

CONTAS DE GOVERNO

2016 ESTADO DO
RIO DE JANEIRO



Governadores

LUIZ FERNANDO DE SOUZA
FRANCISCO DORNELLES

Conselheira-Relatora
MARIANNA MONTEBELLO WILLEMAN

CONTAS DE GOVERNO

2016 ESTADO DO
RIO DE JANEIRO

Governadores

LUIZ FERNANDO DE SOUZA
FRANCISCO DORNELLES

Conselheira-Relatora

MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN

MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira

ÍNDICE

1	NOTA TEÓRICA INTRODUTÓRIA E CRONOLOGIA DOS AUTOS	7
2	RESUMO	20
	2.1 PANORAMA ECONÔMICO	20
	2.2 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL	24
	2.3 ASPECTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	31
	2.4 VINCULAÇÕES E LIMITES CONSTITUCIONAIS LEGAIS	33
	2.5 RIOPREVIDÊNCIA	37
	2.6 BENEFÍCIOS FISCAIS	39
	2.7 TEMAS EM DESTAQUE	41
3	PANORAMA ECONÔMICO	44
	3.1 EXPECTATIVAS E PROJEÇÕES DA ECONOMIA	44
	3.2 RESULTADO DO PIB DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2016	46
	3.3 INFLAÇÃO E A TAXA BÁSICA DE JUROS	48
	3.4 EMPREGO E RENDA	49
	3.5 DESEMPENHO DA ECONOMIA FLUMINENSE EM 2016	50
	3.6 A CRISE FISCAL DOS ESTADOS	52
	3.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
4	GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL	57
	SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E CONTÁBIL DO RIO DE JANEIRO - SIAFE-RIO	60
	4.1 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	63
	4.1.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E CONTROLE GOVERNAMENTAL	64
	4.1.2 DEMONSTRAÇÃO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO	90
	4.1.3 EXECUÇÃO DA RECEITA	97
	4.1.4 ASPECTOS DA GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA	145
	4.1.5 EXECUÇÃO DA DESPESA	154
	4.2 GESTÃO FINANCEIRA	173
	4.2.1 RESULTADO FINANCEIRO	174
	4.2.2 DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA	175
	4.2.3 CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	176
	4.2.4 RECEBIMENTOS E PAGAMENTOS EXTRAORÇAMENTÁRIOS - DÍVIDA FLUTUANTE	182
	4.3 GESTÃO PATRIMONIAL	190
	4.3.1 BENS E DIREITOS	193
	4.3.2 OBRIGAÇÕES	209
	4.3.3 SALDO PATRIMONIAL E RESULTADO DO EXERCÍCIO	216
	4.3.4 CONTAS DE COMPENSAÇÃO	220
	4.4 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DO PODER EXECUTIVO	222
	4.4.1 BALANÇO ORÇAMENTÁRIO	222
	4.4.2 BALANÇO FINANCEIRO DO PODER EXECUTIVO	227
	4.4.3 BALANÇO PATRIMONIAL DO PODER EXECUTIVO	230
	4.4.4 DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DO PODER EXECUTIVO	237
5	ASPECTOS RELACIONADOS À RESPONSABILIDADE DA GESTÃO FISCAL	240

5.1 PUBLICAÇÃO DOS RELATÓRIOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	259
5.2 RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	259
5.2.1 CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	260
5.2.2 EVOLUÇÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	261
5.2.3 IMPACTO DE RECEITAS EXTRAORDINÁRIAS SOBRE A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	262
5.3 DESPESAS COM PESSOAL	264
5.3.1 PODER EXECUTIVO	265
5.3.2 GASTO CONSOLIDADO DE DESPESA COM PESSOAL	280
5.4 ENDIVIDAMENTO PÚBLICO E CONCESSÃO DE GARANTIAS	282
5.4.1 DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA	282
5.4.2 OPERAÇÕES DE CRÉDITO	302
5.4.3 PRECATÓRIOS E SENTENÇAS JUDICIAIS	307
5.4.4 GARANTIAS CONCEDIDAS E CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS	314
5.5 DOS RESULTADOS NOMINAL E PRIMÁRIO	316
5.5.1 RESULTADO NOMINAL	317
5.5.2 RESULTADO PRIMÁRIO	321
5.6 DISPONIBILIDADE DE CAIXA E RESTOS A PAGAR	326
5.6.1 DISPONIBILIDADE DE CAIXA	329
5.6.2 RESTOS A PAGAR	330
5.7 ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DE RECURSOS	335
5.7.1 DEMONSTRATIVO DA RECEITA DE ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DE RECURSOS	335
5.7.2 CONTROLE DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO	339
6 VINCULAÇÕES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	346
6.1 EDUCAÇÃO – ARTIGO 212 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, LEI FEDERAL Nº 9394/96 E LEI FEDERAL Nº 11.494/07	348
6.1.1 MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE – ARTIGO 212 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E LEI FEDERAL Nº 9.9394/96	348
6.1.2 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – FUNDEB	360
6.2 FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS FILHO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FAPERJ	384
6.2.1 AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE CONSTITUCIONAL DA FAPERJ	384
6.2.2 CÁLCULO DO LIMITE CONSTITUCIONAL ESTADUAL PARA APLICAÇÃO NA FAPERJ	392
6.2.3 CÁLCULO DO LIMITE LEGAL DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS DA FAPERJ	393
6.2.4 DAS DISPONIBILIDADES A RECEBER DA FAPERJ	393
6.2.5 PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DO ESTADO Nº 19/2016	400
6.2.6 RESULTADO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL NA MODALIDADE INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA	401
6.3 SAÚDE – ARTIGO 198 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 141/12	401
6.3.1 BASE DE CÁLCULO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS APLICADOS EM SAÚDE	403
6.3.2 DESPESAS QUE PODEM E AS QUE NÃO PODEM SER CONSIDERADAS COMO DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	404
6.3.3 NÃO APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO EM SAÚDE	405
6.3.4 AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE SAÚDE	407

6.3.5 UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS RESPONSÁVEIS PELAS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	421
6.3.6 GRAU DE DEPENDÊNCIA DOS RECURSOS ORIUNDOS DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA E DESIGUALDADES SOCIAIS – FECP	426
6.3.7 METODOLOGIA PARA APRESENTAÇÃO DO DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	428
6.3.8 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO DA SAÚDE	432
6.3.9 AUDITORIA DETERMINADA NAS CONTAS DE GOVERNO DE 2015 NA ÁREA DA SAÚDE	436
6.4 FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA E ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS – FECP – ARTIGO 82 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS E LEI ESTADUAL Nº 4.056/02.	437
6.4.1 APURAÇÃO DA VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL DO FECP	439
6.4.2 CÁLCULO DOS LIMITES ESTABELECIDOS NA LEI ESTADUAL Nº 4.056/02	446
6.4.3 OUTRAS CONSIDERAÇÕES – DO ESTUDO DO IMPACTO GERADO PELA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FECP	449
6.5 FUNDO ESTADUAL DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO URBANO – FECAM	450
6.5.1 CÁLCULO DOS RECURSOS A SEREM APLICADOS NO FECAM	452
6.5.2 CONTABILIZAÇÃO DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO PRÉ-SAL	454
6.5.3 EXECUÇÃO DAS DESPESAS NA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA “FECAM”	462
6.5.4 APURAÇÃO DA VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL	465
7 PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	468
7.1 BREVE HISTÓRICO DA ESTRUTURAÇÃO DO RPPS ESTADUAL	468
7.2 ASPECTOS GERAIS DA AVALIAÇÃO ATUARIAL	471
7.3 REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	472
7.3.1 FUNDO ÚNICO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – RIOPREVIDÊNCIA	472
7.4 FUNDAÇÃO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – RJPREV	496
7.4.1 PATROCINADORES DA FUNDAÇÃO RJPREV	497
7.4.2 ANÁLISE DOS DEMONSTRATIVOS ENCAMINHADOS PELA FUNDAÇÃO RJPREV	498
8 BENEFÍCIOS FISCAIS	503
8.1 BENEFÍCIOS FISCAIS E RENÚNCIA DE RECEITA –CRITÉRIOS NORMATIVOS E CONCEITOS	504
8.2 CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS – CRITÉRIOS CONSTITUCIONAIS	505
8.3 CONTROLE EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS	507
8.3.1 ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA, NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO	507
8.3.2 RESULTADOS DAS AÇÕES DE CONTROLE, EFETUADAS EM 2016, DOS BENEFÍCIOS FISCAIS CONCEDIDOS PELO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	509
9 TEMAS EM DESTAQUE	519
9.1 GESTÃO DA EDUCAÇÃO	519
9.1.1 RECURSOS E POLÍTICAS PÚBLICAS	520
9.1.2 MATRÍCULAS NA REDE ESTADUAL	524
9.1.3 INDICADORES DE DESEMPENHO	527
9.1.4 PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	531
9.1.5 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO	532
9.2 GESTÃO DA SAÚDE	533

9.2.1	AUDITORIAS REALIZADAS	535
9.2.2	PLANEJAMENTO	541
9.2.3	INDICADORES	542
9.2.4	APLICAÇÃO DOS RECURSOS EM AÇÕES SERVIÇOS DE SAÚDE	546
9.2.5	ATENÇÃO BÁSICA À SAÚDE	547
9.2.6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	548
9.3	SEGURANÇA PÚBLICA	548
9.3.1	ÍNDICES CRIMINAIS	548
9.3.2	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA FUNÇÃO SEGURANÇA	551
9.4	JOGOS OLÍMPICOS E PARALÍMPICOS - RIO 2016	558
9.4.1	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS PROGRAMAS OLÍMPICOS EM 2016	560
9.4.2	APOIO FINANCEIRO RECEBIDO	561
9.4.3	RELATÓRIO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL ESPECIAL - ACOMPANHAMENTO	562
10	DETERMINAÇÕES DAS CONTAS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2015	565
10.1	SISTEMA DE CONTROLE INTERNO - SCI	565
10.1.1	ASPECTOS RELEVANTES DO RELATÓRIO DA AUDITORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - AGE - PARA AS CONTAS DE GOVERNO DE 2016	566
10.2	ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES	567
11	DAS RAZÕES DE DEFESA APRESENTADAS	585
12	CONCLUSÃO	598
13	PARECER PRÉVIO	636

CONTAS DE GOVERNO

2016 ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**Nota teórica
introdutória e
cronologia
dos autos**

CAPÍTULO 1

1 NOTA TEÓRICA INTRODUTÓRIA E CRONOLOGIA DOS AUTOS

A sociedade tem o direito de exigir a prestação de contas por parte de todo agente público integrante de sua administração. (Artigo 15 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789)

É da essência do **regime republicano** que todo aquele que exerça qualquer parcela de poder público tenha a responsabilidade de **prestar contas de sua atuação**. O dever de prestar contas é o dever republicano por excelência: se é o povo o titular e o destinatário da coisa pública, perante este devem os gestores responder. Destacam-se, nesse contexto, os mecanismos republicanos de controle da atividade financeira estatal, protagonizados, no Brasil, pelos Tribunais de Contas, na qualidade de Supreme Audit Institutions (SAIs) – Instituições Superiores de Controle – ISCs¹.

Como **reflexo e densificação do princípio republicano** no Texto Constitucional de 1988², o **controle financeiro público** foi minuciosamente disciplinado, mediante o estabelecimento de normas relativas à guarda, gestão e manejo dos recursos e bens públicos, bem como por meio da previsão de amplo mecanismo orgânico de sua fiscalização, atribuindo essa função primordialmente ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas³. Trata-se do denominado “controle externo financeiro”, que compreende

¹ Essa denominação inspira-se na nomenclatura utilizada pela literatura estrangeira que se dedica ao estudo das instituições externas de auditoria pública e baseia-se nos termos adotados pela INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*, organização internacional criada em 1953, que reúne as Entidades Fiscalizadoras Superiores de 191 países membros e que goza de *status* especial junto ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.intosai.org/fr/actualites.html>>. Acesso em: 10 de outubro de 2015.

² A esse propósito, anota Carlos Ayres Britto: “Tão elevado prestígio conferido ao controle externo e a quem dele mais se ocupa, funcionalmente, é reflexo direto do princípio republicano. Pois, numa república, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha competência (e conseqüente dever) de cuidar de tudo o que é de todos, assim do prisma da decisão, como do prisma da gestão. E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis. Donde a exposição de todos eles (os que decidem sobre a *res publica* e os que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos. A começar, naturalmente, pela prestação de contas das sobreditas gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional”. (“O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas”. SOUSA, Alfredo José de (Org.). In: **Novo Tribunal de Contas – órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3ª edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005, p. 73).

³ O Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece, sem qualquer dificuldade, que os Tribunais de Contas são órgãos de extração constitucional dotados de autonomia e independência em relação aos demais Poderes da República. Sobre o tema, é bastante elucidativa a decisão adotada pelo Plenário do STF nos autos da ADI 4.190/DF (STF, ADI 4.190/DF, Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 10.03.2010).

atividades de supervisão, fiscalização, auditoria e de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos⁴.

Especificamente no que diz respeito à gestão financeira anual a cargo da chefia do Poder Executivo, dispõe a Constituição da República de 1988 que compete ao Tribunal de Contas da União “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante **parecer prévio** que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento”. Em decorrência da simetria prevista no artigo 75 da CRFB, a Lei Complementar estadual nº 63/90 estabelece ser competência deste **Tribunal de Contas apreciar as contas do Governador de Estado**⁵ e **dos Prefeitos dos municípios**⁶ submetidos à sua jurisdição, cabendo, para tanto, emitir parecer prévio para subsidiar o julgamento das contas a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, conforme o caso.

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas abrange, portanto, as denominadas **contas de governo**, ou seja, aquelas contas prestadas anualmente pela chefia do Poder Executivo. Elas não se confundem com as denominadas **contas de ordenadores de despesas ou contas de gestão**, prestadas no âmbito da administração direta ou indireta, as quais abrangem a **verificação de atos específicos de gestão**, atos de ordenamento das despesas públicas e sua legalidade⁷.

A esse propósito, cumpre observar que a previsão contida no artigo 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que incluía na prestação de contas do chefe do Poder Executivo as prestações dos presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do chefe do Ministério Público, encontra-se suspensa em razão da liminar concedida, em 09.08.07, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2238-5. Por essa razão, as contas dos chefes dos demais poderes orgânicos do estado e do Ministério Público são julgadas por esta Corte em processos específicos, as

⁴ Os **Tribunais de Contas**, no modelo estabelecido pelo texto constitucional de 1988, exercem **competências coadjuvantes** do poder legislativo – que titulariza o controle externo financeiro – e, também, **competências autônomas** de auditoria e fiscalização, no âmbito das quais prescindem da manifestação legislativa para o aperfeiçoamento de sua atividade controladora. Essa **dualidade é evidenciada pela análise da norma contida no artigo 71 da CF**, que elenca as competências do Tribunal de Contas da União, aplicáveis, por simetria, a estados, municípios e distrito federal.

⁵ Art. 36, LC 63/90.

⁶ Art. 127 da LC 63/90 c/c art. 4º, I, do Regimento Interno deste Tribunal – Deliberação nº 167/92.

⁷ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]; II - **julgar** as **contas dos administradores** e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

chamadas contas de ordenadores de despesas (ressaltando que o chefe do Executivo também está sujeito a tal prestação de contas, desde que atue como ordenador de despesas).

As análises realizadas por este Tribunal de Contas do Estado, quando da emissão de parecer prévio, englobam, dentre outros, os seguintes aspectos, extraídos a partir do artigo 39 do Regimento Interno:

§ 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 Assembleia Legislativa na apreciação dos reflexos da administração financeira e orçamentária sobre o desenvolvimento econômico e social do Estado.

Com efeito, o relatório sobre as contas de governo tem como escopo, a partir dos diversos demonstrativos contábeis e extracontábeis que integram os respectivos autos, informar acerca da gestão pública, enfocando seus aspectos orçamentários e financeiros, que têm implicação direta nas variações e no saldo do patrimônio público, bem como nas conjunturas econômica e social locais.

O parecer prévio do Tribunal de Contas, observando tais aspectos, analisa o cumprimento - ou não - de dispositivos constitucionais e legais, como gastos mínimos e máximos e atendimento de metas predefinidas, sempre a partir da contabilidade, fonte primeira e essencial de informação de toda e qualquer administração, quer pública, quer privada. Subsidiariamente, dados obtidos em outras frentes de atuação desta Corte podem e devem ser utilizados. Essas aferições, além de quantitativas, precisam informar acerca da "qualidade do gasto público", verificando a adequação das despesas escrituradas com o real objeto do gasto limitado.

Pode-se dizer que este é, em suma, o grande foco das contas de governo: analisar a execução do orçamento público e seus demais planos em face dos mandamentos constitucionais e legais que lhe servem de norte. É essa execução que, por sua vez, impacta, ou até determina, a situação econômica e social do ente federativo. Esse é o produto final que se deve esperar do parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. O parecer prévio recai sobre contas globais, contas que demonstram a situação das finanças públicas, sem prejuízo

de análises individualizadas a serem realizadas quando das prestações de contas dos ordenadores de despesas (contas de gestão).

Nessa linha, é importante esclarecer que um parecer favorável às contas de governo não conduz à aprovação automática de todas as contas dos ordenadores de despesas do respectivo ente federativo, incluindo aí as do próprio chefe do Poder Executivo, quando atua como ordenador. É importante enfatizar que seus objetos são distintos, como bem destacado por JOSÉ DE RIBAMAR CALDAS FURTADO:

Enquanto na apreciação das contas de governo o Tribunal de Contas analisará os macroefeitos da gestão pública; no juízo das contas de gestão, será examinado, separadamente, cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas. É efetivando essa missão constitucional que a Casa de Contas exercerá toda a sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiro, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa⁸.

Em conclusão, enquanto a análise por este TCE a respeito das **contas de governo** realiza-se em um plano global, à luz da adequação financeira ao orçamento, sopesando-se os programas de governo e cumprimento dos dispositivos legais e constitucionais pertinentes aos gastos obrigatórios, para a emissão de parecer prévio; a análise das **contas de gestão** abrange, pormenorizadamente, ato a ato, oportunidade em que o Tribunal de Contas julgará, ele próprio, a prestação do ordenador de despesas, sem que esteja vinculado ao parecer prévio e geral das contas de governo, dada sua abrangência e escopo de análise.

Feito esse breve registro teórico a respeito do **regime dual de contas públicas**, passo à exposição da **cronologia destes autos**.

Pois bem. Em atenção aos mandamentos constitucionais e legais que regem a matéria, em 03.04.17, foram protocolizados nesta Corte os documentos relativos às Contas de Governo dos chefes do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro referentes ao exercício

⁸ Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. In Revista do TCU n° 109, maio/agosto de 2007; p. 61/89. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/438/488>>. Acessado em 13/10/2015.

de 2016, sob a responsabilidade dos Excelentíssimos Senhores Governadores Luiz Fernando de Souza (01.01 a 27.03.16 e 01.11 a 31.12.16) e Francisco Oswaldo Neves Dornelles (28.03 a 31.10.16).

A apresentação das contas ocorreu tempestivamente, conforme disposto no artigo 199 da Lei Estadual nº 287/79 e no § 1º do artigo 36 da Lei Complementar Estadual nº 63/90 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas).

Em atenção ao disposto no § 2º do artigo 37 do Regimento Interno deste Tribunal, a Coordenadoria de Contas de Governo do Estado - CGE procedeu ao exame sumário dos documentos integrantes do presente processo e de seus anexos, formalizando o Processo TCE n.º 101.588-9/17, no qual, em análise preliminar, não se detectou falha de natureza formal.

Na mesma toada, destacou que este Tribunal de Contas emitiu Parecer Prévio favorável à aprovação das Contas de Governo dos chefes do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, referentes aos exercícios de 2011, 2012 e 2013 sob a responsabilidade do Exmo. Governador Sérgio Cabral Filho; do exercício de 2014 sob a responsabilidade dos Exmos. Governadores Sérgio Cabral Filho e Luiz Fernando Souza, bem como do exercício de 2015 sob a responsabilidade do Exmo. Governador Luiz Fernando de Souza.

Todas essas contas, referentes aos últimos cinco anos, foram aprovadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, com exceção das referentes ao exercício de 2015, que, embora já tenha sido publicado no Diário Oficial do Estado de 23.03.2017 o Projeto de Decreto Legislativo pela sua aprovação, com base na sugestão da Comissão de Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle, ainda não foram submetidas ao Plenário da Casa Legislativa.

O Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, após discorrer acerca do arcabouço constitucional e legal sobre o qual a essência do objeto do controle interno (suas funções) deva ser exercido e trazer à discussão as normas que regem o desempenho das atividades inerentes à Auditoria Geral do Estado - AGE, entendeu que o conteúdo do relatório apresentado pela unidade não era

conclusivo, “... razão pela qual fica *aquém do cumprimento da missão constitucional e legal a que está adstrito*” (grifos do original).

Destarte, em conclusão, entendeu o Ministério Público Especial que a prestação de contas em análise não observava os requisitos normativos de sua constituição, não podendo ser examinada pelo TCE-RJ, opinando no sentido de que o AUDITOR GERAL DO ESTADO fosse instado por este E. Tribunal de Contas a se manifestar conclusivamente acerca das Contas de Governo, bem como a esclarecer as circunstâncias de fato e de direito que o levaram a permanecer aquém dos ditames normativos no exercício de suas funções no caso vertente.

Em sessão de 20.04.2017, o Plenário desta Corte, acolhendo o voto por mim prolatado, e entendendo que a ausência de conclusão constitui falha formal, não impedindo o prosseguimento da análise meritória das referidas contas de governo, decidiu: (i) pelo acolhimento das contas e fixação de prazo para que a Auditoria Geral do Estado promovesse a regularização do relatório elaborado, apresentando conclusão global sobre os exames realizados; e (ii) pela ciência aos Governadores de Estado responsáveis.

Em atendimento, Auditor Geral do Estado encaminhou expediente suprimindo a falha apontada, onde conclui opinando que as Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro referentes ao exercício de 2016 podem ser consideradas **REGULARES** com **RESSALVAS**.

Em prosseguimento, foi o presente administrativo analisado pelo corpo instrutivo desta Corte de Contas, tendo sido elaborado circunstanciado estudo pelos órgãos técnicos. Em seguida, o feito foi submetido ao Ministério Público de Contas, que emitiu o parecer acostado aos autos.

Em sua análise, o corpo instrutivo concluiu sugerindo a **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DOS CHEFES DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, em face da verificação de que o Governo do Estado **aplicou somente 10,42%** das receitas de impostos e transferências de impostos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, **não cumprindo** o limite mínimo de 12% estabelecido no art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12 em combinação com o inciso II do parágrafo 2º do artigo 198 da Constituição Federal.

Além dessa irregularidade, o corpo instrutivo também apontou 28 impropriedades, que resultaram em 34 determinações, 19 determinações sem impropriedades e três recomendações. Foram sugeridas três comunicações, a saber:

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

- quanto ao *deficit* financeiro na ordem de R\$11.291,25 milhões evidenciado na presente contas de governo, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, uma vez que persistindo a situação de desequilíbrio este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas, pelo descumprimento do disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, bem como no Artigo 42 da referida Lei Complementar.

III - COMUNICAÇÃO ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ para que tome ciência do fato de que a Dívida Consolidada Líquida do Estado do Rio de Janeiro apurada no 2º e no 3º quadrimestres de 2016 excedeu o limite de 2 (duas) vezes a Receita Corrente Líquida estabelecido no artigo 3º da Resolução nº 40, de 26 de dezembro de 2001, do Senado Federal, alcançando 201,94% no 2º quadrimestre e 233,84% no 3º quadrimestre, e, por força do parágrafo 1º do artigo 31 da LRF, enquanto perdurar o excesso da Dívida Consolidada Líquida, o estado do Rio de Janeiro:

a) encontrar-se-á impedido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

b) deverá obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; e

c) ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União, vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso.

IV - COMUNICAÇÃO, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao atual responsável da Auditoria Geral do Estado, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CF/88 e no art. 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas contas de governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apontando ainda quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração estadual quanto às providências a serem implementadas.

Também foram sugeridas as expedições de ofícios ao Ministério Público Estadual para ciência da decisão desta Corte e à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, informando acerca da irregularidade verificada nas contas.

Por fim, entenderam os técnicos deste TCE ser necessária a determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE, visando à inclusão de auditorias no Plano Anual de Auditoria Governamental de 2017/2018, a serem realizadas nos seguintes órgãos estaduais indicados e com os objetivos que enumera:

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

Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - RIOPREVIDÊNCIA

Aferir a integridade dos dados que compõem a folha de pagamento, fato gerador da obrigação tributária principal, a regularidade do recolhimento ao RIOPREVIDÊNCIA das contribuições patronais e dos servidores, bem como o repasse dos descontos consignados incidentes na remuneração do servidor público aos respectivos credores.

Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

Verificar a regularidade do controle das compensações de créditos inscritos em dívida ativa com débitos oriundos de precatórios.

Verificar a inconsistência verificada entre o valor total de precatórios registrados contabilmente e o valor evidenciado no Demonstrativo da Dívida Consolidada.

Secretaria de Estado de Fazenda

Apurar eventuais obrigações do Tesouro com o RIOPREVIDÊNCIA, decorrentes da aplicação de recursos oriundos de *royalties* e participações especiais no serviço da dívida, referentes ao exercício de 2015, em desconformidade com o Decreto Estadual nº 43.911, de 29 e outubro de 2012.

Nessa toada, o Ministério Público Especial, representado pelo Procurador-Geral Sérgio Paulo de Abreu Martins Teixeira, em sólido e bem elaborado parecer, embora concluindo igualmente pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas dos chefes do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, manifestou-se parcialmente de acordo com o corpo instrutivo, registrando que sua parcial discordância consiste, principalmente, no rol de irregularidades – mas não se limita a isso, como se verá. O parecer do *Parquet* aponta não apenas a irregularidade quanto à não aplicação do percentual mínimo constitucional em Ações e Serviços Públicos de Saúde, mas também acrescentando outras três irregularidades, consideradas na instrução como impropriedades, a seguir reproduzidas:

IRREGULARIDADE nº 02

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

(...)

