federativos de elaborar ou

adequar os planos estaduais, distrital e municipais de educação, em consonância com o texto nacional, ainda em seu primeiro ano de vigência, nos termos transcritos a seguir, in verbis:

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 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. (grifo nosso)

Ocorre que, dos 26 estados da federação e o Distrito Federal, o Rio de Janeiro hoje é o único do país que não possui sequer o projeto de lei elaborado para adequação do seu PEE (instituído pela Lei n.º 5.597, de 18 de dezembro de 2009) ou para a aprovação de um novo plano. O fato foi objeto de determinação nas contas de governo do Estado referentes a 2014, 2015, 2016 e 2017. Diante de um descumprimento reiterado, não apenas das determinações deste E. Tribunal, mas também ao disposto na Constituição da República (artigo 214) e na Lei n.º 13.005/2014, na apreciação das contas do exercício de 2018, o Ministério Público de Contas propôs que tal ocorrência fosse qualificada como irregularidade.

[...]

O certo é que essa omissão deve ser sanada o quanto antes, sobretudo por seus efeitos deletérios no desenvolvimento de um serviço de singular importância para o nosso presente e para o nosso futuro como é a educação.

A aprovação do PEE, por ter forma de lei, evidentemente depende da aprovação do Legislativo, mas para isso há necessidade de ser enviado um projeto de lei nesse sentido, o que depende somente de ações do Poder Executivo.

De todo modo, por ser este o primeiro ano de gestão do atual governo e pelo fato de que, conquanto incipientes, algumas medidas foram efetivamente adotadas para que se chegue a um novo plano estadual de educação ou à adequação do existente, este Ministério Público de Contas entende que tal omissão deve ser qualificada como impropriedade.

Desse modo, o referido fato é objeto da **Impropriedade nº 21** e da **Determinação nº 38** na conclusão deste Voto.

2.7.2.3.1 Mudança de Metodologia de Apuração das Despesas em MDE (Processo TCE-RJ nº 100.797-7/18)

Oportuno destacar que, nos termos da Consulta formulada no Processo TCE-RJ nº 100.797-7/18, o Plenário desta Corte, na Sessão de 28/08/2018, decidiu por adotar nova metodologia de verificação da aplicação do mínimo de 25%, previsto no

art. 212 da Constituição Federal, da receita resultante de impostos e de transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Desta feita, a partir da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2020, a ser apreciada por esta Corte no exercício de 2021, serão computadas, para fins de cumprimento do limite mínimo constitucional em MDE, somente as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do art. 70 da Lei nº 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

Deste modo, faço constar, na **Comunicação** dirigida ao Chefe do Poder Executivo, **Alerta** acerca da nova metodologia a ser adotada.

2.7.3 Estoque de Restos a Pagar da Educação

A tabela a seguir apresenta o saldo de Restos a Pagar da função 12 (Educação) ao final do exercício de 2019, no montante de R\$ 3,03 bilhões, sendo que 98,13% se referem às fontes de recursos de despesas em MDE:

Tabela 101 — Restos a Pagar na Função 12 – Educação

				R\$1
Descrição	Ano	Fontes de MDE	Outras Fontes	Saldo em 31.12.19
Rps Não Processados	2014 a 2018	0	2.986	2.986
Rps Não Processados	2019	0	5.298.622	5.298.622
Total RPs Não Processados		0	5.301.608	5.301.608
Rps Processados	2014 a 2018	1.977.306.331	32.701.752	2.010.008.083
Rps Processados	2019	998.281.075	18.591.568	1.016.872.642
Total RPs Processados		2.975.587.406	51.293.320	3.026.880.726
Total Geral RPs (Processados + Não Processados)		2.975.587.406	56.594.928	3.032.182.334
		98,13%	1,87%	100%

Fonte: Siafe-Rio

Nota 1: Fontes de recursos de despesas em MDE: 100, 108, 122 e 215.

Nota 2: Tabela de Rp's discriminados por exercício disponível em DOC.SSR_Hist RP Educação_Discriminado.

2.7.4 Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53/06, em substituição ao Fundef¹⁰⁹, a partir do exercício de 2007, e encontra-se regulamentado pela Lei Federal nº 11.494/07 e Decretos nº 6.253/07 e nº 6.278/07.

Trata-se de um fundo especial de natureza contábil, de âmbito estadual, com prazo de vigência previsto até o término do exercício de 2020, estabelecido no art. 60 do ADCT, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53/06.

Seus recursos, oriundos, predominantemente, de impostos e das transferências do Estado e de seus Municípios – vinculados à educação, por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal –, bem como de complementação financeira sob a responsabilidade da União, destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica (MDE), que contempla a educação infantil, a média e a de jovens e adultos, além da valorização e remuneração dos profissionais da educação.

2.7.4.1 Composição dos Recursos do Estado Repassados ao Fundeb

Consoante o disposto no art. 3º da Lei Federal nº 11.494/07, o Fundeb é formado, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pelo percentual de 20% das seguintes fontes de receita:

- ITCD;
- ICMS;
- IPVA;
- Parcela do produto da arrecadação de imposto que a União eventualmente institua no exercício de sua competência tributária residual;
- Parcela do ITR, relativa a imóveis situados nos Municípios;

¹⁰⁹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

- 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.

Cabe aos Estados e ao Distrito Federal a obrigatoriedade de depositar, em conta específica, percentual sobre a arrecadação dos impostos e das 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.

Nos termos do art. 4º da Lei Federal nº 11.494/07, sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo à citada Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente¹¹⁰, a União complementarará os recursos do Fundo com, no mínimo, 10% do seu valor total.

Conforme consulta efetuada no sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), não houve recebimento dessa parcela em 2019, uma vez que o valor médio ponderado por aluno alcançou o mínimo estabelecido nacionalmente.

A tabela seguinte apresenta a apuração do montante de 20% dos recursos que deveriam ser destinados pelo ERJ ao Fundeb no exercício de 2019, com fulcro no que estabelece o art. 60, *caput*, e inciso II, do ADCT, e o valor efetivamente repassado pelo Estado:

Tabela 102 — Base de Cálculo e Repasses ao Fundeb

¹¹⁰ O valor mínimo definido nacionalmente é fixado de forma que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos art. 60, *caput*, inciso VII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

R\$1					
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	32.287.594.085	6.457.518.817	5.541.933.373	17,16%	-915.585.444
ITCD	1.046.824.399	209.364.880	209.364.880	20,00%	0
IPVA	1.564.619.410	312.923.882	312.923.936	20,00%	54
Cota parte FPE	1.628.877.406	325.775.481	325.775.481	20,00%	0
Cota parte IPI Exportação	704.514.056	140.902.811	140.902.811	20,00%	0
ICMS desoneração (LC 87/96)	0	0	0	-	0
Total	37.232.429.356	7.446.485.871	6.530.900.481	17,54%	-915.585.390

Fonte: Siafe-Rio.

Nota (*): Descontadas as parcelas pertencentes aos Municípios.

A diferença de R\$ 915,59 milhões – entre o valor que deveria ter sido repassado ao Fundeb (R\$ 7,44 bilhões) e o valor efetivamente transferido ao Fundo pelo ERJ (R\$ 6,53 bilhões) – decorre do fato de o Poder Executivo não considerar, na composição das receitas que formam o Fundeb, a parcela referente ao adicional de até 2% do ICMS previsto no art. 82, § 1º, do ADCT, destinada ao Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (Fecp), por meio da Lei Estadual nº 4.056/02.

A ausência, na base de cálculo do Fundeb, do adicional de até 2% do ICMS, destinado ao Fecp, constituiu a Irregularidade nº 10 e a Determinação nº 11 nas Contas de Governo referentes ao exercício de 2018 (Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19), nos seguintes termos:

IRREGULARIDADE nº 10 (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 (Lei Estadual nº 4.056/02 – Fecp) e das multas da Lei Complementar Estadual nº 134/09, destinadas ao Fundo de Administração Fazendária – FAF, tendo o Governo do ERJ descumprido, reiteradamente, o disposto no art. 60, II do ADCT c/c art. 3º, IX da Lei Federal nº 11.494/07. (Grifei)

DETERMINAÇÃO nº 11:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.

-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 – Fecp), bem como das multas da Lei Complementar Estadual nº 134/09, destinadas ao Fundo de Administração Fazendária, de modo a atender plenamente o disposto no art. 60, II do ADCT c/c art. 3º, IX da Lei Federal nº 11.494/07.

Por meio de resposta encaminhada junto ao Volume 05 (fls. 641/642), a Controladoria-Geral do Estado (CGE) cita as razões apresentadas pela Secretaria de Estado de Fazenda (Sefaz) e pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE), no sentido do não cumprimento da Determinação nº 11 desta Corte, em virtude da manutenção do entendimento anterior de que, para o Poder Executivo do ERJ, as parcelas referentes ao Adicional de 2% do ICMS, destinadas ao Fecp, não deveriam fazer parte da base de cálculo das receitas a serem destinadas ao Fundeb.

O Corpo Técnico, ao analisar os esclarecimentos apresentados, reitera o entendimento desta Corte e sugere, em sua instrução, que o repasse a menor, ao Fundeb, seja considerado como Irregularidade, a ser acompanhada de Determinação à Secretaria de Estado de Fazenda, e repisa excerto de sua instrução que analisou idêntica falha nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2018 (fls. 11.643/11.647 do Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19), *in verbis*:

Em relação ao adicional do ICMS oriundo da Lei Ordinária Estadual nº 4.056/02 destinado ao FECF, reafirmam-se os pontos a seguir destacados quando da análise das contas de governo de 2017.

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, por ocasião da análise da Pauta Especial das contas de governo de 2017, a própria defesa, nas folhas 177 do Documento TCE-RJ nº 010.550-6/18, concorda com o afirmado de que o adicional de 2% do ICMS possui a mesma natureza jurídica do ICMS.

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 complementará 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 (fls. 11525/11528) 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 07.05.2019 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. 10698 da instrução de 07.05.2019 do Corpo Instrutivo no presente processo.

A seu turno, o Ministério Público de Contas destaca, em seu parecer, a tramitação, perante o Supremo Tribunal Federal, da Ação Civil Originária nº 2.922/RS, que negou a concessão de tutela provisória ao Estado do Rio Grande do Sul para 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.

Em sua defesa, o Governador do ERJ, por meio da Nota Técnica ASEPSEC nº 22/2020, aduz que os recursos do Adicional de 2% sobre a alíquota do ICMS não deveriam ser destinados ao Fundeb, sob pena de desobediência ao art. 3º, §§ 2º e 7º, da Lei Estadual nº 4.056/02.

O Corpo Técnico, ao analisar as razões de defesa apresentadas, destaca, em sua instrução, os seguintes apontamentos, *in verbis*:

A Sefaz encaminhou a Nota Técnica ASEPSEC Nº 22/2020, anexada às fls. 12906/12912, por meio do Documento TCE-RJ nº 009.617-8/2020, contendo esclarecimentos quanto à irregularidade inicialmente apontada na instrução de 05.05.2020.

A defesa se pauta na tese de que os recursos do adicional de ICMS (Lei Estadual nº 4.056/02 – FECP) não devem ser destinados ao Fundeb, em obediência ao §7º do artigo 3º da citada lei, cuja redação foi incluída pela Lei Complementar nº 183/2019.

§ 7º O Governo do Estado do Rio de Janeiro deverá aplicar os recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e as Desigualdades Sociais exclusivamente nos itens elencados no presente artigo.

Expõe que, em decorrência do dispositivo legal, não há qualquer possibilidade de aplicar, em nenhuma outra ação, além das elencadas no artigo 3º da lei, os recursos do FECP, sem incorrer em uma ilegalidade, e que o Fundeb não integra as destinações previstas em tal artigo.

Por fim, alega que tal procedimento também seria uma violação ao §2º do artigo 3º da mesma lei, por não ser possível o remanejamento, transposição ou transferência de recursos do FECP para finalidade diversa.

§ 2º Ficam vedados o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos deste fundo para finalidade diversa da proposta, ainda que prevista na Lei Orçamentária anual.

Diante do exposto, considera que tal irregularidade apontada inicialmente não deve prevalecer.

Após análise dos argumentos da defesa, o Corpo Instrutivo mantém seu entendimento pela Irregularidade em face da não inclusão das receitas auferidas na forma do art. 82, § 1º, do ADCT na base de cálculo do Fundeb, destacando os seguintes apontamentos, *in verbis*:

Ressalta-se que tal matéria já foi objeto de irregularidade nas Contas de Governo de 2016, 2017 e 2018, sendo novamente pautado em 2019.

A atual defesa alega a impossibilidade de as receitas do FECP constarem do rol das receitas que compõem o Fundeb, em face dos dispositivos vigentes na lei ordinária estadual nº 4.056/02.

Entretanto, em que pese os dispositivos alegados pela defesa (§2º e §7º do artigo 3º da citada lei), entende-se que o embasamento normativo para que tais recursos sejam destinados ao Fundeb é constitucional, como já salientado nos pareceres prévios das três últimas Contas de Governo (2016, 2017 e 2018), ou seja, norma hierarquicamente superior à lei ordinária estadual, que dispôs sobre a aplicação dos recursos do FECP.

Reafirmam-se os pontos a seguir destacados quando da análise das Contas de Governo de 2017 e 2018.

[...]

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 todo o exposto, mantém-se o entendimento inicial da instrução de 05.05.2020 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 também 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.

Diante da natureza constitucional que ampara o entendimento de que os recursos do FECP devem fazer parte do rol das receitas que compõem o Fundeb, não cabe a alegação de que uma norma hierarquicamente inferior, que é o caso da lei ordinária estadual nº 4.056/02, ao tratar apenas da aplicação dos recursos do FECP exclusivamente aos itens elencados no artigo 3º da mesma lei, almeje regular da mesma maneira a origem dos recursos, impedindo que sejam alcançados pelo Fundeb, devendo os recursos deste último serem a ele destinados na origem, por meio de dedução da receita orçamentária, sendo designado ao FECP o montante líquido, após tal dedução. Uma vez destinado ao FECP o montante líquido, a partir deste momento então se vislumbra a execução dos regramentos previstos nos §§ 2º e 7º do artigo 3º da lei nº 4.056/02, que tratam de regulamentações da aplicação dos recursos do FECP.

Sob este prisma, não há sequer conflito entre as normas citadas, posto que, por um lado, a destinação ao Fundeb de parcela de recursos do FECP deve ocorrer na origem, como dedução da receita orçamentária, assim como nas demais receitas destinadas ao Fundeb contabilizadas pelo ERJ, não se confundindo, por outro lado, com as regras expostas pela lei nº 4.056/02, que dispõem acerca da aplicação dos recursos do FECP.

Dessa maneira, o Corpo Instrutivo entende que a Irregularidade deve ser mantida.

O Ministério Público Especial, diante dos mesmos fatos verificados em exercícios anteriores, reitera a proposição de qualificação da conduta governamental – em repassar ao Fundeb quantia inferior à legalmente prevista – como Irregularidade e acompanha a sugestão do Corpo Técnico.

De fato, diante da ausência de previsão constitucional expressa no sentido de excluir, da base de cálculo do Fundeb, as receitas auferidas na forma do art. 82, § 1º, do ADCT, o atual entendimento manifestado pelo Poder Executivo do ERJ não deve prosperar, motivo pelo qual faço constar, do dispositivo de meu Voto, a **Irregularidade nº 4** e a **Determinação nº 10** à Secretaria de Estado de Fazenda, para incluir, na base de cálculo do Fundeb estadual, com vistas à apuração dos repasses a ele devidos, as receitas auferidas na forma do art. 82, § 1º, do ADCT, de modo a atender plenamente ao disposto no art. 3º da Lei Federal nº 11.494/07.

Outrossim, face ao reiterado descumprimento de Decisão deste Tribunal, faço constar, na conclusão do Voto, a **Determinação nº 11** à Secretaria-Geral de Controle Externo desta Corte, para instauração de Procedimento Autônomo de Apuração, em autos apartados, para proceder à responsabilização pela conduta concernente à ausência de contabilização, na base de cálculo do Fundeb, dos recursos advindos do Adicional de ICMS, em descumprimento ao previsto no art. 60, inciso II, do ADCT c/c art. 3º, inciso II, da Lei Federal nº 11.494/07.

Ademais, no que tange à Irregularidade – consignada nas últimas Contas de Governo – que se referia à não contabilização, na base de cálculo do Fundeb, das receitas das multas não formais, previstas no art. 4º, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 134/09, cuja incidência decorre da ação fiscalizatória do Estado na arrecadação do ICMS, ITCD e IPVA e destinadas ao Fundo de Administração Fazendária (FAF), por meio da Lei Complementar Estadual nº 134/09, o Corpo Técnico atesta, em sua instrução, o cumprimento da Determinação desta Corte e destaca que o Governo do ERJ realizou a segregação das referidas multas em rubricas de receitas específicas, o que permitiu a verificação da correta apuração da base de cálculo do Fundeb neste particular.

2.7.4.2 Distribuição dos Recursos do Fundeb

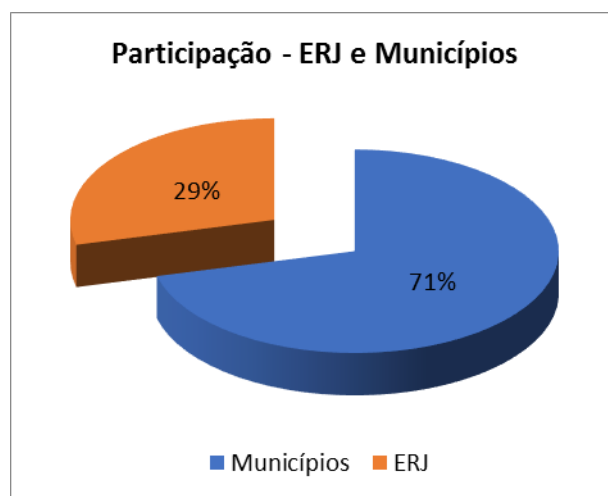
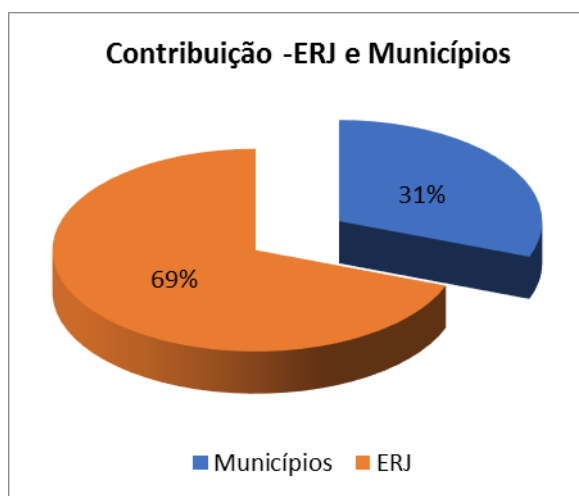
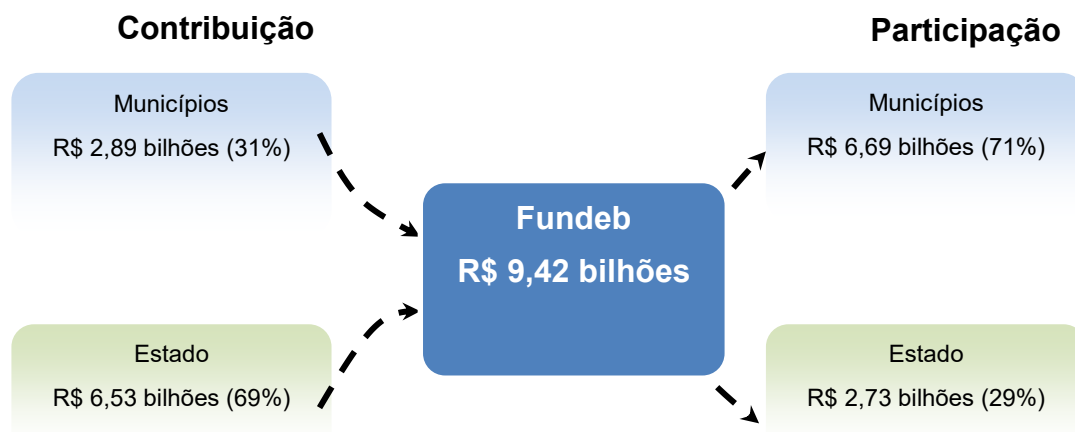
O montante obtido pelo Fundeb é distribuído com base no quantitativo de alunos matriculados, no âmbito de atuação prioritária de cada Ente, considerando o tamanho da rede de ensino. No caso do Estado, sua atuação prioritária se dá no

ensino fundamental e no ensino médio, conforme determina o art. 211, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal.

O número de alunos matriculados é obtido a partir dos dados do último censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP).

A figura, exposta a seguir, ilustra o montante das contribuições efetuadas ao Fundeb no exercício de 2019, que totalizou R\$ 9,42 bilhões, evidenciando as parcelas de contribuição e de participação do Estado do Rio de Janeiro e dos Municípios:

Composição do Fundeb em 2019 – (em bilhão)



Fonte: Siafe-Rio, sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional (<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex>) e Relatório Gerencial do Órgão Central de Contabilidade.

Cumpra esclarecer que a diferença – entre o total da contribuição de um Ente e o valor recebido por ele, do Fundo – constitui o que se chama de perda ou ganho do Fundeb. Neste sentido, caso o valor recebido seja superior ao valor transferido, haverá ganho e, em caso contrário, perda.

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

Consoante destaque na tabela a seguir, o Estado do Rio de Janeiro, no exercício de 2019, contribuiu com mais recursos do que recebeu do Fundeb, sofrendo uma perda líquida no valor de R\$ 3,8 bilhões:

Tabela 103 — Resultado do Fundeb 2019 – ERJ

Descrição	R\$1
	Valor
Contribuição (a)	6.530.900.481
Participação (b)	2.727.535.443
Perda Líquida (c) = (a-b)	3.803.365.039

Fonte: Siafe-Rio.

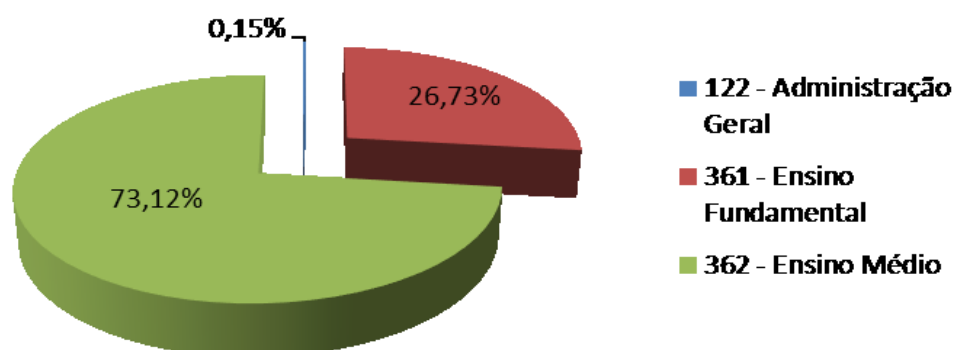
Segundo metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), se o resultado do Fundeb, decorrente da diferença entre a parcela que o Estado contribui de sua receita para o Fundo e o que efetivamente recebe em retorno desse mesmo Fundo, constituir-se em perda de recursos, o montante equivalente a este decréscimo deve ser somado ao gasto com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) do Estado previsto no art. 212 da Constituição Federal, uma vez que esse decréscimo corresponde a recursos do Estado aplicados no ensino básico, ainda que por outro Ente.

2.7.4.3 Aplicação dos Recursos do Fundeb

O art. 21 da Lei Federal nº 11.494/2007 dispõe que os recursos recebidos do Fundeb, pelo Ente, devem ser destinados ao financiamento de ações de Manutenção e Desenvolvimento da educação básica pública, relativa ao âmbito de sua atuação.

O quadro a seguir demonstra as despesas liquidadas com os recursos do Fundeb, no valor de R\$ 2,8 bilhões no exercício de 2019, classificadas por subfunção. Do total dos gastos, 26,73% corresponderam ao Ensino Fundamental, 73,12% representaram o custeio do Ensino Médio e 0,15% foram direcionados à Administração Geral.

Gráfico — Percentual de Aplicação do Fundeb por Subfunção



2.7.4.3.1 Verificação do Cumprimento do Limite de Despesas com a Remuneração de Profissionais do Magistério

A Lei regulamentadora do Fundeb determina, em seu art. 22, que seja empregado, no mínimo, 60% dos recursos anuais na remuneração dos profissionais do Magistério da educação básica pública (professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico), contanto que (i) estejam no efetivo exercício de suas funções; (ii) tenham vínculo contratual permanente ou temporário com o Estado; e (iii) sejam regidos por regime trabalhista, estatutário ou celetista.

O quadro a seguir demonstra a apuração do percentual das receitas do Fundeb, no exercício de 2019, que foram aplicadas na remuneração dos profissionais do Magistério. Nesta linha, verifico que o Estado do Rio de Janeiro cumpriu o disposto no art. 22 da Lei Federal nº 11.494/07, tendo aplicado 80,13% dos recursos do Fundo em despesas com pessoal e encargos sociais da educação básica:

Tabela 104 — Despesa com Remuneração de Profissionais de Magistério

	R\$1
Descrição	Despesa Liquidada
Despesas Custeadas na Fonte Detalhada 000060 – FUNDEB 60% (a)	2.287.910.558
Subfunções	
361 Ensino Fundamental	546.595.189
362 Ensino Médio	1.741.315.370
Despesas Custeadas com <i>Superávit</i> Financeiro do Exercício Anterior (b)	83.140.024
Total dos Pagamentos com Profissionais do Magistério (c) = (a-b)	2.204.770.534
Recursos Recebidos por Transferência do Fundeb	2.727.535.443
Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do Fundeb	23.923.189
Total das Receitas do Fundeb (d)	2.751.458.632
Percentual Aplicado (c/d)	80,13%

Fonte: Siafe-Rio.

2.7.4.3.2 Da Aplicação Mínima de 95% dos Recursos no Exercício

A Lei Federal nº 11.494/07 estabelece, em seu art. 21, que os recursos do Fundeb devem ser utilizados no exercício financeiro em que forem creditados. Sem prejuízo disso, o § 2º do citado artigo permite que até 5% desses recursos sejam utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte, mediante a abertura de crédito adicional¹¹¹. Nesta esteira, no mínimo, 95% dos recursos do Fundo devem ser comprovadamente utilizados dentro do exercício corrente.

O quadro a seguir constata a apuração do percentual dos recursos do Fundeb de 2019 – empenhados no exercício –, demonstrando que houve o atingimento do percentual estabelecido no art. 21 da Lei Federal nº 11.494/07:

Tabela 105 — Despesas Empenhadas com Recursos do Fundeb Ingressados no Exercício

	R\$1
Especificação	Valor
(A) Recursos Recebidos a Título de Fundeb no Exercício de 2019	2.727.535.443
(B) Receita de Aplicação Financeira com Fundeb no Exercício de 2019	23.923.189
(C) Total das Receitas do Fundeb no Exercício de 2019 (A+B)	2.751.458.632
(D) Despesa Empenhada com Recursos do Fundeb durante o Exercício de 2019	2.799.703.120
(E) <i>Superávit</i> Financeiro de 2018 *	83.140.024
(F) Despesa Empenhada com Recursos do Fundeb Ingressados em 2019 (D-E)	2.716.563.096
(G) Saldo a Empenhar para o Próximo Exercício a Título de Fundeb (C-F)	34.895.536
(H) Percentual atingido (mínimo de 95%) (F/C)	98,73%

Fonte: Siafe-Rio

Nota: (*) Contas de Governo de 2018.

¹¹¹ Esse permissivo, na lei, decorre do fato de existir a possibilidade de que parte dos recursos do Fundeb venha a ingressar somente no final do mês de dezembro, o que causaria dificuldades para o seu empenhamento ainda dentro do exercício.

2.7.4.4 Movimentação Financeira dos Recursos Recebidos do Fundeb

A movimentação dos recursos do Fundeb, recebidos pela Secretaria de Estado de Educação, consta nos extratos bancários da conta corrente do Estado do Rio de Janeiro no Banco do Brasil (Agência nº 2234-9, Conta nº 58339-1 – ERJ-Seeduc-Fundeb), cujo saldo, em 31/12/2019, era de R\$ 301,51 milhões. A tabela seguinte demonstra a movimentação financeira do Fundo, no exercício de 2019:

Tabela 106 — Demonstração da Execução Financeira – Fundeb

		R\$1
Descrição	Valor	
Saldo Inicial (a)	85.164.659	
Receita Orçamentária (b)	2.727.535.443	
Receita de Aplicações Financeiras (c)	23.923.189	
Consignações (d)	636.706.253	
Subtotal (e)=(a)+(b)+(c)+(d)	3.473.329.543	
Pagamentos (f) = (g) + (h) + (i)	3.171.817.733	
Pagamentos do Exercício (g)	2.583.117.113	
Pagamento Restos a Pagar (h)	115.462	
Consignações (i)	588.585.158	
Disponibilidade Financeira para 2019 (j) = (e) – (f)	301.511.810	

Fonte: Siafe-Rio e Relatório Gerencial do Órgão Central de Contabilidade.

2.7.4.4.1 Resultado Financeiro do Fundeb

As disponibilidades financeiras da conta Fundeb, ao final do exercício de 2019, totalizaram o valor de R\$ 301,51 milhões e as obrigações somaram a quantia de R\$ 266,62 milhões, sendo R\$ 216,59 milhões de Restos a Pagar e R\$ 50,03 milhões de consignações, segundo registrado no Siafe-Rio.

O resultado financeiro de 2019 apontou um superávit de R\$ 34,89 milhões, consoante o apontado no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre¹¹², conforme demonstrado a seguir:

Tabela 107 — Resultado Financeiro – Fundeb

¹¹² Anexo 5 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Processo TCE-RJ nº 100.491-2/20).

		R\$1
Descrição		Valor
Disponibilidades Financeiras (a)		301.511.810
Restos a Pagar (b)		216.586.007
Consignações (c) 2.1.8.0.0.00.00 – FR 215		50.007.909
Consignações (d) 8.9.9.4.1.02.01 – FR 215		22.357
Resultado = (a-b-c)	Superávit	34.895.537
Fonte: Siafe-Rio		

2.7.4.4.2 Evolução dos Restos a Pagar – Fundeb

Na execução dos Restos a Pagar do Fundeb, o total do saldo originário de 2018 em Restos a Pagar Processados, no montante de R\$ 115,46 milhões, foi pago, tendo ocorrido a inscrição de R\$ 216,59 milhões em Restos a Pagar Processados, ao final de 2019. Não houve inscrição de Restos a Pagar Não Processados no exercício sob exame:

Tabela 108 — Demonstrativo dos Restos a Pagar – Fundeb

					R\$1
Especificação	Saldo em 31/12/18	Inscritos	Cancelados	Pagos	Saldo em 31/12/19
Restos a Pagar Processados	115.463	216.586.007	1	115.462	216.586.007
Restos a Pagar Não Processados	-	-	-	-	-
Total	115.463	216.586.007	1	115.462	216.586.007

Fonte: Siafe-Rio.

2.7.4.5 Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS)

Nos termos do disposto no art. 24 da Lei Federal nº 11.494/07, o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb serão exercidos junto aos respectivos Governos por Conselhos instituídos especificamente para esse fim.

A mencionada Lei Federal estabelece, ainda, no art. 27, parágrafo único, que as prestações de contas dos recursos do Fundeb deverão ser instruídas com o parecer do respectivo Conselho responsável.

No âmbito do ERJ, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social, responsável pela emissão do parecer do Fundeb, foi fixado por Decreto (S/Nº) de 06/12/2017, cujo mandato de seus membros se estendeu até 06/12/2019, estando seu registro regular perante o FNDE.

O Corpo Técnico destaca a edição de novo Decreto (S/Nº), em 24/01/2020, dispondo sobre a nova composição do Conselho, entretanto esse registro encontra-se irregular, aguardando documentação ou análise do FNDE.

Por fim, tendo por base o parecer emitido pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, em 04/02/2020 (Volume 25), verifico que houve o pronunciamento pela aprovação do Relatório do Desempenho do Fundeb para o exercício de 2019.

2.8 Demais Vinculações e Limites Legais

No presente tópico, são abordadas as questões relacionadas ao fomento de políticas públicas voltadas ao incentivo à pesquisa, ao combate às desigualdades sociais, à proteção ao meio ambiente, à manutenção do equilíbrio das finanças públicas e aos projetos na área de segurança pública, previstas na Constituição Estadual e em legislação ordinária, conforme quadro a seguir:

Norma	Órgão/Unidade Orçamentária	Vinculação
CERJ (Art. 332)	Faperj	Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, Órgão de Fomento, dispõe de parcela da receita tributária, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais, 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 as pesquisas ou estudos em prol da manutenção da vida humana.
Lei nº 4.056/02 c/c Lei Complementar nº 183/2018	FECP	Fundo de Combate à Pobreza com o objetivo de viabilizar, a todos os fluminenses, acesso a níveis dignos de subsistência, visando à melhoria da qualidade de vida.
CERJ (Art. 263)	Fecam	Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano, destinado à implementação de

		programas e projetos de recuperação e preservação do meio ambiente, bem como de desenvolvimento urbano.
Lei Estadual nº 7.428/16, c/c Lei nº 7.659/17	FEEF	Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal, de caráter temporário, com a finalidade da manutenção do equilíbrio das finanças públicas e previdenciárias do ERJ.
Lei Complementar nº 178/17	Fised	Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social, criado 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

Acerca das vinculações de receitas a órgãos, fundos ou despesas, como as citadas anteriormente, entendo oportuno destacar a promulgação da EC nº 93/16 que alterou o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal e incluiu o art. 76-A e art. 76-B, com efeitos retroativos a partir de 01/01/2016.

O art. 76-A do ADCT estende a desvinculação de receitas ao âmbito estadual, nos seguintes termos:

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.

A fim de regulamentar a EC nº 93/16, o Poder Executivo Estadual editou o Decreto nº 45.874/16, o qual previa que as aplicações ou repasses mínimos – a serem efetuados pelo Estado à Faperj, ao Fecam, ao Fundo Estadual de Habitação

de Interesse Social (Fehis) e ao Fundo de Administração Fazendária (FAF) – teriam suas respectivas bases de cálculo reduzidas em 30%.

O Decreto nº 45.874/16 foi objeto de Representação de Inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ-RJ), sob o argumento de que o Chefe do Poder Executivo não poderia regulamentar diretamente o art. 76-A do ADCT, incluído pela EC nº 93/16. Ao apreciar a lide no Processo nº 000924-16.2017.8.19.0000¹¹³, o Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do Decreto nº 45.874/16, com efeitos retroativos, por vislumbrar violação a diversos dispositivos da Constituição Estadual (arts. 6º, 7º, 39, 77, *caput*, 145, inciso IV, 261, 263, § 1º, 306 e 332), os quais consagram os princípios da legalidade e da separação de Poderes, asseguram os direitos à educação, ao meio ambiente e à moradia, bem como estabelecem a vinculação de receitas ao Fecam e à Faperj.

Irresignado, o Estado interpôs o Recurso Extraordinário (RE) nº 1.244.992 ao Supremo Tribunal Federal (STF), o qual foi decidido monocraticamente pelo Relator, Ministro Alexandre de Moraes, em 16/12/2019¹¹⁴, nos seguintes termos:

(...) DOU PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, para julgar parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, DECLARANDO INCONSTITUCIONAL a desvinculação determinada pelo Decreto Estadual 45.874/2016 apenas quanto à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ.

Em face dessa decisão, foi interposto Agravo Regimental, que restou desprovido pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal em Acórdão assim ementado:

Ementa: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DECRETO ESTADUAL 45.874/2016, DA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE REGULAMENTA DIRETAMENTE O ART. 76-A DOS ATOS DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS - ADCT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, INCLUÍDO PELA EC 93/2016. DESVINCULAÇÃO DE VERBAS ALOCADAS A FUNDOS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO

¹¹³ Acórdão publicado em 08/01/2019.

¹¹⁴ Publicado em 31/01/2020, no Diário de Justiça Eletrônico.

ESTADUAL. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA DESVINCULAÇÃO, APENAS QUANTO AO FUNDO DE AMPARO À PESQUISA – FAPERJ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. Tem-se, na origem, ação direta de inconstitucionalidade proposta em face do Decreto 45.874/2016, expedido pela Chefia do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, que, com base no art. 76-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ADCT da Constituição Federal, incluído pela EC 93/2016, desvinculou recursos orçamentários de fundos previstos na Constituição Estadual. 2. São inconstitucionais, por desrespeito ao artigo 167, IV, da Constituição Federal, todas as normas que estabeleçam vinculação parcial de receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, uma vez que limitam a competência constitucional do Chefe do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias, e, conseqüentemente, acabam por contrariar o princípio da separação de poderes. 3. Em contrapartida, o art. 218, § 5º, da Constituição da República permite a destinação de receita orçamentária a entidades públicas de fomento à pesquisa científica e tecnológica. 4. Portanto, o Decreto 45.874/2016, ao desvincular 30% da receita orçamentária destinada à Fundação de Amparo à Pesquisa - FAPERJ, violou o art. 332 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como os arts. 2º (separação de poderes) e art. 165, III (limites da atuação do Poder Executivo no processo legislativo orçamentário), ambos da Constituição Federal. 4. Agravo Interno a que se nega provimento. Na forma do art. 1.021, §§ 4º e 5º, do Código de Processo Civil de 2015, em caso de votação unânime, fica condenado o agravante a pagar ao agravado multa de um por cento do valor atualizado da causa, cujo depósito prévio passa a ser condição para a interposição de qualquer outro recurso (à exceção da Fazenda Pública e do beneficiário de gratuidade da justiça, que farão o pagamento ao final).

(RE 1244992 AgR, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 06/03/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-081 DIVULG 01-04-2020 PUBLIC 02-04-2020)

Em seguida, foram opostos Embargos de Declaração, rejeitados pela Corte Constitucional por meio de Acórdão publicado em 14/05/2020. Dessa forma, ficou mantida a declaração da inconstitucionalidade da desvinculação promovida pelo Decreto nº 45.874/16 quanto à Faperj.

Na linha de precedentes anteriores, o STF considerou que a vinculação de receitas à Faperj “*encontra amparo no art. 218, § 5º, da Constituição Federal, que faculta aos Estados atrelar parcela de sua receita orçamentária à entidade de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica*” e que o aludido Decreto violou o art. 332 da Constituição do Estado, bem como o art. 2º (separação dos

Poderes) e o art. 165, inciso III (iniciativa privativa do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo orçamentário), ambos da Constituição Federal.

Por outro lado, a Suprema Corte entendeu não haver óbice a que o Governador do Estado proceda, por meio de Decreto, à desvinculação consentida pelo art. 76-A do ADCT no tocante ao Fecam, por considerar inválido o disposto no art. 263 da Constituição Estadual, na forma a seguir exposta:

(...) não há, na Constituição Federal, autorização para vinculação de receita orçamentária a entidades de proteção ambiental ou de desenvolvimento urbano. A dotação orçamentária para esses fins deve constar na lei do orçamento anual, cuja iniciativa é privativa do Poder Executivo.

[...]

A orientação exposta acima continua sendo adotada pela jurisprudência desta CORTE, fixada no sentido de que, em regra, por desrespeito ao artigo 167, IV, da Constituição Federal, são inconstitucionais todas as normas que estabeleçam vinculação parcial de receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, uma vez que limitam a competência constitucional do Chefe do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias, e, conseqüentemente, acabam por contrariar o princípio da separação de poderes.

[...]

(...) considerando-se a invalidade do art. 263 da Constituição Estadual, por violação aos mesmos dispositivos da Constituição Federal, tenho que não há óbice a que o Governador do Estado proceda, por meio de Decreto, à desvinculação consentida pelo art. 76-A do ADCT.

O STF não entrou no mérito das desvinculações promovidas em relação ao Fehis e ao FAF, por reputar que o conflito se instaurou entre o Decreto nº 45.874/16 e as Leis Estaduais nº 5.149/07 e nº 1.650/90, tratando-se de questão de ilegalidade e não de inconstitucionalidade, o que inviabiliza o controle abstrato de constitucionalidade da norma.

Em suma, conforme a decisão do STF no RE nº 1.244.992 AgR, revela-se inconstitucional a desvinculação promovida pelo Decreto nº 45.874/16 em relação à Faperj, sendo válida a desvinculação no tocante ao Fecam. No entendimento da Excelsa Corte, apenas são válidas as vinculações de receitas a órgãos, fundos ou

despesas que estejam autorizadas pela Constituição Federal – como é o caso da Faperj e, na mesma linha de raciocínio, do FAF, do Fecp e do Fehis. Por outro lado, nada obsta a que o Chefe do Poder Executivo, com fulcro no art. 76-A do ADCT, promova a desvinculação de receitas que venham a fazer parte da base de cálculo de repasse a fundos estaduais que não possuam amparo constitucional em estabelecer-lhes vinculação de receitas, a exemplo do Fecam.

Por fim, impende trazer a lume o disposto na Emenda Constitucional nº 93/19, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, nos seguintes termos:

Art. 1º Acrescenta o artigo 94 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 94 São desvinculados das destinações constitucionais e legais previstas, 30% (trinta por cento) da disponibilidade financeira (saldo) dos Fundos do Estado do Rio de Janeiro, do Poder Executivo, 20% (vinte por cento) para o Fundo Especial da Polícia Militar do Estado do Rio De Janeiro – FUNESPOM – e 20% (vinte por cento) para o Fundo Especial do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio De Janeiro – FUNESBOM.

§ 1º Os recursos desvinculados previstos no caput deverão ser transferidos à Conta Única do Tesouro Estadual até 31 de janeiro do exercício seguinte ao da apuração da disponibilidade financeira.

§ 2º Fica excetuada da base de cálculo da desvinculação prevista no caput a parcela integrante do Fundo Especial da Polícia Militar do Estado do Rio De Janeiro – FUNESPOM – oriunda da contribuição consignada do soldo do servidor policial militar em folha de pagamento.”

Art. 2º Acrescenta o artigo 95 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 95 A desvinculação de que trata o artigo anterior da presente Emenda Constitucional não se aplica aos seguintes Fundos do Poder Executivo:

I – Fundo Especial Acadepol;

II – Fundo Estadual da Cultura;

III – Fundo de Recuperação Econômica de Municípios Fluminenses;

IV – Fundo de Microcrédito para Empreendedores das Comunidades Pacificadas do Rio de Janeiro – Fundo UPP Empreendedor;

V – Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS;

VI – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico;

VII – Fundo Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária;

VIII – Fundo Especial da Polícia Civil – Funespol;

IX – Fundo para Infância e Adolescência – FIA;

X – Fundo Estadual de habitação de Interesse Social – FEHIS;

XI – Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais - FECP.”

Art. 3º O art. 263 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro passa a vigorar acrescido dos §§ 5º e 6º, com a seguinte redação:

“§ 5º Os passivos não liquidados, cuja competência tenha ocorrido a partir do ano de 2015 até dezembro de 2019, poderão ser extintos, salvo se for o caso de despesas de exercícios anteriores, nos termos da Lei 4.320, de 17 de março de 1964.

§ 6º O percentual não aplicado no Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM –, a partir do exercício de 2015, não se converterá em obrigação de aplicação em exercícios posteriores ao Estado.”

Art. 4º Acrescenta o artigo 96 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 96 Enquanto perdurar o Estado de Calamidade Financeira no âmbito da Administração Pública, além do percentual disposto no artigo 94 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o Poder Executivo poderá desvincular e utilizar o percentual adicional de 20% (vinte por cento) da disponibilidade financeira (saldo) do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM –, ficando obrigada a execução do saldo remanescente dos fundos de que trata o artigo 1º desta Emenda Constitucional.”

Art. 5º Acrescenta o artigo 97 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 97 O disposto nos artigos 94 e 96 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não se aplicam aos recursos decorrentes ou vinculados a ordem judicial ou a Termos de Ajustamento de Conduta – TAC – firmados e assinados no âmbito do Fundo Especial da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – FUNESPOM –, Fundo Estadual de

***Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM
– e do Fundo Estadual de recursos Hídricos – FUNDRHI.”***

Art. 6º Esta Emenda Constitucional entrará em vigor na data de sua publicação e produzirá seus efeitos enquanto perdurar o Estado de Calamidade Financeira no âmbito da Administração Pública.

Em desfecho deste tópico, esclareço que as premissas aqui colocadas serão levadas em consideração para a análise da destinação de recursos a cada Fundo estadual, conforme explicitado nas linhas a seguir.

2.8.1 Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro dispõe, em seu art. 331, que o Poder Público promoverá e incentivará a pesquisa e a capacitação científica e tecnológica, bem como a difusão do conhecimento, visando ao progresso da ciência e ao bem-estar da população.

Nesse sentido, a Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj)¹¹⁵, nos termos do Decreto Estadual nº 3.290/80, da Lei Estadual nº 3.783/02 e da Lei Complementar Estadual nº 102/02, foi instituída com o objetivo de fomentar a pesquisa, o desenvolvimento de inovação e a formação científica e tecnológica necessárias ao desenvolvimento sociocultural, econômico sustentável e ambiental do Estado, bem como fomentar pesquisas ou estudos em prol da manutenção da vida humana.

Para alcançar os objetivos, a Faperj destina recursos que, em sua maioria, são utilizados para patrocinar a concessão de bolsas e auxílios a pesquisadores e a instituições do ramo científico e tecnológico.

No que tange aos recursos que devem ser utilizados pela Faperj, a Constituição do ERJ, conforme disposto em seu art. 332, destina, anualmente, à

¹¹⁵ Criada por meio de Decreto Estadual após aprovada a Lei nº 319/80 que autorizou o Poder Executivo a promover a extinção, alteração de vinculações e fusão de Entidades de Administração Indireta e de Fundações instituídas pelo Poder Executivo.

Fundação, 2% da receita tributária do ERJ no exercício, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais.

Ademais, os recursos da Fundação são constituídos, igualmente, por ingressos de fontes subsidiárias, de acordo com o disposto no art. 4º, incisos II a VII, da Lei Complementar Estadual nº 102/02¹¹⁶.

Por fim, o art. 5º da sobredita Lei estabelece que a Faperj não poderá gastar mais que 5% de seu orçamento com despesas administrativas, incluídas as despesas com pessoal.

2.8.1.1 Avaliação do Cumprimento do Limite Constitucional da Faperj

2.8.1.1.1 Base de Cálculo para Destinação à Faperj

No exercício de 2019, as receitas computadas para a base de cálculo de destinação à Faperj (R\$ 50,40 bilhões), deduzidas das transferências aos Municípios (R\$ 10,80 bilhões), estão demonstradas a seguir:

Tabela 109 — Apuração da Base de Cálculo da Faperj

	R\$ 1
Receita Tributária (Exceto Taxas) (a)	49.945.751.593
Taxas Arrecadadas pelo Tesouro (b)	457.371.276
Total da Receita Realizada Bruta (c) = (a+b)	50.403.122.869
Deduções da Receita (Transferência e Vinculações Constitucionais e Legais) (d)	10.802.007.041
Base de Cálculo Bruta (e) = (c-d)	39.601.115.828

Fonte: Siafe-Rio.

No tocante às taxas arrecadadas pelo ERJ, o Corpo Instrutivo considera somente, como receita elegível à base de cálculo para destinação de recursos à Faperj, as taxas arrecadadas pelo Tesouro Estadual, pelos seguintes motivos:

Preliminarmente, cumpre destacar que o ERJ, como será visto no Tópico 14, ao apresentar resposta às determinações de nºs 11 e 12 nas CG2018, defende que, em relação às taxas que compõem a base de cálculo de aplicação pela Faperj, devam ser consideradas

¹¹⁶ Outras fontes de recursos da Faperj: doações; legados; receitas decorrentes de lucros apurados na exploração de direitos sobre patentes; receitas operacionais e não operacionais; receitas decorrentes de prestação de serviços; etc.

apenas aquelas arrecadadas pelo Tesouro Estadual, não incluindo as demais taxas vinculadas a outros órgãos, posto que têm destinação específica resguardada legalmente. Diante disso, merece prosperar tal argumento, fato que foi levado em consideração na apuração da base de cálculo.

Destaco, ainda, que o montante mínimo – a ser destinado aos gastos com ASPS e MDE – da receita de impostos arrecadada pelo Tesouro não integra a base de cálculo, para fins de limite constitucional de valores transferidos à Faperj.

Tabela 110 — Exclusão dos Gastos Mínimos com MDE e ASPS na Base de Cálculo da Faperj

	R\$1
Descrição	
Base de Cálculo Bruta	39.601.115.828
(-) Receitas Classificadas como Taxas (1)	457.371.276
Base de Cálculo Líquida (A)	39.143.744.552
Exclusão Relativa à Aplicação em MDE= 25% de (A)	9.785.936.138
Exclusão Relativa à Aplicação em ASPS = 12% de (A)	4.697.249.346

Fonte: Siafe-Rio.

Nota 1: Taxas arrecadadas pelo Tesouro

A tabela a seguir demonstra o montante de recursos que deveria ser destinado à Faperj, após as exclusões na base de cálculo:

Tabela 111 — Cálculo do Mínimo a Ser Destinado à Faperj

	R\$ 1
Base de Cálculo Líquida para Fins de Apuração MDE e ASPS	39.601.115.828
(-) Exclusão Relativa à Aplicação em MDE	9.785.936.138
(-) Exclusão Relativa à Aplicação em ASPS	4.697.249.346
Base de Cálculo Faperj	25.117.930.344
Mínimo Constitucional (2% sobre a Base de Cálculo Faperj)	502.358.607

Fonte: Siafe-Rio.

Reputo oportuno ressaltar que a Subcont¹¹⁷ considerou, em seus cálculos, os efeitos da Desvinculação das Receitas do Estado (DRE), deixando de computar, para fins de desvinculação, as receitas de dívida ativa do ICMS, que foram registradas na fonte de recursos nº 231 – Rioprevidência, embora sejam receitas

¹¹⁷ Volume 04 - fl. 327.

tributárias, no montante de R\$ 3,79 milhões, razão das divergências apuradas no item 2.8 deste Voto (Demais Vinculações e Limites Legais).

2.8.1.1.2 Execução das Despesas da Faperj

Na tabela a seguir, é apresentada a execução orçamentária da despesa da Faperj no exercício de 2019, por categoria econômica e grupo de despesa:

Tabela 112 — Execução da Despesa – Faperj

Descrição	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago	R\$1 Valor Inscrito em RPP
Despesa Corrente (a)	295.442.939	295.442.939	228.240.807	67.202.132
Pessoal e Encargos	7.213.691	7.213.691	6.681.798	531.893
Outras Despesas	288.229.248	288.229.248	221.559.009	66.670.238
Despesa de Capital (b)	67.941.570	67.941.570	40.868.335	27.073.235
Investimentos	67.941.570	67.941.570	40.868.335	27.073.235
Total (a+b)	363.384.509	363.384.509	269.109.142	94.275.367

Fonte: Siafe-Rio.

A tabela a seguir apresenta a execução da despesa por fonte de recursos:

Tabela 113 — Despesas da Faperj por Fonte de Recursos

Fonte	Valor Liquidado	Valor Pago	R\$1 Valor Inscrito em RPP
100 – Ordinários Provenientes de Impostos	359.672.721	265.397.619	94.275.102
212 – Transferências Voluntárias	3.711.788	3.711.523	265
Total Geral	363.384.509	269.109.142	94.275.367

Fonte: Siafe-Rio.

2.8.1.1.3 Cálculo do Limite Constitucional Estadual para Destinação à Faperj

O Corpo Instrutivo, em sua análise inicial, apurou o percentual de 0,74% de despesas aplicadas pela Faperj no exercício de 2019, abaixo do percentual mínimo obrigatório de 2% estabelecido pelo art. 332 da Constituição Estadual.

No que tange à avaliação do cumprimento do limite constitucional com base na despesa paga, a instância instrutiva se manifesta nos seguintes termos:

Destaca-se que foi considerada para avaliação do cumprimento do limite constitucional a despesa paga, proveniente de fonte de recursos tributárias, em consonância à decisão plenária nas contas de governo de 2017 e 2018, com o fim de dar maior efetividade ao que estabelece o artigo 332 da Constituição Estadual, permitindo resguardar o direito da população face ao dever do Estado do Rio de Janeiro em atender o artigo 331 da Constituição Estadual.

Como será visto no tópico 10.1.3 – Das Disponibilidades a Receber da Faperj, as diversas reiteraões de decisões plenárias em sede de contas de governo para que o ERJ repassasse à Faperj os montantes apurados ano a ano com base na despesa liquidada, não teve o condão de interromper a prática adotada pelo ERJ de não repassar a integralidade dos recursos à Faperj, indo de encontro ao mandamento constitucional estadual, e resultando em um vultoso montante acumulado de disponibilidades a receber da Faperj (R\$2.173.575.291) em 31.12.2019. Por todo o exposto, a adoção in casu da despesa orçamentária paga permite uma maior eficácia e efetividade do cumprimento dos artigos 331 e 332 da Constituição Estadual.

Ressalto que a dedução dos Restos a Pagar – inscritos nos exercícios de 2014 e 2015 e cancelados no exercício de 2019 – na apuração do limite se justifica pelo fato de terem sido considerados no cálculo do limite constitucional no exercício em que ocorreu a liquidação da despesa (2014 e 2015).

Os demais Restos a Pagar cancelados, referentes aos exercícios de 2016, 2017 e 2018, não foram deduzidos do cálculo, em razão da adoção de metodologia de apuração pela despesa paga, sem os efeitos da desvinculação da receita, conforme Determinação nº 57 proferida nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2017.

O Corpo Instrutivo e o Ministério Público de Contas se manifestam, a esse respeito, pela Irregularidade, tendo em vista o descumprimento ao art. 332 da Constituição do ERJ.

Em sede de defesa, foram apresentadas as Notas Técnicas nº 30/2020/Supof/Sefaz/RJ e Sudec/Subcont nº 05/2020 que apresentam, respectivamente, argumentos para a aplicação da DRE no cálculo do limite estabelecido no art. 332 da Constituição Estadual e as divergências entre os cálculos realizados pelo Corpo Instrutivo e pela Subcont. Reproduzo, a seguir, trecho da instrução que sintetiza as questões trazidas na defesa:

Em relação à Nota Técnica nº 30/2020/Supof/Sefaz/RJ, notadamente suportada pelo parecer Ajufaz/VHPS nº 56/2020 (fls. 11110 a 11126), o jurisdicionado expõe, em síntese, que, apesar dos efeitos da decisão que declarou a inconstitucionalidade do Decreto Estadual nº 45.874, de 28.12.2016, a aplicação da DRE na Faperj é realizada no ERJ não por força do referido decreto, mas por obra do claro mandamento autoaplicável hospedado no artigo 76-A dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, e que a efetividade da desvinculação da receita no âmbito dos Estados da federação brasileira não está submetida à edição de qualquer decreto.

Afirma ainda que essa desvinculação de 30% (trinta por cento) das receitas, no contexto do calamitoso cenário relacionado à situação fiscal do Estado do Rio de Janeiro, advém como antídoto para imprimir uma maior flexibilidade ao orçamento, ao abrir espaço para que o Chefe do Poder Executivo (mantendo as excepcionalidades dos recursos listados no parágrafo único do artigo 76-A dos ADCT da CF), paulatinamente usurpado em sua discricionariedade em relação à elaboração da peça orçamentária, a exerça em caráter mínimo, poupando de golpes mais contundentes ao princípio da separação de Poderes.

Em outra frente, aponta o conflito entre o parágrafo 5º do artigo 218 e o artigo 76-A dos ADCT, ambos da CF, apontando que aquele conserva a sua redação original desde a promulgação da Constituição da República, ao passo que esse foi adicionado pela Emenda Constitucional nº 93 em setembro de 2016. Nesse contexto, considerando que as normas possuem a mesma hierarquia e idêntica especialidade, defende, a fim de solucionar a mencionada antinomia, a utilização do critério cronológico (a norma mais recente deveria se sobressair de forma a afastar a mais antiga).

Registra também o fato de a diferença apontada referente ao percentual executado e o estabelecido no artigo 332 da Constituição Estadual ter sido apresentada nos pareceres do TCE-RJ de 2017 e 2018, e, sistematicamente, as Contas de Governo foram aprovadas pela Assembleia Legislativa - Alerj.

Quanto à Nota Técnica nº Sudec/Subcont nº 05/2020, essa demonstra que o Corpo Técnico da Corte de Contas apurou uma destinação de recursos à Faperj de 0,74% da base de cálculo, inferior ao mínimo exigido de 2%, enquanto que a Subcont aponta para uma destinação de 2,02%, atendendo ao mandamento da Constituição Estadual.

Argumenta que as divergências relacionam-se às diferentes metodologias utilizadas pelos técnicos do órgão de controle externo e aquelas adotadas pela Subsecretaria de Contabilidade Geral do Estado quanto aos montantes referentes às receitas tributárias, à execução das despesas e aos restos a pagar cancelados utilizados.

O Corpo Instrutivo acolhe a defesa apresentada apenas no tocante à reformulação do cálculo do valor aplicado na Faperj no exercício de 2019, apurando um percentual de 1,05%, o que, no entanto, ainda se demonstra insuficiente para afastar a Irregularidade, e mantém seu entendimento inicial. Confira-se o seguinte trecho da instrução:

Com base nos documentos encaminhados por meio do Documento TCE-RJ nº 009.617-8/2020, no caso da irregularidade em análise, as Notas Técnicas nº 30/2020/Supof/Sefaz/RJ (fls. 11110 a 11126 e 12942 a 12945) e Sudec/Subcont nº 05/2020 (fls. 12956 a 12962), depreende-se, em síntese, que as argumentações do responsável relacionam-se:

- i. à autoaplicabilidade da DRE na Faperj, independentemente da inconstitucionalidade do Decreto Estadual nº 45.874, de 28.12.2016;*
- ii. a não representação de risco à separação dos Poderes;*
- iii. ao conflito de normas da CF;*
- iv. à aprovação das Contas pela Alerj, apesar da diferença apontada referente ao percentual executado e o estabelecido no artigo 332 da Constituição Estadual nos pareceres, relativos a 2017 e 2018, emitidos por esta Corte TCE-RJ; e*
- v. e à divergência de metodologia utilizada para cálculo do limite de 2% estabelecido pelo artigo 332 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.*

Em relação aos itens i, ii e iii, entende esta unidade técnica que as argumentações do jurisdicionado não merecem prosperar, uma vez que já foram enfrentadas quando da análise das Contas de Governo relativas ao exercício de 2018 (processo TCE-RJ nº 101.949-1/2019), e existe decisão da Suprema Corte em sentido contrário, conforme apontado na instrução às fls. 10616 do presente processo, abaixo transcrito:

[...]

Quanto ao item iv, cumpre registrar a distinção entre o parecer prévio emitido pelas Cortes de Contas e o efetivo julgamento levado a efeito pelas Assembleias Legislativas. Apesar do parlamento utilizar como subsídio o parecer prévio emitido pelos tribunais de contas, o seu julgamento possui caráter político, lançando mão, ainda, de aspectos econômicos e sociais do ente federado. Por sua vez, a apreciação das contas de governo, por parte das Cortes de Contas, quando da emissão do parecer prévio, é baseada em aspectos técnicos/jurídicos, os quais permanecem sendo utilizados independente da decisão do Parlamento em contas anteriores.

[...]

No que tange ao item v, verifica-se que assiste razão parcial às argumentações do jurisdicionado conforme demonstrado nos parágrafos seguintes.

Em relação à exclusão da base de cálculo das receitas de impostos que devem ser destinadas à Faperj (fls. 12957 a 12959), originadas da arrecadação da dívida ativa do ICM e do ICMS que foram registradas na fonte de recursos do Rioprevidência - 231, no montante de R\$3.790.902, esta unidade técnica entende que não assiste razão às argumentações do jurisdicionado, uma vez que, por se tratarem de receitas tributárias, caso fosse aplicada sua exclusão da base de cálculo, incorrer-se-ia em afronta ao disposto no artigo 332 da Constituição Estadual.

Quanto à execução das despesas da Faperj, o jurisdicionado expõe que, até o exercício de 2017, o TCE-RJ considerava para efeito do cálculo do limite constitucional para aplicação na fundação, as despesas liquidadas, determinando que o Estado efetuasse os procedimentos de liberação de recursos orçamentários e financeiros para que os valores fossem efetivamente aplicados no desenvolvimento científico e tecnológico da Faperj dentro do respectivo exercício. Na sequência, informa que o entendimento foi alterado a partir da análise das Contas de Governo de 2018, quando a Corte passou a calcular o cumprimento do mandamento constitucional pela despesa paga.

Aduz que, em razão de não existir na legislação estadual nenhuma regra estabelecida que regulamente a apuração do cumprimento do artigo 332 da Constituição Estadual, convencionou-se a seguir o modelo do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, editado pela STN, que adota para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados em ASPS e na MDE, as despesas empenhadas e pagas no exercício, as liquidadas inscritas em restos a pagar processados e ainda, as empenhadas porém não liquidadas inscritas em restos a pagar não processados, até o limite da disponibilidade de caixa do exercício.

