



NOTA TÉCNICA SUPOF 06/2010 - Revisada
DATA: 22/02/10

**ASSUNTO: APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FECAM PELA CEDAE E ENCONTRO DE
CONTAS COM O ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

1 – Objetivo : Apresentar entendimento quanto à aplicação de recursos oriundos do FECAM – Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano pela CEDAE– Companhia Estadual de Águas e de Esgotos para o exercício financeiro de 2010 e a utilização do patrimônio do Estado para servir como crédito do mesmo para abater seu possível saldo devedor junto a CEDAE na forma prevista na Lei nº 5.428, de 01 de abril de 2009.

2 – Histórico:

Desde o exercício financeiro de 2000 a CEDAE vem aplicando recursos em nome do FECAM utilizando-se do instituto da descentralização orçamentária. Esses recursos destinam-se, como estabelece a Constituição do Estado, a projetos de conservação ambiental—no caso tipicamente para água e saneamento. As benfeitorias decorrentes dos referidos investimentos vêm sendo incorporadas ao patrimônio da CEDAE, mediante aumentos do Capital Social da empresa, em benefício do acionista que aporta tais bens, isto é o Estado. Esse processo foi analisado na Nota Técnica SUPOF 03/2009, bem como no parecer do ilustre Professor Heraldo da Costa Reis. Assinale-se que tal procedimento não impediu nem afetou a declaração, pelo Excelentíssimo Senhor Governador, da empresa como “não dependente”, nos termos da Lei Complementar n. 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Seguramente, e com base no referido parecer, verificou-se que a aquisição desses bens pela empresa não a tornava “dependente” nos termos do no art. 2 da LRF, *in verbis*:

"Art.2º.(...)

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."(...)

Em contraste com este procedimento bem entendido e que não se alterou com a declaração de não dependência da empresa, o Estado confronta-se com uma situação novel, que decorre do alinhamento da estrutura e composição do seu Orçamento com aquela adotada pela União em



Subsecretaria de Política Fiscal

há vários anos em observância à Constituição Federal. Especificamente, a partir do Orçamento de 2010, estabeleceu-se a prática das apensar-se ao Orçamento do Estado o Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais, descontinuando-se a prática vigente no Estado desde os anos 1980s de se incluir todo o orçamento da CEDAE no Orçamento Fiscal do Estado. Essa mudança gerou alguns questionamentos sobre a possibilidade ou não de se continuar executando parte do orçamento do FECAM mediante a descentralizações de créditos para um órgão formalmente fora do Orçamento do Estado. Assinale-se que a CEDAE apesar de estar no Orçamento Fiscal do Estado e, destarte, suas receitas serem tradicionalmente somadas às do Tesouro do Estado para alguns cálculos gerais, seu orçamento não se misturava ao do Estado há muitos anos. Especificamente, até em vista da supervisão da Comissão de Valores Mobiliários, a que a empresa está sujeita, as receitas da empresa não podiam ser utilizadas pelo Tesouro. De igual modo, e especialmente com o fortalecimento da empresa, as transferências de recursos para a empresa vinham se dando nos últimos anos apenas para cobertura de investimentos e mediante aumentos da participação acionária do Estado na empresa, como observado acima. Observe-se, ainda que a inclusão ou não das receitas da CEDAE nas Receitas Correntes Líquidas na forma prevista pela LC 101 independe da sua inclusão formal no Orçamento Fiscal do Estado, sendo reflexo, isso sim, da dependência ou não da empresa.

A razão para a exclusão formal do orçamento da CEDAE do orçamento do Estado é explicada de forma meridiana pelo ilustre parecerista mencionado anteriormente nesta nota, *in verbis*:

(...) “De qualquer modo, fica assente que os orçamentos da entidade central e da empresa devem se coadunar, a fim de que os interesses de ambas as entidades não sejam prejudicados, mas também deve ficar assente que o orçamento da empresa não integra o orçamento da entidade central, porquanto não há subordinação, mas apenas vinculação da empresa a entidade central, em razão do que o Governo do Estado pode desintegrar a partir do presente exercício o orçamento da CEDAE.”(...)

Em suma, levanta-se a questão de como proceder no novo ambiente criado pela lei nº 5632 de 04 de janeiro de 2010 (OGE 2010), em vista da CEDAE a partir daí não fazer mais parte do orçamento fiscal e nem no da seguridade social, mas no de investimentos.



Subsecretaria de Política Fiscal

3 – Aplicação de recursos do FECAM pela CEDAE no exercício de 2010 – Orçamento da CEDAE não pertencente ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Estado do Rio de Janeiro.