IRREGULARIDADE nº 03

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

(...)

IRREGULARIDADE nº 04

Realização de repasse a menor para o FUNDEB, restando transferir a importância de R\$ 840.210.493 correspondente ao percentual de 2,54% da base de cálculo para composição das receitas do Fundo, com violação da norma prevista no art. 3º da Lei Federal nº 11.494/07 e desrespeito ao direito fundamental social à educação, constante do *caput* do art. 6º e detalhado nos artigos 205 a 214 da CRFB, bem como ao princípio federativo (artigo 1º da CRFB).

Ainda em parcial divergência, o ilustre Procurador-Geral apontou a seguinte determinação, não contida na sugestão do corpo instrutivo:

Fato nº 20

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

DETERMINAÇÃO nº 55:

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

Encaminhar na próxima prestação de Contas de Governo documentação com as medidas adotadas pelo Governo do Estado para reduzir a dependência dos recursos oriundos do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais para custeio das despesas com ações e serviços públicos de saúde, haja vista o término da vigência do referido Fundo ao final do exercício de 2018.

Também em adição ao relatório técnico, o representante do Ministério Público Especial, em sua conclusão, sugere a realização das seguintes auditorias governamentais:

VII.4) Secretaria de Estado de Saúde

Avaliar, na vertente operacional, a eficiência e eficácia dos mecanismos e procedimentos de fiscalização empregados no acompanhamento da execução dos contratos de gestão no âmbito da saúde.

VII.5) Fundo Estadual de Saúde e Departamento Geral de Ações Sócio-Educativas

Apurar, no que concerne aos resultados obtidos quanto à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da aplicação dos recursos públicos, bem como à sua conformidade legal, o aumento substancial no percentual de gastos com pessoal terceirizado.

VII.6) Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Secretaria de Estado de Saúde

Apurar o montante real das despesas com pessoal do Poder Executivo nos três quadrimestres de 2016 e no primeiro quadrimestre de 2017, chegando ao exato valor que inclua tanto as despesas com pessoal das Organizações Sociais de Saúde contratadas pelo Fundo Estadual de Saúde (cumprimento do comando contido no §3º do art. 31 da Lei Estadual nº 6.043/11), como aquelas com pessoal terceirizado em geral.

VII.7) Governo do Estado (Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Fundação Carlos Chagas de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, dentre outros)

a) Apurar o efetivo cumprimento da norma contida no art. 332 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, com vistas à destinação de 2% da receita tributária para a FAPERJ no exercício de 2017, para aplicação no desenvolvimento científico e tecnológico;

b) Verificar a elaboração de cronograma voltado à disponibilização de recursos orçamentários e financeiros, em favor da FAPERJ, dos valores registrados em Créditos a Receber desde o exercício de 1997, independentemente do percentual mínimo a ser aplicado em cada exercício.

VII.8) Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Secretaria de Estado de Saúde

Avaliar e propor medidas que possam ser 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.

VII.9) Secretaria de Estado da Casa Civil, Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Secretaria de Estado de Segurança Pública

Apurar se os recursos do auxílio financeiro prestado pelo Governo Federal no valor de R\$2,9 bilhões, aprovado pela Medida Provisória nº 734/2016, foram aplicados efetivamente nos termos do pactuado pelo ERJ com a União federal.

Tendo em vista o disposto no parágrafo 5º do artigo 39 do Regimento Interno desta Corte, a data de julgamento destas Contas (25/05/17) foi publicada em Pauta Especial no Diário Oficial do Estado de 10/05/17. Por meio desta, foi aberta vista dos autos, com prazo para apresentação de razões de defesa até 22/05/17.

Em 22/05/17, o Exmo. Sr. Governador do Estado, Luiz Fernando de Souza, apresentou suas razões de defesa, por meio do Of. GG nº 207/2017. Imediatamente após o ingresso da documentação, dei ciência de seu teor ao Secretário-Geral de Controle Externo, ao Procurador-Geral do Ministério Público de Contas e aos Conselheiros Substitutos Rodrigo Melo do Nascimento, Marcelo Verdini Maia e Andrea Siqueira Martins.

Em 23/05/17, primeira sessão subsequente ao ingresso do Of. GG nº 207/2017 nesta Corte, foi proferida a seguinte decisão plenária:

VOTO:

Pela **DILIGÊNCIA INTERNA**, para que o corpo instrutivo proceda ao reexame, em até 48 (quarenta e oito) horas, da prestação de contas em referência, em face da documentação encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo Estadual (Of. GG nº 207/2017), ouvido, posteriormente, o douto Ministério Público Especial, em igual prazo, retornando autos ao Gabinete desta Relatora até 11 (onze) horas do dia 29/05/2017, **viabilizando-se a submissão plenária em 30/05/2017**.

Em 25/05/2017, foi publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro a continuação de julgamento, agendada para o dia 30/05/2017.

Após reanálise pelo corpo instrutivo e pelo Ministério Público Especial, os autos retornaram ao meu Gabinete em 27/05/2017.

Na qualidade de Conselheira sorteada para a relatoria das contas em referência, procedi ao minucioso exame do processo, à luz das análises precedentes e dos documentos que integram os autos. Dessa forma, apresento o relatório, em que se demonstra a evolução das execuções orçamentária, financeira e patrimonial do Estado do Rio de Janeiro, bem como se aferem os números relativos aos limites de endividamento e gastos definidos constitucionalmente, concentrando-se na apuração da responsabilidade na gestão fiscal, conforme determina a legislação de regência.

Visando a sistematizar a matéria, o relatório encontra-se dividido em capítulos, os quais buscam discutir os aspectos constitucionais e legais que permeiam a apresentação das contas de governo estaduais e os indicadores relativos à situação econômica mundial, nacional e estadual.

Ao final, submeto ao Plenário deste Tribunal de Contas o projeto de Parecer Prévio referente às Contas de Governo dos Chefes do Poder Executivo no exercício de 2016, para que seja, após apreciação em sessão plenária especialmente para este fim convocada, remetido à Augusta Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, objetivando subsidiar seu julgamento, nos termos do modelo de controle externo financeiro delineado constitucionalmente.

Pois bem. Antes de passar especificamente à apresentação dos elementos e informações constantes do processo e proceder à sua análise técnica, mediante a aferição da integridade e fidedignidade dos dados submetidos à apreciação desta Corte, cumpre-me fazer um breve registro a respeito da **metodologia eleita para a elaboração do presente relatório.**

As instituições de controle externo vêm, nos últimos anos, assumindo postura cada vez mais ativa na fiscalização da atividade administrativa do estado, inclusive com a adoção de decisões que, não raro, colocam em xeque importantes programas de governo. Paralelamente a isso, a opinião pública tem seus olhos cada vez mais voltados para a atuação do Estado-Administração, e os Tribunais de Contas têm protagonizado a adoção de medidas amplamente debatidas no que tange à execução de políticas governamentais. Além disso, o direito à boa administração, a busca pela ética, pela responsabilidade e pela **transparência na gestão dos recursos públicos** – viabilizando-se o acesso fácil e oportuno dos atores sociais a informações fidedignas, completas e compreensíveis⁹ – são assuntos que se encontram na ordem do dia e que levantam uma série de desafios a serem superados, em grande parte, pelos órgãos de controle.

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

⁹ Registre-se, nesse sentido, a edição da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regulamenta o acesso a informações perante os órgãos públicos.

CONTAS DE GOVERNO

2016 ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Resumo

CAPÍTULO 2

2 RESUMO

A Prestação de Contas de Governo, dever constitucional do chefe do Poder Executivo, é, sobretudo, um dos maiores instrumentos de transparência da gestão fiscal pública. Nesse contexto, também se insere, conforme disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 48), o Parecer Prévio que o Tribunal de Contas emite sobre a referida prestação de contas, visando a subsidiar tecnicamente seu julgamento pelo Poder Legislativo.

Neste capítulo, serão evidenciadas as principais questões abordadas no decorrer do exame das contas, destacando-se os resultados das gestões orçamentária, financeira e patrimonial, bem como a aferição dos gastos máximos e mínimos, limites para o endividamento público e resultados fiscais, constitucional e legalmente definidos. Outros itens, como a previdência dos servidores públicos e os benefícios fiscais concedidos pelo Poder Executivo, dado seus impactos nos números estaduais, também merecem destaque. Por derradeiro, constam ainda desse item análises específicas sobre a gestão da educação, da saúde e da segurança pública e sobre a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Inicia-se por uma breve explanação dos aspectos econômicos que permearam a gestão pública em 2016.

2.1 PANORAMA ECONÔMICO

Segundo o relatório das Contas Nacionais Trimestrais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o PIB do Brasil em 2016 sofreu uma contração de 3,6% em relação ao ano anterior. Frisa-se que, no ano anterior, o país já havia registrado uma queda de 3,8%, evidenciando a persistência da crise econômica.

O resultado negativo da economia nacional reflete o desempenho das três atividades que o compõem: Indústria (-3,8%), Serviços (-2,7%) e Agropecuária (-6,6%).

No contexto dos indicadores de preços ao consumidor, em 2016, o índice oficial de inflação calculado pelo IBGE, o IPCA, atingiu 6,29, enquanto a taxa Selic fechou o ano em 13,75%.

A queda da inflação, por sua vez, permitiu uma mudança na política monetária do governo federal. Em 19.10.16, o Comitê de Política Monetária - COPOM decidiu por um corte de 0,25% na taxa básica de juros - a primeira queda em 14 meses -, fazendo com que a Selic recuasse a 14,00%. Em dezembro, a taxa ainda sofreria nova redução para 13,75%; porém, esses cortes ainda não seriam suficientes para reaquecer a economia nacional.

Pela ótica do emprego e da renda, a manutenção do cenário de recessão econômica, ao longo de 2016, levou a taxa de desocupação - medida pelo IBGE - ao patamar mais elevado desde o início da série em 2012.

A taxa de desocupação no Estado do Rio de Janeiro se manteve abaixo daquela registrada nacionalmente. Cumpre notar que, ao longo de 2016, a desocupação ganha força no estado, saltando de 8,5%, ao final de 2015, para 12,1%, no terceiro trimestre de 2016, atingindo percentual superior ao apurado no agregado Brasil (11,8%). Esses dados, de certa forma, contrariam a expectativa geral de que a realização dos Jogos Olímpicos Rio 2016, cujas competições ocorreram no mês de agosto, poderia trazer impactos significativos na geração de empregos diretos e indiretos.

Em sintonia com a taxa de desemprego em 2016, o desempenho da economia fluminense em 2016, de acordo com o relatório da Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro - CEPERJ, estima-se que o Estado do Rio de Janeiro, segunda unidade da Federação em termos de Produto Interno Bruto (R\$ 651,6 bilhões - seiscentos e cinquenta e um bilhões e seiscentos milhões de reais), apresentou uma retração em seu PIB de 3,7% em 2016. Esse resultado foi próximo do nacional, que registrou retração de 3,6%. O estado respondeu, em 2016, por 10,4% do PIB do país, registrando uma renda *per capita* de R\$ 39.168 (trinta e nove mil e cento e sessenta e oito reais). Por setor econômico, as três atividades, Agropecuária, Indústria e Serviços, acumularam, no ano de 2016, queda de 8,0%, 6,2% e 2,6%, respectivamente.

Outro importante componente da economia do estado, a produção petrolífera fluminense, bateu recorde de produção em 2016. A extração de petróleo chegou a

614 milhões de barris, um aumento de 3,0% em relação ao ano anterior, fazendo com que o estado se mantenha em posição de destaque em âmbito nacional, respondendo por 66,9% da produção do óleo no país. No entanto, há de se destacar que a atividade continua mantida sob pressão, devido aos baixos preços da *commodity* no mercado internacional.

Merecem menção, também, os dados divulgados pela Secretaria de Comércio Exterior - SECEX, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que demonstram que a balança comercial do Estado do Rio de Janeiro fechou o ano de 2016 com um superávit de US\$ 4,633 bilhões (quatro bilhões e seiscentos e trinta e três milhões de dólares), resultado de US\$ 17,185 bilhões (dezessete bilhões e cento e oitenta e cinco milhões de dólares) em exportações e US\$ 12,552 bilhões (doze bilhões e quinhentos e cinquenta e dois milhões de dólares) em importações.

A crise econômica no país tem provocado, em maior ou menor medida, impactos nas finanças de grande parte dos entes federados. A exemplo do realizado pelo Estado do Rio de Janeiro em 17 de junho de 2016, outros dois estados haviam decretado estado de calamidade pública em decorrência da crise financeira até a elaboração deste relatório - quais sejam, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Diversos municípios fluminenses também utilizaram instrumentos similares, a fim de sinalizar à sociedade o grave desequilíbrio financeiro que vivenciam.

No caso específico do Estado do Rio de Janeiro, o ano de 2016 evidenciou a falta de caixa para fazer frente às despesas básicas como pagamento da folha de pessoal, proventos de pensionistas e servidores, repasses de duodécimos aos outros Poderes. A frustração de uma parcela expressiva da receita orçada gerou um desequilíbrio frente às despesas programadas, muitas das quais de caráter obrigatório.

O comparativo com os principais estados da Federação demonstra que o Rio de Janeiro é o estado que possui a maior defasagem entre a previsão inicial e a efetiva arrecadação da receita tributária (86,5%), observando-se que, em 2015, também havia apresentado o pior desempenho frente às demais unidades da Federação (67,0%).

Efetuando a mesma análise comparativa entre o valor orçado e o arrecadado em relação às receitas correntes, o Rio de Janeiro também apresenta o pior resultado dentre as

principais unidades da Federação, atingindo um percentual de arrecadação de apenas 78,7%, enquanto o Rio Grande do Sul – segundo pior estado na avaliação – alcança 90,5%.

Em 2016, a frustração de receita corrente do Estado do Rio de Janeiro atingiu, em termos absolutos, R\$ 12,5 bilhões (doze bilhões e quinhentos milhões de reais), dos quais R\$ 4,7 bilhões (quatro bilhões e setecentos milhões de reais) correspondem à frustração de receitas tributárias. Tais números contribuem para compreender por que a crise fiscal dos estados se apresenta de forma mais severa no Rio de Janeiro do que em outras unidades da federação. O orçamento do estado tem sido elaborado com base em uma previsão de receita superavaliada e com baixa probabilidade de realização integral, ficando grande parte da despesa orçada sujeita à indisponibilidade financeira.

A persistência da crise econômica, durante o ano 2016, levou os entes federados a uma situação sem precedentes desde o início da vigência do plano real. A expectativa é de que a recuperação da economia ocorra de forma lenta e gradual, de modo que as projeções para 2017 indicam grande probabilidade de manutenção da estagnação econômica, ou, na melhor das hipóteses, um baixo crescimento do PIB.

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

Especificamente em relação ao Estado do Rio de Janeiro, verifica-se a evidência de um considerável déficit financeiro na ordem de R\$ 11.291.250.672 (onze bilhões, duzentos e noventa e um milhões, duzentos e cinquenta mil, seiscentos e setenta e dois reais), reflexo da grave crise econômica e do descontrole das contas públicas consubstanciada na elevação da dívida pública, na antecipação de fluxos de caixa futuros e no aumento da renúncia de receita com concessões de benefícios fiscais.

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

2.2 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

As execuções orçamentárias da receita e da despesa são demonstradas a seguir. Em 2016 houve déficit orçamentário, considerando as despesas liquidadas, de R\$ 9.781.832.169 (nove bilhões, setecentos e oitenta e um milhões, oitocentos e trinta e dois mil, cento e sessenta e nove reais), assim:

R\$

Receita		
Previsão Inicial 79.900.583.758	Previsão Atualizada 63.379.812.961	Receita Arrecadada 50.685.308.702

Despesa				
Dotação Inicial 79.900.583.758	Dotação Atualizada 88.737.096.791	Despesas Empenhadas 60.832.044.103	Despesas Liquidadas 60.467.140.871	Despesas Pagas 50.312.431.334

O Estado do Rio de Janeiro, nos últimos cinco anos, apresentou reiterados déficits orçamentários, atingindo, no exercício de 2016, um resultado da execução orçamentária deficitário de R\$ 10.377.137.546 (dez bilhões, trezentos e setenta e sete milhões, cento e trinta e sete mil, quinhentos e quarenta e seis reais) em valores reais. Os déficits possuem impacto direto no resultado financeiro apresentado no referido exercício.

Houve uma queda real na arrecadação de 21,74% em relação a 2015, apesar do ingresso de R\$2,9 bilhões em 2016 provenientes de auxílio financeiro da União. A despesa, por sua vez, retraiu 17,23% em relação a 2015, em termos reais.

Observa-se que apenas o IRRF e o ITCD superaram as metas de arrecadação. No que se refere à variação real, obtiveram crescimento em relação ao ano anterior o IPVA (9,61%), ITCD (49,51%) e FECFP (22,75%), favorecidos por mudanças na legislação que majoraram as

alíquotas aplicadas aos tributos. O destaque negativo foi a arrecadação do ICMS, que registrou uma queda real de 11,68% e frustração de -R\$ 2,541 (dois bilhões e quinhentos e quarenta e um milhões de reais) em relação à meta. Esse importante imposto já havia apresentado uma queda real de 5,24% em 2015, indicando a severidade da crise econômica sobre as finanças do Estado.

Tendo por argumento a necessidade de reequilibrar as finanças públicas, o estado anunciou em 2016 um pacote de medidas de combate à crise econômica. Com autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), por intermédio do Convênio ICMS 42, foi editada, em 25.08.16, a Lei Estadual nº 7.428/2016, que instituiu o Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal – FEEF, de natureza temporária, pelo prazo de 2 (dois) anos, regulamentado por intermédio do Decreto Estadual nº 45.810, de 03.11.16.

De acordo com o artigo 6º da lei, os recursos auferidos pelo FEEF deverão ser destinados ao equilíbrio fiscal do Tesouro, aplicação condicionada ao adimplemento integral da folha de pagamento dos servidores públicos por parte do Poder Executivo.

Em consulta ao SIAFE-Rio, constata-se que houve, em 2016, a arrecadação de receitas destinadas ao FEEF, no montante somente de R\$ 850.468,25 (oitocentos e cinquenta mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e vinte e cinco centavos).

A receita de contribuições totalizou R\$ 1.873.251.823 (um bilhão, oitocentos e setenta e três milhões, duzentos e cinquenta e um mil e oitocentos e vinte três reais), valor equivalente a 2,88% de toda a receita estadual de 2016. Essa origem de receita registra as contribuições sociais cobradas dos servidores ativos e inativos civis e militares do estado e está diretamente relacionada à folha salarial estadual. Nesse sentido, a queda real de 11,99% em relação a 2015 contraria a expectativa de um crescimento natural dessa receita. Mesmo em termos nominais, verifica-se que houve uma redução de R\$ 41 milhões (quarenta e um milhões; -2,14%) nos repasses, ao passo que o grupo de despesa “pessoal e encargos sociais” registrou um crescimento nominal de 4,21% entre 2015 e 2016.

Outrossim, existem fortes indícios de que Tesouro estadual não efetuou a totalidade dos repasses de contribuições devidas ao RIOPREVIDÊNCIA.

Ademais, verifica-se que o recolhimento das parcelas de contribuições sociais patronais (registrados como receitas intraorçamentárias em favor do RIOPREVIDÊNCIA) também apresentaram queda real de 25,74% no exercício (representando uma redução nominal de R\$ 482 milhões; -16,94%) e, a exemplo do caso mencionado relativo às contribuições, também pode ser considerado um forte indício de irregularidade nos repasses ao RIOPREVIDÊNCIA.

Registre-se que, desde 2016, a imprensa tem informado que o desconto de empréstimos consignados sobre o salário dos servidores não está sendo repassado na integralidade aos bancos, existindo, inclusive, casos de inclusão desses servidores em cadastros negativos de restrição ao crédito.

As receitas patrimoniais somaram R\$ 4.663.165.841 (quatro bilhões, seiscentos e sessenta e três milhões, cento e sessenta e cinco mil e oitocentos e quarenta e um reais), valor 34,74% (variação real) inferior ao arrecadado no ano anterior. Tal variação decorreu, sobretudo, pela queda na arrecadação de participações governamentais de petróleo (*royalties* e participações especiais - R&PE).

Em 2015, a arrecadação de R&PE já havia registrado uma queda de 43,10%, influenciada pela expressiva queda do preço do petróleo. Mesmo o aumento de produção registrado naquele ano (alta de 5,98%) não foi suficiente para conter a redução no recolhimento de participações governamentais. Em 2016, o cenário geral não se alterou e a produção de petróleo do estado teve nova alta (2,98%) - atingindo o recorde de extração (615 milhões de barris) desde o início da série em 2000 -, no entanto, uma queda ainda maior do preço da commodity fez com que os recebimentos de royalties e participações especiais chegassem a patamares ainda menores àqueles registrados em 2015.

Por fim, depreende-se que as medidas que descapitalizaram o RIOPREVIDÊNCIA bem como as operações de antecipação de *royalties* podem agravar ainda mais a crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro, além de ser nociva à higidez do patrimônio dos servidores públicos, representado pelo RIOPREVIDÊNCIA.

As transferências correntes somaram R\$ 9.501.542.971 (nove bilhões, quinhentos e um milhões, quinhentos e quarenta e dois mil, novecentos e setenta e um reais) em 2016 e foram responsáveis por 14,59% da arrecadação estadual. A origem teve um crescimento real de

44,87%, impactada pela entrada extraordinária de R\$ 2.900.000.000 (dois bilhões e novecentos milhões de reais) referentes ao auxílio financeiro da União – classificado em outras transferências da União – prestado por ocasião da realização dos Jogos Olímpicos Rio 2016.

As transferências da União representaram 70,04% do total das transferências correntes em 2016, com realização de 181,46% da meta prevista, positivamente impactada pela receita extraordinária mencionada anteriormente.

O estado arrecadou R\$1.227.883.027 (um bilhão, duzentos e vinte sete milhões, oitocentos e oitenta e três mil e vinte sete reais) de receitas de capital em 2016, as quais registraram queda de 82,00%, em termos reais, na comparação com o exercício anterior – quando foi arrecadado R\$ 6.770.338.274 (seis bilhões, setecentos e setenta milhões, trezentos e trinta e oito mil, duzentos e setenta e quatro reais - valor histórico).

Com relação às operações de crédito, verifica-se que apresentou expressiva queda em relação ao arrecadado no exercício anterior (-80,33%).

Quanto às despesas, em 2016, as funções de governo Previdência Social e Encargos Especiais representaram 44,54% de todos os valores liquidados. Seguem-se, em participação percentual, os gastos com as funções Saúde, Judiciária, Administração e Transporte.

Observando a despesa sob a ótica dos programas de governo, aqueles nos quais foram alocados mais recursos, no exercício de 2016, foram os de “Gestão Administrativa”, “Previdência Social dos Servidores Estatutários do Estado do Rio de Janeiro”, “Encargos Especiais do Estado”, “Gestão Administrativa do Poder Judiciário” e “Promoção da Assistência Ambulatorial e Hospitalar”. Os três primeiros programas, mais todos os demais inerentes à gestão administrativa dos Poderes e órgãos do estado, somaram R\$ 44.696.159.439 (quarenta e quatro bilhões, seiscentos e noventa e seis milhões, cento e cinquenta e nove mil, quatrocentos e trinta e nove reais); ou seja, aproximadamente 79,16% do total das despesas referem-se à operacionalização da máquina pública, gestão previdenciária e dívida pública.

Quando a classificação utilizada é a de despesas por categoria econômica (despesas correntes e de capital), verifica-se que a maior parcela da despesa orçamentária constituiu-se de despesas correntes.

Dessas, deve ser destacado o grupo “pessoal e encargos”. No exercício de 2016, a execução de despesas nesse grupo atingiu 35,35% do total de despesa liquidada no exercício. Comparando-se com a execução do exercício anterior, a despesa atinente a pessoal e encargos sociais apresentou redução de 5,41%, em termos reais. As funções Segurança Pública, Educação e Judiciária foram responsáveis pela execução de 69,11% da despesa total realizada neste grupo.

Relativamente às despesas de capital, sobressai o grupo “investimentos”, que representou 4,44% do total das despesas liquidadas no exercício e 55,45% da categoria econômica. O citado grupo registrou queda real de 65,53% de 2015 para 2016, sendo impactado pela redução de investimentos na função Transporte, que sofreu um decréscimo real no período de 76,55%. Apenas as funções Transporte e Urbanismo concentraram aproximadamente 55,48% das despesas liquidadas no grupo, com ênfase em projetos de expansão de linhas do metrô, no primeiro caso, e do Rio Metrôpole, no segundo.

A avaliação da gestão financeira do estado, no exercício de 2016, revela a ocorrência de resultado financeiro negativo de R\$ 1.750.813.000 (um bilhão, setecentos e cinquenta milhões, oitocentos e treze mil reais), causado pela superioridade dos dispêndios orçamentários e extraorçamentários (R\$ 127.912.558.000 - cento e vinte e sete bilhões, novecentos e doze milhões, quinhentos e cinquenta e oito mil reais), frente aos ingressos orçamentários e extraorçamentários (R\$ 126.161.745.000 - cento e vinte e seis bilhões, cento e sessenta e um milhões, setecentos e quarenta e cinco mil reais). Como consequência, o valor do saldo em espécie (caixa e equivalentes de caixa), ao final do exercício, caiu de R\$ 7.795.425.000 (sete bilhões, setecentos e noventa e cinco milhões, quatrocentos e vinte e cinco mil reais), em 2015, para R\$ 6.044.612.000 (seis bilhões, quarenta e quatro milhões, seiscentos e doze mil reais), em 2016.