Pelo exposto, no caso relacionado à execução das despesas, essa coordenadoria entende que deve ser mantido o montante utilizado pelo corpo instrutivo quando da análise da execução das despesas do fundo, uma vez que, como abordado pelo defendente, para fins de cumprimento do limite, o entendimento foi alterado quando da análise de Contas de Governo pretéritas. Tal fato foi abordado nas presentes contas em verificação anterior, conforme transcrito a seguir (fls. 10623 e 10624):

Destaca-se que foi considerada para avaliação do cumprimento do limite constitucional a despesa paga, proveniente de fonte de recursos tributárias, em consonância à decisão plenária nas contas de governo de 2017 e 2018, com o fim de dar maior efetividade ao que estabelece o artigo 332 da Constituição Estadual, permitindo resguardar o direito da população face ao dever do Estado do Rio de Janeiro em atender o artigo 331 da Constituição Estadual.

Por fim, quanto aos restos a pagar cancelados (fls. 12961 e 12962), o jurisdicionado expõe que na verificação dos RP que são deduzidos dos valores destinados à Faperj, considerou o RP inscrito e seu cancelamento, a partir da descentralização da despesa efetuada pela UO 40410 Faperj e não apenas os RPP cancelados pela UG 404100. Afirma que esse critério de apuração do RPP cancelado é utilizado porque as despesas consideradas para apuração do índice é feito a partir das despesas executadas pela UO 40410, demonstrando um valor total de cancelamentos no exercício de 2019 de R\$5.216.105 (R\$3.412.167 – UG 404100 e R\$1.803.938 – UG 404310). Destaca que não identificou no SiafeRio e na leitura do relatório da 4ª Coordenadoria de Auditoria de Contas – 4ª CAC, o critério utilizado pelo TCE-RJ para apuração dos cancelamentos em 2019 de restos a pagar processados no montante de R\$77.040.295 e R\$2.584.431 relativos aos RPP dos exercícios de 2014 e 2015, respectivamente.

Com base nas argumentações apresentadas, foi realizada nova consulta ao SiafeRio, e constatou-se que assiste razão ao jurisdicionado, uma vez que se verificou por meio do referido sistema que o montante de restos a pagar cancelados pela UG 404100 - Faperj, no exercício de 2019, resultou em R\$3.412.167, sendo R\$1.294.624, relativos ao exercício de 2015.

Assim, os tópicos impactados serão reanalisados à luz dos fatos apresentados anteriormente.

Conforme apresentado na tabela seguinte, observo o não cumprimento do limite constitucional estabelecido no art. 332 da Constituição do ERJ, tendo em vista o percentual de 1,05% aplicado pela Faperj *vis-à-vis* o percentual mínimo obrigatório de 2%:

Tabela 114 — Demonstrativo da Aplicação do Limite Constitucional Estadual na Faperj

Descrição	R\$1 Valor
Base de cálculo Faperj	25.117.930.344
Valor mínimo a aplicar (2%) (a)	502.358.607
Valor aplicado pela Faperj (despesa paga) ⁽¹⁾	265.397.619
<u>(-) RPP cancelados ⁽²⁾</u>	1.294.624
Valor aplicado após exclusão dos RPP cancelados (b)	264.102.995
Percentual do valor aplicado pela Faperj	1,05%
Valor aplicado a menor (b-a)	(238.255.612)

Fonte: Siafe-Rio.

Nota 1: Despesa paga com fonte de recursos tributária (100 – ordinários provenientes de impostos).

Nota 2: Cancelamento de RPP inscritos em 2015 (R\$1.294.624).

O Ministério Público Especial reitera seu entendimento e opina por acompanhar a sugestão do Corpo Técnico pela Irregularidade.

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

Friso que, conforme expus no item 2.8 deste Voto - Demais Vinculações e Limites Legais, a desvinculação de receitas promovida pelo Decreto Estadual nº 45.874/16 não se aplica ao valor que deve ser destinado, anualmente, à Faperj, por força do disposto no art. 332 da Constituição Estadual.

Com efeito, no julgamento do RE 1.244.992 AgR, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a sua jurisprudência no sentido de que a vinculação de receitas à Faperj encontra amparo no art. 218, § 5º, da Constituição Federal, que faculta aos Estados *“vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica”*, razão pela qual a desvinculação promovida pelo Decreto Estadual nº 45.874/16 foi declarada inconstitucional no tocante à Faperj.

Nesse contexto, restando evidenciado que o repasse de recursos à Faperj atingiu o percentual de apenas 1,05%, ou seja, R\$ 264,10 milhões, quando deveriam ter sido destinados, no mínimo, 2%, isto é, R\$ 502,35 milhões, o Governo do ERJ violou as disposições do art. 332 da Constituição do Estado c/c o art. 218, § 5º, da Constituição Federal, além de descumprir Determinações desta Corte proferidas em exercícios anteriores, a ensejar a aposição de Irregularidade nestas Contas de Governo.

Deste modo, acompanho as instâncias instrutivas, razão pela qual faço constar a **Irregularidade nº 5** e as **Determinações nº 12 e 13** no dispositivo de meu Voto, em face do descumprimento do limite constitucional mínimo a ser repassado à Faperj no exercício de 2019.

Por fim, considerando que os recursos destinados à Faperj, ano após ano, possuem destacada materialidade, faço constar a **Determinação nº 40** à Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal, para que promova a realização de Auditoria Governamental Operacional, com o objetivo de avaliar a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade da aplicação desses recursos na consecução das políticas públicas de fomento à ciência e à tecnologia a cargo da Fundação.

2.8.1.2 Cálculo do Limite Legal das Despesas Administrativas da Faperj

A tabela a seguir apresenta a execução das despesas administrativas da Faperj, incluídas as de pessoal, as quais não podem ultrapassar o máximo de 5% de seu orçamento, de acordo com o disposto no art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 102/02:

Tabela 115 — Limite das Despesas Administrativas da Faperj

R\$ 1			
Programa	Código Proj./Ativ.	Projeto/Atividade	Despesa liquidada
Gestão Administrativa	0467	Despesas Obrigatórias de caráter Primário	311
	2016	Manut Ativid Operacionais / Administrativas	989.069
	2660	Pessoal e Encargos Sociais	7.366.079
	8021	Pag de Desp com Serv de Utilidade Pública	1.924.136
Total com despesas administrativas da Faperj			10.279.596
Total das Despesas Liquidadas da Faperj			363.384.509
Total com despesas administrativas da Faperj			2,83%

Fonte: Siafe-Rio.

Ao examinar a tabela anterior, constato que as despesas administrativas, incluídas as de pessoal, corresponderam a 2,83% das despesas liquidadas pela Faperj no exercício de 2019, cumprindo, portanto, o disposto no art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 102/02.

2.8.1.3 Das Disponibilidades a Receber da Faperj

O Corpo Instrutivo, em consulta ao Siafe-Rio, observa que ainda constam valores de exercícios anteriores a serem repassados à Faperj, de acordo o saldo da conta contábil 7.9.9.1.1.22.01 – “Créditos a Receber – art. 332 CE” apresentado a seguir:

Tabela 116 — Disponibilidades a Receber da Faperj

R\$ 1	
Unidade Gestora	404100 - Faperj
Conta Contábil	799112201 - CREDITOS A RECEBER - ART.332 - CONST.ESTADO

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	102.751.654	0	0	102.751.654
2002.42498675000152	139.234.418	0	0	139.234.418
2003.42498675000152	5.445.769	0	0	5.445.769
2015.42498675000152	245.729.942	0	3.127.371	242.602.571
2016.42498675000152	106.019.936	0	406.664	105.613.272
2017.42498675000152	150.429.494	0	9.724	150.419.769
2018.42498675000152	155.064.095	0	17.239.191	137.824.904
2019.42498675000152	0	351.617.843	265.397.872	86.219.970
Total	1.319.906.853	351.617.843	286.180.823	1.385.343.873

Fonte: Siafe-Rio.

Oportuno registrar que aludidos recursos devem permanecer vinculados à Fundação, sem desvio de finalidade, em cumprimento ao disposto no art. 332 da Constituição do ERJ c/c o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00.

Diante do exposto, destaco que, na Prestação de Contas de Governo relativa ao exercício de 2016, foi proferida a Determinação nº 04, para que a Sefaz elaborasse cronograma de repasse dos recursos financeiros à Faperj registrados em créditos a receber desde o exercício de 1997.

Neste sentido, quando do exame do cumprimento da referida Determinação na Prestação de Contas de Governo relativa ao exercício de 2017, a Subsecretaria de Finanças, por meio da CI-SUBFIN nº 00042, apresentou um cronograma de desembolso dos créditos compreendidos entre 1997 e 2001.

Não obstante isso, diante de novo descumprimento do limite constitucional estadual no exercício de 2017, esta Corte proferiu a Determinação nº 08, nos autos da Prestação de Contas de Governo referente àquele exercício, para que fosse estabelecido cronograma nos moldes daquele já determinado.

Em resposta à sobredita Determinação, verifico, no exame da Prestação de Contas de Governo relativa ao exercício de 2018, que o ERJ não realizou os repasses, à Faperj, dos recursos financeiros pendentes desde o exercício de 1997, apresentando, apenas, cronograma de repasse dos valores dos exercícios de 2002

a 2017, considerando prescritos os créditos de exercícios anteriores. Esse fato resultou, novamente, na Determinação nº 65 daquelas Contas de Governo.

Conforme será abordado no item 2.12.2 deste Voto – Análise do Cumprimento das Determinações, o ERJ apresenta novo cronograma, diverso dos dois últimos apresentados, prevendo o repasse apenas dos montantes referentes aos exercícios de 2015 a 2018, sob a alegação de que não mais poderia ser exigida a transferência, à Faperj, de valores que ultrapassaram os últimos cinco exercícios, em razão da prescrição. Por fim, posterga o início dos repasses para o exercício de 2021.

De fato, verifico que assiste razão ao ERJ quanto à ocorrência da prescrição quinquenal, não mais se podendo exigir o repasse à Faperj dos valores devidos nos exercícios anteriores a 2015. Com efeito, a pretensão de exigir repasses do Tesouro Estadual se submete ao prazo prescricional de 5 (cinco) anos previsto no Decreto nº 20.910/32, que abarca as dívidas passivas do Estado, “*seja qual for a sua natureza*”.

Cabe ressaltar que, por se tratar de relação de trato sucessivo, não ocorre a prescrição do próprio fundo de direito, mas apenas das parcelas vencidas há mais de 5 (cinco) anos, nos termos da Súmula nº 85¹¹⁸ do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Ademais, sublinho que o STJ¹¹⁹ tem decidido pela aplicação do prazo prescricional quinquenal para as pretensões exercidas contra a União envolvendo a cobrança de valores relativos ao Fundeb, tendo em vista o disposto no Decreto nº 20.910/32, o que corrobora a tese defendida pelo ERJ.

Deste modo, divirjo da proposta da instância instrutiva e do parecer do Ministério Público Especial no que tange ao repasse à Faperj dos valores devidos relativos aos exercícios anteriores a 2015. No entanto, em razão dos sucessivos adiamentos das previsões financeiras de repasse de recursos à Fundação, faço constar, a esse respeito, a **Impropriedade nº 22** e a **Determinação nº 39** no dispositivo de meu Voto.

¹¹⁸ Súmula nº 85: Nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação.

¹¹⁹ REsp 1770626, AgInt no REsp 1670271 e REsp 1793279 .

Ademais, o Corpo Instrutivo constata divergências entre os valores registrados pelo ERJ, como créditos a receber da Faperj, e aqueles apurados de acordo com a metodologia desta Corte, nos seguintes termos:

Observa-se, ainda, da mesma que ocorreu em 2018, a baixa de valores registrados na conta contábil 7.9.9.1.1.22.01 – “Créditos a Receber – art. 332 CE” dos exercícios de 2015 (R\$3,13 milhões), 2016 (R\$406,67 mil), 2017 (R\$9,72 mil), 2018 (R\$17,24 milhões) e 2019 (R\$265,40 milhões), totalizando o montante de R\$286,18 milhões, por meio da Nota de Sistema 2019NS00019, em 31.12.2019, com o histórico “Encerramento das Contas de Atos Potenciais”, reduzindo os saldos dos créditos a receber pela Faperj referentes a 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019 em contrapartida à conta 899119906 - DIREITOS CONSTITUCIONAIS - VALORES APLICADOS NA Faperj.

Os lançamentos efetuados pelo ERJ com a finalidade de controlar os créditos a receber da Faperj não guardam relação com o apurado pelo TCE-RJ.

Analizando em conjunto os razões das contas contábeis envolvidos (799112201, 899119904 e 899119906), no SiafeRio, é possível constatar que o ERJ lançou como crédito a receber na conta contábil 799112201, na conta corrente de 2019, o montante de R\$351.617.843, correspondente à metodologia de cálculo do ERJ como sendo o valor devido à Faperj, representado pela receita tributária arrecadada pelo grupo de fontes do Tesouro, e considerando os efeitos da desvinculação das receitas, conforme se constata às fls. 327/328 do Volume 04 do Relatório Gerencial da Subcont.

Por outro lado, o lançamento de baixa na conta 799112201 guarda relação com a metodologia do TCE-RJ, e refere-se, em relação à conta corrente de 2019, ao montante de R\$265.397.619, que corresponde ao montante pago orçamentariamente pelo grupo de fontes do Tesouro. As demais baixas relativas às contas correntes de 2015, 2016, 2017 e 2018 referem-se aos restos a pagar pagos, respectivamente, de R\$3.127.371, R\$406.664, R\$9.724 e R\$17.239.191, pelo grupo de fontes do Tesouro na UO – Faperj, conforme SiafeRio.

Nesse sentido, apresento a tabela a seguir, elaborada pelo Corpo Instrutivo, que demonstra o montante que deve ser registrado como crédito a receber na conta contábil 7.9.9.1.1.22.01, consoante metodologia de apuração deste Tribunal, com ajustes em razão da prescrição quinquenal de valores devidos à Faperj, nos exercícios anteriores a 2015:

Tabela 117 — Disponibilidades a Receber da Faperj – Ajustado pelo TCE

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

R\$1				
Unidade Gestora		404100 - Faperj		
Conta Contábil		799112201 - CREDITOS A RECEBER - ART.332 - CONST.ESTADO		
Conta Corrente	Saldo Anterior	Inscrição	Baixa	Saldo Final
2015.42498675000152	247.029.084	0	3.127.371	243.901.713
2016.42498675000152	272.159.910		406.664	271.753.246
2017.42498675000152	336.528.569		9.724	336.518.845
2018.42498675000152	359.391.577		17.239.191	342.152.386
2019.42498675000152	0	503.653.231 ⁽¹⁾	265.397.619	238.255.612
TOTAL	1.215.109.140	503.653.231	286.180.569	1.432.581.802

Fonte: Siafe-Rio.

Nota 1: O valor de R\$503.653.231 representa o total a aplicar em 2019 na Faperj, o qual se refere ao valor de R\$502.358.607 que representa o montante mínimo a aplicar em 2019, acrescido do valor de R\$1.294.624 relativos ao cancelamento, em 2019, de Restos a Pagar Processados de 2015.

Nota 2: Os cancelamentos de RPP de 2016, 2017 e 2018 que ocorreram em 2019 não foram ajustados na tabela, tendo em vista a alteração de metodologia pelo TCE-RJ pelo montante pago, abrangendo o exercício de 2016 em diante. Por outro lado, o pagamento de RPP relativo aos exercícios anteriores deve ser considerado como disponibilidade efetivamente repassada, reduzindo o saldo dos créditos a receber.

Deste modo, acompanho as instâncias instrutivas, razão pela qual faço constar a **Impropriedade nº 23** e as **Determinações nº 41 e nº 42** no dispositivo de meu Voto.

2.8.2 Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – Fecp

A Emenda Constitucional nº 31/00 alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inserindo artigos que tratam acerca da criação do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (Fecp).

Nesse sentido, em consonância ao disposto no art. 82 do ADCT, foi criado, no âmbito do ERJ, o Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais, por meio da Lei Estadual nº 4.056/02¹²⁰, com o objetivo de viabilizar, a todos os fluminenses, o acesso a níveis dignos de subsistência, visando à melhoria da qualidade de vida.

Oportuno destacar que o Fecp teve sua vigência prorrogada até 31/12/2023, por meio da edição da Lei Estadual nº 8.643/19.

¹²⁰ Alterada pelas seguintes leis: Lei Estadual nº 4.086, de 13 de março de 2003, Lei Complementar Estadual nº 115, de 14 de dezembro de 2006, Lei 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, Lei Complementar Estadual nº 167, de 28 de dezembro de 2015, Lei Complementar Estadual nº 183, de 26 de dezembro de 2018 e Lei Estadual nº 8.643, de 04 de dezembro de 2019.

No que tange à fonte de recursos, o Fecp é composto, precipuamente, da arrecadação do Adicional de 2% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), identificada no orçamento pela fonte de recursos nº 122 – Adicional do ICMS – Fecp, de acordo com o disposto no art. 2º da Lei Estadual nº 4.056/02.

Os recursos deverão ser aplicados nas áreas de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço da renda familiar, saneamento e outros programas de relevante interesse social, conforme disposto nos incisos do art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02.

Ademais, a destinação de recursos do Fecp deve obedecer aos limites estabelecidos em sua lei, conforme destacado a seguir:

- a) Deverá destinar, obrigatoriamente, 5% dos recursos ao Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (Fehis), sob pena de acarretar Irregularidade das Contas de Governo, podendo levar à sua rejeição (art. 3º, § 3º);
- b) Deverá ser destinado um percentual mínimo (montante não definido em lei) dos recursos para 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 (art. 3º, § 6º);
- c) Será destinado o percentual de 0,2%, exclusivamente, ao Plano Estadual de Assistência Oncológica (art. 3º, § 8º);
- d) Destinar, no mínimo, 0,25% dos recursos para serem aplicados na Rede de Atenção Psicossocial (Raps) (art. 3º, § 9º);
- e) Será destinado o percentual de 0,2%, exclusivamente, aos planos de trabalho previstos em lei orçamentária relativos à Prevenção e Mitigação de Riscos Geotécnicos no Estado do Rio de Janeiro (art. 3º, § 10º);

- f) Deverá destinar o percentual mínimo de 0,5% para programas e projetos voltados à Educação Inclusiva, incidindo sobre a receita arrecadada para o Fundo que trata esta Lei no exercício anterior, sucessivamente (art. 3º, § 11º).

Outrossim, elenco as inclusões e alterações promovidas nos §§ do art. 3º da Lei Estadual nº 8.643/19, as quais serão objeto de apreciação na Prestação de Contas de Governo relativa ao exercício de 2020:

- a) Os gastos com pessoal nas ações que utilizem recursos do Fundo ficam limitados a 50% do total estimado de sua receita do aludido fundo constante no orçamento anual (art. 3º, § 4º);
- b) Será destinado o percentual mínimo de 0,2%, para garantir o direito ao transporte para alunos das diferentes modalidades do ensino médio público (art. 3º, § 12º);
- c) Deverá ser destinado um percentual para a reabertura dos Restaurantes Populares (art. 3º, § 13º);
- d) Deverá ser destinado um percentual para a implantação do Centro de Reabilitação para dependentes de Bebidas Alcolólicas (art. 3º, § 14º).

Ressalto que, conforme abordado no tópico “10 Demais Vinculações e Limites Legais”, a desvinculação de receitas (DRE) promovida pelo constituinte estadual não abrange o Fehis nem o Fecp, em razão de disposição expressa do art. 95, incisos X e XI, c/c art. 94 do ADCT da Constituição do Estado, ambos inseridos pela EC n 73/19.

Além disso, por se tratar de Fundos com amparo constitucional instituídos por lei, não se revela possível a desvinculação de suas receitas diretamente por ato do Chefe do Poder Executivo, sendo necessária a intermediação do legislador para a implementação da DRE prevista no art. 76-A do ADCT da Constituição Federal.

Assim é que o Decreto Estadual nº 45.874/16 não abrangeu o Fecp, porém a desvinculação pretendida em relação ao Fehis (composto de 5% dos recursos do

Fecp) encontra óbice no art. 3º, § 3º, da Lei nº 4.056/02, que se fundamenta no art. 82 do ADCT da Constituição Federal, razão pela qual não será considerada para efeito de avaliação quanto ao cálculo do repasse de recursos.

O exame da finalidade dos limites de destinação e das aplicações previstas na Lei que instituiu o Fecp considerará os valores registrados na fonte de recursos nº 108 – “Receita Desvinculada Tesouro – EC 93/16 ADCT – Artigo 76-A”, limitados ao montante correspondente à receita oriunda do adicional do ICMS – Fecp, tendo em vista que, quando da execução da despesa, não há como identificar a origem do recursos, conforme se depreende da seguinte tabela:

Tabela 118 — Execução Orçamentária da Receita – Fonte de Recurso 108

		R\$1
Descrição	Arrecadação	
Imposto do Adicional ICMS - Fundo Estadual de Combate à Pobreza ¹	526.681.867	
Taxas ²	433.401.494	
Total	960.083.361	

Fonte: Siafe-Rio

Nota (1): Inclui o valor desvinculado do Adicional do ICMS e as Multas Prev Legis Específica – Natureza Não Formal Adicional do ICMS – Principal

Nota (2): Inclui o valor desvinculado de Taxas de Inspeção, Controle e Fiscalização e Taxas pela Prestação de Serviços.

2.8.2.1 Receitas Incluídas na Base de Cálculo do Fecp

No exercício de 2019, a receita destinada ao Fecp (R\$ 4,58 bilhões) teve uma redução na ordem de 3,47% em relação ao exercício anterior (R\$ 4,74 bilhões), encontrando-se discriminada, na tabela a seguir, a execução orçamentária da receita do Fundo:

Tabela 119 — Execução Orçamentária da Receita do Fecp

		R\$1
Natureza da Receita	Descrição	Arrecadação
1118022101	Adicional ICMS – Principal	4.531.502.686

1118022201	Adicional ICMS - Multas e Juros	17.076.191
1118022301	Adicional ICMS - Dívida Ativa	17.219.529
1118022401	Adicional ICMS - Dívida Ativa – Mul Jur	2.823.374
1910011116	Multas Prev Legis Específica – Natureza Não Formal - Principal	8.463.192
1910011316	Multas Prev Legis Específica – Natureza Não Formal - Dívida Ativa	842.260
1921991102	Outras Indenizações - FECp – Principal	346.472
Total		4.578.273.704

Fonte: Siafe-Rio

Nota 1: Foram consideradas as receitas classificadas na fonte de recursos 122 (R\$4.051,59 milhões) e 108 (R\$526,68 milhões), nas naturezas de receita referentes ao Fecp.

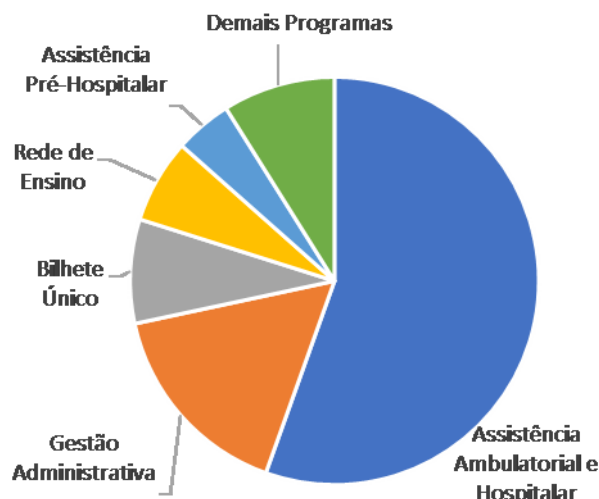
Nota 2: Valores Históricos

2.8.2.2 Execução das Despesas do Fecp

O gráfico a seguir demonstra a execução das despesas do Fundo por programas de governo, custeadas pela fonte de recursos nº 122 – *Adicional do ICMS – Fecp*:

Tabela 120 — Execução das Despesas por Programa de Governo

Programas	R\$1	
	Despesa Liquidada	
	2019	2018
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	2.219.660.179	1.995.534.908
Gestão Administrativa	647.736.167	557.303.908
Bilhete Único	330.434.007	339.203.494
Operacionalização e Desenvol. da Rede de Ensino	266.605.870	333.949.687
Assistência Pré-Hospitalar	181.656.648	73.565.119
Demais Programas	356.439.285	726.730.222
Total	4.002.532.157	4.026.287.338



Fonte: Siafe-Rio e Contas de Governo do exercício de 2018.

Notas: 1) Demonstra-se na tabela os programas cujos valores liquidados foram maiores que R\$100 milhões, com base no exercício de 2019; 2) Valores históricos.

Ao examinar o gráfico anterior, observo que as despesas realizadas foram aplicadas nas ações previstas no art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02 e no art. 82 do

ADCT. Ademais, o Corpo Instrutivo informa que as despesas custeadas com a fonte de recursos nº 108 atenderam, igualmente, aos dispositivos citados.

2.8.2.2.1 Resultado da Execução Orçamentária do Fecp

O resultado superavitário da execução orçamentária do Fundo, referente à fonte de recursos nº 122 – Adicional do ICMS – Fecp, no montante de R\$ 49,06 milhões, evidencia a aplicação de 98,79% do total arrecadado no exercício de 2019, conforme tabela a seguir:

Tabela 121 — Resultado da Execução Orçamentária do Fecp – Fonte 122

	R\$1
Execução Orçamentária	Valor
Receita Arrecadada	4.051.591.837
Despesa Liquidada	4.002.532.157
Resultado Orçamentário	49.059.680
% Despesa Liquidada/Receita Arrecadada	98,79%
Despesa Empenhada (a)	4.002.532.157
Despesa Liquidada (b)	4.002.532.157
Despesa Paga (c)	3.651.191.237
Inscrição de RPNP (a – b)	–
Inscrição de RPP (b – c)	351.340.920

Fonte: Siafe-Rio.

Entendo oportuno registrar que os Restos a Pagar Processados inscritos no exercício de 2019, no montante de R\$ 351,34 milhões, devem permanecer registrados até o efetivo repasse ou pagamento das despesas, tendo em vista a vinculação prevista no art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00.

A tabela a seguir apresenta o estoque de Restos a Pagar do Fecp discriminado por exercício do empenho:

Tabela 122 — Execução de Restos a Pagar Processados do Fecp

	R\$1
Descrição	Saldo
Restos a Pagar – Exercício 2014	262.824
Restos a Pagar – Exercício 2015	261.057.456
Restos a Pagar – Exercício 2016	668.355.071
Restos a Pagar – Exercício 2017	1.261.524.455
Restos a Pagar – Exercício 2018	1.369.044.933
Restos a Pagar – Exercício 2019	351.340.920
Total	3.911.585.659

Fonte: Siafe-Rio.

Destaco que, conforme analisado no item 2.5.6 – Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar”, a disponibilidade de caixa ao final do exercício, referente à fonte nº 122 – *Adicional do ICMS – Fecp*, apresenta uma insuficiência financeira de R\$ 2,20 bilhões, segundo o demonstrado a seguir:

Tabela 123 — Disponibilidade de Caixa Fonte 122

Descrição	R\$
Disponibilidade de Caixa Bruta	1.784.810.341
(-) RP Liquidados e Não pagos	3.911.585.659
(-) Demais Obrigações	72.422.483
= Disponibilidade de Caixa Líquida	(2.199.197.801)

Fonte: Anexo 5 do DCRGF de 2019, publicado em 02/03/2020.

2.8.2.3 Aplicações e Limites Legais do Fecp

2.8.2.3.1 *Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – Fehis (art. 3º, § 3º).*

O Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (Fehis), criado pela Lei Estadual nº 4.962/06, possui natureza contábil e tem por objetivo a aplicação de recursos em programas que garantam acesso à habitação digna e adequada, priorizando a população de mais baixa renda, a fim de erradicar o déficit habitacional do Estado.

As receitas do Fehis são oriundas, em sua maior parte, da destinação de 5% dos recursos de origem do Fecp, de acordo com o disposto no art. 4º, inciso VII, da Lei Estadual nº 4.962/06 c/c o art. 3º, § 3º, da Lei Estadual nº 4.056/02.

A tabela a seguir evidencia que apenas 1,41% dos recursos do Fecp foram destinados ao Fehis, em afronta aos sobreditos dispositivos:

Tabela 124 — Percentual Aplicado no Fehis

Descrição	R\$1 Valor
Receita Arrecadada (FECp) (a)	4.578.273.704
Valor Mínimo a Ser Aplicado no Fehis (b = 5% de a)	228.913.685
Despesa Liquidada no Fehis (c)	64.480.852
Destinação a Menor (b – c)	164.432.833
Percentual Destinado s/ Receita Arrecadada (c/a)	1,41%

Fonte: Sai-feio

Nota: Apresenta-se divergência entre o percentual calculado pela Subsecretaria de Contabilidade Geral do Estado, em seu relatório, uma vez que no seu cálculo considera a desvinculação da receita na base de cálculo para o Fehis, temática já tratada anteriormente.

O Corpo Instrutivo entende que o descumprimento do disposto no art. 3º, § 3º, da Lei Estadual nº 4.056/02 configura Irregularidade, nos seguintes termos:

Em que pese não haver dispositivo legal expresso que determine a execução total dos recursos destinados ao Fehis dentro do próprio exercício, e sim a obrigação de o Estado aplicar os recursos de acordo com a finalidade do Fundo, não perdendo a vinculação independente do exercício em que ocorra, de acordo com o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se que a prática reiterada do ERJ em destinar percentuais de recursos do FECp menores, sem ao menos recompor qualquer parcela pretérita, vai de encontro ao objetivo do legislador ordinário estadual, que procurou destacar um mínimo de recursos do FECp a serem aplicados em objetivos específicos traçados, quando da criação do Fehis, em políticas públicas de habitação de interesse social previstas na Lei Estadual nº 4.962/06.

*O descumprimento, neste exercício, do disposto no artigo 3º, §3º, da Lei Estadual nº 4.056/02, haja a vista a aplicação do percentual de 1,41% dos recursos do FECp no Fehis, será motivo de **Irregularidade nº 1 e Determinação nº 10.***

De outra parte, em consonância com o entendimento do Corpo Técnico, o Ministério Público de Contas se manifesta igualmente pela Irregularidade, em face do descumprimento do art. 3º, § 3º, da Lei Estadual nº 4.056/02.

Em defesa, foi apresentada Nota Técnica da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, com a informação de que, no cálculo do montante repassado ao Fehis, a SUBPOG teria considerado a desvinculação de receitas (DRE) prevista na EC nº 93/16, que inseriu o art. 76-A no ACDT da Constituição Federal.

Após análise da defesa, o Corpo Instrutivo se manifesta pela manutenção da Irregularidade, sob os seguintes fundamentos:

Ressalta-se que o Decreto Estadual nº 45.874, de 28.12.2016, publicado pelo Poder Executivo com o propósito de regulamentar a desvinculação de receitas disposta na Emenda Constitucional nº 93/16, foi declarado inconstitucional, conforme publicação do acórdão em 08.01.2019, do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em sede de Ação Direta Inconstitucionalidade no processo nº 0000924-16.2017.8.19.0000.

Contra a decisão do Tribunal de Justiça, o ERJ interpôs, no Supremo Tribunal Federal – STF, um Recurso Extraordinário - RE de nº 1.244.992, em 13.11.2019, tendo sido decidido monocraticamente pelo relator, Exmo. Sr. Ministro Alexandre de Moraes, em 16.12.2019, publicado em 31.01.2020 no Diário de Justiça Eletrônico - DJE, dando parcial provimento ao RE, julgando parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, “declarando inconstitucional a desvinculação determinada pelo Decreto Estadual 45.874/2016 apenas quanto à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – Faperj”.

Em seus argumentos, o Excelentíssimo Senhor Ministro considera que a vinculação de receitas à Faperj “encontra amparo no art. 218, § 5º, da Constituição Federal, que faculta aos Estados atrelar parcela de sua receita orçamentária a entidade de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica”. Entretanto, incorreu o aludido Decreto nº 45.874/16 em violação ao artigo 332 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como “os arts. 2º (separação de poderes) e art. 165, III, (iniciativa privativa do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo orçamentário), ambos da Constituição Federal”.

Considerando a decisão da Suprema Corte, concluem-se válidas as vinculações de receitas a órgãos, fundos ou despesas desde que tal vinculação esteja amparada pela Carta Magna, não cabendo a aplicação do instituto da desvinculação, como foi o caso da Faperj na citada decisão do STF.

Na mesma linha, e sob o mesmo patamar, encontram-se protegidos o Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – Fecp, previsto no artigo 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal - ADCT, e instituído pela Lei Ordinária Estadual nº 4.056/02, e por consequência o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social –

Fehis, estabelecido na mesma lei estadual, visto que, apesar de não possuir guarida à guisa de recursos vinculados na CF, os recursos a ele destinados originam-se do Fecp, não cabendo desvinculação na base de cálculo das receitas que compõem ambos os fundos.

[...]

Resta claro, diante do exposto, que não cabe desvinculação das receitas que compõem as bases de cálculo de destinação e aplicação de recursos no Fecp, e, por consequência indireta, no Fehis, para o exercício em análise.

Desta forma, de acordo com o cálculo efetuado no tópico 10.2 da instrução de 06.05.2020, conclui-se que o ERJ não cumpriu do art. 3º, §3º, da Lei Estadual nº 4.056/02, tendo vertido somente o percentual de 1,41% dos recursos do FECP para o Fehis.

O Ministério Público de Contas entende pela manutenção da Irregularidade.

De fato, restou evidenciado que a destinação de recursos oriundos do Fecp em favor do Fehis atingiu o percentual de apenas 1,41%, ou seja, o montante de R\$ 64,47 milhões, quando deveriam ter sido destinados, no mínimo, 5%, isto é, R\$ 228,91 milhões, conforme determina o art. 3º, § 3º, da Lei Estadual nº 4.056/02.

A tese defensiva de que, no cálculo do repasse, deveria ser considerada a DRE prevista na EC nº 93/16 (art. 76-A do ADCT da Constituição Federal) não merece prosperar, tendo em vista que o dispositivo encerra norma constitucional de eficácia limitada, que depende de regulamentação pelo Poder Legislativo do Estado para a produção plena de seus efeitos.

Em verdade, no âmbito do ERJ, a DRE foi implementada pela EC nº 73/19, que acrescentou artigos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual, com base na EC nº 93/16 à Constituição Federal. Vale ressaltar, aliás, que a DRE implementada pelo constituinte estadual não abarcou os recursos vinculados ao Fecp e ao Fehis (art. 3º, § 3º, da Lei nº 4.056/02), conforme previsão expressa do art. 95, incisos X e XI, c/c art. 94, ambos do ADCT da Constituição Estadual.

Do mesmo modo, não se pode admitir a redução no montante dos recursos destinados ao Fehis, sob a alegação de que o Decreto Estadual nº 45.874/16 teria determinado a desvinculação de 30% das receitas do Fundo. Isso porque o

montante de recursos que deve ser destinado ao Fehis é fixado por lei, que possui respaldo constitucional (art. 82 c/c art. 79 do ADCT)¹²¹, não podendo sofrer restrição, em seu âmbito de incidência, por ato infralegal.¹²²

Destaco que, no exame das Contas de Governo referentes ao exercício de 2018, constou Determinação expressa para que o ERJ efetuasse *“os registros de inscrição dos valores a aplicar no Fehis, conforme metodologia desta Corte de Contas, sem considerar a desvinculação das receitas conforme Decreto nº 45.874/16”*, à época, julgado inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado (TJ-RJ).

Ainda que a decisão do TJ-RJ tenha sido parcialmente reformada pelo Supremo Tribunal Federal no corrente ano, os fundamentos adotados pela Corte Constitucional, no julgamento do RE 1.244.992 AgR, permitem concluir pela invalidade da desvinculação pretendida pelo Decreto Estadual nº 45.874/16 quanto ao Fehis, em razão da ausência de autorização legislativa.

Nessa esteira, considerando a ilegalidade do Decreto Estadual nº 45.874/16 no tocante ao Fehis, a inaplicabilidade da DRE prevista no art. 94 do ADCT da Constituição do Estado aos recursos vinculados ao Fundo, bem como o descumprimento injustificado de Determinação proferida por este Tribunal nas Contas de Governo pretéritas, assiste razão ao Corpo Instrutivo no que tange à rejeição dos argumentos apresentados pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, devendo ser mantida a Irregularidade pela não aplicação do percentual mínimo de recursos no Fehis.

Cumprе ressaltar que o art. 3º, § 3º, da Lei Estadual nº 4.056/02 – alterado pela Lei Complementar nº 183/18 –, além de estipular o percentual mínimo de

¹²¹ Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. (grifei) [...]

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.

¹²² Importante ressaltar que o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza a que se refere o caput do art. 79 do ADCT teve sua vigência prorrogada por prazo indeterminado, por força da EC nº 67/10. No âmbito do ERJ, a Lei Estadual nº 8.643/19 alterou o art. 1º da Lei Estadual nº 4.056/02, prorrogando a vigência do Fecp até o ano de 2023.

recursos do Fecp que deverão ser destinados ao Fehis, previu, expressamente, que seu descumprimento enseja a aposição de Irregularidade nas Contas do Estado do Rio de Janeiro, com sua consequente rejeição, conforme exposto a seguir:

Art. 3º Os recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais, deverão ser aplicados prioritariamente nas seguintes ações:

§ 3º O Governo do Estado do Rio de Janeiro deverá destinar, obrigatoriamente, 5% (cinco por cento) dos recursos do Fundo de que trata a presente Lei Complementar para serem aplicados no Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social, sob pena de acarretar irregularidade das contas do Governo, podendo levar à sua rejeição (grifei).

Desse modo, em razão da destinação de percentual de recursos do Fecp ao Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (Fehis) em montante inferior ao determinado pelo art. 3º, § 3º, da Lei Estadual nº 4.056/02, acompanho as instâncias instrutivas e faço constar, a esse respeito, a **Irregularidade nº 6** e a **Determinação nº 14** no dispositivo de meu Voto.

Reputo oportuno ressaltar que, nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2018, foi proferida Determinação para que o ERJ apresentasse e cumprisse cronograma de repasses ao Fehis, a fim de sanear o montante devido ao Fundo referente aos exercícios de 2016 a 2018 (R\$ 1,16 bilhão).

Noutro giro, a sobredita Determinação perdeu seu objeto, em razão da promulgação da Lei Estadual nº 8.643/19, que inseriu o § 3º ao art. 3º da Lei que instituiu o Fehis, *in verbis*:

§ 3º O percentual não aplicado no Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social, a partir do exercício de 2015 até o exercício que se encerra em 31 de dezembro de 2018, não se converterá em obrigação de aplicação em exercícios posteriores ao Estado.

No que tange ao montante não destinado no exercício de 2019, é 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 referente ao Fundo.

Deste modo, acompanho as instâncias instrutivas e faço constar, a esse respeito, a **Impropriedade nº 25** e **Determinação nº 44** no dispositivo de meu Voto.

2.8.2.3.2 Despesas com Pessoal com Recursos do Fecp (art. 3º, § 4º).

O art. 3º, § 4º, da Lei Estadual nº 4.056/02, com a nova redação que lhe imprimiu a Lei nº 8.643/19, dispõe sobre a utilização dos recursos do Fecp em despesas com pessoal nas ações vinculadas à sua finalidade, determinando o limite de 50% do total estimado das receitas do Fundo constantes da Lei Orçamentária Anual.

Nesta senda, verifico que o percentual aplicado em despesa com pessoal foi de 28,34%, dentro do limite previsto na legislação, consoante demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 125 — Percentual Aplicado em Despesas de Pessoal com Recurso do Fecp

Descrição	R\$1 Valor
Previsão da Receita de FECP	5.074.090.845
Despesas de Pessoal Empenhadas FR 122	911.209.075
Despesas de Pessoal Empenhadas FR 108	526.681.867
Total das Despesas de Pessoal Empenhadas	1.437.890.942
% Aplicado em Relação à Receita Fecp	28,34%

Fonte: Siafe-Rio e Lei Orçamentária Anual de 2019.

Nota: Ressalta-se que a despesa de pessoal empenhada custeada com recurso da fonte 108 totaliza o montante de R\$ 529,98 milhões, contudo, conforme já explicitado, para fins de análise, foi considerado o valor limitado ao correspondente à receita oriunda do adicional do ICMS – Fecp.

2.8.2.3.3 Prestação de Serviço de Comunicação e Ações para Prevenção e Recuperação de Dependentes Químicos (art. 3º, § 6º)

Segundo o disposto no art. 3º, § 6º, da Lei Estadual nº 4.056/02, deverá ser destinado um percentual, não definido em lei, dos recursos do Fecp 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.

A esse respeito, o Corpo Instrutivo entende que não houve o cumprimento do dispositivo mencionado, nos seguintes termos:

A norma não define qual o percentual ou valor mínimo a ser destinado para essas ações, mas parece claro que ao menos algum recurso lhes devam ser destinados.

Contudo, em análise às despesas por ação (fonte de recurso 108 e 122), verifica-se que não houve adequação da despesa custeadas com recursos do FECP ao previsto no §6º do artigo 3º, no exercício.

*A não adequação da despesa ao previsto na Lei Estadual nº 4.056/02 será adicionada à **Irregularidade nº 8 e Determinação nº 10**, expostas anteriormente no tópico 10.2.4.1 Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – Fehis.*

Em linha com o Corpo Técnico, o Ministério Público de Contas se manifesta igualmente pela Irregularidade, em face do descumprimento do art. 3º, § 6º, da Lei Estadual nº 4.056/02.

Na defesa, a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão reconhece que não foram aplicados recursos do Fecp nas finalidades previstas no art. 3º, § 6º, da Lei Estadual nº 4.056/02, razão pela qual o Corpo Instrutivo entende pela manutenção da Irregularidade.

O Ministério Público de Contas se manifesta pela manutenção da Irregularidade.

Em que pese a análise efetuada, divirjo do entendimento manifestado pelas instâncias instrutivas de considerar esse fato como Irregularidade nestas Contas de Governo. Diversamente da destinação obrigatória de recursos ao Fehis, como visto em tópico anterior, a Lei Estadual nº 4.056/02 não prevê percentual mínimo a ser destinado “*para a prestação de serviço 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*”, assim como não estabelece, como consequência inexorável da inobservância do art. 3º, § 6º, a aposição de Irregularidade nas Contas de Governo.

Em verdade, o dispositivo apenas reproduz uma das diversas ações suplementares – nas áreas de nutrição, habitação, educação, inclusive educação universitária, saúde, reforço da renda familiar, saneamento e outros programas de relevante interesse social – em que os recursos do Fecp devem ser aplicados, com propósito de redução da pobreza e das desigualdades sociais.

Dessa forma, por considerar que se trata de conduta de menor gravidade, a ausência de despesas liquidadas, no exercício de 2019, com recursos do Fecp, para a consecução de programas ou ações tendo como base o art. 3º, § 6º, da Lei Estadual nº 4.056/02, será objeto da **Impropriedade nº 24** e da **Determinação nº 43** nestas Contas de Governo.

2.8.2.3.4 Plano Estadual de Assistência Oncológica (art. 3º, § 8º)

O art. 3º, § 8º, da Lei Estadual nº 4.056/02 dispõe que será destinado o percentual de 0,2% dos recursos do Fecp, exclusivamente, ao Plano Estadual de Assistência Oncológica.

A tabela a seguir apresenta o percentual aplicado na Ação 8334 – Apoio à Assistência Oncológica:

Tabela 126 — Percentual Aplicado em Assistência Oncológica

Descrição	R\$1 Valor
Receita Arrecadada de FECP	4.578.273.704
Despesas Liquidada na Ação 8334 – Apoio à Assistência Oncológica	1.540.580
% Aplicado em Relação à Receita FECP	0,03%

Fonte: Siafe-Rio.

Nota: Ação realizada na Fonte de Recurso 108

O Corpo Instrutivo verifica o percentual aplicado de 0,03%, abaixo, portanto, do limite mínimo previsto na legislação e se manifesta nos seguintes termos:

A não adequação da despesa ao previsto na Lei Estadual nº 4.056/02 será adicionada à Irregularidade nº 8 e Determinação nº 10, expostas anteriormente no tópico 10.2.4.1 Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – Fehis.

Em consonância com o Corpo Técnico, o Ministério Público de Contas se manifesta igualmente pela Irregularidade, em face do descumprimento do art. 3º, § 8º, da Lei Estadual nº 4.056/02.

Na defesa apresentada pelo Governador, a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão afirma que a obrigatoriedade de destinação de recursos do Fecp para essa finalidade somente passou a vigorar a partir de 02/04/2019 e que, no exercício corrente, estaria alocando recursos para cumprir o disposto na Lei.

Após análise da defesa, o Corpo Instrutivo entende que a Irregularidade deve ser afastada, sob os seguintes fundamentos:

(...) a resposta esclarece que a obrigatoriedade da destinação com recursos do FECP foi instituída pela Lei Complementar nº 183/2018, com vigência a partir de 02.04.2019.

Preliminarmente, destaca-se que a Lei Complementar nº 183/2018, de 26.12.2018 entrou em vigor com a sua publicação em 27.12.2018. Contudo, no texto final publicado não constavam os §§7º ao 11 do artigo 3º, bem como os artigos 15 e 16, uma vez que tinham sido vetados pelo governador.

Tais dispositivos foram incluídos na Lei Complementar com a derrubada do veto pela Alerj, iniciando a vigência em 02.04.2019, data de publicação das partes vetadas pelo governador e rejeitadas pela Alerj.

Sendo assim, serão aceitas as alegações do Estado para os itens “c”, “d”, “e” e “f”, uma vez que, quando ocorreu a derrubada do veto, o orçamento de 2019 já estava em plena execução. Destaca-se, ainda, que tais dispositivos serão objeto de análise na Prestação de Contas de Governo de 2020.

O Ministério Público de Contas se manifesta em consonância com o Corpo Técnico desta Corte.

Na linha do que expus no tópico anterior, diversamente da destinação obrigatória de recursos ao Fehis, a Lei Estadual nº 4.056/02 não estabelece, como consequência inexorável da inobservância ao art. 3º, § 8º (destinação de recursos ao Plano Estadual de Assistência Oncológica), a aposição de Irregularidade nas Contas de Governo.

Em verdade, o dispositivo apenas reproduz uma das diversas ações suplementares – nas áreas de nutrição, habitação, educação, inclusive educação universitária, saúde, reforço da renda familiar, saneamento e outros programas de relevante interesse social – em que os recursos do Fecp devem ser aplicados, com propósito de redução da pobreza e das desigualdades sociais.

Ademais, observo que o § 8º do art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02, incluído pela Lei Complementar Estadual nº 183/18, publicada em 27/12/2018, inicialmente foi objeto de veto pelo Governador do Estado, tendo o Poder Legislativo deliberado pela rejeição do veto somente em 01/04/2019 (DOERJ de 02/04/2019), momento em que o ciclo orçamentário já se havia iniciado e já estava em fase de execução, segundo as leis orçamentárias aprovadas.

Dessa forma, acolho a defesa para afastar a Irregularidade inicialmente apontada.

2.8.2.3.5 Rede de Atenção Psicossocial (art. 3º, § 9º)

O art. 3º, § 9º, da Lei Estadual nº 4.056/02 dispõe que deverá ser destinado, no mínimo, 0,25% dos recursos do Fundo à Rede de Atenção Psicossocial (Raps).

Contudo, o Corpo Instrutivo informa acerca do não cumprimento desse limite mínimo legal, nos seguintes termos:

Preliminarmente, destaca-se que a ação estabelecida na LOA com o propósito de atender a referida destinação é classificada no código 8106 - Apoio à Rede de Atenção Psicossocial do Estado do Rio de Janeiro – RAPS.

Contudo, em análise as despesas por ação (fonte de recurso 108 e 122), verifica-se que não houve adequação da despesa custeadas com recursos do FECP ao previsto no §9º do artigo 3º, no exercício.

A não adequação da despesa ao previsto na Lei Estadual nº 4.056/02 será adicionada à Irregularidade nº 8 e Determinação nº 10, expostas anteriormente no tópico 10.2.4.1 Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – Fehis.

Em consonância com o Corpo Técnico, o Ministério Público de Contas se manifesta igualmente pela Irregularidade, em face do descumprimento do art. 3º, § 9º, da Lei Estadual nº 4.056/02.

Na defesa apresentada pelo Governador, a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão afirma que a obrigatoriedade de destinação de recursos do Fecp para essa finalidade somente passou a vigorar a partir de 02/04/2019 e que, no exercício corrente, estaria alocando recursos para cumprir o disposto na Lei.

Após análise da defesa, o Corpo Instrutivo entende que a Irregularidade deve ser afastada, pelas mesmas razões reproduzidas no item 2.8.2.3.4.

O Ministério Público de Contas acompanha o entendimento do Corpo Técnico e opina pelo acolhimento das razões de defesa.

Pelos mesmos fundamentos invocados no item 2.8.2.3.4, acolho a defesa apresentada para afastar a Irregularidade inicialmente apontada.

2.8.2.3.6 Prevenção e Mitigação de Riscos Geotécnicos (art. 3º, § 10)

O art. 3º, § 10, da Lei Estadual nº 4.056/02 dispõe que deverá ser reservado o percentual de 0,2% dos recursos do Fecp, exclusivamente, aos planos de trabalho previstos em lei orçamentária relativos à Prevenção e Mitigação de Riscos Geotécnicos do ERJ.

Entretanto, o Corpo Técnico informa acerca do não cumprimento do limite legal, nos seguintes termos:

Entende-se por prevenção e mitigação de riscos geotécnicos, as ações que visem a redução de ocorrências de escorregamentos, erosão, solapamento de margens, assoreamento, inundação, colapsos e subsidências. Destaca-se que a LOA estabelece a ação 2853 - Prevenção, Análise de Desastre Geológico e Risco Geol em Obras de Infraestrutura para realização de despesas com tais fins.

Contudo, em análise as despesas por ação (fonte de recurso 108 e 122), verifica-se que não houve adequação da despesa custeadas com recursos do FECP ao previsto no §10º do artigo 3º, no exercício.

*A não adequação da despesa ao previsto na Lei Estadual nº 4.056/02 será adicionada à **Irregularidade nº 8 e Determinação nº 10**, expostas anteriormente no tópico 10.2.4.1 Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – Fehis.*

Em linha com as instâncias instrutivas, o Ministério Público de Contas se manifesta igualmente pela Irregularidade, em face do descumprimento do art. 3º, § 10, da Lei Estadual nº 4.056/02.

Na defesa apresentada pelo Governador, a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão afirma que a obrigatoriedade de destinação de recursos do Fecp para essa finalidade somente passou a vigorar a partir de 02/04/2019 e que, no exercício corrente, estaria alocando recursos para cumprir o disposto na Lei.

Após análise da defesa, o Corpo Instrutivo entende que a Irregularidade deve ser afastada, pelas mesmas razões reproduzidas no item 2.8.2.3.4

O Ministério Público de Contas acompanha o entendimento do Corpo Técnico e opina pelo acolhimento das razões de defesa.

Pelos mesmos fundamentos invocados no item 2.8.2.3.4, acolho a defesa apresentada para afastar a Irregularidade inicialmente apontada.

2.8.2.3.7 Programas e Projetos Voltados à Educação (art. 3º, § 11)

O art. 3º, § 11, da Lei Estadual nº 4.056/02 dispõe que deverá ser destinado o percentual mínimo de 0,5% para programas e projetos voltados à Educação Inclusiva.

Após a análise das instâncias instrutivas, constata-se o não cumprimento do limite mínimo legal, nos seguintes termos:

Preliminarmente, destaca-se que o programa de governo de Educação Inclusiva estabelecido na LOA, inclui duas ações: 2313 - Educação para Públicos Especiais e 2339 - Educação para Pessoas com Deficiência.

Contudo, em análise das despesas por ação (fonte de recurso 108 e 122), verifica-se que não houve adequação da despesa custeadas com recursos do FECP ao previsto no §11º do artigo 3º, no exercício.

A não adequação da despesa ao previsto na Lei Estadual nº 4.056/02 será adicionada à Irregularidade nº 8 e Determinação nº 10, expostas anteriormente no tópico 10.2.4.1 Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – Fehis.

Em linha com o Corpo Técnico, o Ministério Público de Contas se manifesta igualmente pela Irregularidade, em face do descumprimento do art. 3º, § 11, da Lei Estadual nº 4.056/02.

Na defesa apresentada pelo Governador, a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão afirma que a obrigatoriedade de destinação de recursos do Fecp para essa finalidade somente passou a vigorar a partir de 02/04/2019 e que, no exercício corrente, estaria alocando recursos para cumprir o disposto na Lei.

Após análise da defesa, o Corpo Instrutivo entende que a Irregularidade deve ser afastada, pelas mesmas razões reproduzidas no item 2.8.2.3.4.

O Ministério Público de Contas acompanha o entendimento do Corpo Técnico e opina pelo acolhimento das razões de defesa.

Pelos mesmos fundamentos invocados no item 2.8.2.3.4, acolho a defesa apresentada para afastar a Irregularidade inicialmente apontada.

2.8.3 Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano

O Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (Fecam) é um Fundo de natureza contábil, instituído pela Lei Estadual nº 1.060/86, em consonância ao disposto no art. 263 da Constituição do Estado, com o objetivo de atender às necessidades financeiras de projetos e programas ambientais e de desenvolvimento urbano, visando à recuperação e preservação do meio ambiente.

Os recursos do Fecam devem ser destinados aos programas e projetos ambientais de órgãos públicos estaduais, Prefeituras, universidades públicas e organizações não governamentais sem fins lucrativos, cujos objetivos estejam em conformidade com a finalidade do Fundo.

Registro que o art. 3º da Lei Estadual nº 1.060/86 e o art. 263, § 1º, da Constituição do ERJ dispõem acerca dos recursos destinados ao Fecam, os quais são provenientes da arrecadação das seguintes receitas:

- a) 5% (cinco por cento) da compensação financeira a que se refere o art. 20, §1º, da Constituição Federal e a que faz jus o ERJ;
- b) 5% (cinco por cento) da compensação financeira a que se refere o art. 20, §1º, da Constituição Federal, calculados na forma da lei, 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 item anterior (adicionado pela EC 70/2017);
- c) produto das multas e indenizações referentes a infrações à legislação de proteção ambiental federal e estadual, aplicadas ou recolhidas pelo estado, inclusive as provenientes de condenações fundamentadas na Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985;
- d) produto de arrecadação de taxas ou contribuições pela utilização de recursos ambientais;
- e) empréstimos, repasses, doações, subvenções, auxílios, contribuições, legados ou quaisquer outras transferências de recursos, excepcionados os recursos privados referidos no §4º do art. 263 da Constituição do ERJ (adicionado pela EC 70/2017);
- f) rendimentos provenientes de suas operações ou aplicações financeiras;
- g) dotações e créditos adicionais que lhe forem atribuídos e outros recursos eventuais.

Destaco, ainda, a vedação da utilização dos recursos do Fundo para pagamento de pessoal da Administração Pública Direta ou Indireta, ou de despesas de custeio não compatíveis com sua finalidade, conforme o art. 2º da Lei nº 1.060/86.

2.8.3.1 Receitas Incluídas na Base de Cálculo do Fecam

A tabela a seguir apresenta a arrecadação do ERJ no exercício de 2019, referente aos recursos previstos no art. 20, § 1º, da Constituição Federal:

Tabela 127 — Receitas Incluídas na Base de Cálculo do Fecam

Descrição	R\$1 Receita Arrecadada
1344021101 - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – Principal	1.871.819
1345032101 - Utilização de Recursos Hídricos – Demais Empresas – Principal	8.105.980
1390001103 - Dem Rec Pat - Royalties pela Produção do Petróleo – Até 5%	2.091.372.529
1390001105 - Dem Rec Pat - Royalties pela Produção do Petróleo – Excedente a 5%	1.720.722.232
1390001106 - Dem Rec Pat - Participação Especial Exploração do Petróleo	4.874.181.782
1390001107 - Dem Rec Pat - Fundo Especial do Petróleo – FEP	23.684.121
1390001108 - Dem Rec Pat - Royalties pela Produção do Petróleo – Até 5% - PRÉ-SAL	2.203.634.734

1390001110 - Dem Rec Pat - Royalties pela Produção do Petróleo – Excedente a 5% – PRÉ-SAL	1.917.392.122
1390001111 - Dem Rec Pat - Participação Especial PRÉ-SAL	11.990.863.526
9345032101 - Dedução - Utilização de Recursos Hídricos – Demais Empresas – Principal	-3.941.866
9390001103 - Dedução - Demais Patrimoniais - Royalties do Petróleo - Até 5% - Principal	-792.053.111
9390001104 - Dedução - Demais Patrim - Royalties Petróleo - Transf Municípios – Principal	-328.505.387
9390001105 - Dedução - Demais Patrimoniais - Royalties Petróleo - Excedente a 5% – Principal	-770.937.597
9390001106 - Dedução - Demais Patrimoniais - Participação Especial do Petróleo – Principal	-2.157.573.067
9390001107 - Dedução - Demais Patrimoniais - Fundo Especial do Petróleo – FEP – Principal	-11.058.967
9390001108 - Dedução - Demais Patrim - Royalties Petróleo - Até 5% - PRÉ-SAL – Principal	-910.837.384
9390001109 - Dedução - Demais Patrim-Royalties Petróleo -Transf Municípios - PRÉ SAL – Princ	-319.592.064
9390001110 - Dedução - Demais Patrim - Royalties Petróleo - Exced a 5% – PRÉ-SAL – Principal	-927.090.624
9390001111 - Dedução - Demais Patrim - Participação Especial Petróleo – PRÉ-SAL – Principal	-5.785.600.058
Total	12.824.638.720

Fonte: Siafe-Rio.

Além das receitas provenientes da atividade de extração do petróleo, o Fecam possui outras fontes de receitas com origem na conservação ambiental, como, por exemplo, o produto das multas administrativas e das indenizações por danos causados ao meio ambiente, dos investimentos próprios do Fundo e de eventuais taxas ambientais vinculadas ao Fundo, conforme tabela a seguir:

Tabela 128 — Outras Receitas do Fecam

		R\$1
Fonte de Recurso	Natureza da Receita	Receita Arrecadada
	1321005101 - Juros de Títulos de Renda – Principal	27.818
	1321005102 - Juros de Títulos de Renda – Cotas Renda Fixa – Principal	1.790.121
297 – Conservação Ambiental	1910061101 - Multas Administrativas por Danos Ambientais – Principal	55.337.814
	1921011101 - Indenizações por Danos Causados ao Patrimônio Público – Principal	61.833.789
Total		118.989.543

Fonte: Siafe-Rio.

Tabela 129 — Base de Cálculo do Fecam

	R\$1
Receitas Incluída na Base de Cálculo do Fecam – Subtotal (A)	12.824.638.720
Base de Cálculo (B) = (A) * 5%	641.231.936
Outras Receitas do Fecam – Subtotal (C)	118.989.543
Recursos a Serem Aplicados no Fecam = (B) + (C)	760.221.479

Fonte: Siafe-Rio.

2.8.3.2 Execução das Despesas do Fecam

No exercício de 2019, o montante da execução da despesa na unidade orçamentária “24040 – Fecam” atingiu o valor de R\$ 116,01 milhões, segundo a tabela a seguir:

Tabela 130 — Execução da Despesa do Fecam

Natureza da Despesa	R\$1		
	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
449035 - Serviços de Consultoria	7.489.048	7.489.048	7.048.636
449039 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	4.261.429	4.261.429	3.600.010
449051 - Obras e Instalações	99.890.985	99.890.985	88.306.439
449052 - Equipamentos e Material Permanente	0	0	0
449092 - Despesas de Exercícios Anteriores	21.736	21.736	0
449093 - Indenizações e Restituições	4.349.134	4.349.134	4.349.134
Total	116.012.332	116.012.332	103.304.218

Fonte: Siafe-Rio.

A tabela a seguir apresenta a execução da despesa por unidade gestora e ação:

Tabela 131 — Despesas Liquidadas do Fecam por UG e Ação

UG e Ação		R\$1
		Despesas Liquidadas
240100	SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE.	2.130.499
	3977 - Intervenções em Saneamento Ambiental – Fecam	2.130.499
240200	SEA-PROG.SANEAMENTO AMBIENTAL BAIÁ GUANABARA	88.172.461
	3977 - Intervenções em Saneamento Ambiental – Fecam	78.012.304
	5588 - Implantação do Tronco Coletor Cidade Nova/PSAM	10.160.157
243200	INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA	25.709.372
	1219 - Disseminação da Educação Ambiental e Mecanismos Sociais de Inclusão	39.240
	1526 - Monitoramento da Qualidade Ambiental	426.011
	3977 - Intervenções em Saneamento Ambiental – Fecam	3.661.473
	3978 - Melhoria da infraestrutura Hidráulica dos Corpos Hídricos/Fecam	8.897.936

3979 - Cidades Sustentáveis	12.024.798
5452 - Desenvolvimento dos Instrumentos de Gestão Ambiental	659.915
Total das Despesas do Fecam	116.012.332

Fonte: Siafe-Rio.

Ao examinar a tabela anterior, observo que 76% das despesas do Fecam foram realizadas pela unidade gestora SEA – o Programa Saneamento Ambiental Baía Guanabara (240200).

Cabe destacar, ainda, que os recursos previstos no art. 263, § 1º, inciso VI, da Constituição do ERJ, destinados ao Fecam, devem ser aplicados exclusivamente nas áreas de saneamento e meio ambiente, de acordo com o art. 13 da Lei Complementar Estadual nº 178/17.

Nesse sentido, a tabela a seguir evidencia que o referido dispositivo foi cumprido, tendo em vista que as despesas liquidadas foram executadas nas funções referentes às áreas de saneamento e meio ambiente:

Tabela 132 — Despesas Liquidadas do Fecam por Função

R\$1	
Função	Despesas Liquidadas
17 – Saneamento	93.964.433
18 – Gestão Ambiental	22.047.900
Total	116.012.332

Fonte: Siafe-Rio.