3.1 – O Instituto da Descentralização no Direito

A descentralização de recursos orçamentários não é um instrumento de Natureza Jurídica de Direito Financeiro ou mesmo orçamentário, pois simplesmente não está previsto em nenhum dispositivo das leis que regulam a matéria: a Lei nº 4.320/64 e a Lei complementar 101/2000. Na verdade, este instituto do Direito Administrativo decorre de sua menção no Artigo 72 do Decreto lei 200/67 que dispõe sobre a organização da Administração Federal, *in verbis*:

*Art. 72. Com base na lei orçamentária, créditos adicionais e seus atos complementares, o órgão central da programação financeira fixará as cotas e prazos de utilização de recursos pelos órgãos da Presidência da República, pelos Ministérios e pelas autoridades dos Poderes Legislativo e Judiciário para atender à movimentação dos créditos orçamentários ou adicionais.
(...)*

*§ 2º **O Ministro de Estado, por proposta do Inspetor Geral de Finanças, decidirá quanto aos limites de descentralização da administração dos créditos, tendo em conta as atividades peculiares de cada órgão.***(...) grifo nosso.

Especificamente, a “descentralização” é o termo que na gestão orçamentária expressa a transferência do poder de utilizar os créditos que foram dotados a uma entidade (Unidade Orçamentária) ou que lhes tenham sido transferidos de uma unidade orçamentária ou administrativa para outra unidade. A descentralização orçamentária é a melhor forma de delegar competência para que uma entidade da administração direta ou indireta execute programa de governo em nome do delegante. Assim, a responsabilidade pela a execução deste programa é dividida entre o delegante e o delegado, simplificando o processo de execução orçamentária. O registro da execução desta despesa (empenho, liquidação e pagamento) é todo feito no programa da entidade delegante, apesar da execução ter sido efetuada diretamente pela entidade delegada.

3.2 – O Instituto da Descentralização na União e a possibilidade de empresas estatais não constantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social executarem orçamento por Descentralização Orçamentária.

A norma federal que regula as descentralizações de crédito é um Decreto do Poder Executivo nº 825/93 que caracteriza como situação típica o destaque entre unidades gestoras de um mesmo órgão/ministério (descentralização interna) ou entidade integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social (descentralização externa):

A referida norma federal prevê a possibilidade excepcional de empresa não-dependente receber descentralização mesmo não estando dentro do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, em seu art. 4, *in verbis*:

(...) “Art. 4º As empresas públicas federais que não integrarem os orçamentos fiscal e da seguridade social, mas que executarem as atividades de agente financeiro governamental, poderão receber créditos em descentralização, para viabilizar a consecução de objetivos previstos na lei orçamentária.”

3.2 – O Instituto da Descentralização no Estado do Rio de Janeiro

Atualmente no Estado do Rio de Janeiro, a norma que regula o instituto de Descentralização é o Decreto estadual nº 34.059/2006. Podem-se destacar os seguintes dispositivos, *in verbis*:

Art. 1º - A cooperação entre órgãos e entidades integrantes do Orçamento do Estado do Rio de Janeiro, visando a consecução de um objetivo que resulte no aprimoramento da ação de governo, processar-se-á prioritariamente por meio da descentralização da execução de crédito orçamentário.

Art. 2º - A execução orçamentária mediante descentralização da execução de crédito orçamentário compreende:

Subsecretaria de Política Fiscal

I - a descentralização entre Unidades Gestoras pertencentes à estrutura administrativa de um mesmo órgão ou entidade, designando-se este procedimento de descentralização interna e;

II - a descentralização entre Unidades Gestoras de órgãos ou entidades de estruturas diferentes, das Administrações Direta e Indireta, designando-se este procedimento de descentralização externa.

Ao contrário da norma federal, o art.2 do dispositivo estadual não restringe formalmente a descentralização a órgãos incluídos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Desta forma, o referido Decreto combinado com as normas estabelecidas nas leis nº 5632 de 04 de janeiro de 2010 – Lei Orçamentária de 2010 e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010 – lei nº 5497, de 07 de julho de 2009, abre a oportunidade de se interpretar que a descentralização pode ocorrer sem problema, mesmo estando o orçamento da CEDAE (mais especificamente seu Programa de Dispêndios Globais) apenas como Anexo à Lei Orçamentária Anual, na forma prevista pela Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado. Esta leitura se depreende dos textos a seguir:

(...)”Art. 16.

§ 4º As empresas públicas e sociedades de economia mista integrantes do orçamento de investimentos deverão ter a execução orçamentária de todas as suas receitas e despesas processadas através do SIAFEM/RJ.