R\$ mil

Descrição	Ingressos	Dispêndios
Receita/Despesa orçamentária	50.685.309	60.832.044
Transferências financeiras recebidas/concedida	-	-
Recebimentos/Pagamentos extraorçamentários	75.476.436	67.080.514
Saldo em espécie do exercício anterior/para o exercício seguinte	7.795.425	6.044.612
Total	133.957.170	133.957.170

O exame do **Balanco Patrimonial** evidencia um passivo real a descoberto de R\$ 50.570.256.419 (cinquenta bilhões, quinhentos e setenta milhões, duzentos e cinquenta e seis mil, quatrocentos e dezenove reais).

A seguir são apresentados os valores sintetizados do ativo, passivo e saldo patrimonial do exercício de 2016:

R\$

BALANÇO PATRIMONIAL			
Ativo Circulante	21.760.882.866	Passivo Circulante	29.644.003.684
Ativo não Circulante	184.491.834.495	Passivo não Circulante	226.828.888.723
		Patrimônio Líquido	(50.220.175.047)
TOTAL DO ATIVO		TOTAL DO PASSIVO	
206.252.717.361		206.252.717.361	

Ativo	2016	Passivo	2016
Ativo Financeiro	5.650.721.011	Passivo Financeiro	16.941.971.683
Ativo Permanente	200.601.996.253	Passivo Permanente	239.881.002.000
Saldo patrimonial			(50.570.256.419)

RESULTADO PATRIMONIAL	
Variações patrimoniais aumentativas	226.880.098.851
Variações patrimoniais diminutivas	167.146.717.259
Superávit	
59.733.381.592	

No exercício de 2016, o total da classe do ativo é de R\$ 206.252.717.361 (duzentos e seis bilhões, duzentos e cinquenta e dois milhões, setecentos e dezessete mil, trezentos e sessenta e um reais), desdobrados esses valores em 10,55% no Ativo Circulante (R\$ 21.760.882.866 – vinte e um bilhões, setecentos e sessenta milhões, oitocentos e oitenta e dois mil, oitocentos e sessenta e seis reais) e 89,45% no Ativo Não Circulante (R\$ 184.491.834.495 – cento e oitenta e quatro bilhões, quatrocentos e noventa e um milhões, oitocentos e trinta e quatro mil, quatrocentos e noventa e cinco reais).

Em relação ao exercício anterior, o Ativo, como um todo, sofreu um acréscimo de R\$ 102.191.792.732 (cento e dois bilhões, cento e noventa e um milhões, setecentos e noventa e dois mil, setecentos e trinta e dois reais), o que representa 98,20% de acréscimo. As

variações aumentativas que mais influenciaram este acréscimo ocorreram no Ativo Não Circulante, na conta “Ativo Realizável a Longo Prazo”.

A classe do Passivo totalizou R\$ 256.472.892.408 (duzentos e cinquenta e seis bilhões, quatrocentos e setenta e dois milhões, oitocentos e noventa e dois mil e quatrocentos e oito reais) ao final do exercício em análise, sendo que o Passivo Circulante (R\$ 29.644.003.684 – vinte e nove bilhões, seiscentos e quarenta e quatro milhões, três mil, seiscentos e oitenta e quatro reais) representa 11,56% do total, cabendo os outros 84,44% ao Passivo Não Circulante (R\$ 226.828.888.723 – duzentos e vinte e seis bilhões, oitocentos e vinte e oito milhões, oitocentos e oitenta e oito mil, setecentos e vinte e três reais).

No Passivo, ocorreu um aumento significativo de R\$ 76.742.575.895 (setenta e seis bilhões, setecentos e quarenta e dois milhões, quinhentos e setenta e cinco mil e oitocentos e noventa e cinco reais), em relação ao exercício anterior, o que representa um acréscimo de 42,70% na classe do Passivo. O aumento do Passivo se deve principalmente às Provisões a Longo Prazo e Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo, conforme tratado no item 4.3.2.1.

Verifica-se, ainda, que as modificações no patrimônio, representadas tanto pelo aumento do Ativo quanto do Passivo (tendo sido a do Ativo mais representativa), levaram a uma diminuição do passivo a descoberto do estado de R\$ 25.449.216.837 (vinte e cinco bilhões, quatrocentos e quarenta e nove milhões, duzentos e dezesseis mil, oitocentos e trinta e sete reais), sofrendo uma retração de 33,63% em relação ao exercício anterior.

Em 2016, o Ativo Financeiro totalizou R\$ 5.650.721.011 (cinco bilhões, seiscentos e cinquenta milhões, setecentos e vinte e um mil e onze reais), enquanto o Passivo Financeiro foi equivalente a R\$ 16.941.971.683 (dezesseis bilhões, novecentos e quarenta e um milhões, novecentos e setenta e um mil, seiscentos e oitenta e três reais). **Assim, tendo em vista a diferença negativa entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro, conclui-se que o estado apresentou déficit financeiro de R\$ 11.291.250.672 (onze bilhões, duzentos e noventa e um milhões, duzentos e cinquenta mil, seiscentos e setenta e dois reais).**

Como se pode observar, o estado não alcançou o equilíbrio financeiro no presente exercício, não sendo observado o disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.3 ASPECTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

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

Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida fornece parâmetros para calcular os limites da despesa com pessoal, da dívida pública consolidada, das operações de crédito, das concessões de garantia e contragarantias, bem como o montante da reserva de contingência, a ser consignado na Lei Orçamentária Anual. No exercício de 2016, a RCL apurada totalizou R\$ 46.228.984.467,00 (quarenta e seis bilhões, duzentos e oitenta e oito milhões, novecentos e oitenta e quatro mil, quatrocentos e sessenta e sete reais).

Receita corrente líquida (RCL)	R\$46.228.984.467
---------------------------------------	-------------------

Apresentação dos Limites

Despesa com Pessoal (Poder Executivo)	R\$28.537.870.624
% Despesa com Pessoal (Poder Exec)/RCL	61,73%
% máximo da LRF	49,00%
Despesa com Pessoal (Consolidado do ERJ)	R\$33.426.453.815
% Despesa com Pessoal (Consolidado)/RCL	72,31%
% máximo da LRF	60,00%
Dívida Consolidada Líquida	R\$108.103.232.139
% da DCL / RCL	233,84%
% máximo da Res. nº 40/01 do Senado Federal	200,00%
Garantias concedidas	R\$51.397.380
% do total das garantias / RCL	0,11%
% máximo da Res. nº 43/01 do Senado Federal	22,00%
Operações de crédito	R\$1.047.452.459
Operações de crédito para fins de limite	R\$575.043.932
% Op. Créd para fins de limite / RCL	1,24%
% máximo da Res. nº 43/01 do Senado Federal	16,00%
Cumprimento da "regra de ouro" - art. 167, III, da CRFB/88	
Receitas de operação de crédito	R\$1.047.452.459
Despesa de capital	R\$4.523.091.939
Diferença	R\$(3.475.639.480)

Demais indicadores

Resultado Primário - <i>deficit</i>	(6.324.634.672)
Meta do Resultado Primário na LDO - <i>deficit</i>	(17.851.681.000)
Resultado Nominal	7.000.650.681
Meta do Resultado Nominal na LDO	1.206.453.000
Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos - art. 44 da LRF	
Receita de alienação de bens	27.890.795
Despesa de capital - investimentos	10.119.548
Despesa corrente do RPPS	17.771.247
Disponibilidade de Caixa do ERJ	
Disponibilidade de Caixa Bruta	7.412.101.682
Obrigações Financeiras	(19.514.131.241)
Disponibilidade de Caixa Líquida	(12.102.029.560)
Inscrição de RPNP do exercício	365.994.793

Da análise dos quadros anteriores, depreende-se que os limites referentes à Despesa com Pessoal e à Dívida Consolidada Líquida foram extrapolados. Observa-se, também, que a meta de Resultado Nominal para o exercício de 2016, a valores correntes, não foi cumprida no exercício.

Dessa forma, considerando a extrapolação dos limites de gasto de pessoal, o Poder Executivo ficaria obrigado a reduzir o percentual excedente nos quatro quadrimestres seguintes, sendo, pelo menos, um terço nos dois primeiros, e o restante até o 1º quadrimestre de 2018. E, nesse cenário, o pleno cumprimento do artigo 23 em combinação com o artigo 66 da LRF seria verificado quando do exame da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2018.

No que tange à extrapolação do limite de endividamento, o estado ficaria obrigado a reduzir o percentual excedente aferido em pelo menos 25% até o 1º quadrimestre de 2017 e o restante até o 2º quadrimestre de 2018 (em razão do prazo duplicado previsto no artigo 66 da LRF). Da mesma maneira, o pleno cumprimento do artigo 23 em combinação com o artigo 66 da LRF também seria verificado no exame da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2018.

Por sua vez, o não cumprimento da meta de Resultado Nominal para o exercício de 2016 ensejaria aplicação das adequações previstas no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ocorre que, no exercício de 2016, foi editada a Lei Estadual nº 7.483/16, que reconheceu o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira do Estado, visando à aplicação do artigo 65 da LRF.

Desse modo, e conforme demonstrado no capítulo 5 do presente voto, enquanto preservada a presunção de constitucionalidade de que goza a Lei Estadual nº 7.483/16, a regular produção de seus efeitos legais impõe a suspensão dos prazos para recondução dos gastos com pessoal e do montante da dívida consolidada líquida aos seus limites máximos, estabelecidos, respectivamente, nos artigos 23 e 31 c/c artigo 66 da LRF, bem como a dispensa do atingimento da meta de resultado nominal e a limitação de empenho prevista o artigo 9º também da LRF. Por outro lado, na hipótese de vir a ser declarada a inconstitucionalidade da norma – considerando a pendência, no Supremo Tribunal Federal, da Ação Cível Originária nº 2.981/RJ, em que esta matéria está sendo discutida –, deverão ser devidamente observados os ditames estabelecidos nos aludidos dispositivos legais.

2.4 VINCULAÇÕES E LIMITES CONSTITUCIONAIS LEGAIS

A Emenda Constitucional nº 93, de 08 de setembro de 2016, alterou o artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT e incluiu os artigos 76-A e 76-B, com efeitos retroativos a 1º de janeiro de 2016.

O artigo 76 do ADCT prorrogou a desvinculação de receitas da União até o ano de 2023. Os artigos 76-A e 76-B criaram desvinculações de receitas, respectivamente, no âmbito estadual (incluindo o Distrito Federal) e municipal.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, o artigo 76-A do ADCT traz impacto direto na análise de vinculações não protegidas pelas exceções contidas em seu parágrafo único e em outros dispositivos infraconstitucionais.

Com efeito, a partir do novo dispositivo constitucional, conclui-se que a desvinculação em referência não se aplica à apuração dos recursos mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde (artigo 198 da CRFB) e em manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 212 da CRFB).

Também não se prendem a tal desvinculação os recursos destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB (artigo 60 do ADCT) e ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais - FECP (artigo 82 do ADCT).

Considerando que os recursos legalmente destinados ao Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social - FEHIS têm origem nos valores pertencentes ao FECP¹ (que não podem ser desvinculados), eles também não devem ser alcançados pelos efeitos da Emenda Constitucional nº 93.

Por outro lado, aplica-se a desvinculação de receitas do estado, como definido no artigo 76-A do ADCT, na composição dos recursos destinados a outras aplicações mínimas obrigatórias, quais sejam: a FAPERJ e o FECAM, por não se tratarem de exceções previstas no parágrafo único do mesmo artigo (vinculações derivadas da Constituição Estadual).

Feitas essas considerações, apresento os resultados referentes à aferição do cumprimento dos limites constitucionais e legais para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), FUNDEB, FAPERJ, ações e serviços públicos de saúde, FECP e FECAM:

¹Lei Estadual nº 4.056/02
Art. 3º (...)

§3º O Governo do Estado do Rio de Janeiro deverá destinar, no mínimo, 10% (dez por cento) dos recursos do Fundo de que trata a presente Lei Complementar para serem aplicados no Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social, devendo 7,5% (sete e meio por cento) deste percentual ser aplicado no exercício de 2009 e atingindo-se sua totalidade no exercício de 2010."

Recursos destinados a Educação

Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) - art. 212 da CRFB/88	
Base de cálculo para apuração da aplicação em MDE (receitas resultantes de impostos)	R\$36.277.521.072
Despesas liquidadas em MDE	R\$9.069.380.268
Percentual das receitas resultantes de impostos aplicadas em MDE	25,07%
% mínimo a aplicar - art. 212 da CRFB/88	25,00%
FUNDEB - artigo 60 do ADCT - CRFB/88 e Lei nº 11.494/07	
Contribuição do ERJ ao FUNDEB	R\$5.773.677.765
Recebimento do ERJ pelo FUNDEB	R\$2.528.445.988
Perda Líquida (Recebimento - Contribuição)	R\$ (3.245.231.777)
Despesa Liquidada pelo FUNDEB	R\$2.634.081.619
Liquidado na subfunção Ensino Médio	R\$1.935.537.264
Liquidado na subfunção Ensino Fundamental	R\$698.544.355
Verificação do limite dos 60% com remuneração de profissionais do magistério - art. 22 da Lei nº 11.494/07	
Despesas do FUNDEB consideradas como remuneração de profissionais do magistério	R\$2.438.196.855
Total das receitas do FUNDEB	R\$2.570.082.563
Percentual aplicado	94,87%
Percentual de aplicação dos recursos do FUNDEB - mínimo de 95% - art. 21 da Lei nº 11.494/07	
Total das receitas do Fundeb no exercício de 2016	R\$2.570.082.563
Despesa empenhada com recursos do Fundeb ingressados em 2016	R\$2.570.011.267
Saldo a empenhar	71.296
Percentual atingido	99,99%
Resultado financeiro do FUNDEB	
Disponibilidades financeiras	R\$215.512.453
Obrigações	R\$215.531.484
<i>Deficit</i>	(19.031)
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do ERJ (Faperj) - art. 332 da Const. Est.	
Valor mínimo a aplicar	R\$301.386.666
Valor aplicado (despesa)	R\$301.445.900

O Estado, no ano de 2016, transferiu ao FUNDEB recursos em montante inferior ao definido no artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/07.

Restou evidenciado, nas análises empreendidas, que o Estado do Rio de Janeiro não observou, nos últimos exercícios, o disposto no artigo 332 da Constituição Estadual, tendo em vista que não efetuou repasses à FAPERJ equivalentes a 2% da receita tributária líquida estadual.

Recursos destinados a Saúde

Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS - art. 196 da CRFB/88 e LCF n° 141/2012	
Base de cálculo para apuração das ASPS (receitas resultantes de impostos)	R\$36.277.278.923
Despesas com saúde	R\$5.128.751.032
% das receitas resultantes de impostos aplicadas em ASPS	10,42%
% mínimo a aplicar - art. 196 da CRFB/88	12,00%
Diferença entre o valor executado e o mínimo constitucional	R\$574.932.738

O Estado do Rio de Janeiro, ao aplicar em ações e serviços públicos de saúde o equivalente a 10,42% das receitas de impostos e transferências de impostos, descumpriu o estabelecido no artigo 6º da Lei Complementar nº 141/12, visto que a aplicação mínima anual é equivalente a 12% daquela base.

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

Demais destinações

Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais - FECP - art. 82 do ADCT - CRFB/88 e Lei est. nº 4.056/02	
Despesas executadas pelo Fundo	R\$3.567.877.644
% aplicado em pessoal	11,43%
% máximo aplicado em pessoal	40,00%
Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano - FECAM - Lei estadual nº 1.60/86	
Valor aplicado pelo FECAM	R\$205.949.501
Valor mínimo a aplicar	R\$181.982.597

2.5 RIOPREVIDÊNCIA

O RIOPREVIDÊNCIA administra dois fundos, o Plano Financeiro, que é gerido pelo regime de repartição simples, e o Plano Previdenciário, que é gerido pelo regime de capitalização, sendo o último destinado aos servidores civis efetivos que ingressarem no serviço público a partir de 04.09.13.

As receitas e despesas previdenciárias do Regime de Previdência, contemplando ambos os planos, bem como seus resultados nos exercícios de 2015 e de 2016, são resumidos a seguir, com a apresentação inicial de valores e variações percentuais do Plano Financeiro:

Resultados do Plano Financeiro	
Evolução das Receitas	
Receitas previdenciárias de 2016	R\$4.514.845.833
Receitas previdenciárias de 2015	R\$12.871.994.164
Redução no período (%)	(68,17%)
Evolução das Despesas	
Despesas previdenciárias de 2016	R\$16.028.140.067
Despesas previdenciárias de 2015	R\$13.929.857.710
Aumento no período (%)	4,42%
Evolução do Resultado do Plano Financeiro	
Resultado do Plano Financ em 2016 (<i>deficit</i>)	R\$(11.513.294.234)
Resultado do Plano Financ em 2015 (<i>deficit</i>)	R\$(1.057.863.546)

As receitas do Plano Financeiro, em 2016, recuaram 68,17% (valores reais), equivalentes a R\$ 9.888.407.288 (nove bilhões, oitocentos e oitenta e oito milhões, quatrocentos e sete mil, duzentos e oitenta e oito reais), em relação ao exercício de 2015. Os principais fatores para o forte recuo das receitas foram, em grande parte, a queda real na receita pela produção e exploração de petróleo e gás natural (*royalties* e participações especiais), no valor de R\$ 1.587.061.036 (um bilhão, quinhentos e oitenta e sete milhões, sessenta e um mil e trinta e seis reais), classificada como receita patrimonial/compensação financeira, e na retração nas receitas diversas, no valor de R\$ 7.457.634.004 (sete bilhões, quatrocentos e cinquenta e sete milhões, seiscentos e trinta e quatro mil e quatro reais – valor real). Registre-se que tais receitas comportaram, em 2015, os valores relativos aos saques de depósitos judiciais (R\$ 6.650.596.902 – seis bilhões, seiscentos e cinquenta milhões, quinhentos e noventa e seis mil, novecentos e dois reais – valor nominal), o que não se reproduziu em 2016 (receitas diversas de R\$ 36.266.307 – trinta e seis milhões, duzentos e sessenta e seis mil, trezentos e sete reais).

Por sua vez, as despesas cresceram 4,42% entre os exercícios de 2016 e 2015, representando uma expansão equivalente a R\$ 2.098.282.357 (dois bilhões, noventa e oito milhões, duzentos e oitenta dois mil, trezentos e cinquenta e sete reais).

Quanto à evolução do resultado do Plano Financeiro, foi observada uma elevação de R\$ 10.455.430.688 (dez bilhões, quatrocentos e quarenta e cinco milhões, quatrocentos e trinta mil, seiscentos e oitenta e oito reais), entre o déficit apurado em 2015 e aquele obtido em 2016.

A seguir, são resumidos os valores do Plano Previdenciário. Em face de ter sido criado recentemente, o Plano movimentou valores poucos expressivos, se comparado ao Plano Financeiro:

Resultados do Plano Previdenciário	
Evolução das Receitas	
Receitas previdenciárias de 2016	R\$190.687.309
Receitas previdenciárias de 2015	R\$181.557.662
Redução no período (%)	(4,68%)
Evolução das Despesas	
Despesas previdenciárias de 2016	R\$23.375.329
Despesas previdenciárias de 2015	R\$1.752.246
Aumento no período (%)	1.110,65%
Evolução do Resultado do Plano Previdenciário	
Resultado do Plan Prev em 2016 (superávit)	R\$167.311.980
Resultado do Plan Prev em 2015 (superávit)	R\$179.805.416

2.6 BENEFÍCIOS FISCAIS

Os benefícios fiscais concedidos pelo estado, na última década principalmente, tiveram crescimento tanto em número de beneficiários quanto em volume de renúncia fiscal. Tais instrumentos constituem-se em verdadeiros gastos tributários, traduzidos em redução de receita a ser arrecadada.

Sua concessão objetiva a atração de empresas para atuação em ramos específicos da economia, apresentando, em muitos casos, resultados questionáveis, sendo feita nos moldes definidos no § 6º do artigo 150 da Constituição da República, cabendo à lei complementar regular sua forma de concessão (artigo 155, XII, da CRFB).

Importante notar que, na projeção da renúncia de receitas constante da LDO para o exercício de 2016², não foi demonstrado que as renúncias foram consideradas nas estimativas de receitas da Lei Orçamentária Anual, tampouco foram evidenciadas as medidas de compensação, em descumprimento ao disposto no artigo 14, *caput*, I e II, da LRF, o que foi motivo de determinação na análise das contas de governo relativas ao exercício de 2015. Esse fato se repetiu na projeção para a LDO de 2017.

² Lei Estadual nº 7.034/15

Conforme constatado em auditorias realizadas por este Tribunal, concluiu-se que o estado não dispõe atualmente de mecanismos confiáveis de aferição e controle de benefícios fiscais.

É o seguinte o quadro consolidado referente ao montante pertinente à renúncia de receita no período compreendido entre 2007 e 2016:

Anos	Benefícios declarados	Total das exclusões	Renúncia efetiva
2007-2016	218.666.877.350	161.834.464.600	56.832.412.750

Fonte: DUB-ICMS 2007 a 2016. Valores históricos.

As exclusões declaradas pela SEFAZ estão sendo objeto de questionamento nos autos do Processo TCE-RJ 106.302-6/16, onde foram detectadas diversas fragilidades e inconsistências, como a subavaliação da renúncia fiscal efetiva, metodologias inadequadas para o cálculo do montante da renúncia e a ausência de validação das informações prestadas pelos contribuintes para o cálculo da renúncia efetiva de receita a ser considerada nas estimativas que devem constar das peças orçamentárias.

Além disso, auditoria realizada na Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado - CODIN detectou irregularidades relevantes na concessão de benefícios, como a ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro previamente à concessão de benefícios tributários, fruição irregular de benefícios fiscais, inexistência de acompanhamento estruturado e sistemático dos requisitos e contrapartidas das empresas beneficiárias de incentivos fiscais, ilegalidade no ato de concessão de benefícios fiscais, e ausência de transparência do processo decisório de concessão de benefícios fiscais.

2.7 TEMAS EM DESTAQUE

Foram quatro os temas em destaque abordados em 2016: Gestão da Educação; Gestão da Saúde; Segurança Pública e Jogos Olímpicos e Paralímpicos.

Gestão da Educação

Em 2016, as despesas liquidadas na função Educação foram mantidas no mesmo patamar do exercício anterior, em valores absolutos. O número de alunos matriculados em 2016 sofreu redução (de 758.546 para 709.606), sendo 6,45% menor que em 2015. Quanto à qualidade e efetividade da educação, segundo resultados dos indicadores de desempenho de 2015, o estado apresenta estagnação em comparação com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb de 2013. Ao analisar os dados da Prova Brasil, observa-se uma retração no desempenho dos alunos fazendo o Rio de Janeiro cair da quinta para a oitava posição, em comparação com os demais estados. O Plano Estadual de Educação, que deveria ter sido elaborado ou adequado até 25.06.15, por força do prazo disposto no art. 8º da Lei Federal nº 13.005/14, ainda não teve sua lei aprovada, sendo o Estado do Rio de Janeiro o único da Federação que não possui sequer o projeto de lei elaborado.

Gestão da Saúde

Em 2016, os gastos na função Saúde totalizaram R\$ 4.698.284.858,00 (quatro bilhões seiscentos e noventa e oito milhões, duzentos e oitenta e quatro mil, oitocentos e cinquenta e oito reais), com participação de 8,32% das despesas do estado, sendo a quinta maior função executada, embora tenha sofrido uma retração real de 16,62% em relação a 2015. Destaca-se que as auditorias realizadas na Secretaria de Estado de Saúde e as Contas de Governo dos anos anteriores apreciadas por este Tribunal apontam para um distanciamento das competências legais e de sua própria missão institucional estabelecida.

Em relação à contratação de entidades paraestatais (Organizações Sociais em Saúde - OSS) para a gestão de unidades de saúde (média e alta complexidade) da rede estadual, foram apurados fatos nas auditorias que indicam que não houve planejamento que

demonstrasse a vantajosidade da transferência da gestão de unidades de saúde para as OSS, tampouco tem acontecido o controle adequado dos serviços contratados.

Segurança Pública

Em 2016, os gastos na função “Segurança Pública” alcançaram a marca de R\$ 9.154.615.318,00 (nove bilhões, cento e cinquenta e quatro milhões, seiscentos e quinze mil, trezentos e dezoito reais), representando 16,21% do total da despesa do estado, sendo a segunda maior função executada, embora tenha sofrido uma retração real de 3,70% em relação a 2015, porém, mantendo a crescente evolução do percentual de participação da função desde 2009. Destaca-se o recebimento em 2016 de R\$2,9 bilhões ao estado de auxílio financeiro da União para auxiliar nas despesas com Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro decorrente da realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos - Rio 2016. Em linhas gerais, o ano de 2016 apresentou alta na maioria dos índices de criminalidade do estado. Considerando as estatísticas do setor, os índices demonstram que não há um ambiente favorável para a Segurança Pública no estado.

Jogos Olímpicos e Paralímpicos

Durante os meses de agosto e setembro de 2016, ocorreram os Jogos Olímpicos e Paralímpicos, na cidade do Rio de Janeiro, com a participação de pouco mais de 15 mil atletas. O orçamento geral para a realização dos Jogos Olímpicos (Rio 2016) foi estimado em R\$ 39,1 bilhões, assim distribuídos: R\$ 27,5 bilhões (70,3%) provenientes de recursos públicos e R\$ 11,6 bilhões (29,6%), da iniciativa privada. Em 2016, o Estado do Rio de Janeiro aplicou nos Jogos, além dos R\$2,89 bilhões provenientes do auxílio financeiro da União, cerca de R\$1,11 bilhão (despesas liquidadas) de seu próprio orçamento, com destaque nos programas de implantação de novas linhas metroviárias, transporte sobre trilhos e saneamento ambiental nos municípios do entorno da Baía de Guanabara e nas Lagoas da Barra e Jacarepaguá, programas importantes que contribuem para um legado positivo de melhorias na infraestrutura de transporte e de meio ambiente.