Registro, por relevante, que, para fins de apuração do cumprimento da vinculação constitucional, são consideradas apenas as despesas liquidadas na fonte de recursos 104 (Indenização pela Extração de Petróleo), uma vez que foi a única fonte de recursos utilizada, conforme tabela exposta a seguir:

Tabela 133 — Despesas Liquidadas do Fecam por Fonte de Recursos

R\$1	
Fonte	Despesas Liquidadas
104 – Compensação Financeira pela Exploração de Petróleo	116.012.332

Fonte: Siafe-Rio.

2.8.3.3 Apuração da Vinculação Constitucional

O Corpo Instrutivo constata que o ERJ não aplicou a totalidade dos recursos que deveriam ser destinados ao Fecam, na forma do disposto no art. 263, § 1º, da Constituição Estadual, tendo em vista que foram liquidadas, apenas, despesas no montante de R\$ 116,01 milhões, deixando de ser aplicados R\$ 644,42 milhões, consoante tabela a seguir:

Tabela 134 — Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Vinculados ao Fecam

R\$1	
Descrição	Despesa Liquidada
Valor Mínimo a Aplicar (a)	760.221.479
Restos a Pagar Processados Cancelados (b)	213.035
Valor Total a Ser Aplicado pelo Fecam (c) = (a) + (b)	760.434.514
Valor Aplicado pelo Fecam na Fonte 104 (d)	116.012.332
Valor Aplicado a Menor (e) = (c) – (d)	644.422.182
Percentual Destinado ao Fecam	15,26%

Fonte: Siafe-Rio.

Nota: Verifica-se no Siafe-Rio a baixa por valores e/ou inscrições indevidas na U.O. Fecam, referentes a Restos a Pagar Processados no montante de R\$213.035.

Considerando o descumprimento do art. 263, § 1º, da Constituição Estadual c/c o art. 3º da Lei Estadual nº 1.060/86, o Corpo Técnico manifesta-se pela Irregularidade nº 9 e Determinação nº 11 na sua instrução.

A seu turno, o Ministério Público de Contas opina em sentido oposto e não considera que o ERJ tenha descumprido o mencionado dispositivo constitucional, nos seguintes termos:

Com as devidas vênias, o corpo técnico não procedeu à devida análise quanto à incidência no caso do FECAM das regras introduzidas no ADCT e na Constituição do Estado do Rio de Janeiro pela Emenda Constitucional n.º. 73, de 17 de dezembro de 2019; nem dos fundamentos da decisão (tanto monocrática como colegiada, em 16.11.2019 e 06.03.2020, respectivamente) do Recurso Extraordinário n.º 1.224.992, no âmbito do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

As normas introduzidas na Constituição do Estado em regulamentação do art. 76-A do ADCT da Constituição da República (acrescentado pela EC n.º 93/2016), para além de

promoverem a desvinculação da destinação constitucional prevista para o FECAM, da ordem de 50% (do valor de R\$760.434.514), a qual foi prescrita pelos artigos 94 e 96 do ADCT (introduzidos pela EC estadual n.º 73/2019) – o que reduz, em igual proporção, a obrigação do GERJ -, prevê expressamente, no novel §5º do art. 263 da CERJ, que “[o]s passivos não liquidados, cuja competência tenha ocorrido a partir do ano de 2015 até dezembro de 2019, poderão ser extintos” (grifamos). Se há extinção dos passivos (ou mesmo a sua possibilidade) por literal disposição constitucional, revela-se contraditório falar-se em obrigação a ser cumprida pelo GERJ em relação ao FECAM até o final do exercício de 2019.

O fato é que, ao fim e ao cabo, as alterações introduzidas pelo constituinte derivado decorrente retiraram tanto a vinculação da metade das receitas previstas para o Fundo, como a exigibilidade da aplicação no exercício então em curso, ao prever a possibilidade de extinção dos passivos não liquidados.

[...]

Se ainda assim restasse alguma dúvida acerca da retirada da obrigatoriedade de vinculação de recursos para o FECAM, esta é afastada pelos fundamentos da decisão monocrática do Exmº Sr. Ministro do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Dr. Alexandre de Moraes, no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 1.244.992, a qual foi confirmada por decisão colegiada da Primeira Turma em 6 de março deste ano.

Da decisão, colhe-se trecho em que Sua Excelência expressamente consigna, com fundamento nos artigos 2º, 165 e 167, IV, todos da CRFB: “a invalidade do art. 263 da Constituição Estadual, por violação aos mesmos dispositivos da Constituição Federal”. Ora, se o dispositivo da CERJ é inválido, conquanto a decisão não chegue a extirpá-lo do mundo jurídico, como então cogitar a irregularidade da não vinculação/aplicação de recursos do FECAM em sede de contas de governo do Estado?

Sendo assim, por força do disposto nos artigos 94 e 96 do ADCT e sobretudo nos §§5º e 6º do art. 263 da CERJ (todos introduzidos pela EC estadual n.º 73/2019), bem como dos fundamentos da decisão monocrática do Exmº Sr. Ministro do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Dr. Alexandre de Moraes, no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 1.244.992 (confirmada por decisão colegiada da Primeira Turma, em 6 de março de 2020), o Ministério Público de Contas vê-se impedido de concordar com as conclusões do d. corpo instrutivo do TCE-RJ quanto ao ponto.

Na defesa do Governador, foi apresentada a Nota Técnica nº 27/2020/SUPOF/SEFAZ/RJ de 16/05/2020, basicamente, com os seguintes argumentos: (i) a suposta existência de divergências entre a metodologia utilizada por esta Corte e pela Contadoria do ERJ para o cálculo do valor mínimo; (ii) que a

responsabilidade pela inobservância das disposições legais relativas à gestão orçamentária e financeira deveria recair sobre os órgãos setoriais e ordenadores de despesa; (iii) que a DRE implementada pela EC nº 73/19 se aplicaria ao Fecam; (iv) que, diante do estado de calamidade financeira do ERJ, a obrigatoriedade de cumprimento do limite mínimo se tornaria questão secundária.

Após análise da defesa, o Corpo Instrutivo se manifesta pela manutenção da Irregularidade, por entender que ERJ não cumpriu o disposto no art. 263 da Constituição Estadual no exercício de 2019, apesar das Determinações exaradas nas Contas de Governo anteriores. Além disso, entende que a DRE não afastou o dever de aplicação do percentual mínimo no exercício de 2019 e que compete ao Governo do ERJ assegurar e fiscalizar o repasse de recursos ao Fundo.

O Ministério Público de Contas se reporta ao parecer emitido anteriormente, considerando a conduta como Improriedade.

Em que pese a manifestação da instância técnica e do Ministério Público, entendo que a inobservância do percentual mínimo estabelecido pelo art. 263, § 1º, da Constituição do Estado não deve ser caracterizada nem como Irregularidade, nem como Improriedade. Com efeito, na linha do que expus no tópico introdutório “10 Demais Vinculações e Limites Legais”, no julgamento do RE 1.244.992 AgR (Rel. Ministro Alexandre de Moraes), o Supremo Tribunal Federal reputou inválida, na fundamentação da decisão, a norma contida no art. 263 da Constituição Estadual, ante a ausência de autorização, na Constituição Federal, para a vinculação de receita orçamentária a entidades de proteção ambiental.

À luz da jurisprudência da Suprema Corte, nesses casos, a dotação orçamentária deve constar na Lei Orçamentária Anual, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, consoante exposto em sua decisão:

(...) por desrespeito ao artigo 167, IV, da Constituição Federal, são inconstitucionais todas as normas que estabeleçam vinculação parcial de receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, uma vez que limitam a competência constitucional do Chefe do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias, e, conseqüentemente, acabam por contrariar o princípio da separação de poderes.

Em que pese o Supremo Tribunal Federal não tenha declarado, expressamente, a inconstitucionalidade do art. 263 da Constituição Estadual, extirpando-o da ordem jurídica, nos fundamentos da decisão prolatada no RE 1.244.992 AgR, restou claro o entendimento da Corte no sentido da incompatibilidade da norma estadual com a Constituição Federal, pelas razões mencionadas anteriormente. Tanto isso é verdade que, no referido julgamento, o STF considerou válida a desvinculação de receitas promovida pelo Decreto Estadual nº 45.874/16 no tocante aos recursos do Fecam.

Nessa esteira, verifico que assiste razão ao Ministério Público de Contas, ao refutar os argumentos esposados pelo Corpo Instrutivo no que se refere ao suposto descumprimento, pelo Poder Executivo do ERJ, da norma prevista no art. 263, § 1º, da Constituição Estadual, por haver destinado ao Fecam o percentual de 15,26% do montante total a ser aplicado no exercício de 2019, em que pese eu divirja da consignação de Improriedade proposta pelo *Parquet*.

Com efeito, diante da decisão do STF no RE 1.244.992 AgR, deve ser afastada, da presente análise, a incidência da regra estabelecida no art. 263, § 1º, da Constituição Estadual, uma vez que a vinculação de receitas orçamentárias a fundos de proteção ambiental não encontra guarida na Constituição Federal. Dessa forma, os recursos necessários à implementação de programas e projetos de recuperação e preservação do meio ambiente, bem como de desenvolvimento urbano, devem constar da respectiva Lei Orçamentária Anual, cuja iniciativa é do Chefe do Poder Executivo, não se admitindo a vinculação de receitas orçamentárias a fundos com essa finalidade.

Isso posto, divirjo da proposta do Corpo Instrutivo e deixo de considerar, como Irregularidade, o repasse de recursos ao Fecam aquém do preconizado pelo art. 263, § 1º, da Constituição Estadual no exercício de 2019.

Noutro giro, no tocante aos recursos não destinados ao Fecam nos exercícios anteriores, o Corpo Instrutivo apresenta a tabela seguir:

Tabela 135 — Recursos Não Aplicados no Fecam (2016 a 2019)

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

R\$1

Descrição	Despesa Liquidada			
	2016	2017	2018	2019
Valor Total a ser Aplicado pelo Fecam	257.340.844	537.757.532	646.247.855	760.434.514
Valor Aplicado	206.776.288	400.996.486	465.150.905	116.012.332
Valor Aplicado a Menor	50.564.556	136.761.046	181.096.950	644.422.182

Fonte: Siafe-Rio e Contas de Governo de 2017 (Processo TCE-RJ nº 113.304-9/18) e Contas de Governo de 2018 (Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19).

A esse respeito, destaco que a EC nº 73/19 alterou dispositivos referentes aos recursos destinados ao Fecam, dos quais destaco os §§ 5º e 6º do art. 263 da Constituição do ERJ, *in verbis*:

Art. 3º O art. 263 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro passa a vigorar acrescido dos §§ 5º e 6º, com a seguinte redação:

“§ 5º Os passivos não liquidados, cuja competência tenha ocorrido a partir do ano de 2015 até dezembro de 2019, poderão ser extintos, salvo se for o caso de despesas de exercícios anteriores, nos termos da Lei Federal nº4.320, de 17 de março de 1964.

§ 6º O percentual não aplicado no Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano - FECAM, a partir do exercício de 2015, não se converterá em obrigação de aplicação em exercícios posteriores ao Estado.”

Dessa forma, verifico que o ERJ, a partir do exercício de 2015, não se encontra mais obrigado a destinar, ao Fecam, os recursos que deixaram de ser reservados a partir do exercício em referência.

2.8.4 Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal (Feef)

O Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) formalizou o Convênio ICMS nº 42/16, o qual autorizou os Estados a: (i) reduzir o montante dos incentivos fiscais ou financeiros existentes, que resultassem em diminuição de ICMS¹²³ a pagar, em, no mínimo, 10%; ou (ii) condicionar a fruição dos referidos benefícios a depósito de, no mínimo, 10% do valor do respectivo incentivo, em fundo de equilíbrio fiscal instituído pela unidade federativa.

¹²³ Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e às prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

A fim de aderir às disposições do supracitado Convênio, o Estado do Rio de Janeiro editou a Lei nº 7.428/16¹²⁴, que instituiu o Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal (Feef) – pelo prazo de 2 anos –, com a finalidade de manutenção do equilíbrio das finanças públicas e previdenciárias. Posteriormente, por meio de alterações promovidas pelas Leis Estaduais nº 7.593/17 e nº 7.659/17, foram modificados diversos dispositivos da Lei original, cujos efeitos prorrogaram-se até a data de 31/12/2020.

Em apertada síntese, os recursos do Feef são compostos, na sua maior fração, pelo depósito de parcela de 10% do benefício fiscal concedido à empresa contribuinte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) ou, simplesmente, pela sua redução em proporção equivalente.

Os estabelecimentos contribuintes de ICMS – localizados no Estado do Rio de Janeiro, que gozem de algum benefício fiscal deste imposto – estão sujeitos ao depósito no Feef, sob o risco de, uma vez não cumprida a obrigação, no prazo estabelecido, perderem, de forma automática, porém não definitiva, o benefício fiscal concedido. Ademais, perderão o benefício fiscal, definitivamente, aquelas empresas beneficiárias que descumprirem a obrigação de realizar o depósito no Feef por três meses, consecutivos ou não.

O Corpo Instrutivo verificou que, no exercício financeiro de 2019, houve ingresso, em valores brutos, de R\$ 372,24 milhões no Feef¹²⁵. Após abatidas as deduções¹²⁶, restou, para o Fundo, o montante líquido de R\$ 223,34 milhões, conforme tabela a seguir:

Tabela 136 — Receita Arrecadada Destinada ao Feef — 2018 e 2019

Natureza da Receita	Arrecadação 2018 (R\$)	Arrecadação 2019 (R\$)	Var. Real 2019/2018
ICMS FEEF - Fundo Estadual Equilíbrio Fiscal do ERJ – Principal	373.897.149	363.978.703	-8,20%
ICMS FEEF - Fundo Estadual Equilíbrio Fiscal do ERJ - Multa e	5.913.564	8.260.642	31,72%

¹²⁴ Regulamentada pelo Decreto nº 45.810/16 e modificada pelas Leis nº 7.593/17 e nº 7.659/17, as quais prorrogaram seus efeitos até 31/12/2020.

¹²⁵ Fonte de recursos nº 102.

¹²⁶ Referentes às cotas-parte municipais e ao Fundeb.

Juros			
Total Bruto	379.810.714	372.239.345	-7,58%
Deduções	-151.924.285	-148.895.738	-7,58%
Total Líquido	227.886.429	223.343.607	-7,58%

Fonte: Siafe-Rio e Processo TCE- RJ nº 101.949-1/19.

Nota 1: Valores históricos e variação real 2019/2018, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2019 (índice 2018: 1,0995536 e índice 2019: 1,036841).

Nota 2: deduções referentes às parcelas destinadas ao repasse constitucional para os Municípios e ao Fundeb:

Deduções	2018	2019
Dedução – ICMS FEEF – Fundo Equilíbrio Fiscal – CP Municípios – Principal	93.474.287	90.994.676
Dedução – ICMS FEEF – Fundo Equilíbrio Fiscal – CP FUNDEB – Principal	56.084.572	54.596.806
Dedução – ICMS FEEF – Fundo Equilíbrio Fiscal – CP Municípios – Multas e Juros	1.478.391	2.065.161
Dedução – ICMS FEEF – Fundo Equilíbrio Fiscal – CP FUNDEB – Multas e Juros	887.035	1.239.096
Total	151.924.285	148.895.739

Nos termos do art. 4º-A, § 2º ¹²⁷, da Lei nº 7.428/16, os recursos auferidos pelo Feef serão destinados, prioritariamente, para o pagamento de remunerações e vantagens de servidores ativos, aposentados e pensionistas do Estado. Também será dada prioridade, quanto aos demais recursos do Feef, às áreas de saúde, educação e segurança pública (art. 7º, § 1º ¹²⁸, da Lei nº 7.428/16).

Em consulta ao Siafe-Rio, o Corpo Instrutivo verificou que, no exercício de 2019, todas as despesas realizadas com a fonte de recursos do Feef foram aplicadas nas funções Segurança Pública e Encargos Especiais, conforme tabela a seguir:

Tabela 137 — Aplicação de Recursos da FR 102 — Feef

Função	Natureza de despesa	Despesa Liquidada
Segurança Pública	319113 - Obrigações Patronais	9.941.976
Encargos Especiais	339093 - Indenizações e Restituições	20.911.332
	339193 - Indenizações e Restituições	48.713.904
	462071 - Principal da Dívida Contratual Resgatado	112.120.884
Total Geral		191.688.097

Fonte: Siafe-Rio.

¹²⁷ 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.

¹²⁸ 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.

Segundo o Corpo Instrutivo, do valor arrecadado, no exercício de 2019, de R\$ 223,34 milhões, foram liquidados R\$ 191,69 milhões, equivalentes a 85,82% dos recursos arrecadados no exercício.

Observe que, do montante liquidado no exercício de 2019 (R\$ 191,69 milhões), foram aplicados R\$ 9,94 milhões (5,18%) na função Segurança, área prioritária para alocação dos recursos, conforme previsto no art. 7º, § 1º, da Lei nº 7.428/16, e a maior parte dos recursos, no montante de R\$ 181,75 milhões (94,82%), foi liquidado na função Encargos Especiais, área que não consta como prioritária na previsão legal. Deste modo, faço constar, a esse respeito, a **Impropriedade nº 26** na conclusão do presente Voto.

Cabe destacar que, em 12/12/2019, foi publicada, no DOERJ, a Lei Estadual nº 8.645/19, que revogou a Lei Estadual nº 7.428/16 e instituiu o Fundo Orçamentário Temporário, nos termos e nos limites do Convênio Confaz nº 42/16 e da Lei Federal nº 4.320/64. A nova Lei entrou em vigor no exercício de 2020 e encontra-se fora do escopo destas Contas de Governo, que se referem apenas ao exercício de 2019.

No entanto, observe que a Lei Estadual nº 8.645/19, que institui o Fundo Orçamentário Temporário (FOT), nos termos do seu art. 6º, vincula a destinação da totalidade dos recursos ao equilíbrio fiscal do ERJ, razão pela qual faço consignar a **Determinação nº 45** para que, doravante, o atual gestor do Fundo observe a referida vinculação.

2.8.5 Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social

O Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social (Fised) foi criado pela Lei Complementar Estadual nº 178/17, alterada, posteriormente, pela Lei Complementar Estadual nº 186/19, com objetivo de apoiar programas e projetos na área de segurança pública, de prevenção à violência e de desenvolvimento social, que sejam a eles associados.

O art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 178/17, em consonância com o art. 183, § 7º, da Constituição do ERJ, definiu as seguintes receitas para a composição do Fised:

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 seus 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 extraorçamentários, observada a legislação aplicável;

VI – outras receitas.

Cabe destacar que os recursos devem ser controlados de forma especial e individualizada, de acordo com o disposto no art. 2º, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei que instituiu o Fundo, *in verbis*:

Art.2º (...).

§ 1º Os recursos descritos nos incisos anteriores serão, mensalmente, creditados em conta especial, sob a denominação Fundo Estadual de Investimentos e ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social - FISED.

§ 2º O FISED terá contabilidade própria, com escrituração geral, independente de qualquer outro órgão dele integrante.

§ 3º O saldo positivo do Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social – FISED, apurado em balanço no término de cada exercício, será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

No que tange à aplicação desses recursos, o art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 178/17, alterado pela Lei Complementar Estadual nº 186/19, dispõe que o Fundo poderá apoiar programas e projetos na área de segurança pública, na forma a seguir exposta:

Art. 4º O FISED poderá apoiar programas e projetos na área de segurança pública, destinados, dentre outros:

I – ao custeio, ao reaparelhamento e à modernização dos Órgãos da Secretaria de Estado da Polícia Civil, da Secretaria de Estado da Polícia Militar, da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP), do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE) e da Fundação para a Infância e Adolescência (FIA).

II – ao treinamento e qualificação de polícias civis e militares;

III – à criação e manutenção de sistemas de gestão da informação e estatísticas policiais;

IV – a programas de polícia comunitária e de proximidade;

V – à proteção de bens públicos e das pessoas que circulam pelos respectivos estabelecimentos;

VI – ao pagamento de premiação resultante do Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados - SIM;

VII – ao pagamento de turnos adicionais e/ou com escala diferenciada, na forma do art. 6º, parágrafo único, da Lei nº 6.162, de 9 de fevereiro de 2012;

VIII – à estruturação, modernização e inovação da polícia técnica e científica;

IX – aos programas destinados à saúde, saúde do trabalhador e qualidade de vida dos policiais e agentes penitenciários;

X – aos programas de educação socioambiental e científica em comunidades;

XI – ao pagamento de bolsa auxílio para candidatos regularmente matriculados nos cursos de formação profissional para ingresso na carreira policial;

XII – aos programas habitacionais destinados aos policiais civis, militares, bombeiros militares, agentes penitenciários;

XIII – a investimentos e ações de Segurança Pública na área de inteligência e investigação policial;

XIV– aos programas de fiscalização de trânsito de mercadorias ilícitas, entorpecentes e armamento irregular nas divisas do Estado do Rio de Janeiro;

XV – aos programas de fiscalização de condutores de automóveis sob a influência de álcool ou substâncias entorpecentes;

XVI – na construção, custeio, reforma, aparelhamento e modernização das unidades do sistema socioeducativo;

XVII - aos programas destinados as mulheres, as crianças, aos adolescentes, aos idosos e as pessoas com deficiência que estejam em situação de vulnerabilidade social.

Parágrafo único. Fica limitado a 30% do valor total depositado no FISED à ação prevista no inciso VII deste artigo.

Ademais, o art. 5º da Lei Complementar nº 178/17 dispõe que os recursos do Fised também poderão apoiar projetos de desenvolvimento social associados às ações de segurança pública, nos seguintes termos:

Art. 5º O FISED poderá apoiar projetos de desenvolvimento social associados às ações de segurança pública, destinados, dentre outros, a:

I – combater a pobreza e promover o desenvolvimento;

II – provimento de infraestrutura;

III – educação;

IV – cultura;

V – esporte;

VI – saúde pública;

VII – assistência social;

VIII – apoiar idosos, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes, mulheres e indivíduos em situação de vulnerabilidade social;

IX – projetos de desenvolvimento sustentável nas comunidades conflagradas, com a disponibilização de cursos profissionalizantes sobre reciclagem, capacitação para o mercado de trabalho e geração de renda, voltados para os jovens em situação de risco, e equipamento para a Polícia Ambiental e a Fiscalização Ambiental;

X – habitação;

XI – implantação do sistema de identificação balística, instituído pela Lei nº 7369/2016;

XII – contratação de seguro de vida para os policiais civis e militares;

XIII – projetos e programas para atendimento ao adolescente em conflito com a lei e capacitação para o mercado de trabalho e geração de renda;

XIV – ações de combate ao feminicídio e de apoio à mulher vítima de violência doméstica.

Cumpre esclarecer que os gastos anuais com os projetos previstos no art. 5º da Lei Complementar nº 178/17 não poderão ser inferiores a 25% do total dos recursos disponíveis, de acordo com o art. 7º da referida Lei.

2.8.5.1 Receitas que Compõem a Base de Cálculo do Fised

Em atendimento ao previsto no art. 2º, §§ 1º a 3º, da Lei Complementar Estadual nº 178/17, o ERJ criou a Unidade Orçamentária 51660 e instituiu a fonte de recurso nº 103 – *Royalties* para Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social.

No exercício de 2019, os recursos a serem destinados ao Fised corresponderam a R\$ 513,26 milhões, conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 138 — Recursos Destinados ao Fised

Descrição	Receitas Provenientes de Compensação Financeira (PRÉ-SAL)	R\$1 Receita Arrecadada
1390001108	Royalties pela Produção do Petróleo - Até 5%- PRÉ-SAL	2.203.634.734
1390001110	Royalties pela Produção do Petróleo - Excedente a 5%- PRÉ-SAL	1.917.392.122
1390001111	Participação Especial PRÉ-SAL	11.990.863.526
9390001108	Dedução - Demais Patrim - Royalties Petróleo - Até 5% - PRÉ-SAL - Principal	-910.837.384
9390001109	Dedução - Demais Patrim - Royalties Petróleo - Transf. Municípios - PRÉ SAL – Principal	-319.592.065
9390001110	Dedução - Demais Patrim - Royalties Petróleo - Exced a 5% - PRÉ-SAL - Principal	-927.090.624
9390001111	Dedução - Demais Patrim - Participação Especial - PRÉ SAL - Principal	-5.785.600.058
Subtotal (A)		8.168.770.251
Subtotal (B) - Base de Cálculo – (A) * 5%		408.438.513
Outras Receitas do FISED		
1321005102	Juros de Títulos de Renda – Cotas Renda Fixa – Principal (1)	23.817.658
1922991101	Outras Restituições – Principal (2)	5.922
1990991199	Outras Receitas - Primárias - Demais Receitas – Principal (3)	81.000.000
Subtotal (C)		104.823.580
Total dos Recursos a serem aplicados pelo FISED = (B) + (C)		513.262.092

Fonte: Siafe-Rio.

Nota (1): Em relação à natureza de receita 1321005102, cabe destacar que os rendimentos havidos das aplicações financeiras dos recursos da FR 103 foram indevidamente contabilizados na FR 101.

Nota (2): A receita foi contabilizada Por meio da Guia de Recolhimento 2019GR00017 – UG 266600 – FISED, na fonte de recursos 230 – Recursos Próprios.

Nota (3): A receita em questão, contabilizada na FR 101 – Ordinários não Provenientes de Impostos, segundo informações extraídas do Relatório de Controle Interno (CGE) – fl. 534 das presentes contas, seria decorrente de condenação judicial por dano ao erário, objeto do Processo nº 0505056-89.2017.4.02.5101, da 7ª. Vara Federal do ERJ.

O Corpo Instrutivo informa que a receita de juros de títulos de renda, no montante de R\$ 23,82 milhões¹²⁹, foi apropriada indevidamente na fonte de recursos

¹²⁹ O valor de R\$23,82 milhões foi identificado em consulta ao saldo da conta contábil 4.4.5.2.1.02.02 – Fundo de Aplicação em Cotas – Renda Fixa do balancete de dezembro de 2019 da UO 51660.

nº 101 – Ordinários Não Provenientes de Impostos, consoante as diversas guias de recolhimento¹³⁰ emitidas pela unidade gestora 266600 (Fised).

Desta feita, acompanho as instâncias instrutivas e faço constar, a esse respeito, a **Impropriedade nº 27** e a **Determinação nº 46**, no dispositivo de meu Voto.

2.8.5.2 Execução das Despesas do Fised

No exercício de 2019, o montante da execução da despesa, na unidade orçamentária 51660 – Fised, foi de R\$ 650,66 milhões, segundo a tabela a seguir:

Tabela 139 — Execução da Despesa do Fised por UG e Função

		R\$1		
Função	UG	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
Segurança Pública	140100 - Secretaria de Estado de Governo e Rel. Institucionais	29.501.523	29.501.523	29.065.766
	200900 - Subsecretaria de Finanças - Pagto. Concessionárias	6.797.681	6.797.681	6.797.681
	210600 - Subsecretaria Militar da Casa Civil	2.462.946	2.462.946	2.104.374
	250100 - Secretaria de Estado de Adm. Penitenciária	17.902.027	17.902.027	17.902.027
	260400 - SSP - Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro	17.329.907	17.329.907	17.086.706
	261100 - Secretaria de Estado de Polícia Militar – SEPM	460.986.785	460.986.785	458.972.008
	266600 - Fundo Est. de Invest. e Ações de Seg. Publica e Desenv. Social	51.261.652	50.806.956	50.806.956
	403200 - PRODERJ - Centro de Tecnol. de Inf. Comum. ERJ	4.759.948	4.759.948	4.759.948
Subtotal (I)		591.002.469	590.547.773	587.495.467
Assistência Social	266600 - Fundo Est. de Invest. e Ações de Seg. Publica e Desenv. Social	-	-	-
	326100 - Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS	27.519.664	27.519.664	25.406.959
	424100 - Fundação para Infância e Adolescência	32.591.065	32.591.065	21.913.499
Subtotal (II)		60.110.729	60.110.729	47.320.459
TOTAL (I) + (II)		651.113.198	650.658.502	634.815.926

Fonte: Siafe-Rio.

Nota: As despesas foram executadas na fonte de recursos nº 103 – *Royalties* para Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social.

O Corpo Técnico indica que o montante de R\$ 104,82 milhões, arrecadado na fonte de recursos nº 101 – Outras Receitas do Fised, não foi utilizado¹³¹.

¹³⁰ Guias de Recolhimentos 2019GM00012/13/15/16/19 a 22 e 24.

Registro, por relevante, que, na função Segurança Pública, a unidade gestora da Secretaria de Estado da Polícia Militar (SEPM) – 261100 foi responsável pela aplicação da maior parte dos recursos, realizando despesas no montante de R\$ 460,99 milhões, correspondente a 70,85% do total da despesa executada (R\$ 650,66 milhões).

Tabela 140 — Execução da Despesa do Fised na SEPM por Programa

			R\$ 1
Programa	Ação	Grupo de Despesa	Despesas Liquidadas
0070 – Gestão Operacional da Polícia	5577 – Apoio a Programas e Projetos da Polícia Militar – FISED	Pessoal e Encargos Sociais	450.291.663
		Outras Despesas Correntes	10.695.121
Total Geral			460.986.785

Fonte: Siafe-Rio.

2.8.5.3 Verificação da Regularidade na Aplicação dos Recursos do Fised

O Corpo Instrutivo verifica a aplicação de recursos do Fised em despesas incompatíveis com aquelas previstas nos arts. 4º e 5º da Lei Complementar nº 178/17, no montante de R\$ 392,20 milhões¹³², conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 141 — Execução da Despesa do Fised por ND – UG 261100 (Sepm)

Natureza de Despesa	R\$1	
	Despesas Liquidadas	Participação %
319012 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar (I) = (a) + (b)	360.512.196	78,20%
31901202 - Gratificação de Tempo de Serviço (a)	64.978.531	14,10%
31901207 - 13º Salário - Pessoal Militar (b)	295.533.665	64,11%
319113 - Obrigações Patronais (II) = (c)	31.691.465	6,87%
31911302 - Contrib Patr Milit/PL Fin (c)	31.691.465	6,87%
Subtotal = I + II	392.203.661	85,08%
Outras Naturezas de Despesa (III)	68.783.124	14,92%
Total Geral = I + II + III	460.986.785	100,00%

¹³¹ Informação verificada em consulta ao Siafe-Rio, realizada no órgão 51660 – Fised, balancete contábil do mês 013 do exercício de 2019, conta contábil 8.2.1.1.1.01.01 – Disponibilidade por Fonte de Recursos.

¹³² Refere-se a despesas liquidadas pela SEPM (UG 261100) nas Naturezas de Despesas – ND 3.1.90.12.02 (Gratificação de Tempo de Serviço), 3.1.90.12.07 (13º Salário – Pessoal Militar) e 3.1.91.13.02 (Contrib. Patr. Milit/PL Fin).

Fonte: Siafe-Rio.

Ressalto que a despesa realizada com gratificação de tempo de serviço (R\$ 64,98 milhões) refere-se à folha de pagamento de novembro de 2019¹³³ dos policiais militares. Noutro giro, a despesa com contribuição patronal, no montante de R\$ 31,69 milhões¹³⁴, foi utilizada para pagamento de parcela dos encargos devidos sobre o 13º salário do exercício.

Por fim, quanto à utilização de recursos para pagamento de 13º salário (incluídos os encargos) pela SEPM, o Órgão Central de Controle Interno esclarece, em seu Relatório¹³⁵, que a aplicação dos recursos do Fundo teria sido proposta pelo Conselho Diretor do Fised, na pessoa de seu Presidente em exercício – o Secretário de Estado da Polícia Militar –, em razão do agravamento da crise fiscal e financeira do ERJ e da ausência de outras fontes de recursos para atendimento das despesas obrigatórias do Ente.

A Controladoria-Geral do ERJ destaca, ainda, que o uso dos recursos, deliberado e aprovado por unanimidade pelos membros do Conselho do Fundo, teria sido proposto após orientação do representante da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão e aprovado com base em parecer da Procuradoria-Geral do Estado¹³⁶.

Diante das informações encaminhadas pela Controladoria-Geral do Estado, as instâncias instrutivas assim se manifestam:

Ocorre que as despesas em questão, segundo a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 8.271/19), faziam parte do programa de trabalho 06.122.0002.2660, relativo à atividade “Pessoal e Encargos Sociais” (fls. 317 do Volume 9 – LOA / fls. 3352 deste processo). Entretanto, como visto anteriormente, as despesas em questão foram executadas no programa de trabalho 06.181.0070.5577, projeto “Apoio a Programas e Projetos da Polícia Militar – Fised” (fls. 313 do Volume 9 – LOA / fls. 3348 deste processo).

Importante também destacar que os recursos do Fised advêm, majoritariamente, dos royalties e da participação especial recebida pelo ERJ em decorrência da exploração de petróleo, ocasionando

¹³³ Nota de Liquidação 2019NL05304 – UG 261100, conforme SiafeRio.

¹³⁴ Passivo reconhecido (em liquidação) através da Nota de Empenho 2019NE01910 – UG 261100, conforme Siafe-Rio.

¹³⁵ Volume 5, fl. 534.

¹³⁶ Promoção SUBJUR/AJUFAZ nº 04/19 – VHPS.

assim com que tais recursos não possam ser utilizados para pagamento de pessoal, conforme vedação expressa contida no art. 8º da Lei 7.990/89.

*Desta forma, a aplicação de recursos do fundo para pagamento de gratificação de tempo de serviço e 13º salário dos policiais militares será objeto da **Irregularidade nº 2** e **Determinação nº 12** ao final do presente relatório.*

Em linha com o Corpo Técnico, o Ministério Público de Contas manifesta-se igualmente pela Irregularidade, em face do descumprimento do disposto no art. 8º da Lei 7.990/89, nos seguintes termos:

De fato, a utilização dos recursos advindos dos royalties e participações especiais recebidos em decorrência da exploração de petróleo para fim vedado em Lei (pagamento de pessoal), por representar menoscabo à destinação prescrita pelo Legislador, em que pese a relevância do serviço de segurança pública prestado pelos policiais militares do Estado do Rio de Janeiro, não pode, data maxima venia, ser admitido

Sendo assim, o Parquet de Contas não oferece oposição a que seja adotada a proposta da instrução de irregularidade com determinação

Em sede de defesa, foi apresentada a Nota Técnica nº 24/2020/SUPOF/SEFAZ/RJ, cujos argumentos restaram assim resumidos pelo Corpo Instrutivo:

- *Que desde que começou a vigorar, no exercício de 2018, o Fised apresentava baixos níveis de execução dos seus recursos, 26,7% em 2018 e 59,9% em 2019 (dados apurados até outubro);*
- *Que em outubro/19, em vista da existência de R\$449,24 milhões pendentes de aplicação, foi formulada uma consulta à Assessoria Jurídica da Sefaz (AJUR/SEFAZ) acerca da possibilidade de aplicação dos recursos do Fised para o pagamento da folha de pessoal da segurança;*
- *Que a resposta da AJUR/SEFAZ à consulta teria confirmado a inexistência de impedimento legal à aplicação dos recursos do Fised para custear despesas de pessoal vinculadas a programas e projetos desenvolvidos na área de segurança pública, bem como as afetas à prevenção à violência e demais programações financeiras relacionadas ao desenvolvimento social associadas ao tema da segurança pública;*
- *Que, em face da necessidade de caixa do Tesouro Estadual para honrar todos os seus compromissos, do excesso de rigidez orçamentária decorrente das vinculações constitucionais e legais de*

receita, e, considerando não haver óbice jurídico para a implantação dessa medida consoante pareceres aludidos, a aplicação dos recursos em pessoal foi levada à deliberação do Conselho Diretor do Fised (responsável pela gestão dos recursos), que aprovou por unanimidade a destinação dos recursos disponíveis no fundo para as despesas de pessoal da área da segurança;

- Que a implantação da medida, de aplicação em despesas de pessoal, visando uma melhor alocação dos recursos do Fundo, evitou que ficassem retidos sem execução, e também proporcionou que o índice previsto em lei para aplicação no exercício fosse ultrapassado em 59,1%;*
- Que, assim, foram garantidos não só o pagamento do salário de dezembro e do décimo terceiro salário dentro do exercício das áreas pertinentes à finalidade do Fundo (segurança pública), mas também o cumprimento da aplicação do mínimo constitucional previsto na legislação do Fised;*

Por fim, o ERJ destaca que, por não haver óbice jurídico quanto à aplicação dos recursos em despesas de pessoal, dado que são consideradas despesas de custeio das atividades na área de segurança, e, tendo em vista que o Conselho Diretor do Fised (responsável pela gestão dos seus recursos) aprovou a respectiva aplicação, entende que não houve desalinhamento com o previsto na Lei Complementar Estadual nº 178/17, alterada pela Lei Complementar Estadual n.º 186/19, acerca da correta aplicação dos recursos do fundo.

Após análise da defesa, as instâncias instrutivas se manifestam pela manutenção da Irregularidade, conforme o trecho reproduzido a seguir:

Da leitura do referido parecer, verifica-se que tem como principal fundamento o inciso I e o caput do art. 4º, da Lei Complementar 178/17, que assim dispõe:

Art. 4º - O FISED poderá apoiar programas e projetos na área de segurança pública, destinados, dentre outros:

I – ao custeio, ao reaparelhamento e à modernização dos Órgãos da Secretaria de Estado da Polícia Civil, da Secretaria de Estado da Polícia Militar, da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP), do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE) e da Fundação para a Infância e Adolescência (FIA). (grifo nosso)

[...]

Ocorre que, em que pese a norma legal de instituição do referido fundo tenha sido de iniciativa do Executivo, não nos parece crível que o objetivo da inclusão da palavra custeio fosse para suportar despesas rotineiras, como a folha de pagamento do 13º salário dos policiais militares. Se assim o fosse, não sobraria recursos para qualquer outra finalidade. Notadamente, o apoio a programas e projetos, conforme lista exemplificativa disposta nos incisos do art.

4º, indica relação com a melhoria e/ou expansão da ação governamental na área de segurança pública.

Depois, deve ser considerado que as despesas consideradas irregulares em questão, segundo a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 8.271/2019), faziam parte do programa de trabalho 06.122.0002.2660, relativo à atividade “Pessoal e Encargos Sociais” (fls. 317 do Volume 9 – LOA / fls. 3352 deste processo), e nesse particular não houve alteração da lei orçamentária. A execução das despesas, relacionadas ao pagamento de 13º salário (e parte de seus encargos previdenciários) e gratificação de tempo de serviço dos policiais militares, ocorreram através do programa de trabalho 06.181.0070.5577, projeto “Apoio a Programas e Projetos da Polícia Militar – Fised” (fls. 313 do Volume 9 – LOA / fls. 3348 deste processo), que, obviamente, não diziam respeito à folha de pagamento.

Ademais, não se pode olvidar que, ainda os argumentos não fossem suficientes para sustentar a irregularidade, que os recursos do Fised advêm, majoritariamente, dos royalties e da participação especial recebida pelo ERJ em decorrência da exploração de petróleo, ocasionando assim com que tais recursos não possam ser utilizados para pagamento de pessoal, conforme vedação expressa contida no art. 8º da Lei 7.990/89.

A seu turno, o Ministério Público de Contas acolhe, em parte, a defesa, com vistas a considerar o fato como Improriedade.

Em que pese a inquestionável relevância da atividade da segurança pública desempenhada pelos policiais militares do Estado, o pagamento de despesas com pessoal não encontra amparo nos arts. 4º e 5º da Lei Complementar Estadual nº 178/17 – que elenca as hipóteses de aplicação dos recursos do Fised –, motivo pelo qual se caracteriza desvio de finalidade.

Em verdade, por se tratar de Fundo composto, em sua maior parte, com recursos advindos de *royalties* e participações especiais, as despesas realizadas para o pagamento de pessoal viola, frontalmente, o disposto no art. 8º, *in fine*, da Lei nº 7.990/89 e, portanto, deve ensejar a aposição de Irregularidade nestas Contas de Governo.

Outrossim, considerando a materialidade dos recursos advindos de *royalties* e participações especiais que foram utilizados para o pagamento de despesas com pessoal, em desacordo com a lei, reputo cabível a formulação de Determinação à

Secretaria-Geral de Controle Externo, para que considere como risco de auditoria os fatos apurados, os quais deverão ser incluídos em base de dados, a fim de possíveis verificações futuras.

Desse modo, acompanho o Corpo Instrutivo e faço constar a **Irregularidade nº 7**, a **Determinação nº 15** e a **Determinação nº 16** no dispositivo de meu Voto.

2.8.5.4 Apuração do Mínimo Previsto no Art. 7º da Lei Complementar Estadual nº 178/17

A tabela a seguir apresenta as despesas liquidadas do Fised por programa e ação:

Tabela 142 — Despesas Liquidadas do Fised por Programa e Ação

		R\$1
Programa	Ação	Despesas Liquidadas
0070 - Gestão Operacional da Polícia	5576 - Apoio a Progr e Proj Segurança Pública – Fised	31.752.687
	5577 - Apoio a Programas e Projetos da Polícia Militar – Fised	497.614.112
	5578 - Apoio a Programas e Projetos da Polícia Civil – Fised	42.939.111
	5579 - Apoio a Programas e Projetos de Assistência Social – Fised	60.110.729
	5586 - Apoio a Programas e Projetos da Administração Penitenciária – Fised	17.902.027
Subtotal (I)		650.318.666
0124 - Coordenação, Monitoramento e Aprimoramento das Polit Públicas e Ações Educativas	4433 - GOVERNO PRESENTE BAIXADA FLUMINENSE	113.059
	4434 - GOVERNO PRESENTE BOTAFOGO	73.862
	4435 - GOVERNO PRESENTE HUMAITA	0
	4436 - GOVERNO PRESENTE LARANJEIRA E COSME VELHO	82.675
	4437 - GOVERNO PRESENTE TIJUCA	70.241
Subtotal (II)		339.836
TOTAL (I) + (II)		650.658.502

Fonte: Siafe-Rio.

O Corpo Instrutivo informa que o ERJ descumpriu o mínimo anual de 25% a ser aplicado no Fised, consoante o disposto no art. 7º da Lei Complementar Estadual nº 178/17, nos seguintes termos:

Em relação à aplicação mínima anual de 25% (vinte e cinco por cento) do total dos recursos disponíveis (R\$513,26 milhões), prevista

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

no artigo 7º da Lei Complementar Estadual nº 178/17, observa-se que houve a execução desses recursos na função Assistência Social, na ação 5579 – Apoio a Programa e Projeto de Assistência Social – Fised, no montante de R\$60,11 milhões, representando 11,71% dos referidos recursos.

*Nesse sentido, considerando que o exercício em análise é o segundo ano de aplicação de recursos no referido fundo e que não ocorre a aplicação do mínimo previsto (25%), a aplicação de recursos nos projetos definidos no art. 5º em percentual inferior ao determinado no art. 7º será objeto da **Irregularidade nº 3 e Determinação nº 13** ao final do presente relatório.*

O Ministério Público de Contas, a seu turno, considera tal fato como Improriedade, manifestando-se nos seguintes termos:

O d. corpo instrutivo, porém, ao esposar tal conclusão, não levou em conta a desvinculação das destinações constitucionais e legais, no percentual de 30%, (trinta por cento) estabelecida pelo art. 94 do ADCT da CERJ, o qual foi introduzido pela EC estadual n.º 73, promulgada em 17 de dezembro de 2019, pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, que regulamenta o art. 76-A do ADCT da Constituição da República (acrescentado pela EC n.º 93/2016).

*Art. 94 São desvinculados das destinações constitucionais e legais previstas, **30% (trinta por cento) da disponibilidade financeira (saldo) dos Fundos do Estado do Rio de Janeiro, do Poder Executivo**, 20% (vinte por cento) para o Fundo Especial da Polícia Militar do Estado do Rio De Janeiro – FUNESPOM – e 20% (vinte por cento) para o Fundo Especial do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio De Janeiro – FUNESBOM. (grifamos)*

Com a edição de tais normas, o constituinte estadual optou por conferir maior grau de discricionariedade ao gestor em um cenário de calamidade das finanças públicas do ERJ. A decisão materializou-se pela ampliação do leque de ações que podem ser financiadas com recursos outrora atrelados às destinações próprias deste ou daquele fundo (ou parte dele).

A partir da promulgação dessas regras – e enquanto perdurar o Estado de Calamidade Financeira no âmbito da Administração Pública estadual -, o Poder Executivo fica autorizado a empregar os recursos dos Fundos não elencados no art. 95 do ADCT – até o percentual de 30%, em regra – para custear as despesas gerais do ERJ, retirando sua vinculação às destinações constitucionais e legais antes previstas.

A disciplina constitucional emergencial atinge o FISED, haja vista este não se encontrar no rol do já mencionado art. 95 do ADCT. Com efeito, apesar da inegável relevância dos projetos e ações a que alude a Lei Complementar Estadual n.º 178/17, cuja implementação

e expansão gozam de irretorquível interesse público e social, foi facultado ao Executivo, diante de um cenário de crise financeira, o emprego de até 30% dos respectivos recursos em destinações diversas daquelas indicadas na referida Lei Complementar.

Ora, se é facultado ao gestor público aplicar o aludido percentual em ações e serviços não previstas na Lei regulamentadora do FISED, quanto mais, desde que respeitado o limite de 30%, em ações e serviços que, efetivamente contemplados na referida Lei, apenas não observem a distribuição interna feita pelo legislador no art. 7º; destinação de 25% dos recursos do Fundo em ações elencadas no art. 5º da Lei Complementar Estadual n.º 178/17. Trata-se de aplicação direta do argumento lógico a maioria, ad minus, de largo emprego na interpretação jurídica.

Sendo assim, por força das normas constitucionais indicadas, que não foram consideradas no relatório da unidade técnica, o Parquet de Contas vê-se impedido de concordar com as respectivas conclusões quanto ao ponto.

No que tange à defesa apresentada pelo Governador, foram apresentadas a Nota Técnica nº 25/2020/SUPOF/SEFAZ e a Nota Técnica SUBPOG. Na primeira, a Subsecretaria de Fazenda de Política Fiscal, da Secretaria de Estado de Fazenda, destaca que não teria participação no Conselho Diretor do Fised, motivo pelo qual não lhe cabe qualquer ingerência sobre as decisões orçamentárias ou financeiras do Fundo. Por sua vez, a Nota Técnica da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (Subpog), da Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança, informa o seguinte:

No que se refere à área de atuação da SUBPOG, informamos que foi disponibilizado para empenhamento o valor de R\$ 110.236.344,85 na Ação Apoio a Programas e Projetos de Assistência Social - FISED e R\$ 69.597.121,76 na Ação Apoio a Programas e Projetos de Administração Penitenciária. De acordo com a Ata da 10ª Reunião do Conselho Diretor do FISED a alimentação de apenados que está incluída na Ação Apoio a Programas e Projetos de Administração Penitenciária deve ser computada dentro dos projetos de desenvolvimento social associados às ações de segurança pública.

Após análise da defesa, o Corpo Instrutivo entende que não foram apresentados argumentos bastantes para infirmar o descumprimento do limite estabelecido no art. 7º c/c art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 178/17. Além disso, ressalta a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo quanto à

fiscalização de seus órgãos subordinados, no que tange à verificação do cumprimento dos preceitos constitucionais e legais.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, se reporta ao parecer emitido anteriormente, considerando o fato como Improriedade.

De fato, verifico que, no exercício de 2019, não foi aplicado o percentual mínimo de 25% dos recursos disponíveis do Fised nos projetos de que trata o art. 5º, *caput* e incisos I a XIV, da Lei Complementar Estadual nº 178/17, o que contraria o disposto no art. 7º da mesma Lei.

Todavia, entendo que a inobservância da distribuição interna dos recursos feita pelo legislador, entre as diversas hipóteses de aplicação de recursos do Fised, não se revela grave o suficiente para a caracterização de Irregularidade nestas Contas de Governo, devendo ser tratada como Improriedade.

Preliminarmente, verifico que esta Corte não expediu, no exercício anterior, aviso específico ao Governo do ERJ, no sentido de que a não aplicação do percentual mínimo de recursos em projetos de desenvolvimento social associados às ações de segurança pública acarretaria Irregularidade nas presentes Contas de Governo.

Ademais, constato que a responsabilidade pela gestão e pela execução orçamentária e financeira do Fundo cabe, *prima facie*, ao Conselho Diretor do Fised, nos termos do art. 3º da Lei Complementar Estadual nº 178/17, de forma que considero excessivo atribuir, ao Governador do Estado, a responsabilidade pela inobservância do percentual mínimo de gastos, mediante a aposição de Irregularidade nestas Contas de Governo.

Trata-se, aqui, de situação dotada de menor gravidade em relação àquela abordada no tópico anterior, em que foi constatado desvio de finalidade na aplicação de elevado montante de recursos do Fised, por meio da utilização de verbas oriundas de *royalties* e participações especiais para o pagamento de pessoal.

Dessa forma, em razão da inobservância ao art. 7º da Lei Complementar Estadual nº 178/17, faço constar a **Impropriedade nº 28** e a **Determinação nº 47** no dispositivo de meu Voto.

2.8.5.5 Apuração da Destinação dos Recursos à Vinculação Constitucional

No exercício de 2019, o ERJ realizou despesas custeadas pela fonte de recursos nº 103 – *Royalties* da Segurança Pública e Desenvolvimento Social, no montante de R\$ 650,66 milhões, conforme a tabela a seguir:

Tabela 143 — Demonstrativo da Aplicação dos Recursos do Fised

	R\$1
Descrição	Valor
Valor Mínimo a Aplicar (a)	513.262.092
Valor Aplicado pelo Fised (Despesa Liquidada)	650.658.502
(-) RPP Cancelados	946.883
Valor Aplicado pelo FISED na Fonte 103 (b)	649.711.619
Percentual do Valor Aplicado pelo Fised	126,58%
Valor Aplicado a Maior (c) = (b) – (a)	136.449.527

Fonte: Siafe-Rio.

O Corpo Instrutivo destaca que a aplicação a maior não suplanta o montante transferido a menor, no exercício de 2018 (R\$ 344,80 milhões), restando, ainda, a repassar o montante de R\$ 208,35 milhões, razão pela qual propõe Determinação ao ERJ, para que o referido valor seja remetido ao Fundo.

O Ministério Público Especial, a seu turno, adota metodologia de cálculo diversa e propõe seja formulada Determinação ao ERJ para o repasse ao Fised do montante de 254,37 milhões.

Em que pese a manifestação da instância técnica e do Ministério Público, deixo de acolher a Determinação para que o valor apurado seja repassado ao Fised no presente exercício. Diante do cenário de calamidade financeira do Estado e da desvinculação de receitas promovida pelo art. 94 do ADCT da Constituição Estadual (EC nº 73/19), com o objetivo de conferir maior margem de discricionariedade ao Chefe do Poder Executivo no tocante às alocações orçamentárias, considero cabível

que o montante – que deixou de ser repassado ao Fised nos exercícios anteriores – seja destinado ao custeio das despesas gerais do ERJ, nos termos do orçamento aprovado.

Cabe ressaltar que a vinculação de recursos ao Fised não decorre de disposição expressa da Constituição Federal, de sorte que eventual Determinação desta Corte, nos moldes sugeridos pelo Corpo Instrutivo, poderia resultar em violação ao princípio da separação de Poderes, por constituir limitação à competência constitucional do Chefe do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias, na esteira do que restou decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 1.244.992 AgR¹³⁷.

2.9 Segurança Pública

A segurança pública, compreendida como dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio dos órgãos listados no art. 144, incisos I a VI, da Constituição Federal.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro estabelece, em seu art. 183 e art. 184, que a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar exercem a função de segurança pública no âmbito do Estado do Rio de Janeiro e subordinam-se ao Governador do Estado.

2.9.1 Estrutura da Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro

No exercício de 2019, em razão da alteração na estrutura do Poder Executivo, consoante os termos do Decreto Estadual nº 46.544/19, foi extinta a Secretaria de Estado de Segurança (Seseg), tendo sido criadas as Secretarias de Estado da Polícia Militar (SEPM) e de Polícia Civil (Sepol), assim como o Instituto de Segurança Pública (ISP) passou a integrar a estrutura da Governadoria do Estado.

¹³⁷ Cf. tópico “10 Demais Vinculações e Limites Legais”.

2.9.2 Orçamento da Segurança

Conforme o item 2.4.1.1.6 deste Voto – Execução da Despesa, a despesa liquidada, no exercício de 2019, na função Segurança Pública, alcançou o montante de R\$ 9,6 bilhões, correspondente a 16,35% do total da despesa realizada pelo Estado, sendo a segunda maior função executada, embora tenha sofrido uma retração real de 3,78%¹³⁸ em relação ao exercício de 2018. O valor da despesa empenhada foi de R\$ 9,7 bilhões, de forma que o percentual de execução, no exercício de 2019, atingiu o patamar de 99,29% do orçamento.

A tabela a seguir evidencia a despesa liquidada na função Segurança Pública, no período de 2016 a 2019, por subfunções, e a respectiva participação no total das despesas realizadas em 2019.

Tabela 144 — Despesa Liquidada na Função Segurança Pública por Subfunções

Código Subfunção	Subfunção	2016	2017	2018	2019	Partic %
122	Administração Geral	7.680.963.447	7.481.480.568	8.083.057.592	8.014.851.799	83
125	Normatização e Fiscalização	376.478.993	370.021.423	511.025.318	352.232.644	4
126	Tecnologia da Informação	-	-	-	-	-
128	Formação de Recursos Humanos	-	-	-	-	-
181	Policciamento	575.098.364	193.039.317	238.792.984	699.959.298	7
182	Defesa Civil	59.284.081	51.350.654	101.155.998	137.902.179	1
183	Informação e Inteligência	-	2.470,00	1.283	-	-
302	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	145	328.566	69.652.383	68.091.817	1
306	Alimentação e Nutrição	350.361.251	347.532.892	336.259.824	212.016.472	2
332	Relações de Trabalho	8.073.303	11.422.693	15.043.074	12.884.467	0
334	Fomento ao Trabalho	-	172.450	-	-	-
421	Custódia e Reintegração Social	8.868.284	6.547.445	12.054.836	27.318.840	0
422	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	84.763.954	80.210.642	74.643.847	94.554.887	1

R\$ 1

¹³⁸ A variação real da despesa por função consta no tópico da Execução da Despesa.

781	Transporte Aéreo	7.834.505	7.246.454	18.674.662	3.710.896	0
782	Transporte Rodoviário	2.888.992	2.894.106	1.112.176	30.601.151	0
-	Total	9.154.615.318	8.552.219.981	9.461.473.976	9.654.124.451	100

Fonte: Siafe-Rio.

Nota: Excluídas despesas intraorçamentárias; Valores históricos.

Da tabela anterior, destaco os seguintes aspectos:

- O valor da despesa liquidada na subfunção 122 – Administração Geral (83%), na qual se inserem pagamento de pessoal e encargos sociais, manutenção de atividades operacionais administrativas, pagamento de despesas com serviço público, entre outros, no exercício de 2019, manteve o nível de gasto estável em relação ao exercício de 2018;
- A parcela restante das despesas liquidadas (17%) concentrou os gastos em três outras subfunções, quais sejam: 125 – Normatização e Fiscalização (4%), 181 – Policiamento (7%) e 306 – Alimentação e Nutrição (2%);
- A subfunção 125 – Normatização e Fiscalização apresentou um declínio real de 35%¹³⁹ comparado ao exercício de 2018;
- No que diz respeito à subfunção 181 – Policiamento, observa-se expressivo incremento, com variação real de 182%¹⁴⁰ em relação a 2018;

A tabela a seguir apresenta a evolução histórica das despesas liquidadas na função Segurança Pública, por grupo de despesa:

Tabela 145 — Despesa Liquidada na Função Segurança Pública por Grupo de Despesa

Grupo de Natureza de Despesa	R\$1			
	2016	2017	2018	2019
Pessoal e Encargos Sociais	7.226.615.113	6.931.254.491	7.235.086.922	7.866.632.362
Outras Despesas Correntes	1.738.717.387	1.606.080.906	2.071.928.814	1.676.467.110
Investimentos	189.282.818	14.884.284	154.458.240	111.024.980

¹³⁹ As comparações entre os exercícios de 2019 e 2018 foram realizadas com valores atualizados pelo IGPDÍ Médio Ponderado, a preços de 2019 – Índice 2018: 1,099536- Índice 2019: 1,036841

¹⁴⁰ As comparações entre os exercícios de 2019 e 2018 foram realizadas com valores atualizados pelo IGPDÍ Médio Ponderado, a preços de 2019 – Índice 2018: 1,099536- Índice 2019: 1,036841.

Total	9.154.615.318	8.552.219.681	9.461.473.976	9.654.124.451

Fonte: Siafe-Rio.

Nota: Excluídas despesas intraorçamentárias; Valores históricos.

No exercício de 2019, em comportamento oposto ao grupo Pessoal e Encargos Sociais – que apresentou um aumento real de 5% –, constato um decréscimo real de 22% e 31% para os grupos Outras Despesas Correntes e Investimentos, respectivamente, em relação ao exercício anterior.

Impende ressaltar que a análise da execução orçamentária da despesa do Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social – Fised, importante instrumento financeiro para custeio, reaparelhamento e modernização dos OSP, realizada no item 2.8.5 deste Voto, constata o desvio de finalidade de recursos integrantes do Fundo no exercício de 2019, no montante de R\$ 392,20 milhões, o que prejudica o planejamento orçamentário da Segurança Pública.

Por fim, destaco que as questões orçamentárias envolvendo a manutenção do legado tangível e intangível serão tratadas à frente em tópico específico sobre a Intervenção.

2.9.2.1 Indicadores Estratégicos de Criminalidade (IEC)

Acerca do Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas de Criminalidade, reputo oportuno destacar as alterações advindas do Decreto Estadual nº 46.775/19, que reformulou o rol de categorias dos indicadores estratégicos de criminalidade do ERJ.

Dentre as principais mudanças, destaco a inclusão do indicador “homicídio decorrente de oposição à intervenção policial” no grupo de crimes contra a vida e, quanto aos crimes contra o patrimônio, a inclusão do “roubo de carga”.

Em linhas gerais, os indicadores são segregados em dois grupos, a saber: crimes contra a vida (homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte) e contra o patrimônio (roubos de veículos, roubos de rua e roubos de carga), e

utilizados como parâmetro ao cumprimento do plano de metas para premiação dos policiais militares e civis.

O cálculo do Índice de Desempenho de Metas (IDM) também foi alterado, passando a obedecer à seguinte fórmula:

Indicadores Estratégicos	Resultado no Semestre	Peso do Indicador Estratégico	Fator Alcançado
Letalidade Violenta	% de cumprimento da meta	Peso 3	Fator no Indicador
Roubos de Veículos	% de cumprimento da meta	Peso 2	Fator no Indicador
Roubos de Rua	% de cumprimento da meta	Peso 1	Fator no Indicador
Roubo de Carga	% de cumprimento da meta	Peso 1	Fator no Indicador
			Resultado Final Soma Fator/7
			Índice de Desempenho de Meta – IDM

Fonte: Decreto Estadual nº 46.775, de 23/09/2019

A análise dos dados do Sistema Estadual de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (Seesp) compete ao Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP) e, em consonância com a previsão legal, as estatísticas de segurança encontram-se disponíveis no sítio do Instituto de Segurança Pública do ERJ (ISP).

2.9.2.1.1 Estatísticas de Segurança

A partir das bases de dados disponibilizadas no sítio do ISP, foram elaboradas as tabelas que se seguem, conforme os indicadores estratégicos de criminalidade previstos nos Decretos Estaduais nº 41.931/09 e nº 46.775/19, que evidenciam a evolução no período de 2015 a 2019:

Tabela 146 — Evolução dos Indicadores Estratégicos de Criminalidade

Indicadores		2015	2016	2017	2018	2019	Varição 2019/2018 (%)
Crimes Violentos Letais Intencionais	Homicídio Doloso	4.200	5.042	5.346	4.950	4.004	- 19
	Latrocínio	133	239	237	174	117	- 33

(CVLI)	Lesão Corporal	32	56	39	56	45	- 20
	Seguida de						
	Morte						
	Total	4.365	5.337	5.622	5.180	4.166	-20
Roubos de Veículos		31.035	41.696	54.366	52.097	39.749	- 24
	Transeuntes	65.437	93.818	85.993	88.422	78.329	- 11
Roubos de Rua	Coletivos	7.805	13.731	15.273	15.660	15.354	- 2
	Celulares	12.038	19.549	24.380	26.538	26.788	1
	Total	85.280	127.098	125.646	130.620	120.471	- 8
Roubo de Carga		7.225	9.874	10.599	9.182	7.456	- 19

Fonte: Disponível em: <<http://www.https://www.ispvisualizacao.rj.gov.br:4434/index.html>>. Acesso em 20/04/2020.

A apresentação dos indicadores de criminalidade foi delimitada aos indicadores estratégicos, à exceção do indicador “morte por intervenção de agente do Estado”. No que tange à evolução do referido indicador, no período de 2015 a 2019, é apresentada na tabela a seguir:

Tabela 147 — Evolução do Indicador Morte por Intervenção de Agente do Estado

Morte por intervenção de agente do Estado	2015	2016	2017	2018	2019	% 2019/2018
	645	925	1.127	1.534	1.814	18%

Fonte: Disponível em: <<https://www.ispvisualizacao.rj.gov.br:4434/index.html>> Acesso em 20/04/2020.