Art. 22. Comporá a Lei Orçamentária Anual o orçamento de investimento das empresas públicas e das sociedades de economia mista em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto(...)

rt. 23. O Programa de Dispêndios Globais – PDG das empresas estatais estaduais não dependentes, conjunto sistematizado de informações econômico financeiras, com o objetivo de avaliar o volume de recursos e dispêndios, compatibilizando-o com as metas de política econômica governamental, constituirá anexo ao Projeto de Lei Orçamentária Anual.



Subsecretaria de Política Fiscal

§ 1º O anexo mencionado no caput conterà a discriminação:

I - das origens dos recursos;

II - das aplicações dos recursos;

III - da demonstração do fluxo de caixa; e,

IV - do fechamento do fluxo de caixa.

§ 2º A parcela do PDG referente aos investimentos será detalhada no Orçamento de Investimentos que comporá a Lei Orçamentária Anual, na forma prevista no caput e § 1º do artigo 16, e no caput e §4º do artigo 17, ambos desta Lei.

Art. 31. A execução orçamentária e financeira da despesa poderá se dar de forma descentralizada.”(...)

No entanto, à luz da normativa federal, e a fim de evitar quaisquer interpretações equivocadas dos dispositivos em vigor, a juízo de conveniência e oportunidade da autoridade superior, sugerimos que seja procedida edição de Decreto específico procedendo à alteração do referido Decreto Estadual para que fique explícita a possibilidade de descentralização orçamentária para as empresas estatais não-dependentes, mas que tenham seu Programa de Dispêndios Globais – PDG como anexo da Lei Orçamentária anual e sua execução orçamentária e financeira seja processada pelo SIAFEM/RJ.

Vale esclarecer que a descentralização pode ser dar, especialmente no caso de serem feitas para as estatais não-dependentes, através de Termo de Cooperação Técnica específico indicando, as responsabilidades entre as partes, de forma semelhante a que a União estabeleceu no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.

O Termo de Cooperação Técnica não será para realizar uma despesa de capital “da CEDAE”, mas para realizar uma despesa de capital do Estado, mediante delegação de execução à CEDAE, empresa que detem conhecimento técnico e experiência necessária a realização de determinados investimentos do Estado principalmente em se tratando de saneamento.



Subsecretaria de Política Fiscal

3.3 – Requisitos Operacionais para a Descentralização

Com base nas considerações da Contadoria a SUBOR/SEPLAG buscou uma alternativa que viabilizasse a utilização da experiência e especialização da CEDAE na área de saneamento, proporcionando mais agilidade e eficiência na aplicação dos recursos destinados as ações anteriormente mencionadas, que respeitasse o conceito de independência dos orçamentos. Segue proposta da SUBOR/SEPLAG encaminhada por mail a SEFAZ:

“Uma proposição que nos pareceu razoável e que proporcionará a execução por intermédio da CEDAE de recursos alocados nos orçamentos fiscal e da seguridade é a alternativa utilizada pela União para execução de transferências financeiras da União a outros níveis de governo, por intermédio da Caixa Econômica Federal, empresa estatal independente, que compõe o orçamento de Investimento da União. Tal modalidade de transferência exigiria a criação, em cada unidade orçamentária que vá descentralizar recursos para a CEDAE, de uma Unidade Gestora, cuja execução seria de responsabilidade da empresa em questão. Exigiria complementarmente que fosse firmado contrato administrativo de prestação de serviços entre as partes, cujo modelo foi apresentado e discutido durante a reunião.

- Este é o modelo adotado, por exemplo, pelos Ministérios das Cidade e do Esporte.”

4 – A utilização do instituto da dação em pagamento através de ativos permanentes gerados pela aplicação dos recursos do FECAM e outros do Tesouro Estadual no encontro de contas previsto na Lei N° 5.428/09

Vencida a questão da possibilidade de descentralização—normatizada por ato do Poder Executivo e admitindo a assinatura de convênio específico, deparamo-nos com a melhor forma de vir a passar o bem à CEDAE no caso de isto convir também ao Estado.

Esta segunda questão tem duas vertentes. Uma, já adotada em anos passados, consiste na transferência do bem mediante aumento da participação acionária do Estado, na forma explicitamente prevista pela LRF. Uma segunda vertente é aberta pelo inciso III do art. 1° da

Subsecretaria de Política Fiscal

Lei 5.428, de 01 de abril de 2009 autoriza o Estado a efetuar o pagamento de seu saldo devedor com a CEDAE, mediante transferências de recursos ou de dação de bens relacionados ao objeto social da companhia, a critério do Estado, em pagamento, *in verbis*:

(...)”Art. 1º Fica autorizado o Poder Executivo a:

III - promover o pagamento pelo Estado à CEDAE, do saldo devedor resultante da compensação procedida conforme a alínea “b”, acrescido dos valores devidos à companhia pelas entidades da administração indireta do Estado, mediante transferência de recursos ou dação de bens relacionados ao objeto social da companhia, a critério do Estado.”(...)grifo nosso.