CONTAS DE GOVERNO

2016 ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Panorama econômico

CAPÍTULO 3

3 PANORAMA ECONÔMICO

O tópico que ora se inaugura debruça-se sobre o trabalho desenvolvido por técnicos desta Corte a respeito do panorama econômico vivenciado ao longo do exercício de 2016 e de exercícios anteriores. A meu ver, trata-se de análise estratégica para compreensão da performance da gestão financeira do estado, por se qualificar, simultaneamente, como indutora e como reflexo da gestão pública que se analisa.

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

Considerando a relevância dos dados, bem como sua forma de apresentação clara e objetiva, devidamente contextualizada no tema abordado, reporto-me à análise empreendida pelas instâncias técnicas, incorporando ao meu relatório os elementos mais significativos e impactantes sobre a realidade do Estado do Rio de Janeiro.

3.1 EXPECTATIVAS E PROJEÇÕES DA ECONOMIA

O ano de 2015 se encerrou registrando a maior queda do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil durante a vigência do plano real (-3,8%). As perspectivas apontadas pelos principais agentes econômicos sinalizavam para mais um ano de intensa recessão econômica em 2016. Projeções do “Relatório de Perspectiva de Crescimento Global 2016” do Fundo Monetário Internacional - FMI, atualizadas em janeiro daquele ano, projetavam uma retração de 3,5% na economia do país. Mesmo para 2017, o fundo previa a manutenção da estagnação econômica com perspectiva nula de crescimento (variação de 0,0%), sinalizando a gravidade da crise em curso.

Cumprido destacar que a crise da economia nacional se descolou do contexto externo. Em 2015, o PIB mundial expandira 3,1% e a perspectiva era de um crescimento de 3,4% em

2016. Entre os países emergentes, a tendência geral era de manutenção do crescimento, à exceção da Rússia, que também amargara uma expressiva retração de 3,7% em 2015, a despeito de possuir projeções menos drásticas de recessão para 2016 (-1,0%).

Os prognósticos emitidos por agentes internos também eram negativos. O sistema de expectativas do Banco Central do Brasil¹ indicava, ao início de 2016, uma projeção de retração do PIB de 2,84% para o ano e um crescimento de 0,75% para 2017.

O contexto político observado ao fim de 2015 refletia diretamente sobre os diversos indicadores de confiança dos consumidores e dos empresários, que alcançavam níveis historicamente baixos e sem sinais concretos de reversão. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, no seu caderno de conjuntura econômica de dezembro de 2015, previa forte impacto da crise política sobre o desempenho da atividade econômica e esperava que o país pudesse sofrer a maior retração dos últimos 25 anos².

A aceleração da inflação em 2015 – tendo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA acumulado 10,67% durante o ano – pressionava a manutenção da taxa básica de juros fixada pelo Comitê de Política Monetária no alto patamar de 14,25% na virada do ano, dificultando ainda mais a retomada da economia nacional.

Esse cenário negativo refletiu diretamente nas estimativas de arrecadação de receita do Estado do Rio de Janeiro, previstas pela Secretaria de Fazenda. Em sua primeira revisão da receita estadual, divulgada por meio da nota técnica 01/2016 e publicada no *site* em janeiro de 2016³, observam-se expressivos cortes na previsão de receita em relação à Lei Orçamentária Anual – LOA 2016.

Dessa forma, as receitas administradas pelo tesouro estadual, estabelecidas na LOA em, aproximadamente, R\$ 79,5 bilhões (setenta e nove bilhões e quinhentos milhões de reais), sofreram um corte total de R\$ 20 bilhões em suas projeções (uma redução de 25,2%).

¹ O sistema de expectativas do Bacen reúne as projeções de variáveis macroeconômicas elaboradas por instituições que atuam no mercado financeiro, tais como bancos, gestoras de recursos e consultorias e, em alguns casos, empresas do setor real, com o intuito de assessorar a tomada de decisões tanto por profissionais da própria instituição, como por seus clientes externos.

² Fonte: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/160318_carta_de_conjuntura_29.pdf, acessado em 11.04.17.

³ Fonte: http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/faces/sitios-transparencia-navigation/menu_sitios_analiseContas/Analise-Notas?.adf.ctrl-state=cawst6nbt_5&&_afLoop=616769236788278, acessado em 11.04.17.

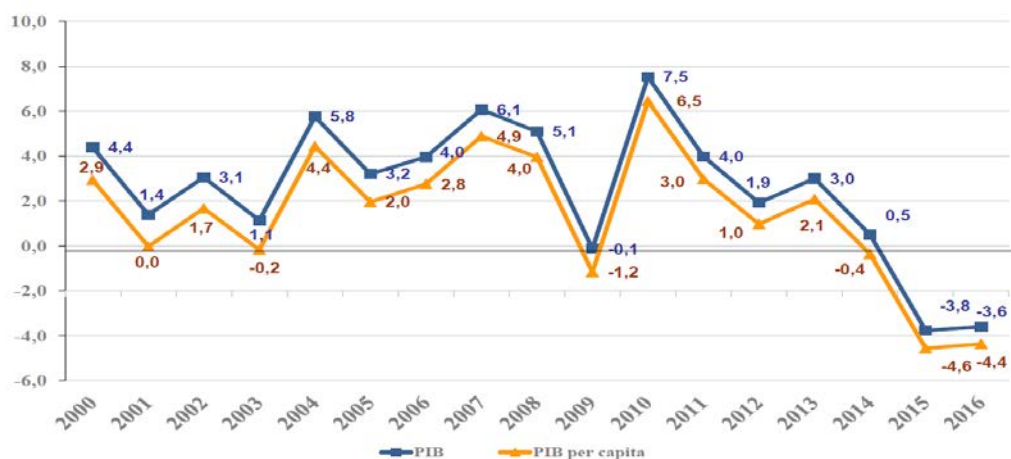
No decorrer do ano, as perspectivas negativas foram paulatinamente se concretizando, e os resultados econômicos do primeiro semestre confirmaram a expectativa de forte recessão.

3.2 RESULTADO DO PIB DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2016

Segundo o relatório das Contas Nacionais Trimestrais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE⁴, o PIB do Brasil em 2016 sofreu uma contração de 3,6% em relação ao ano anterior. Frisa-se que, no ano anterior, o país já havia registrado uma queda de 3,8%, evidenciando a persistência da crise econômica.

Em decorrência desta queda, o PIB *per capita*⁵ alcançou R\$ 30.407 (trinta mil, quatrocentos e sete reais - em valores correntes) em 2016, recuando 4,4% em relação ao ano anterior (em termos reais), conforme gráfico a seguir:

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



Fonte: IBGE, Contas Nacionais Trimestrais, 4º trimestre de 2016.

⁴ Contas Nacionais Trimestrais, 4º trimestre de 2016.

⁵ O PIB per capita é definido como a divisão do valor corrente do PIB pela população residente no meio do ano.

No acumulado do ano, o PIB, em valores correntes, totalizou R\$ 6,3 trilhões (seis trilhões e trezentos bilhões de reais), dos quais R\$ 5,4 trilhões (cinco trilhões e quatrocentos bilhões de reais) se referem ao valor adicionado a preços básicos e R\$ 852,3 bilhões (oitocentos e cinquenta e dois bilhões e trezentos milhões de reais) aos impostos sobre produtos líquidos de subsídios.

O resultado negativo da economia nacional reflete o desempenho das três atividades que o compõem: Indústria (-3,8%), Serviços (-2,7%) e Agropecuária (-6,6%).

Decompondo o PIB por subsetores, verifica-se que quase todos os segmentos apresentaram queda. No setor industrial, houve o destaque positivo de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana, que cresceu 4,7% em relação a 2015. Segundo o relatório do IBGE, o resultado do subsetor foi influenciado pelo efeito-base gerado pelo desligamento das termelétricas entre os dois períodos.

Dentre as atividades que compõem os serviços, transporte, armazenagem e correio sofreram a maior queda (-7,1%), seguidos por comércio (-6,3%), outros serviços (-3,1%) e serviços de informação (-3,0%).

Conforme detalhado pelo relatório do IBGE, o decréscimo da agropecuária no ano (-6,6%) decorreu, principalmente, do desempenho da agricultura impactada pelo fato de que culturas importantes da lavoura registraram queda na estimativa anual de produção e perda de produtividade, destacando-se as culturas de milho (-25,7%), cana de açúcar (-2,7%) e soja (-1,8%). As lavouras que apresentaram aumento na estimativa de produção anual foram trigo (22,0%), café (15,5%) e mandioca (2,8%).

O instituto ainda aponta que, na análise da despesa, a contração de 10,2% da Formação Bruta de Capital Fixo foi o destaque do ano. Esse recuo é justificado, principalmente, pela queda da produção interna e da importação de bens de capital, sendo influenciado ainda pelo desempenho negativo da construção neste período.

3.3 INFLAÇÃO E A TAXA BÁSICA DE JUROS

Em 2016, o índice oficial de inflação calculado pelo IBGE, o IPCA, atingiu 6,29, enquanto a taxa Selic fechou o ano em 13,75%.

Em 2015, o IPCA havia registrado 10,67%, valor substancialmente acima do limite superior da meta de inflação de 6,5%⁶. Durante os primeiros meses do ano, o índice ainda demonstrava força; no entanto, a manutenção da crise econômica acabou arrefecendo a demanda por consumo, e o índice entrou em forte declínio a partir de setembro, mês em que atingiu 0,08% (menor valor mensal desde julho de 2014). Essa tendência de queda se manteve nos meses finais do ano, fazendo com que, em dezembro, finalmente, o índice acumulado voltasse a se situar abaixo do limite superior da meta, alcançando 6,29%.

Entre 2015 e 2016, o IPCA apresentou desaceleração em todos os grupos, à exceção de saúde e cuidados pessoais (com aceleração de 9,23% para 11,04% no período). Em termos de impacto na composição do índice de inflação agregado, o setor de habitação foi o segmento que garantiu a maior contenção da inflação, tendo apresentado uma desaceleração de 2,69% para 0,45% ao longo de 2016.

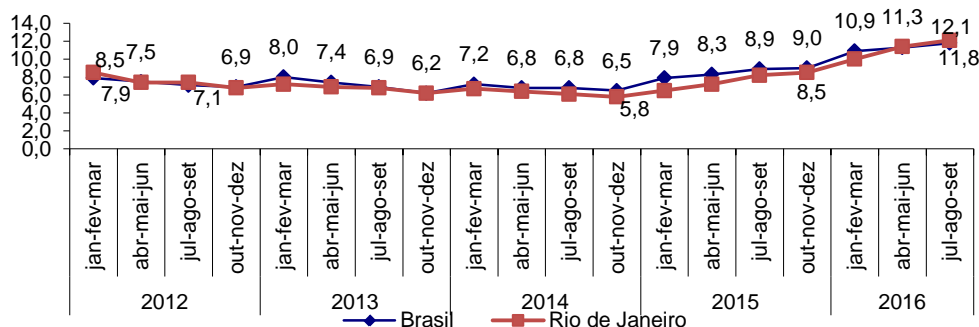
A queda da inflação, por sua vez, permitiu uma mudança na política monetária do governo federal. Em 19.10.16, o Copom decidiu por um corte de 0,25% na taxa básica de juros - a primeira queda em 14 meses -, fazendo com que a Selic recuasse a 14,00%. Em dezembro, a taxa ainda sofreria nova redução para 13,75%; porém, esses cortes ainda não seriam suficientes para reaquecer a economia nacional.

⁶ A meta de inflação é definida pelo Banco Central do Brasil por meio de Resolução, publicada anualmente. Desde 2005 a meta tem sido fixada em 4,5%. Até 2005 a própria Resolução determinava um intervalo de tolerância de 2,5%. Para os exercícios 2006 a 2016 este intervalo foi reduzido para 2,0%. A Resolução nº 4.419/15, que estabeleceu os parâmetros para 2017, manteve a meta em 4,5%, no entanto reduziu a tolerância para 1,5%.

3.4 EMPREGO E RENDA

A manutenção do cenário de recessão econômica ao longo de 2016 levou a taxa de desocupação - medida pelo IBGE - ao patamar mais elevado desde o início da série em 2012⁷. O gráfico a seguir apresenta a evolução da taxa, comparando o cenário nacional (em azul) com o Estado do Rio de Janeiro (em vermelho).

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



Fonte: PNAD, IBGE, 3º trimestre de 2016.

Verifica-se que ao longo da série, na maior parte das vezes, a desocupação no Estado do Rio de Janeiro se manteve abaixo daquela registrada nacionalmente. Cumpre notar que, ao longo de 2016, a desocupação ganha força no estado, saltando de 8,5% ao final de 2015 para 12,1% no terceiro trimestre de 2016, atingindo percentual superior ao apurado no agregado Brasil (11,8%). Tais dados, de certa forma, contrariam a expectativa geral de que a realização dos Jogos Olímpicos Rio 2016, cujas competições ocorreram no mês de agosto, poderia trazer impactos significativos na geração de empregos diretos e indiretos.

⁷ Na análise das Contas de Governo dos exercícios anteriores, o desemprego era avaliado com base na Pesquisa Mensal de Emprego - PME do IBGE. No entanto, o instituto encerrou a realização dessa pesquisa em março de 2016. As informações sobre o mercado de trabalho têm sido supridas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), cuja série histórica se iniciou em 2012.

A título de comparação, cumpre destacar que o Estado de São Paulo segue a tendência nacional e apresenta uma taxa de desocupação crescente em 2016 atingindo 12,8% no terceiro trimestre de 2016⁸.

Relativamente, o rendimento médio dos trabalhadores brasileiros foi estimado, no terceiro trimestre de 2016, em R\$ 2.015 (dois mil e quinze reais). O rendimento médio no estado historicamente se situa acima do índice nacional e atingiu R\$ 2.267 (dois mil, duzentos e sessenta e sete reais) no mesmo período de apuração.

3.5 O DESEMPENHO DA ECONOMIA FLUMINENSE EM 2016

O presente tópico tem por objetivo avaliar a evolução dos principais indicadores econômicos, de natureza estrutural e conjuntural, que influenciaram ou condicionaram o desempenho da economia fluminense, com suas múltiplas repercussões sobre as finanças públicas e, em especial, sobre a execução orçamentária da receita do Governo do Estado do Rio de Janeiro, no exercício financeiro de 2016.

De acordo com o relatório da Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro – CEPERJ⁹, estima-se que o Estado do Rio de Janeiro, segunda unidade da federação em termos de Produto Interno Bruto (R\$ 651,6 bilhões – seiscentos e cinquenta e um bilhões e seiscentos milhões de reais), apresentou uma retração em seu PIB de 3,7% em 2016. Esse resultado foi próximo do nacional, que registrou retração de 3,6%. O estado respondeu, em 2016, por 10,4% do PIB do país, registrando uma renda *per capita* de R\$ 39.168 (trinta e nove mil e cento e sessenta e oito reais). Por setor econômico, as três atividades, Agropecuária, Indústria e Serviços, acumularam, no ano de 2016, queda de 8,0%, 6,2% e 2,6%, respectivamente.

A Pesquisa Industrial Mensal de Produção Física¹⁰, do IBGE, revela que a produção industrial fluminense recuou 4,1% em 2016, quando comparada ao ano anterior. Os principais impactos negativos vieram dos setores de farmacoquímicos e farmacêuticos

⁸ Fonte: PNAD, IBGE, 3º trimestre de 2016.

⁹ Fonte: <http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/pib/pib.html>, acessado em 08/04/17.

¹⁰ Fonte: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/229/pim_pfr_2016_dez.pdf, acessado em 08.04.17.

(- 19,7%) e metalurgia (-16,2%). Destaque positivo para a produção de borracha e material plástico, que tiveram alta de 10,8%.

Já o Boletim de Conjuntura Econômica Fluminense da CEPERJ¹¹, de dezembro de 2016, aponta que a indústria fluminense decreceu 4,6% no acumulado do ano. Detalhando por setor, a indústria de transformação apresentou taxa negativa de 6,7%. Em linha com os dados do IBGE, a CEPERJ destaca o resultado negativo registrado no segmento farmacocômicos e farmacêuticos (-21,07%). A categoria borracha e material plástico foi responsável pela maior alta, 12,4%. O boletim relata, adicionalmente, um aumento na utilização da capacidade instalada da indústria que atingiu 73,8% em dezembro de 2016 (em dezembro de 2015 o índice era de 71,5%).

Outro importante componente da economia do estado, a produção petrolífera fluminense, bateu recorde de produção em 2016. A extração de petróleo chegou a 614 milhões de barris, um aumento de 3,0% em relação ao ano anterior, fazendo com que o estado se mantenha em posição de destaque em âmbito nacional, respondendo por 66,9% da produção do óleo no país. No entanto, há de se destacar que a atividade continua mantida sob pressão, devido aos baixos preços da *commodity* no mercado internacional, conforme tabela a seguir:

Produção de petróleo no Estado do Rio de Janeiro

Fatores de influência	2015	2016	Var. 2016/2015
Produção (barril)	596.924.269	614.712.979	3,0%
Preço do Brent médio (US\$/barril)	52,35	43,55	-16,8%
Câmbio Médio (R\$/US\$)	3,33	3,49	4,8%

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

Finalizando este tópico, os dados divulgados pela Secretaria de Comércio Exterior - SECEX, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, demonstram que a balança comercial do Estado do Rio de Janeiro fechou o ano de 2016 com um superávit de US\$ 4,633 bilhões (quatro bilhões e seiscientos e trinta e três milhões de dólares), resultado de

¹¹ Fonte: <http://www.ceperj.rj.gov.br/Bolcon/bolcon.html>, acessado em 11.04.17.

US\$ 17,185 bilhões (dezesete bilhões e cento e oitenta e cinco milhões de dólares) em exportações e US\$ 12,552 bilhões (doze bilhões e quinhentos e cinquenta e dois milhões de dólares) em importações.

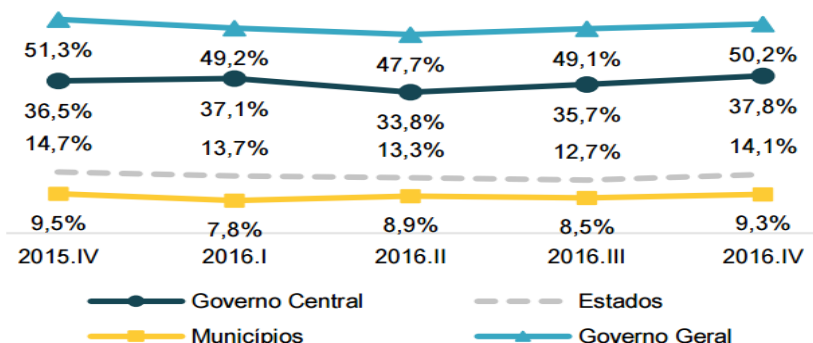
3.6 A CRISE FISCAL DOS ESTADOS

A crise econômica no país tem provocado, em maior ou menor medida, impactos nas finanças de grande parte dos entes federados. A exemplo do realizado pelo Estado do Rio de Janeiro em 17 de junho de 2016, outros dois estados haviam decretado estado de calamidade pública em decorrência da crise financeira até a elaboração desse relatório – quais sejam, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Diversos municípios fluminenses também utilizaram instrumentos similares, a fim de sinalizar à sociedade o grave desequilíbrio financeiro que vivenciam.

A publicação “Estatísticas Fiscais Trimestrais” do Tesouro Nacional¹² - STN aponta que, ao longo de 2016, os estados conseguiram obter, numa análise consolidada, uma ligeira redução na relação despesa *versus* PIB. O percentual, que no último trimestre de 2015 chegou a 14,7%, um ano depois caiu para 14,1%. Os municípios também registraram redução de 9,5% para 9,3% no mesmo período. Já o governo central realizou uma trajetória inversa, avançando para 37,8% no 4º trimestre de 2016, superior aos 36,5% registrados no ano anterior.

¹² Fonte: https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/476865/Boletim_EFP_2016_IV.pdf/76ef5ec3-9f5c-4c3d-9532-5f62f4ba0576, acessado em 10.04.17.

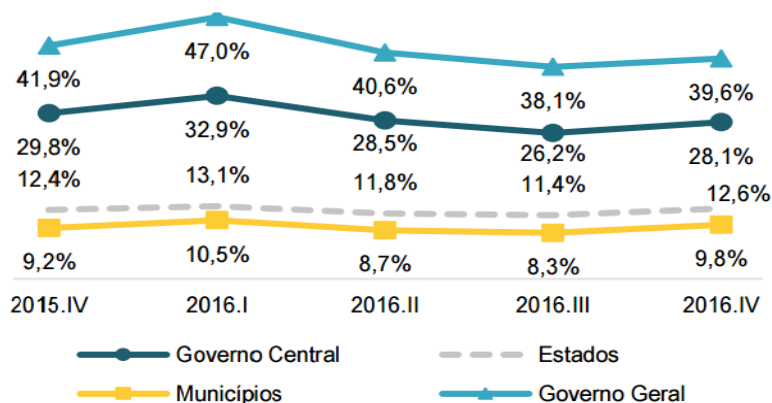
Evolução das despesas por esfera de governo - 2015/2016 - % do PIB



Fonte: "Estatísticas Fiscais Trimestrais", STN.

Pela ótica da receita, verifica-se que os estados, embora continuem a sentir o impacto da crise econômica sobre o ICMS, ainda assim conseguiram elevar suas receitas em relação ao PIB de 12,4% (perante 2015) para 12,6% em 2016. Os municípios também tiveram crescimento, chegando a 9,8% no 4º trimestre de 2016 (ante 9,2% em 2015). Por outro lado, o governo central experimentou uma queda de 29,8% no quarto trimestre de 2015, para 28,1% em 2016.

Evolução das receitas por esfera de governo - 2015/2016 - % do PIB



Fonte: "Estatísticas Fiscais Trimestrais", STN.

Agregando as informações dos três níveis de governo, verifica-se que a despesa pública alcançou, no quarto trimestre de 2016, o patamar de 50,2% do PIB. A receita, porém, continua aquém daquele percentual, atingindo 39,6%, provocando de forma imediata uma expansão do endividamento nacional.

No caso específico do Estado do Rio de Janeiro, o ano de 2016 evidenciou a falta de caixa para fazer frente às despesas básicas como pagamento da folha de pessoal, proventos de pensionistas e servidores, repasses de duodécimos aos outros poderes. A frustração de uma parcela expressiva da receita orçada gerou um desequilíbrio frente às despesas programadas, muitas das quais de caráter obrigatório.

O comparativo com os principais estados da federação demonstra que o Rio de Janeiro é o estado que possui a maior defasagem entre a previsão inicial e a efetiva arrecadação da receita tributária (86,5%), observando-se que, em 2015, também havia apresentado o pior desempenho frente às demais unidades da federação (67,0%).

Efetuando a mesma análise comparativa entre o valor orçado e o arrecadado em relação às receitas correntes, o Rio de Janeiro também apresenta o pior resultado dentre as principais unidades da federação, atingindo um percentual de arrecadação de apenas 78,7%, enquanto o Rio Grande do Sul – segundo pior estado na avaliação – alcança 90,5%.

Em 2016, a frustração de receita corrente do Estado do Rio de Janeiro atingiu, em termos absolutos, R\$ 12,5 bilhões (doze bilhões e quinhentos milhões de reais), dos quais R\$ 4,7 bilhões (quatro bilhões e setecentos milhões de reais) correspondem à frustração de receitas tributárias. Tais números contribuem para compreender por que a crise fiscal dos estados se apresenta de forma mais severa no Rio de Janeiro do que em outras unidades da federação. O orçamento do estado tem sido elaborado com base em uma previsão de receita superavaliada e com baixa probabilidade de realização integral, ficando grande parte da despesa orçada sujeita à indisponibilidade financeira. A execução orçamentária do estado será abordada com mais profundidade no item “Gestão Orçamentária”.

3.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz dos dados conjunturais disponíveis e sintetizados nos itens precedentes, buscou-se delinear o panorama geral do desempenho da economia fluminense em 2016.

A persistência da crise econômica, durante o ano 2016, levou os entes federados a uma situação sem precedentes desde o início da vigência do plano real. A expectativa é de que a recuperação da economia ocorra de forma lenta e gradual, de modo que as projeções para 2017 indicam grande probabilidade de manutenção da estagnação econômica, ou, na melhor das hipóteses, um baixo crescimento do PIB.

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

Especificamente em relação ao Estado do Rio de Janeiro, verifica-se a evidenciação de um considerável déficit financeiro na ordem de R\$ 11.291.250.672 (onze bilhões, duzentos e noventa e um milhões, duzentos e cinquenta mil, seiscentos e setenta e dois reais) - tratado no tópico 4.3 - reflexo da grave crise econômica e do descontrole das contas públicas consubstanciada na elevação da dívida pública, na antecipação de fluxos de caixa futuros e no aumento da renúncia de receita com concessões de benefícios fiscais.

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

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

CONTAS DE GOVERNO

2016 ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**Gestão
orçamentária,
financeira e
patrimonial**

CAPÍTULO 4

4 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

Conforme já se antecipou, a adequada compreensão sobre a abrangência da competência técnico-opinativa ora exercida por esta Corte pressupõe uma breve digressão quanto ao regime das contas públicas, particularmente quanto à distinção convencionalmente identificada entre as chamadas contas de governo e as contas de gestão. As contas de governo referem-se aos resultados gerais do exercício financeiro, com o exame minucioso de todos os aspectos da arrecadação de ingressos e da execução de despesas, retratando a situação financeira do ente federativo como um todo. São contas globais – é o chamado “balanço anual” –, que demonstram a atuação governamental e seus resultados ao longo de um determinado ano, evidenciando a realização do orçamento e dos planos e programas de governo, bem como o cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais relativos ao endividamento público e aos gastos com saúde, educação e pessoal.