Em seguida, é apresentado comparativo entre os resultados obtidos e as metas estabelecidas¹⁴¹, em cumprimento ao previsto no Decreto Estadual nº 41.931/09 e na Resolução Seseg nº 932/16:

Tabela 148 — Comparativo das Metas X Resultados – 2º Semestre/2019

Indicadores			Meta (1)	Resultado	Variação
			Quant. Ocorrências	Quant. Ocorrências	%
Crimes	Violentos	Letais	1.061	1.978	86
	Intencionais				
	Roubo de Veículos		11.044	18.116	64
	Roubos de Rua		30.217	54.926	82
	Roubo de Carga		2.049	3.456	69

Fonte: Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ. Poder Executivo, 09/12/2019, p.76; Disponível em: <<http://www.ispdados.rj.gov.br/estatistica.html>>. Acesso em 19/03/2020.

Do exame dos demonstrativos anteriores, sobressaem as seguintes observações:

¹⁴¹ Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Poder Executivo, 09/12/2019, p.76.

- Em relação a 2018, houve decréscimo em todos os indicadores estratégicos de criminalidade, na ordem de 20% para os crimes contra a vida, e de 17%, em média, para os crimes contra o patrimônio;
- Quanto ao comparativo entre os resultados alcançados e as metas estabelecidas, em que pese a redução dos indicadores em relação ao ano anterior, observo o afastamento dos resultados em relação às metas fixadas em patamar médio de 75%;
- O indicador “roubos de rua” foi aquele que apresentou o menor percentual de redução, com ligeiro acréscimo na categoria “roubos de celulares”;
- O indicador “morte por intervenção de agente do Estado”, por outro lado, apresentou acréscimo de 18% em relação ao exercício anterior.

Portanto, não foram alcançadas, no 2º semestre de 2019, as metas estabelecidas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro (IEC).

Destaco a importância de aprimoramento das metas estabelecidas, por meio do incentivo de maior uso de dados estatísticos do Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas, bem como das demais análises que se façam necessárias para compreensão do fenômeno criminal, visto que são desejados, para o atingimento das metas estabelecidas para os IEC – com vista à redução dos índices de criminalidade, inclusive dos indicadores não estratégicos –, ações pautadas em informações e aprimoramento contínuo do planejamento da Política de Segurança Pública do Estado.

Assim, considero cabível expedir a **Recomendação nº 1** ao Excelentíssimo Sr. Governador do Estado, na qualidade de Presidente da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas do IEC, e ao Secretário de Estado da Polícia Militar (SEPM), cujas atribuições abrangem a formulação, o planejamento e a execução da Política de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, para que desenvolvam métodos de aprimoramento quanto à definição das metas do IEC.

2.9.3 Legado da Intervenção Federal na Segurança Pública

De modo a verificar as condições de manutenção do legado da Intervenção Federal na área de Segurança Pública, foram encaminhados documentos complementares para composição desta Prestação de Contas, em cumprimento ao previsto no art. 3º, *caput*, da Deliberação TCE-RJ nº 284/18:

Tabela 149 — Documentos Relacionados à Intervenção Federal

Item/Volume	Descrição
35	Relatório de bens incorporados ao patrimônio do Estado com recursos da União provenientes da Intervenção Federal.
36	Plano de Preparação da Transição.
37	Relatório discriminando o legado intangível recebido pelo Estado.

2.9.3.1 Referencial Normativo

O referencial normativo, balizador para o desenvolvimento do tópico em pauta, é listado na tabela a seguir:

Tabela 150 — Referencial Normativo – Intervenção Federal no ERJ

Tipo de Norma	Nº	Data	Ementa
Decreto Federal	9.288	16/02/2018	Decreta Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública.
Decreto Federal	9.410	13/06/2018	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Gabinete de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro e remaneja cargos em comissão e funções de confiança.
Portaria Normativa Gabinete de Intervenção Federal	06	13/06/2018	Aprova o Plano de Preparação da Transição da Gestão Administrativa e Operacional na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (1ª Edição)
Lei Federal	13.700	02/08/2018	Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República, no valor de R\$1.200.000,00.
Decreto Federal	9.477	22/08/2018	Altera, parcialmente, grupos de despesa constantes da Lei nº 13.700, de 2 de agosto de 2018, no âmbito da Presidência, no valor de R\$500.000.000,00.
Portaria Normativa Gabinete de Intervenção Federal	22	11/10/2018	Aprova o Plano Estratégico da Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (2ª Edição/2018).

Portaria Gabinete de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro	25	14/11/2018	Aprova o Plano de Legado da Intervenção Federal.
Portaria Gabinete de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro	52	25/02/2019	Aprova o Plano de Aquisições da Intervenção Federal.
Decreto Federal	9.870	27/06/2019	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Gabinete de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro e remaneja cargos em comissão.
Decreto Federal	10.192	27/12/2019	Altera o Decreto nº 9.870, de 27 de junho de 2019, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Gabinete de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro e remaneja cargos em comissão.

Fonte: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/Decreto/D9288.htm>. Acesso em 06/04/2020.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/Decreto/D9410.htm>. Acesso em 06/04/2020.

<<http://www.intervencaofederalrj.gov.br/arquivos/plano-de-preparacao-da-transicao.pdf>>. Acesso em 15/04/2020.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/Lei/L13700.htm>. Acesso em 06/04/2020.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/Decreto/D9477.htm>. Acesso em 06/04/2020.

<<http://www.intervencaofederalrj.gov.br/arquivos/plano-revisado.pdf>>. Acesso em 06/04/2020.

<<http://www.intervencaofederalrj.gov.br/intervencao/plano-preparatorio-para-transicao-da-intervencao-federal/Planodolegado.pdf>>. Acesso em 06/04/2020.

< <http://www.intervencaofederalrj.gov.br/arquivos/plano-de-aquisicoes.pdf>>. Acesso em 06/04/2020.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Decreto/D9870.htm>. Acesso em 06/04/2020.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D10192.htm#art4> Acesso em 20/04/2020.

2.9.3.2 Decretação da Medida Interventiva

A Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro foi determinada por meio do Decreto Federal nº 9.288/18, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 10/18, com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública, bem como planejar, coordenar e executar ações que promovessem, efetivamente, a recuperação da capacidade operativa dos Órgãos de Segurança Pública (OSP).

A medida interventiva teve vigência até 31/12/2018, enquanto as atividades do Gabinete de Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (GIF) foram estendidas até 01/12/2020.

No que se refere à competência de fiscalização dos recursos aplicados pela Intervenção Federal, a matéria foi examinada pelas Cortes de Contas Federal e Estadual, restando definido que a gestão dos recursos federais e os atos do Interventor Federal estão sob a jurisdição do Tribunal de Contas da União¹⁴², ao

¹⁴² Acórdãos nº 2.358/2018 e nº 275/2019, ambos do Plenário do TCU, proferidos no Processo TCU nº 011.305/2018-5.

passo que a gestão dos recursos e bens do ERJ compete à Corte de Contas Estadual, face ao previsto no art. 71, incisos II e VI, da Constituição Federal.

Na tabela a seguir são descritos os Objetivos Estratégicos (OE) estabelecidos pelo Gabinete de Intervenção Federal (GIF), durante o período da Intervenção:

Tabela 151 — Objetivos Estratégicos Estabelecidos pelo GIF

OE	Descrição	Apresentação
OE/01	Diminuir, gradualmente, os índices de criminalidade.	Redução dos índices relacionados às modalidades criminosas de letalidade violenta (homicídio doloso, latrocínio, morte decorrente de intervenção policial e lesão corporal seguida de morte), roubo de veículo, roubo de rua e roubo de carga.
OE/02	Recuperar, incrivelmente, a capacidade operativa das Secretarias de Estado e OSP intervencionados do Estado do Rio de Janeiro.	Aperfeiçoamento dos fatores determinantes, inter-relacionados e indissociáveis: doutrina, organização (e processos), adestramento (capacitação), material, educação, pessoal e infraestrutura (DOAMEPI).
OE/03	Articular, de forma coordenada, as instituições dos entes federativos.	Fomento do compartilhamento de responsabilidades na Área de Segurança Pública, por meio do estabelecimento de instrumentos normativos (projetos de lei, decretos, instruções normativas etc)
OE/04	Fortalecer o caráter institucional da Segurança Pública e do Sistema Prisional.	Fortalecimento do caráter institucional da Segurança Pública e do Sistema Prisional como atividade técnico-operacional, minimizando fatores políticos.
OE/05	Melhorar a qualidade e a gestão do Sistema Prisional, das Secretarias de Estado e dos OSP intervencionados.	Modernização do Sistema Prisional, das Secretarias de Estado e dos OSP intervencionados, por meio da elaboração de projetos, em diversas áreas funcionais.
OE/06	Implantar estruturas necessárias ao planejamento, coordenação e gerenciamento das ações estratégicas da Intervenção Federal.	Condução do planejamento e gerenciamento das ações estratégicas da Intervenção Federal, por meio da ativação de estruturas organizacionais.

Fonte: Disponível em: <<http://olerj.camara.leg.br/entenda/planorevisado.pdf>>. Acesso em 06/04/2020.

2.9.3.3 Execução de Despesas da União Decorrentes da Intervenção Federal

A análise da execução das despesas federais à conta dos recursos orçamentários disponibilizados pela União para fazer face à Intervenção Federal na Segurança Pública do ERJ, efetivada em 2018, demonstra que, ao longo do exercício de 2019, foram pagos Restos a Pagar decorrentes da Intervenção no montante de R\$ 984 milhões, consoante consulta realizada ao Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União.

Tais vultosos pagamentos, pela União, referem-se à efetiva entrega e disponibilização de bens aos órgãos de segurança pública do Estado no exercício de

2019, decorrentes de contratações realizadas pela União, por intermédio do Gabinete de Intervenção Federal, no exercício de 2018, conforme o quadro a seguir:

Tabela 152 — Restos a Pagar Pagos, no Exercício de 2019, Decorrentes da Intervenção Federal

Meses	Valor Restos a Pagar Pagos (Mês)	Valor Restos a Pagar Pagos (Acumulado)	Em Reais
			% Acumulado
Jan/19	88.020.653	88.020.653	9
Fev/19	136.741.505	224.762.158	23
Mar/19	24.979.835	249.741.993	25
Abr/19	80.834.195	330.576.188	34
Mai/19	64.232.781	394.808.969	40
Jun/19	73.637.470	468.446.438	48
Jul/19	88.840.889	557.287.327	57
Ago/19	108.244.469	665.531.796	68
Set/19	21.550.844	687.082.640	70
Out/19	112.039.339	799.121.980	81
Nov/19	76.468.264	875.590.244	89
Dez/19	108.294.277	983.884.520	100
Total	983.884.520	-	-

Fonte: Disponível em: <<http://www.portalttransparencia.gov.br/programas-e-acoas/acao/00QS-acoes-decorrentes-da-intervencao-federal-no-estado-do-rio-de-janeiro-na-area-de-seguranca-publica-decreto-n-9-288-2018>>. Acesso em 20/04/2020.

Cumpra esclarecer que, nada obstante, no exercício de 2019, tenha sido executada, pela União, parcela significativa de despesas à conta dos recursos federais geridos pela Intervenção Federal, a execução de significativo montante ainda se encontra em curso.

Assim sendo, o acompanhamento da gestão, pelo Poder Executivo, dos bens incorporados ao patrimônio estadual (legado tangível), incorporação esta propiciada a partir da destinação de vultosos recursos federais, deve permanecer sendo objeto de fiscalização por esta Corte em futuras auditorias de acompanhamento.

2.9.3.4 Plano de Legado da Intervenção Federal

O Plano de Legado, aprovado pela Portaria do Gabinete de Intervenção Federal nº 25, de 14/11/2018, discrimina as tarefas necessárias à catalogação e ao registro do patrimônio adquirido em forma de recursos tangíveis e intangíveis deixados como legado para os órgãos intervencionados, além de prever a

necessidade de planejamento de ações que busquem a manutenção do legado constituído durante o período da Intervenção Federal, com vistas à continuidade das ações na área da Segurança Pública do Estado. Os objetivos específicos do Plano são listados a seguir:

- a) *Discriminar os bens, serviços, procedimentos administrativos, normativos e operacionais, e as demais melhorias legadas ao Sistema de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro;*
- b) *Discriminar os instrumentos que buscam a garantia da continuidade do legado da Intervenção Federal no sistema de segurança do Estado Rio de Janeiro;*
- c) *Regular as atividades de transferência da Gestão do Legado na área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro;*
- d) *Catalogar as atividades realizadas no período da Intervenção Federal, detalhando os resultados das ações emergenciais e estruturantes, que agregarão valor à Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro;*
- e) *Orientar o planejamento e a execução das atividades realizadas pelo GIFRJ, pelas Secretarias e OSP intervencionados, visando evitar a solução de continuidade dos procedimentos e ações relacionados ao atingimento dos Objetivos Estratégicos (OE), com a finalidade de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública, após o término da intervenção;*
- f) *Orientar os Órgãos de Segurança Pública e Secretarias Estaduais intervencionados, de maneira a garantir a inclusão, em seus respectivos planejamentos, dos meios materiais, orçamentários, financeiros e capacidade laborativa capacitada, necessários à continuidade das ações levadas a efeito pela Intervenção.*

Nos termos do referido Plano, consideram-se bens tangíveis (materiais) aqueles cujo valor recai sobre o corpo físico ou materialidade do bem, abrangendo estruturas físicas construídas e equipamentos adquiridos, sejam móveis ou imóveis (ex.: armamentos, as viaturas, os equipamentos de proteção individual, entre outros equipamentos). Os bens intangíveis (imateriais), por sua vez, são aqueles de valor econômico ou utilidade, mas desprovidos de substância física e de existência concreta, assim como os atos legais e normativos que regulamentam ou aperfeiçoam processos de gestão ou procedimentos operacionais, constituindo-se propriedade imaterial de determinada organização (ex.: decretos, portarias, planos, estudos, capacitação de pessoal, reestruturações, modelagem de processos, entre outras formas de conhecimento adquirido pelas instituições envolvidas).

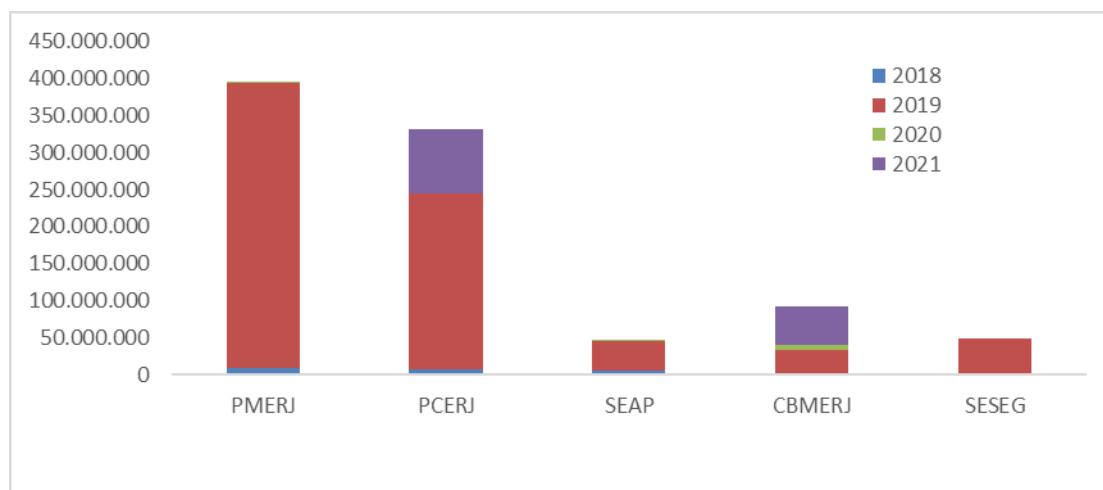
Como legado tangível deixado pela Intervenção Federal, há a previsão de transferência dos bens adquiridos, durante a Intervenção, para os OSP.

Os documentos apresentados em cumprimento aos itens 35 e 37 da Deliberação TCE-RJ nº 284/18, referentes aos relatórios de bens incorporados ao patrimônio do ERJ com recursos da Intervenção Federal, não segregam os **bens tangíveis** recebidos por cada um dos órgãos intervencionados, não permitindo, portanto, uma visão global das entregas já realizadas e a realizar ao Estado.

Ademais, no que se refere aos **bens intangíveis**, o Corpo Técnico verifica erro nos conceitos de classificação, uma vez que foram catalogados, nesta categoria, motocicletas, veículos tipo *pick-up*, serviço de engenharia etc.

Desta feita, a partir do documento intitulado “Planejamento de Entregas de bens e serviços para as Secretarias de Estado e OSP (data base: 31/12/2018)”, disponibilizado no endereço eletrônico do GIF, foi elaborado o gráfico que ilustra os valores dos bens e serviços adquiridos, o respectivo cronograma de entrega e os órgãos beneficiários:

Gráfico – Planejamento de Entregas de Bens e Serviços para o ERJ



Fonte: Disponível em: <<http://www.intervencaofederalrj.gov.br/arquivos/nova-tabela-de-entrega.pdf/view>>. Acesso em 06/04/2020.

Nota: No exercício de 2019, consoante os termos do Decreto Estadual nº 46.544/19, foi extinta a Secretaria de Estado de Segurança (Seseg), tendo sido criadas as Secretarias de Estado da Polícia Militar (SEPM) e de Polícia Civil (Sepol).

O exame do gráfico demonstra que o planejamento das entregas das aquisições promovidas pelo GIF deu-se, em sua maior parcela, no exercício de

2019, muito embora só estarão concluídas tais entregas, especificamente para a Sepol e CBMERJ, no exercício de 2021.

Reputo oportuno ressaltar a previsão do Plano de Legado quanto aos bens tangíveis e intangíveis que envolvam alocação direta de recursos orçamentários, no intuito de serem contabilizados, transferidos e incorporados às Secretarias e OSP intervencionados, fazendo parte do legado que contribuirá para a recuperação da capacidade operativa desses órgãos.

Outrossim, destaco que esta Corte de Contas, em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria Governamental (PAAG) de 2019, procedeu, no exercício de 2019, à realização de Auditorias de Acompanhamento na SEPM¹⁴³, Sepol¹⁴⁴, Secretaria de Estado de Defesa Civil (Sedec)¹⁴⁵ e Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (Seap)¹⁴⁶, visando a acompanhar, sobretudo, a manutenção do legado tangível deixado pela Intervenção Federal, consubstanciado nos bens transferidos ao patrimônio do Estado, com um viés de avaliação quanto à conformidade da gestão patrimonial.

Tais Auditorias ainda se encontram em fase preliminar de avaliação, pelo Corpo Deliberativo desta Corte, dos Achados identificados pelo Corpo Instrutivo em cada órgão fiscalizado. Nada obstante, a título informativo, reproduzo, a seguir, os Achados de Auditoria verificados pelas unidades técnicas desta Corte, após conclusão dos trabalhos realizados na SEPM, Sedec e Seap no exercício de 2019:

Tabela 153 — Achados das Auditorias Objetivando o Acompanhamento do Legado

Achados		Órgão (Processo TCE-RJ nº)		
Quant.	Descrição	SEDEC (102.065-8/19)	SEPM (102.068-0/19)	SEAP (102.069-4/19)
1	Ausência do cadastro patrimonial de bens permanentes doados pela Intervenção Federal.	X	X	X
2	Ausência de identificação, quando cabível, de bens permanentes doados pela Intervenção Federal afixando nos mesmos o seu número patrimonial.	X	X	X

¹⁴³ Processo TCE-RJ nº 102.068-0/19

¹⁴⁴ Processo TCE-RJ nº 100.542-7/20, ainda pendente de conclusão do Relatório de Auditoria pelo Corpo Instrutivo.

¹⁴⁵ Processo TCE-RJ nº 102.065-8/19

¹⁴⁶ Processo TCE-RJ nº 102.069-4/19

3	Ausência de registro de movimentação de bens móveis doados pela Intervenção Federal.	X	X	X
4	Ausência de registros contábeis relativos à incorporação dos bens doados pela Intervenção Federal, cujos Termos de Doação tenham sido publicados há mais de 60 dias	X	-	X
5	Ausência de registros, nos controles patrimoniais e contábeis, relativos à depreciação dos bens permanentes doados pela Intervenção Federal que já se encontram em condições de uso	X	X	X
6	Ausência do Certificado de Aprovação emitido pelo CBMERJ, relativo à prevenção de incêndios, para as unidades que receberam os bens doados pela Intervenção Federal	X	X	X
7	Há bens doados pela Intervenção Federal em locais que os expõem a riscos de avarias ou perda devido às condições de guarda ou armazenamento inadequadas	-	-	X
8	Ausência de classificação, como itens críticos, de bens doados pela Intervenção Federal e que exigem manutenção	X	X	X
9	Ausência de recursos, materiais e humanos, suficientes para a plena utilização de todos os equipamentos doados pela Intervenção Federal	-	-	X

Fonte: Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos – Scap e Sistema de Informações Processuais - Infob

Sem prejuízo das Auditorias Governamentais já realizadas e de futuro monitoramento do cumprimento das Determinações que venham a ser proferidas em cada um dos processos listados, reputo necessário que esta Corte também fiscalize, sob o enfoque operacional, as medidas implementadas pelo Estado, no âmbito dos Órgãos da Segurança Pública, visando à preservação do legado intangível e à continuidade das ações levadas a efeito pela Intervenção.

Dessa forma, faço constar a **Determinação nº 49** à Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal, para que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, realize Auditoria Governamental Operacional nos Órgãos da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de avaliar a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações implementadas pelo Poder Executivo, com vistas à preservação do legado intangível e à continuidade das ações levadas a efeito pelo Gabinete de Intervenção Federal, considerando, entre outros aspectos, o não alcance, no 2º semestre de 2019, das metas estabelecidas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro (IEC), conforme consignado no item 2.9.2.1.1 deste Voto.

Outra questão que merece destaque diz respeito à ausência de planejamento governamental, no exercício de 2019, para a instituição de programa setorial destinado aos Órgãos de Segurança Pública do ERJ, com a finalidade específica de amparar os gastos necessários à manutenção do legado tangível e intangível deixado após o término da Intervenção Federal ao final do exercício de 2018.

Com o fim da Intervenção Federal, o Estado incorporou ao seu patrimônio recursos tangíveis e intangíveis, decorrentes das ações de intervenção, que foram deixados como legado para as Secretarias de Estado (Secretaria de Segurança - Seseg, Secretaria de Defesa Civil - Sedec e Secretaria de Administração Penitenciária - Seap) e os Órgãos de Segurança Pública - OSP (Polícia Militar - PMERJ, Polícia Civil - PCERJ e Corpo de Bombeiros - CBMERJ), na forma do que dispõe o Plano de Legado aprovado pela Portaria nº 25/18 do Gabinete de Intervenção Federal (GIF).

Nessa esteira, o Plano de Legado traça diretrizes a serem observadas pelos órgãos intervencionados para a Gestão do Legado tangível e intangível que demandam a alocação direta de recursos orçamentários. A esse respeito, é oportuno destacar o seguinte excerto do Plano, *in verbis*:

Os legados tangíveis e intangíveis que envolvem alocação direta de recursos orçamentários devem ser catalogados de modo que se possa ter uma estimativa dos recursos necessários para sua manutenção nos exercícios subsequentes ao término da intervenção.

Para tanto, deve-se acordar com a Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento do Estado do Rio de Janeiro e com a Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro para que essas Secretarias se comprometam a incluir no planejamento orçamentário do Estado (PLOA/2019), bem como na proposta de Plano Plurianual para o período de 2020 a 2024.

Deve-se, ainda, realizar gestões junto à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, por intermédio das Comissões responsáveis pela tramitação e aprovação do orçamento estadual para o exercício de 2019, visando assegurar os recursos necessários à continuidade das ações levadas a efeito pelo Gabinete de Intervenção Federal durante a intervenção.

A relevância das ações implementadas pelo Gabinete de Intervenção Federal na área da Segurança Pública do Estado, visando a pôr termo a grave

comprometimento da ordem pública, somada à inquestionável contribuição do legado para a recuperação incremental da capacidade operativa dos Órgãos da Segurança Pública, impõe ao Estado que desenvolva o devido planejamento orçamentário para os exercícios subsequentes, com a previsão da estimativa dos recursos necessários para a manutenção do legado tangível e intangível, a fim de assegurar a continuidade das ações levadas a efeito pela Intervenção.

Dessa forma, para evitar a descontinuidade das medidas adotadas durante o período de Intervenção Federal e para evitar a subutilização do legado tangível e intangível, resta clara a necessidade de o Estado manter um planejamento financeiro compatível com a infraestrutura operacional disponibilizada pela Intervenção aos Órgãos de Segurança Pública (OSP), por meio de previsão adequada de programas no Plano Plurianual para o período de 2020 a 2024 e de dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual.

Pelo exposto, diante da constatação de ausência de planejamento governamental para a instituição de programa setorial, no exercício de 2019, destinado aos Órgãos de Segurança Pública do ERJ, com a finalidade específica de amparar gastos com a manutenção do legado tangível e intangível após o término da Intervenção Federal no exercício de 2018, faço constar, na conclusão deste Voto, a **Impropriedade nº 29** e a **Determinação nº 48**, para que o Poder Executivo adote as medidas cabíveis, de modo a incluir, nos OSP, dotação orçamentária suficiente à manutenção do legado dos bens tangíveis e intangíveis deixados como legado pela Intervenção Federal, bem como faça constar, na proposta de Plano Plurianual para o período de 2020 a 2024 (Revisão), programação setorial específica para tal finalidade.

2.10 Previdência

O atual panorama normativo dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) foi inaugurado com a reforma previdenciária instituída pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998, tendo por principal instrumento infraconstitucional a Lei Federal nº 9.717/98, com destaque para o caráter

contributivo e solidário e para a observância ao equilíbrio financeiro e atuarial, entre as principais exigências normativas introduzidas.

Em âmbito estadual, a Lei nº 3.189/99 instituiu o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (Rioprevidência), autarquia criada com a finalidade de gerir os ativos financeiros, visando ao custeio de pagamentos dos proventos de aposentadoria e de reforma, das pensões e de outros benefícios previdenciários aos seus segurados e respectivos dependentes. A seu turno, a Lei Estadual nº 5.109/07 promoveu a extinção do Instituto de Previdência do ERJ (Iperj) e transferiu, ao Rioprevidência, a competência para habilitação, administração e pagamento dos benefícios previdenciários previstos na legislação estadual.

Cumprе esclarecer que, em 06/11/2012, o ERJ, com vistas a alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial de seu RPPS, promoveu a segregação de massas mediante a criação de dois planos – um financeiro e outro atuarial –, sendo o primeiro estruturado sob o regime de repartição simples, destinado aos servidores ocupantes de cargos efetivos que ingressaram no serviço público até a data do início do funcionamento da entidade gestora do Regime de Previdência Complementar¹⁴⁷ e seus pensionistas, bem como aos militares e seus dependentes, enquanto o segundo, denominado Plano Previdenciário, albergou os demais servidores, admitidos no serviço público a partir de 04/09/2013, data de início do funcionamento do RJPrev.

Neste aspecto, reputo oportuno destacar as sensíveis e recentes alterações advindas aos sistemas previdenciários, decorrentes da promulgação da Emenda Constitucional nº 103/19, que reformulou os Regimes Geral e Próprios de Previdência Social, e a edição da Lei Federal nº 13.954/19, que dispôs sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares, além de excluir os servidores da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e do Corpo de Bombeiros Militar do RPPS.

Ademais, destaco a edição do Decreto Federal nº 10.188/19, regulamentando a compensação previdenciária entre os RPPSs, entre si e com o Regime Geral de

¹⁴⁷ Criado pela Lei Estadual nº 6.243, de 21/05/2012, administrado pela entidade fechada de previdência complementar Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro (RJPrev)

Previdência Social (RGPS), dando efetividade à alteração promovida pela Lei Federal nº 13.846/19 à Lei Federal nº 9.717/98¹⁴⁸. Dentre as disposições contidas no art. 25 do referido Decreto Federal, vale destacar a obrigação de os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aderirem, até 31/12/2021, à compensação financeira entre regimes previdenciários, sob pena de incidirem nas sanções previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/98¹⁴⁹ e de suspensão do pagamento da compensação financeira devida pelo RGPS.

2.10.1 Regime Próprio de Previdência do ERJ

O presente tópico dedica-se à análise dos resultados do Regime Próprio de Previdência mantido pelo ERJ, à luz da legislação em vigor, dos parâmetros que compõem os resultados dos Planos Financeiro e Previdenciário do Rioprevidência de 2019 e do resultado da Avaliação Atuarial dos referidos Planos para o exercício.

Ademais, realiza-se o confronto das receitas, das despesas e do resultado previdenciário dos Planos Financeiro e Previdenciário de 2019 com o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e as projeções atuariais apresentadas nas avaliações dos Planos.

2.10.1.1 Plano Financeiro

O último Relatório de Avaliação Atuarial (2019)¹⁵⁰ registra 305.731 segurados no Plano Financeiro, sendo 116.431 ativos, 137.571 inativos e 51.729 pensionistas, apresentando a relação de 0,62 servidores ativos para cada inativo/pensionista, fator com significativo impacto sobre o equilíbrio das contas previdenciárias.

¹⁴⁸ Art. 1º (...)

§ 2º Os regimes próprios de previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios operacionalizarão a compensação financeira a que se referem o § 9º do art. 201 da Constituição Federal e a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, entre si e com o regime geral de previdência social, sob pena de incidirem nas sanções de que trata o art. 7º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 18/06/2019)

¹⁴⁹ Art. 7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:

I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;

II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;

III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

¹⁵⁰ Contas de Governo do exercício de 2019, Volume 30

A tabela a seguir apresenta, de forma segregada, os números de segurados relativos aos dois últimos relatórios atuariais:

Tabela 154 — Segurados do Plano Financeiro – ERJ 2018/2019

Ano	Ativo	Inativo	Pensionista	Total de Segurados	Ativo/Inat. e Pens.
2018	181.332	169.897	69.822	421.051	0,76
2019	116.431	137.571	51.729	305.731	0,62

Fonte: Relatórios de Avaliação Atuarial 2018 e 2019.

Destaco o expressivo decréscimo na relação servidor ativo por inativo/pensionista, que tem por causa o fato de o último Relatório de Avaliação Atuarial (2019) não contemplar os servidores militares do ERJ, já em função da edição da Lei Federal nº 13.954/19, que dispôs sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares.

Outrossim, com o advento da EC nº 103/19 e da Lei Federal nº 13.954/19, as regras dos Regimes Próprios de Previdência Social do Ente Federativo deixaram de ser aplicáveis ao novo Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados e do Distrito Federal, motivo pelo qual este grupo passou a estar sob a responsabilidade financeira de seus respectivos Tesouros, com contabilidade apartada, sendo vedada a utilização de recursos do RPPS no Sistema de Proteção Social dos Militares.

Em que pese a edição da EC nº 103/19 ter modificado as premissas previdenciárias no âmbito da União, o Estado do Rio de Janeiro não havia editado norma local sobre o tema até a data da elaboração da avaliação atuarial de 2019, situação que persiste até o presente momento.

Desta sorte, a referida avaliação atuarial valeu-se das regras estabelecidas pelas Emendas Constitucionais nº 20/98, nº 41/03, nº 47/05, nº 70/12 e nº 88/15, em atenção ao disposto no art. 4º, § 9º, da Emenda Constitucional nº 103/19¹⁵¹.

¹⁵¹ § 9º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

2.10.1.1.1 *Receitas do Plano Financeiro*

No que tange às receitas advindas das contribuições sociais – patronal e do servidor –, registro um decréscimo real de 11,89% e 1,71%, respectivamente, em relação ao exercício anterior. A variação negativa, no exercício de 2019, decorre, em parte, do aumento expressivo da arrecadação dessa receita no exercício de 2018, em razão de pagamento de débitos em atraso pelo Estado, visando à regularização de contribuições sociais das folhas de inativos e de pensionistas.

Conforme apurado pelas instâncias instrutivas, no exercício de 2019, foram repassados ao Rioprevidência R\$ 10,80 bilhões, decorrentes da receita de *royalties* e participações especiais do Tesouro Estadual, registrados na fonte de recursos 231 (Recursos Próprios do Rioprevidência). Cumpre esclarecer que esse montante equivale a 80,24% do total dessa receita arrecadada pelo ERJ (R\$ 13,47 bilhões), após as deduções legais e constitucionais e dos valores referentes ao pagamento da dívida contratual com a União.

O Corpo Técnico constata uma diferença a menor, no montante de R\$ 146,93 milhões, entre a receita líquida de *royalties* e participações especiais que deveria ter sido destinada ao Rioprevidência – consideradas todas as deduções – e o valor efetivamente transferido pela Sefaz no Siafe-Rio, na fonte de recursos 231 – Recursos Próprios do Rioprevidência.

A referida divergência decorre da diferença, a menor, do montante de receita líquida de *royalties* e participações especiais que deveria ser repassada ao Fundo no exercício de 2019, calculada com base na metodologia da Nota Técnica RIOPREV/GOP nº 60/2018.

Dessa forma, acerca do repasse a menor da receita líquida de *royalties* e participações especiais ao Rioprevidência, considerando todas as deduções para o exercício financeiro de 2019, calculada com base na metodologia da Nota Técnica RIOPREV/GOP nº 60/18, faço constar a **Impropriedade nº 30** e a **Determinação nº 50** no dispositivo de meu Voto.

2.10.1.1.2 Despesas do Plano Financeiro

Na tabela a seguir, é demonstrada a evolução das despesas do Plano Financeiro do Rioprevidência liquidadas nos exercícios de 2018 e 2019:

Tabela 155 — Evolução das Despesas Previdenciárias Liquidadas – 2018/2019

Despesa Previdenciária Liquidada	Valores Históricos		Var. Real 19/18	Dif. Real 19/18	Part. 2019
	2018	2019			
ADMINISTRAÇÃO	2.762.094.046	2.531.029.820	-13,59%	-412.746.369	11,71%
Despesas Correntes	2.758.937.770	2.529.384.373	-13,55%	-410.981.996	11,70%
Despesas de Capital	3.156.277	1.645.447	-50,84%	-1.764.373	0,01%
PREVIDÊNCIA SOCIAL	18.905.926.570	19.082.390.658	-4,82%	-1.002.341.719	88,29%
Despesas Correntes	18.905.926.570	19.082.390.658	-4,82%	-1.002.341.719	88,29%
Benefícios – Servidor Civil	12.698.335.091	13.152.219.829	-2,33%	-325.515.662	60,85%
Aposentadorias	9.055.241.561	9.549.257.763	-0,56%	-55.501.982	44,18%
Pensões	3.643.093.530	3.602.962.066	-6,74%	-270.013.680	16,67%
Benefícios – Servidor Militar	5.390.890.360	5.926.888.039	3,67%	217.762.617	27,42%
Reformas	4.683.087.649	5.070.541.994	2,10%	108.122.461	23,46%
Pensões	707.802.711	856.346.045	14,09%	109.640.156	3,96%
Outras Despesas Previdenciárias	816.701.120	3.282.790	-99,62%	-894.588.675	0,02%
Demais Despesas Previdenciárias	816.701.120	3.282.790	-99,62%	-894.588.675	0,02%
Total Geral	21.668.020.617	21.613.420.478	-5,94%	-1.415.088.088	100,00%

Fonte: Siafe-Rio e Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2019 (Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro, apresentado no Processo TCE-RJ nº 100.490-8/20)

Nota: Valores históricos. A Variação real e a diferença real 2019/2018 foram calculadas a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2019 (índice 2018: 1,09953615149197 e índice 2019: 1,03684115775748).

As despesas liquidadas, no exercício de 2019, alcançaram uma redução de 5,94%, em termos reais, em relação ao exercício anterior, com destaque para a rubrica “Demais Despesas Previdenciárias”, que sofreu maior redução (99,62%), em especial a contribuição da expressiva diminuição das “Despesas de Exercícios Anteriores – DEA” para este resultado.

As despesas liquidadas nos elementos “Aposentadorias” e “Pensões”, referentes aos servidores civis, registraram redução real de 0,56% e 6,74%, respectivamente, se comparadas às despesas liquidadas no exercício de 2018, culminando em uma diminuição real de R\$ 325,52 milhões nas despesas previdenciárias liquidadas.

Por sua vez, as despesas liquidadas nos elementos “Reformas” e “Pensões”, relativas aos servidores militares, registraram um aumento real de 2,10% e 14,09%, respectivamente, em comparação àquelas liquidadas no exercício anterior, resultando em um acréscimo real de R\$ 217,76 milhões.

O resultado da comparação das despesas com benefícios previdenciários, realizada nos exercícios de 2018 e 2019, aponta a diminuição real na ordem de 4,82%, decorrente do abatimento real de R\$ 1 bilhão nessas despesas.

No que tange à despesa liquidada da Administração, houve redução real de 13,59% em comparação à despesa liquidada no exercício de 2018. Este resultado se deve, segundo exame do Corpo Técnico, à “suavização” da curva do fluxo de pagamento das operações de adiantamento de *royalties*, após acordo com os credores internacionais, no âmbito da adesão ao Plano de Recuperação Fiscal (PRF).

Importa repisar que, no exercício 2019, foram repassados R\$ 2,23 bilhões para adimplemento das referidas obrigações com investidores estrangeiros, contra R\$ 2,48 bilhões em 2018.

A ausência, nas Notas Explicativas, das Demonstrações Contábeis¹⁵² relativas à despesa do Plano Financeiro sobre os créditos concedidos a outras unidades gestoras para a execução de despesas administrativas do Rioprevidência será objeto merecedor da **Impropriedade nº 33** e da **Determinação nº 55**.

Rememoro que a análise da Prestação de Contas de Governo referente a 2018¹⁵³ apurou falha idêntica, desta feita concernente à ausência de Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis no que tange aos créditos concedidos no valor de R\$ 3,09 bilhões a outras unidades gestoras para a execução daquela mesma espécie de despesa, ensejando Determinação no respectivo Parecer Prévio.

¹⁵² Volume 31.

¹⁵³ Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19

2.10.1.1.3 Resultado do Plano Financeiro

Na tabela a seguir, estão evidenciados o resultado negativo apresentado pelo Plano Financeiro do Rioprevidência em 2019, da ordem de R\$ 2,42 bilhões, e a evolução da diferença entre as receitas e despesas nos últimos cinco exercícios financeiros:

Tabela 156 — Evolução do Resultado Previdenciário (2015/2019)

Demonstrativo Previdenciário	Valores Históricos				
	2015	2016	2017	2018	2019
Receitas Previdenciárias (A)	12.871.994	4.514.846	12.610.232	19.479.762	19.195.111
Despesas Previdenciárias (B)	13.929.858	16.028.140	23.613.609	21.668.021	21.613.420
Despesas de Administração	570.640	245.042	4.329.860	2.762.094	2.531.030
Despesas da Previdência Social	13.359.217	15.783.098	19.283.748	18.905.927	19.082.391
Resultado Previdenciário (A) - (B)	-1.057.864	-11.513.294	-11.003.377	-2.188.258	-2.418.310

Fontes: Siafe-Rio e Contas de Governo de 2015 a 2018. Foram consideradas as receitas arrecadadas e despesas liquidadas. As receitas e despesas intraorçamentárias foram incluídas no cálculo.

O Governo do ERJ vem realizando operações de antecipações de receitas em favor do Rioprevidência há mais de uma década, comprometendo, continuamente, uma parcela significativa da arrecadação do ERJ com o pagamento das obrigações correspondentes. A adoção de medidas deste jaez, em que pese importe o alívio momentâneo para o caixa do ERJ, transfere para administrações e gerações futuras o ônus de arcar com os encargos financeiros.

Nesta senda, revela-se oportuna a transcrição do levantamento histórico elaborado pelo Corpo Instrutivo acerca das principais operações de crédito realizadas pelo ERJ, para aportar recursos ao Rioprevidência nos últimos anos:

- *m 2007¹⁵⁴, foram antecipados, junto ao Tesouro Nacional, os vencimentos de parte dos papéis emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, os Certificados Financeiros do Tesouro - CFT's, quando da celebração do acordo de consolidação da dívida do Estado em 1999. Essa antecipação seria realizada novamente em 2011 e 2012, razão pela qual os CFT's, que eram títulos da dívida federal e que só podiam ser resgatados diretamente na STN, esgotaram-se antes do prazo originalmente*

¹⁵⁴ Processo TCE – RJ nº 104.728-1/08 – Prestação de contas de governo do ERJ referente ao exercício de 2007.

estabelecido para o seu fluxo no contrato de renegociação da dívida em 1999;

- N
os anos de 2013¹⁵⁵ e 2014¹⁵⁶, foram feitas vendas de fluxos futuros da receita de royalties e participações especiais. Em 2013, foram realizadas duas vendas diretas à Caixa Econômica Federal - CEF e ao Banco do Brasil – BB, cuja arrecadação perfez o valor total da ordem de R\$3.300 milhões. Já em 2014, constituíram-se operações de emissões de títulos lastreados na receita de royalties e participações especiais a que o ERJ teria direito, feitas no mercado internacional em junho e novembro daquele ano, gerando uma arrecadação próxima a R\$5.354,00 milhões. Nesse mesmo ano ocorreu um saque na Conta B de R\$450,00 milhões, que é uma conta bancária atrelada à privatização do antigo Banco do Estado do Rio de Janeiro – Banerj. Esses recursos foram inteiramente vertidos ao caixa do Rioprevidência;
- E
m 2015¹⁵⁷, a Lei Complementar Estadual nº 163, de 31.03.2015, autorizou o saque de 37,5% dos Depósitos Judiciais e Extrajudiciais existentes no Banco do Brasil para capitalizar o Rioprevidência e, no final daquele ano, a Lei Complementar Federal nº 151, de 05.08.2015, autorizou o saque de 70% dos Depósitos Judiciais e Administrativos relacionados a processos que o ERJ fosse parte, fatos que permitiram que o Governo do ERJ arrecadasse, naquele ano, o montante da ordem de R\$7.311 milhões em receitas extraordinárias, dos quais em torno de R\$6.651 milhões foram destinados aos cofres do Rioprevidência; e
- C
onforme já apontado no item 12.2.1.1, no exercício de 2018 foi realizada nova emissão de títulos, lastreadas em recebíveis de royalties e participações especiais, gerando o ingresso de R\$1.867,22 no caixa da autarquia previdenciária. Ressalta-se que, apesar dos riscos que as antecipações possam representar para a sustentabilidade do sistema previdenciário a longo prazo, a operação realizada em 2018 faz parte do Programa de Ajuste de Liquidez da carteira ativa do Rioprevidência, uma das medidas pontuais de ajuste da receita previstas no Plano de Recuperação Fiscal – PRF, instituído pela Lei Complementar Federal nº 159/2017, 19.05.2017.

¹⁵⁵ Processo TCE – RJ nº 105.879-8/14 – Prestação de Conta de Governo do ERJ referente ao exercício de 2013.

¹⁵⁶ Processo TCE – RJ nº 101.885-1/15 – Prestação de Conta de Governo do ERJ referente ao exercício de 2014.

¹⁵⁷ Fonte: Processo TCE – RJ nº 102.203-6/16 – Prestação de contas de governo do ERJ referente ao exercício de 2015.

2.10.1.1.4 Dados Atuariais do Plano Financeiro

As análises procedidas neste tópico têm como base o Relatório de Avaliação Atuarial dos Planos Financeiro e Previdenciário, com data-base de 30/09/2019¹⁵⁸, considerando os parâmetros definidos na Portaria MF nº 464/18.

2.7.2.2.1.3 Alíquotas do Custo Normal

Segundo o Relatório de Avaliação Atuarial, para determinação do custo previdenciário do plano financeiro, foi utilizado o regime financeiro de repartição simples, o qual dispensa a formação de reservas financeiras para cobertura de benefícios que ultrapassem o período de um ano.

O estudo atuarial em tela apurou o Custo Normal Anual do Fundo Financeiro¹⁵⁹ em 131,19% do somatório da folha de pagamento dos servidores ativos do ERJ, conforme apontado pelo atuário responsável, nos seguintes termos:

Esta Avaliação Atuarial apurou que para o custeio do Plano de Benefícios é necessário que as contribuições dos servidores e do Governo Estadual somem 131,19% da folha de remuneração de contribuição dos servidores ativos.

Hoje o Custo Normal praticado atualmente é de 42%, ou seja, inferior ao Custo Normal apurado na Avaliação Atuarial. Desta forma, o Tesouro Estadual deve aportar recursos financeiros neste Fundo de forma a cobrir as insuficiências de caixa e cobertura dos benefícios.

É importante considerar que à medida que o tempo passa, o número de participantes em gozo de benefício aumenta, mas como este Fundo está fechado a novos ingressos, seu crescimento é limitado, tendendo a extinção após atingido determinado volume de despesas.

Denota-se, portanto, que eventuais elevações no custo normal exigirão maiores aportes financeiros do Tesouro para a cobertura de insuficiências financeiras após o término das disponibilidades do Fundo Financeiro, considerando-se a inviabilidade de modificação da estrutura de custeio do respectivo Plano.

¹⁵⁸ Volume 30

¹⁵⁹ Custo normal: O valor correspondente às necessidades de custeio do plano de benefícios do RPPS, atuariamente calculadas, conforme os regimes financeiros adotados, referentes a períodos compreendidos entre a data da avaliação e a data de início dos benefícios. (Portaria nº 464 do Ministério da Fazenda, de 19/11/2018, item 16 do Anexo – Dos Conceitos)

Por fim, destaco que esta Corte aprecia os impactos da elevação das alíquotas previdenciárias praticadas no ERJ, em função da Lei Estadual nº 7.606/17, nos autos do Processo TCE-RJ nº 117.613-6/18¹⁶⁰.

2.7.2.2.1.3 Evolução do Resultado Técnico Atuarial do Plano Financeiro

A segregação de massa promovida pelo ERJ deu origem a dois grupos de segurados: um abrangido pelo Plano Financeiro, e o outro, pelo Plano Previdenciário, sendo o segundo, via de regra, superavitário, enquanto todo o déficit fica restrito ao Plano Financeiro.

Na tabela a seguir, estão demonstradas, de forma consolidada, todas as receitas e despesas do Plano Financeiro consideradas para elaboração do Relatório de Avaliação Atuarial (data-base 30/09/2019):

Tabela 157 — Consolidado da Reserva Matemática – Plano Financeiro

Descrição	Valores
(+) Contribuição do Ente	16.867.349.954
(+) Contribuição do Aposentado	8.899.751.777
(+) Contribuição do Pensionista	4.122.054.828
(+) Contribuição do Servidor Ativo	8.433.674.977
(+) Compensação Previdenciária	22.589.398.310
(+) Ativo Garantidor do Plano Financeiro	10.962.165.271
(=) Total Receitas Previdenciárias	71.874.395.117
(-) Valor Presente dos Benefícios (concedidos e a conceder)	536.825.703.043
(=) Déficit Técnico Atuarial	-464.951.307.926

Fonte: Relatório Avaliação Atuarial 2019 – Volume 30.

Por oportuno, transcrevo trecho do Relatório da Auditoria Governamental, Processo TCE-RJ nº 103.058-8/17¹⁶¹, referente ao Achado 7, no qual se verificaram impropriedades na metodologia de apuração do ativo garantidor utilizado nos relatórios atuariais anteriores, concluindo que:

¹⁶⁰ Auditoria Governamental realizada no Rioprevidência, tendo por escopo verificar a adequação dos gastos executados com recursos oriundos da taxa de administração à luz das normas gerais de previdência e a análise do impacto da elevação da alíquota de contribuição dos servidores e patronal no equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, ainda pendente de Decisão definitiva.

¹⁶¹ Processo TCE-RJ nº 103.058-8/17 – fls. 69 a 73 do Relatório de Auditoria Governamental – Achado 07.

Para o cálculo do deficit atuarial, o responsável pela elaboração do relatório de avaliação atuarial deveria considerar o ativo garantidor líquido, livre de qualquer obrigação, e não o ativo total bruto sem descontar os passivos já assumidos pelo fundo, pois o equilíbrio financeiro e atuarial perseguido pelos gestores do fundo se dará quando o total do ativo se equiparar ao total do passivo.

O Relatório Atuarial em questão pautou-se por nova metodologia de cálculo do Ativo Garantidor do Plano Financeiro, conforme apresentado a seguir:

Tabela 158 — Cálculo do Ativo Garantidor – Plano Financeiro

R\$1	
Descrição	Valores
Ativo do Fundo Financeiro (I)	14.924.399.891
Bens e Direitos relativos às operações do RPPS (II)	84.257.488
Passivo Circulante (III)	3.877.977.132
Ativo Garantidor do Fundo Financeiro (I) - (II) - (III)	10.962.165.271

Fonte: Relatório Avaliação Atuarial 2019 – Volume 30.

Enquanto os relatórios de avaliação atuarial anteriores empregavam, como Ativo Garantidor, para fins de cálculo do resultado técnico atuarial, o ativo bruto da entidade previdenciária em 31/12 do respectivo exercício, sem descontar as obrigações já assumidas pelo Fundo Financeiro, o Relatório de Avaliação Atuarial de 2019 considerou, no resultado técnico atuarial, o Ativo Garantidor Líquido, livre de qualquer passivo. Ademais, foram subtraídos os ativos com características de custeio administrativo, ou seja, os ativos não garantidores.

A evolução do déficit técnico atuarial do Plano Financeiro do Rioprevidência, nos exercícios de 2018 e de 2019, é demonstrada na tabela a seguir:

Tabela 159 — Evolução do Déficit Técnico 2018/2019 – Plano Financeiro

R\$1		
Descrição Valores Históricos	Avaliação Atuarial	
	Data Base 30.09.2018	Data Base 30.09.2019
Reservas Matemáticas Concedidas e a Conceder (I)	805.856.375.336	475.913.473.197
Ativo Garantidor do Plano Financeiro (II)	192.757.663.305	10.962.165.271
Déficit Técnico Atuarial (II) - (I)	-613.098.712.031	-464.951.307.926

Fonte: Relatórios Avaliação Atuarial 2018 e 2019 – Volumes 27 e 30, respectivamente.

O resultado técnico atuarial apresentou déficit de R\$ 464,95 bilhões, redução nominal da ordem de 24,16% frente ao exercício de 2018.

A queda nominal do ativo garantidor do Plano Financeiro (-94,31%) foi decorrente da diminuição de 40,94% dos valores das reservas matemáticas de benefícios concedidos e a conceder, em face da exclusão dos servidores militares do ERJ das bases empregadas na elaboração do Relatório de Avaliação Atuarial de 2019, decorrente da promulgação da Lei Federal nº 13.954/19, que dispõe sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares.

Impende reafirmar que as operações de antecipação de receitas – sobretudo de *royalties* e participações especiais, promovidas pelo ERJ, em detrimento da cobertura de insuficiências financeiras com recursos do Tesouro Estadual – promovem desequilíbrio do panorama previsto no referido estudo técnico, agravando o déficit atuarial do sistema previdenciário estadual.

O seguinte trecho de documento elaborado pelo Rioprevidência, obtido em sede de Auditoria Governamental¹⁶², dá ênfase à questão:

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 (...).

2.10.1.1.5 Ativos do Plano Financeiro

Na tabela a seguir, é apresentada a composição do Ativo do Plano Financeiro do Rioprevidência, nos exercícios de 2018 e 2019, evidenciando a evolução de seus principais componentes:

¹⁶² Processo TCE-RJ nº 103.058-8/17 - “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. Disponível em: <www.rioprevidencia.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/imagem/cnbf/mde2/~edisp/rp_016778.pdf>.

Tabela 160 — Composição do Ativo do Plano Financeiro

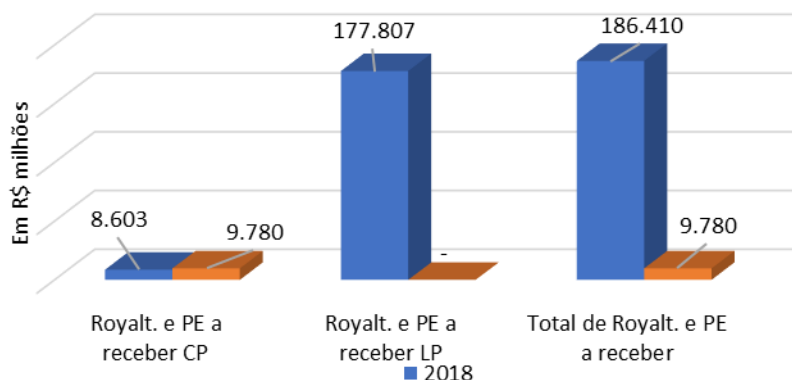
Ativos	Valores Históricos		Diferença	Var. 19/18
	31.12.2018	31.12.2019	19-18	
Royalties e Participações Especiais	186.409.934.329	9.780.278.623	-176.629.655.706	-94,75%
Fundos de Investimentos em Renda Fixa	290.304.348	198.924.291	-91.380.057	-31,48%
Dívida Ativa	870.434.283	835.545.250	-34.889.033	-4,01%
Fluxo do Fundes e FREMF	702.007.260	649.163.292	-52.843.968	-7,53%
Créd. em Cobrança Administrativa	1.779.831.222	1.448.569.112	-331.262.110	-18,61%
ICMS Parcelado	446.575.179	463.820.500	17.245.321	3,86%
Créd. a Receber p/Comp. do Berj	2.150.631.132	2.150.631.132	-	0,00%
Demais Créditos a CP	-2.153.704.725	-2.153.704.725	-	0,00%
(-) Ajustes de Perdas de Demais Créd. - CP	2.261.650.277	1.551.172.417	-710.477.860	-31,41%
Outros Créditos	192.757.663.305	14.924.399.891	-177.833.263.414	-92,26%
Ativo total				

Fonte: Siafe-Rio, balancetes de 2018 e 2019.

Nota: Disposição na tabela por ativos de maior relevância.

Extraí-se, da tabela anterior, que o valor dos direitos sobre os *royalties* e participações especiais acerca da exploração de petróleo e gás natural, principal ativo do Plano Financeiro do Rioprevidência em 2018, experimentou, em 2019, uma redução, em termos nominais, na ordem de 94,75%.

No gráfico a seguir, ilustram-se os valores dos direitos sobre os *royalties* e participações especiais, segregados sob o critério de vencimento, conforme registrados no Ativo da autarquia, no biênio 2018/2019:

Gráfico — Ativo *Royalties* e Participações Especiais

No que toca ao ativo '*Royalties* e Participações Especiais a Receber', rememoro que a impropriedade referente ao reconhecimento indevido de compensações financeiras no Ativo do Rioprevidência foi constatada em sede de Auditoria Governamental, nos autos do Processo TCE-RJ nº 103.058-8/17, conforme consta do seguinte trecho do Relatório da Equipe de Auditoria:

(...) 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.¹⁶³

O grau de incerteza e a imprevisibilidade acerca do fluxo futuro dos recursos decorrentes de *royalties* e participações especiais impede o seu reconhecimento como elemento do Ativo nos termos habitualmente registrados, em que pese se exija sua evidenciação em Notas Explicativas, na qualidade de ativo contingente.

No exercício de 2019, constato que o Rioprevidência procedeu à baixa (desreconhecimento) dos valores referentes a *royalties* e participações especiais a receber a longo prazo e à sua apropriação contábil na conta 7.9.9.1.1.08.01 –

¹⁶³ Fls. 53 do Relatório de Auditoria objeto do Processo TCE-RJ nº 103.058-8/17.

Recursos do Petróleo a Receber, que passou a apresentar o valor de R\$ 160,91 bilhões.

Sem embargo ao exposto anteriormente, o fluxo deve ser empregado (exposto) para fins do cálculo das reservas matemáticas destinadas à cobertura do déficit atuarial, por meio de retificadora da conta 2.2.7.2.1.02.01 – Aposentadorias/Pensões/Outros Benefícios a Conceder do Plano Financeiro do RPPS, tendo em consideração as especificidades dos procedimentos contábeis destinados aos Fundos Próprios de Previdência Social.

Não obstante isso, ressalto que as divergências registradas são objeto de detido exame no Relatório da Auditoria Financeira sobre as Demonstrações Contábeis Consolidadas do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (Rioprevidência)¹⁶⁴.

O ativo “Créditos em Cobrança Administrativa” (Créditos Tributários Parcelados a Receber), apresentado na tabela anterior, refere-se a valores relativos aos direitos do Rioprevidência com base no Decreto Estadual nº 36.994/05¹⁶⁵, que incorporou, ao patrimônio da autarquia previdenciária, os recursos advindos dos créditos tributários de titularidade do ERJ, objeto de parcelamentos. Entretanto, referidos ingressos não vinham sendo repassados pelo Tesouro do ERJ ao Rioprevidência, resultando em expressivo acúmulo de saldo a receber, fato que ensejou recorrentes Determinações nas Contas de Governo do ERJ¹⁶⁶.

Em que pesem sejam observados repasses do Tesouro do ERJ ao Rioprevidência, nos exercícios de 2017 (R\$ 1,92 bilhão)¹⁶⁷ e de 2019 (R\$ 830,60 milhões), visando à regularização da dívida, ainda remanesce um saldo de R\$ 1,45 bilhão, em 31/12/2019, referente aos Créditos Tributários Parcelados a

¹⁶⁴ Processo TCE-RJ nº 102.170-4/20.

¹⁶⁵ Alterado pelo Decreto Estadual nº 37.047/05.

¹⁶⁶ Determinações nº 27 e nº 28 do Parecer Prévio emitido sobre as Contas de Governo do ERJ 2016 (Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17), Determinações nº 42 e nº 43 do Parecer Prévio emitido sobre as Contas de Governo do ERJ 2017 (Processo TCE-RJ nº 113.304-9/18) e Determinações nº 50 e nº 51 do Parecer Prévio emitido sobre as Contas de Governo do ERJ 2017 (Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19)

¹⁶⁷ Valor registrado como receita intraorçamentária corrente, conforme se extrai do Processo TCE-RJ nº 113.304-9/18 - Prestação de Contas de Governo do ERJ referente ao exercício de 2017, Volume 3, Relatório Gerencial do Órgão Central de Contabilidade, fls. 92.

Receber (curto e longo prazo), demandando a adoção de medidas necessárias ao imediato repasse dos recursos aos cofres da autarquia previdenciária.

Ante o exposto, o descumprimento do disposto no Decreto Estadual nº 36.994/05, alterado pelo Decreto Estadual nº 37.047/05, que, nos termos do art. 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 ERJ, desde março de 2005, será objeto da **Impropriedade nº 31** e das **Determinações nº 51 e nº 52**.

2.10.1.2 Plano Previdenciário

O Plano Previdenciário do Rioprevidência foi instituído pela Lei Estadual nº 6.338/12 e se caracteriza pelo regime de formação de reservas matemáticas, destinado aos servidores civis efetivos que ingressarem no serviço público após 04/09/2013. Tal Plano conta, atualmente¹⁶⁸, com 19.453 segurados, sendo 19.362 ativos, 48 inativos e 43 pensionistas, apresentando uma relação de 212,77 servidores ativos para cada inativo/pensionista.

2.10.1.2.1 Receitas do Plano Previdenciário

As receitas do Plano Previdenciário do Rioprevidência, sua variação real entre os exercícios de 2018 e 2019 e a participação de cada receita em relação ao total, no exercício de 2019, são apresentadas na tabela a seguir:

Tabela 161 — Receitas Plano Previdenciário – ERJ 2018/2019

Receitas Previdenciárias	Valores Históricos		Var. Real 19/18	Dif. Real 19-18	R\$1 Part. 2019
	2018	2019			
Receitas Correntes	209.229.956	298.435.303	34,50%	79.374.104	62,77%
Contribuições dos Segurados	124.829.401	126.075.395	-4,76%	-6.534.281	26,52%
Remuneração Investim. em Renda Fixa	83.930.253	172.292.715	93,58%	86.355.831	36,24%
Receitas Diversas	470.302	67.193	-86,53%	-447.446	0,01%
Rec. Intraorçamentárias Corr.	248.349.167	177.009.131	-32,79%	-89.538.535	37,23%

¹⁶⁸ Em 31/12/2019, conforme se extrai do Volume 30.

Receita de Contribuições Patronais	248.349.167	177.009.131	-32,79%	-89.538.535	37,23%
Total Geral	457.579.123	475.444.434	-2,02%	-10.164.431	100,00%

Fontes: Siafe-Rio.

Nota: Valores históricos. A Variação real e a diferença real 2019/2018 foram calculadas a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2019 (índice 2018: 1,09953615149197 e índice 2019: 1,03684115775748).

O Plano Previdenciário do Rioprevidência totalizou, no exercício de 2019, R\$ 475,44 milhões em receitas arrecadadas, conforme exposto anteriormente, sendo R\$ 303,08 milhões oriundos de contribuição patronal e dos servidores e R\$ 172,36 milhões advindos de receitas patrimoniais e diversas, arrecadação 2,02% inferior, em termos reais, àquela auferida no exercício de 2018, em consequência, principalmente, da redução nos recolhimentos das contribuições dos segurados e patronal na ordem de 4,76% e 32,79%, respectivamente.

2.10.1.2.2 Despesas do Plano Previdenciário

As despesas liquidadas do Plano Previdenciário do Rioprevidência e sua variação real, entre os exercícios de 2018 e 2019, bem como a participação de cada despesa em relação ao total, no exercício de 2019, são apresentadas na seguinte tabela:

Tabela 162 — Despesas Plano Previdenciário – ERJ 2018/2019

Despesa Previdenciária Liquidada	Valores Históricos		Var. Real 19/18	Dif. Real 19-18	R\$1 Part. 2019
	2018	2019			
ADMINISTRAÇÃO	13.226.846	2.646.044	-81,14%	-11.799.868	55,26%
PREVIDÊNCIA SOCIAL	1.563.170	2.142.367	29,24%	502.532	44,74%
Pensões	1.563.170	1.934.479	16,70%	286.986	40,40%
Outras Despesas Previdenciárias	-	207.888	-	215.547	4,34%
Total Geral	14.790.016	4.788.411	-69,47%	-11.297.336	100,00%

Fontes: Siafe-Rio.