Observe-se que o pagamento de dívidas mediante dação de bens em pagamento ou outra forma está no âmbito das decisões gerenciais da empresa, e não se constitui caso previsto na LRF recebimento “do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital”—devendo ficar claramente estabelecido que quer a transferência de recursos, quer a dação em pagamento se dará para fim específico de quitação de dívidas do Estado em relação à empresa, e não para pagamento de suas despesas.

A adoção desta possibilidade não colide com o uso de recursos do FECAM para a constituição desses bens, visto que esta constituição não causou problemas no caso em que os ditos bens passam à propriedade da empresa mediante aumento da participação acionária do Estado.

Conclusão:

A nota conclui pela conveniência de editar Decreto específico, com base em o PDG da CEDAE ser anexo ao OFE, autorizando a descentralização orçamentária de recursos do FECAM para a uma Unidade Gestora específica a ser criada pela Contadoria Geral do Estado vinculada a Unidade Orçamentária da Secretaria Estadual de Obras para que a CEDAE possa executar projetos do interesse do Estado. O decreto estabelecerá que as descentralizações realizadas para as estatais não-dependentes sejam feitas através de Termo de Cooperação Técnica específico indicando, as responsabilidades entre as partes, bem como estabelecendo a



Subsecretaria de Política Fiscal

forma em que se dará a utilização e incorporação destes bens ao patrimônio das entidades convenentes.

Este decreto deverá ainda regulamentar o uso dos referidos bens para efeito do encontro de contas previsto na lei Lei 5.428, de 01 de abril de 2009. Especificamente, ele deverá prever o uso dos bens resultantes dos recursos já descentralizados em 2009, assim como os que vierem a ser descentralizados em 2010 (com convênio), para proceder-se à quitação dos débitos do Estado com a empresa, no âmbito do encontro de contas autorizado na referida lei. Para tal, apresentamos minuta de Decreto em anexo. Esta previsão não se confunde com a transferência de recursos para pagamento de despesas da empresa, tratando-se sim, de um mecanismo de renegociação de dívidas de um cliente atendido pela empresa.

Rio de Janeiro, 19 de março de 2010.

George Santoro
Subsecretário de Política Fiscal

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

MINUTA

DECRETO Nº

DE

DE 2010

DISPÕE SOBRE A
DESCENTRALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO
DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS,
REGULAMENTA A LEI 5.428, DE 01 DE
ABRIL DE 2009 E DÁ OUTRAS
PROVIDÊNCIAS.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, no uso de suas atribuições legais,

DECRETA:

Art. 1º - O art. 2º do Decreto n.º 39.054 de 24 de março de 2006 passa vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 2º** - A execução orçamentária mediante descentralização da execução de crédito orçamentário compreende:

I - a descentralização entre Unidades Gestoras pertencentes à estrutura administrativa de um mesmo órgão ou entidade, designando-se este procedimento de descentralização interna e;

II - a descentralização entre Unidades Gestoras de órgãos ou entidades de estruturas diferentes, das Administrações Direta e Indireta, inclusive as empresas estatais não-dependentes, designando-se este procedimento de descentralização externa.

Parágrafo Primeiro – A descentralização para as empresas estatais não-dependentes deverá possuir instrumento de Termo de Cooperação Técnica regulando as obrigações entre as partes.

Parágrafo Segundo - Aplicam-se às entidades referidas neste artigo, no tocante à execução descentralizada dos créditos, as disposições da [Lei Federal n.º 4.320](#), de 17 de março de 1964, da [Lei Estadual n.º 287](#), de 04 de dezembro de 1979 e demais normas pertinentes à administração orçamentário-financeira. “

Art. 2º - A SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e a SEFAZ – Secretaria Estadual de Fazenda ficam autorizados a utilizarem ativos



Subsecretaria de Política Fiscal

permanentes financiados com recursos orçamentários do Tesouro Estadual a partir do orçamento de 2009, para dar em dação em pagamento do saldo devedor do Estado para com a CEDAE - Companhia Estadual de Águas e Esgotos, inclusive os decorrentes da execução descentralizada dos créditos orçamentários das fontes de recursos, assim definidas na lei orçamentária.

Art.3º – Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, de fevereiro de 2010

SERGIO CABRAL