As denominadas contas de gestão, por sua vez, relacionam-se ao resultado específico de determinado ato de governo e são prestadas por todo e qualquer gestor de recurso público, seja pessoa física ou jurídica, pública ou privada, na forma do artigo 70, parágrafo único, da Constituição da República¹. São, portanto, contas específicas dos responsáveis diretos pela atividade financeira das unidades administrativas do Estado, submetidas a exame casuístico e a julgamento individualizado pelo Tribunal de Contas².

As contas anuais sobre as quais recai o presente relatório e o parecer prévio a ele subsequente são as chamadas contas de governo, prestadas pela chefia do Poder Executivo na qualidade de responsável pela execução orçamentária ao longo de um dado exercício financeiro, e não na qualidade de chefe administrativo de um dos Poderes da República. Exatamente por isso – e essa é uma noção da maior importância – é que a

¹ O parágrafo único do artigo 70 da CRFB tem a seguinte dicção: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária”.

² Essa distinção é detalhada por José de Ribamar Caldas Furtado da seguinte forma: “Enquanto na apreciação das contas de governo o Tribunal de Contas analisará os macroefeitos da gestão pública; no julgamento das contas de gestão, será examinado, separadamente, cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas. É efetivando essa missão constitucional que a Casa de Contas exercerá toda a sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiro, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa”. (Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *Revista do Tribunal de Contas da União*, nº 109, mai./ago. 2007, p. 61/89. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/438/488>>. Acesso em: 13.10.2015).

aprovação política das contas de governo não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregues à decisão definitiva do próprio Tribunal de Contas³. Estas últimas conformam as contas de gestão, em relação às quais detêm os Tribunais competência judicante, por força do que dispõe o artigo 71, inciso II, da CRFB⁴.

Quanto à amplitude das chamadas contas de governo, é importante noticiar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/00) pretendeu incluir, nas contas prestadas pelo chefe do Executivo, além dessas, as contas dos presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do chefe do Ministério Público, as quais receberiam parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas⁵. Essa previsão, contudo, foi suspensa cautelarmente pelo Supremo Tribunal Federal, na esteira do voto proferido pelo então ministro ILMAR GALVÃO nos autos da ADI n. 2238-MC/DF⁶. Entendeu-se precisamente que a previsão legal negligenciava a distinção tradicional entre contas de governo e contas de gestão, distinção esta que se extrai da cisão de competências estabelecida no texto constitucional – artigo 71, incisos I e II. Em outros termos, reputou-se que qualquer prestação de contas por órgãos outros que não vinculados ao Poder Executivo somente poderá ser objeto de julgamento pelo respectivo Tribunal de Contas. Assim, a inclusão das contas referentes às atividades financeiras dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público dentre aquelas prestadas anualmente pelo chefe de governo “tornaria inócua a distinção efetivada pelos incisos I e II do art. 71, já que todas as contas seriam passíveis de controle técnico – a cargo do Tribunal de Contas – e político – de competência do Legislativo”⁷.

Pois bem. O capítulo que ora se inaugura tem por objetivo esclarecer e aprofundar a gestão pública empreendida pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro ao longo do exercício de 2016, partindo dos aspectos contábeis e extracontábeis que integram os autos.

³ STF, ADI 849/MT, Pleno, relator ministro Sepúlveda Pertence, julgado em 11.02.1999.

⁴ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...); II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

⁵ Artigo 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal: “As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no artigo 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas”.

⁶ STF, ADI 2238-MC/DF, Pleno, relator ministro Ilmar Galvão, julgado em 09.08.2007.

⁷ STF, ADI 2238-MC/DF, Pleno, relator ministro Ilmar Galvão, julgado em 09.08.2007.

As análises empreendidas consistem na comparação do desempenho alcançado no exercício de 2016 com o do exercício anterior. Tais análises foram realizadas sob a nova ótica da ciência contábil, a ótica patrimonial.

Desde o ano de 2004, a ciência contábil, na sua vertente de aplicação à administração pública, vem passando por um processo paulatino e criterioso, capitaneado, sobretudo, pelo Conselho Federal de Contabilidade e pela Secretaria do Tesouro Nacional, visando à **convergência das normas locais aos padrões internacionais** (Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público - IPSAS).

O grande produto final que se busca é a **fidedignidade das informações sobre resultados econômicos, financeiros e patrimoniais**, no sentido de contribuir para a tomada de decisões, a adequada prestação de contas e o pleno exercício dos controles interno, externo e social, sendo peça fundamental na busca da transparência, um dos pressupostos da Lei de Responsabilidade Fiscal. A padronização permitirá, ainda, a comparabilidade entre os resultados de entes da administração pública.

O Estado do Rio de Janeiro vem implementando diversas medidas no sentido de promover a adequação de seus sistemas e controle aos ditames da nova contabilidade pública. Atualmente, encontra-se nas fases de reestruturação dos procedimentos patrimoniais e de implantação do sistema de custos.

Não há dúvidas de que o caminho percorrido e aquele que ainda será desbravado trarão enormes benefícios para a sociedade, na medida em que este processo de convergência deixará como frutos controles mais efetivos e maior transparência na gestão dos recursos públicos.

Quanto aos Demonstrativos Contábeis apresentados nas Contas de Governo ora examinadas, destaque-se que tais demonstrativos contemplam os saldos contábeis consolidados da Administração Direta e Indireta dos três Poderes do Estado.

Destaca-se que os referidos demonstrativos não contemplam a Companhia de Água e Esgoto - CEDAE, a Agência Estadual de Fomento - AGERIO e a Imprensa Oficial, que são empresas não dependentes e, ainda, a Distribuidora de Títulos do ERJ - DIVERJ, as Centrais

Elétricas Fluminenses S/A - CELF e o Banco de Desenvolvimento do ERJ - BD-Rio, que são empresas em liquidação.

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

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

Antes de adentrar na análise dos números da contabilidade estadual, faz-se necessária breve digressão sobre o sistema informatizado de administração financeira do Estado do Rio de Janeiro.

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

Conforme relatório gerencial da Contadoria Geral do Estado - CGE, o início dos trabalhos de implantação do novo sistema ocorreu no exercício de 2014, passando por todo ano de 2015, sendo colocado em operação em 1º de janeiro de 2016.

Com o novo sistema, a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil de todos os órgãos e entidades estaduais passou a ser processada e consolidada pelo SIAFE-Rio, sendo ele responsável pela geração de todas as informações e demonstrações contábeis integrantes da prestação de contas em tela, bem como dos relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse sentido, **foi necessário promover a transição do SIAFEM para o SIAFE-Rio, com a adequada harmonização dos saldos comparativos de 2015 e 2016, de ambos os sistemas.** Tal atribuição ficou sob a coordenação da Secretaria de Estado da Fazenda, como

gestora do sistema, em especial, da Contadoria Geral do Estado, uma vez que todos os dados do SIAFE-Rio são baseados em parâmetros contábeis.

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

Registre-se que o Decreto nº 45.938, de 22.02.2017, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece normas para a execução orçamentária do Poder Executivo para o exercício de 2017, em seu artigo 11, determina que os órgãos e entidades estaduais integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social deverão estar com as validações contábeis referentes às inconsistências regularizadas, dispondo, ainda, que a ausência regularização, no prazo estabelecido pelo referido decreto, implicará a suspensão automática no documento Nota de Empenho – NE do sistema SIAFE-Rio até sua regularização.

Adicionalmente, a CGE informou que diversas unidades gestoras não enviaram a referida declaração, listando-as na página 07 do Volume 02. Registrou, ainda, a ocorrência de erros de validações contábeis, nas unidades gestoras elencadas a seguir, as quais não enviaram à CGE as devidas notas explicativas:

Tabela XX – UG’s com pendência nas Validações Contábeis

Unidades Gestoras - UG	
043400	AGETRANSP
154300	Fundação Teatro Municipal
200900	Subsecretaria de Finanças – Pgto
370200	Encargos Gerais do Estado
999900	Tesouro do Estado

Tem-se que as inconsistências nas validações contábeis podem comprometer a fidedignidade da informação e prejudicar a evidenciação da real situação orçamentária, financeira e patrimonial das Unidades Gestoras envolvidas, com reflexo nos balanços individuais e consolidados, conforme visto, por exemplo, na aferição do superávit financeiro do exercício, com adiante será explicitado.

Por meio de Nota Técnica (fl. 105, volume 2), a Contadoria esclareceu que as inconsistências na validação da UG 999900 - Tesouro comprometeu a elaboração do Quadro Superávit/Déficit Financeiro. Este registrou um superávit financeiro diferente do apurado no Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (divergência aproximada de R\$ 638.332 mil – seiscientos e trinta e oito milhões, trezentos e trinta e dois mil reais), ambos integrantes do Balanço Patrimonial. A diferença também refletiu nos quadros do Balanço Patrimonial Consolidado. Destaque-se que, no esclarecimento prestado, não restou claro qual valor seria o correto, fato que constituirá item de impropriedade e determinação nas contas.

Importante destacar que **a Contadoria Geral do Estado informa que as demais equações contábeis pendentes de validação não impactaram no fechamento dos demonstrativos (Nota Técnica da Contadoria – Coordenação de Consolidação de Balanços - Documentos anexados pela SSR)**. Saliento, por fim, que não consta do Relatório da Auditoria Geral do Estado qualquer menção ao fato de a referida validação ter comprometido a fidedignidade das demonstrações contábeis.

Não obstante as considerações apresentadas pela Contadoria, os erros de validações detectados, que prejudicaram a fidedignidade da informação contábil, carecem da devida apuração por esta Corte. O SIAFE-Rio, como aqui ressaltado, é um sistema novo, em fase de implementação. É, pois, salutar que este TCE atue de modo a verificar sua constituição e funcionalidades, bem como do Flexvison, de modo a que, doravante, inconsistências como as aqui referidas sejam coibidas. Para tanto incluirei, no dispositivo do voto, determinação à SGE para que faça constar, no Plano Anual de Auditoria Governamental de 2017/2018, auditoria de sistemas, com o objetivo de verificar tais questões.

Nesse contexto, passa-se, a seguir, a apresentar os números da gestão estadual sob os enfoques orçamentário, financeiro e patrimonial.

4.1 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

A gestão orçamentária dos recursos públicos desenvolve-se a partir de complexo **processo de planejamento**, cujas linhas básicas se encontram consagradas constitucionalmente. Trata-se de processo que se materializa, em especial, mediante a edição de leis orçamentárias, cuja execução contempla a arrecadação das receitas e sua respectiva aplicação (realização de despesas).

A respeito da relevância do processo de planejamento, confirmam-se os ensinamentos de Domingos Poubel de Castro, 2010⁸:

Nenhuma entidade deve trabalhar na base de improvisação. O planejamento figura como a primeira função administrativa, por ser aquela que dá rumo às demais funções. O planejamento é a função administrativa que determina, antecipadamente, quais os objetivos a atingir e o orçamento, as ações a empreender para alcançá-los. Na área pública, esta função é tratada no Plano Plurianual (PPA), que definiu que os objetivos formam os programas de governo e os projetos ou atividades, as ações que contribuirão direta ou indiretamente com os objetivos (Decreto nº 2.829/98).

O planejamento começa, portanto, com a determinação dos objetivos (com definição de indicadores para mensuração, sustentados por indicativos para sua criação) e com o detalhamento das ações necessárias para atingir da melhor maneira possível (com especificação das metas). Planejar é definir objetivos e escolher, antecipadamente, as ações para alcançá-los.

O planejamento, na visão do controle, representa o parâmetro para as ações. Define o que deve ser feito; para que fazer; quem será responsável pela execução; onde se pretende chegar; quando; com que recursos; etc. Existem três níveis de planejamento: estratégico, tático e operacional.

- Planejamento estratégico - é o planejamento mais amplo e abrangente da entidade.

- Planejamento tático - é o planejamento em nível departamental.

- Planejamento operacional - é o planejamento para cada tarefa ou atividade (ação).

Do planejamento surge o plano. Um plano é o produto do planejamento e constitui o evento intermediário entre eles e o processo de "implementação". Todos os planos têm um propósito comum, estruturado em etapas distintas e integradas: a previsão, a programação e a coordenação e uma sequência lógica de eventos necessários para alcançar os objetivos.

⁸ CASTRO, Domingos Poubel de. Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público, 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2010.

4.1.1 Instrumentos de Planejamento e Controle Governamental

Entende-se por planejamento governamental o conjunto de procedimentos contínuos e dinâmicos de que o estado se utiliza para apresentar seus planos e programas de trabalho para determinado período.

A Constituição da República de 1988, em seu artigo 165, dispõe que leis de iniciativa do Poder Executivo devem estabelecer os seguintes instrumentos de planejamento e controle governamental:

(i) plano plurianual (PPA) - estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. É uma forma de planejamento estratégico. Objetiva orientar as ações macro do governo, representando, sinteticamente, as diretrizes das finanças públicas;

(ii) diretrizes orçamentárias (LDO) - compreende o conjunto das metas e prioridades da administração pública, 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 de agências financeiras oficiais de fomento. A Lei de Responsabilidade Fiscal ampliou seu conteúdo, estabelecendo que a LDO deve fixar, dentre outros parâmetros, metas para as receitas e despesas públicas;

(iii) orçamento anual (LOA) - é um planejamento de receitas, despesas, investimentos, inversões e transferências para o período de um ano, submetido pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo para votação e aprovação. Singulariza-se por ser uma ferramenta que o gestor público possui para seguir um curso de ação ou um programa operacional.

Como instrumentos que representam a estrutura e o encadeamento lógico do processo orçamentário, qualificam-se por sua complementariedade, não podendo haver divergências entre eles.

4.1.1.1 Plano Plurianual - PPA

Feita essa breve recuperação teórica a respeito da função de planejamento no ciclo da atividade financeira pública, cumpre esclarecer que, especificamente no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o Plano Plurianual para o quadriênio 2016/2019 foi instituído pela Lei nº 7.211, de 18 de janeiro de 2016.

Conforme estabelecido no artigo 7º daquele dispositivo legal, o PPA 2016/2019 terá sua programação revista anualmente, na forma de Projeto de Lei, observando o acompanhamento físico e financeiro e o processo de monitoramento e avaliação de execução dos programas.

A equipe de planejamento do Governo do Estado organizou a estrutura básica da programação setorial do PPA 2016/2019 em grandes eixos temáticos, que agrupam os Poderes e órgãos do estado, as Secretarias Estaduais e as respectivas entidades vinculadas, os quais constituem as denominadas “macroáreas de governo”. Em seu relatório, realçou o corpo instrutivo que tal organização estabeleceu 26 macro-objetivos, associados a 132 objetivos setoriais (item 4.1.1.1). Nessa esteira, a distribuição das aludidas Secretarias Estaduais, bem como dos demais órgãos, conforme previsão do Plano Plurianual para o quadriênio 2016/2019, pode ser assim demonstrada:

Macroáreas	Órgãos
Capital Humano	Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia Secretaria de Estado de Cultura Secretaria de Estado de Educação Secretaria de Estado de Esporte, Lazer e Juventude Secretaria de Estado de Turismo
Cidadania	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos Secretaria de Estado de Segurança Secretaria de Estado do Trabalho e Renda
Economia e Gestão	Procuradoria Geral do Estado Secretaria de Estado da Casa Civil Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços Secretaria de Estado de Fazenda Secretaria de Estado de Governo Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão Secretaria de Estado de Proteção e Defesa do Consumidor
Infraestrutura	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca Secretaria de Estado de Habitação Secretaria de Estado de Obras Secretaria de Estado de Transportes
Qualidade de Vida	Secretaria de Estado de Defesa Civil Secretaria de Estado de Envelhecimento Saudável e Qualidade de Vida Secretaria de Estado de Prevenção a Dependência Química Secretaria de Estado de Saúde Secretaria de Estado do Ambiente
Demais Órgãos	Assembleia Legislativa Companhia Estadual de Águas e Esgotos Defensoria Pública Geral do Estado Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro Ministério Público Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro Tribunal de Justiça

Fonte: PPA 2016-2019

Como se sabe, o acompanhamento da execução do Plano Plurianual é consubstanciado a cada exercício financeiro na Lei Orçamentária. No caso *sub examine*, tal acompanhamento foi apresentado no relatório de realizações dos programas finalísticos do PPA constante do Volume 11, o qual foi elaborado pela SEPLAG - RJ, com base nas informações prestadas pelos órgãos e entidades vinculadas ao Estado, inseridas no Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão - SIPLAG. Destaco que consta daquele relatório a consolidação das realizações físico-financeiras do governo estadual em 2016, organizada por Órgão, Unidade de Planejamento e pelos Programas de Governo constantes do PPA.

4.1.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

A Lei Estadual nº 7.034, de 07 de julho de 2015, dispôs sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2016, contendo os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, previstos nos §§ 1º e 3º do art. 4º da Lei Complementar Federal n.º 101/00. As instâncias instrutivas procederam à abordagem desse tema no tópico 4.1.1.2 da instrução e verificaram as seguintes peculiaridades:

Anexo de Metas Fiscais:

O Demonstrativo de Metas Fiscais, para os exercícios de 2016, 2017 e 2018, estabeleceu as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, em atendimento ao disposto no § 1º do artigo 4º da LRF.

- Metas Anuais (§1º do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal)

Verificou-se que a metodologia adotada na previsão da meta do resultado nominal não levou em consideração os passivos reconhecidos, comprometendo, assim, o resultado da meta prevista. Tal fato será detalhado no item 5.5 deste voto.

- Avaliação do cumprimento das metas fiscais relativas a 2014 (inciso I do §2º do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal)

O resultado primário realizado, apurado no “demonstrativo da avaliação dos resultados primário e nominal” de 2014, registrou um déficit, a preços correntes, da ordem de R\$ 7.339.441 mil (sete bilhões, trezentos e trinta e nove milhões, quatrocentos e quarenta e um mil reais), valor 36,3% inferior à meta fixada, que previa um déficit menor, no valor de R\$ 5.385.820.000 (cinco bilhões, trezentos e oitenta e cinco milhões, oitocentos e vinte mil reais).

Por sua vez, o resultado nominal daquele exercício (2014) alcançou, a preços correntes, o valor de R\$ 9.149.040.000 (nove bilhões, cento e quarenta e nove milhões e quarenta mil reais), excedendo a meta fixada, que previu um resultado nominal de R\$ 7.604.870 (sete bilhões, seiscentos e quatro milhões, oitocentos e setenta mil reais).

- Demonstrativo das metas fiscais anuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores (inciso II do §2º do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal)

Os resultados foram apresentados pelos seus totais, a preços médios de 2015 e não a preços correntes e constantes, sem evidenciar as respectivas especificações, em desafino com o preconizado no Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 do Manual de Demonstrativos Fiscais - 6ª edição.

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

Não foi evidenciada a composição do Patrimônio Líquido, conforme determinado no Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 4 do Manual de Demonstrativos Fiscais - 6ª edição.

- Origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos (inciso III do §2º do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal)

Foi apresentado o demonstrativo da alienação de ativos referente ao período de 2012 a 2014, com informações quanto à aplicação dos referidos recursos, elaborado em consonância com o padrão previsto no Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 5 do Manual de Demonstrativos Fiscais - 6ª edição.

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

Foi apresentado o Relatório Atuarial do RIOPREVIDÊNCIA de dezembro de 2014 (data-base setembro de 2014), que constituiu o anexo I do Anexo de Metas Fiscais. Naquele documento não foi evidenciada a demonstração das receitas e despesas do RPPS dos últimos três exercícios, em dissonância com o padrão previsto no Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 do Manual de Demonstrativos Fiscais - 6ª edição.

Por oportuno, realço que análise do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro é efetuada no item 7 deste voto.

- Estimativa e compensação da renúncia de receita (inciso V do §2º do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal)

A projeção de renúncia de receitas para os próximos três exercícios, constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias, foi apresentada em forma distinta daquela prevista no Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 7 do Manual de Demonstrativos Fiscais - 6ª edição.

Os aspectos de mensuração e controle, referentes à renúncia da receita, serão abordados no item 8 deste voto.

- Margem e expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (inciso V do §2º do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal)

Não foi encaminhada a demonstração prevista no Anexo de Metas Fiscais – Demonstrativo 8 do Manual de Demonstrativos Fiscais – 6ª edição.

Evidenciou-se que o crescimento vegetativo das despesas de pessoal, em relação às despesas previstas para 2015, estimou acréscimos no montante de R\$ 1.267.960.000 (um bilhão, duzentos e sessenta e sete milhões, novecentos e sessenta mil reais), registrando, ainda, que tal expansão absorverá parte do crescimento previsto para a receita, consolidando que o esforço de ajuste fiscal deverá se manter ao longo do período.

As incongruências apontadas pelo corpo instrutivo, no que tange à adequação das informações apresentadas às disposições definidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, comprometem a análise realizada por esta Corte e serão objeto da determinação na conclusão da análise dessas contas.

Anexo de Riscos Fiscais:

Este anexo, referido no § 3º do artigo 4º da LRF, deve prever os principais passivos contingentes para o exercício de 2016 e elencar as ações judiciais em andamento que envolvem o estado, as quais, em caso de decisões desfavoráveis transitadas em julgado, poderão elevar a despesa ou reduzir a receita em valores não contemplados pelo seu orçamento.

Consta do item 5.1 do Anexo de Riscos Fiscais planilha contendo a consolidação das informações acerca dos principais passivos contingentes, segregados por assunto, valores em reais, probabilidade de perda e forma de pagamento. O corpo instrutivo procedeu à análise dos dados apresentados e apurou o registro de 106 (cento e seis) passivos contingentes, segregados por assunto, valores em reais, probabilidade de perda e forma de pagamento.

A Lei Orçamentária para o exercício de 2016 (Lei nº 7.210/16) registra a previsão de reserva de contingência no valor de R\$ 199.547.100 (cento e noventa e nove milhões, quinhentos e quarenta e sete mil e cem reais), que obedece ao disposto na LDO. Esta, em seu artigo 9º, estabelece que a Reserva de Contingência deverá ser em montante equivalente a até o limite de um por cento da receita corrente líquida, destinada a atender os passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, após o reconhecimento pelo Poder Executivo (alínea “b” do inciso III do artigo 5º da Lei Complementar nº 101/00).

Todavia, o valor contingenciado em questão mostra-se ínfimo diante da vultuosidade dos passivos contingentes efetivamente registrados. A título exemplificativo, reportou-se à instrução ao teor do Processo 2006.51.01.01.023830-0 (E-14/1162/2007), apresentado na supracitada planilha consolidada, referente ao remanejamento de receitas públicas - Ações e Serviços de Saúde, com provável previsão de pagamento imediato no valor de R\$ 643.024.639 (seiscentos e quarenta e três milhões, vinte e quatro mil, seiscentos e trinta e nove reais), valor que, por si só, excede em muito aquele devidamente contingenciado, no valor de, repiso, R\$ 199.547.100 (cento e noventa e nove milhões, quinhentos e quarenta e sete mil e cem reais).

Ademais, o valor contabilmente registrado na conta de controle “Passivos Contingentes” (7.4.1.1.1.01.00), contida no grupo “Controle de Devedores” (grupo 7), totalizou R\$ 18.405.337.064 (dezoito bilhões, quatrocentos e cinco milhões, trezentos e trinta e sete mil e sessenta e quatro reais), robustecendo a necessidade de adequação da previsão de reserva de contingência estabelecida na Lei Orçamentária Anual.

Saliento, por oportuno, que não integrou o Anexo de Riscos Fiscais o “Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências”, nos termos do modelo definido no Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª Edição, aprovado pela Portaria da STN nº 553 de 2014.

As incongruências a que ora me reporto serão objeto de determinação na conclusão das contas em tela.

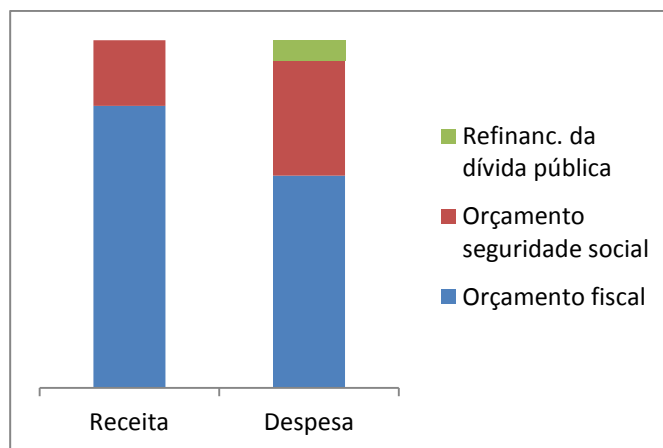
4.1.1.3 Lei Orçamentária Anual - LOA

O Orçamento Geral do Estado do Rio de Janeiro para o exercício de 2016, aprovado pela Lei nº 7.210 e publicado em 19 de janeiro de 2016, previu que a receita bruta corresponderia a R\$ 99.830.074.047 (noventa e nove bilhões, oitocentos e trinta milhões, setenta e quatro mil e quarenta e sete reais). Subtraída deste valor a estimativa das deduções da receita, no montante de R\$ 19.929.490.289 (dezenove bilhões, novecentos e vinte e nove milhões, quatrocentos e noventa mil, duzentos e oitenta e nove reais), estimou-se a receita e fixou-se a despesa em R\$ 79.900.583.758 (setenta e nove bilhões, novecentos milhões, quinhentos e oitenta e três mil, setecentos e cinquenta e oito reais), compreendendo:

Orçamento Fiscal e de Seguridade Social/2016

Valores em R\$ (1,00)

Receita	
Orçamento fiscal	64.782.489.010
Orçamento seguridade social	15.118.094.748
Total	79.900.583.758
Despesa	
Orçamento fiscal	48.741.642.896
Orçamento seguridade social	26.497.529.618
Refinanc. da Dívida Pública	4.661.411.244
Total	79.900.583.758



Fonte: LOA 2016.