Nota: Valores históricos. A Variação real e a diferença real 2019/2018 foram calculadas a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2019 (índice 2018: 1,09953615149197 e índice 2019: 1,03684115775748).

Diante do evidenciado na tabela precedente, em 2019, o Plano Previdenciário alcançou uma redução da ordem de 69,47% nas despesas previdenciárias liquidadas, se comparadas ao exercício de 2018. A redução é atribuída à diminuição

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

dos gastos de custeio administrativo em 81,14%, não obstante o aumento real, na razão de 16,70%, registrado no elemento de despesa “Pensões” em relação ao exercício anterior.

2.10.1.2.3 Resultado do Plano Previdenciário

A evolução do resultado do Plano Previdenciário do Rioprevidência, que foi positivo para o último biênio, é evidenciada na tabela a seguir:

Tabela 163 — Evolução do Resultado do Plano Previdenciário (2018/2019)

R\$1		
Valores Históricos	2018	2019
Demonstrativo Previdenciário		
Total das Receitas Previdenciárias (A)	457.579.123	475.444.434
Total das Despesas Previdenciárias (B)	14.790.016	4.788.411
Despesas de Administração	13.226.846	2.646.044
Despesas da Previdência Social	1.563.170	2.142.367
Resultado Previdenciário (A) - (B)	442.789.107	470.656.023

Fonte: Siafe-Rio.

Valores históricos.

As receitas e despesas intraorçamentárias foram incluídas no cálculo.

Importa destacar que o resultado positivo de R\$ 470,66 milhões, em 2019, representa um aumento da ordem de 6,29% em relação ao exercício de 2018, obtido em decorrência da diminuição nas despesas administrativas do Fundo Previdenciário em 79,99%, em que pese o aumento de 37,05% nas despesas de previdência social.

2.10.1.2.4 Dados Atuariais do Plano Previdenciário

Na apreciação constante do presente tópico, considerou-se o Relatório de Avaliação Atuarial dos Planos Financeiro e Previdenciário, com data-base em 30/09/2019, e os parâmetros definidos na Portaria MF nº 464, de 19/11/2018.

2.7.2.2.1.3 Alíquotas do Custo Normal

O Relatório de Avaliação Atuarial de 2019 apurou o custo normal anual do Fundo Previdenciário em 35,90%. No tocante ao tema, as seguintes considerações do atuário responsável pela sua elaboração merecem destaque:

As contribuições estão definidas da seguinte forma: contribuições mensais dos servidores ativos: 14,00%, incidentes sobre a base contributiva de remuneração; contribuições mensais dos servidores aposentados e pensionistas: não contribuem para este Fundo; contribuições mensais do Estado: 22,00% sobre base contributiva de remuneração dos servidores ativos.

Além das receitas de contribuição, o Fundo Previdenciário conta também com receitas de Compensação Previdenciária dos servidores que se aposentam pelo Regime Próprio de Previdência Social e tiveram tempo de RGPS computado como tempo de serviço / tempo de contribuição para concessão do benefício.

Esta Avaliação Atuarial apurou que para o custeio do Plano de Benefícios é necessário que as contribuições dos servidores e do Governo Estadual somem 35,90% da folha de remuneração de contribuição dos servidores ativos.

Como a alíquota de contribuição praticada atualmente no Fundo Previdenciário (servidores ativos: 14,00% e Patronal Estado: 22,00%) é superior ao Custo Normal apurado na Avaliação Atuarial, sugerimos que sejam mantidos os percentuais atuais aplicados.

Cumprе consignar que esta Corte de Contas aprecia os impactos da elevação das alíquotas de contribuição previdenciária praticadas no ERJ, no equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, nos autos do Processo TCE-RJ nº 117.613-6/18¹⁶⁹, e que a situação anteriormente relatada é recorrente desde o exercício de 2013, quando se processou a segregação de massas, conforme se extrai do seguinte trecho do Relatório de Auditoria:

Em todas as avaliações atuariais estudadas entre 2013 e 2018, período após a implantação da segregação da massa, sem exceção, o parecer atuarial assinado por atuário, afirma que o custo normal praticado, ou seja, aquele que está em vigor é, atualmente, maior do que o custo apurado para seu equilíbrio. Isto quer dizer que o somatório das alíquotas de contribuição do servidor e patronal (contribuição normal) era superior à necessidade que o plano apresentará até sua extinção, não carecendo de majoração.

¹⁶⁹ Auditoria governamental realizada no Rioprevidência, cujo escopo compreendeu a verificação da adequação dos gastos executados com recursos oriundos da taxa de administração à luz das normas gerais de previdência, bem como uma análise do impacto da elevação da alíquota de contribuição dos servidores e patronal no equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS

2.7.2.2.1.3 Evolução do Resultado Técnico Atuarial do Plano Previdenciário

A apuração preliminar do Resultado Técnico Atuarial, na data-base 30/09/2019, evidenciou superávit técnico atuarial da ordem de R\$ 663,91 milhões, conforme exposto na tabela a seguir:

Tabela 164 — Cálculo Reserva Matemática – Plano Previdenciário

	R\$1
Descrição	Valores
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (Aposentados)	-18.498.165,89
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras (Aposentados)	-
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (Pensionistas)	-21.421.094,06
(+) Compensação Previdenciária	291.410,60
(=) Reservas matemáticas de Benefícios Concedidos (RMBC)	-39.627.849,35
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros	-5.225.840.933,53
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras – Serv. Ativos	1.463.119.140,23
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras – Ente sobre Ativos	2.299.187.220,37
(+) Compensação Previdenciária	490.408.730,71
(=) Reservas Matemáticas de Benefícios a Conceder (RMBaC)	-973.125.842,22
A - Reservas Matemáticas Totais (RMBC + RMBaC)	-1.012.753.691,57
Ativo do Plano	1.676.664.015,97
b - Superávit Técnico	663.910.324,40

Fonte: Relatório Avaliação Atuarial 2019 – Volume 30, fls. 15.

Na próxima tabela, apresento a evolução do resultado técnico atuarial, com os respectivos índices de cobertura, no período 2018/2019:

Tabela 165 — Evolução do Resultado Técnico Atuarial – 2019/2018

			R\$1
Reservas e Ativo Líquido	Avaliação Atuarial 2018	Avaliação Atuarial 2019	Var (%) 19/18
Reservas Matemáticas Totais (A)	(784.727.596,64)	(1.012.753.691,57)	29,06
Ativo Líquido do Plano (B)	1.223.337.954,62	1.676.664.015,97	37,06
Resultado (Superávit) Atuarial = (A) + (B)	438.610.357,98	663.910.324,40	51,37
Índice de Cobertura	1,56	1,66	6,20

Fonte: Relatório Avaliação Atuarial 2019 – Volume 30.

2.10.1.2.5 Ativo do Plano Previdenciário

A composição do Ativo do Plano Previdenciário do Rioprevidência, nos exercícios de 2018 e de 2019, é evidenciada na tabela a seguir, com destaque para a variação de seus principais componentes entre os exercícios:

Tabela 166 — Composição do Ativo Líquido do Plano Previdenciário

Valores Históricos	31.12.2018	31.12.2019	Diferença	Var.
Ativos			19-18	19/18
Caixa e Disponibilidades	1.402.810	67.193	-1.335.617	-95,21%
Investimentos	1.184.747.174	1.641.064.506	456.317.332	38,52%
Outros Créditos	37.185.667	35.532.317	-1.653.350	-4,45%
Ativo total	1.223.335.651	1.676.664.016	453.328.365	37,06%

Fonte: Siafe-Rio.

Conforme exposto, o principal ativo do Plano Previdenciário do Rioprevidência – “Investimentos” – tem participação de 97,88% sobre o total no exercício de 2019.

O ativo “Outros Créditos” registra direitos do Plano Previdenciário contra o Tesouro do ERJ, referentes ao atraso nos repasses de contribuições patronais de servidores ativos (registrados nas contas contábeis analíticas 112320203 e 112320207) e nos repasses do recolhimento das contribuições dos servidores (conta contábil analítica 113811701).

Do ativo total do plano (R\$ 1,68 bilhão), R\$ 35,53 milhões estão retidos pelo Tesouro Estadual, o que equivale a 2,12% dos ativos do Plano Previdenciário. Em que pese a considerável redução do montante em relação ao apurado no exercício de 2017 (R\$ 129,51 milhões), os registros contábeis indicam que Governo do ERJ permanece em situação de atraso com os repasses devidos ao Plano Previdenciário, consoante exposto no tópico a seguir.

Essa retenção indevida de receitas, por parte do Tesouro do ERJ, impede que o Plano invista estes recursos, com fins de obter remuneração financeira, e coloca em risco o equilíbrio atuarial e financeiro do Plano Previdenciário, afetando sua saúde financeira no longo prazo.

2.10.1.3 Não Repasse das Contribuições Previdenciárias

Na apreciação das Contas de Governo referentes ao exercício de 2016¹⁷⁰, a análise quanto à regularidade do recolhimento ao Rioprevidência das contribuições patronais e dos servidores foi objeto de Determinação para realização de Auditoria.

Em sede de Auditoria Governamental¹⁷¹, esses indícios foram confirmados, mediante a constatação de contínuos atrasos no repasse das contribuições previdenciárias por parte do ERJ ao Rioprevidência, computando, de 2012 a 2017, R\$ 1 bilhão para o Plano Financeiro e R\$ 100,41 milhões para o Plano Previdenciário, já calculados os juros.

Os dados constantes do Siafe-Rio apontam o registro de créditos a receber referentes a contribuições patronais e dos servidores, segundo o exposto a seguir:

Tabela 167 — Contribuições Previdenciárias a Receber – em 31/12/2019

			R\$1
Ano	Plano Financeiro	Plano Previdenciário	
1999	30.975	-	-
2010	-	-	-
2011	-	-	-
2012	302	-	-
2013	92.992	171.090	
2014	2.139.216	442.169	
2015	139.315.681	4.685.215	
2016	47.111.029	1.851.448	
2017	7.386.622	88.722	
2018	8.924.080	1.510.956	
2019	469.275.105	26.782.348	
Total	674.276.001	35.531.949	

Fonte: Siafe-Rio.

Conforme apresentado no quadro antecedente, os créditos a receber de contribuições previdenciárias patronais e dos servidores, referentes aos Planos Financeiro e Previdenciário de diversos exercícios, alcançam o montante de R\$ 709,81 milhões, representando pequena redução no total de repasses não

¹⁷⁰ Item VII.1 do Voto referente ao Parecer Prévio emitido sobre as Contas de Governo 2016 (Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17)

¹⁷¹ Processo TCE-RJ nº 103.058-8/17, Achado 6.

realizados pelo Governo do ERJ, da ordem de 2,87%, em comparação ao apurado no exercício de 2018 (R\$ 730,82 milhões)¹⁷².

O Corpo Técnico, após escrutínio dos valores registrados no Siafe-Rio, tece os seguintes comentários:

Do total de repasses previdenciários a receber (R\$709,81 milhões), 69,89% (R\$496,06 milhões) referem-se à competência de 2019, enquanto que o restante (R\$213,75 milhões) pertencem a exercícios anteriores a 2019.

Em relação aos créditos a receber de 2019, constata-se que a maior parte (97,76%) se refere a dezembro de 2019, sendo apurado que os repasses foram realizados quase que em sua totalidade em janeiro de 2020, tendo em vista o lapso temporal entre o reconhecimento da obrigação e a efetivação da transferência, que normalmente ocorre nos primeiros dias do mês subsequente.

Com isso, mostra-se certo esforço realizado no sentido de atender as determinações deste Tribunal, porém não suficiente, visto que há registrado no ativo do Rioprevidência R\$213,75 milhões de contribuições previdenciárias que se referem a exercícios anteriores a 2019.

Por sua vez, em suas Demonstrações Contábeis, o Rioprevidência¹⁷³ informa que as referidas contribuições previdenciárias a receber já teriam sido repassadas à Autarquia e que os valores constantes, no Ativo, seriam inconsistências contábeis geradas pela crise fiscal de 2015, ou seja, saldos remanescentes nos registros de competência referentes a anos pretéritos de conciliação junto aos órgãos que efetuaram os lançamentos, nos seguintes termos:

A grave crise financeira que se abateu sobre o ERJ entre os Exercícios 2015 a 2018, para além da crise em si, acabou por gerar vários efeitos danosos nos princípios basilares da contabilidade pública. Citamos como exemplo, o Decreto de estado de calamidade pública, publicado em 2016, permitindo que o Estado não atendesse temporariamente aos limites da LRF. (...) A não regularização em tempo hábil das inconsistências criadas pela crise, acabaram por se cristalizar indevidamente em nossos demonstrativos contábeis.

A partir do Exercício de 2018 esse Rioprevidência passou a envidar esforços no sentido efetuar a conciliação de todas as inconsistências contábeis causadas pela crise. Através da Resolução SEFAZ Nº 296/2018 instituiu-se grupo de trabalho composto por servidores

¹⁷² Valor apurado em 2018 de R\$693,63 milhões para o plano financeiro e de R\$37,19 milhões para o plano previdenciário, perfazendo um total de R\$730,82 milhões.

¹⁷³ Demonstrações Contábeis do Rioprevidência, Volume 31, fls.43/46.

desta Autarquia, da Subsecretaria de Finanças, Contadoria Geral do Estado, Subsecretaria Geral de Fazenda e Planejamento para analisar inconsistências contábeis entre o Tesouro Estadual e o Rioprevidência. **Publicou-se, também, a Resolução SEFAZ Nº 299/2018 constituindo grupo de trabalho visando promover a análise e a compatibilização dos registros contábeis dos ativos e passivos do Rioprevidência**, cujas ações encontram-se registradas no E04/083/100035/2018. Ainda em 2018 instaurou-se no âmbito do Rioprevidência o E04/161.00011431/2018 visando saneamento dos saldos inconsistentes apresentados nas contas dos Restos a Pagar Processados.

[...]

Entendemos ser importante asseverar que as inconsistências contábeis ora relatadas não pertencem ao Exercício 2019, sendo os saldos remanescentes em nossos registros de competência aos anos de crise passíveis de conciliação junto aos órgãos que efetuaram os lançamentos.

[...]

Por oportuno, informamos ainda que os saldos das contas contábeis pendentes de conciliação foram alvo de ressalva por parte desta Gerência de Controladoria, nos termos da Portaria SUBCONT nº. 001/2018, quando da apresentação dos Demonstrativos Contábeis desta Autarquia relativos ao Exercício 2019 em consonância com nossa diretriz de plena transparência e publicidade de nossos números.

Isto posto, verifico, no sentido da manifestação do Corpo Técnico, a premente necessidade de o Rioprevidência realizar a segregação das contribuições previdenciárias a receber (de segurados e patronal), cujos valores foram efetivamente repassados pelo Tesouro do ERJ, sem a devida “baixa” no Ativo da autarquia, das que realmente encontram-se em atraso, as quais deverão ser objeto parcelamento nos termos da Portaria MF nº 333/17, motivo pelo qual consigno a **Impropriedade nº 32** e me manifesto pela fixação das **Determinações nº 53 e nº 54**.

2.10.2 Fundação de Previdência Complementar do ERJ (RJPrev)

Com esteio no disposto no art. 40, §§ 14 e 15, da Constituição Federal¹⁷⁴, em 21/05/2012, foi promulgada a Lei Estadual nº 6.243/12, que instituiu o Regime de

¹⁷⁴ § 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituem regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a

Previdência Complementar do ERJ, de caráter facultativo e destinado ao custeio da aposentadoria dos servidores públicos civis que optarem pela filiação ao regime complementar.

A Fundação de Previdência Complementar do ERJ (RJPrev), entidade fechada de previdência complementar, estruturada na forma de fundação pública de direito privado, 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 definida, teve sua criação autorizada pelo art. 5º da referida Lei Estadual nº 6.243/12, tendo início de vigência em 04/09/2013¹⁷⁵.

No presente tópico, são abordados os resultados do RJPrev, à luz da legislação em vigor, dos parâmetros que compõem os patrocinadores, dos resultados dos demonstrativos contábeis, atuariais, financeiros e de benefícios, bem como do custeio administrativo e do exigível operacional.

2.10.2.1 Patrocinadores da Fundação RJPrev

Nos termos do art. 6º do Decreto Estadual nº 43.658/12, figuram, como patrocinadores do RJPrev, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública, bem como suas autarquias e fundações públicas.

O art. 1º da Lei Estadual nº 6.243/12, em seu § 3º, dispõe que as contribuições do patrocinador à Fundação RJPrev deverão ser pagas com recursos do orçamento de cada um dos órgãos, entidades ou Poderes, cujos respectivos

serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (redação dada pela EC nº 20/98, vigente à época da promulgação da Lei Estadual nº 6.234/12)

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. (redação dada pela EC nº 41/03, vigente à época da promulgação da Lei Estadual nº 6.234/12)

¹⁷⁵ Após a aprovação do regulamento do Plano de Benefícios pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) e publicação da Resolução Seplog nº 986, de 03/09/2013, que estabelece o início de funcionamento do Plano de Benefícios RJPrev-CD.

valores deverão estar previstos no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

2.10.2.2 Análise dos Demonstrativos Encaminhados pela Fundação RJPrev

A Fundação RJPrev procedeu ao envio de seus Demonstrativos Contábeis e documentação anexa no bojo desta Prestação de Contas de Governo, acompanhados de Notas Explicativas e do Relatório de Avaliação Atuarial do Plano RJPrev-CD¹⁷⁶.

Desta feita, a análise das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis encaminhadas a este Tribunal foi realizada com ênfase nos aspectos que passo a colacionar.

2.10.2.2.1 Custeio Administrativo

O custeio das despesas administrativas do RJPrev ocorre 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. Na tabela seguinte, são apresentadas as receitas e despesas da gestão administrativa:

Tabela 168 — Receitas e Despesas da Gestão Administrativa

Descrição	R\$ mil	
	2019	2018
Receitas Administrativas	3.448	3.382
Contribuições para Custeio Adm.	1.227	992
Outras Receitas Adm.	1.041	1.699
Resultado dos Investimentos	1.130	691
(-) Despesas Administrativas	3.411	3.350
(-) Constituição Fundo Administrativo	37	32

Fonte: Notas Explicativas, Volume 33.

¹⁷⁶ Volume 33.

Tabela 171 — Atualização dos Valores Aportados pelo Poder Executivo

		R\$ mil
Descrição	Valor	
Saldo Anterior – 31.12.2018		23.440
(+) Adiantamentos em 2019		0
(+) Atualização Monetária		787
Saldo Final – 31.12.2019		24.227

Fonte: Notas Explicativas, fls.19, Volume 33.

Ao examinar a tabela anterior, observo que a dívida do RJPrev, referente aos aportes realizados pelo Tesouro Estadual em decorrência do disposto no art. 33 da Lei 6.243/12 c/c o art. 3º do Decreto nº 43.658/12, equivale ao montante atualizado de R\$ 24,23 milhões.

Contudo, o Corpo Instrutivo informa que o mencionado montante, registrado no Balanço Patrimonial da Fundação, não guarda paridade com o registrado na unidade gestora do Tesouro Estadual (UG 999900), conta 1.2.1.2.1.98.34 – Créditos a receber do RJPrev (R\$ 23,44 milhões), tendo em vista a ausência de contabilização da atualização monetária dos valores registrados no Tesouro Estadual.

Deste modo, acompanho a instância instrutiva, e faço constar, a esse respeito, a **Impropriedade nº 35** e a **Determinação nº 57** na conclusão deste Voto.

2.11 Auditorias Relevantes Realizadas pelo TCE-RJ

As auditorias governamentais realizadas pelo Tribunal de Contas têm o potencial de impactar o exame das Contas de Governo do ERJ e a emissão do respectivo Parecer Prévio, a partir da detecção de substanciais irregularidades, que podem não se ater ao aspecto exclusivamente contábil.

Nesse sentido, foram realizadas 196 (cento e noventa e seis) Auditorias em órgãos e entidades da estrutura do ERJ no exercício de 2019, nas quais diversos temas foram abordados, tais como: (i) exame da legalidade e da regularidade da folha de pagamento de servidores (104 auditorias); (ii) verificação das condições de

organização e funcionamento das unidades estaduais gerenciadas por organizações sociais, cuja fiscalização atingiu o montante de R\$ 2,34 bilhões (41 auditorias); e (iii) fiscalização da execução de contratos diversos (16 auditorias).

Ademais, foram executadas fiscalizações com o objetivo de acompanhar e verificar as medidas adotadas pelo Estado no âmbito do RRF (6 auditorias), acompanhar a implementação das ações do ERJ que garantam a efetividade do legado da Intervenção Federal na Segurança Pública, assim como verificar o cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o MPERJ e de seu Aditivo (3 auditorias)¹⁷⁷.

Destaco, ainda, as Auditorias Financeiras realizadas para aumentar o grau de confiança das demonstrações contábeis por parte de seus usuários a partir do exercício de 2019, conforme a tabela a seguir:

Tabela 172 — Auditorias Financeiras - 2019

Nº Processo	Objeto	Tópico Conta de Governo
102.171-8/20	Verificar se as demonstrações financeiras consolidadas do Estado do Rio de Janeiro refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31/12/2019 e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário de acordo com a Lei nº 4.320/64, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as demais normas contábeis aplicáveis	Auditoria no Balanço Geral e Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial (Tópicos 5 e 6)
102.170-4/20	Verificar se as demonstrações financeiras consolidadas do RIOPREVIDÊNCIA refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31/12/2019 e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário de acordo com a Lei nº 4.320/64, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as demais normas contábeis aplicáveis.	Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial (Tópico 6)

Fonte: Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos – Scap TCE-RJ e PAAG 2019

Registro, por relevante, que, na Prestação de Contas de Governo relativa ao exercício de 2018¹⁷⁸, foi determinada a realização de Auditoria com o objetivo de verificar os fatos referentes à destinação de recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (Fecp), visando a apurar a possível aplicação de recursos em despesas diversas daquelas definidas pela Lei nº 4.056/02, conforme tabela a seguir:

¹⁷⁷ O TAC e seu Aditivo têm por objeto respectivamente, assegurar a continuidade e adequação de serviços essenciais de coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos gerados no sistema prisional fluminense, bem como assegurar a continuidade e adequação de serviços de fornecimento de alimentação preparada aos internos do sistema prisional fluminense.

¹⁷⁸ Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19.

Tabela 173 — Auditoria no Fecp

Nº Processo	Objeto
104.773-1/19	Verificar a aplicação de recursos do FECF em despesa distinta do previsto na LE nº 4.056/02

Fonte: Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos – Scap TCE-RJ e PAAG 2019.

As tabelas a seguir apresentam as Auditorias realizadas e concluídas no exercício de 2019 no âmbito estadual, as quais possuem relação com as presentes contas e detêm o potencial de influenciar em seu exame:

Tabela 174 — Auditorias em Diversas Áreas com Potencial nas Contas de Governo de 2019

Nº Processo	Objeto	Tópico Conta de Governo
102.065-8/19 102.068-0/19 102.069-4/19	Acompanhar a implementação das ações do Governo do Estado que garantam a efetividade do legado, tangível e intangível, da Intervenção Federal na Segurança Pública, assim como o cumprimento do TAC firmado com o MPRJ e de seu aditivo.	Segurança Pública (Tópico 11)
105.413-0/19	Acompanhar as ações mencionadas no Plano de emergência relativo à continuidade das obras metroviárias da Estação Gávea.	Gestão Patrimonial (Tópico 6)
104.861-4/19	Verificar as condições em que foi realizada a permissão onerosa de uso de bem público, outorga complexo Maracanã. (Materialidade mínima de R\$ 1.384.000)	Gestão Orçamentária (Tópico 6)
106.510-1/19	Avaliar a operação, a administração, execução da despesa, os motivos para a interrupção/suspensão dos serviços e a manutenção do Teleférico Complexo do Alemão por parte do Consórcio Rio Teleféricos.	Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial (Tópico 6)
101.148-9/19	Verificar a execução da prestação de serviço de monitoramento de apenados através de tornozeleiras eletrônicas.	Gestão Orçamentária e Financeira (Tópico 6)
100.910-3/19	Verificar a integridade do preenchimento das informações obrigatórias do Sigfis, de forma a possibilitar a fiscalização das contratações públicas estaduais pelo controle externo.	Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial (Tópico 6)
102.828-8/19	Verificar a legalidade da folha de pagamento quanto à acumulação de cargos, empregos e funções públicos.	Despesa com Pessoal (Tópico 7.3)
103.513-2/19	Verificar a regularidade das despesas realizadas no contrato CT nº 12/16, obras de reforço no abastecimento de água de Nilópolis e outros municípios. Cedae e Consorcio Collet – PB.	Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial (Tópico 6)
103.847-1/19	Realizar levantamento de informações sobre obras públicas estaduais paralisadas.	Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial (Tópico 6)

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

102.171-8/20	Verificar se as demonstrações financeiras consolidadas do ERJ refletem a situação patrimonial em 31/12/2019 e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário.	Auditoria no Balanço Geral e Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial (Tópicos 5 e 6)
102.170-4/20	Verificar se as demonstrações financeiras do Rioprevidência refletem a situação patrimonial em 31/12/2019 e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário.	Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial (Tópico 6)
104.194-9/19	Verificar a regularidade da execução do Contrato de Concessão de Serviços de Transporte Ferroviário intermunicipal, conforme as regras legais e contratuais atualmente vigentes, e outros aspectos pertinentes.	Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial (Tópico 6)
102.939-3/19	Monitorar o efetivo cumprimento da decisão plenária proferida no Processo TCE-RJ 103.887-7/17 que demandaram ações saneadoras da parte da SEEDUC.	Educação e Despesa com Pessoal (Tópicos 6 e 9)
102.941-6/19	Verificar a legalidade dos pagamentos efetuados pelo RIOPREVIDÊNCIA a título de aposentadoria, pensão, reforma e transferência para a reserva remunerada.	Previdência do Estado do Rio de Janeiro (Tópico 12)
100.285-4/18	Avaliação da metodologia de computo das despesas com pessoal de ativos e inativos nos termos dos arts. 18, 19 e 20 da LRF, em atendimento ao CSRRF.	Previdência do Estado do Rio de Janeiro (Tópico 12)
Diversos Saúde	Verificar as condições de organização e funcionamento das Unidades de Saúde Estaduais gerenciadas por Organizações Sociais.	Gestão Patrimonial e Saúde (Tópicos 6 e 8)
Diversos Folha Pagamento e acumulação de cargo, emprego ou função³	Verificar a regularidade da folha de pagamento quanto à acumulação de cargos, empregos e funções públicos.	Despesa com Pessoal (Tópico 6)
Diversos Folha Pagamento e eventual⁴	Eventual pagamento de remuneração a servidor já falecido	Despesa com Pessoal (Tópico 6)

Fonte: Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos – Scap TCE-RJ e PAAG 2019.

Tabela 175 — Auditorias Referentes ao Regime de Recuperação Fiscal

Nº Processo	Objeto
101.753-5/20	Acompanhar o cumprimento da vedação à concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária do qual decorra renúncia de receita, prevista no art. 8, inciso IX da LCF nº 159/17 – RRF.
102.488-4/19	Verificar as ações desenvolvidas no âmbito do Plano de Recuperação Fiscal (PRF)
102.826-0/19	Acompanhar as medidas executadas decorrentes do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), no que concerne especificamente a Subsecretaria de Pessoal (SUP).
100.190-5/19	Fiscalizar as vedações impostas pelos incisos VIII e XII, do art. 8, da LCF nº 159/17 – contratação de operações de crédito e ajuste de despesa obrigatória.

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

103.997-2/19

Acompanhar o impacto das medidas tributárias referentes ao ICMS e da redução da faixa de isenção do ITD previstas no âmbito do PRF.

100.285-4/18

Avaliação da metodologia de cômputo das despesas com pessoal de ativos e inativos nos termos dos arts. 18, 19 e 20 da LRF, em atendimento ao CSRRF.

Fonte: Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos – Scap TCE-RJ e PAAG 2019.

Entre as auditorias governamentais acima destacadas, julgo necessário tecer comentários adicionais a respeito daquela tratada no Processo TCE-RJ nº 105.413-0/19, que tem por objeto o acompanhamento, *pari passu*, das ações mencionadas no Plano de Emergência apresentado pela Secretaria de Estado de Transportes, com a finalidade de dar continuidade às obras metroviárias da Estação Gávea. Para tanto, traço um breve histórico das obras da Linha 4 do Metrô e das Decisões prolatadas por este Tribunal acerca do tema, com destaque para a citada Auditoria Governamental de Acompanhamento. Desde já, registro que considerarei como **Impropriedade** nestas Contas de Governo o atual estado de paralisação das obras metroviárias, o qual perdurou durante todo o exercício de 2019.

No ano de 1998, o Estado do Rio de Janeiro, visando atender à demanda de mobilidade urbana entre as zonas sul e oeste da cidade, lançou o Edital de Licitação PED/ERJ nº 02/98, referente à concessão, precedida da execução de obra pública, dos serviços de transporte metroviário de passageiros. A referida licitação deu origem ao Contrato de Concessão nº L4/98, firmado entre o Estado e a Concessionária Rio Barra S.A., para a execução das obras necessárias à implantação e à exploração dos serviços de transporte da Linha 4 do Metrô, com o objetivo de interligar os bairros da Barra da Tijuca e de Botafogo.

Passados mais de 11 (onze) anos desde a contratação sem que as obras fossem iniciadas, o Contrato de Concessão nº L4/98 foi retomado em 2010, quando sofreu relevantes modificações em seu conteúdo. Por sucessivos termos aditivos, houve alteração no projeto inicial das obras, no traçado originalmente previsto para a Linha 4, bem como na proporção de aportes de recursos pelo Estado e pela Concessionária.

A execução das obras, a exploração dos serviços de transporte metroviário e as modificações promovidas no Contrato de Concessão nº L4/98 são objeto de fiscalização em diversos processos específicos¹⁷⁹ em trâmite nesta Corte. Com efeito, as Auditorias Governamentais realizadas por este Tribunal permitiram identificar uma série de irregularidades nas alterações contratuais realizadas ao longo dos anos, um superfaturamento bilionário nas obras metroviárias e diversos problemas na execução do Contrato de Concessão nº L4/98, o que vem resultando na adoção das medidas cabíveis nesta seara de controle externo, com vistas à responsabilização dos agentes públicos e privados envolvidos e à recomposição do dano ao erário estadual apurado.

Apesar dos vultosos recursos públicos já despendidos pelo Estado para a viabilização da Linha 4 do Metrô e da sua relevância em termos de mobilidade urbana, é fato notório que, desde o ano de 2015, as obras para a construção da Estação Gávea se encontram paralisadas. E, para agravar o cenário de inércia administrativa na retomada das obras, estudos elaborados pelo próprio Poder Executivo, seja por intermédio da Riotrilhos, seja em cooperação com a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (Puc-Rio), indicam fatores concretos que podem acarretar a degradação e a ruptura das estruturas, com riscos estruturais às obras já realizadas, a vidas, a bens e a edifícios do entorno.

Diversas foram as causas já alegadas por gestores e ex-gestores estaduais para tentar justificar – sem sucesso – o atraso na conclusão das obras da Estação Gávea. Ausência de recursos, conflitos com a Concessionária, decisões judiciais e desta Corte de Contas já foram apontadas como impeditivos à retomada das obras, o que, na visão deste Relator, só corrobora o quadro de ineficiência administrativa na solução do problema.

No que se refere às Decisões desta Corte, relembro que, desde a Decisão Plenária de 09/01/2018¹⁸⁰ no Processo TCE-RJ nº 103.894-0/17, não há óbices, por

¹⁷⁹ Cf. Processos TCE-RJ nº 103.971-2/16, nº 101.387-5/18, nº 101.330-2/18, nº 101.319-8/18, nº 108.198-7/16, nº 105.109-7/17, 105.413-0/19, 100.941-7/20, entre outros.

¹⁸⁰ “I. Pela RECEPÇÃO do presente Doc. TCE-RJ 016.876-8/17 como Solicitação;

II. Pelo DEFERIMENTO da Solicitação, com as condicionantes previstas nos itens V.1.1 a V.1.5 deste Voto;

parte deste Tribunal, ao prosseguimento das obras da Estação Gávea, uma vez observadas as condicionantes listadas no Voto condutor, por mim proferido, com objetivo de salvaguardar o erário dali em diante.

Posteriormente, em Sessão Plenária de 19/12/2018, esta Corte de Contas externou, mais uma vez, sua preocupação no tocante à retomada das obras da Estação Gávea, por meio de Decisão¹⁸¹ prolatada no Processo TCE-RJ nº 103.971-2/16. Na ocasião, na qualidade de Relator do processo, reputei cabível dar ciência daquela Decisão à Comissão de Transição Governamental instituída pelo Decreto Estadual nº 46.480/18, já alertando, naquela época, ao Excelentíssimo Senhor Governador eleito Wilson José Witzel quanto à necessidade de conclusão das obras da Estação Gávea, sobretudo em razão dos riscos decorrentes da sua paralisação.

No exercício de 2019, ao qual se referem as presentes Contas de Governo, foram 4 (quatro) Decisões desta Corte instando o Poder Executivo do Estado a prestar esclarecimentos quanto ao prosseguimento das obras metroviárias da Estação Gávea. Confira-se:

Processo TCE-RJ nº 103.351-2/19

III. Pela REVOGAÇÃO PARCIAL do item LXXX do Voto proferido em Sessão Plenária de 24/11/2016, no âmbito do processo TCE-RJ nº 103.971-2/16, com os efeitos listados a seguir, podendo esta decisão ser revista em caso de descumprimento da determinação constante do item V deste Voto:

III.1. Liberação dos créditos futuros, a contar da presente decisão, relativos ao Consórcio Rio Barra S/A, CNPJ nº 02.893.588/0001-58 ou quaisquer de suas filiais, com o Governo do Estado, bem os pertinentes aos Consórcios Linha L4 Sul – CL4S (CNPJ nº 15.108.496/0001-99), composto pela Construtora Queiróz Galvão S/A, Construtora Norberto Odebrecht e Carioca Christiani – Nielsen Engenharia, e Consórcio Construtor Rio Barra – CCRD (CNPJ nº 12.132.723/0001-23), composto pelas empresas Construtora Queiróz Galvão S/A, Construtora Norberto Odebrecht e Carioca Christiani – Nielsen Engenharia S/A, Construtora COWAN S/A e SERVIX Engenharia S/A;

III.2. Manutenção da retenção dos créditos já bloqueados pela Secretaria de Estado de Fazenda (notas de empenho nº 2015NE00671 e nº 2016NE00153), relativos aos Consórcios mencionados no item III.1 desta decisão;

IV. Pela COMUNICAÇÃO ao atual Secretário de Estado de Fazenda, nos termos do art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, para que adote providências, no sentido liberar os créditos futuros atinentes às empresas mencionadas no item III.1 deste Voto, mantendo-se retidos os créditos anteriores já bloqueados, referentes às notas de empenho nº 2015NE00671 e nº 2016NE00153;

V. Pela COMUNICAÇÃO à atual Diretora-Presidente da Companhia de Transportes sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro – RIOTRILHOS, com DETERMINAÇÃO, nos termos do art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, para que, em caso de retomada das obras da Linha 4 do Metrô atinentes à Estação Gávea (com a devida disponibilidade orçamentária):

V.1. Celebre termo aditivo para que, nos serviços em que foram constatadas irregularidades no âmbito do processo TCE-RJ nº 103.971-2/16, somente sejam pagos os valores que estejam de acordo com o entendimento deste Tribunal, conforme explicitado a seguir, até que haja pronunciamento definitivo quanto ao mérito no referido processo, reiterando-se o disposto no subitem I do item LXVIII do Voto proferido em Sessão Plenária de 24/11/2016: [...]"

¹⁸¹ "X - Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO à Comissão de Transição Governamental no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, instituída pelo Decreto nº 46.480/2018, presidida pelo Senhor Sérgio Pimentel Borges da Cunha, atual Secretário de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico, para que a citada Comissão dê ciência desta decisão ao Excelentíssimo Senhor Governador eleito do Estado do Rio de Janeiro, em especial quanto à necessidade de conclusão das obras da Estação Gávea, tendo em vista os riscos às estruturas do entorno, apontados na solicitação exordial do Processo TCE-RJ nº 103.894-0/17, a qual deve ser encaminhada como anexo ao Ofício em referência;"

- Decisão Monocrática de 10/06/2019: expedida Comunicação ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado e ao Secretário de Estado de Transportes, solicitando informações acerca das medidas adotadas para concluir as obras da Estação Gávea e para cessar, urgentemente, os riscos a vidas, à estrutura das obras e aos imóveis lindeiros, em atendimento ao que restara decidido nos Processos TCE-RJ nº 103.894-0/17 (Decisão Plenária de 09/01/2018) e nº 103.971-2/16 (Decisão Plenária de 19/12/2018).
- Decisão Plenária de 07/08/2019: expedida Comunicação ao Secretário de Estado de Transportes, com Determinação, sob pena de multa diária em caso de descumprimento, para o encaminhamento de Plano de Emergência, definindo ações, prazos e responsáveis para “a) a imediata cessação dos riscos a pessoas, a bens e à estrutura de imóveis lindeiros à obra paralisada; b) a necessária e urgente retomada das obras, sem novas interrupções, independentemente da confirmação ou não dos riscos iminentes apontados na Nota Técnica da Riotrilhos de 18/03/2019, até a sua total conclusão”. Além disso, foi determinada a instauração de Auditoria Governamental Extraordinária de Acompanhamento¹⁸² para o controle, *pari passu*, das ações mencionadas no Plano de Emergência. No Voto condutor por mim proferido, também constou item pela Comunicação da Decisão ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, entre outros gestores estaduais, para ciência da Decisão.

Processo TCE-RJ nº 105.413-9/19 (Auditoria Governamental Extraordinária de Acompanhamento)

- Decisão Plenária de 02/10/2019: expedida Comunicação ao Secretário de Estado de Transportes para o cumprimento de Determinações, em especial, quanto às medidas que vinham sendo adotadas para “dar continuidade às ações constantes do Plano de Emergência, no propósito de assegurar condições de segurança para as frentes da obra da Estação

¹⁸² A Auditoria Governamental Extraordinária de Acompanhamento foi, originalmente, tratada no Processo TCE-RJ nº 105.413-0/19 e, atualmente, é objeto do Processo TCE-RJ nº 100.941-7/20, em trâmite nesta Corte.

Gávea, inclusive tendo em vista o disposto no art. 45, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

- Decisão Plenária de 18/12/2019: expedida nova Comunicação ao Secretário de Estado de Transportes para o cumprimento de Determinações, com a renovação do pedido de esclarecimentos constante da Decisão anterior, incluindo-se item específico para que o Estado informasse as medidas que vinham sendo adotadas para a obtenção de recursos, com o propósito de dar continuidade às obras da Estação Gávea.

Já no corrente ano, a Auditoria Governamental de Acompanhamento passou a ser tratada nos autos do Processo TCE-RJ nº 100.941-7/20. Na Decisão Plenária proferida em 22/04/2020 no citado processo, constatou-se que a maior parte das Determinações proferidas por este Tribunal não havia sido cumprida. Mais que isso, restou evidenciado que, ao longo do exercício de 2019, nenhuma medida foi efetivamente implementada pelo Poder Executivo para cessar os riscos decorrentes da paralisação das obras da Estação Gávea. Por oportuno, reproduzo o seguinte trecho da Decisão Plenária de 22/04/2020:

*A despeito da juricidade das alternativas propostas pelo jurisdicionado, à luz dos esclarecimentos apresentados pela Setrans, constato que **o Plano de Emergência carece de elementos essenciais para assegurar que o Estado vem implementando – ao menos com a urgência que o caso requer – providências efetivas para eliminar os riscos decorrentes da paralisação das obras da Estação Gávea.** Com efeito, como bem apontado pelo Corpo Técnico, não há informações acerca da data de início da execução do Plano de Emergência, da etapa em que atualmente se encontra, nem dos procedimentos até então adotados para colocar em prática as ações nele descritas, sendo fato notório que as obras continuam paralisadas.*

*Não é demais lembrar os riscos iminentes às pessoas e aos imóveis do entorno em face da possível ruptura das edificações ainda não finalizadas, conforme demonstrado no relatório “Considerações sobre a manutenção do status quo da Estação Gávea do Metrô do Rio de Janeiro”, produzido pela PUC-Rio em cooperação com o Estado. Nesse diapasão, diante do quadro de permanência e de possível agravamento dos riscos que resultam da paralisação das obras metroviárias, **reputo insuficientes os elementos trazidos pela Setrans em resposta ao item I.2.b da Decisão Plenária de 18/12/2019 e, portanto, expeço Determinação ao jurisdicionado, para que apresente o Plano de Emergência com os dados e informações que especifico no dispositivo de meu Voto.***

Outrossim, coaduno-me à proposta de Determinação ao Secretário de Estado de Transportes, para que informe o valor estimado para a conclusão das obras da Estação Gávea e o valor estimado para a realização das obras emergenciais de contenção. Nesse contexto, também expeço Comunicação ao Secretário de Estado de Fazenda para que informe a correspondente fonte de custeio de tais despesas (v.g. recursos orçamentários, recursos obtidos em acordos de leniência, recursos recuperados em processos criminais, recursos oriundos da cessão onerosa do pré-sal etc.), tendo em vista que as razões de justificativa encaminhadas não elucidam o questionamento constante do item I.2.c da Decisão Plenária, muito embora o próprio Governador do Estado já tenha anunciado que buscaria a liberação de verbas recuperadas no âmbito da operação Lava-Jato para dar continuidade às obras.

Em suma, a Auditoria Governamental de Acompanhamento realizada por esta Corte demonstrou que o atual estado das obras da Estação Gávea não garante a segurança necessária para a manutenção das suas estruturas, daí advindo risco de colapso, com consequências graves à coletividade e aos edifícios do entorno. A despeito dos vultosos recursos públicos já despendidos com as obras em questão e dos riscos que decorrem da sua paralisação, verifico que, durante o exercício de 2019, o Poder Executivo do Estado não implementou medidas concretas para dar prosseguimento às obras da Estação Gávea, deixando de atender às Determinações desta Corte.

Por todo o exposto, reputo cabível considerar o atual estado de paralisação das obras metroviárias, que perdurou durante todo o exercício de 2019, como a **Impropriedade nº 36** nestas Contas de Governo, incluindo a **Determinação nº 58** ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, para que adote as providências cabíveis visando à retomada as obras da Estação Gávea, com a urgente cessação dos riscos às suas estruturas, a vidas, a bens e aos edifícios do entorno.

Por fim, consigno que o cumprimento da referida Determinação será objeto de verificação na Auditoria de Acompanhamento determinada nos autos do Processo TCE-RJ nº 100.941-7/20 e que eventual descumprimento ensejará a aposição de Irregularidade nas Contas de Governo de 2020, a serem apreciadas no exercício de 2021.

2.12 Controle Interno

2.12.1 Sistema de Controle Interno

De acordo com o art. 70, *caput*, e art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, compete ao Sistema de Controle Interno de cada Poder, em apoio ao Controle Externo, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes públicos e entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

O art. 74, § 1º, da Constituição Federal estipula, ainda, que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverão dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

A seu turno, o art. 59 da Lei Complementar nº 101/00 dispõe que compete, outrossim, ao Sistema de Controle Interno, o exame da gestão fiscal.

No âmbito do Poder Executivo do ERJ, por meio da Lei Estadual nº 7.989/18, foi criada a Controladoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE), com *status* de Secretaria diretamente vinculada ao Chefe do Poder Executivo, que atua como responsável pela coordenação e definição de diretrizes gerais de controle interno, cuja estrutura se subdivide em Auditoria-Geral do Estado (AGE), Ouvidoria e Transparência Geral do Estado (OGE) e Corregedoria-Geral do Estado (COGE).

Nesta senda, no que tange à Prestação de Contas do Governador do Estado, compete à CGE emitir o relatório e o parecer conclusivo sobre as contas, de acordo com o art. 8º, inciso IX, da Lei nº 7.989/18.

2.12.1.1 Aspectos Relevantes do Relatório da Controladoria-Geral do Estado

Inicialmente, a CGE informa que, em razão dos esforços para aperfeiçoar sua atuação, promoveu alteração metodológica de avaliação das Contas de Governo,

tendo em vista a histórica preponderância de aspectos contábeis da gestão, em detrimento de aspectos descritivos sobre o desenvolvimento das políticas públicas.

Nesse sentido, definiu o seu escopo de análise da Prestação de Contas da seguinte forma:

Tabela 176 — Escopo da Prestação de Contas

Tópico	Título	Subitens	Justificativa
1	Gestão Orçamentária	Análise dos dados orçamentários; Análise dos principais programas à luz das auditorias realizadas pela CGE.	Nesse ponto será feita uma análise da execução orçamentária, com uma visão também dos programas, suas metas, complementado pelas informações oriundas das auditorias realizadas pela CGE
2	Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial	Análise financeira e patrimonial; Análise de índices da LRF e demais normativos; Análise da dívida ativa e passiva.	Análise do atingimento de índices constitucionais e demais mandamentos legais, com ênfase nas análises e conclusões, de modo a oferecer um panorama dessa situação. Análise das principais variações patrimoniais.
3	Plano de Recuperação Fiscal	Histórico do RRF em 2019; Ações de economia adotadas pelas Secretarias em 2019; Ações da CGE de redução de custeio.	Registrar o esforço despendido em 2019 para a redução de custeio e para a adequação do Estado a realidade de Recuperação Fiscal.
4	Atendimento de Determinações do TCE-RJ	Relação de recomendações atualizada, providências e opinião da CGE;	Relação das recomendações, com ênfase no posicionamento da CGE em relação a suficiência das ações adotadas.
5	Atuação da CGE	Atuação da macrofunção auditoria; Atuação da macrofunção ouvidoria e transparência; Atuação da macrofunção corregedoria; Atuação da integridade.	Síntese da atuação da CGE nas macrofunções.
6	Opinião Conclusiva do Controle Interno	Conclusão formal e segregada sobre as contas.	

Fonte e elaboração: CGE.

Em seu relatório, a CGE opina, conclusivamente, pela Regularidade com Ressalva das Contas de Governo do ERJ, nos seguintes termos:

Considerando o exposto e 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

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

outros normativos, somos de opinião que as Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro referente ao exercício de 2019 podem ser consideradas REGULAR COM RESSALVA que foi apontada no item 4.6.7.2 deste documento, o qual foi emitida Recomendação nº 005, e que será objeto de monitoramento e apresentação na próxima Prestação de Contas do Governador.

No que tange à ressalva apontada em seu relatório, a CGE identificou a não aplicação da totalidade dos recursos vinculados ao Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (Fecam) e fez a seguinte Recomendação à Secretaria de Estado de Fazenda:

4.6.7.2 Aplicação no FECAM

[...]

A não aplicação da totalidade dos recursos vinculados ao FECAM, previsto no § 1º do art. 263 da Constituição Estadual, ensejará RESSALVA no Parecer Conclusivo deste Relatório.

Diante isso, esta CGE emitiu o ofício Of.CGE/AGE Nº 39/2020, por meio do processo SEI-320001/000871/2020, com a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO Nº 005: *recomendamos que a Secretaria de Estado de Fazenda apresente um plano de providências para a elaboração de novos procedimentos que garantem o cumprimento do previsto no § 1º do art. 263 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.*

2.12.2 Análise do Cumprimento das Determinações

A análise do Cumprimento das Determinações exaradas na Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2018 (Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19) considerou a avaliação efetuada nos tópicos que compõem a manifestação do Corpo Instrutivo, bem como o conteúdo do capítulo 7 (sete) do Relatório da Controladoria-Geral do Estado (Volume 05), em que são apresentadas as providências dos órgãos e entidades do Governo do Estado para atendimento às Determinações desta Corte.

Por pertinente, registro que, do total de 68 (sessenta e oito) Determinações, 10 (dez) foram consideradas cumpridas (14,71% do total), 15 (quinze) foram cumpridas parcialmente (22,06% do total), 34 (trinta e quatro) não foram cumpridas

(50% do total) e 09 (nove) tiveram o cumprimento dispensado (13,25% do total), conforme tabela a seguir:

Tabela 177 — Cumprimento Determinações – Contas de Governo de 2018

Situação	Quantidade	% Em Relação ao Total
Cumprida	10	14,71%
Cumprida parcialmente	15	22,06%
Não cumprida	34	50,00%
Cumprimento Dispensado	09	13,25%
Total	68	100,00%

Não obstante isso, observo que, em muitas ocorrências, a avaliação efetuada neste tópico divergiu do resultado apurado pela Controladoria-Geral do Estado que, consoante a tabela apresentada em seu Relatório¹⁸³, considerou 17,65% das Determinações implementadas e 45,59% em implementação.

O resultado dessa análise sugere que a interpretação da estrutura normativa, pelo Sistema de Controle Interno do Estado, tem apresentado dissonância com o entendimento deste Tribunal.

Dessa forma, visando ao aperfeiçoamento da atuação do Órgão Central de Controle Interno do Estado, os fatos apontados na análise desta Prestação de Contas deverão ser objeto de acompanhamento e correção, razão pela qual incluo, em meu Voto, **Comunicação** ao titular da Controladoria-Geral do Estado (CGE), para que tome ciência do exame empreendido nestas Contas e adote as providências que se fizerem necessárias a fim de elidir as falhas detectadas, informando, no Relatório a ser encaminhado no próximo exercício, quais foram as medidas efetivamente adotadas.

Adiante, apresento a análise individualizada das Determinações proferidas por este Tribunal nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2018:

Determinação nº 01:

¹⁸³Volume 05 – Fl. 588

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.

Compute, a partir do exercício de 2019, o valor das multas destinadas ao Fundo de Administração Fazendária 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.

Resposta nº 01:

A Controladoria-Geral do Estado (CGE) informa, por meio das Notas Técnicas ASEPSEC nº 30/2019 e nº 43/2019, que apenas as multas punitivas são destinadas ao Fundo de Administração Fazendária (FAF) e que as aludidas multas não compõem a base de cálculo para repartição de receitas aos Municípios.

Análise nº 01:

Conforme análise efetuada no tópico 2.4.1.2.1 deste Voto, o Estado repassou aos Municípios, no exercício de 2019, valor equivalente aos percentuais constitucionalmente estabelecidos, com base nas receitas de multas e juros de mora de ICMS e IPVA.

Situação: cumprida.

Determinação nº 02:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.

Estabeleça calendário de pagamento dos valores não repassados aos municípios desde 2011, nos moldes do parágrafo único do artigo 1º do Decreto nº 42.516/2010, a iniciar no exercício 2019.

Resposta nº 02:

A resposta é idêntica à apresentada em relação à Determinação anterior.

Análise nº 02:

A Nota Técnica ASEPSEC nº 30/2019 apresenta dados no intuito de comprovar que a classificação da receita, até o exercício de 2018, na rubrica orçamentária “1118021202 - Imp. s/ Circulação de Mercad. e Serv. - ICMS - LC

134/2009 - *Mul. Jur.*”, era composta apenas por valores de multas punitivas e seus acréscimos, enquanto as multas moratórias eram classificadas nas rubricas “1118021201 - *Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS - Multas Juros*”, “1118021225 - *Imp. s/ Circulação de Mercad. e Serv. - ICMS/SIMPLES - Mul. Jur.*” e “1118021240 - *ICMS FEEF - Fundo Estadual Equilíbrio Fiscal do Estado do RJ - Mul Jur.*”, sobre as quais já incidiam o índice de repartição com os Municípios e com o Fundeb.

Além disso, a partir do exercício de 2019, a fim de não mais provocar dúvidas quanto à natureza das multas punitivas, a rubrica orçamentária “1118021202 - *Imp. s/ Circulação de Mercad. e Serv. - ICMS - LC 134/2009 - Mul. Jur.*” foi reclassificada para “1910011113 - *Multas Prev. Legis Específica - Natureza Não Formal do ICMS - Principal*”.

Situação: cumprimento dispensado.

Determinação nº 03:

Órgãos envolvidos: *Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.*

Observar o equilíbrio financeiro das contas estaduais, em cumprimento ao disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Resposta nº 03:

Em resumo, o jurisdicionado alega, por meio do Documento TCE-RJ nº 8.409-2/20, que o desequilíbrio financeiro foi agravado pela desaceleração da economia entre os exercícios de 2015 e 2016 e que o Estado envidou esforços para pactuar o Plano de Recuperação Fiscal com o Governo Federal, no intuito de enfrentar o referido déficit.

Destaca, ainda, algumas medidas adotadas durante o exercício de 2019, a fim de atenuar a dificuldade financeira do Estado e aponta, como principais complicadores para o resultado negativo do Ente, o uso acentuado de vinculação da receita e despesas não-discrecionárias, a dependência dos recursos de *royalties* e

participações especiais e os gastos previdenciários, dependentes de aportes do Tesouro Estadual.

A Auditoria-Geral do Estado (AGE), considerando os esclarecimentos prestados pela Sefaz, entende que a Determinação está sendo implementada.

Análise nº 03:

Segundo as informações apresentadas, o desequilíbrio financeiro observado, ao final do exercício de 2018, teve origem, principalmente, na crise econômica enfrentada pelo país.

No entanto, ressalto que a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê 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, conforme o disposto no art. 1º, § 1º, da LRF.

Em consonância com a análise realizada no tópico 2.4.4.3 deste Voto, o Poder Executivo apresentou déficit financeiro na ordem de R\$ 10,88 bilhões, representando uma redução de 19,40% em relação ao exercício anterior (R\$ 13,49 bilhões).

Dessa forma, considerando que a redução do déficit ocorre, principalmente, após a implementação de medidas previstas no Plano de Recuperação Fiscal, entendo que a Determinação está sendo cumprida parcialmente.

Situação: cumprida parcialmente.

Determinação nº 04:

Órgãos envolvidos: *Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.*

Observar as normas de execução orçamentária para as despesas públicas, procedendo ao registro contábil de todas as despesas realizadas pelo Estado, abstendo-se de promover o cancelamento de restos a pagar processados, de acordo com a Lei Federal nº 4.320/64, a Lei Complementar Federal nº 101/00, o Manual de contabilidade Aplicada ao Setor Público e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Resposta nº 04:

Segundo o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fls. 589/592), a Sefaz, por meio da Nota Técnica Subcont nº 007/2019, informa que, nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2018, foram encaminhadas, a esta Corte, somente as justificativas mais relevantes dos valores relacionados a cancelamentos de Restos a Pagar Processados, mas que, a partir do exercício de 2019, todas as justificativas para esses cancelamentos farão parte da Prestação de Contas.

Análise nº 04:

Apesar das informações apresentadas pela Sefaz, a análise procedida no tópico 2.5.6.2.3 deste Voto teria identificado, no exercício de 2019, cancelamentos de Restos a Pagar Processados pelo Poder Executivo, no montante de R\$ 144.874.584,00 , dos quais não teria sido encaminhada a documentação de suporte para o montante de R\$ 594.762,00 . Assim, a unidade técnica propõe o acolhimento das justificativas apresentadas, com o que estou de acordo.

Situação: cumprida.

Determinação nº 05:

Órgãos envolvidos: *Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.*

Realizar o registro de todas as despesas realizadas, observando as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c o artigo 60, 85, 89 e 90 da Lei Federal nº 4.320/64 e a NBC TSP Estrutura Conceitual, do Conselho Federal de Contabilidade.

Resposta nº 05:

A Controladoria-Geral do Estado (CGE) informa, por meio da Nota Técnica Subcont nº 08/2019, que foi encaminhado Ofício aos órgãos, alertando-os quanto à Irregularidade apontada pelo Tribunal, bem como em relação à necessidade de observância às normas gerais de contabilidade pública.

Em sua análise, a CGE destaca que, anualmente, é editado um dispositivo que trata da programação orçamentária e financeira e estabelece normas para execução orçamentária do Poder Executivo. Para o exercício em análise, foi editado o Decreto Estadual nº 46.566/19, a fim de regulamentar como a Administração Direta e a Indireta deveriam proceder, no âmbito de suas respectivas unidades gestoras, à execução orçamentária e financeira no Executivo Estadual.

Diante do exposto, a CGE considerou a Determinação como não implementada.

Análise nº 05:

Apesar das alegações trazidas pela CGE, o Corpo Instrutivo conclui que o cumprimento da Determinação está dispensado e será avaliado quando do término de mandato, nos seguintes termos:

(...) cabe destacar, que de acordo com o inciso VII do art. 4º da Deliberação TCE-RJ nº 248/08 a relação das despesas realizadas, empenhadas ou não, que deixaram de ser inscritas em restos a pagar, está entre os elementos que deverão ser encaminhados a este Tribunal através do módulo “Término de Mandato” no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGFIS), com a finalidade de definir e padronizar o registro e o envio, através de meio eletrônico, das informações referentes aos atos e fatos praticados com repercussão direta ou indireta nas regras de finanças públicas e de assunção de despesas que deverão ser observadas pelos agentes públicos no último ano de mandato.

[...]

Os valores relativos aos registros das despesas realizadas após primeiro de maio do último ano de mandato, não inscritas em restos a pagar, e que não apresentam a natureza contínua, preexistente e essencial serão incluídos nas “obrigações contraídas”; já as despesas realizadas, não inscritas em restos a pagar, antes de 01.05, e aquelas realizadas após esta data, porém, de característica contínua, preexistente e essencial, classificadas como “não consideradas” serão incluídas como “encargos compromissados a pagar”.

Não obstante, entende-se que a realização de despesas, empenhadas ou não, e que deixaram de ser inscritas em restos a pagar, contradiz as normas gerais de contabilidade pública, confrontando dispositivos constantes nas normas do direito financeiro, como, por exemplo, o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00, que estabelece a assunção de compromissos segundo o regime de competência.

[...]

Para o cumprimento do art. 42 a ser analisado ao final do próximo mandato, nas contas de governo do exercício de 2022, encaminhadas a este Tribunal em 2023 será necessário ocorrer o registro de todas as despesas realizadas, observando as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c o artigo 60, 85, 89 e 90 da Lei Federal nº 4.320/64 e a NBC TSP Estrutura Conceitual, do Conselho Federal de Contabilidade.

Situação: cumprimento dispensado. A observância desta Determinação será verificada quando do exame das Prestações de Contas de Governo relativas ao exercício de 2022, a serem apreciadas em 2023.

Determinação nº 06:

Órgãos envolvidos: *Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.*

Adotar as necessárias providências no sentido de atender, ao final do mandato, o disposto no artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Resposta nº 06:

A Controladoria-Geral do Estado (CGE) informa, por meio da Nota Técnica Subcont nº 09/2019, que foi encaminhado Ofício aos órgãos alertando-os quanto à Irregularidade apontada pelo Tribunal, bem como em relação à necessidade de adoção de providências, ao final do mandato, para o cumprimento do disposto no art. 42 da Lei Complementar nº 101/00.

Quanto à Determinação em tela, segue excerto (Vol. 5, fls. 596/597) do Relatório da CGE:

O atendimento à determinação envolve a discricionariedade do gestor público, cabendo aos órgãos de controle orientar para que não haja descumprimento do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000. Adicionalmente, destacamos que:

(a) a insuficiência de caixa já era um fato possível, uma vez que a Lei nº 7.844/18 – LOA 2018, foi aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio – ALERJ e sancionada pelo Governador do Estado apresentava um déficit orçamentário de R\$ 10 bilhões, com a previsão de que a receita líquida do estado alcançasse o montante

de R\$ 63,1 bilhões e, em contrapartida, despesas de R\$ 73,1 bilhões; e

(b) o gestor dos órgãos e entidades podem empenhar despesas a partir da liberação do orçamento no SIAFE-Rio pela SUBPOG/SECCG, desconhecendo a situação de recursos no Tesouro Estadual.

Por fim, entendemos que a Secretaria de Fazenda vem adotando medidas que visam atender a Determinação nº 06, como os envios de Ofícios aos órgãos sobre esta temática e por isso, concluímos que a determinação em questão está implementada.

Análise nº 06:

Inobstante a CGE ter classificado o atendimento a esta Determinação como “implementada”, considerando que a Sefaz vem adotando medidas visando ao atendimento do disposto no art. 42 da Lei Complementar nº 101/00, concluo que a referida análise será levada a efeito ao final do mandato, nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2022, a serem encaminhadas a este Tribunal em 2023.

Situação: cumprimento dispensado. A observância desta Determinação será verificada quando do exame das Prestações de Contas de Governo relativas ao exercício de 2022, a serem apreciadas em 2023.

Determinação nº 07:

Órgãos envolvidos: *Secretaria de Estado de Fazenda, Secretaria de Estado de Saúde e Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.*

Aplicar, no exercício de 2019, em Ações e Serviços Públicos de Saúde, o valor de R\$2.280.312.366 (dois bilhões, duzentos e oitenta milhões, trezentos e doze mil e trezentos e sessenta e seis reais), correspondente à diferença entre o valor aplicado no exercício de 2018 e o mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12, sem prejuízo da aplicação do limite mínimo no exercício de referência.