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

As receitas previstas e as despesas fixadas, bem como suas diversas formas de classificação, encontram-se devidamente discriminadas no relatório do corpo instrutivo (fls. 54/59). A esse respeito, considero importante proceder aos seguintes destaques:

Receita Prevista

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

Receitas Previstas na LOA por Categoria Econômica/2016

Valores em R\$ (1,00)

Categoria econômica	Recursos do tesouro	Recursos de outras fontes	Total
Receitas correntes	43.667.647.083	15.166.994.143	58.834.641.226
Receitas intra correntes	222.951.847	3.910.848.312	4.133.800.159
Total das receitas correntes	43.890.598.930	19.077.842.455	62.968.441.385
Receitas de capital	11.424.867.394	5.507.274.979	16.932.142.373
Receitas intra de capital			
Total das receitas de capital	11.424.867.394	5.507.274.979	16.932.142.373
Total	55.315.466.324	24.585.117.434	79.900.583.758

Fonte: LOA 2016.

Da análise dos dados apresentados, depreende-se que a previsão de arrecadação de “Receitas Correntes” correspondeu a 78,81% do Orçamento, das quais 6,56% representam receitas intraorçamentárias. Verifica-se, também, que a previsão de arrecadação de recursos do Tesouro representa 69,23% do Orçamento, ao passo que 30,77% são atribuídos a recursos advindos de outras fontes.

Demonstrativo das Metas Bimestrais de Arrecadação

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 13, assim estabelece:

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores das ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

O desdobramento da receita anual tenciona facilitar o seu acompanhamento, e, sobretudo, dotar o ente público de dados para a elaboração do seu fluxo de caixa.

As metas bimestrais de arrecadação do estado para 2016 foram apresentadas por meio da Resolução nº 974, de 16 de fevereiro de 2016, da Secretaria de Estado de Fazenda, republicada no Diário Oficial do Estado de 29.04.2016.

O corpo instrutivo procedeu à comparação entre a receita prevista na LOA e as metas bimestrais de arrecadação e assim as demonstrou:

Receita prevista na LOA X metas bimestrais

Valores em R\$ (1,00)

Especificação	LOA	Somatório das	Diferença
		Metas bimestrais	
Receitas correntes	58.834.641.226	45.544.715.953	-13.291.146.273
Receita tributária	52.301.754.658	47.874.178.648	-4.427.576.010
(-) ded. da receita tributária	-16.980.969.570	-16.063.726.168	917.243.402
Receita de contribuições	2.169.361.613	2.169.361.613	0
Receita patrimonial	11.709.255.610	4.515.399.274	-7.193.856.336
(-) Ded. Da Receita Patrimonial	-1.818.184.627	-2.789.344.743	-971.160.116
Receita agropecuária	625.013	625.013	0
Receita industrial	186.360.000	186.360.000	0
Receita de serviços	599.625.002	599.625.002	0
Transferências correntes	8.470.876.366	6.442.525.121	-2.028.351.245
(-) Ded. de transf. correntes	-776.178.124	-402.984.540	373.193.584
Outras receitas correntes	3.326.273.253	3.126.273.253	-200.000.000
(-) Ded. de Outras receitas correntes	-354.157.968	-113.576.520	240.581.448
Receitas de capital	16.932.142.373	5.531.876.381	-11.400.265.992
Operações de crédito	6.272.316.230	2.781.552.000	-3.490.764.230
Alienação de bens	8.804.047.500	2.000.035.500	-6.804.012.000
Amortização de empréstimos	281.947.010	281.947.010	0
Transferências de capital	1.555.731.633	466.491.871	-1.089.239.762
Outras receitas de capital	18.100.000	1.850.000	-16.250.000
Total das receitas sem intra	75.766.783.599	51.076.592.334	-24.690.191.265
Receitas intra correntes	4.133.800.159	4.132.579.159	-1.221.000
Receita intra contribuições	3.105.753.850	3.105.753.850	0
Receita intra patrimonial	9.725.760	9.725.760	0
Receita intra serviços	680.077.709	680.077.709	0
Receita intra transf. correntes	59.108.613	57.887.613	-1.221.000
Outras receitas intra correntes	279.134.227	279.134.227	0
Receitas intra de capital	0	0	0
Receita intra transf. capital	0	0	0
Total das receitas intra	4.133.800.159	4.132.579.159	-1.221.000
Total geral	79.900.583.758	55.209.171.493	-24.691.412.265

Fonte: LOA 2016 e Resolução SEFAZ nº 974/16, republicada em 29/04/2016.

Dos valores apresentados, é evidenciado que as metas bimestrais registraram um decréscimo de R\$ 24.691.412.265 (vinte e quatro bilhões, seiscentos e noventa e um milhões, quatrocentos e doze mil, duzentos e sessenta e cinco reais) em relação à receita prevista, constante da Lei Orçamentária. Tal fato será devidamente analisado no item 4.2.3

Despesa Fixada

A despesa total fixada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social foi discriminada nos Anexos II, III e IV da Lei Orçamentária Anual, respectivamente, por categoria econômica, função de Governo e por Poderes e Órgão, estando especificada nos incisos a despesa de cada orçamento e a relativa ao refinanciamento da dívida ativa pública, em observância ao disposto no §2º do artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Despesas Fixadas na LOA Autorizadas por Categoria Econômica/2016

Valores em R\$ (1,00)

Descrição	Recursos do tesouro	Recursos de outras fontes	Total
Despesas correntes	44.273.127.763	22.087.905.860	66.361.033.623
Pessoal e encargos sociais	19.864.590.860	4.089.839.169	23.954.430.029
Pessoal e encargos sociais intra	3.134.713.678	48.666.683	3.183.380.361
Juros e encargos da dívida	3.300.419.678	98.880	3.300.518.558
Outras desp. Correntes	12.443.276.486	4.940.665.798	17.383.942.284
Outras desp. corr. inativos e pens.	4.791.040.780	12.797.301.813	17.588.342.593
Outras desp. corr. Intra	739.086.281	211.333.517	950.419.798
Despesas de capital	11.042.038.561	2.297.964.474	13.340.003.035
Investimentos	5.535.378.763	2.091.133.090	7.626.511.853
Inversões financeiras	27.517.813	205.110.884	232.628.697
Amortização da dívida	5.479.141.985	1.720.500	5.480.862.485
Reserva de contingência	300.000	199.247.100	199.547.100
Total geral	55.315.466.324	24.585.117.434	79.900.583.758

Fonte: LOA 2016.

Observa-se que a estimativa de despesas correntes representa 83,05% do Orçamento. Dessas, merece destaque o grupo “Outras Despesas Correntes”, que representa 54,13% de tais despesas.

De outro lado, os valores da despesa autorizada por função de governo assim se demonstraram:

Despesa Fixada na LOA por Função de Governo/2016

Valores em R\$ (1,00)

Código	Função	Recursos do tesouro	Recursos de outras fontes	Total	Participação
9	Previdência Social	4.791.040.780	13.037.779.293	17.828.820.073	22,31%
6	Segurança Pública	9.683.319.244	1.927.530.256	11.610.849.500	14,53%
28	Encargos Especiais	11.558.184.224		11.558.184.224	14,47%
12	Educação	4.652.311.910	3.370.681.145	8.022.993.055	10,04%
10	Saúde	5.065.043.927	1.718.872.232	6.783.916.159	8,49%
2	Judiciária	3.187.320.000	1.538.977.308	4.726.297.308	5,92%
4	Administração	3.898.503.315	113.644.451	4.012.147.766	5,02%
26	Transporte	3.637.747.734	144.547.180	3.782.294.914	4,73%
3	Essencial à Justiça	2.392.953.242	242.729.198	2.635.682.440	3,30%
1	Legislativa	1.817.393.073	43.158.842	1.860.551.915	2,33%
15	Urbanismo	579.871.090	928.058.654	1.507.929.744	1,89%
17	Saneamento	1.123.961.621	122.998.561	1.246.960.182	1,56%
18	Gestão Ambiental	358.028.419	443.472.191	801.500.610	1,00%
8	Assistência Social	704.252.752	29.991.100	734.243.852	0,92%
19	Ciência e Tecnologia	434.669.040	25.363.562	460.032.602	0,58%
16	Habituação	411.055.835	2.960.377	414.016.212	0,52%
23	Comércio e Serviços	61.872.271	348.437.774	410.310.045	0,51%
20	Agricultura	336.982.742	40.163.640	377.146.382	0,47%
22	Indústria	74.876.374	244.678.340	319.554.714	0,40%
99	Reserva de Contingência	300.000	199.247.100	199.547.100	0,25%
27	Desporto e Lazer	163.897.146	30.036.405	193.933.551	0,24%
13	Cultura	181.673.896	11.943.944	193.617.840	0,24%
21	Organização Agrária	57.715.182	9.925.180	67.640.362	0,08%
24	Comunicações	64.020.540		64.020.540	0,08%
14	Direitos da Cidadania	51.070.183	1.709.292	52.779.475	0,07%
11	Trabalho	27.401.764	8.211.409	35.613.173	0,04%
Total geral		55.315.466.304	24.585.117.434	79.900.583.738	100,00%

Fonte: LOA.

Como se extrai da representação gráfica acima, a função de governo Encargos Especiais, que engloba as despesas às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e

outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra, detém o terceiro maior volume de recursos.

Retificações ao Planejamento - Alterações Orçamentárias

Como de conhecimento convencional, se, durante a execução orçamentária, forem identificados equívocos orçamentários ou de planejamento, poderão ser abertos créditos suplementares ou especiais, conforme o caso, mediante prévia autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes. Trata-se de sistemática prevista no artigo 167, inciso V, da CRFB, com a seguinte redação:

Art. 167 – São vedados:

(...)

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

Nesse contexto, a Lei Orçamentária Anual de 2016, em seus artigos 5º e 6º, autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares mediante transposição, remanejamento ou transferência integral ou parcial de dotações, inclusive de unidades orçamentárias distintas, com a finalidade de atender insuficiência nas dotações orçamentárias, até o limite de cancelamento de 20% (vinte por cento) do total da despesa fixada.

Ainda de acordo com a previsão legal, o limite acima 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.

Já em seu artigo 8º, a LOA autorizou o Poder Executivo 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 25% (vinte e cinco por cento) da despesa fixada para a mesma empresa; e (ii) geração de recursos na mesma empresa.

Por oportuno, **destaco que as exclusões contidas no artigo 6º da Lei de Orçamento tornam ilimitados os montantes dos créditos suplementares passíveis de abertura, o que**

contraria o mandamento do inciso VII do artigo 167 da Constituição da República, que veda, expressamente, “a concessão ou utilização de créditos ilimitados”.

Dessa forma, cabe registro de impropriedade e determinação às contas do Poder Executivo para que, quando da elaboração dos próximos projetos de lei orçamentárias, não reproduza tal sistemática, atendendo rigorosamente os mandamentos constitucionais. Destaque-se que, considerando a data em que as contas serão votadas, haverá tempo disponível para cumprimento da determinação já no projeto de lei para 2018.

Abertura de créditos adicionais

As retificações ao orçamento estadual de 2016 resultaram em um orçamento final de R\$ 88.737.096.791 (oitenta e oito bilhões, setecentos e trinta e sete milhões, noventa e seis mil, setecentos e noventa e um reais), o que representou um acréscimo de 11,06% em relação ao orçamento inicial, assim demonstrado:

Orçamento final

	Valores em R\$ (1,00)
Dotação inicial	79.900.583.758
(+) Créditos suplementares	32.151.831.150
(+) Créditos especiais	1.000.000.000
(-) Dotação cancelada	24.315.318.117
Despesa Atualizada	88.737.096.791

Fonte: SIAFE-Rio.

Créditos suplementares

Os créditos suplementares destinam-se a reforçar uma dotação orçamentária, ou seja, a incrementar o valor atribuído a dada despesa. Dependem de prévia autorização legal, que pode estar contida na Lei Orçamentária Anual, bem como da indicação dos recursos que os suportarão.

Tais retificações orçamentárias tiveram as seguintes fontes de recursos:

Fonte de Recursos	Valor
anulação de dotações	R\$ 24.315.318.117
superávit financeiro do exercício anterior	R\$ 3.401.248.447
excesso de arrecadação	R\$ 159.282.207
operação de crédito	R\$ 989.210.440
destinação específica	R\$ 2.975.577.041
recursos de convênio	R\$ 311.194.897

Abertura de Créditos por anulação total ou parcial de dotações orçamentárias

Os créditos adicionais suplementares abertos com recursos provenientes de anulação parcial ou total dotações não obedeceram ao limite estabelecido na LOA, conforme demonstro:

Créditos suplementares por anulação X limite LOA

Descrição	Valores em R\$ (1,00)
	Total
Orçamento inicial	79.900.583.758
Limite LOA (art. 5º, a) - 20%	15.980.116.752
Total dos créditos suplementares abertos por anulação parcial ou total de dotações	24.315.318.117

Fonte: LOA e SIAFE-Rio.

Observa-se que a aludida abertura de créditos totalizou R\$ 24.315.318.117 (vinte e quatro bilhões, trezentos e quinze milhões, trezentos e dezoito mil, cento e dezessete reais), correspondente a 30,43% da despesa inicial fixada, no valor de R\$ 79.900.583.758 (setenta e nove bilhões, novecentos milhões, quinhentos e oitenta e três mil, setecentos e cinquenta e oito reais), em desafino com o previsto na alínea “a” do artigo 5º da LOA, que limitou tal suplementação a 20% da aludida despesa inicial.

Neste ponto, há de se invocar as exceções previstas no artigo 6º do supracitado dispositivo legal, que nortearam os cálculos efetuados pelo corpo instrutivo, amparado nos dados fornecidos pelo Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro – SIAFE-RIO⁹, conforme demonstro:

⁹ SIAFE-RIO é o sistema informatizado de contabilidade do Estado do Rio de Janeiro

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

Valores em R\$ (1,00)	
(A) Total dos créditos suplementares abertos por anulação	24.315.318.117
(B) Exceções Previstas na LOA (Art. 6º)	12.736.879.824
Pessoal e encargos sociais	2.773.984.001
Juros e encargos da dívida	1.756.515.178
Amortização da dívida	3.109.127.784
Despesas à conta de receitas vinculadas ¹⁰	5.097.252.861
(C) Alterações efetuadas para efeito do limite (A-B)	11.578.438.293
(D) Limite LOA (art. 5º, a) - 20%	15.980.116.752
(E) Valor dos créditos abertos acima do limite (C-D)	0,00

Fonte: SIAFE-Rio.

Desta feita, desconsiderando-se as aludidas exceções legais, tem-se que a abertura de créditos suplementares por anulação total ou parcial atingiu o montante de R\$ 11.578.438.293 (onze bilhões, quinhentos e setenta e oito milhões, quatrocentos e trinta e oito mil, duzentos e noventa e três reais), valor inferior ao limite estabelecido na LOA, equivalente a R\$ 15.980.116.752 (quinze bilhões, novecentos e oitenta milhões, cento e dezesseis mil, setecentos e cinquenta e dois reais) e, portanto em consonância com o disposto naquele dispositivo legal.

Por oportuno, realço que a análise da instrução restou limitada, no que tange à mensuração dos valores referentes a “precatórios judiciais” e “despesas de exercícios anteriores” - exceções também previstas na LOA e que deveriam ser consideradas no cálculo acima demonstrado -, uma vez que o SIAFE-RIO inviabiliza a realização de consultas que detalhem o valor das alterações orçamentárias em nível de elemento de despesa. Todavia, julgo que tais valores são prescindíveis neste momento, uma vez que o limite legal foi respeitado, independente das exceções a que ora me reporto.

¹⁰ Foram consideradas as aberturas de créditos, cuja suplementação ocorreu nos grupos de despesa 3 - Outras despesas correntes, 4 - Investimentos e 5 - Inversões financeiras, nas fontes vinculadas conforme evidenciado no Anexo 5 do RGF e demonstrado na planilha Anexada ao volume DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SSR.

Abertura de Créditos por Superávit Financeiro apurado em Balanço Patrimonial do exercício anterior

Tal suplementação foi devidamente autorizada na alínea “c” do artigo 5º da Lei Orçamentária Anual.

Em sua análise, o corpo instrutivo procedeu à verificação do “demonstrativo de créditos abertos por unidade gestora e fonte de recursos” - quadro 3.07.28 (Volume 03 - fls. 95/97) e apurou que os créditos adicionais abertos com base no superávit financeiro do exercício de 2015 totalizaram R\$ 3.401.248.447 (três bilhões, quatrocentos e um milhões, duzentos e quarenta e oito mil, quatrocentos e quarenta e sete reais), valor que se coaduna com aquele registrado no Balanço Orçamentário Consolidado (Volume 02 - fl. 24).

Ocorre que o Balanço Patrimonial Consolidado apresentado nas Contas de Governo do exercício de 2015 (Processo TCE-RJ nº 102.203-6/16) registrou um déficit financeiro equivalente a R\$ 313.651.071 (trezentos e treze milhões, seiscentos e cinquenta e um mil e setenta e um reais) naquele ano, configurando a inexistência de superávit que suporte os créditos adicionais abertos com essa vinculação.

Todavia, conforme ponderou a instrução em sua análise (item 4.1.1.3.3.2), no aludido “demonstrativo dos créditos abertos por unidade gestora e fonte de recursos” é evidenciado que os créditos adicionais abertos se atrelaram diretamente ao superávit financeiro apurado no exercício financeiro de 2015 em determinadas unidades gestoras, em fontes de recurso específicas, em consonância com o disposto no parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que assim estabelece:

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.

Convém ressaltar que o corpo instrutivo, ao confrontar os valores constantes do “demonstrativo dos créditos abertos por unidade gestora e fonte de recursos” com aqueles registrados no “demonstrativo do superávit/déficit financeiro do balanço patrimonial de

2016” (coluna “exercício anterior”) do SIAFE-RIO, apurou divergências que poderiam sugerir a abertura de créditos adicionais por superávit financeiro sem a efetiva cobertura da fonte de recursos respectiva.

A esse respeito a Contadoria Geral do Estado, por meio da Nota Técnica constante do Volume “documentos anexados pela SSR”, esclareceu que as divergências apuradas decorrem de diferenças registradas quando da elaboração de cada documento. Segundo aquela Contadoria, o informativo gerado pelo SIAFE-RIO registra o superávit financeiro por fonte de recurso “fechada”, ao passo que o “demonstrativo dos créditos abertos por unidade gestora e fonte de recursos” – quadro 3.07.28 apresenta tais valores atrelados às fontes detalhadas¹¹.

A fim de melhor entendimento, registro a apuração do superávit financeiro em determinada fonte de recurso e unidade gestora:

Exemplo de apuração de superávit financeiro - Quadro 3.07.28 x SIAFE-RIO

UGE 133100 - Instituto de Terras e Cartografias do Estado do Rio de Janeiro - ITERJ							
FR	Fonte detalhada	Ordinários provenientes de impostos	Disponibilidades	Obrigações do Exercício	Consignações	Restos a Pagar	Disponibilidade Financeira na Fonte
00	000000000		2.267,17	1.249.939,17	224.371,64	350,00	(1.472.393,64)
00	000007399	BNDES-Banco Nac de Desenv Econ. e Social	28.537,03	-	-	-	28.537,03
Total Geral			30.804,20	1.249.939,17	224.371,64	350,00	(1.443.856,61)
Total do superávit financeiro registrado no SIAFE-Rio na Fonte 100 (antiga Fonte 00)							(1.443.856,61)
Valor superávit apresentado no Quadro 3.07.28							28.537,03

Fonte: SIG

Saliento que tal aferição só foi possível com a extração de dados do SIG (Sistema de Informações Gerenciais da Contadoria Geral do Estado), sistema informatizado de registros contábeis e outros, que era utilizado até o ano de 2015.

¹¹ Fontes detalhadas são subdivisões de cada fonte de recurso “fechada”, as quais possuem saldos superavitários e deficitários

Resta límpido que o procedimento adotado pelo Estado do Rio de Janeiro, no que tange à apuração e demonstração do superávit financeiro por unidade gestora e fonte de recursos, necessita de aprimoramento, visando à maior transparência na identificação das fontes, sobretudo das detalhadas, visto que não há no SIAFE-RIO tal evidenciação.

Esse fato será objeto de recomendação na conclusão das contas em análise.

Abertura de Créditos por excesso de arrecadação

A abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação foi autorizada na alínea “b” do artigo 5º da Lei Orçamentária Anual.

Durante o exercício de 2016, **os créditos adicionais abertos com recursos provenientes de excesso de arrecadação totalizaram R\$ 159.282.207 (cento e cinquenta e nove milhões, duzentos e oitenta e dois mil, duzentos e sete reais)**, assim demonstrados:

Créditos adicionais por excesso de arrecadação

Valores em R\$ (1,00)

Fonte de Recurso		Valor
212	Transferência Voluntária	38.629.864
214	Convênio PAC	967.370
218	Transferências Intraorçamentárias	3.541.871
225	Sistema Único de Saúde - SUS	15.276.489
230	Recursos Próprios	13.792.709
232	Taxa pelo exercício de Poder de Polícia	54.917.998
233	Alienação de Bens	32.147
297	Conservação Ambiental	32.123.758
Total Geral		159.282.207

Fonte: SIAFE-Rio e quadro 3.07.26 (Volume 03 - fl. 90).

Ao final do exercício de 2016, a execução orçamentária da receita apresentou, em relação à previsão inicial, um déficit de arrecadação de R\$ 29.215.275.056 (vinte e nove bilhões, duzentos e quinze milhões, duzentos e setenta e cinco mil e cinquenta e seis reais), assim demonstrado:

Execução orçamentária da receita

Valores em R\$ (1,00)

Fonte de Recurso	Previsão inicial (A)	Receita arrecadada (B)	Deficit (B-A)
Recursos do Tesouro	55.315.466.324	37.265.693.953	(18.049.772.371)
Outras fontes	24.585.117.434	13.419.614.748	(11.165.502.686)
Total	79.900.583.758	50.685.308.702	29.215.275.056

Fonte: SIAFE-Rio.

Incluídas as receitas intraorçamentárias; e excluídas as deduções da receita arrecadada, no total de R\$ 17.580.659.861.

Diante de tal déficit, faz-se necessário proceder ao confronto entre os valores correspondentes aos créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação e o resultado da execução orçamentária da receita, de forma individual, por unidade gestora e fonte e recurso. O corpo instrutivo elaborou o seguinte demonstrativo:

Créditos adicionais abertos X resultado da execução da receita

Valores em R\$ (1,00)

FR	Unidade Gestora - UG		Crédito adicional aberto	Excesso/deficit de arrecadação apurado	Crédito aberto sem cobertura
212	140100	Secretaria de Estado de Governo	14.279.439	21.737.800	
212	150100	Secretaria de Estado de Cultura	18.260.000	15.320.741	2.939.259
212	260100	Secretaria de Estado de Segurança	1.046.959	31.069.950	
212	266500	Fundo da Polícia Militar do Estado do RJ	500.979	594.790	
212	326100	Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS	3.392.487	3.626.256	
212	390100	Subsecretaria de Comunicação Social	1.150.000	10.658.426	
214	196200	Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social	967.370	-439.162	967.370
218	266500	Fundo da Polícia Militar do Estado do RJ	3.458.612	6.095.181	
218	296100	Fundo Estadual de Saúde - FES	83.259	134.162	
225	250100	Secretaria de Estado de Adm. Penitenciária	244.227	267.414	
225	296100	Fundo Estadual de Saúde - FES	15.032.262	15.169.142	
230	137200	Centrais de Abastecimento do Estado do RJ	1.650.000	4.363.682	
230	256100	Fundo Especial Penitenciário	5.006.520	5.035.971	
230	313300	Dept. de Transp. Rodov. do Estado do RJ	6.929.607	9.821.406	
230	317300	Comp de Transp sobre Trilhos do Estado do RJ	206.581	358.004	
232	36100	Fundo Especial do Tribunal de Justiça	54.600.000	45.211.315	9.388.685

FR	Unidade Gestora - UG		Crédito adicional aberto	Excesso/deficit de arrecadação apurado	Crédito aberto sem cobertura
232	353100	Departamento de Recursos Minerais	317.998	317.998	
233	256100	Fundo Especial Penitenciário	32.147	7.791	24.356
297	240100	Secretaria de Estado do Ambiente	2.751.757	2.118.027	633.729
297	243200	Instituto Estadual do Ambiente	29.372.002	31.209.607	
Total			159.282.207	202.678.504	13.953.399

Fonte: SIAFE-Rio e quadro 3.07.26 (Volume 03 - fl. 90).

Da análise dos valores acima apresentados, depreende-se que, em algumas unidades gestoras, foram abertos créditos adicionais ao orçamento sem a plena realização do excesso de arrecadação que os suportasse. Todavia, verificou a instrução que, em tais situações, os respectivos créditos abertos não foram integralmente utilizados para a execução de despesas no exercício de 2016, em função da economia orçamentária apresentada no período, conforme demonstro:

Créditos abertos por excesso X economia orçamentária

Valores em R\$ (1,00)

FR	Unidade gestora		Crédito adicional aberto	Crédito aberto sem cobertura (A)	Economia orçamentária (B)	Diferença (B-A)
212	150100	Secretaria de Estado de Cultura	18.260.000	2.939.259	28.168.399	25.229.140
214	196200	Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social	967.370	967.370	1.455.206	487.836
232	36100	Fundo Especial do Tribunal de Justiça	54.600.000	9.388.685	59.481.464	50.092.779
233	256100	Fundo Especial Penitenciário	32.147	24.356	32.147	7.791
297	240100	Secretaria de Estado do Ambiente.	2.751.757	633.729	6.876.719	6.242.990
Total geral			76.611.274	14.392.561	96.013.935	81.621.374

Fonte: SIAFE-Rio e quadro 3.07.26 (Volume 03 - fl. 90).

Em sua análise, assim se manifestou o corpo instrutivo (item 4.1.1.3.3.3 de seu relatório):

Por sua vez, há de se registrar que a previsão do excesso de arrecadação (com exceção dos recursos referentes a convênios que se encontram amparados nos próprios termos firmados - Fontes 212 e 214) 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, é 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 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.

Com o intuito de coibir a possibilidade de déficits orçamentários por alterações orçamentárias não suportadas pelas devidas fontes de recursos, deve o estado aperfeiçoar seus métodos de previsão de provável excesso de arrecadação. A fragilidade dos procedimentos adotados, visando à previsão do excesso de arrecadação no exercício, será objeto de impropriedade e determinação na conclusão das contas em tela.

Abertura de Créditos Suplementares por operações de crédito, com destinação específica e com recursos de convênios

Autorizada na alínea “d” do artigo 5º da Lei Orçamentária Anual, a abertura de créditos suplementares por operações de crédito totalizou, no exercício de 2016, o valor de R\$ 989.210.440 (novecentos e oitenta e nove milhões, duzentos e dez mil, quatrocentos e quarenta reais). Por sua vez, as aberturas de créditos com destinação e específica e com recursos de convênios, previstas na alínea “f” do artigo 5º LOA, totalizaram, respectivamente, R\$ 2.975.577.041 (dois bilhões, novecentos e setenta e cinco milhões, quinhentos e setenta e sete mil e quarenta e um reais) e R\$ 311.194.897 (trezentos e onze milhões, cento e noventa e quatro mil, oitocentos e noventa e sete centavos).

Os créditos adicionais abertos pelas fontes supracitadas encontram-se amparados nos próprios termos firmados com os entes responsáveis pelo repasse dos recursos, o que torna prescindível a análise da existência da fonte no ato da abertura do crédito.

Créditos especiais

Os créditos especiais abertos no exercício de 2016, com recursos provenientes de “operações de crédito”, totalizaram R\$ 1.000.000.000 (um bilhão de reais). Estes foram autorizados por dispositivo legal específico, em consonância com o disposto no art. 42 da Lei Federal 4.320/64, conforme demonstrado:

Unidade Gestora	Decreto	Data Publicação	Valor em R\$	Dispositivo Legal Autorizativo
370200	45596	15/03/2016	1.000.000.000	Art. 5º da Lei nº 7.217, de 04/02/2016

No que tange à fonte de recursos que suportou a retificação em análise (“operação de crédito”), reitero o entendimento de que a mesma encontra suporte nos próprios termos firmados com os entes responsáveis pelos devidos repasses.

Autorização para contratação de operações de crédito

A Lei Orçamentária Anual, em seu artigo 11, autorizou o Poder Executivo a realizar operações de crédito no País e no exterior até o limite de R\$ 6.272.316.230 (seis bilhões, duzentos e setenta e dois milhões, trezentos e dezesseis mil, duzentos e trinta reais).

Conforme será detalhado adiante, a receita oriunda de operações de crédito atingiu o montante de R\$ 1.047.452.459 (um bilhão, quarenta e sete milhões, quatrocentos e cinquenta e dois mil, quatrocentos e cinquenta e nove reais), respeitando, portanto, o aludido limite legal.

Orçamento Final

Agregando-se ao orçamento inicial do estado os créditos adicionais abertos no exercício, tem-se o seguinte orçamento final, classificado por Poder e Órgão:

Orçamento final da despesa por Poder/Órgão

Poder/Órgão	Dotação Inicial	Dotação Final	Variação	Valores em R\$ (1,00)
				Participação
Executivo	71.758.072.729	80.367.064.035	12,00%	90,57%
TJRJ	4.726.297.308	4.743.422.946	0,36%	5,35%
MPRJ	1.555.661.806	1.501.048.015	-3,51%	1,69%
ALERJ	1.085.586.527	1.225.596.407	12,90%	1,38%
TCE-RJ	774.965.388	899.965.388	16,13%	1,01%
Total	79.900.583.758	88.737.096.791	11,06%	100,00%

Fonte: SIAFE-RIO

A diferença entre a receita prevista, no valor de R\$ 79.900.583.758 (setenta e nove bilhões, novecentos milhões, quinhentos e oitenta e três mil, setecentos e cinquenta e oito reais), e a despesa autorizada, no montante de R\$ 88.737.096.791 (oitenta e oito bilhões, setecentos e trinta e sete milhões, noventa e seis mil, setecentos e noventa e um reais), importa em R\$ 8.836.513.033 (oito bilhões, oitocentos e trinta e seis milhões, quinhentos e treze mil e trinta e três reais). Este número representa um déficit entre valores previstos e fixados, ou seja, montante para o qual, se a despesa fosse plenamente executada, não haveria recursos para sua cobertura.

4.1.2 Demonstração da Execução do Orçamento

Neste item, serão analisadas as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas para o exercício de 2016, demonstradas no Balanço Orçamentário encaminhado pelo Governo do Estado (Volume 02 – fls. 24).

Cabe destacar que os valores apresentados no Balanço Orçamentário¹² encontram-se em conformidade com aqueles registrados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária¹³ e no SIAFE-Rio.

A fim de permitir a comparabilidade com as despesas, sob a ótica da autorização legislativa para sua execução, consideram-se, nesta análise, as receitas orçamentárias somadas às intraorçamentárias¹⁴, deduzidas daquelas que não necessitam de autorização para sua execução (repartição com os municípios, FUNDEB, restituição de tributos etc.).

No exercício de 2016, as repartições legais e constitucionais de receitas com os municípios foram registradas como deduções da receita orçamentária. Essa opção está prevista no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e se justifica pelo fato de que não há necessidade de autorização legislativa para efetuar a execução desses repasses.

4.1.2.1 Resultado da execução da receita

Feitas as considerações iniciais, seguem as tabelas da execução orçamentária da receita, conforme as informações publicadas:

¹² Volume 02 – fls. 24.

¹³ Volume 04 – fls. 05/06.

¹⁴ As receitas intraorçamentárias são aquelas provenientes de operações entre órgãos integrantes do Orçamento e, por isso, não representam novas entradas de recursos. Foram criadas justamente para evitar dupla contagem na consolidação das contas governamentais. Não obstante, para efeito de comparação com as despesas, as receitas intraorçamentárias são somadas às receitas orçamentárias líquidas.

Demonstrativo consolidado da execução orçamentária da receita

R\$1

Descrição	Previsão Inicial	Previsão Atualizada (a)	Receita Arrecadada (b)	Saldo (b-a)
Receita (exceto intra) (I)	75.766.783.599	59.453.654.649	47.526.587.763	(11.927.066.886)
Receita Total	95.696.273.888	72.898.107.329	65.107.247.624	
Receitas Correntes	78.764.131.515	64.609.280.350	63.879.364.597	
Receitas de Capital	16.932.142.373	8.288.826.979	1.227.883.027	
Deduções	(19.929.490.289)	(13.444.452.680)	(17.580.659.861)	
Dedução da Receita	(19.929.490.289)	(13.444.452.680)	(17.580.659.861)	
Receita Intraorçam. (II)	4.133.800.159	3.926.158.312	3.158.720.939	(767.437.373)
Intraorçam. Correntes	4.133.800.159	3.926.058.312	3.158.452.458	
Intraorçam. de Capital	0	100.000	268.480	
Subtotal (III) = (I+II)	79.900.583.758	63.379.812.961	50.685.308.702	(12.694.504.259)
Deficit (IV)	-	25.357.283.832	10.146.735.401	
Total (V) = (III+IV)	79.900.583.758	88.737.096.793	60.832.044.103	
Saldo de Exercícios Anteriores	-	3.401.248.447	3.401.248.447	-
Superavit Financeiro	-	3.401.248.447	3.401.248.447	-
Reabertura de Créditos Adicionais	-	-	-	-

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Volume 04.

O deficit orçamentário apontado (R\$10.146.735.401) considera a despesa empenhada.

Observa-se que 79,94% da receita atualizada (exceto as receitas intraorçamentárias) foram efetivamente arrecadadas, representando um déficit de arrecadação de R\$ 11.927.066.886 (onze bilhões, novecentos e vinte e sete milhões, sessenta e seis mil, oitocentos e oitenta e seis reais). Considerando as transações intraorçamentárias, este déficit alcança o montante de R\$ 12.694.504.259 (doze bilhões, seiscentos e noventa e quatro milhões, quinhentos e quatro mil, duzentos e cinquenta e nove reais).

Cumprе destacar que foram registrados, como dedução da receita, os valores decorrentes do pagamento do contrato de cessão de créditos de *royalties* e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural.

Embora não vedada pela Secretaria do Tesouro Nacional, essa opção de registro do pagamento de contratos de cessão de direitos futuros, como dedução de receita, difere da metodologia tradicionalmente utilizada pelo Governo do Estado para esse tipo de operação - a exemplo do contrato de cessão de direitos de *royalties* e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural celebrado com a União em 1999, cujos pagamentos são registrados no Programa “2884600000001 – Encargos com a União”.

Tal fato foi objeto de determinação das Contas de Governo do exercício anterior, no sentido de registrar os pagamentos de contratos de cessão de direitos futuros como despesa orçamentária, objetivando manter a uniformidade¹⁵ de critérios de registro e, dessa forma, melhorar a transparência dos atos de gestão, entretanto verificou-se que a determinação não foi atendida para o exercício de 2016. Em virtude disso, o fato será objeto de determinação nas contas.

Constam do SIAFE-Rio, os valores de R\$ 2.028.128.225 (dois bilhões, vinte e oito milhões, cento e vinte e oito mil, duzentos e vinte e cinco reais), a título de dedução da previsão atualizada, e de R\$ 2.141.161.528 (dois bilhões, cento e quarenta e um milhões, cento e sessenta e um mil, quinhentos e vinte e oito reais), a título de dedução da receita arrecadada, referentes a essa obrigação contratual.

4.1.2.2 Resultado da execução da despesa

A seguir, evidenciam-se as tabelas da execução orçamentária da despesa, conforme as informações publicadas:

¹⁵ Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público 16.5 - Registro Contábil.

Demonstrativo da execução orçamentária da despesa consolidado

Descrição	R\$1					
	Dotação Inicial (a)	Dotação Atualizada (b)	Despesas Empenhadas (c)	Despesas Liquidadas (d)	Despesas Pagas (e)	Saldo de dotação (b-c)
Despesas (exceto intra) (VI)	75.766.783.599	83.467.360.731	56.817.642.635	56.459.837.346	47.406.295.275	26.649.718.096
Despesas Correntes	62.227.233.464	67.689.863.254	52.128.675.067	51.937.028.231	43.455.385.163	15.561.188.187
Despesas de Capital	13.340.003.035	15.601.300.377	4.688.967.568	4.522.809.115	3.950.910.112	10.912.332.809
Reserva de Contingência	199.547.100	176.197.100	-	-	-	176.197.100
Reserva do RPPS						
Despesas Intraorçam. (VII)	4.133.800.159	5.269.736.060	4.014.401.468	4.007.303.525	2.906.136.059	1.255.334.592
Intraorçamentárias Correntes	4.133.800.159	4.269.453.235	4.014.118.644	4.007.020.701	2.906.136.059	255.334.591
Intraorçamentárias de Capital	0	1.000.282.825	282.824	282.824	0	1.000.000.001
Total (VIII) = (VI+VII)	79.900.583.758	88.737.096.791	60.832.044.103	60.467.140.871	50.312.431.334	27.905.052.688

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Volume 02 - fls. 05/06.

Constata-se que a economia orçamentária (exceto-intra), apurada pela despesa empenhada, foi de R\$ 26.649.718.096 (vinte e seis bilhões, seiscentos e quarenta e nove milhões, setecentos e dezoito mil, noventa e seis reais). Considerando as transações intraorçamentárias, a economia orçamentária foi de R\$ 27.905.052.688 (vinte e sete bilhões, novecentos e cinco milhões, cinquenta e dois mil, seiscentos e oitenta e oito reais).

Observa-se que 68,55% dos valores da dotação atualizada foram efetivamente empenhados. A economia orçamentária (exceto-intra) apurada no exercício ocorreu, principalmente, pela não realização de empenhos de investimentos (R\$ 7.389.344.863 – sete bilhões, trezentos e oitenta e nove milhões, trezentos e quarenta e quatro mil, oitocentos e sessenta e três reais) e outras despesas correntes (R\$ 13.589.519.461 – treze bilhões, quinhentos e oitenta e nove milhões, quinhentos e dezenove mil, quatrocentos e sessenta e um reais)¹⁶.

Destaca-se que, no período, foram utilizados recursos provenientes de superávit financeiro, identificados no Balanço Patrimonial do exercício anterior ao de referência, para

¹⁶ Fonte: SIAFE-Rio.

abertura de créditos adicionais no valor total de R\$ 3.401.248.447 (três bilhões, quatrocentos e um milhões, duzentos e quarenta e oito mil, quatrocentos e quarenta e sete reais). Esses recursos, de natureza vinculada ou de unidade gestora específica, referem-se a receitas orçamentárias de exercícios anteriores e, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, são válidos para a fixação e execução de despesas orçamentárias no período de 2016, sendo utilizados como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais.

4.1.2.3 Resultado Orçamentário

Inicialmente, cumpre salientar, como apontado no item 4 deste relatório, que as receitas e despesas apresentadas adiante correspondem ao somatório da execução efetuada por todos os órgãos e entidades do estado (incluídas as operações de natureza intraorçamentária), à exceção da Imprensa Oficial, CEDAE e da AGERIO, por terem sido classificadas como estatais independentes, e, ainda, a DIVERJ, a CELF e o BD-Rio, que são empresas em liquidação. Para as comparações com exercícios anteriores, foram realizadas as mesmas exclusões, evitando-se distorções nas análises.

Demonstra-se, a seguir, a comparação do total das receitas arrecadadas com o das despesas realizadas no exercício:

Resultados da execução orçamentária

R\$1

Descrição	Total com intra	Total sem intra
Receita arrecadada (a)	50.685.308.702	47.526.587.763
Despesa empenhada (b)	60.832.044.103	56.817.642.635
Despesa liquidada (c)	60.467.140.871	56.459.837.346
Despesa paga (d)	50.312.431.334	47.406.295.275
Déficit orçamentário (empenho) (e) = (a - b)	(10.146.735.401)	(9.291.054.872)
Déficit orçamentário (liquidação) (f) = (a - c)	(9.781.832.169)	(8.933.249.583)
Restos a pagar processado (g) = (c - d)	10.154.709.537	9.053.542.071
Restos a pagar não processado (h) = (b - c)	364.903.232	357.805.289

Fonte: SIAFE-Rio.

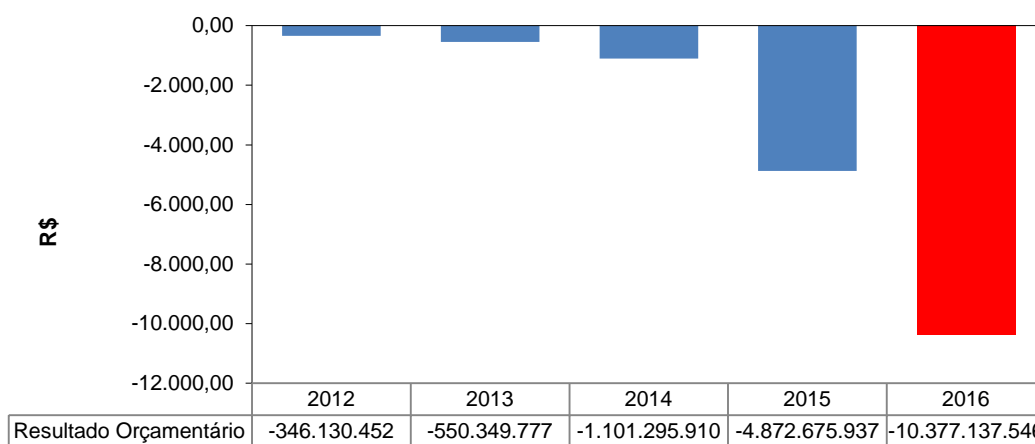
Desse modo, nota-se que a execução orçamentária em 2016 resultou em déficit de R\$ 9.291.054.872 (nove bilhões, duzentos e noventa e um milhões, cinquenta e quatro mil, oitocentos e setenta e dois reais), referente às despesas empenhadas, e de R\$ 8.933.249.583 (oito bilhões, novecentos e trinta e três milhões, duzentos e quarenta e nove mil, quinhentos e oitenta e três reais), referente às despesas liquidadas. Se consideradas as transações intraorçamentárias, o déficit, no resultado da execução orçamentária, atinge R\$ 10.146.735.401 (dez bilhões, cento e quarenta e seis milhões, setecentos e trinta e cinco mil, quatrocentos e um reais), referentes às despesas empenhadas, e R\$ 9.781.832.169 (nove bilhões, setecentos e oitenta e um milhões, oitocentos e trinta e dois mil, cento e sessenta e nove centavos), referentes às despesas liquidadas.

Destaque-se que o corpo instrutivo apurou os resultados deficitários do orçamento corrente e de capital, com base nas despesas empenhadas, nos valores de R\$ 6.685.636.517 (seis bilhões, seiscentos e oitenta e cinco milhões, seiscentos e trinta e seis mil, quinhentos e dezessete reais) e R\$ 3.461.098.885 (três bilhões, quatrocentos e sessenta e um milhões, noventa e oito mil, oitocentos e oitenta e cinco reais), respectivamente, levando em contas as operações intraorçamentárias.

4.1.2.4 Trajetória dos resultados da execução orçamentária

A demonstração ora apresentada é a evolução dos resultados da execução orçamentária, a partir do exercício de 2012, considerando as despesas empenhadas e as transações intraorçamentárias, objetivando manter o mesmo critério da apuração dos anos anteriores.

Trajetória do resultado orçamentário entre os exercícios de 2012 e 2016



Fonte: Contas de Governo de 2012, 2013, 2014 e 2015; SIAFE-Rio.

Foi efetuado ajuste no valor do Resultado Orçamentário do exercício de 2014 (Contas de Governo de 2014, deficit de R\$ 914.170.199), incluindo as operações intraorçamentárias, de forma a garantir que todos os resultados da série histórica possuam os mesmos critérios de apuração.

Valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2016 (índices: 2012 - 1,3464774571; 2013 - 1,2692795167; 2014 - 1,2046946082; 2015 - 1,1269249847 e 2016 - 1,0227070221).

Observa-se que o Estado do Rio de Janeiro, nos últimos cinco anos, apresentou reiterados déficits orçamentários, atingindo, no exercício de 2016, um resultado da execução orçamentária deficitário em R\$ 10.377.137.546 (dez bilhões, trezentos e setenta e sete milhões, cento e trinta e sete mil e quinhentos e quarenta e seis reais), em valores reais.

4.1.3 Execução da Receita

Este item analisará a receita arrecadada pelo estado em 2016. Para tanto, considerar-se-á a receita total arrecadada, inclusive as parcelas dedutíveis, excluindo-se, porém, as receitas intraorçamentárias e as provenientes de empresas públicas consideradas não dependentes (CEDAE, Imprensa Oficial e Agência estadual de Fomento - AGERIO).

A tabela a seguir mostra que, em 2016, a arrecadação totalizou R\$ 65.107.247.624 (sessenta e cinco bilhões, cento e sete milhões, duzentos e quarenta e sete mil, seiscentos e vinte quatro reais), montante 7,58% inferior à meta estipulada no início do exercício, registrando uma queda de 21,74%, em termos reais, em relação ao arrecadado no exercício anterior:

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

R\$1

Descrição	Arrecadação 2016	Realização da Meta	Diferença da Meta	Var. real 16/15
Receitas Correntes	63.879.364.597	98,41%	-1.034.983.327	-15,84%
Tributária	44.947.902.764	93,89%	-2.926.275.884	-6,10%
Contribuição	1.873.251.823	86,35%	-296.109.790	-11,99%
Patrimonial	4.663.165.841	103,27%	147.766.567	-34,74%
Agropecuária	23.315	3,73%	-601.698	-59,15%
Industrial	143.949.979	77,24%	-42.410.021	1,01%
Serviços	350.390.080	58,43%	-249.234.922	-11,62%
Transferências Correntes	9.501.542.971	147,48%	3.059.017.850	44,87%
Outras Rec. Correntes	2.399.137.823	76,74%	-727.135.430	-79,31%
Receitas de Capital	1.227.883.027	22,20%	-4.303.993.354	-83,00%
Operações de Crédito	1.047.452.459	37,66%	-1.734.099.541	-80,33%
Alienação de Bens	27.890.795	1,39%	-1.972.144.705	-97,59%
Amortiz. de Empréstimos	94.233.315	33,42%	-187.713.695	-72,93%
Transferências de Capital	58.300.194	12,50%	-408.191.677	-85,98%
Outras Rec. de Capital	6.264	0,34%	-1.843.736	
Total geral	65.107.247.624	92,42%	-5.338.976.681	-21,74%

Fonte: SIAFE-Rio, Resolução Sefaz nº 974/2016.

Excluídas as intraorçamentárias. O valor total da receita, incluindo as intraorçamentárias e desconsiderando as deduções da receita, seria: prevista R\$74.948.232.351; e arrecadada R\$68.265.968.563.

Variação real 2016/15 calculada a partir da atualização dos valores mensais com base no IGP-DI da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2016.

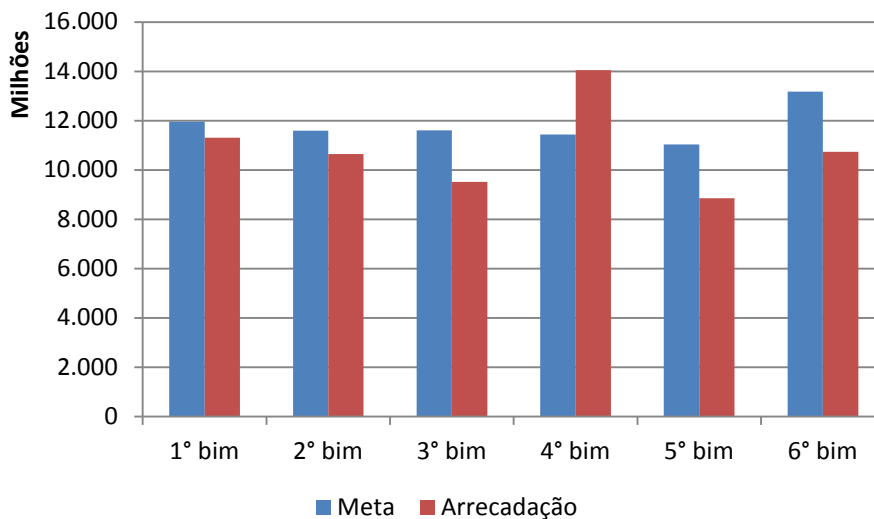
Cumprе ressaltar que as metas de arrecadação foram publicadas em fevereiro e republicadas em abril de 2016 – em meio à crise econômica –, apresentando um corte de 26,00% nas receitas do Tesouro estadual em relação à Lei Orçamentária Anual, indicando que as metas já teriam sido projetadas sob bases austeras.

Ainda assim, houve frustração na maioria das origens de receita, notadamente nas receitas: tributária; de alienação de bens; e de operação de crédito, que, no conjunto, arrecadaram menos R\$ 6,633 bilhões (seis bilhões e seiscentos e trinta e três milhões de reais) em relação à meta.

Apenas duas origens de receita superaram as metas, com destaque para a de transferências correntes, que ultrapassou a meta em 47,5% (R\$ 3,059 bilhões – três bilhões e cinquenta e nove milhões reais), alavancada pelo Auxílio Financeiro da União (com fundamento na MP 734/16, convertida na Lei Federal nº 13.351/16), que garantiu aos cofres estaduais um ingresso de R\$ 2,9 bilhões (dois bilhões e novecentos milhões de reais). Essa transferência será abordada mais detalhadamente ao longo deste relatório.

O gráfico a seguir compara a efetiva arrecadação de receitas frente às metas bimestrais. **Verifica-se que apenas o 4º bimestre teve excesso de arrecadação, alavancado pelo já mencionado auxílio financeiro da União**, cujo ingresso ocorreu em cota única no mês de julho.

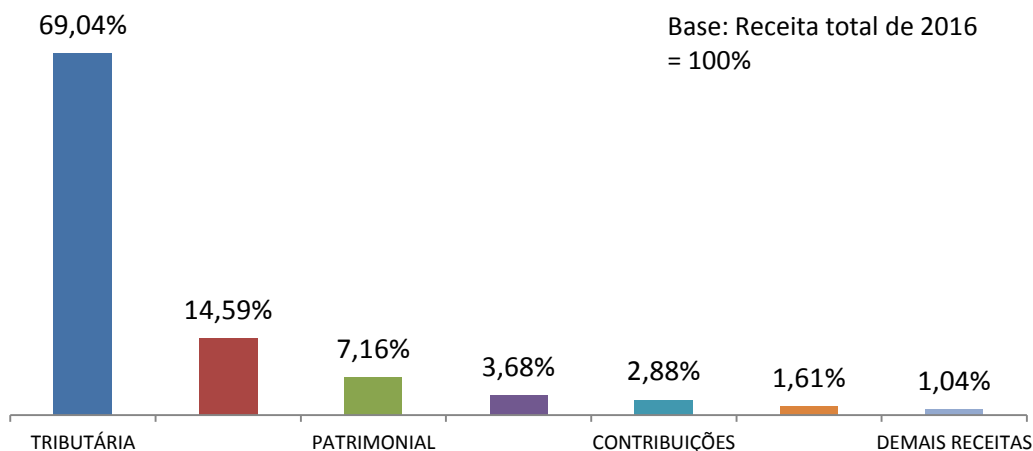
Metas bimestrais *versus* arrecadação



Fonte: SIAFE-Rio, Resolução SEFAZ n° 974/2016.