Resposta nº 07:

Quanto à Determinação em tela, a CGE manifesta-se (Volume 05, fls. 630/631) nos seguintes termos:

Considerando a não aplicação pelo Estado do Rio de Janeiro do valor de R\$2.280.312.366 (dois bilhões, duzentos e oitenta milhões, trezentos e doze mil e trezentos e sessenta e seis reais) em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS no exercício de 2019, correspondente à diferença entre o valor aplicado no exercício de 2018 e o mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12, conduziu-nos a classificar a Determinação n.º 07 como não implementada.

O Estado respondeu à Determinação em tela por meio da Nota Técnica Conjunta nº 01/2019/SEFAZ/SES/SECCG/RJ, da qual destaco os seguintes excertos:

5. Diante das Determinações apresentadas, é visível a existência de uma impossibilidade na realização desses quantitativos em 2019, seja por razões orçamentárias, seja por insuficiência financeira (...)

[...]

8. Além disso, a própria Secretaria de Estado de Saúde (SES) sinaliza que não há espaço disponível para a execução desse complemento de 2017/2018 em 2019, dada a constatação da atual dificuldade de alcançar o cumprimento do índice de saúde do exercício em curso.

[...]

13. (...) o conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento se manifestou de forma divergente em relação ao Corpo Técnico sobre o ALERTA sugerido em relação aos recursos a serem aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) (...)

14. (...) considerou inexecutável ao atual Governador, cujo mandato se iniciou há 12 meses com dificuldades reais na gestão, fazer cumprir a exigência de aplicação do elevado montante de R\$ 4.290.717.719,00 no exercício de 2019, mormente em um cenário de Recuperação Fiscal que o Estado do rio de Janeiro se encontra.

15. Destacou ainda, que o montante que deixou de ser aplicado em ASPS no exercício de 2017, possui matéria judicializada, (...) com pedido para que a União retenha os valores correspondentes ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) com o repasse direto da importância retida ao Fundo Estadual de Saúde, não se tendo notícias acerca de decisão judicial sobre o assunto. No que se refere ao quantum não aplicado no exercício de 2018, esclareceu que não há informações acerca da eventual judicialização da matéria.

16. Por fim o conselheiro não afastou a necessidade de que o Poder Executivo adote medidas com vistas à regularização dessa dívida junto ao Fundo Estadual de Saúde, inclusive por meio de providências junto à União e ao Ministério Público Federal (...)

[...]

24. Considerando que o ERJ está sob o Regime de Recuperação Fiscal, e o Plano homologado em setembro de 2017, já previa um tratamento para liquidação do estoque de Restos a Pagar ao longo do período do PRF, e, dado que nesse estoque considerado, estão incluídos os valores referentes ao Restos a Pagar inscritos pela Secretaria Estadual de Saúde, reforçamos a preocupação com a determinação de aplicar em 2019, o valor total de estoque de Restos a Pagar (RP) da saúde (o montante de R\$ 4.290.717.719), sem prejuízo da aplicação relativa ao exercício corrente, dadas as consequências geradas a partir desta aplicação.

Análise nº 07:

Em face dos esclarecimentos prestados pela CGE, assiste razão ao órgão em classificar tal Determinação como “não implementada”.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 08:

Órgãos envolvidos: *Secretaria de Estado de Fazenda, Secretaria de Estado de Saúde e Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.*

Aplicar, no exercício de 2019, em ações e serviços públicos de saúde, o valor de R\$2.010.405.353 (dois bilhões, dez milhões, quatrocentos e cinco mil, trezentos e cinquenta e três reais), correspondente ao saldo residual, não executado em 2018, da diferença entre o valor aplicado no exercício de 2017 e o mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12, conforme determinado no artigo 25 do referido diploma legal.

Resposta nº 08:

No tocante à Determinação em tela, segue trecho do Relatório da CGE:

(...) Considerando a não aplicação pelo Estado do Rio de Janeiro do valor de R\$2.010.405.353 (dois bilhões, dez milhões, quatrocentos e cinco mil, trezentos e cinquenta e três reais) em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS no exercício de 2019, correspondente ao saldo residual, não executado em 2018, da diferença entre o valor aplicado no exercício de 2017 e o mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12, consideramos a Determinação n.º 08 como não implementada.

Cumprе destacar que o saldo não aplicado em ASPS refere-se a liquidações da despesa em prol do Programa de Incentivo Financeiro aos Municípios em Saúde – PROMUNI, instituído por meio do Decreto 46.094, de 22 de setembro de 2017, visando ao incremento

das condições de saúde da população de todos os municípios do ERJ, cujos repasses financeiros, em sua maioria, não foram realizados.

O Estado respondeu à Determinação nº 08, por meio da Nota Técnica Conjunta nº 01/2019/SEFAZ/SES/SECCG/RJ.

Análise nº 08:

Em face dos esclarecimentos prestados pela CGE, assiste razão ao órgão em classificar referida Determinação como “não implementada”.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 09:

Órgãos envolvidos: *Secretaria de Estado de Fazenda, Secretaria de Estado de Saúde e Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.*

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.

Resposta nº 09:

Quanto à Determinação em tela, segue trecho (Vol. 5, fls. 633/365) do Relatório da CGE:

Conforme disposto na Nota Técnica NT-SUBFIN N.º 00053/2019, de 31 de julho de 2019, da Subsecretaria de Finanças da SEFAZ-RJ, o Estado do Rio de Janeiro, o ERJ vem empregando esforços no sentido de cumprir o que foi acordado em audiência de conciliação, referente à Ação Civil Pública nº 0128231-81.2016.8.19.0001, perante o juízo da 13ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital do Rio de Janeiro, realizada em 19/04/2018, ou seja, repassar mensalmente o valor de R\$ 220 milhões para o Fundo Estadual de Saúde, do índice constitucional destinado à saúde. Contudo, no exercício de 2018, em virtude do aumento da receita o valor médio transferido para o FES passou para em média R\$ 260 milhões, superando em R\$ 385,6 milhões o volume acordado em audiência, inclusive em termos de médias de 2016 e 2017. Nesse contexto, tendo em vista a presente situação fiscal do Estado e a rigidez orçamentária, em consequência da grande vinculação de receitas, identificamos que a regularização das transferências dos

recursos ao Fundo Estadual de Saúde – FES, de modo a cumprir o percentual mínimo de 12%, no momento do empenho das despesas, está sendo tratada no sentido de regularizar a médio prazo os repasses para cumprimento do limite constitucional para aplicações em ações e serviços públicos em saúde. Desse modo, consideramos a determinação n.º 09 como em processo de implementação.

Análise nº 09:

Conforme análise do tópico 2.6.3 deste Voto – Disponibilidade Financeiras Registradas no Fundo Estadual de Saúde, o ERJ comprovou o repasse financeiro, durante o exercício de 2019, ao aludido Fundo, em montante superior a R\$ 5 bilhões.

No entanto, apesar de a CGE considerar a Determinação em tela parcialmente implementada, verifico que as transferências ao Fundo Estadual de Saúde não foram suficientes para que o Estado cumprisse o limite mínimo constitucional em ASPS, no montante de R\$ 4,98 bilhões, pois, conforme a análise do item 2.6.2.2.1, houve uma glosa de R\$ 248 milhões referentes às transferências que não foram efetivamente repassadas aos Municípios, o que contribuiu substancialmente para o não atingimento do gasto mínimo em ASPS.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 10:

Órgãos envolvidos: *Secretaria de Estado de Fazenda, Secretaria de Estado de Educação e Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.*

Observar o cumprimento do limite mínimo de aplicação de 25% (vinte e cinco por cento) das receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal.

Resposta nº 10:

De acordo com o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fls. 639/640), por meio do Ofício SEEDUC/SUBEX nº 235/19, é informado o seguinte:

(...) decisão judicial a respeito dos vales transporte e a não liquidação do orçamento de custeio da UERJ e FAETEC, em razão do incremento orçamentário financeiro nos últimos dias de dezembro,

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

restou pendente de liquidação o montante de R\$ 43,6 milhões, o que seria mais que suficiente para atingir o mínimo constitucional, vez que de acordo com o relatório oficial da contabilidade geral do estado, ficaram pendentes de liquidação para cumprimento do mínimo constitucional o montante de R\$ 34 milhões.

A CGE comunica, ainda, que teria sido cumprido o índice de 25% relativo ao exercício de 2019, bem como teria sido aplicado o montante de R\$ 206,01 milhões como excesso de aplicação.

Análise nº 10:

Observo que os argumentos apresentados não são suficientes para refutar o percentual aplicado em MDE apurado nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2018. Ademais, apesar de a CGE considerar cumprida a Determinação, destaco que o limite mínimo previsto no art. 212 da Constituição Federal não foi respeitado no exercício de 2019, segundo a análise empreendida no tópico 2.7 deste Voto, razão pela qual considero a Determinação como não cumprida.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 11:

Órgãos envolvidos: *Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.*

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 – FECPE), bem como das multas da Lei Complementar Estadual nº 134/09, destinadas ao Fundo de Administração Fazendária, de modo a atender plenamente o disposto no art. 60, II do ADCT c/c art. 3º, IX da Lei Federal nº 11.494/07.

Resposta nº 11:

De acordo com o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fls. 641/642), por meio da Nota Técnica ASESPEC nº 31/19, a Sefaz expressa o entendimento de que o Adicional de 2% do ICMS destinado ao Fecp não deve compor a base de cálculo do Fundeb.

Nesta senda, a CGE corrobora o entendimento da Sefaz por entender que os Pareceres nº 06/14 – NFOF/AJUR/SEFAZ e nº 01/14-SP, da Procuradoria Tributária,

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

orientam a incluir, na base de cálculo de repasse ao Fundeb, apenas as multas moratórias e o Parecer GAM/PG-3 nº 01/18, o qual conclui que o Fecp não compõe a base de cálculo do Fundeb, respaldam o posicionamento daquela Secretaria, razão pela qual considera a Determinação nº 11 proferida nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2018, como “não aplicável”.

Análise nº 11:

No que toca ao Adicional de 2% do ICMS, não foram apresentados argumentos bastantes capazes de alterar o entendimento deste Tribunal, motivo pelo qual considero a Determinação não cumprida neste ponto.

Situação: não aplicável em relação às multas do FAF e não cumprida em relação ao Fecp.

Determinação nº 12:

Órgãos envolvidos: *Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.*

Observar o cumprimento do artigo 332 da Constituição Estadual, com a devida destinação à Faperj, de 2% (dois por cento) de toda a receita tributária do exercício, inclusive as taxas, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais, e sem considerar a desvinculação de receitas conforme Decreto Estadual nº 45.874/16, julgado inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, e efetuando 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.

Resposta nº 12

De acordo com o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fls. 645/646), por meio da Nota Técnica Conjunta nº 03/2019/SUPOF/SUBCONT/SEFAZ/RJ, de 07/11/2019, é informado que a Sefaz formulou consulta à Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE) acerca da inclusão das taxas no cálculo do percentual previsto no art. 332 da Constituição Estadual, bem como da aplicação do Decreto nº 45.874/16.

No que tange às taxas, a Sefaz ainda aguarda o parecer da PGE, fato que levou a CGE a concluir que a Determinação nº 12, proferida nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2018, encontrar-se-ia “em implementação”. Contudo, quanto à desvinculação das receitas prevista no referido Decreto, a Procuradoria defende sua aplicação imediata, razão pela qual a CGE considerou a Determinação em exame como “não aplicável”.

É alegado que a Nota Técnica atenderia, ainda, às Determinações nº 13, nº 42 e nº 43.

Análise nº 12

Conforme exame empreendido no tópico 2.8.1 deste Voto, foram consideradas, na base de cálculo das receitas a serem destinadas à Faperj, apenas as taxas arrecadadas pelo Tesouro, corroborando o entendimento da Sefaz.

Noutro giro, divirjo do entendimento da PGE pela manutenção da desvinculação das receitas destinadas à Fundação, tendo em vista que, consoante decisão do STF no RE nº 1.244.992 AgR, revela-se inconstitucional a desvinculação promovida pelo Decreto nº 45.874/16 em relação à Faperj, segundo o esposado no tópico 2.8 do Voto.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 13:

Órgão envolvido: *Secretaria de Estado de Fazenda.*

Promova, em 2019, o repasse de R\$360.690.720 (trezentos e sessenta milhões, seiscentos e noventa mil e setecentos e vinte reais) à Faperj, referente à diferença entre o mínimo previsto no artigo 332 da Constituição Estadual e o efetivamente repassado em 2018.

Resposta nº 13:

De acordo com o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fls. 646/647), a consulta formulada à PGE inclui, também, a Determinação nº 13 proferida nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2018.

Nesse sentido, a CGE entende que é necessário aguardar o parecer da Procuradoria acerca das receitas específicas que devem compor a base de cálculo dos valores destinados à Faperj.

Análise nº 13:

Diante dos argumentos apresentados pelo ERJ, concluo que a presente Determinação não foi cumprida. Ademais, destaco que o repasse dos recursos à Faperj, relativos aos exercícios anteriores, é objeto de nova Determinação, de acordo com a análise empreendida no item 2.8.1 deste Voto.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 14:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda.

Promova o ressarcimento dos recursos não repassados, em 2018, bem como a apresentação e cumprimento de um cronograma de repasses ao FEHIS, a fim de sanar o montante devido ao Fundo, sendo a recomposição dos valores devidos, ao FEHIS, de 2016 a 2018, de R\$1.164.950.562 (um bilhão, cento e sessenta e quatro milhões, novecentos e cinquenta mil, quinhentos e sessenta e dois reais), em observância ao artigo 3º, §3º, da Lei Estadual nº 4.056/02.

Resposta nº 14:

De acordo com o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fls. 242/245), em atendimento às Determinações nº 14, nº 45 e nº 46, proferidas nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2018, a Sefaz editou a Nota Técnica nº 52/2019/SUPOF, da qual se destaca os trechos sobre: (i) a prorrogação da vigência do Fehis até 2023; (ii) a inclusão do § 3º ao art. 3º da Lei nº 4.962/06; e (iii) o entendimento da Sefaz pela não aplicação das Determinações nº 14 e nº 46.

No que tange à alteração promovida na Lei nº 4.962/06, a CGE entende que a Determinação nº 14 não seria aplicável, tendo em vista que o percentual não destinado ao Fehis, no período de 2015 até 2018, não se converterá em obrigação de aplicação em exercícios posteriores no ERJ.

Análise nº 14:

Com o advento da Lei nº 8.643/19, que inseriu o § 3º ao art. 3º da Lei nº 4.962/06, o ERJ não tem a obrigação de destinar o montante não aplicado, entre os exercícios de 2015 e 2018, ao Fundo, razão pela qual considero dispensado o cumprimento da presente Determinação.

Situação: cumprimento dispensado.

Determinação nº 15:

Órgão envolvido: *Secretaria de Estado de Fazenda.*

Promova o ressarcimento dos recursos não repassados em 2018, bem como a apresentação e cumprimento de um cronograma de repasses ao FECAM, a fim de sanar o montante devido, sendo a recomposição dos valores devidos de 2016 a 2018, de R\$368.422.552 (trezentos e sessenta e oito milhões, quatrocentos e vinte e dois mil, quinhentos e cinquenta e dois reais), conforme art. 3º da Lei Estadual nº 1.060/86 c/c §1º do art. 263 da Constituição Estadual, devendo esse repasse ter seus registros contábeis realizados em contas de controle do referido Fundo.

Resposta nº 15:

De acordo com o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fls. 655/656), por meio da Nota Técnica Conjunto nº 02/2019/SUPOF/SUBCONT/SEFAZ/RJ, a Sefaz assim se manifesta:

41. (...) reconhecemos o passivo existente referente ao período 2016 a 2018. Informamos ainda que a SEFAZ está em tratativas com Ministério Público a fim de concluir uma proposta de quitação deste passivo nos próximos anos de forma compatível com a capacidade de pagamento do Tesouro Estadual.

Ademais, a CGE indica que a Sefaz sugere, ainda, um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) – celebrado entre o ERJ e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro –, como solução para quitação do passivo do Fecam. Esse meio já foi adotado no exercício de 2009, cujo cumprimento do acordo pactuado resultou na contratação de operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), nos exercícios de 2011 e 2012.

Dessa forma, a CGE considera que a Determinação nº 15 se encontra em processo de implementação.

Análise nº 15:

Apesar da sugestão proposta pela Sefaz, destaco que a EC nº 73/19, que inseriu os §§ 5º e 6º ao art. 263 da Constituição Estadual, desobrigou o ERJ a quitar o passivo com o Fecam, *in verbis*:

Art. 3º O art. 263 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro passa a vigorar acrescido dos §§ 5º e 6º, com a seguinte redação:

“§ 5º Os passivos não liquidados, cuja competência tenha ocorrido a partir do ano de 2015 até dezembro de 2019, poderão ser extintos, salvo se for o caso de despesas de exercícios anteriores, nos termos da Lei 4.320, de 17 de março de 1964.

§ 6º O percentual não aplicado no Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM –, a partir do exercício de 2015, não se converterá em obrigação de aplicação em exercícios posteriores ao Estado.”

Dessa forma, considero dispensado o cumprimento da Determinação em exame.

Situação: cumprimento dispensado.

Determinação nº 16:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.

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.

Resposta nº 16:

No que tange à Determinação em tela, a CGE manifesta-se nos seguintes termos (Vol. 5, fls. 680/681):

Visando obter mais informações, esta CGE enviou o ofício CGE/SUPECO SEI nº 34 – SEI 32/0001/000597/2020, solicitando dados atualizados sobre o andamento dos trabalhos realizados por representantes do RIOPREVIDÊNCIA e da secretaria estado de fazenda, em parceria com a SUBCONT, para regularizar as

inconsistências contábeis, bem como a composição da equipe e resultado e/ou fase atual detalhada do andamento dos trabalhos realizados com cronograma para finalização, em caso de pendências.

Em atendimento a nossa solicitação, o RIOPREVIDÊNCIA informou que, durante o exercício de 2019, a gerência de controladoria depurou bastantes inconsistências presentes nas contas contábeis, com indicação de responsáveis pela conciliação e regularização dos valores constantes nas contas de contribuições previdenciárias a receber, passíveis de baixa por lançamentos inconsistentes, bem como nos apresentaram o quadro de acompanhamento com os valores iniciais e finais das contas que registram as contribuições previdenciárias a receber.

Ademais, em consulta ao SIAFE-Rio, observamos que as contas de contribuições dos servidores Ativos – 1.1.3.8.1.17.01 CRÉDITOS A RECEBER DECORRENTES DE FOLHA DE PAGAMENTO do Plano Financeiro apresentou baixa de 54,85%, passando de R\$ 383.302.711,45 em 01/01/2019 para R\$ 173.077.430,13 em 31/12/2019 e no Plano Previdenciário a baixa foi de 66,67% passando de R\$ 18.894.205,14 em 01/01/2019 para R\$ 6.296.883,61 ao final do exercício.

No que concerne às contas de contribuição Patronal – 1.1.2.3.2.02.01 PATRONAL ATIVO CIVIL o índice foi de 89,23% no Plano Financeiro e 90,76% no Previdenciário.

Diante do exposto, entendemos que esta Determinação está em processo de implementação.

Análise nº 16:

Em que pese a resposta apresentada, os valores discriminados pela CGE, quanto aos montantes das contas de contribuições previdenciárias (de segurados e patronal), apurados em 31/12/2019, não se coadunam com os valores verificados pelo Corpo Técnico em consulta ao SIAFE-Rio.

Ademais, conforme o apurado no tópico 2.10.1.3 deste Voto, os créditos a receber de contribuições previdenciárias, patronais e dos servidores, referentes aos Planos Financeiro e Previdenciário, de diversos exercícios, alcançaram o montante de R\$ 709,81 milhões em 31/12/2019, representando pequena redução no total de

repasse não realizados pelo Governo do ERJ, na ordem de 2,87%, em comparação ao apurado no exercício de 2018 (R\$ 730,82 milhões)¹⁸⁴.

Do total destes repasses previdenciários a receber (R\$ 709,81 milhões), 69,89% (R\$ 496,06 milhões) referem-se à competência de 2019 e o restante (R\$ 213,75 milhões) pertence a exercícios anteriores.

Quanto aos créditos a receber de 2019, o Corpo Técnico destaca que a maior parte se refere à competência de dezembro de 2019 (97,76%), bem como que os repasses foram realizados quase integralmente em janeiro de 2020, considerando o lapso temporal entre o reconhecimento da obrigação e a efetivação da transferência, que normalmente ocorre nos primeiros dias do mês subsequente.

Contudo, segundo já mencionado, ainda há registrado, no Ativo do Rioprevidência, o valor de R\$ 213,75 milhões, referente à contribuições previdenciárias de exercícios anteriores a 2019.

Por sua vez, em suas Demonstrações Contábeis, o Rioprevidência¹⁸⁵ informa que as referidas contribuições previdenciárias a receber já teriam sido repassadas à Autarquia e que os valores constantes no Ativo seriam inconsistências contábeis geradas pela crise fiscal de 2015, ou seja, saldos remanescentes nos registros de competência referentes a anos pretéritos de conciliação, junto aos órgãos que efetuaram os lançamentos.

Isto posto, verifico, no mesmo sentido da manifestação do Corpo Técnico, a premente necessidade de o Rioprevidência realizar a segregação das contribuições previdenciárias a receber, de segurados e patronal, cujos valores foram efetivamente repassados pelo Tesouro do ERJ sem a devida “baixa” no Ativo da Autarquia, das que realmente encontram-se em atraso, as quais deverão ser objeto de parcelamento, nos termos da Portaria MF nº 333/17.

Dessa forma, apesar da argumentação da CGE e do Rioprevidência, concluo que não restou comprovada, nas demonstrações contábeis, a quitação do valor total

¹⁸⁴ Valor apurado em 2018 de R\$693,63 milhões para o plano financeiro e de R\$37,19 milhões para o plano previdenciário, perfazendo um total de R\$730,82 milhões.

¹⁸⁵ Demonstrações Contábeis do Rioprevidência, Volume 31, fls.43/46.

das contribuições previdenciárias a receber, em razão de supostas inconsistências contábeis ocasionadas no exercício de 2015.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 17:

Órgãos envolvidos: *Secretaria de Estado de Fazenda, Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança e Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro.*

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, devendo incluir, no referido termo, todos os créditos de contribuições previdenciárias patronais e dos servidores a receber, abrangendo os créditos de exercícios anteriores.

Resposta nº 17:

A CGE e o Rioprevidência alegam que a formalização de termo de parcelamento de débitos referente às contribuições previdenciárias não repassadas àquela Autarquia depende dos trabalhos realizados pelo grupo composto por representantes do Rioprevidência e da Sefaz, em parceria com a Subcont, com o propósito de identificar, dentro do conjunto das contribuições previdenciárias a receber, de segurados e patronal, registradas no Ativo da Autarquia, o que de fato se encontra em atraso e o que já foi repassado sem a devida “baixa” no Ativo da entidade.

Por fim, destacam que, em virtude do referido trabalho de conciliação das diferenças encontradas nos repasses das contribuições previdenciárias não ter sido concluído, não seria aplicável a formalização de termo de parcelamento de débitos junto ao Rioprevidência.

Análise nº 17

Segundo as informações encaminhadas pela CGE e pelo Rioprevidência, a Determinação sob exame não foi atendida.

Conforme já manifestado quando da análise do cumprimento da Determinação anterior, ressalto a premente necessidade de o Rioprevidência realizar a segregação das contribuições previdenciárias a receber, de segurados e patronal, cujos valores foram efetivamente repassados pelo Tesouro do ERJ sem a devida “baixa” no Ativo da Autarquia.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 18:

Órgãos envolvidos: *Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.*

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.

Resposta nº 18:

De acordo com o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fls. 621/624), a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (Subpog), por meio da Nota Técnica contida no Processo nº SEI-12/001/013143/2019, informa que os dispositivos que limitam a abertura de crédito adicional já se encontram na Lei Orçamentária Anual de 2019 (Lei Estadual nº 8.271/18), a saber:

CAPÍTULO II

Seção III

DAS AUTORIZAÇÕES PARA ABERTURA DE CRÉDITOS

ORÇAMENTÁRIOS

Art. 5º - Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias dos Orçamentos Fiscal e o da Seguridade Social, tendo por limite a utilização de recursos decorrentes de:

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;

[...]

Art. 6º - O limite autorizado no art. 5º 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, ficando limitado a 60% do valor total do orçamento anual.

[...]

Art. 8º - Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares com a finalidade de atender insuficiência nas dotações orçamentárias do Orçamento de Investimento, tendo por limite a utilização de recursos decorrentes de:

I - anulação parcial ou total de dotações orçamentárias, até o limite de 20% (vinte por cento) da despesa fixada, da mesma empresa; [grifos nossos]

Por fim, salienta que, de igual modo, na LOA para o exercício de 2020 (Lei Estadual nº 8.731/2020), a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão estabeleceu os mesmos limites para os créditos adicionais suplementares.

Análise nº 18

Ratificando a explanação anterior, em consulta ao Portal da Transparência do ERJ, verifico que a Lei nº 8.731/20 (LOA para o exercício de 2020) trouxe nova redação ao dispositivo alvo da Determinação em tela.

Da mesma forma, na análise das Contas de Governo relativas ao exercício de 2019, no tópico 2.4.1.1.3.1 deste Voto, não foi detectada a falha que deu azo à Determinação sob exame, logo a considero cumprida.

Situação: cumprida.

Determinação nº 19:

Órgãos envolvidos: *Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.*

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, consequentemente, a sua utilização, pelos órgãos e entidades envolvidos, sem o devido suporte financeiro, visando a não comprometer a execução e o equilíbrio orçamentários.

Resposta nº 19

Conforme o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fls. 624/625), a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (Subpog), por meio da Nota Técnica contida no Processo nº SEI-12/001/013143/2019, informa o seguinte:

O cálculo utilizado pelo ERJ para a elaboração da estimativa de receita e, por consequência, do excesso de arrecadação do exercício, é feito a partir de modelos estatísticos combinando parâmetros, tais como, média móvel, média fixa, análise vertical em percentual, dentre outras e com base nas séries históricas de arrecadação do Estado.

Neste sentido, a Secretaria de Estado de Casa Civil e Governança SECCG vem constantemente aprimorando a metodologia aplicada, objetivando o melhor resultado nas estimativas. Ao mesmo tempo, a fim de manter o equilíbrio orçamentário, o ERJ utiliza de mecanismo de contingenciamento de dotações, com revisões mensais, compatibilizando a execução orçamentária e financeira, efetuando as liberações apenas após a realização da respectiva receita. (grifos nossos)

A Controladoria-Geral do Estado aponta que os parâmetros e modelos estatísticos utilizados possuem aderência à realidade orçamentária e financeira do Estado, no entanto, devem passar por constantes aprimoramentos, levando a efeito possíveis oscilações econômicas e/ ou financeiras que possam vir a afetar diretamente a estimativa de arrecadação do exercício.

Dessa forma, conclui que a Determinação nº 19 encontrar-se-ia em fase de implementação.

Análise nº 19

Em que pesem os créditos abertos por excesso de arrecadação não terem sido utilizados para a execução de despesas – de acordo com as normas de Direito Financeiro –, a previsão do excesso de arrecadação deve ser feita com base na tendência observada até o final do exercício, tomando-se, como referência, o

comportamento da arrecadação até este determinado período, bem como iguais períodos de exercícios anteriores.

Nesse sentido, embora seja aceitável a ocorrência de alguma margem de erro na previsão do excesso de arrecadação, os órgãos envolvidos nessa tarefa devem aperfeiçoar ao máximo os métodos utilizados nesta previsão, realizada em geral a partir de métodos estatísticos, para que a referida margem de erro seja a menor possível, a fim de evitar abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação sem que o mesmo se concretize ao final do exercício, evitando o comprometimento do equilíbrio orçamentário.

Dessa maneira, em face dos esclarecimentos prestados pela CGE, assiste razão ao órgão em classificar tal Determinação como “em implementação”.

Situação: cumprida parcialmente.

Determinação nº 20:

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, sejam doravante classificadas de acordo com as respectivas fontes de recursos detalhadas, taxas de serviço e taxas pelo exercício do poder de polícia, a fim de permitir averiguar o cumprimento do disposto no §4º do art. 194 da Constituição Estadual, e do art. 107 do Código Tributário Estadual – Decreto-Lei nº 05, de 15 de março de 1975.

Resposta nº 20:

O Detran esclarece que, após a data de 11/07/2018, com base em orientação da Controladoria-Geral do Estado, as taxas de serviço e as taxas pelo exercício de poder de polícia passaram a ser contabilizadas em fontes de receitas detalhadas.

Quanto à Determinação em tela, segue trecho (Vol. 5, fl. 715) do Relatório da CGE:

Com o intuito de se resguardar que os repasses das Taxas de Serviço e das Taxas pelo Exercício de Poder de Polícia a outros órgãos, ocorram de fato para órgãos vinculados aos fatos geradores

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

da cobrança das taxas, conforme determinam a Constituição Estadual, artigo 194, §4º, e o Código Tributário Estadual – Decreto Lei nº 05, de 15 de março de 1975 – em seu artigo 107, verificamos através de consulta ao SIAFE-Rio, que das receitas contabilizadas a partir da data informada pelo Detran-RJ, 11/07/2018, 79,4% encontrava-se com a classificação da fonte detalhada adequada, no montante de R\$ 380,9 milhões, restando R\$ 98,99 milhões de receitas de taxas arrecadadas sem a devida fonte detalhada. Em vista disso, entendemos que a Determinação n.º 20 encontra-se em processo de implementação.

Análise nº 20:

Em que pese a criação de fontes detalhadas para a contabilização das receitas das taxas de serviços e das taxas pelo exercício de poder de polícia, a análise realizada no tópico 2.4.1.2.1 deste Voto identificou o registro, no exercício de 2019, de R\$ 452,01 milhões sem o devido detalhamento da fonte de recurso.

Situação: cumprida parcialmente.

Determinação nº 21:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda.

Quanto aos valores das compensações de dívida ativa com precatórios realizadas no exercício 2019:

a) computar as receitas decorrentes das compensações e transações efetuadas ao longo de 2019 - 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, inclusive ao Fundeb, do exercício;

b) fazer constar, do projeto da Lei Orçamentária a vigor em 2020, 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 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 2018:

d) 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, referentes à Lei Estadual nº 6.136/11, em conta de controle, de forma a permitir o seu acompanhamento.

f) publicar, no portal de transparência, o cronograma mensal dos pagamentos dos valores atrasados aos municípios e ao Fundeb, separando os valores conforme a lei de compensação e destinatários.

Resposta nº 21:

A Controladoria-Geral do Estado (CGE) encaminha as Notas Técnicas Subfin nº 54/19 e nº 91/19, que tratam de esclarecimentos quanto à presente Determinação.

Análise nº 21:

Verifico que os itens “a”, “b” e “c” se referem a Determinações com foco no registro contábil das compensações efetivadas, no exercício de 2019, e na previsão orçamentária dos valores a serem compensados, no exercício de 2020.

No que tange ao item “a”, apesar da afirmação contida nas referidas Notas Técnicas quanto a não haver expectativas de apuração de valores a serem compensados, conforme o exposto no tópico 2.5.4.3 deste Voto, houve compensação de precatórios com dívida ativa no exercício de 2019, no montante de R\$ 3,97 milhões. Nessa esteira, considerando a falta de evidenciação e o fato de que, na execução orçamentária, não foi identificado o registro de qualquer valor em conta específica de dívida ativa compensada com precatórios, concluo que o item da Determinação não foi cumprido.

Quanto ao item “b”, não foi identificada, na Lei Orçamentária, a criação de conta própria para registro da receita de dívida ativa compensada com precatórios. De acordo com a Sefaz, não há previsão de compensação para o exercício de 2020, motivo pelo qual o Corpo Instrutivo considerou dispensado o cumprimento deste item.

No que tange à Determinação do item “c”, considerando que não foram apresentados registros contábeis capazes de comprovar que as compensações de dívida ativa com precatórios, efetivadas ao longo do exercício de 2019, no valor de R\$ 3,97 milhões, tenham sido consideradas na composição da base de cálculo dos repasses e limites constitucionais, o item da Determinação não foi cumprido.

Quanto às Determinações “d” e “f”, a Nota Técnica Subfin nº 011/2019, publicada no Portal da Transparência do Governo do Estado, demonstra a metodologia do cálculo, atualização monetária, o valor mensal já repassado aos Municípios e ao Fundeb, bem como o valor pendente de repasse, oriundo de dívida ativa compensada com precatórios com base na Lei Estadual nº 5.647/10. Todavia, a referida Nota Técnica não abordou os valores referentes às compensações decorrentes da Lei Estadual nº 6.136/11, razão pela qual considero os itens da Determinação parcialmente atendidos.

Por fim, quanto ao atendimento do item “e”, referente ao registro dos valores devidos em contas de controle, em consulta ao Siafe-Rio, o Corpo Instrutivo apurou lançamentos inerentes à Lei nº 5.647/10, contudo não foi identificado qualquer registro de valores relativos à Lei nº 6.136/11 e, assim, considero o item da Determinação parcialmente atendido.

Situação: cumprida parcialmente.

Determinação nº 22:

Órgão envolvido: *Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.*

Adote as medidas necessárias para que seja publicado, até 31.12.2019, 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.

Resposta nº 22:

A Controladoria-Geral do Estado (CGE), por meio das Notas Técnicas Subfin nº 54/2019 e nº 91/2019, informa que a Administração Estadual reconheceu o direito dos Municípios e do Fundeb quanto aos valores não partilhados referentes à Lei Estadual nº 5.647/10. Destaca ainda que, em relação à Lei Estadual nº 6.136/11, a Sefaz não tomou conhecimento dos valores compensados, prejudicando o ato inequívoco do Chefe do Poder Executivo de reconhecimento do direito em questão.

Análise nº 22

Conforme já abordado na análise da Prestação de Contas de Governo relativas ao exercício de 2018, o direito dos Municípios e do Fundeb aos valores não partilhados, referentes às compensações de dívida ativa com precatórios efetuados com base na Lei Estadual nº 5.647/10, foi reconhecido pela Administração Estadual, que iniciou, naquele exercício, o repasse dos valores atualizados de forma parcelada.

Não obstante, verifico que, em relação à Lei Estadual nº 6.136/11, os valores compensados ainda não são de conhecimento da Sefaz, consoante informado nas Notas Técnicas Subfin nº 54/19 e nº 91/19, carecendo, portanto, da elaboração de novo ato que reconheça os valores devidos aos Municípios e ao Fundeb e, assim, considero a Determinação parcialmente atendida.

Situação: cumprida parcialmente.

Determinação nº 23:

Órgão envolvido: *Secretaria de Estado de Fazenda.*

-Observar a compatibilidade entre os valores de Caixa e Equivalentes de Caixa registrados nos diversos demonstrativos contábeis, em atendimento ao artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

Resposta nº 23:

De acordo com o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fls. 597/598), por meio da Nota Técnica nº 10/2019, a Subsecretaria de Contabilidade-Geral do Estado (Subcont) assim se manifesta:

Para o exercício de 2019 foram feitas mudanças nas configurações dos Demonstrativos Contábeis a fim de que ocorra, a partir de então, paridade dos valores apresentados no saldo de Caixa e Equivalentes de Caixa, do Balanço Patrimonial, Balanço Financeiro e Demonstração dos Fluxos de Caixa.

Análise nº 23

Em consulta aos Demonstrativos Contábeis Consolidados (Vol. 14), verifico que o saldo da conta “Caixa e Equivalente de Caixa” para o exercício de 2019, registrado no Balanço Financeiro, no valor de R\$ 10,0 bilhões, guarda paridade com o montante apresentado no Balanço Patrimonial e na Demonstração dos Fluxos de Caixa. Dessa forma, considerando a compatibilidade dos valores, concluo pelo cumprimento da Determinação.

Situação: cumprida.

Determinação nº 24:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda.

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, a fim de promover o expurgo de todos os valores de operações intraorçamentárias, do Balanço Patrimonial Consolidado ao final do exercício, por possuírem uma contrapartida em outra entidade do estado, evitando duplicidades.

Resposta nº 24:

De acordo com o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fls. 599/601), por meio da Nota Técnica Subcont nº 11/19, a Sefaz assim se manifesta:

Nas demonstrações contábeis de 2018 algumas contas já conciliadas no total de R\$ 679.296 não foram eliminadas do Balanço Patrimonial, pois seus atributos diferem entre Financeiro e Permanente. Este expurgo comprometeria a correspondência dos saldos apresentados nos anexos do Balanço Patrimonial (Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes e Quadro do superavit/deficit Financeiro), tendo em vista que somente o Balanço Patrimonial é apresentado através de saldo das contas patrimoniais enquanto que os outros são executados através de contas patrimoniais e de controle.

Ratificamos que estamos progredindo nos esforços de eliminar a duplicidade de registros entre os órgãos na consolidação dos demonstrativos contábeis do Estado, por intermédio de análises e acompanhamento das contabilizações das diversas unidades gestoras.

Nas Demonstrações Contábeis de 2018, foram conciliados 72% dos ativos e passivos intraorçamentários do Balanço Patrimonial, 97% das VPA's e VPD's intraorçamentárias da Demonstração das Variações Patrimoniais, bem como, 100% das VPA's e VPD's intraorçamentárias do Balanço Financeiro.

As dificuldades em manter paridade entre os saldos dos diversos entes que compõem o resultado macroagregado foram mencionadas na Nota Explicativa que compõem as Demonstrações Contábeis – letra —nll – Consolidação de Balanços, página 34 a 39, Volume 2 das contas de governo do Exercício de 2018.

Diante do exposto, a CGE solicitou à Sefaz a atualização do progresso para atendimento à Determinação nº 24, proferida nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2018. A Secretaria demonstrou que, aproximadamente, 84% dos ativos

e passivos intraorçamentários foram conciliados, razão pela qual a Controladoria-Geral, observando o esforço da Sefaz com vistas a atender à Determinação desta Corte, considera que esta encontrar-se-ia em processo de implementação.

Análise nº 24

O Corpo Instrutivo informa que houve uma evolução – no que tange aos expurgos realizados de transações ocorridas entre órgãos e entidades pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – nas demonstrações financeiras consolidadas do ERJ relativas ao exercício de 2019 e em suas Notas Explicativas¹⁸⁶.

Não obstante isso, permanecem ainda pendentes de expurgo, no Ativo e no Passivo, os montantes de R\$ 1,31 bilhão e R\$ 447,33 milhões, respectivamente.

Dessa forma, em que pese o reconhecido esforço da Sefaz no intuito de representar, fielmente, nos Balanços de Demonstrações Contábeis, os fatos administrativos que afetaram o patrimônio, entendo que a Determinação proferida por este Tribunal foi apenas parcialmente cumprida.

Situação: cumprida parcialmente.

Determinação nº 25:

Órgão envolvido: *Secretaria de Estado de Fazenda.*

Encaminhar, na documentação componente das próximas contas de governo, demonstrativo analítico dos bens imóveis do Estado, por unidade gestora, devidamente ajustado.

Resposta nº 25:

De acordo com o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fls. 711/712), por meio da Nota Técnica SUBPAT/SEFAZ, a Subsecretaria de Patrimônio Imóvel (SUBPAT) assim se manifesta:

(...) a área responsável encaminhou na Prestação de Contas seguintes a planilha que considera cumprir o requisito de demonstrativo analítico, esclarecendo, no texto do Relatório, qual

¹⁸⁶ Volume 14, fls. 4052 a 4056.

planilha, segundo entendimento da área, destinava-se ao cumprimento da DETERMINAÇÃO.

Cabe ressaltar que o Decreto n.º 46.472 de 24 de outubro de 2018 – Dispõe Sobre o Encerramento do Exercício Financeiro de 2018, e dá Outras Providências – não trouxe entre os seus itens esta indicação, mas em respeito à DETERMINAÇÃO nº 21, referente à Prestação de contas de governo do exercício de 2017, o setor responsável apresentou novo modelo de planilha com este objetivo, entendendo que a solução apresentada quando da DETERMINAÇÃO nº 20, referente à Prestação de contas de governo do exercício de 2016, não havia satisfeito o nobre Tribunal de Contas [...]

Ademais, a CGE indica que o Siafe-Rio não apresenta compatibilidade de dados com o Sistema de Patrimônio Imóvel (Sispat). Em razão dessa incompatibilidade, a Controladoria-Geral verifica que o Decreto nº 46.816/19 delegou, à Subpat, a elaboração dos relatórios solicitados por esta Corte, motivo pelo qual entende que a Determinação nº 25 encontrar-se-ia em implementação.

Análise nº 25

Inicialmente, impende destacar que a Determinação em exame é recorrente desde a Prestação de Contas de Governo relativa ao exercício de 2016, evidenciando uma dificuldade do ERJ em atender a este Tribunal.

O Corpo Instrutivo informa que foi encaminhado Relatório de Bens Imóveis, apresentando informações detalhadas por imóvel e por ocupação. O detalhamento por ocupação permite que se verifique o órgão/entidade responsável pelo imóvel, bem como quem o ocupa.

Dessa forma, entendo que a Determinação proferida por este Tribunal foi cumprida.

Situação: cumprida.

Determinação nº 26:

Órgão envolvido: *Secretaria de Estado de Fazenda.*

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.

Resposta nº 26:

De acordo com o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fls. 601/604), por meio da Nota Técnica nº 12/19, a Sefaz informa que a incompatibilidade, no montante de R\$ 159,80 bilhões, decorreu de inconsistências mapeadas nas equações de validações contábeis não regularizadas, tempestivamente, nas seguintes unidades gestoras: Emop, Rioprevidência, Sefaz, Detran-RJ e Tesouro.

A CGE ressalta ainda que, no exercício de 2019, o acompanhamento dessas inconsistências foi intensificado, bem como o número de equações que bloqueiam o documento “Nota de Empenho” aumentou de 25 para 28.

Análise nº 26

O Corpo Instrutivo informa que, no exercício de 2019, as inconsistências entre os demonstrativos analisados correspondem ao montante de R\$ 62,22 milhões.

Inobstante o esforço da Sefaz para eliminar tais inconsistências, verifico que a Determinação nº 26 proferida nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2018 foi apenas parcialmente cumprida.

Situação: cumprida parcialmente.

Determinação nº 27:

Órgão envolvido: *Secretaria de Estado de Fazenda.*

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, em atendimento ao artigo 105 da Lei nº 4.320/64.

Resposta nº 27:

De acordo com o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fls. 604/606), por meio da Nota Técnica nº 13/19, a Sefaz informou que o motivo para tais incongruências são as mesmas apresentadas em resposta à Determinação nº 26, proferida nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2018.

Análise nº 27

Verifico que a presente Determinação é idêntica à anterior, razão pela qual concluo em considerá-la cumprida parcialmente.

Situação: cumprida parcialmente.

Determinação nº 28:

Órgão envolvido: *Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.*

Adotar as medidas pertinentes junto aos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Estadual para que seja regularizada, com vistas à correta apuração das Despesas com Pessoal, a contabilização das despesas com pessoal decorrentes de contratos de terceirização em substituição à mão de obra efetiva (servidores e empregados públicos), conforme disposto no §1º do art. 18 da Lei Complementar Federal nº 101/00, fazendo-se mister a segregação contábil destas no elemento próprio ("3.3.90.34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização"), abstendo-se as Unidades Gestoras, 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" e "3.3.90.37 – Locação de Mão de Obra".

Resposta nº 28:

Conforme a Nota Técnica Subcont nº 15/2019, a Subsecretaria de Contabilidade-Geral do Estado (Subcont) informa o seguinte:

A SUBCONT, responsável pela elaboração dos demonstrativos fiscais, parametriza corretamente as naturezas de despesas decorrentes de contratos de terceirização, referentes à substituição de servidores e empregados públicos. A inconsistência apontada pelo Tribunal de Contas do Estado revela que os órgãos e entidades

do Poder Executivo estão utilizando naturezas de despesa incompatíveis com a correta classificação de contratos de terceirização em substituição à mão de obra efetiva.

*Informamos que **não é possível criar uma regra contábil no SIAFE-Rio que mitigue essa prática, pois sistematicamente não é possível identificar se o contrato tem as características de terceirização de mão de obra.** Assim, acreditamos que as Unidades Gestoras que são responsáveis pela execução dos contratos devam ser notificadas pelo próprio Tribunal de Contas do Estado – TCE-RJ para regularizem a situação.*

*De toda forma, **a SUBCONT irá encaminhar novamente ofício de alerta a todos os órgãos e entidades do Poder Executivo, para que atentem para a correta contabilização das Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização no elemento 3.3.90.34. (grifos nossos)***

Análise nº 28

Em face da resposta apresentada, verifico que Subcont alega dificuldades em identificar características de terceirização em substituição à mão de obra efetiva nos contratos celebrados pelas diversas unidades gestoras do Estado.

Entretanto, a Determinação não se restringe a uma eventual solução sistemática por parte do órgão central de contabilidade, mas remete, exatamente, às medidas a serem adotadas junto às unidades gestoras, sobretudo aquelas que vêm perpetuando a prática, para que se abstenham de contabilizar as despesas com pessoal advindos desse tipo de contrato de terceirização em elementos que não sejam o específico para tal natureza.

Conforme análise procedida no tópico 2.5.3.1.1 deste Voto, ainda subsistem órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual contabilizando essas despesas de forma irregular, acarretando distorção no cálculo dos limites de despesa com pessoal.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 29:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Rioprevidência.

a) *adotar as providências para que, a partir do exercício financeiro de 2021, os valores transferidos do Tesouro ao Rioprevidência sejam contabilizados na forma de aporte financeiro sem execução orçamentária, enquanto os recursos forem vertidos ao Fundo Financeiro (cobertura de deficit financeiro), de acordo com as diretrizes das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada do Setor Público, especificamente quanto às peculiaridades do RPPS.*

b) *abster-se de deduzir os gastos com inativos e pensionistas realizados com os recursos transferidos pelo Tesouro vinculados ao Fundo Financeiro no cálculo do limite da despesa com pessoal dos Órgãos e Poderes, demonstrados no Relatório de Gestão Fiscal – RGF, exigido pela LRF, uma vez que esses recursos não representam receitas diretamente arrecadadas pelo RPPS (art. 19, §1º, inciso VI, alínea ‘c’ da LRF).*

Resposta nº 29:

Quanto à Determinação em tela, a Subsecretaria de Contabilidade-Geral do Estado (Subcont) manifesta-se, por meio da Nota Técnica nº 18/2019, nos seguintes termos:

A SUBCONT está efetuando o levantamento e os estudos necessários visando a adoção da determinação exarada pelo TCE-RJ a partir de 2021. Ademais, com o objetivo de se preparar para atender a Determinação do TCE a partir do exercício financeiro de 2021, o Governo do Estado adotou as seguintes providências:

1) Inclusão do Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2020, encaminhado para apreciação da ALERJ, a simulação da apuração a despesa de pessoal sem considerar entre as despesas não computadas gastos com inativos e pensionistas suportadas com recursos de royalties e demais apontados pelo TCE-RJ (em anexo).

2) Inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO nº 8.485/2019 conforme art. 31 de que serão enviados esforços para que, no exercício de 2020, as despesas com pessoal ativo e inativo, pelos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública sejam realizadas conforme normas e limites previstos no art. 20 da Lei Complementar federal nº 101/2000. (grifo nosso)

Análise nº 29

No que tange ao item “a” da Determinação, a suprarreferida Nota Técnica destaca a realização de levantamento e de estudos necessários, visando ao seu atendimento a partir do exercício de 2021, mencionando, ainda, as providências

adotadas nos instrumentos de planejamento relativos ao exercício de 2020, com vistas à preparação para operacionalização da metodologia exigida por esta Corte.

Quanto ao item “b” da Determinação, em que pese tenha sido dada ciência à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) da real situação das despesas com pessoal do Poder Executivo, por meio da inclusão de simulação de cálculo no Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2020, os gastos com inativos e pensionistas realizados com os recursos transferidos pelo Tesouro, vinculados ao Fundo Financeiro, ainda foram indevidamente deduzidos no cálculo da despesa total com pessoal, conforme apontado no tópico 2.5.3.3 deste Voto.

Situação: cumprida parcialmente.

Determinação nº 30:

Órgãos envolvidos: Governadoria do Estado e Secretaria de Estado de Fazenda.

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 conduzida ao limite originalmente determinado no artigo 3º da Resolução nº 40, de 26 de dezembro de 2001, do Senado Federal.

Resposta nº 30:

A Controladoria-Geral do Estado (CGE) destaca, em seu Relatório (Vol. 5, fls. 698/699), os apontamentos da Subsecretaria de Finanças e da Subsecretaria de Políticas Fiscais, efetuados por meio das Notas Técnicas Subfin/GAB nº 0090/2019 e nº 43/2019/Supo/Sefaz/RJ, segundo o evidenciado a seguir:

17. De acordo com a Resolução SEFAZ no 268, de 05 de julho de 2018, instituiu-se grupo de trabalho (GT) para monitorar o endividamento do Estado do Rio de Janeiro e propor ações de prevenção a desvios que possam comprometer o equilíbrio do Plano de Recuperação Fiscal.

18. O GT realizou 5 (cinco) reuniões e teve como providência final encaminhar Ofício GG no 432, de 18 de dezembro de 2018, ao

Presidente da República, ao Ministro da Fazenda, ao Procurador Geral da Fazenda Nacional e ao Coordenador de Assuntos Financeiros da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, solicitando reanálise dos valores da dívida que trata o Contrato de Refinanciamento da Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, celebrado entre a União e o Estado do Rio de Janeiro em 1999.

19. Cabe informar que o Estado continua em discussão com a União sobre o saldo do respectivo contrato.

[...]

22. (...) foi demonstrado o descasamento temporal entre a meta definida em março (PLDO) e a homologação do Plano em setembro. Assim, a meta foi projetada para um contexto já defasado – data a inclusão posterior do ERJ ao RRF.

23. Outrossim, umas das prerrogativas conferidas aos Estados que aderiram ao regime diz respeito ao pagamento das dívidas. Desta forma, o montante da dívida cresceu não apenas pelos valores esmiuçados na seção anterior, como variação cambial, mas também pela própria prerrogativa de ausência de obrigatoriedade de pagamento da dívida durante o RRF.

Em síntese, a CGE indica que o aumento da dívida consolidada líquida é uma realidade vivida pelos principais Estados brasileiros e que, no caso do ERJ, o crescimento mais acentuado da dívida pública nos últimos anos pode ser explicado pela adesão, no exercício de 2017, ao Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei Complementar nº 159/2017.

Dessa forma, a CGE conclui que as medidas mencionadas visam ao cumprimento das Determinações nº 30 e nº 31 deste Tribunal, todavia, o atendimento integral das mesmas não poderia ser avaliado por ora, considerando a adesão do ERJ ao referido Regime, período em que o pagamento da dívida pública estadual, incluindo juros e principal, encontrar-se-ia suspenso.

Análise nº 30

Apesar de a recondução da dívida aos limites encontrar-se suspensa, de acordo com o previsto no art. 10, inciso III, da Lei Complementar nº 159/17, considerando que o aumento da dívida, no exercício de 2019, pode ser atribuído à incorporação de juros, é necessário que o ERJ envide esforços à adoção de um cronograma de ações e medidas que visem à interrupção do crescimento da dívida

durante a vigência do RRF, para que, ao seu término, possa ser conduzida ao limite determinado pelo art. 3º da Resolução nº 40/01 do Senado Federal.

Situação: cumprida parcialmente.

Determinação nº 31:

Órgão envolvido: *Secretaria de Estado de Fazenda.*

Acompanhar, ao longo do exercício, o cumprimento da meta de resultado nominal, estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em cumprimento ao disposto no §1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/00.

Resposta nº 31:

A Controladoria-Geral do Estado (CGE) destaca, em seu Relatório (Vol. 5, fls. 698/699), os apontamentos da Subsecretaria de Finanças e da Subsecretaria de Políticas Fiscais, efetuados por meio das Notas Técnicas Subfin/GAB nº 0090/2019 e nº 43/2019/Supo/Sefaz/RJ, conforme evidenciado a seguir:

17. De acordo com a Resolução SEFAZ no 268, de 05 de julho de 2018, instituiu-se grupo de trabalho (GT) para monitorar o endividamento do Estado do Rio de Janeiro e propor ações de prevenção a desvios que possam comprometer o equilíbrio do Plano de Recuperação Fiscal.

18. O GT realizou 5 (cinco) reuniões e teve como providência final encaminhar Ofício GG no 432, de 18 de dezembro de 2018, ao Presidente da República, ao Ministro da Fazenda, ao Procurador Geral da Fazenda Nacional e ao Coordenador de Assuntos Financeiros da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e ao Coordenador, solicitando reanálise dos valores da dívida que trata o Contrato de Refinanciamento da Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, celebrado entre a União e o Estado do Rio de Janeiro em 1999.

19. Cabe informar que o Estado continua em discussão com a União sobre o saldo do respectivo contrato.

[...]

22. (...) foi demonstrado o descasamento temporal entre a meta definida em março (PLDO) e a homologação do Plano em setembro. Assim, a meta foi projetada para um contexto já defasado – data a inclusão posterior do ERJ ao RRF.

23. Outrossim, uma das prerrogativas conferidas aos Estados que aderiram ao regime diz respeito ao pagamento das dívidas. Desta forma, o montante da dívida cresceu não apenas pelos valores esmiuçados na seção anterior, como variação cambial, mas

também pela própria prerrogativa de ausência de obrigatoria de pagamento da dívida durante o RRF. (grifos nossos)

Análise nº 31

A despeito da verificação do cumprimento parcial da Determinação nº 30, conforme análise anterior, o Poder Executivo não vem acompanhando, regularmente, o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, de acordo com o preconizado na legislação vigente.

Conforme a Nota Técnica ASEPSEC nº 17, de 13/04/2020 (Documento TCE-RJ n.º 008.681-2/20), não foram comprovadas as audiências públicas realizadas nos meses de fevereiro de 2019 (referente ao 3º quadrimestre de 2018) e setembro de 2019 (referente ao 2º quadrimestre de 2019), bem como a audiência para avaliação das metas fiscais do 1º quadrimestre de 2019 não foi realizada até o final de maio.

Reputo oportuno ressaltar que a exigência da realização das audiências públicas decorre da transparência da gestão pública, devendo ser realizada, pelo Poder Executivo, quadrimestralmente, para avaliação do cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO, conforme o previsto no art. 1º, § 1º c/c art. 9º, § 4º, da Lei Complementar nº 101/00.

Por pertinente, registro que o cumprimento das metas estabelecidas na LDO é essencial para a retomada do equilíbrio fiscal do Estado e, ainda que o Regime de Recuperação Fiscal dispense, extraordinariamente, o cumprimento dos indicadores da Lei de Responsabilidade Fiscal, o aludido fato não desobriga o gestor de perseguir as metas durante todo o período de sua vigência.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 32:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado de Saúde.

Aplique, em 2019, o montante de R\$22.655.444 (vinte e dois milhões, seiscentos e cinquenta e cinco mil e quatrocentos e quarenta e quatro reais) na área da saúde, com recursos

provenientes dos royalties e participações especiais do Pré-Sal, oriundos de contratos de exploração de petróleo, assinados a partir de 03.12.2012, que ingressaram nos cofres do ERJ em novembro e dezembro/2018, conforme determina o art. 2º, § 3º da Lei Federal nº 12.858/13.

Resposta nº 32:

A CGE informa que foi elaborada a Nota Técnica Sefaz/Supof nº 29/19, em que a Assessoria Jurídica da Sefaz e a PGE apresentam entendimento a respeito da destinação prevista na Lei Federal nº 12.858/13, considerando-a materialmente inconstitucional (Vol. 5, fls. 701/703).

Destaca, ainda, que os valores recebidos pelo ERJ, em 29/11/2018, referentes ao período de produção do Campo de Mero, de outubro de 2017 a setembro de 2018, foram transferidos ao Rioprevidência e se mantêm retidos na Autarquia.

Por fim, a CGE ressalta que foi ajuizada, no Supremo Tribunal Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.277, ainda em tramitação, e, por conseguinte, entende que a Determinação sob exame não seria aplicável ao ERJ, visto que a ADI aguarda julgamento do mérito pelo STF.

Análise nº 32

O Corpo Técnico se manifesta pelo não cumprimento da Determinação, tendo em vista que, em consulta ao sítio eletrônico do STF, a ADI nº 6277 se encontrava em tramitação, não havendo, até o momento da conclusão de sua manifestação, decisão de mérito nem concessão de medida liminar que amparasse o pleito do ERJ.

No que tange à Determinação acerca da obrigatoriedade de aplicação, no exercício de 2019, da totalidade dos recursos que deixaram de ser destinados à área de saúde no exercício de 2018, ante a ausência de norma, na Lei nº 12.858/13, que imponha ao Estado o dever da aplicação da totalidade dos recursos que deixaram de ser aplicados no exercício anterior, deixo de acompanhar o entendimento da unidade técnica neste ponto.

Por outro lado, face ao entendimento manifestado no item 2.6.2.1.1 deste Voto, o ERJ deve aplicar, até o último ano do atual mandato, os recursos que deixaram de ser aplicados nos exercícios de 2018 e 2019.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 33:

Órgãos envolvidos: *Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado de Saúde.*

A partir do exercício de 2019, sem prejuízo do cumprimento do mínimo obrigatório em ações e serviços públicos de saúde, previsto no artigo 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12, e, amparado pelo artigo 196 da Constituição Federal, o ERJ deverá aplicar, na área da saúde, o montante proveniente de 25% dos recursos provenientes dos royalties e participações especiais do Pré-Sal, oriundos de contratos de exploração de petróleo, assinados a partir de 03.12.2012, em cumprimento ao disposto no art. 2º, § 3º da Lei Federal nº 12.858/13.

Resposta nº 33:

A CGE apresenta resposta em conjunto para as Determinações nº 32, nº 33, nº 38 e nº 39, considerando que abordam a mesma temática.

Análise nº 33

Conforme análise constante do item 2.6.2.1.1 deste Voto, o ERJ não aplicou, no exercício de 2019, o percentual de recursos previsto no art. 2º, § 3º, da Lei Federal nº 12.858/13 na área da saúde, razão pela qual considero descumprida a Determinação.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 34:

Órgão envolvido: *Secretaria de Estado de Fazenda.*

Crie fonte específica para classificação dos recursos de royalties, de que trata a Lei Federal nº 12.858/13, a fim de se apurar a destinação prevista no art. 2º, §3º da referida Lei.

Resposta nº 34:

De acordo com o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fl. 704), a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (Subpog), por meio da Nota Técnica contida no Processo nº SEI-12/001/013143/2019, destaca o seguinte (Volume 5, à fl. 704):

De início, cabe dizer que o ERJ, em 19 de fevereiro de 2019, conforme publicação do Diário Oficial de 21 de fevereiro de 2019 - em apenso (Anexo1330783), alterou o anexo do Decreto Estadual nº 41.126/2008 que aprova a classificação e a codificação das receitas e despesas orçamentárias, com condão de evidenciar em conta específica a aplicação de receita proveniente de R&PE derivada de contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012 em ações de educação e saúde. Neste sentido, criou-se a codificação de receita FR 109 em consonância à aplicação da Lei Federal nº 12.858/13.

A CGE considera atendida a Determinação, uma vez que, em consulta ao Siafe-Rio, verificou a existência da fonte de recurso 109 – Participações Governamentais destinadas à Educação e Saúde – Lei Federal 12.858/13.

Análise nº 34

Conforme as exposições apresentadas e, ainda, por meio de consulta ao Siafe-Rio, verifico a criação, no exercício de 2019, da fonte de recursos 109 – “Participações Governamentais destinadas à Educação e Saúde – Lei 12.858/13”.

Todavia, segundo o destacado no tópico 2.6 deste Voto, a criação da fonte específica de recursos “109 – Participações Governamentais destinadas à Educação e Saúde” atende apenas parcialmente à Determinação sob exame, haja vista que a agregação, em única fonte/destinação das receitas vinculadas à educação e saúde, impossibilita o controle individual da vinculação legal a cada área, razão pela qual formulei, naquele tópico, Determinação a fim de que a Secretaria de Estado de Fazenda promova a criação de uma fonte específica para a área de educação (75%) e outra para área da saúde (25%), nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 35:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda 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 arts. 14 e 16, todos da Lei Complementar Federal nº 141/12.

Resposta nº 35:

Segue excerto (Volume 05, fls. 674/675) do Relatório da CGE, quanto à Determinação em tela:

Através da Nota Técnica contida no processo nº SEI-12/001/013143/2019, emitida pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – da Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança –, informa que: No orçamento de 2019, no que diz respeito à Função Saúde, as despesas que compõem o índice com Ações de Serviços Públicos de Saúde estão sendo executadas, em sua totalidade, pelo Fundo Estadual de Saúde - FES. Entretanto, existem outras despesas classificadas como Função Saúde fora da unidade orçamentária do FES, executadas com fonte de recursos não proveniente de impostos que não são consideradas na aferição do índice constitucional. Como exemplo temos a Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro, Fundo Especial do Corpo de Bombeiros e Instituto Vital Brasil nas fontes 223 - Contratos Intraorçamentários Gestão de Saúde, 225 - Sistema Único de Saúde e 230 - Recursos Próprios. Desta forma, entendemos que todas as Ações de Serviços Públicos de Saúde que compõem o índice constitucional transitam pelo FES, conforme determinado pela LC 141/2012.

A CGE considera implementada a Determinação, uma vez que as ASPS que compõem o índice transitam pelo FES.

Análise nº 35

Na análise das presentes Contas de Governo, não foi detectada movimentação de recursos utilizados para a composição do mínimo aplicado em ASPS fora da unidade orçamentária Fundo Estadual de Saúde, logo considero a presente Determinação como cumprida.

Situação: cumprida.

Determinação nº 36:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Saúde.

Encaminhar o Relatório Anual de Gestão de 2018 ao Conselho Estadual de Saúde, em cumprimento ao §1º do artigo 36 da Lei Complementar Federal nº 141/12.

Resposta nº 36:

Em resposta, a CGE menciona (Volume 05, fls. 675/676) despacho emitido pela Subsecretaria de Controle Interno e *Compliance* da Secretaria do Estado de Saúde, a seguir reproduzido:

Ao Conselho Estadual de Saúde/SES,

À Chefia de Gabinete,

Em atenção a CI 1224623, encaminhamos o presente a fim de cientificar sobre as informações prestadas no Relatório de Prestação de Contas Anual de Gestão - PCA da SES (1224579). Oportunamente, encaminhamos também o p.p à Chefia de Gabinete a fim de cientificar acerca dos atos praticados por esta Subsecretaria, sugerindo para tanto que encaminhe esta demanda para ciência da Chefia de Gabinete da Secretaria de Estado de Fazenda.

A CGE complementa informando que a Determinação nº 36 foi atendida pela Subsecretaria de Controle Interno e *Compliance* da Secretaria de Estado de Saúde, haja vista o envio, mesmo que de forma intempestiva, do Relatório de Gestão ao Conselho de Saúde.

Análise nº 36

Ratificando a explanação constante do parágrafo anterior, em consulta ao sítio eletrônico da Secretaria de Saúde do Estado (<https://www.saude.rj.gov.br/planejamento-em-saude/estado/relatorio-anual-de-gestao>), o Corpo Técnico verificou registro de que o Relatório Anual de Gestão de 2018 está sob apreciação do Conselho Estadual de Saúde.

Ademais, ressalto que o Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão (Sargsus), o qual balizou a formulação desta Determinação à época, encontra-se em descontinuidade, conforme Nota Técnica nº 2/2020-CGFIP/DGIP/SE/MS do

Ministério da Saúde (<http://digisusgmp.saude.gov.br/informacao/noticia/nota-tecnica-no-22020-cgfipdgipsems>).

Situação: cumprida.

Determinação nº 37:

Órgão envolvido: Conselho Estadual de Saúde.

Apreciar a Programação Anual 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.

Resposta nº 37:

Em sua resposta, a CGE faz alusão (Volume 05, fls. 676/677) ao despacho proferido pela Subsecretaria de Controle Interno e *Compliance* da Secretaria do Estado de Saúde:

Ao Conselho Estadual de Saúde/SES,

À Chefia de Gabinete,

Em atenção a CI 1224623, encaminhamos o presente a fim de cientificar sobre as informações prestadas no Relatório de Prestação de Contas Anual de Gestão - PCA da SES (1224579). Oportunamente, encaminhamos também o p.p à Chefia de Gabinete a fim de cientificar acerca dos atos praticados por esta Subsecretaria, sugerindo para tanto que encaminhe esta demanda para ciência da Chefia de Gabinete da Secretaria de Estado de Fazenda.

A CGE informa que a Determinação nº 37 não foi implementada, em face da ausência de comprovação quanto à apreciação e à emissão de parecer conclusivo pelo Conselho Estadual de Saúde referente à Programação Anual de Saúde e ao Relatório Anual de Gestão.

Análise nº 37

Ratificando a exposição da CGE, em consulta ao sítio eletrônico da Secretaria de Saúde do Estado (<https://www.saude.rj.gov.br/planejamento-em-saude/instrumentos-de-planejamento>), o Corpo Técnico verificou que a Programação

Anual de Saúde e o Relatório Anual de Gestão relativos ao exercício de 2019 encontram-se, ainda, em apreciação pelo Conselho Estadual de Saúde.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 38:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado de Educação.

Aplique, em 2019, o montante de R\$67.966.333 (sessenta e sete milhões, novecentos e sessenta e seis mil e trezentos e trinta e três reais) na área da educação, com recursos provenientes dos royalties e participações especiais do Pré-Sal, oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03.12.2012, que ingressaram nos cofres do ERJ em novembro e dezembro de 2018, conforme determina o art. 2º, § 3º da Lei Federal nº 12.858/13.

Resposta nº 38:

A CGE indica que foi elaborada a Nota Técnica Sefaz/Supof nº 29/2019, em que a Assessoria Jurídica da Sefaz e a PGE apresentam entendimento a respeito da destinação prevista na Lei Federal nº 12.858/13, considerando-a materialmente inconstitucional (Vol. 5, fls. 701/703).

Destaca, ainda, que os valores recebidos pelo ERJ, em 29/11/2018, referentes ao período de produção do Campo de Mero, de outubro de 2017 a setembro de 2018, foram transferidos ao Rioprevidência e se mantêm retidos na Autarquia.

Análise nº 38

O Corpo Técnico se manifesta pelo não cumprimento da Determinação, tendo em vista que, em consulta ao sítio eletrônico do STF, a ADI nº 6277 encontrava-se em tramitação, não havendo, até o momento da conclusão de sua manifestação, decisão de mérito, nem concessão de medida liminar que amparasse o pleito do ERJ.

No que tange à Determinação acerca da obrigatoriedade de aplicação, no exercício de 2019, da totalidade dos recursos que deixaram de ser destinados à área de educação no exercício de 2018, ante a ausência de norma, na Lei nº

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

12.858/13, que imponha ao Estado o dever da aplicação da totalidade dos recursos que deixaram de ser aplicados no exercício anterior, deixo de acompanhar o entendimento da unidade técnica neste ponto.

Por outro lado, face ao entendimento manifestado no item 2.7.2.1.1 deste Voto, o ERJ deve aplicar, até o último ano do atual mandato, os recursos que deixaram de ser aplicados nos exercícios de 2018 e 2019.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 39:

Órgãos envolvidos: *Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado de Educação.*

A partir do exercício de 2019, sem prejuízo ao cumprimento do mínimo obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no artigo 212 da Constituição Federal, o ERJ deverá aplicar, na área da educação, o montante proveniente de 75% (setenta e cinco por cento) dos recursos provenientes dos royalties e participações especiais do Pré-Sal, oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03.12.2012, em cumprimento ao disposto no art. 2º, § 3º da Lei Federal nº 12.858/13.

Resposta nº 39:

A CGE apresenta resposta em conjunto para as Determinações nº 32, nº 33, nº 38 e nº 39, considerando que abordam a mesma temática.

Análise nº 39

Conforme análise constante do item 2.7.2.1.1 deste Voto, O ERJ não aplicou, no exercício de 2019, os recursos previstos no art. 2º, § 3º, da Lei Federal nº 12.858/13, destinados à educação.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 40:

Órgãos envolvidos: *Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado de Educação.*

Efetuar a recomposição do saldo financeiro da conta Fundeb, no valor de R\$92.384 (noventa e dois mil e trezentos e oitenta e quatro reais), de modo que seja observada a suficiente disponibilidade

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

financeira líquida, ou seja, já deduzidas das obrigações relativas a restos a pagar e consignações, para se efetuar o empenhamento do saldo remanescente no exercício de 2018, conforme previsto no §2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

Resposta nº 40:

De acordo com o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fls. 642/644), por meio da Nota Técnica Subcont nº 19/19, é informado que não houve insuficiência de recursos financeiros no montante de R\$ 92,38 mil ao final do exercício de 2018 no Fundeb.

A Sefaz alega que a insuficiência apurada por este Tribunal se refere a um erro na execução orçamentária da despesa com pessoal, de dezembro de 2017 (R\$ 70,03 mil), e a consignações não pagas, de 2010 e 2011 (R\$ 22,36 mil), da Emop, que não foram consideradas como obrigações para o cálculo do superávit financeiro, para o exercício de 2018.

Análise nº 40

No que tange ao erro na execução orçamentária da despesa com pessoal de dezembro de 2017, o Corpo Instrutivo informa que os argumentos apresentados justificam a parcial diferença constatada por este Tribunal, conforme notas de empenho, notas de liquidação, notas patrimoniais e consulta ao Siafe-Rio.

Contudo, em relação às consignações não pagas de 2010 e 2011, apesar de as justificativas serem aceitas, o Corpo Instrutivo informa que o ERJ deve verificar, oportunamente, a existência de saldos pretéritos de consignações pendentes (contas de controle 8.9.9.4.1.02.01 – Consignações), encerrando-os, se for o caso, dado o longo decurso de tempo classificados em contas de controle e não mais patrimonialmente (conta 2.1.8.0.0.00.00 – Demais Obrigações de Curto Prazo).

Deste modo, considero dispensado o cumprimento da Determinação em exame.

Situação: cumprimento dispensado.

Determinação nº 41:

Órgãos envolvidos: *Secretaria de Estado de Educação, Secretaria de Estado de Governo e Conselho Estadual de Educação – CEE.*

Dar cumprimento às determinações constantes do Plano Nacional de Educação (Lei Federal nº 13.005/14), elaborando o Plano Estadual de Educação.

Resposta nº 41:

De acordo com o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fl. 678), por meio do Ofício SEEDUC/SUBEX nº 235/19, a Secretaria Estadual de Educação assim se manifesta:

Nos dias 30 e 31 de agosto e 1 de setembro de 2019 foi realizado a Etapa Estadual do III Congresso Estadual de Educação – III COED.

Conforme Art. 67 da lei 4528 de 2005, Lei do Sistema de Ensino do Estado do Rio de Janeiro, o Plano Estadual de Educação deve ser elaborado, após ampla discussão pública com as diferentes representações educacionais, coordenada pela Secretaria de Estado de Educação, para atender as necessidades educacionais da população, com base nas recomendações do Congresso Estadual de Educação.

O texto aprovado, após sistematizado, seguirá para Casa Civil e será transformado em Projeto de Lei do Poder Executivo para posterior envio a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro para discussão e aprovação.

Análise nº 41

Diante dos argumentos apresentados, considero que a Determinação em exame não foi cumprida.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 42:

Órgão envolvido: *Secretaria de Estado de Fazenda.*

Efetuar os registros de inscrição dos créditos a receber da Faperj, conforme metodologia desta Corte de Contas, que considera 2% (dois por cento) de toda a receita tributária do exercício, deduzidas

as transferências e vinculações constitucionais e legais, e sem considerar a desvinculação das receitas conforme Decreto nº 45.874/16, julgado inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do ERJ.

Resposta nº 42:

De acordo com o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fls. 647/648), os argumentos apresentados em relação à Determinação foram os mesmos apresentados às Determinações nº 12, nº 13 e nº 43.

Análise nº 42

No que tange à presente Determinação, a Nota Técnica Conjunta nº 03/2019/SUPOF/SUBCONT/SEFAZ/RJ, de 07/11/2019, não apresenta as medidas adotadas em relação ao registro dos créditos a receber da Faperj, conforme metodologia desta Corte.

Deste modo, considero não cumprida a Determinação em exame.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 43:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda.

Proceda aos ajustes dos créditos a receber da Faperj, na conta contábil 79112201, na Unidade Gestora 404100 – Faperj, de forma que os saldos iniciais, do exercício de 2019, das contas correntes de 2015, 2016, 2016, 2017 e 2018, conforme apurado, sejam os seguintes:

R\$1	
Conta Corrente	Saldo Inicial de
2015.42498675000	247.029.084
2016.42498675000	272.159.910
2017.42498675000	336.528.569
2018.42498675000	359.391.577

Resposta nº 43:

De acordo com o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fls. 648/649), os argumentos relacionados à Determinação foram os mesmos apresentados às Determinações nº 12, nº 13 e nº 43.

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

A CGE informa, ainda, que o saldo do crédito a receber da Faperj, na Conta Contábil nº 79112201, tenderia a ser reduzido, em razão do entendimento acerca da autoaplicação da norma que trata da desvinculação de receita.

Análise nº 43

No que tange à presente Determinação, a Nota Técnica Conjunta nº 03/2019/SUPOF/SUBCONT/SEFAZ/RJ, de 07/11/2019, não apresenta as medidas adotadas em relação aos ajustes dos créditos a receber da Faperj, na conta 79112201, consoante determinado por esta Corte.

Deste modo, considero não cumprida a Determinação em exame.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 44:

Órgão envolvido: *Secretaria de Estado de Fazenda.*

Observar o artigo 3º, §6º, da Lei Estadual nº 4.056/02, que impõe a obrigatoriedade de destinação de recursos do FECP a ações para prevenção e recuperação de dependentes químicos.

Resposta nº 44:

De acordo com o Relatório do Órgão Central do Controle Interno (Vol. 05, fl. 657), por meio da Nota Técnica no Processo nº SEI-12/001/013143/2019, a Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança esclarece que a LOA de 2020 contemplará ações que, porventura, sejam programadas para o atendimento a usuários e dependentes químicos, a partir de recursos do Fecp.

A CGE indica, ainda, que, em consulta ao Relatório da execução da despesa orçamentária do exercício de 2019, não houve empenhamento e/ou liquidação de despesa na fonte 122 – Adicional do ICMS – Fecp e conclui pela não implementação da Determinação.

Análise nº 44

Na análise do tópico 2.8.2, restou comprovada a não realização de despesas nas ações para prevenção e recuperação de dependentes químicos, apesar do disposto no art. 3º, § 6º, da Lei Estadual nº 4.056/02.

Deste modo, considero a Determinação não cumprida.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 45:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda.

Efetuar os registros de inscrição dos valores a aplicar no Fehis, conforme metodologia desta Corte de Contas, sem considerar a desvinculação das receitas conforme Decreto nº 45.874/16, julgado inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do ERJ.

Resposta nº 45:

De acordo com o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fl. 654), em atendimento à Determinação nº 45, proferida nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2018, a Sefaz editou a Nota Técnica Conjunta nº 01/2019/SUPOF/SUBCONT acerca da aplicabilidade imediata da Emenda Constitucional nº 93/16, informando sobre o parecer da Assessoria Jurídica quanto à Desvinculação de Receitas do Estado (DRE).

A CGE se posiciona no mesmo sentido do parecer da PGE, pela autoaplicação da DRE, não dependendo da edição de qualquer outro ato para a produção de seus efeitos. Nesse sentido, considera a Determinação em exame como “não aplicável”.

Análise nº 45

Divirjo do entendimento da PGE, uma vez que o art. 76-A do ADCT da Constituição Federal (EC nº 93/16) encerra norma constitucional de eficácia limitada, que depende de regulamentação pelo Poder Legislativo do Estado para a produção plena de seus efeitos.

Em verdade, no âmbito do ERJ, a DRE foi implementada pela EC nº 73/19, que não abarcou o Fehis, nem o Fecp (art. 95, incisos X e XI, do ADCT da Constituição Estadual). O montante de recursos que deve ser destinado ao Fehis é fixado por lei, que possui respaldo constitucional (art. 82 do ADCT), não podendo sofrer restrição em seu âmbito de incidência por ato infralegal, conforme abordado no item 2.8 do Voto.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 46:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda.

Proceda aos ajustes dos valores a aplicar, no Fehis, na conta contábil 799119911 – Recursos a aplicar – Fehis, na Unidade Gestora 196200 – Fehis, de forma que os saldos iniciais, do exercício de 2019, das contas correntes de 2016, 2017 e 2018, conforme apurado, sejam os seguintes:

R\$1	
Conta Corrente	Saldo inicial de 2019
2016	331.516.836
2017	412.260.507
2018	421.173.219
Total	1.164.950.562

Resposta nº 46:

De acordo com o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fls. 242/245), em atendimento às Determinações nº 14, nº 45 e nº 46 proferidas nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2018, a Sefaz editou a Nota Técnica nº 52/2019/SUPOF, da qual se destacam os trechos sobre (i) a prorrogação da vigência do Fehis até 2023; (ii) a inclusão do § 3º ao art. 3º da Lei nº 4.962/06; (iii) o entendimento da Sefaz pela não aplicação das Determinações nº 14 e nº 46.

No que tange à alteração promovida na Lei nº 4.962/06, a CGE entende que a Determinação nº 46 não seria aplicável, tendo em vista que o percentual não direcionado ao Fehis, no período de 2015 até 2018, não se converterá em obrigação de aplicação em exercícios posteriores no ERJ.

Análise nº 46

Com o advento da Lei nº 8.643/19, que inseriu o § 3º ao art. 3º da Lei nº 4.962/06, o ERJ não tem a obrigação de destinar o montante não aplicado entre os exercícios de 2015 e 2018 ao Fundo.

Ademais, o Corpo Instrutivo, em consulta ao Siafe-Rio, verifica que os saldos das contas¹⁸⁷ de controle do Fehis, referentes aos recursos do Fundo, foram zerados.

Dessa forma, considero dispensado o cumprimento da Determinação em exame.

Situação: cumprimento dispensado.

Determinação nº 47:

Órgão envolvido: *Secretaria de Estado de Fazenda.*

Observar, para os próximos exercícios, que os gastos anuais com projetos de desenvolvimento social, associados às ações de segurança pública, não poderão ser inferiores a 25% (vinte e cinco por cento) do total de recursos disponíveis do fundo, em cumprimento ao art. 7º c/c art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 178/17.

Resposta nº 47:

De acordo com o Relatório do Órgão Central do Controle Interno (Vol. 05, fls. 658/659), por meio do Despacho nº 1.380/19, a Diretoria de Orçamento da Secretaria de Estado da Polícia Militar esclarece que foram adotadas as medidas necessárias para a correta utilização dos recursos do Fundo, inclusive quanto aos percentuais mínimos e máximos previstos na Lei Complementar Estadual nº 178/17.

A CGE informa, ainda, que o Conselho Diretor do Fised, em reunião realizada em novembro de 2019, deliberou sobre a possibilidade de a aplicação dos recursos – no projeto “Segurança Presente” – ser considerada no cômputo da aplicação mínima (25%) em projetos de desenvolvimento social.

¹⁸⁷ Contas de controle do Fehis: 7.9.9.1.1.99.11 – Recursos a aplicar – Fehis; 8.9.9.1.1.99.11 – Recursos a aplicar – Fehis; e 8.9.9.1.1.99.21 – Recursos aplicados – Fehis.

Outrossim, acrescenta, por entender que a apuração total dos recursos do Fised em projetos de desenvolvimento social depende de parecer definitivo da PGE, considera a Determinação em implementação.

Análise nº 47

Consoante a análise empreendida no item 2.8.5.4 deste Voto, a aplicação dos recursos do Fised em projetos de desenvolvimento social, associados à área de segurança pública, no exercício de 2019 correspondeu a 11,71% dos recursos destinados ao referido Fundo.

Ademais, destaco que, mesmo considerando os recursos aplicados no projeto “Segurança Presente” (R\$339.836), o percentual aplicado passaria a ser de 11,78%, ainda abaixo do mínimo (25%).

Deste modo, considero como não cumprida a presente Determinação, conforme tratado no item 2.8.5.4 deste Voto.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 48:

Órgãos envolvidos: *Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.*

Promova o repasse financeiro, ao FISED, do montante de R\$374.985.291 (trezentos e setenta e quatro milhões, novecentos e oitenta e cinco mil e duzentos e noventa e um reais), em 2019, referente ao valor não repassado, ao Fundo, no exercício de 2018, em obediência ao art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 178/17 c/c §7º do art. 183 da Constituição Estadual, devendo esse repasse ter seus registros contábeis realizados em contas de controle do referido Fundo.

Resposta nº 48:

De acordo com o Relatório do Órgão Central do Controle Interno (Vol. 05, fls. 659/660), por meio da Nota Técnica NT-SUBFIN nº 55/19, a Sefaz informa, resumidamente, que não lhe caberia qualquer ingerência sobre as decisões orçamentárias ou financeiras do Fised, tendo em vista que a tutela dessas decisões pertenceria ao Conselho Diretor do Fundo.

A CGE indica, em consulta ao Relatório da Aplicação dos Recursos do Fised – encaminhado àquele órgão, por meio do Processo nº SEI-32/0001/000619/2020 –, a identificação, no exercício de 2019, do ingresso de recursos no montante de R\$ 626,24 milhões, o que representa R\$ 217,80 milhões além do mínimo a ser aplicado em 2019, razão pela qual considera que a Determinação nº 48 estaria em implementação.

Análise nº 48

Inicialmente, destaco que a Impropropriedade que proporcionou a presente Determinação considerou o montante das despesas pagas (R\$ 93,76 milhões), quando deveria considerar o valor das despesas liquidadas (R\$ 123,65 milhões), uma vez que a liquidação é a etapa da despesa em que se verifica a ocorrência do fato gerador.

Além disso, destaco que eventuais valores cancelados de Restos a Pagar Processados no exercício seguinte são reincluídos na apuração da aplicação dos recursos. Assim, o valor não aplicado/repassado ao fundo, no exercício de 2018, foi de R\$ 344,80 milhões.

Conforme análise empreendida no item 2.8.5 deste Voto, o montante aplicado, no exercício de 2019, foi de R\$ 649,71 milhões – desconsiderados os Restos a Pagar Processados cancelados –, enquanto que o total dos recursos destinados, no referido exercício, foi de R\$ 513,26 milhões, resultando em uma aplicação, a maior, de R\$ 136,45 milhões. Dessa forma, do valor não aplicado no exercício de 2018 (R\$ 344,80 milhões), restaram, para os próximos exercícios, o montante de R\$ 208,35 milhões, razão pela qual considero que a presente Determinação foi cumprida parcialmente.

Situação: cumprida parcialmente.

Determinação nº 49:

Órgão envolvido: *Secretaria de Estado de Fazenda.*

Encaminhe a este Tribunal, juntamente com a documentação constituinte das próximas contas de governo:

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

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 fidedignidade da transferência de R\$24.720.014 (vinte e quatro milhões, setecentos e vinte mil e quatorze reais) do Tesouro Estadual para o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA, registrados a maior na Fonte de Recursos própria do fundo (FR 231).*

Resposta nº 49:

Quanto à Determinação em tela, segue trecho (Vol. 5, fl. 683) do Relatório da CGE:

Constam, anexas ao OF.RIOPREV/PRE SEI Nº113 de 11/09/2019, as Notas Técnicas, além de relatórios do Banco do Brasil, denominados "TransferReport", bem como a planilha de controle das receitas referentes ao direito de exploração do petróleo, encaminhados a esta Controladoria Geral do Estado, como partes integrantes do processo administrativo E-04/161/515/2018. Entretanto, para cumprimento da determinação é necessário o envio ao TCE/RJ dos documentos citados inicialmente e "comprovação da fidedignidade" da transferência de R\$ 24.720.014,00 do tesouro estadual para o RIOPREVIDÊNCIA. Sendo assim, entendemos que a Determinação nº 49 somente se cumprirá após recebimento da Prestação de Contas de 2019 e análise da mesma pelo TCE/RJ. Situação: Em implementação.

Análise nº 49

O Corpo Instrutivo destaca que, nas presentes Contas, consta apenas menção à Nota Técnica RIOPREV/GOP nº 60/2018 (Documento TCE-RJ nº 18.257-4/19¹⁸⁸ do Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19), demonstrando o cálculo das deduções relativas aos exercícios de 2016 e 2017, que afetaram o recebimento das receitas de *royalties* e participações especiais ingressadas no Rioprevidência à época.

Por pertinente, registro que a Improriedade que deu azo à Determinação sob exame foi mais uma vez observada quando da análise do tópico 2.10 deste Voto,

¹⁸⁸ Documento pertencente ao Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19, Prestação de Contas de Governo relativa a 2018.

considerando a diferença a menor do montante de receita líquida de *royalties* e participações especiais, calculada com base na metodologia da Nota Técnica RIOPREV/GOP nº 60/2018.

Isto posto, concluo que a Determinação não foi atendida.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 50:

Órgão envolvido: *Secretaria de Estado de Fazenda.*

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 2019, antes da implementação desta determinação, deverão ser repassados ao Rioprevidência, impreterivelmente, até 31.12.2019, conforme prevê o Decreto Estadual nº 36.994/05.

Resposta nº 50:

A Secretaria de Estado de Fazenda, por meio da Nota Técnica Subcont nº 16/2019, alega que se encontra em trâmite o Processo Administrativo nº SEI-04/053/000389/2019, tendo por objeto o questionamento da legitimidade do Decreto Estadual nº 36.994/05, alterado pelo Decreto Estadual nº 37.047/05.

Dessa forma, aquele órgão estaria aguardando o parecer definitivo no suprarreferido processo, a fim de adotar as providências necessárias. Alega, ainda, sem especificar o período, que foram pagos ao Rioprevidência R\$ 615,33 milhões relativos aos créditos tributários parcelados.

A CGE, após solicitação de informações junto ao Rioprevidência, destacou que houve arrecadação de receitas relativas a créditos tributários parcelados na Autarquia em 2017 (R\$ 1,92 bilhão) e em 2019 (R\$ 830,60 milhões), cujos registros foram efetuados, diretamente, na fonte própria (FR 231).

Análise nº 50

Em que pese a regularização parcial da referida dívida junto ao Rioprevidência referentes aos exercícios de 2017 e 2019, ainda remanesce, em 31/12/2019, o saldo de R\$ 1,45 bilhão referente aos créditos tributários parcelados a receber (curto e longo prazo).

No que tange ao estabelecimento de uma rotina contábil, para que a entrada de créditos parcelados de titularidade do ERJ seja registrada, diretamente, na fonte de recursos própria do Rioprevidência (FR 231), com base na resposta apresentada pelo jurisdicionado, verifico que não houve a devida implementação.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 51:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda.

Estabeleça cronograma de desembolso para efetivar os repasses dos créditos arrecadados, desde março de 2005 até dezembro de 2018, em sua totalidade, sendo os respectivos valores atualizados com base nos critérios da Lei nº 6.269/12.

Resposta nº 51:

A Secretaria de Estado de Fazenda, por meio da Nota Técnica Subcont nº 16/2019, alega que se encontra em trâmite o Processo Administrativo nº SEI-04/053/000389/2019, tendo por objeto o questionamento da legitimidade do Decreto Estadual nº 36.994/05, alterado pelo Decreto Estadual nº 37.047/05.

Dessa forma, aquele órgão estaria aguardando o parecer definitivo no suprarreferido processo, a fim de adotar as providências necessárias. Alega, ainda, sem especificar o período, que foram pagos, ao Rioprevidência, o valor de R\$ 615,33 milhões relativos aos créditos tributários parcelados.

A CGE, após solicitação de informações junto ao Rioprevidência, indicou que houve arrecadação de receitas relativas a créditos tributários parcelados na Autarquia em 2017 (R\$, 1,92 bilhão) e em 2019 (R\$ 830,60 milhões), cujos registros foram efetuados, diretamente, na fonte própria (FR 231).

Destaca, contudo, que não possui dados suficientes para afirmar que tais receitas estão sendo repassadas, em sua totalidade, ao Rioprevidência.

Análise nº 51

Inobstante a regularização parcial da referida dívida junto ao Rioprevidência referente aos exercícios de 2017 e 2019, ainda remanesce, em 31/12/2019, o saldo de R\$ 1,45 bilhão referente aos créditos tributários parcelados a receber (curto e longo prazo).

No que tange ao estabelecimento de um cronograma de desembolso para efetivar os repasses dos referidos créditos, considerando a resposta apresentada pelo jurisdicionado, verifico que não houve a devida implementação.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 52:

Órgão envolvido: Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro.

Observe e cumpra os limites previstos no artigo 6º da Resolução CGPC n.º 29/09, em relação ao montante das despesas administrativas do RJPrev.

Resposta nº 52:

A CGE e a Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro (RJPrev), em resposta à Determinação, informam que o aumento da receita da Fundação é fator primordial para o atingimento dos limites das despesas administrativas, previstos no art. 6º da Resolução CGPC nº 29/09, o que ocorrerá com a adesão de novos participantes ao Regime de Previdência Complementar (Vol. 5, fls. 686/688).

Análise nº 52

Segundo a análise efetuada no tópico 2.10 deste Voto, as despesas administrativas do RJPrev relativas ao exercício de 2019 atingiram o valor de R\$ 3,41 milhões, superando quaisquer dos limites previstos no art. 6º da Resolução

CGPC nº 29/09. Dessa forma, concluo não ter sido cumprida a Determinação deste Tribunal.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 53:

Órgão envolvido: *Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.*

Fazer constar, na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020, 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 02.07.03 da 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria de Tesouro Nacional, e na forma do Demonstrativo nº 7 do mencionado Manual, a seguir reproduzido:

AMF -Demonstrativo 7 (LRF, art. 4º, § 2º, inciso V)					R\$ 1,00	
TRIBUTOS	MODALIDADE	SETORES/ PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIO	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			<Ano de Referência>	<Ano+1>	<Ano+2>	
TOTAL						-

Resposta nº 53:

A CGE informa que a questão encontrar-se-ia esclarecida por meio da Nota Técnica contida no Processo nº SEI-12/001/013143/2019, conforme trecho reproduzido a seguir (Vol. 5, fl. 626):

O demonstrativo dos benefícios fiscais em vigor, no exercício de referência e nos dois seguintes, é encontrado no Anexo I – Anexo de Metas Fiscais, da LDO de 2019, sob o título de —Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, categorizado por: Tributo, Modalidade, Setor Beneficiário e as medidas a serem tomadas a fim de compensar a renúncia de receita, em acordo ao que dispõe o item 02.07.00 do Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria de Tesouro Nacional e na forma de seu Demonstrativo nº 7.

Destaca ainda que, após consulta ao Anexo de Metas Fiscais da LDO de 2019, a partir da página 124 – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, a Determinação nº 53 teria sido implementada em sua totalidade.

Análise nº 53

Apesar das alegações apresentadas pela CGE, o Corpo Instrutivo conclui que a Determinação não foi cumprida e será tratada em sede de Auditoria Governamental, nos seguintes termos:

Em que pese a CGE considerar a determinação, ora em tela, implementada em sua totalidade, não é o que se constata analisando a LDO para o exercício de 2020 (Lei Estadual nº 8.485/2019), na qual verifica-se que não restou explicitado que as renúncias foram consideradas nas estimativas de receitas, tampouco foram evidenciadas as medidas de compensação. A conduta afronta o disposto no artigo 14, I e II da LRF¹⁸⁹.

[...]

A renúncia (ou Valor Apurado de Incentivos Fiscais - VAPIF¹⁹⁰) estimada para os exercícios de 2019 a 2022 – projetada a partir do valor informado no DUB-ICMS para 2018 –, (conforme a seguir demonstrado a partir de informação de fl. 131 do Anexo da LDO), não considera a redução de 10% a.a. prevista no art. 2º, §1º, III, da LCF nº 159/17 (Lei que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal), pelo contrário, o que se observa é um aumento nominal no valor da renúncia fiscal:

Tabela 239 – Valor Apurado de Incentivos Fiscais – 2020 a 2022

VAPIF 2020	VAPIF 2021	VAPIF 2022
7.385	7.648	7.902

Fonte: Sefaz e LOA 2020.

Nota: os valores, em milhões, para 2018 a 2021 são estimados.

Além disso, ao se totalizarem os valores das estimativas de renúncia para 2020, 2021 e 2022, informados individualmente por incentivo (fls. 55/69 do Anexo de Metas Fiscais da LDO), alcança-se o somatório de R\$7.312 milhões por exercício, divergente da renúncia (ou VAPIF) estimada para os respectivos exercícios (R\$7.385 milhões em 2020, R\$7.648 milhões em 2021 e R\$7.902 milhões em 2022), resultando na divergência de R\$999 milhões.

Outrossim, os valores das estimativas de renúncia para 2020, 2021 e 2022, informados individualmente por incentivo (fls. 55/69 do Anexo de Metas Fiscais da LDO), continua contemplando apenas o ICMS, como na LDO de 2019, quando deveria abranger todas as renúncias de receitas de tributos suscetíveis de benefícios fiscais.

Portanto, em função das inadequações da LDO referente ao exercício de 2020, anteriormente expostas, tal fato será tratado em sede auditoria governamental a ser realizada pela Coordenadoria de Controle da Receita – CCR, conforme previsto no Plano Anual de Auditoria Governamental de 2020.

¹⁸⁹ 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 para demonstrar a estimativa e compensação de renúncia de receita de cada projeto incentivado.

¹⁹⁰ Vapif: Valor Apurado de Incentivos Fiscais (geram desoneração tributária, porque os valores incentivados não serão compensados na cadeia produtiva).

Conforme ressalta o Corpo Técnico, na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020 (Lei Estadual nº 8.485/2019), não restou explicitado que as renúncias foram consideradas nas estimativas de receitas, tampouco foram evidenciadas as medidas de compensação, o que afronta o disposto no artigo 14, incisos I e II, da LRF, de forma que reputo a Determinação como não atendida.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 54:

Órgão envolvido: *Secretaria de Estado de Fazenda.*

Encaminhar, na próxima prestação de contas de governo, documentação que comprove a aplicabilidade integral dos recursos transferidos pela União, no valor de R\$2.900 milhões, com fundamento nas Leis Federais n.os 13.343/16 e 13.351/16, acompanhada dos esclarecimentos pertinentes, tendo em vista a existência de saldo a empenhar de R\$12,96 milhões nessa fonte de recursos.

Resposta nº 54:

A CGE destaca que, por meio da matriz de acompanhamento e recomendações do TCE-RJ, a Secretaria de Estado de Fazenda apresenta os seguintes esclarecimentos (Volume 5, à fl. 708):

A pendência apontada pelo TCE-RJ referente às Determinações 54 e 55 está em apuração e regularização pela Subsecretaria de Contabilidade Geral e pela Subsecretaria de Finanças da SEFAZ, conforme processo SEI - 04/080/000380/2019. Tão logo finalizada complementaremos a informação.

Em prosseguimento, pautada nos procedimentos ali descritos, a Controladoria-Geral tece as seguintes considerações, concluindo que a Determinação sob exame não seria aplicável:

Preliminarmente, quanto a Determinação nº 54, a despeito de ser proveniente da Lei Federal nº 13.343/16 – “Abre crédito extraordinário, em favor de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 2.900.000.000,00, para o fim que especifica.” -, bem como de mencionar no bojo do anexo da mesma se referir a “Auxílio Financeiro ao Estado do Rio de Janeiro para Segurança Pública para Realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - Rio 2016 (Medida Provisória nº 734, de 2016)”, não

faz menção, a Determinação nº 54, a que fonte de recursos é codificada a dotação orçamentária recepcionada pelo Governo do Estado do Governo Federal.

[...]

Apesar de ter sido solicitado à comprovação da transferência de “R\$2.900 milhões”, e que o saldo a empenhar é de “R\$12,96 milhões”, o que dispõe a Lei Federal nº 13.343/16 é que os 2,9 bilhões serão divididos entre Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme voga em seu bojo, descrito abaixo:

Lei Federal nº 13.343/16 - Abre crédito extraordinário, em favor de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 2.900.000.000,00, para o fim que especifica.

Ou seja, este valor não foi recebido integralmente pelo Estado do Rio de Janeiro, como possivelmente dá a entender a Determinação nº 54 da Egrégia Corte de Contas, isto posto, restou limitada a análise do correto valor, desta forma entendemos que a não se aplica ao caso apontado. (sic)

Análise nº 54

Quanto ao primeiro argumento, atinente à ausência de menção da fonte de recursos, registro que a Determinação sob exame se vincula à Improriedade nº 30 que, por sua vez, se reporta ao tópico 14 da Decisão proferida na Prestação de Contas de Governo relativa ao exercício de 2018. Naquele item, foi destacado o ingresso, no exercício de 2016, dos recursos na subalínea 17219901 (Auxílio Financeiro – Medida Provisória n.º 734/16) e fonte específica 192 (Transferência Proveniente de Auxílio Financeiro).

Ademais, no Relatório Gerencial da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2016, elaborado pela Contadoria-Geral do ERJ da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento à época, foram abordados, no tópico 4.3.2 (Volume 01 - fls. 129/131), os procedimentos orçamentários e financeiros em face do apoio financeiro recebido da União, pelo ERJ, para auxiliar nas despesas com Segurança Pública advindas dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos – Rio 2016.

No que tange ao segundo argumento, referente ao não recebimento integral dos recursos pelo ERJ, entendo que não deve prosperar, considerando que, conforme o disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei Federal nº 13.351/16, o montante dos recursos seria entregue ao Estado, cujos procedimentos

orçamentários e financeiros cabíveis foram tratados pelo próprio Controle Interno, ratificando que a aplicabilidade dos recursos estava a cargo do Estado.

Diante de todo o exposto, e nada obstante as informações de que teria sido instaurado, no exercício de 2019, no âmbito da Subsecretaria de Contabilidade Geral e da Subsecretaria de Finanças da Sefaz, procedimento com vistas à apuração e regularização das inconsistências demonstradas, até a presente data não foram apresentados elementos que comprovem o cumprimento da Determinação em tela.

O Corpo Técnico alerta que essa Improriedade perdura desde o exercício de 2017 e que, dessa forma, este ponto de controle será verificado mais detidamente na Prestação de Contas Anual de Gestão do Órgão de Segurança Pública.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 55:

Órgão envolvido: *Secretaria de Estado de Fazenda.*

Promover o saneamento das inconsistências detectadas quanto aos valores registrados em Disponibilidade à conta da fonte 192 – Transferência proveniente de Auxílio Financeiro, adotando as medidas pertinentes com vistas à sua compatibilidade, em face da movimentação orçamentária e financeira.

Resposta nº 55:

Reproduzo, em síntese, o teor das informações prestadas pela CGE em resposta à Determinação, extraído do tópico 7 do Relatório da referida Controladoria (Volume 5, à fl. 609):

Manifestação do Órgão

Por meio da matriz de acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, de 03 de janeiro de 2020, elaborada pela Assessoria Especial da Secretaria de Estado de Fazenda, nos foi apresentada o seguinte posicionamento em relação a esta Determinação nº 55, como segue:

A pendência apontada pelo TCE-RJ referente às Determinações 54 e 55 está em apuração e regularização pela Subsecretaria de Contabilidade Geral e pela Subsecretaria de Finanças da SEFAZ,

conforme processo SEI 04/080/000380/2019. Tão logo finalizada complementaremos a informação.

Análise CGE

Analizando esta Determinação nº 55, verificamos tratar-se de reincidência relativa às contas de governo de exercícios anteriores, sendo que no exercício de 2018, foi objeto da Determinação nº 39, classificada como “não cumprida” pelo TCE-RJ, tendo em vista que o trabalho iniciado pela SEFAZ, à época, para identificar o que ocasionou tais inconsistências, não foi concluído.

Com vistas à apuração e regularização dos valores registrados em Disponibilidade à conta da fonte 192 – Transferência proveniente de Auxílio, a SEFAZ procedeu à abertura do processo SEI 04/080/000380/2019, porém, apesar da abertura do referido processo, não houve mais pronunciamento da Secretaria com relação ao atendimento desta Determinação nº 55, fato que nos conduziu a classificar o atendimento a esta Determinação nº 55 como não implementada.

Análise nº 55

Preliminarmente, destaco que a Improriedade teve início no exercício de 2016 e se refere à gestão dos recursos transferidos pela União, ao ERJ, a título de apoio financeiro para auxiliar nas despesas com Segurança Pública advindas dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos – Rio 2016, consoante as Leis Federais nº 13.343/16 e nº 13.351/16.

Por pertinente, registro que a Determinação teve origem no exame da Prestação de Contas de Governo relativa ao exercício de 2017 (tópico 10.5), ocasião em que foi detectada inconsistência entre a disponibilidade evidenciada na fonte de recurso 192 – Transferência Proveniente de Auxílio Financeiro, quando do confronto dos valores relativos aos exercícios de 2016 e 2017.

Além disso, no exame das Contas de Governo referentes a 2018 (tópico 14), verifiquemos que, da mesma forma que no exercício anterior, a disponibilidade registrada naquela fonte não se coadunava com a demonstrada no exercício de 2017, sendo que não foram executadas, no exercício de 2018, quaisquer despesas à conta da referida fonte.

Por sua vez, no exercício de 2019, o Corpo Técnico apurou, segundo a “Tabela 039.2 – Disponibilidade por Fonte de Recursos” (Vol. 14 à fl. 4.145), que a

disponibilidade evidenciada na fonte 192 – Transferência Proveniente de Auxílio Financeiro não se coadunava com a demonstrada no exercício de 2018, não tendo sido, igualmente ao exercício de 2018, executadas quaisquer despesas à conta da referida fonte.

Pelo exposto, e nada obstante as informações de que teria sido instaurado, no exercício de 2019, no âmbito da Subsecretaria de Contabilidade Geral e da Subsecretaria de Finanças da Sefaz, procedimento com vistas à apuração e regularização das inconsistências demonstradas, até a presente data não foram apresentados elementos que comprovem o cumprimento da Determinação em tela.

O Corpo Técnico alerta que esta Improriedade perdura desde o exercício de 2017 e que, dessa forma, este ponto de controle será verificado mais detidamente na Prestação de Contas Anual de Gestão do Órgão de Segurança Pública.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 56:

Órgãos envolvidos: *Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.*

Quando da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019 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, atendendo aos dispositivos do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma que o mencionado documento cumpra o seu objetivo precípua de gerar informações para a tomada de decisão, com vistas a uma correta Gestão Fiscal.

Resposta nº 56:

Conforme o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fls. 627/628), a Secretaria de Estado da Casa Civil, por meio da Nota Técnica contida no Processo nº SEI-12/001/013143/2019, assim se manifesta:

A Administração Estadual vem de forma proativa adequando os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias ao que determina o Manual de Demonstrativos Fiscais, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Dessa forma, para o exercício financeiro de 2019, apresentamos os quadros

e formulários de acordo com a última versão do Manual de Demonstrativos Fiscais.

A Controladoria-Geral do Estado acrescenta que, após consulta à Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício 2019, constatou que os quadros e formulários utilizados para compor a LDO tiveram como base a 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais e, portanto, entendeu que a Determinação nº 56 teria sido implementada.

Análise nº 56

Em que pese a análise efetuada pela CGE ter apontado que a LDO para o exercício de 2019 teria observado os padrões do MDF, entendo que o quadro da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, embora cumpra com os demais requisitos do Manual, não elenca as medidas a serem tomadas a fim de compensar a renúncia de receita prevista.

Ademais, o demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado não apresenta a margem bruta para expansão – o aumento permanente da receita e a redução permanente da despesa –, registrando apenas a estimativa de crescimento da despesa de pessoal.

Por fim, a meta de resultado nominal prevista na LDO não observou a metodologia “acima da linha” – na qual as receitas e as despesas são apresentadas de forma analítica, detalhadamente, de forma diversa da metodologia “abaixo da linha”, que mensura o resultado nominal sinteticamente, a partir da variação da dívida líquida no exercício.

Dessa maneira, concluo que a Determinação em tela não foi cumprida, sendo tratada de forma detida no tópico 2.4.1.1.2 deste Voto.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 57:

Órgão envolvido: *Secretaria de Estado de Fazenda.*

- Regularizar possíveis pendências, relacionadas à conta contábil 111113000 - Rede Bancária – Arrecadação, que impedem a movimentação dos recursos que compõem o saldo de R\$21,27 milhões, para que esse montante esteja disponível para utilização do Tesouro Estadual.

Resposta nº 57:

Em resumo, o jurisdicionado informa, por meio da Nota Técnica Subfin nº 73/2019, que solicitou à Subsecretaria de Contabilidade-Geral do Estado (Subcont) a criação de operação patrimonial que possibilitasse a adequação, no Siafe-Rio, dos ajustes das contas de arrecadação de origem no Siafem.

Ressalta ainda que, por meio dos extratos das contas bancárias, demonstrar-se-ia a inexistência de saldo bancário vinculado a recursos de arrecadação, o que definiria a disponibilidade dos recursos e sua utilização pelo Tesouro Estadual.

A seu turno, a Controladoria-Geral do Estado aponta a baixa em contas referentes à rede bancária – Arrecadação, pela Unidade Gestora 999900, no montante de R\$ 21,27 milhões, evidenciando a disponibilização de tais recursos para utilização pelo Tesouro. Entretanto, observa que o saldo relativo à conta “111113006 – Banco c/Arrecadação – Rioprevidência” não teria sofrido movimentação ao longo do exercício de 2019, considerando, assim, a Determinação sob exame em processo de implementação.

Análise nº 57

Em face das informações apresentadas pela Subsecretaria de Finanças (Subfin) e da análise realizada pela Controladoria-Geral do Estado (CGE), embasadas nos registros disponibilizados pelo Siafe-Rio, que apontam a permanência de saldo relacionado ao Rioprevidência, entendo que a Determinação foi cumprida parcialmente.

Situação: cumprida parcialmente.

Determinação nº 58:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda.

Observar a compatibilidade entre as informações evidenciadas no Relatório das Ações Realizadas PPA e no Relatório de Bens Imóveis, em relação às avaliações e/ou reavaliações de bens imóveis, a fim de não comprometer a mensuração, avaliação e evidenciação dos elementos que integram o patrimônio público.

Resposta nº 58:

De acordo com o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fls. 712/713), por meio de despacho no Processo nº SEI-04/130/002284/2019, a Sefaz informa que a incompatibilidade entre as informações evidenciadas no Relatório das Ações Realizadas no PPA e no Relatório de Bens Imóveis decorre de subavaliação notificada no PPA, tanto pelo Rioprevidência, quanto pela Subpat, de 45 (quarenta e cinco) laudos realizados a mais que o divulgado no PPA.

Outrossim, a Secretaria informa a adoção de providências para criação de uma rotina automatizada para o PPA como parte da planilha de controle de laudos de avaliação produzidos.

A CGE conclui que a Determinação não teria sido cumprida, tendo em vista que houve a comprovação das informações prestadas pela Sefaz.

Análise nº 58

O Corpo Instrutivo informa que o Relatório de Bens Imóveis encaminhado nas presentes Contas não apresenta o quantitativo de laudos realizados no exercício de 2019, como foi informado no exercício anterior.

Deste modo, diante dos argumentos apresentados pela Sefaz, bem como da análise da instância instrutiva, concluo pelo não cumprimento da presente Determinação.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 59:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda.

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

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.

Resposta nº 59:

Conforme o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fls. 672/673), a Secretaria de Estado da Casa Civil, por meio da Nota Técnica Processo nº SEI-12/001/0013143-2019, manifesta-se nos seguintes termos:

Consoante à importância do assunto, a Administração Estadual elaborou o projeto de Lei de Diretrizes orçamentárias de 2020 (PLDO-2020) de acordo com a última versão do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF (10ª Edição). Nele (pág. 251, do MDF), determina-se que, a partir de 2020, o Demonstrativo de Resultados Nominais será calculado pelo método acima da linha, conforme abaixo:

No entanto, ressalta-se que o valor a ser considerado para avaliação do cumprimento da meta de resultado nominal deve ser o apurado pela metodologia acima da linha.

Dessa forma, consideramos que a Meta de Resultado Nominal do Anexo de Metas Fiscais do PLDP-2020 está aderente às orientações e prescrições do MDF-10ª edição.

A CGE destaca ainda que, após consulta à LDO do Estado relativa ao exercício de 2020, observou que a meta de Resultado Nominal demonstrada no Anexo de Metas Fiscais (AMF) foi elaborada com base na 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e, portanto, considera a Determinação nº 59 implementada.

Análise nº 59

O Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) promoveu, a partir do exercício de 2018, alterações significativas na forma de apresentação dos resultados primário e nominal, que passaram a ser evidenciados no Anexo 6 (Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, segundo as metodologias de apuração “acima da linha” e “abaixo da linha”.

Nessa senda, de acordo com a 10ª edição do MDF, os cálculos das metas e das projeções dos resultados primário e nominal devem observar a mesma metodologia utilizada para o cálculo desses resultados, disposta no Anexo 6 do RREO. No entanto, para fins de atendimento ao disposto no art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00, a meta de resultado nominal constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO deve ser elaborada conforme o critério de apuração “acima da linha” e, quando da avaliação do exercício, deverá ser comparada com o valor apurado no Anexo 6, segundo a mesma metodologia.

O resultado nominal “acima da linha” é obtido a partir do resultado primário, por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos), portanto, não compreendendo os “passivos reconhecidos” na dívida consolidada, cujos valores são evidenciados apenas pelo critério de apuração “abaixo da linha” (com ajustes metodológicos), conforme Anexo 6 do RREO.

Assim, considerando que as metas constantes da LDO do Estado para o exercício de 2020, estabelecidas por meio da Lei Estadual nº 8.485/19, foram elaboradas por meio da metodologia “acima da linha”, conforme preconiza o MDF, e que o registro dos “passivos reconhecidos” não se coaduna com a referida metodologia, a exigência constante da Determinação em tela poderá ser dispensada.

Situação: cumprimento dispensado.

Determinação nº 60:

Órgão envolvido: *Secretaria de Estado de Fazenda.*

Promover, corretamente, os lançamentos na conta de controle 8.9.9.3.1.01.01 – “Caixa/Bancos Conta Movimento”, que 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.

Resposta nº 60:

A Sefaz, por meio da Nota Técnica Subfin nº 093/2019, informa (Volume 05, fls. 613/620) que foram criados procedimentos e aperfeiçoados mecanismos para a

conciliação bancária das disponibilidades do Tesouro Estadual, mas que – não obstante se verifique a redução dos saldos contábeis com inconsistências ao final do exercício de 2019 – não havia sido possível, ainda, regularizar todas as pendências.

Análise nº 60

Embora as providências tomadas pela Sefaz para o saneamento das inconsistências elencadas na supracitada Nota Técnica mereçam ser consideradas, a análise realizada no tópico 2.5.6.1.1 deste Voto identificou a existência de saldos devedores para a disponibilidade de caixa bruta, nas fontes de recursos 100 e 101, registrados na conta de controle, de natureza credora, 8.9.9.3.1.01.01 - “Caixa/Bancos Conta Movimento”, sendo motivo de reiteração de Determinação no referido tópico.

Situação: cumprida parcialmente.

Determinação nº 61:

Órgãos envolvidos: *Secretaria de Estado de Fazenda 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 regulamentado pela Lei Complementar Federal nº 141/12, especialmente despesas com: multas por recolhimento em atraso de FGTS, auxílio funeral do RGPS e do RPPS, restituições, juros multas e demais encargos.

Resposta nº 61:

A CGE informa (Volume 05, fls. 636/637) que a Sefaz emitiu a Nota Técnica nº 14/2019, da qual destaca o seguinte:

A Subsecretaria de Contabilidade Geral do Estado alterou a parametrização do Anexo 12 do RREO, passando a excluir para efeito de apuração do limite mínimo legal de gastos com ASPS todo o elemento de despesa —3.3.90.08 – Outros Benefícios Assistenciais do Servidor e do Militar. Quanto às despesas com restituições e com multas, juros e demais encargos por recolhimento em atraso de obrigações, informamos que TODAS as despesas que foram glosadas pelo TCE também foram pela SUBCONT não havendo necessidade de alteração na parametrização do Anexo 12 do RREO. Também deixarão de ser computadas as despesas custeadas com recursos da Fonte de

Recursos 107 – Transferências Constitucionais Provenientes de Impostos, em razão de que tais recursos foram direcionados para cumprir obrigação referente ao exercício de 2015, de acordo com acórdão da 18ª Vara Federal do Rio de Janeiro (TRF2), processo nº 00832847220164025101, condicionando receitas por aplicação abaixo do percentual mínimo legal, conforme artigo 26 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

Acrescenta a CGE que, em consulta ao Siafe-Rio, identificou tais despesas como exclusões ao valor total considerado para o cálculo do índice mínimo em ASPS, consoante a Nota Técnica supramencionada, e entende, desse modo, que a Determinação foi implementada.

Análise nº 61

Em face do exposto, e considerando que as despesas elencadas na Determinação foram glosadas quando da apuração do limite mínimo em ASPS pelo Estado, considero esta Determinação como cumprida.

Situação: cumprida.

Determinação nº 62:

Órgãos envolvidos: *Secretaria de Estado de Fazenda 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.

Resposta nº 62:

A CGE faz remissão (Volume 05, fls. 637/639) à Nota Técnica nº 47/2019/SUPOF/SEFAZ/RJ emitida pela SEFAZ, da qual destaca:

12. diante de um contexto de grave desequilíbrio financeiro, o atual Governo se propôs a revisar os números apresentados no PRF homologado, na tentativa de apresentar a realidade das finanças do ERJ e propor medidas compatíveis com a capacidade operacional do Estado, a fim de traçar uma trajetória de recuperação fiscal, com maior comprometimento e credibilidade.

13. Assim, com este compromisso, o Estado do Rio de Janeiro enviou em meados de junho uma proposta de revisão do Plano de

*Recuperação Fiscal ao Conselho de supervisão do Regime de Recuperação Fiscal**[...]**15. para reverter este cenário de profunda crise fiscal do ERJ, não basta um breve aumento na arrecadação ou um controle maior do crescimento de despesas. São necessárias medidas estruturais, cujos resultados não ocorrem no curto prazo.**16. processo de ajuste fiscal é uma ação estrutural de médio/longo prazo. Assim, no que tange o planejamento financeiro e o estabelecimento de metas de resultado primário, não é viável para o ERJ no curto prazo reduzir significativamente a porcentagem empregada de recursos do FECP em Ações e Serviços Públicos de Saúde.**[...]**27. Por fim, cabe salientar a prorrogação da validade do FECP. O substitutivo ao Projeto de Lei N.º 1553/2019, já encaminhado para a sanção do governador, foi aprovado em 12 de novembro de 2019, ratificando a prorrogação deste fundo para o exercício financeiro de 2023.*

Por fim, a CGE aduz que a manifestação da Sefaz relata as dificuldades do Estado para se adequar ao Regime de Recuperação Fiscal e salienta a prorrogação do Fecp até o exercício de 2023, nos seguintes termos:

(...) não discorre sobre qualquer medida adotada 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, desta forma concluímos que a referida Determinação não foi implementada.

Análise nº 62

Como assinalado na Prestação de Contas relativa ao exercício anterior, em face da fonte de recursos do Fecp se constituir por recursos advindos do adicional do ICMS, sendo estes temporários, o cumprimento do percentual mínimo legal de aplicação em ASPS pelo Estado estará vinculado a futuras prorrogações da vigência do referido Fundo. Ademais, não foram apresentadas medidas com o propósito de reduzir a supracitada dependência.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 63:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado de Educação.

Não computar despesas incompatíveis com o conceito de MDE, regulamentado pelos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96.

Resposta nº 63:

A Subsecretaria de Contabilidade-Geral do Estado (Subcont), por meio da Nota Técnica nº 17/2019, com o objetivo de esclarecer as divergências apontadas e os posteriores entendimentos com o Tribunal de Contas, informa o seguinte:

Com objetivo de esclarecer a metodologia com relação às deduções, a SUBCONT se reuniu com o Tribunal de Contas do Estado em duas oportunidades, e chegou-se a conclusão que a partir de 2019 será seguida a metodologia apresentada pela SUBCONT, e, por isso, nos comprometemos a passar a apresentar no Anexo 8 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, em nota de rodapé, quadro que comprove a afetação ou não dos limites de exercícios anteriores, como determina o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF.

A CGE, após análise do disposto na suprarreferida Nota Técnica, considerou a Determinação como implementada, no tocante às divergências entre a Subcont e o TCE-RJ verificadas na composição do índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), referente a multas e juros, auxílio funeral, cancelamento de Restos a Pagar Processados (RPP), restituições, receita de aplicação financeira do Fundeb, aposentadorias, Faperj e Ceperj.

Análise nº 63

Segundo o exame efetuado no tópico 2.7 deste Voto, foi observada a compatibilidade de metodologia entre o Tribunal e o ERJ no que concerne a parte das despesas não consideradas na MDE. Todavia, restam despesas glosadas do cálculo do índice constitucional por este Tribunal que foram levadas em conta pelo ERJ, razão pela qual concluo que a Determinação foi cumprida parcialmente.

Situação: cumprida parcialmente.

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

Determinação nº 64:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda.

Promova o repasse, ao Fised, do montante de R\$344.798.838 (trezentos e quarenta e quatro milhões, setecentos e noventa e oito mil e oitocentos e trinta e oito reais) em 2019, referente ao valor aplicado a menor pelo Fundo no exercício de 2018, em obediência ao art. 5º c/c art. 7º da Lei Complementar Estadual nº 178/17.

Resposta nº 64:

De acordo com o Relatório do Órgão Central do Controle Interno (Vol. 05, fls. 659/660), por meio da Nota Técnica NT-SUBFIN nº 55/19, a Sefaz informa, resumidamente, que não lhe caberia qualquer ingerência sobre as decisões orçamentárias ou financeiras do Fised, tendo em vista que a tutela das decisões pertence ao Conselho Diretor do Fundo.

A CGE informa, ainda, em consulta ao Relatório da Aplicação dos Recursos do Fised, encaminhado àquele órgão por meio do Processo nº SEI-32/0001/000619/2020, a identificação, no exercício de 2019, do ingresso de recursos, no montante de R\$ 626,24 milhões, o que representaria R\$ 217,80 milhões além do mínimo a ser aplicado em 2019, razão pela qual considera que a Determinação nº 48 está em implementação.

Análise nº 64

O Corpo Instrutivo informa que a presente Determinação trata do mesmo fato constante da Determinação nº 48, ali considerada como atendida parcialmente. Dessa forma, considero o cumprimento da Determinação nº 64 como dispensado.

Situação: cumprimento dispensado.

Determinação nº 65:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda.

Estabelecer um cronograma para disponibilizar, em favor da FAPERJ, os recursos qualificados como Créditos a Receber desde o exercício de 1997, registrados na conta contábil 7.9.9.1.1.22.

Resposta nº 65:

De acordo com o Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Vol. 05, fls. 650/652), por meio da Nota Técnica Subfin nº 00095/2019, de 28/11/2019, a Sefaz entende que são devidos apenas os valores de 2015 em diante, estando prescritos os créditos anteriores. Dessa forma, apresentou cronograma de desembolsos à Faperj, para início em 2021, considerando apenas os valores devidos de 2015 a 2018.

Nesse sentido, a CGE considera a Determinação em implementação.

Análise nº 65

Inicialmente, impende destacar que, nas Prestações de Contas de Governo relativas aos exercícios de 2017 e 2018, a Sefaz apresentou dois cronogramas divergentes entre si.

Nas presentes Contas, a Secretaria apresenta um terceiro cronograma, com um escopo diferente dos demais, abarcando apenas os créditos de 2015 a 2018, em razão da ocorrência da prescrição da dívida relativa aos exercícios anteriores, o que restou acolhido no item 2.8.1 deste Voto.

Situação: cumprida.

Determinação nº 66:

Órgão envolvido: *Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro.*

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.

Resposta nº 66:

A CGE e o Rioprevidência, em resposta contida no Volume 05 à fl. 689, informam que os créditos concedidos a outras unidades gestoras, para a execução de despesas administrativas da Autarquia previdenciária, são realizados por meio de Resolução/Portaria Conjunta, que autorizam descentralizações orçamentárias daquela Autarquia para unidades gestoras específicas.

Destacam, ainda, que as referidas descentralizações passariam a constar nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do exercício de 2019.

Análise nº 66

Em que pesem os esclarecimentos apresentados, o Corpo Técnico ressalta que a falha foi observada novamente nas presentes Contas, sendo a referida Determinação reiterada no tópico 2.10 deste Voto.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 67:

Órgão envolvido: *Secretaria de Estado de Fazenda, Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro e Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro.*

Promova a correção da divergência de R\$309.000 (trezentos e nove mil reais), registrada nos Demonstrativos Contábeis da Fundação RJPrev, em decorrência do uso do imóvel objeto de Termo de Cessão de Uso firmado entre o RIOPREVIDÊNCIA e a Fundação.

Resposta nº 67:

Quanto à Determinação em tela, segue trecho (Vol. 5, fls. 690/691) do Relatório da CGE:

Visando obter mais informações, enviamos o ofício CGE/SUPECO SEI Nº39 - SEI 320001/000675/2020 que trata da —Divergência registrada nos Demonstrativos Contábeis da Fundação RJPREV, em decorrência do uso do imóvel objeto de Termo de Cessão de Uso firmado com o Riopreviênciall, solicitando a comprovação dos pagamentos referentes ao uso do imóvel bem como a baixa contábil do valor registrado a maior e o RJPREV prestou os seguintes esclarecimentos.

A RJPrev detinha Termo de Cessão de Uso firmado com o Riopreviênciã em decorrência da utilização do imóvel localizado na Avenida Rio Branco, 203 - Sobreloja - Parte, e da utilização de estrutura, tais como móveis, computadores, telefones e outros necessários ao funcionamento desta Fundação.

Em 27/12/2018, a RJPrev efetuou um pagamento de R\$ 191.515,73 (3772821 e 3772959) ao Riopreviênciã, e em março de 2019, após o Riopreviênciã reconhecer que não haviam mais pagamentos a serem realizados por esta Fundação, a Diretoria de Administração deu a baixa contábil dos valores apropriados a maior, efetuando dessa forma a baixa contábil referente ao tema em tela, conforme

consta no Balancete Contábil de março de 2019 - conta contábil - 2.1.2.1.05.01 - RESSARC.-CONTRATO DESP.GERAIS (3772748).'

Após análise das informações citadas anteriormente pelo RJPREV, bem como da apresentação da comprovação do pagamento ao RIOPREVIDÊNCIA e confirmação da baixa contábil do valor registrado a maior no SIAFE-Rio, consideramos a Determinação nº 67 do TCE/RJ implementada.

Análise nº 67

A partir da resposta apresentada, verifico que foi promovida a devida correção da divergência registrada nos Demonstrativos Contábeis do RJPrev, em função do pagamento feito por esta Fundação ao Rioprevidência, bem como do reconhecimento de que não havia mais pagamentos a serem realizados pelo RJPrev, com a posterior baixa contábil dos valores apropriados a maior.

Situação: cumprida.

Determinação nº 68:

Órgãos envolvidos: *Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Geração de Emprego e Renda.*

Realize e formalize estudos econômico-setoriais que estabeleçam critérios sólidos para a concessão de benefícios fiscais, definindo regiões e setores específicos a serem beneficiados, de modo alinhado com as diretrizes do Plano Plurianual ou outro instrumento de macroplanejamento, vinculando as decisões dos processos administrativos de concessão aos critérios estabelecidos, tornando públicas as referidas decisões em veículo de divulgação apropriado.

Resposta nº 68:

A Controladoria-Geral do Estado apresenta a Nota Técnica ASEPSEC nº 45/19 (Vol. 05, fls. 628/629), em que a Secretaria de Estado de Fazenda informa as ações adotadas no intuito de atender à presente Determinação.

Na sequência, ressalta que a Sefaz vem implementando medidas, como os esforços para a criação de uma Superintendência de Incentivos Fiscais, além da formação de um grupo de trabalho de natureza técnica.

Por fim, entende que, como ainda não há resultados efetivos das iniciativas, a Determinação está em processo de implementação.

Análise nº 68

O Corpo Instrutivo destaca que, apesar das iniciativas mencionadas na resposta, não há ainda resultados efetivos, apesar de indicarem um caminho a fim de atingir o objetivo de se estabelecerem critérios sólidos para a concessão de benefícios fiscais. Por este motivo, considera a Determinação cumprida parcialmente e sugere a consignação de Improriedade às Contas, com consequente Determinação corretiva.

Deste modo, acompanho o entendimento das instâncias instrutivas e faço constar, a esse respeito, a **Determinação nº 64** no dispositivo de meu Voto.

Situação: cumprida parcialmente.



PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
2019

Processo nº 101.730-3/20

Rubrica

Fls.

Conselheiro-Relator
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

3 CONCLUSÃO

CONSIDERANDO, que, nos termos da legislação em vigor, o Tribunal de Contas, conforme o art. 75 da Constituição Federal c/c o art. 122 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado do Rio de Janeiro (ERJ);

CONSIDERANDO, com fulcro no art. 123 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro c/c o art. 36 da Lei Complementar Estadual nº 63/90, que é de competência desta Corte de Contas emitir Parecer Prévio, de natureza eminentemente técnica, sobre as Contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, para fins de posterior julgamento pela Assembleia Legislativa;

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 de Gestão, cujos processos pendem de exame por esta Corte de Contas;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública, direta, autárquica e fundacional, e para as empresas dependentes de recursos do Tesouro estadual;

CONSIDERANDO a suspensão da aplicação de dispositivos da LRF que tratam da eliminação do percentual excedente e da recondução aos limites para despesa com pessoal e da dívida, em face da adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) instituído pela Lei Complementar Federal nº 159/17, e tendo em vista a pactuação das medidas de ajustes junto à União que vieram a integrar o Plano de Recuperação Fiscal do ERJ;

CONSIDERANDO que, face à decisão deste Tribunal de Contas, proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19, referente à Prestação de Contas de Governo do Estado referente ao exercício de 2018, a partir da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2021, a ser apreciada por esta Corte no exercício de 2022, este Tribunal deixará de considerar como “despesas não computadas”, na apuração da despesa total com pessoal, aquelas referentes ao pagamento de inativos e pensionistas custeados com os repasses do Tesouro para cobertura de insuficiência financeira do RPPS;

CONSIDERANDO que a Auditoria Financeira evidenciou que as demonstrações contábeis apresentadas nas presentes Contas não retratam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira do Estado do Rio de Janeiro em 31/12/2019, de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável;

CONSIDERANDO que a vinculação prevista no art. 2º, § 3º, da Lei Federal nº 12.858/13, que impõe ao ERJ a obrigação de destinar recursos às áreas de educação e saúde, presume-se constitucional em razão da finalidade de cumprimento da meta prevista no art. 214, inciso VI, e no art. 196 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO as premissas interpretativas fixadas no art. 22 da LINDB e a atual conjuntura econômica e fiscal vivenciada pelo ERJ com impacto severo nas contas públicas;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, em 16/12/2019, ao apreciar o Recursos Extraordinário (RE) nº 1.244.992, decidiu declarar inconstitucional a desvinculação determinada pelo Decreto Estadual nº 45.874/16 quanto à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – Faperj;

CONSIDERANDO a análise realizada pelo Corpo Instrutivo deste Tribunal que, em sua conclusão, manifesta-se 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 Especial junto ao Tribunal de Contas, que opina pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo;

CONSIDERANDO o descumprimento do disposto no art. 2º, § 3º, da Lei Federal nº 12.858/13, que regulamenta 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 art. 214, inciso VI, e no art. 196 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO o descumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, contrariando o disposto no art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c o art. 198, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, com aplicação de apenas 11,46% das receitas de impostos e transferências de impostos, nada obstante o mínimo legal de 12%;

CONSIDERANDO a aplicação de apenas 24,43% de suas receitas de impostos e transferências em gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, descumprindo o limite mínimo de 25% estabelecido no art. 212 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a não inclusão – na base de cálculo para apuração dos repasses ao Fundeb estadual – das receitas resultantes do Adicional de 2% do ICMS, previstas no art. 82, § 1º, do ADCT, apesar do disposto no art. 60, inciso II, do ADCT c/c art. 3º, inciso II, da Lei Federal nº 11.494/07;

CONSIDERANDO o descumprimento do estabelecido no art. 332 da Constituição Estadual, tendo sido destinado à Faperj, no exercício de 2019, o percentual de 1,05% da receita tributária do exercício, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais, nada obstante o mínimo constitucional de 2%;

CONSIDERANDO a destinação do percentual de apenas 1,41% dos recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecp) ao Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (Fehis) em montante inferior ao percentual mínimo de 5% fixado pelo art. 3º, § 3º, da Lei Estadual nº 4.056/02, **o que acarreta – na expressa dicção legal do dispositivo – a aposição de Irregularidade nas Contas, com sua consequente rejeição;**

CONSIDERANDO o emprego de recursos advindos dos *royalties* e participações especiais recebidos em decorrência da exploração de petróleo, por meio do Fised, para pagamento de despesas com pessoal do quadro permanente, o que é vedado pelo art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89, e encontra-se em desacordo com as hipóteses legais de aplicação dos recursos do Fundo previstas nos arts. 4º e 5º da Lei Complementar Estadual nº 178/17,

Posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com a manifestação do Corpo Instrutivo e com o parecer do Ministério Público Especial junto a este Tribunal, sendo que minhas principais divergências residem:

Em relação à manifestação do Corpo Instrutivo:

- ✓ Em não contemplar a Irregularidade nº 3 da instrução do Corpo Técnico, referente à não aplicação, no exercício de 2019, de recursos que deixaram de ser aplicados em exercícios anteriores na área da saúde;
- ✓ Em não acompanhar o item “b” da Irregularidade nº 7 da instrução do Corpo Técnico, o qual faço constar como Improriedade neste Voto;
- ✓ Em não acompanhar a Irregularidade nº 8 da instrução do Corpo Técnico, face ao entendimento manifestado na Decisão proferida pelo STF no RE nº 1.244.992;
- ✓ Em não contemplar a Irregularidade nº 10 na forma proposta na instrução do Corpo Técnico, em razão do nível de gravidade da conduta, o que faço constar como Improriedade neste Voto.

Em relação ao proposto pelo Ministério Público Especial:

- ✓ Em incluir a Irregularidade nº 1 neste Voto, na forma proposta pelo Corpo Técnico;
- ✓ Em não acompanhar o item “b” da Irregularidade nº 5 do parecer do Ministério Público de Contas, o que faço constar como Impropriedade neste Voto;
- ✓ Em incluir a Irregularidade nº 9 prevista na instrução do Corpo Técnico, a qual faço constar como Irregularidade nº 7 neste Voto.

Ex positis, e diante dos fatos evidenciados,

VOTO:

- I. 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. Wilson José Witzel, referentes ao exercício de 2019, em face das **Irregularidades e Impropriedades** a seguir elencadas, com as consequentes **Determinações, Recomendação, Comunicações e Expedições de Ofícios**:

IRREGULARIDADES

IRREGULARIDADE Nº 1

Não cumprimento do disposto no art. 2º, § 3º, da Lei Federal nº 12.858/13, que regulamenta 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 art. 214, inciso VI, e no art. 196 da Constituição Federal.

DETERMINAÇÃO Nº 1

À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Saúde e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança

Promover a vinculação dos recursos destinados à área da saúde, com fulcro no art. 2º, § 3º, da Lei Federal nº 12.858/13, na forma prevista no art. 8º, parágrafo único, da LRF, e aplicar os referidos recursos durante o respectivo exercício financeiro de seu efetivo recebimento, em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal, destacando que o descumprimento dessa regra poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo relativas ao exercício de 2020, a serem apreciadas no exercício de 2021.

DETERMINAÇÃO Nº 2

À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Saúde e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança

Promover a vinculação do montante de R\$ 46.536.180,00 , recebido nos exercícios de 2018 e 2019, que devem ser destinados à área da saúde, com fulcro no art. 2º, § 3º, da Lei Federal nº 12.858/13, e aplicar os recursos que deixaram de sê-lo até o último ano do mandato atual, sob pena de emissão de Parecer Prévio Contrário nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2022, devendo, ainda, exercer o controle por fonte/destinação de recursos, de modo a atender ao previsto no art. 8º, parágrafo único, da LRF.

DETERMINAÇÃO Nº 3

À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Educação e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança

Promover a vinculação dos recursos destinados à área da educação, com fulcro no art. 2º, § 3º, da Lei Federal nº 12.858/13, na forma prevista no art. 8º, parágrafo único, da LRF, e aplicar os referidos recursos durante o respectivo exercício financeiro de seu efetivo recebimento, em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal, destacando que o descumprimento dessa regra poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo no exercício de 2021.

DETERMINAÇÃO Nº 4**À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Educação e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança**

Promover a vinculação do montante de R\$ 139.608.541,22 , recebido nos exercícios de 2018 e 2019, que devem ser destinados à área da educação, com fulcro no art. 2º, § 3º, da Lei Federal nº 12.858/13, e aplicar os recursos que deixaram de sê-lo nos referidos exercícios até o último ano do mandato atual, sob pena de emissão de Parecer Prévio Contrário nas Contas de Governo referentes ao exercício de 2022, devendo, ainda, exercer o controle por fonte/destinação de recursos, de modo a atender ao previsto no art. 8º, parágrafo único, da LRF.

DETERMINAÇÃO Nº 5**À Secretaria de Estado de Fazenda**

Promover a criação de fonte específica para a área de educação (75%) e outra para área da saúde (25%), nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13, uma vez que a agregação, em única fonte/destinação das receitas associadas à educação e saúde, impossibilita o controle individual da vinculação legal a cada área de destinação.

IRREGULARIDADE Nº 2

Descumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), contrariando o disposto no art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c o art. 198, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, ao aplicar apenas 11,46% das receitas de impostos e transferências de impostos, nada obstante o percentual mínimo legal de 12%.

DETERMINAÇÃO Nº 6

À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Saúde e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança

Aplicar, no exercício de 2020, o montante de R\$ 225.753.087,00 correspondente à diferença entre o valor efetivamente aplicado no exercício de 2019 com Ações e Serviços Públicos de Saúde e o mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12, em acréscimo ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, em cumprimento ao disposto no art. 25 da aludida Lei Complementar.

DETERMINAÇÃO Nº 7

À Secretaria de Estado de Fazenda e à 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 nº 141/12.

IRREGULARIDADE Nº 3

Aplicação de apenas 24,43% de suas receitas de impostos e transferências em gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, descumprindo o limite mínimo de 25% estabelecido no art. 212 da Constituição Federal.

DETERMINAÇÃO Nº 8

À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Educação e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança

Observar o cumprimento do limite mínimo de aplicação de 25% das receitas de impostos e transferências em gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, conforme estabelecido no art. 212 da Constituição Federal.

DETERMINAÇÃO Nº 9

À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Educação e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança

Aplicar, adicionalmente ao percentual mínimo constitucional, no exercício de 2020, o montante de R\$ 236.277.119,00 em gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, referente ao valor não aplicado no exercício de 2019, de acordo com o disposto no art. 4º, § 4º, da Lei nº 7.348/85.

IRREGULARIDADE Nº 4

Não inclusão – na base de cálculo para apuração dos repasses ao Fundeb estadual – das receitas resultantes do Adicional de ICMS, previstas no art. 82, § 1º, do ADCT, apesar do disposto no art. 60, inciso II, do ADCT c/c art. 3º, inciso II, da Lei Federal nº 11.494/07.

DETERMINAÇÃO Nº 10

Ao Governador do Estado, ao Secretário de Estado de Fazenda, ao Secretário de Estado de Educação e Contador-Geral do Estado

Incluir – na base de cálculo para apuração dos repasses ao Fundeb estadual – as receitas resultantes do Adicional de ICMS previstas no art. 82, § 1º, do ADCT, de modo a atender, plenamente, ao disposto no art. 60, inciso II, do ADCT c/c art. 3º, inciso II, da Lei Federal nº 11.494/07.

DETERMINAÇÃO Nº 11

À Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE)

Proceder à instauração de Procedimento Autônomo de Apuração, em autos apartados, para apurar a responsabilização pela conduta concernente à ausência de contabilização, na base de cálculo do Fundeb, dos recursos advindos do Adicional de ICMS, em descumprimento ao previsto no art. 60, inciso II, do ADCT c/c art. 3º, inciso II, da Lei Federal nº 11.494/07.

IRREGULARIDADE Nº 5

Repasse à Faperj do percentual de 1,05% da receita tributária do exercício, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais, em descumprimento ao limite percentual mínimo de 2% fixado pelo art. 332 da Constituição Estadual.

DETERMINAÇÃO Nº 12

À Secretaria de Estado de Fazenda

Realizar a destinação à Faperj de 2% da receita tributária do exercício, inclusive as taxas, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais, conforme o disposto no art. 332 da Constituição Estadual, sem considerar a desvinculação de receitas promovida pelo Decreto Estadual nº 45.874/16 – julgado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no tocante à Faperj (RE 1.244.992 AgR) –, efetuando os procedimentos de liberação de recursos orçamentários e financeiros, para que os valores sejam efetivamente aplicados no desenvolvimento científico e tecnológico pela Fundação, dentro do respectivo exercício.

DETERMINAÇÃO Nº 13

À Secretaria de Estado de Fazenda

Promover o repasse de R\$ 238.255.612,00 à Faperj no exercício de 2020, referente à diferença entre o mínimo previsto no art. 332 da Constituição Estadual e o efetivamente repassado no exercício de 2019.

IRREGULARIDADE Nº 6

Não adequação das despesas custeadas com recursos do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (Fecp) ao previsto na Lei Estadual nº 4.056/02 c/c a Lei Estadual nº 8.643/19 c/c art. 82 e art. 79 do ADCT, tendo sido vertido somente o percentual de 1,41% dos recursos do Fecp para o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (Fehis), com o consequente descumprimento do disposto no art. 3º, § 3º, da Lei Estadual nº 4.056/02, o qual, além de estipular o percentual mínimo de 5%, **prevê, expressamente, que seu descumprimento enseja a aposição de Irregularidade nas Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro, com sua consequente rejeição.**

DETERMINAÇÃO Nº 14**À Secretaria de Estado de Fazenda**

Observar integralmente o disposto nos §§ do art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02, que impõe limites e obrigаторiedades de destinação de recursos do Fecp.

IRREGULARIDADE Nº 7

Utilização de recursos do Fised para pagamento de despesas com pessoal, finalidade esta incompatível com a aplicação de recursos oriundos de *royalties* e participações especiais, apesar do disposto no art. 8º, *in fine*, da Lei nº 7.990/89, e em desacordo com as hipóteses legais de aplicação dos recursos do Fundo previstas nos arts. 4º e 5º da Lei Complementar Estadual nº 178/17.

DETERMINAÇÃO Nº 15**À Secretaria de Estado de Fazenda e ao Conselho Diretor do Fised**

Abster-se de aplicar os recursos do Fised, compostos majoritariamente por *royalties* e participações especiais, em despesas com pessoal, tendo

em vista o disposto no art. 8º, *in fine*, da Lei nº 7.990/89, aplicando tais recursos apenas nas hipóteses previstas nos arts. 4º e 5º da Lei Complementar Estadual nº 178/17, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 186/19.

DETERMINAÇÃO Nº 16

À Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE)

Considerar como risco de auditoria a utilização de recursos do Fised, advindos de *royalties* e participações especiais, para o pagamento de despesas com pessoal no exercício de 2019, em violação ao disposto no art. 8º, *in fine*, da Lei nº 7.990/89, incluindo tal irregularidade em base de dados, a fim de subsidiar fiscalizações futuras.

IMPROPRIEDADES

IMPROPRIEDADE Nº 1

A execução orçamentária do exercício de 2019 foi conduzida por Lei Orçamentária Anual aprovada com déficit de R\$ 8 bilhões, em desacordo com os princípios da sustentabilidade econômico-financeira, da equidade intergeracional nas finanças públicas e da responsabilidade na gestão fiscal e, ainda, evidenciando a ausência de adoção de medidas que visem à correção dos desvios que afetam o equilíbrio das contas públicas, apesar do previsto no art. 1º da Lei Complementar nº 101/00 e no art. 1º da Lei Complementar nº 159/17.

DETERMINAÇÃO Nº 17

À Secretaria de Estado de Fazenda e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança

Promover o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual, para aprovação pelo Poder Legislativo, com observância ao equilíbrio orçamentário entre receitas e despesas.

IMPROPRIEDADE Nº 2

Apresentação do Anexo de Metas Fiscais (AMF), integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – Lei Estadual nº 8.055/18 –, em desacordo com os padrões estabelecidos na Lei Complementar nº 101/00 e no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

DETERMINAÇÃO Nº 18**À Secretaria de Estado de Fazenda e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança**

Quando da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para os próximos exercícios, observar o padrão estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), para a confecção dos demonstrativos que compõem o Anexo de Metas Fiscais (AMF), visando ao atendimento do disposto no art. 4º, incisos e §§, da Lei Complementar nº 101/00, no intuito de que o mencionado Anexo possibilite a geração de informações na tomada de decisão, com vistas a uma gestão fiscal responsável, observando-se, ainda, a coerência entre as metas de resultado primário e da dívida consolidada, bem como das metas de resultado nominal e da dívida consolidada líquida.

IMPROPRIEDADE Nº 3

Ausência de superávit financeiro suficiente, nas respectivas fontes de recursos, para abertura de créditos adicionais, não restando comprovada, portanto, a existência de recursos disponíveis para abertura dos créditos adicionais, apesar do disposto no art. 43, § 1º, inciso I, da Lei nº 4.320/64.

DETERMINAÇÃO Nº 19**À Secretaria de Estado de Fazenda e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança**

Observar a existência de superávit financeiro, nas fontes específicas, a fim de evitar a abertura de créditos adicionais e, consequentemente, a sua utilização, pelos órgãos e entidades envolvidos, sem o devido suporte financeiro exigido pelo art. 43, § 1º, inciso I, da Lei nº 4.320/64, visando à manutenção do equilíbrio da execução orçamentária.

IMPROPRIEDADE Nº 4

Ausência de excesso de arrecadação suficiente, nas respectivas fontes de recursos, para abertura de créditos adicionais, não restando comprovada, portanto, a existência de recursos disponíveis para abertura dos créditos adicionais, apesar do disposto no art. 43, § 1º, inciso II, da Lei nº 4.320/64.

DETERMINAÇÃO Nº 20

À Secretaria de Estado de Fazenda e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança

Reavaliar os critérios e os procedimentos aplicados à metodologia adotada para o cálculo da estimativa do excesso de arrecadação do exercício, prevista no art. 43, § 3º, da Lei nº 4.320/64, a fim de evitar a abertura de créditos adicionais e, consequentemente, a sua utilização, pelos órgãos e entidades envolvidos, sem o devido suporte financeiro exigido pelo art. 43, § 1º, inciso II, da Lei nº 4.320/64, visando à manutenção do equilíbrio da execução orçamentária.

IMPROPRIEDADE Nº 5

O Plano Plurianual vigente para o quadriênio 2016/2019 e a Lei Orçamentária Anual referente ao exercício de 2019 não apresentaram compatibilidade entre si, considerando que foram identificados programas sem previsão de despesa no PPA, mas que tiveram dotação inicial na Lei Orçamentária Anual, bem como programas que executaram um percentual muito superior ao da meta estabelecida no PPA para o

exercício, e ainda programas que sofreram um contingenciamento expressivo em relação àquilo que havia sido previsto no PPA, não tendo sido atendido, portanto, satisfatoriamente, o disposto no art. 165 da Constituição Federal c/c o art. 5º da Lei Complementar nº 101/00.

DETERMINAÇÃO Nº 21

À Secretaria de Estado de Fazenda

Quando da elaboração e da revisão das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), adotar providências para que estas guardem compatibilidade entre si, possibilitando que a alocação de recursos, nos orçamentos anuais (LOA), seja coerente com as diretrizes e as metas do PPA, proporcionando, dessa forma, transparência à aplicação de recursos e aos resultados almejados, conforme estabelecem a Constituição Federal e a Lei Complementar nº 101/00.

IMPROPRIEDADE Nº 6

No exercício de 2019, foram identificados repasses do Detran-RJ, para outros órgãos, de receitas arrecadadas por meio de taxas no montante de, pelo menos, R\$ 215,11 milhões, sem a devida comprovação de que tais repasses ocorreram para órgãos vinculados aos fatos geradores da cobrança das taxas, apesar do que determinam o art. 194, § 4º, da Constituição Estadual c/c o art. 107 do Código Tributário Estadual, sendo a ausência de classificação por fonte detalhada das taxas um fator impeditivo ao controle da aplicação dos repasses. Essa situação é agravada na medida em que o Estado não vem atendendo às Determinações Plenárias do TCE-RJ, no âmbito das Prestações de Contas de Governo, no sentido de comprovar a adequada aplicação de tais recursos.

DETERMINAÇÃO Nº 22

À Secretaria de Estado de Fazenda e ao Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro – Detran-RJ

Quando do registro contábil das taxas arrecadadas pelo Detran-RJ, observar as classificações de acordo com as respectivas fontes de recursos detalhadas – taxas de serviço e taxas pelo exercício do poder de polícia –, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 194, § 4º, da Constituição Estadual c/c o art. 107 do Código Tributário Estadual.

IMPROPRIEDADE Nº 7

Ausência de registro, no exercício de 2019, da execução orçamentária das compensações da dívida ativa com precatórios, em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), afetando 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.

DETERMINAÇÃO Nº 23**À Secretaria de Estado de Fazenda**

- Quanto aos valores das compensações de dívida ativa com precatórios realizadas no exercício de 2020:

- a. Computar as receitas advindas das compensações e transações efetuadas ao longo de 2020, previstas nos arts. 170 e 171 do Código Tributário Nacional (CTN), 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 de Lei Orçamentária para o exercício de 2021, 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”, 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 2019:
- d. Publicar, no Portal da Transparência, nota técnica em que fiquem evidenciados 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 decorrentes da Lei Estadual nº 6.136/11;
- e. Registrar o pagamento dos valores atrasados referentes à Lei Estadual nº 6.136/11, 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 ao Fundeb, separando os valores conforme a lei de compensação e destinatários.

DETERMINAÇÃO Nº 24

À Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança

Adotar as medidas necessárias para que seja publicado, até 31/12/2020, 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 do disposto nos artigos 170 e 171 do Código Tributário Nacional (CTN), especialmente os autorizados pela Lei Estadual nº 6.136/11.

IMPROPRIEDADE Nº 8

Reconhecimento, como receita orçamentária no Rioprevidência, de recursos recebidos do Tesouro, oriundos dos *royalties* do petróleo e das participações especiais, com a finalidade de cobertura de insuficiências financeiras apuradas no Fundo Financeiro, em desacordo com as diretrizes das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP).

DETERMINAÇÃO Nº 25

À Secretaria de Estado de Fazenda e ao Diretor-Geral do Rioprevidência

Contabilizar os valores transferidos do Tesouro ao Rioprevidência, relativos aos *royalties* e participações especiais, na forma de aporte financeiro sem execução orçamentária, enquanto os fluxos financeiros forem destinados ao Fundo Financeiro, de acordo com as diretrizes das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP).

IMPROPRIEDADE Nº 9

Os valores apresentados nas contas Recebimentos Extraorçamentários (Recursos a Liberar por Vinculação de Pagamento, na ordem de R\$ 5,58 bilhões) e Pagamentos Extraorçamentários (Recursos a Liberar por Vinculação de Pagamento, na ordem de R\$ 2,78 bilhões) do Balanço Financeiro Consolidado não guardam paridade com aqueles registrados no Siafe-Rio, respectivamente, nos montantes de R\$ 8,91 bilhões e R\$ 7,45 bilhões, em desacordo com o art. 85 da Lei nº 4.320/64.

DETERMINAÇÃO Nº 26

À Secretaria de Estado de Fazenda

Observar a compatibilidade entre os saldos apresentados no Balanço Financeiro Consolidado e aqueles registrados no Siafe-Rio, em atendimento ao disposto no art. 85 da Lei nº 4.320/64.

IMPROPRIEDADE Nº 10

Os valores apresentados nas contas Outros Ingressos Operacionais (R\$ 85,69 bilhões) e Outros Desembolsos Operacionais (R\$ 85,62 bilhões) da Demonstração Consolidada dos Fluxos de Caixa não guardam paridade com aqueles registrados no Siafe-Rio, respectivamente, nos montantes de R\$ 89,01 bilhões e R\$ 90,29 bilhões, em desacordo com o disposto no art. 85 da Lei nº 4.320/64.

DETERMINAÇÃO Nº 27

À Secretaria de Estado de Fazenda

Observar a compatibilidade entre os saldos apresentados na Demonstração Consolidada dos Fluxos de Caixa e aqueles registrados no Siafe-Rio, em atendimento ao disposto no art. 85 da Lei nº 4.320/64.

IMPROPRIEDADE Nº 11

Quanto às inconsistências verificadas na elaboração do Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (déficit de R\$ 10,88 bilhões) e do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro (déficit de R\$ 10,94 bilhões), uma vez que os resultados registrados não guardam paridade entre si.

DETERMINAÇÃO Nº 28

À Secretaria de Estado de Fazenda

Observar o correto registro dos saldos do superávit/déficit financeiro apurados, ao final do exercício, quando da elaboração do Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes e do Demonstrativo do

Superávit/Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial, conforme art. 105 da Lei Federal nº 4.320/64.

IMPROPRIEDADE Nº 12

Contabilização parcial em "Outras Despesas de Pessoal" das despesas decorrentes de contratos de terceirização, referentes à substituição de servidores e empregados públicos, não sendo estas consideradas em sua totalidade na apuração da despesa total com pessoal do Poder Executivo, descumprindo-se o disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00.

DETERMINAÇÃO Nº 29

À Controladoria-Geral do Estado; à Vice-Governadoria do Estado; às Secretarias de Estado: da Casa Civil e Governança; de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais; de Saúde; de Ciência, Tecnologia e Inovação; de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento; de Cultura e Economia Criativa; de Desenvolvimento Social e de Direitos Humanos; de Esporte, Lazer e Juventude e de Cidades

Adotar as medidas necessárias, junto aos órgãos e entidades subordinados e/ou vinculados, para que seja regularizada – com vistas à correta apuração da despesa total com pessoal – a contabilização das despesas com pessoal decorrentes de contratos de terceirização em substituição à mão de obra efetiva (servidores e empregados públicos), conforme disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00, procedendo-se à segregação contábil no elemento de despesa próprio ("3.3.90.34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização").

IMPROPRIEDADE Nº 13

Reconhecimento contábil – sob os aspectos orçamentário e patrimonial – de aportes do Tesouro Estadual ao Rioprevidência, para cobertura de insuficiência financeira do RPPS, ocasionando sua incorporação e evidenciação como “recursos próprios” da Autarquia, prejudicando a informação contábil e fiscal, sobretudo no que concerne ao correto montante da despesa total com pessoal do Poder Executivo, para fins de verificação do limite estabelecido na Lei Complementar nº 101/00, considerando que tais recursos são indevidamente excluídos do cômputo da despesa total com pessoal, sob a pretensa justificativa de pagamento de inativos e pensionistas com recursos vinculados.

DETERMINAÇÃO Nº 30

À Controladoria-Geral do Estado, à Secretaria de Estado de Fazenda e ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (Rioprevidência)

- a. Abster-se de deduzir – no cálculo da despesa total com pessoal, para fins de verificação do limite exigido pela Lei Complementar nº 101/00 – os gastos com inativos e pensionistas realizados com recursos transferidos do Tesouro para cobertura de déficit financeiro do Plano Financeiro, considerando que não representam receitas diretamente arrecadadas pelo RPPS (art. 19, § 1º, inciso VI, da Lei Complementar nº 101/00);
- b. Adotar providências para que, desde já, os valores transferidos do Tesouro ao Rioprevidência, para cobertura de déficit financeiro do Plano Financeiro, sejam contabilizados na forma de aporte financeiro sem execução orçamentária, de acordo com as diretrizes das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada do Setor Público, especificamente quanto às peculiaridades do RPPS.

IMPROPRIEDADE Nº 14

No Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (DCL) e Apuração do Limite, foi constatado um aumento de 7,65% da Dívida Consolidada no exercício de 2019, produzindo efeitos no aumento da Dívida Consolidada Líquida no mesmo período, a qual, por sua vez, permaneceu acima do limite de 2 (duas) vezes o valor da Receita Corrente Líquida fixado pelo art. 3º da Resolução nº 40/01 do Senado Federal, tendo o início do descumprimento do limite ocorrido no 2º quadrimestre de 2016 e persistido até o 3º quadrimestre de 2019, quando alcançou o percentual recorde de 282,08%.

DETERMINAÇÃO Nº 31

Ao Gabinete da Governadoria do Estado do Rio de Janeiro e à Secretaria de Estado de Fazenda

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 conduzida ao limite originalmente fixado pelo art. 3º da Resolução nº 40/01 do Senado Federal.

IMPROPRIEDADE Nº 15

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) relativas ao exercício de 2019 estabeleceram metas de resultado primário negativo, comprometendo o equilíbrio fiscal e permitindo a ampliação do endividamento do Estado, contrariando o disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00.

DETERMINAÇÃO Nº 32

À Secretaria de Estado de Fazenda

Elaborar seu planejamento, de modo a estabelecer metas de resultado primário superavitário que remetam ao equilíbrio financeiro preconizado pelo art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00, considerando que a situação de desequilíbrio financeiro não está pautada nos princípios da sustentabilidade econômico-financeira e da equidade intergeracional que norteiam o Regime de Recuperação Fiscal ao qual está vinculado o ERJ, acarretando aumento do endividamento e, por conseguinte, um agravamento da crise fiscal.

IMPROPRIEDADE Nº 16

A Lei Orçamentária Anual (LOA) relativa ao exercício de 2019 (Lei Estadual nº 8.271/18) promoveu a alteração na meta de resultado primário fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias, de um déficit de R\$ 4,6 bilhões para um déficit de R\$ 11,9 bilhões, sem apresentação da metodologia empregada, em desacordo com o previsto no art. 4º, § 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00, bem como versou de matéria reservada à Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme disposto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal.

DETERMINAÇÃO Nº 33

À Secretaria de Estado de Fazenda

Abster-se de propor alterações das metas fiscais de resultados primário e nominal no Projeto de Lei Orçamentária Anual, tendo em vista que o estabelecimento de metas fiscais, a orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, é matéria reservada constitucionalmente à Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do art. 165, § 2º, da Constituição Federal, devendo tais metas serem calculadas com base em metodologia própria, constante do Anexo de Metas Fiscais, que deve integrar obrigatoriamente o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme previsto no art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00.

IMPROPRIEDADE Nº 17

O Poder Executivo Estadual não vem realizando regularmente as audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais da LDO, em desacordo com o disposto no art. 9º, § 4º, da Lei Complementar nº 101/00, tendo em vista que não foi comprovada a realização das audiências públicas nos meses de fevereiro e setembro de 2019, referentes ao 3º quadrimestre de 2018 e ao 2º quadrimestre de 2019, respectivamente, bem como a audiência pública referente ao 1º quadrimestre de 2019 não foi realizada até o final do mês de maio.

DETERMINAÇÃO Nº 34

À Secretaria de Estado de Fazenda

Observar os prazos previstos para realização de audiências públicas de avaliação do cumprimento das metas fiscais, de acordo com o disposto no art. 9º, § 4º, da Lei Complementar nº 101/00.

IMPROPRIEDADE Nº 18

Pelo fato de o Poder Executivo do ERJ demonstrar a disponibilidade de caixa bruta, no Anexo 5 do RGF/DCRGF, por meio de contas de controle, cujo valor não representa a disponibilidade de fato, revelando expressiva divergência da disponibilidade de caixa bruta da demonstrada no Anexo 2 do RGF, cuja apuração é realizada corretamente pelas contas patrimoniais.

DETERMINAÇÃO Nº 35

À Secretaria de Estado de Fazenda

Implantar procedimento contábil para o registro das disponibilidades financeiras por fonte de recursos, por meio de contas de natureza patrimonial (classes 1 e 2 do PCASP), de forma a permitir que os saldos relacionados a fontes de recursos com destinação específica sejam identificados na sua origem.

IMPROPRIEDADE Nº 19

Não aplicação do valor referente à diferença entre o percentual executado e o mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12, relativamente aos exercícios de 2017 e de 2018, contrariando o estabelecido no art. 25 do mesmo diploma legal.

DETERMINAÇÃO Nº 36

À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Saúde, ao Fundo Estadual de Saúde e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança

Promover a aplicação do montante de R\$ 4.284.936.119,00, correspondente aos saldos que deixaram de ser aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde nos exercícios de 2017 e 2018, até o último ano do mandato atual, sob pena de emissão de Parecer Prévio Contrário nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2022.

IMPROPRIEDADE Nº 20

Não aplicação, no exercício de 2019, o montante de R\$ 73.750.624,00 em gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, referente ao valor não aplicado no exercício de 2018.

DETERMINAÇÃO Nº 37

À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Educação e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança

Aplicar adicionalmente, no exercício de 2020, o montante de R\$ 73.750.624,00 em gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, referente ao valor não aplicado no exercício de 2018, de acordo com o disposto no art. 4º, § 4º, da Lei nº 7.348/85, sem prejuízo do cumprimento da aplicação adicional de R\$ 236.277.119,00 em MDE no

mesmo exercício, referente aos valores que deixaram de ser aplicados no exercício de 2019.

IMPROPRIEDADE Nº 21

Ausência de aprovação de um novo Plano Estadual de Educação ou da adequação do existente ao Plano Nacional de Educação, nos termos do art. 8º da Lei Federal nº 13.005/14.

DETERMINAÇÃO Nº 38

À Secretaria de Estado de Educação e Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança

Elaborar um novo Plano Estadual de Educação ou promover a adequação do existente ao Plano Nacional de Educação, nos termos do art. 8º da Lei Federal nº 13.005/14.

IMPROPRIEDADE Nº 22

Descumprimento de Determinações proferidas por esta Corte de Contas, no âmbito das Prestações de Contas de Governo referentes aos exercícios de 2016, 2017 e 2018, em decorrência de sucessivas alterações na data inicial de repasse dos recursos devidos à Faperj, postergando a data de início de repasse de recursos estabelecida no cronograma anterior.

DETERMINAÇÃO Nº 39

À Secretaria de Estado de Fazenda

Estabelecer e cumprir um único cronograma de repasses à Faperj relativos a créditos devidos desde 2015 até 2019, em cumprimento ao disposto no art. 332 da Constituição Estadual, sendo vedada a inclusão de ulteriores valores devidos porventura existentes em exercícios futuros, a fim de dar ampla efetividade a esta Determinação.

DETERMINAÇÃO Nº 40

À Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE)

Promover a realização de Auditoria Governamental Operacional, com o objetivo de avaliar a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade da aplicação dos recursos destinados à Faperj, com base no art. 332 da Constituição do Estado, para a consecução das políticas públicas de fomento à ciência e à tecnologia a cargo da Fundação, considerando a materialidade dos recursos aplicados ano após ano.

IMPROPRIEDADE Nº 23

Contabilização dos créditos a receber da Faperj em desacordo com a metodologia desta Corte de Contas, uma vez que os valores inscritos pelo ERJ, como créditos a receber, consideram os efeitos da desvinculação da receita com base no Decreto Estadual nº 45.874/16, julgado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no tocante à Faperj (RE 1.244.992 AgR).

DETERMINAÇÃO Nº 41

À Secretaria de Estado de Fazenda

Realizar os registros de inscrição dos créditos a receber da Faperj, conforme metodologia desta Corte de Contas, sem considerar a desvinculação das receitas promovida pelo Decreto Estadual nº 45.874/16, julgado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no tocante à Faperj (RE 1.244.992 AgR).

DETERMINAÇÃO Nº 42

À Secretaria de Estado de Fazenda

Proceder aos ajustes dos créditos a receber da Faperj, na conta contábil 7.9.1.1.22.01, na Unidade Gestora 404100 – Faperj, de forma que os

saldos iniciais do exercício de 2020, referentes às contas correntes de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, conforme apurado, sejam os seguintes:

	R\$1
Conta Corrente	Saldo Inicial de 2020
2015.42498675000152	243.901.713
2016.42498675000152	271.753.246
2017.42498675000152	336.518.845
2018.42498675000152	342.152.386
2019.42498675000152	238.255.612

IMPROPRIEDADE Nº 24

Não aplicação de recursos do Fecp em programas ou ações que tenham como objeto 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”*, em desacordo com o disposto no art. 3º, § 6º, da Lei Estadual nº 4.056/02 c/c art. 82 do ADCT.

DETERMINAÇÃO Nº 43

À Secretaria de Estado de Fazenda

Observar a integralidade do disposto no art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02, que impõe limites e obrigações de aplicação de recursos pelo Fecp.

IMPROPRIEDADE Nº 25

Não contabilização do montante aplicado a menor no Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (Fehis) no exercício de 2019 em conta representativa de créditos a receber.

DETERMINAÇÃO Nº 44

À Secretaria de Estado de Fazenda

Efetuar os registros de inscrição dos valores a aplicar no Fehis, conforme metodologia desta Corte de Contas, sem considerar a desvinculação das receitas prevista no Decreto Estadual nº 45.874/16, eis que tal procedimento carece de amparo legal, atentando-se para o disposto no art. 95, incisos X e XI, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

IMPROPRIEDADE Nº 26

As despesas realizadas com a fonte de recursos do Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal (Feef) foram destinadas – em sua maior parte – à função Encargos Especiais, em desacordo com o disposto no art. 7º, § 1º, da Lei nº 7.428/16, uma vez que não foi observada a alocação prioritária desses recursos para despesas com saúde, educação e segurança pública.

DETERMINAÇÃO Nº 45

À Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria da Casa Civil e Governança

Observar a finalidade da aplicação dos recursos auferidos pelo Fundo Orçamentário Temporário (FOT), substituto do Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal (Feef), nos termos do art. 6º da Lei nº 8.645/19.

IMPROPRIEDADE Nº 27

Apropriação indevida dos rendimentos de aplicação financeira dos recursos do Fised na fonte de recursos nº 101 – Ordinários não Proveniente de Impostos, quando o correto seria na fonte de recursos nº 103 – *Royalties* para Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social, em desacordo com o disposto no art. 2º, inciso V, e §§ 1º e 2º do mesmo artigo da Lei Complementar Estadual nº 178/17.

DETERMINAÇÃO Nº 46

À Secretaria de Estado de Fazenda

Instituir rotina contábil, para que os rendimentos de aplicação financeira do Fised sejam apropriados à respectiva fonte de recursos, de forma que seja cumprido o disposto no art. 2º, inciso V, e §§ 1º e 2º do mesmo artigo da Lei Complementar Estadual nº 178/17.

IMPROPRIEDADE Nº 28

Não cumprimento da aplicação mínima anual de 25% do total dos recursos disponíveis no Fised (R\$ 513,26 milhões) em projetos de desenvolvimento social relacionados às ações de segurança pública, tendo sido executado apenas o montante de R\$ 60,11 milhões (11,71%), em desacordo com o disposto no art. 7º da Lei Complementar Estadual nº 178/17, alterada pela Lei Complementar nº 186/19.

DETERMINAÇÃO Nº 47

À Secretaria de Estado de Fazenda e ao Conselho Diretor do Fised

Adotar medidas para que os gastos anuais com projetos de desenvolvimento social relacionados às ações de segurança pública não sejam inferiores a 25% (vinte e cinco por cento) do total de recursos disponíveis do Fundo, em cumprimento ao art. 7º da Lei Complementar Estadual nº 178/17, alterado pela Lei Complementar nº 186/19.

IMPROPRIEDADE Nº 29

Ausência de planejamento governamental para a instituição de programa setorial, no exercício de 2019, destinado aos órgãos de segurança pública do ERJ, com a finalidade específica de amparar gastos com a manutenção do legado tangível e intangível após o término da Intervenção Federal no exercício de 2018.

DETERMINAÇÃO Nº 48

Ao Governador do Estado, à Secretaria de Estado da Polícia Militar (Sepm), à Secretaria de Estado de Polícia Civil (Sepol), à Secretaria

de Estado da Defesa Civil (Sedec) e à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (Seap)

Adotar medidas cabíveis, junto às instâncias competentes, de modo a incluir, no âmbito de seus respectivos órgãos, planejamento orçamentário com o propósito de amparar a fixação de dotação orçamentária suficiente à manutenção do legado dos bens tangíveis e intangíveis doados ao ERJ, pela União, por intermédio das ações da Intervenção Federal, bem como fazer constar, na proposta de revisão do Plano Plurianual para o período de 2020 a 2024, programação setorial específica para tal finalidade.

OBSERVAÇÃO Nº 1

- Não foram alcançadas, no 2º semestre de 2019, as metas estabelecidas e aprovadas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro, previstas no Decreto Estadual nº 41.931/09 e na Resolução Seseq nº 932/16.

RECOMENDAÇÃO Nº 1

Ao Governador do Estado, na qualidade de Presidente da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas, atribuição estabelecida no art. 3º, § 1º, do Decreto Estadual nº 41.931/09; e ao Secretário de Estado da Polícia Militar (SEPM), por força da competência prevista no Decreto Estadual nº 46.600/19, art. 1º do Anexo I.

Incentivar maior uso de dados estatísticos do Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas e das demais análises necessárias para compreensão do fenômeno criminal, visto que são desejados – para o atingimento das metas estabelecidas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro (IEC) e a redução dos índices de criminalidade, inclusive dos indicadores não estratégicos – ações pautadas em informações consistentes e o planejamento contínuo da Política de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.

DETERMINAÇÃO Nº 49

À Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE)

No prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, promover a realização de Auditoria Governamental Operacional nos Órgãos da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de avaliar a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações implementadas pelo Poder Executivo, com vistas à preservação do legado intangível e à continuidade das ações levadas a efeito pelo Gabinete de Intervenção Federal, considerando, entre outros aspectos, o não alcance, no 2º semestre de 2019, das metas estabelecidas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro (IEC).

IMPROPRIEDADE Nº 30

A receita líquida de *royalties* e participações especiais, considerando-se todas as deduções para o Rioprevidência, no exercício financeiro de 2019, calculada com base na metodologia da Nota Técnica RIOPREV/GOP nº 60/2018, diverge em R\$ 146,93 milhões a maior do efetivamente registrado no Siafe-Rio, na fonte de recursos 231 (Receita Própria do Rioprevidência).

DETERMINAÇÃO Nº 50

À Secretaria de Estado de Fazenda

Encaminhar a este Tribunal, juntamente com a documentação constituinte das próximas Contas de Governo:

- a) Nota técnica que evidencie a memória de cálculo e a 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;

b) Comprovação da transferência de R\$ 146,93 milhões 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).

IMPROPRIEDADE Nº 31

Descumprimento do disposto no Decreto Estadual nº 36.994/05, alterado pelo Decreto Estadual nº 37.047/05, que, nos termos do art. 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 ERJ, desde março de 2005.

DETERMINAÇÃO Nº 51

À Secretaria de Estado de Fazenda

Instituir 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 2020, antes da implementação desta Determinação, deverão ser repassados ao Rioprevidência, impreterivelmente, até 31/12/2020, conforme prevê o Decreto Estadual nº 36.994/05.

DETERMINAÇÃO Nº 52

À Secretaria de Estado de Fazenda

Estabelecer cronograma de desembolso para efetivar os repasses dos créditos arrecadados desde março de 2005 até dezembro de 2019, em sua totalidade, sendo os respectivos valores atualizados com base nos critérios da Lei nº 6.269/12.

IMPROPRIEDADE Nº 32

Ausência de repasse, ao Rioprevidência, das contribuições previdenciárias patronais e dos servidores, totalizando créditos de transferência a receber (posição 31/12/19), referentes aos exercícios anteriores a 2019, no montante de R\$ 213,75 milhões, sendo R\$ 8,75 milhões relativos ao Plano Previdenciário e R\$ 205 milhões atinentes ao Plano Financeiro, em afronta ao disposto no art. 49, § 1º c/c o art. 195, incisos I e II, da Constituição Federal.

DETERMINAÇÃO Nº 53

À Secretaria de Estado de Fazenda

Promover os repasses das contribuições previdenciárias patronais e dos servidores em atraso ao Rioprevidência, demonstrando, em conjunto com esta Autarquia, se for o caso, a existência de repasses pendentes que já foram realizados sem a devida baixa no seu Ativo.

DETERMINAÇÃO Nº 54

À Secretaria de Estado de Fazenda e ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro

Formalizar termo de parcelamento de débitos junto ao Rioprevidência, nos moldes da Portaria MF nº 333/17, levando em consideração critérios que observem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário estadual, devendo incluir, no referido termo, todos os créditos a receber, oriundos de contribuições previdenciárias patronais e dos servidores, abrangendo os créditos de exercícios anteriores.

IMPROPRIEDADE Nº 33

Ausência de informações, em Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do Rioprevidência, de informações sobre os créditos

concedidos a outras unidades gestoras para a execução de despesas administrativas da Autarquia.

DETERMINAÇÃO Nº 55

Ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (Rioprevidência)

Fazer constar, nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do Rioprevidência, as informações sobre os créditos concedidos a outras unidades gestoras, para a execução de despesas administrativas da Autarquia.

IMPROPRIEDADE Nº 34

Descumprimento do limite máximo de gastos com despesas administrativas previstos no art. 6º da Resolução CGPC nº 29/09 da Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro (RJPrev), no valor de R\$ 3,41 milhões.

DETERMINAÇÃO Nº 56

À Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro

Cumprir os limites previstos no art. 6º da Resolução CGPC nº 29/09, em relação ao montante das despesas administrativas do RJPrev.

IMPROPRIEDADE Nº 35

Foi verificada divergência entre o valor devido pelo RJprev ao Tesouro do ERJ, equivalente a R\$ 24,23 milhões (posição de 31/12/2019), consignado no exigível do RJprev, e o valor registrado na conta contábil 1.2.1.21.98.34 – Créditos a receber do RJPrev (UG 999900 – Tesouro Estadual), por aporte financeiro àquela Fundação, em virtude da Lei nº 6.243/12, de R\$ 23,44 milhões, sem a devida atualização monetária.

DETERMINAÇÃO Nº 57**À Secretaria de Estado de Fazenda**

Promover a devida atualização monetária no valor registrado na conta contábil 1.2.1.21.98.34 – Créditos a receber do RJPrev (UG 999900 – Tesouro Estadual), por aporte financeiro àquela Fundação, em virtude da Lei nº 6.243/12.

IMPROPRIEDADE Nº 36

Omissão na adoção de medidas efetivas para dar continuidade às obras metroviárias da Estação Gávea ao longo do exercício de 2019, apesar dos vultosos recursos públicos já despendidos e dos riscos iminentes às suas estruturas, a vidas, a bens e aos edifícios do entorno, em descumprimento às reiteradas Determinações desta Corte de Contas.

DETERMINAÇÃO Nº 58**Ao Governador do Estado do Rio de Janeiro**

Adotar as providências cabíveis com vistas à retomada das obras metroviárias da Estação Gávea, com a urgente cessação dos riscos às suas estruturas, a vidas, a bens e aos edifícios do entorno, destacando-se que a eventual inobservância desta Determinação ensejará a aposição de Irregularidade nas Contas de Governo de 2020, a serem apreciadas no exercício de 2021.

IMPROPRIEDADE Nº 37

Ausência de monitoramento da proposta orçamentária dos órgãos autônomos pela Secretaria de Estado de Fazenda, uma vez que, segundo informações constantes do Relatório de Monitoramento do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, a Defensoria Pública-Geral do Estado ultrapassou, durante a execução orçamentária do exercício de 2019, o limite de gastos com despesas obrigatórias de

caráter continuado estabelecido pela Lei Complementar Estadual nº 176/17.

DETERMINAÇÃO Nº 59

À Secretaria de Estado de Fazenda e à Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

Encaminhar, na fase de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), aos Poderes e órgãos, para fins de elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias, os valores da dotação orçamentária em estrita observância ao previsto no art. 1º, § 1º, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 176/17 e promova, antes do envio do Projeto de LOA ao Poder Legislativo para votação, os ajustes que se façam necessários ao cumprimento da referida Lei, dando ciência imediata acerca desses ajustes ao Poder ou órgão autônomo que eventualmente não tenha observado as restrições orçamentárias por ela impostas e/ou as possíveis implicações no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal do ERJ.

IMPROPRIEDADE Nº 38

A Nota Explicativa constante do Anexo 6 – Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) – não detalha a natureza e os respectivos montantes de todas as rubricas que compõem o item “Outros Ajustes” do quadro “Ajuste Metodológico”, em desacordo com o determinado no Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF).

DETERMINAÇÃO Nº 60

À Secretaria de Estado de Fazenda

Quando da elaboração de Nota Explicativa relativa ao item “Outros Ajustes” do quadro “Ajuste Metodológico” – constante do Anexo 6 (Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal) do RREO –, observar

o devido detalhamento de cada rubrica que compõe o referido item, informando sua natureza e o respectivo montante, em consonância ao determinado no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

IMPROPRIEDADE Nº 39

Existência de saldo devedor na conta de controle 8.9.9.3.1.01.01 – “Caixa/Bancos Conta Movimento”, que deve apresentar somente saldos credores em suas fontes de recursos, visando à demonstração fidedigna do saldo das disponibilidades de caixa bruta.

DETERMINAÇÃO Nº 61

À Secretaria de Estado de Fazenda

Promover, corretamente, os lançamentos na conta de controle 8.9.9.3.1.01.01 – “Caixa/Bancos Conta Movimento”, que 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.

FATOS

FATO Nº 1

A arrecadação da receita pública do ERJ, no exercício de 2020, está sendo severamente impactada, de forma negativa, pelos efeitos da desaceleração da atividade econômica decorrentes da pandemia do Coronavírus, bem como a despesa pública está sendo fortemente impactada pela elevação dos gastos na área da saúde, sendo que ambos os fatores prejudicam o equilíbrio das contas públicas e não foram previstos quando da elaboração da proposta de revisão do Plano de Recuperação Fiscal do ERJ para os próximos 36 (trinta e seis) meses.

DETERMINAÇÃO Nº 62

À Secretaria de Estado de Fazenda

Promover nova revisão das medidas previstas no Plano de Recuperação Fiscal do ERJ, à luz dos impactos adversos da atual queda na arrecadação da receita, das projeções futuras desfavoráveis de frustração na arrecadação e do aumento da despesa com gastos em saúde pública decorrentes dos efeitos da pandemia do Coronavírus e, no tocante à receita de *royalties*, da queda abrupta e sem precedentes no histórico de cotações do preço do barril de petróleo no mercado internacional.

FATO Nº 2

O aumento do grau de confiança nas informações das demonstrações financeiras, por parte dos usuários, elaboradas com base em elementos colhidos nos trabalhos de auditoria financeira, afigura-se como prática a ser incentivada no âmbito das Prestações de Contas de Governo.

DETERMINAÇÃO Nº 63

À Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE)

Promover a continuidade, de forma gradual, à realização de auditorias financeiras, com o propósito de aumentar o grau de confiança nas demonstrações contábeis por parte dos usuários, fortalecendo a Prestação de Contas e a *accountability*, bem como reveja seus procedimentos para que o Relatório de Auditoria Financeira seja parte integrante do exame das contas, em atendimento ao disposto no art. 39, § 3º, do Regimento Interno deste Tribunal.

FATO Nº 3

No exercício de 2019 foram cancelados R\$ 24.326.607,00 , referentes aos Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores, dos quais o montante de R\$4.346.295,00 refere-se a despesas que impactaram a apuração do limite mínimo de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde nos respectivos exercícios de sua inscrição.

DETERMINAÇÃO Nº 64

À Secretaria de Estado de Fazenda e à Secretaria de Estado de Saúde

Aplicar, até o final do exercício de 2020, em Ações e Serviços Públicos de Saúde, o montante de R\$ 4.346.295,00, referente ao cancelamento de Restos a Pagar, no exercício de 2019, de despesas que impactaram o limite mínimo nos respectivos exercícios de sua inscrição, mediante dotação específica, conforme prevê o art. 24, § 2º, da Lei Complementar Federal nº 141/12.

FATO Nº 4

Previsão genérica contida no art. 3º da Lei Estadual nº 7.495/16 quanto à possibilidade de concessão de incentivos ou benefícios fiscais durante o prazo de fruição do Regime de Recuperação Fiscal.

DETERMINAÇÃO Nº 65

À Secretaria de Estado de Fazenda

Realizar e formalizar estudos econômico-setoriais que estabeleçam critérios sólidos para a concessão de incentivos ou benefícios fiscais, definindo regiões e setores específicos a serem beneficiados, de modo alinhavado às diretrizes do Plano Plurianual ou outro instrumento de macroplanejamento, vinculando as decisões dos processos administrativos de concessão aos critérios previamente estabelecidos, tornando públicas as referidas decisões em veículo de divulgação apropriado.

- II. Pela **COMUNICAÇÃO**, com base no disposto no art. 26, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, ao Excelentíssimo Sr. Wilson José Witzel, atual Governador do Estado do Estado do Rio de Janeiro, com **Alerta** quanto:

- a) à não aplicação, na área de saúde, do montante de R\$ 4.284.936.119,00, correspondente aos saldos remanescentes dos exercícios de 2017 e 2018, o que deverá ser regularizado até o término de seu mandato, sob pena de emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo relativas ao exercício de 2022;
- b) à não aplicação, nas áreas de educação e saúde, em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal, dos recursos legalmente vinculados, na forma prevista no art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13, o que deverá ser regularizado até o término de seu mandato, sob pena de emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo referentes ao exercício de 2022;
- c) ao fato de que a ausência de providências cabíveis com vistas à retomada das obras metroviárias da Estação Gávea, com a urgente cessação dos riscos às suas estruturas, a vidas, a bens e aos edifícios do entorno, ensejará a aposição de Irregularidade nas Contas de Governo de 2020, a serem apreciadas no exercício de 2021.

III. Pela **COMUNICAÇÃO**, com base no disposto no art. 26, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, ao atual Governador do Estado, ao atual Secretário Estadual de Fazenda e ao atual Controlador-Geral do Estado, para que sejam **alertados** quanto:

- a) ao fato de que, a partir da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2021, a ser apreciada no exercício de 2022, esta Corte deixará de considerar como “despesas não computadas”, na apuração da despesa total com pessoal, aquelas referentes ao pagamento de inativos e pensionistas custeadas com os repasses do Tesouro para cobertura de insuficiência financeira do RPPS, ainda que revestidos de autorização de direito para serem incorporados ao

patrimônio do Rioprevidência, tais como os recursos do Fundes, *royalties* e participações especiais, créditos inscritos em dívida ativa e outros de natureza similar, uma vez que representam, de fato, aportes para cobertura de déficit financeiro do Plano Financeiro;

- b) à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo relativo à aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, a ser utilizada a partir da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2020, a ser encaminhada a esta Corte no exercício de 2021, quando se passará a considerar, para fins de aferição do cumprimento do disposto no art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os Restos a Pagar Processados e Não Processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo Fundo no exercício;
- c) ao fato de que, a partir da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2020, a ser encaminhada a esta Corte no exercício de 2021, as despesas de exercícios anteriores não serão mais consideradas como gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, por se tratarem de despesas relativas a períodos anteriores ao da apuração;
- d) ao fato de que, a partir da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2020, a ser encaminhada a esta Corte no exercício de 2021, as despesas de exercícios anteriores não serão mais consideradas como gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e em Ações e Serviços Públicos de Saúde, por se tratarem de despesas relativas a períodos anteriores ao da apuração;
- e) 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 a partir da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2020, a

ser encaminhada a esta Corte no exercício de 2021, pela qual se passará a considerar, para fins de aferição do cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal – aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências em gastos com MDE –, somente as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento;

- f) à necessidade de adoção de medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de mandato do atual Governo, uma vez que, persistindo a atual situação de desequilíbrio, este Tribunal poderá se pronunciar pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo, face ao descumprimento do disposto no art. 1º, § 1º, e no art. 42, ambos da Lei Complementar Federal nº 101/00 (LRF);
- g) ao fato de que, a partir do exercício financeiro de 2020, ano em que cessam os efeitos da suspensão dos pagamentos do serviço da dívida contemplada pelo Regime de Recuperação Fiscal (2017 a 2020), estão previstos desembolsos no montante de R\$ 6,97 bilhões, total este significativamente superior ao resultado primário obtido no exercício de 2019 (R\$ 2,37 bilhões);
- h) ao fato de que, a partir da análise da Prestação de Contas de Governo relativa ao exercício financeiro de 2022 (último ano do atual mandato), a ser encaminhada a esta Corte no exercício de 2023, a metodologia de verificação do cumprimento do estabelecido no art. 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 (LRF) passará a considerar a disponibilidade de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica, em observância ao disposto no art. 8º da LRF.

IV. Pela **COMUNICAÇÃO**, com base no disposto no art. 26, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, ao atual Secretário de Estado de Saúde, para que tome ciência:

- a) de que a metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo relativo à aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, a ser utilizada a partir da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2020, a ser encaminhada a esta Corte no exercício de 2021, passará a considerar, para fins de aferição do cumprimento do disposto no art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os Restos a Pagar Processados e Não Processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo Fundo no exercício;
- b) de que a partir da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2020, a ser encaminhada a esta Corte no exercício de 2021, as despesas de exercícios anteriores não serão mais consideradas como gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, por se tratarem de despesas relativas a períodos anteriores ao da apuração.

V. Pela **COMUNICAÇÃO**, com base no disposto no art. 26, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, ao atual Secretário de Estado de Educação, para que tome ciência:

- a) de que, a partir da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2020, a ser encaminhada a esta Corte no exercício de 2021, as despesas de exercícios anteriores não serão mais consideradas como gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e em Ações e Serviços Públicos de Saúde, por se tratarem de despesas relativas a períodos anteriores ao da apuração;

- b) de que a metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), a ser utilizada a partir da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2020, a ser encaminhada a esta Corte no exercício de 2021, passará a considerar, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal – aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, em gastos com MDE – somente as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

VI. Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual responsável pela Controladoria-Geral do Estado, com base no art. 26, § 1º, do Regimento Interno, para que tome ciência quanto à Decisão deste Tribunal e:

- a) atue de forma a cumprir, adequadamente, a sua função de apoio ao Controle Externo no exercício de sua missão institucional, nos termos do art. 74 da Constituição Federal e do art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, discriminando, nas próximas Contas de Governo, quais foram as medidas adotadas, no âmbito do Controle Interno, no sentido de alertar a Administração Estadual quanto às providências a serem implementadas para a melhoria da gestão governamental.

VII. Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Ministério da Saúde, por intermédio de seu titular, para conhecimento acerca do descumprimento do mínimo constitucional de aplicação de impostos e transferências de impostos em Ações e Serviços Públicos de Saúde;

- VIII.** Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Ministério Público Federal, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República, com vistas à Procuradoria da República no Rio de Janeiro, para ciência das Irregularidades e Impropriedades apontadas nesta Prestação de Contas de Governo – em especial quanto à não aplicação do mínimo exigido de impostos e transferências de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e em Ações e Serviços Públicos de Saúde –, objetivando a adoção das medidas que reputar eventualmente cabíveis;
- IX.** Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça, para ciência das Irregularidades e das Impropriedades apontadas nesta Prestação de Contas de Governo, e adoção das medidas que reputar eventualmente cabíveis;
- X.** Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por intermédio de seu titular, para ciência acerca do descumprimento, pelo Estado do Rio de Janeiro, no exercício de 2019, do percentual mínimo exigido em:
- a) Ações e Serviços Públicos de Saúde, estabelecido no art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12, tendo sido aplicado apenas 11,46% dos recursos de impostos e transferências de impostos no exercício de 2019, apesar do mínimo legal de 12%;
 - b) Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, estabelecido no art. 212 da Constituição Federal, tendo sido aplicado apenas 24,43% dos recursos de impostos e transferências de impostos no exercício de 2019, apesar do mínimo constitucional de 25%.
- XI.** Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, na pessoa de seus

integrantes, a fim de que tomem conhecimento da análise empreendida por este Tribunal constante dos itens 2.2 e 2.5 deste Voto.

Plenário,

GC-7, em 01 / 06 / 2020.

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
Relator