A participação de cada origem de receita no total da arrecadação estadual em 2016 é apresentada a seguir, com destaque para a segunda colocação da origem “Transferências Correntes”.

Receita estadual 2016 – Participação no total por origem



Receitas Correntes	98,11%
Tributária	69,04%
Contribuição	2,88%
Patrimonial	7,16%
Agropecuária	0,00%
Industrial	0,22%
Serviços	0,54%
Transferências Correntes	14,59%
Outras Rec. Correntes	3,68%

Fonte: SIAFE-Rio.

Receitas de Capital	1,89%
Operações de Crédito	1,61%
Alienação de Bens	0,04%
Amortizações de Empréstimos	0,14%
Transferências de Capital	0,09%
Outras Rec. de capital	0,00%

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

4.1.3.1 Receita tributária

São registrados, como receitas tributárias, os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria. Historicamente, é a principal origem de receita do estado. Em 2016, respondeu por 69,04% do total da arrecadação estadual.

Receita Tributária

R\$1

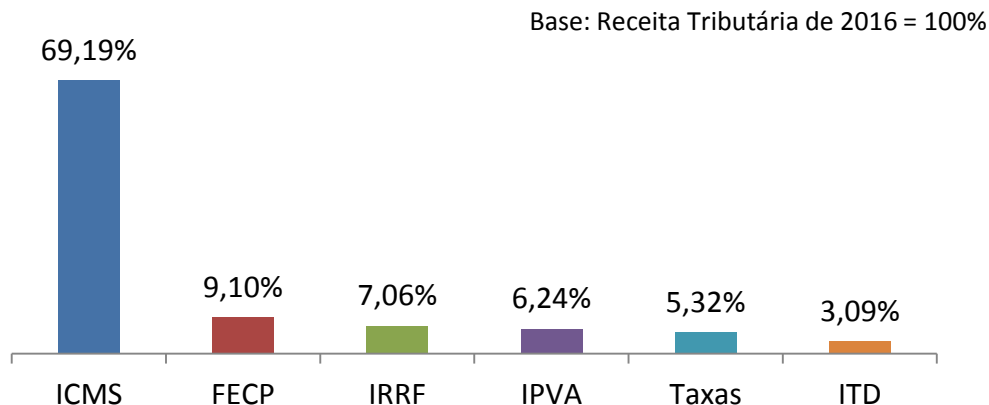
Descrição	Arrecadação 2016	Realização da Meta	Diferença da Meta	Var. real 16/15
IRRF	3.173.283.492	102,69%	83.072.201	-4,43%
IPVA	2.803.326.761	97,49%	- 72.093.844	9,61%
ITCD	1.390.659.964	145,47%	434.652.953	49,51%
FECF	4.090.975.389	93,59%	- 280.265.594	22,75%
ICMS	31.099.869.931	92,45%	- 2.541.340.774	-11,68%
Taxas	2.389.787.227	81,28%	- 550.300.826	-5,09%
Tributária total	44.947.902.764	93,89%	- 2.926.275.884	-6,10%

Fonte: SIAFE-Rio, Resolução SEFAZ nº 974/2016.

Variação real 2016/15 calculada a partir da atualização dos valores mensais com base no IGP-DI da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2016.

Observa-se que apenas o Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF e o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos - ITCD superaram as metas de arrecadação. No que se refere à variação real, obtiveram crescimento em relação ao ano anterior o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA (9,61%), ITCD (49,51%) e receitas do adicional do ICMS para o Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais - FECF (22,75%), favorecidos por mudanças na legislação que majoraram as alíquotas aplicadas aos tributos. **O destaque negativo foi a arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços - ICMS, que registrou uma queda real de 11,68% e frustração de R\$ 2.541 milhões (dois bilhões, quinhentos e quarenta e um milhões de reais) em relação à meta. Esse importante imposto já havia apresentado uma queda real de 5,24% em 2015, indicando a severidade da crise econômica sobre as finanças do estado.**

Receita tributária 2016 – Participação por fonte



Fonte: SIAFE-Rio.

ICMS

A arrecadação do ICMS, em 2016, totalizou R\$ 31.099.869.931 (trinta e um bilhões, noventa e nove milhões, oitocentos e sessenta e nove mil, novecentos e trinta e um reais), valor equivalente a 47,77% da receita estadual e a 69,19% das receitas tributárias.

Com **queda real de 11,68%**, em relação ao montante auferido no exercício anterior, a arrecadação desse imposto foi fortemente influenciada pela persistência da crise econômica e recessão registrada em 2016, havendo impacto negativo em todas as principais atividades econômicas, conforme mostra a tabela a seguir:

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

R\$1 mil

Descrição (CNAE)	Arrecadação 2016	Particip.	Var. real 16/15	Dif. real 16/15
Comércio	10.455.875	33,6%	-10,7%	(1.275.258)
Indústrias de Transformação	8.511.600	27,4%	-0,2%	(18.328)
Eletricidade e Gás	5.587.547	18,0%	-15,9%	(1.084.035)
Informação e Comunicação	3.854.431	12,4%	-17,5%	(839.724)
Indústrias Extrativas	912.818	2,9%	-49,4%	(913.733)
Outros	1.777.599	5,7%	-4,1%	(77.601)
Total ICMS	31.099.870	100,0%	-11,68%	(4.208.678)

Fonte: total da arrecadação - SIAFE-Rio; arrecadação por CNAE - Secretaria de Estado de Fazenda.

Variação real 2016/15 calculada a partir da atualização dos valores mensais com base no IGP-DI da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2016.

A arrecadação de ICMS do setor de comércio totalizou R\$ 10.455.875 mil (dez bilhões, quatrocentos e cinquenta e cinco milhões, oitocentos e setenta e cinco mil reais) - 33,6% da arrecadação total - e foi determinante para o desempenho negativo da arrecadação de ICMS. O setor - que no ano anterior já havia apresentado queda de 14,31% - apresentou variação real de -10,7% frente a 2015 (-R\$ 1.275.258 mil - um bilhão, duzentos e setenta e cinco milhões, duzentos e cinquenta e oito mil reais).

Quedas expressivas também foram verificadas nos segmentos eletricidade e gás (-15,9%; -R\$ 1.084.035 mil - um bilhão, oitenta e quatro milhões e trinta e cinco mil reais), informação e comunicação (-17,5%; -R\$ 839.724 mil - oitocentos e trinta e nove milhões e setecentos e vinte quatro mil reais), e indústrias extrativas (-49,4%; -R\$ 913.733 mil - novecentos e treze milhões e setecentos e trinta e três mil reais).

A tabela seguinte analisa a arrecadação do setor de comércio, dividido em comércio de veículos, comércio atacadista e comércio varejista - exceto veículos, nesses dois últimos.

ICMS por atividade econômica – Comércio

R\$1 mil

Descrição (CNAE)	Arrecadação 2016	Particip.	Var. real 16/15	Dif. real 16-15
Comércio de Veículos	479.559	4,6%	-10,7%	(58.577)
Comercio Atacadista	6.768.628	64,7%	-11,0%	(854.300)
Prod. Alimentícios, Bebidas e Fumo	2.442.563	23,4%	-5,6%	(148.832)
Combustíveis	1.247.422	11,9%	-26,6%	(461.445)
Cosméticos e Perfumaria	871.944	8,3%	5,6%	47.176
Medicamentos	587.721	5,6%	2,6%	15.100
Demais Atacado	1.618.978	15,5%	-15,6%	(306.299)
Comércio Varejista	3.207.688	30,7%	-9,9%	(362.381)
Hipermercados e Supermercados	682.066	6,5%	8,8%	56.162
Vestuário e Acessórios	596.760	5,7%	-13,2%	(93.369)
Informática e comunicação	432.887	4,1%	-16,2%	(85.824)
Material de Construção	277.187	2,7%	-20,8%	(74.532)
Demais Varejo	1.218.788	11,7%	-11,7%	(164.818)
Total ICMS do Comércio	10.455.875	100,0%	-10,7%	(1.275.258)

Fonte: total da arrecadação – SIAFE-Rio; arrecadação por CNAE – Secretaria de Estado de Fazenda.

Variação real 2016/15 calculada a partir da atualização dos valores mensais com base no IGP-DI da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2016.

Restou claro que todos os segmentos do comércio examinados na tabela anterior apresentaram queda de arrecadação em relação ao exercício anterior, tendo a maior perda em termos absolutos sido registrada em comércio atacadista (-R\$ 854.300 mil - oitocentos e cinquenta e quatro milhões e trezentos mil reais; -11,0%), diretamente afetado pelas contrações das subseções combustíveis (-R\$ 461.445 mil – quatrocentos e sessenta e um milhões, quatrocentos e quarenta e cinco mil reais; -26,6%) e produtos alimentícios, bebidas e fumo (-R\$ 148.832 mil – cento e quarenta e oito milhões, oitocentos e trinta e dois mil reais; -5,6%).

A arrecadação da atividade de indústria de transformação também foi afetada negativamente pela recessão econômica. A tabela a seguir apresenta o desempenho dos onze

maiores segmentos desse setor em termos de arrecadação, em comparação com o exercício anterior, sendo que apenas dois deles apresentaram crescimento:

ICMS por atividade econômica – Indústria de Transformação

R\$ mil

Descrição (CNAE)	Arrecadação 2016	Particip.	Var. real 16/15	Dif. real 16-15
Derivados de Petróleo e Biocombustíveis	2.517.503	29,5%	85,6%	1.187.662
Bebidas	1.275.904	15,0%	2,1%	
Produtos Químicos	938.509	11,0%	-13,4%	(149.033)
Veículos	572.658	6,7%	-15,9%	(110.675)
Produtos Alimentícios	549.322	6,5%	-2,5%	(14.219)
Borracha e Plástico	466.253	5,5%	-3,5%	(17.148)
Farmoquímicos e Farmacêuticos	357.524	4,2%	-12,1%	(50.290)
Produtos Minerais	326.627	3,8%	-32,6%	(161.909)
Metalurgia	268.384	3,2%	-51,5%	(290.904)
Máquinas e materiais elétricos	216.215	2,5%	-17,8%	(47.794)
Metal, exceto máquinas e equip.	209.255	2,5%	-33,4%	(107.568)
Demais Produtos	813.446	9,6%	-25,4%	(283.495)
Total ICMS Indústria de Transformação	8.511.600	100,0%	-0,2%	(18.328)

Fonte: total da arrecadação – SIAFE-Rio; arrecadação por CNAE – Secretaria de Estado de Fazenda.

Varição real 2016/15 calculada a partir da atualização dos valores mensais com base no IGP-DI da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2016.

Os piores desempenhos em termos absolutos foram verificados na fabricação de produtos químicos, veículos, produtos minerais e metalurgia, que, em conjunto, arrecadaram menos R\$ 712.521 mil (setecentos e doze milhões, quinhentos e vinte e um mil reais), se comparados ao exercício anterior, em valores deflacionados.

Pelo lado positivo, vale destacar os derivados de petróleo, que tiveram expressiva alta de 85,6% (+R\$ 1.187.662 mil – um bilhão, cento e oitenta e sete milhões, seiscentos e sessenta e dois mil reais), e bebidas, com aumento real de 2,1% (+R\$ 27.046 mil – vinte e sete milhões e quarenta e seis mil reais).

Frise-se que grande parte das indústrias, de que são exemplo as de petróleo, veículos, bebidas e produtos farmacêuticos, caracterizam-se por concentrar a arrecadação de toda a cadeia econômica dos produtos fabricados, desde a saída da indústria até o consumidor

final, uma vez que sofrem os efeitos do instituto da substituição tributária em suas operações comerciais¹⁷.

O boletim de transparência da Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ¹⁸ revela que o ICMS arrecadado por substituição tributária em 2016 representou 26,6% do total, com uma queda de 5,1% em relação ao ano anterior. Segundo o relatório, essa queda teria sido causada, sobretudo, pela promulgação do Decreto nº 45.527/15, que retirou uma série de produtos da lista de artigos sujeitos à substituição tributária.

Fundo Especial de Equilíbrio Fiscal - FEEF

Tendo por argumento a necessidade de reequilibrar as finanças públicas, o Estado do Rio de Janeiro anunciou, em 2016, um pacote de medidas de combate à crise econômica. Com autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), por intermédio do Convênio ICMS 42¹⁹, foi editada, em 25.08.16, a Lei Estadual nº 7.428/2016, que instituiu o Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal – FEEF, de natureza temporária, pelo prazo de 2 (dois) anos, regulamentado por intermédio do Decreto Estadual nº 45.810, de 03.11.16. Para maior clareza, serão transcritos, a seguir, os principais dispositivos da referida Lei:

(...)

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

¹⁷ No caso, consiste na chamada substituição tributária “para frente”, que se caracteriza pela atribuição a contribuinte determinado, normalmente o primeiro na cadeia econômica (fabricante ou importador), a responsabilidade pelo pagamento do valor do ICMS incidente nas operações subsequentes com a mercadoria, até o consumidor final (art. 6º, parágrafo 1º, da Lei Complementar Federal nº 87/96).

¹⁸ Boletim de Transparência Fiscal da SEFAZ/RJ – 6º bimestre de 2016 (Volume 05, página 36).

¹⁹ O Convênio ICMS 42 autoriza os estados brasileiros a condicionar a adesão e/ou permanência das empresas-contribuintes nos programas de benefícios e incentivos fiscais à redução, em no mínimo 10%, de todos os incentivos fiscais, financeiros-fiscais ou financeiros existentes, inclusive regimes especiais, que resultem em redução de ICMS a pagar; ou a condicionarem a fruição de tais benefícios a depósito, de no mínimo 10% (dez por cento) do valor do respectivo benefício, em fundo de equilíbrio fiscal instituído pelo respectiva unidade da federação.

Art. 3º - Alternativamente ao que trata o disposto no art. 2º, **os contribuintes poderão usufruir do benefício já concedido, na sua integridade, desde que a arrecadação do trimestre do ano corrente comparado com o mesmo trimestre do ano anterior, seja incrementada, em termos nominais, em patamar superior ao montante que seria depositado no Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal - FEEF** explicitado no art. 2º, em cada empresa.

(...)

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

I - depósito no valor correspondente ao percentual 10% (dez por cento) aplicado sobre o montante da diferença entre o valor do imposto calculado com e sem utilização de benefício ou incentivo fiscal, concedido a empresa contribuinte do ICMS, nos termos do Convênio ICMS 42, de 3 de maio de 2016, já considerado o repasse constitucional para os municípios;

II - dotações orçamentárias;

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

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

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

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

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

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

(...)

Art. 12 - O Poder Executivo, mediante decreto, regulamentará, com fundamento legal e sem discriminação, os incentivos e benefícios fiscais, financeiro-fiscais ou financeiros, inclusive os decorrentes de regimes especiais de apuração, que resultem em redução do valor do ICMS a ser pago de acordo com a cláusula primeira do Convênio ICMS n 42, de 03 de maio de 2016, alcançados por esta Lei.

(...)

Art. 14 - Ficam excluídos dos efeitos desta Lei:

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

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

III - os contribuintes alcançados pelo setor sucroalcooleiro;

- IV - os benefícios ou incentivos fiscais que alcancem material escolar e medicamentos básicos;
- V - os benefícios ou incentivos fiscais concedidos a micro e pequenas empresas definidas na lei complementar 123/2006;
- VI - (...).

De acordo com o artigo 6º da citada lei, os recursos auferidos pelo FEEF serão destinados ao equilíbrio fiscal do Tesouro, aplicação condicionada ao adimplemento integral da folha de pagamento dos servidores públicos por parte do Poder Executivo. Em caso de atraso no pagamento, fica vedada qualquer movimentação de recursos do FEEF para finalidade diversa do adimplemento dos salários em atraso dos servidores. Satisfeita a condição, o Poder Executivo definirá, de forma prioritária, a aplicação dos recursos do FEEF em despesas da saúde, educação e segurança pública (art. 7º, §1º, da referida Lei).

O fundo será administrado por um comitê decisório, composto pelo Secretário de Estado de Fazenda, na condição de presidente; Secretário de Estado da Casa Civil; Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços; Secretário de Estado de Planejamento e Gestão; representantes de entidades dos servidores; e representantes dos Conselhos Estaduais de Saúde e de Educação, eleitos pelos conselheiros entre os mandatários dos usuários.

Verifica-se, nos termos do artigo 5º da norma, que os estabelecimentos contribuintes de ICMS localizados no estado e que gozem de algum benefício fiscal deste imposto estão sujeitos ao depósito do FEEF sob o risco de, não cumprindo a obrigação no prazo estabelecido, sujeitar-se à perda automática, porém não definitiva, do benefício. Ademais, perderão definitivamente o benefício fiscal as empresas que descumprirem a obrigação de depositar o FEEF por três meses, consecutivos ou não.

Conforme estipula o artigo 2º da lei, o contribuinte obrigado ao depósito do FEEF deve continuar a recolher o ICMS nos mesmos termos e prazos do regulamento de ICMS/RJ, efetuando o cálculo do valor a ser depositado no fundo da seguinte maneira: em primeiro lugar, o valor do imposto sem benefício fiscal é subtraído do valor do imposto com benefício fiscal; em seguida, sobre a diferença, aplica-se a alíquota de 10%, montante que corresponderá ao quantum a ser depositado ao fundo.

A apuração do valor do depósito deverá ser mensal, por estabelecimento, considerado o período de vigência de 1º de dezembro de 2016 a 31 de julho de 2018, devendo seu pagamento ser realizado até o dia 20 do mês subsequente ao da apuração²⁰ (artigo 5º do Decreto Estadual nº 45.810/2016).

Destaca-se, também, que estão excluídos dos efeitos da lei (artigo 14 e artigo 2º, §1º, I, do Decreto Estadual nº 45.810/2016) os contribuintes que intensifiquem a produção cultural, por intermédio de doação ou patrocínio (Lei Estadual nº 1.954/1992); as empresas enquadradas no Programa de Fomento ao Comércio Atacadista e Centrais de Distribuição do Estado do Rio de Janeiro - RIOLOG (Lei Estadual nº 4.173/2003); contribuintes que comercializem produtos da cesta básica (Lei Estadual nº 4.892/2006); estabelecimentos fabricantes de produtos têxteis, de confecções e aviamentos (Lei Estadual nº 6.331/2012); indústrias do setor metal mecânica de Nova Friburgo (Lei Estadual nº 6.648/2013) e moveleira (Lei Estadual nº 6.868/2014); produtores de cervejas e chopes artesanais (Lei Estadual nº 6.821/2014); produtores de trigo e derivados (Decreto Estadual nº 38.938/2006); padarias e confeitarias (Decreto Estadual nº 43.608/2012); empresas do ramo comercial atacadista, com mercadorias sujeitas ao regime de substituição tributária (Decreto Estadual nº 44.498/2013); contribuintes do setor sucroalcooleiro; operações realizadas com medicamentos que constem na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME) ou na lista do Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB); benefícios incidentes nas importações em que não haja transferência de propriedade; benefícios fiscais que alcancem material escolar, assim como os contribuintes optantes pelo Simples Nacional quanto aos benefícios concedidos no âmbito da Lei Complementar Federal nº 123/2006 ou do regime normal de apuração, inclusive quanto a optante na condição de contribuinte substituto ou contribuinte substituído, dentre outros.

Desde o seu surgimento, a criação do FEEF teve sua constitucionalidade questionada por diversas ações judiciais. A Federação do Comércio do Rio de Janeiro (FECOMÉRCIO-RJ), por exemplo, ajuizou, perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a representação de inconstitucionalidade nº 0063240-02.2016.8.19.0000. Em consulta ao *site* do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro - TJRJ, verifica-se que, em sede de medida

²⁰ Exceção feita aos depósitos no FEEF relativos aos meses de dezembro de 2016 e janeiro e fevereiro de 2017, que deverão ser realizados até 20 de abril de 2017 (art. 12 do DE 45.810/2016).

liminar, a representação foi acolhida em 26.01.17, suspendendo-se, então, a exigibilidade da exação.

Posteriormente, por ocasião do julgamento, em decisão de 20.02.17, a liminar não foi confirmada, nos termos do acórdão da lavra do Desembargador José Carlos Maldonado de Carvalho, **tendo o órgão especial do Tribunal de Justiça decidido pela constitucionalidade da lei de criação da FEEF**. No acórdão, o Desembargador fundamentou a decisão, em síntese, nos seguintes argumentos: (i) não se tratar de novo imposto, vez que o fato gerador continua sendo a circulação de mercadorias e serviços; (ii) não existir, por conseguinte, ofensa ao princípio da anterioridade do exercício financeiro, preconizado pelo artigo 150, III, b, da CRFB; (iii) a lei impugnada ter sido editada após autorização do CONFAZ, e de acordo com a regulamentação determinada pela Lei Complementar Federal nº 24/1975; (iv) não haver ofensa ao princípio da anualidade, vez que, nos termos da Súmula 615, de 1984, não se aplica à revogação de isenção do ICM. A decisão ainda é passível de recurso aos tribunais superiores.

Oportuno salientar que já tramita, no Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade questionando a Lei Estadual nº 7.428/2016, tendo por finalidade declarar inconstitucionais os artigos 2º, 4º (*caput* e inciso I) e 5º e, por consequência, os dispositivos correlatos do Decreto Estadual nº 45.810/2016, que regulamentou o diploma impugnado, assim como do Convênio ICMS nº 42, de 03.05.16, que autorizou as medidas adotadas pela legislação estadual. Trata-se da ADI nº 5635, com pedido de liminar, movida pela Confederação Nacional da Indústria e ajuizada em 23.12.16, cuja relatoria foi distribuída ao Ministro Luís Roberto Barroso. A seguir, transcreve-se trecho do despacho do relator²¹, datado de 15.02.17, em que são sintetizados os argumentos da petição inicial que fundamentam o pedido de declaração de inconstitucionalidade:

- (i) o art. 2º da lei estadual teria criado nova espécie tributária, o que é de competência exclusiva da União e deve ser feito por lei complementar, violando os arts. 146, III; 148; 149 e 154, da Constituição;
- (ii) o mesmo dispositivo tenta instaurar um empréstimo compulsório, o que também deve ser feito pela União, por lei complementar. Ainda, o suposto

21

Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?num0ero=5635&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipolugamento=M> >. Acesso em 27.04.2017.

empréstimo compulsório não se enquadraria nas hipóteses autorizadoras para a exação previstas no art. 148, da Constituição;

(iii) o conjunto normativo prevê aumento de carga tributária para ser aplicada no mesmo exercício financeiro, a partir de 01.12.2016, o que viola os princípios da anterioridade e noventena (art. 150, III, b e c, da Constituição);

(iv) a afetação ao FEEF vincula a receita do ICMS a uma destinação específica, em afronta ao art. 167, IV, da Constituição;

(v) há violação à segurança jurídica no que se refere a benefícios fiscais condicionados ou onerosos, uma vez que o art. 2º prevê o depósito como condição para a fruição de benefícios já concedidos, possuindo, na prática, efeitos retroativos;

(vi) existe afronta à proporcionalidade, pois as medidas impostas aos contribuintes são desproporcionais aos fins pretendidos (alcance da estabilidade financeira do Estado).

Segundo o corpo instrutivo, até o fechamento da instrução, o STF não havia decidido sobre a concessão da liminar requerida para suspender a eficácia da Lei Estadual nº 7.428/2016.

Ademais, posteriormente à finalização do relatório da instrução, o Ministro Relator, Luís Roberto Barroso, proferiu a seguinte decisão: "(...) 5. Limitando-me a analisar a violação ao direito adquirido no que se refere aos benefícios fiscais condicionados, penso que, tendo em vista a expressa manifestação do Estado do Rio de Janeiro, de que a Lei nº 7.428/2016 não suprime isenções e benefícios fiscais condicionados, não é o caso, por ora, de concessão da liminar, sendo certo que eventual inobservância do afirmado ensejará a apreciação da questão em controle difuso. 6. Prossiga-se, portanto, com o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/99. 7. Publique-se" (ADI 5635)²². **Desse modo, o governo fluminense, que enfrenta uma grave crise financeira, não corre o risco, por enquanto, de perder essa fonte de receita**²³.

Em consulta ao SIAFE-Rio, constata-se que houve, em 2016, a arrecadação de receitas destinadas ao FEEF, no montante de R\$ 850.468,25²⁴ (oitocentos e cinquenta mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e vinte e cinco centavos), conforme tabela a seguir:

²²Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5635&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em 16/05/2017.

²³ Disponível em <https://oglobo.globo.com/rio/barroso-nega-liminar-da-cni-mantem-lei-que-aumentou-icms-no-rj-21298888>>. Acesso em 05/05/17.

²⁴ Quando da apuração da receita do FEEF, deverão ser imediatamente separadas as parcelas destinadas ao repasse constitucional para os municípios e ao FUNDEB. Assim, o valor acima resultou na receita líquida de R\$510.280,86, após

Receita arrecadada destinada ao FEEF

R\$1

Subalínea de receita	Valor
11130210 - ICMS FEEF	823.568,14
19114213 - Cota-Parte do Estado dos Juros e Multas de Mora do ICMS FEEF	26.900,11
Total	850.468,25

Fonte: SIAFE-Rio.

Outrossim, em consulta ao SIAFE-Rio, constata-se que, em 2016, não houve execução de despesas na Fonte de Recursos 102 - Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal.

Adicional do ICMS -FECF

O adicional do Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços - ICMS destinado ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais - FECF - totalizou, em 2016, uma arrecadação de R\$ 4.090.975.389 (quatro bilhões, noventa milhões, novecentos e setenta e cinco mil, trezentos e oitenta e nove reais), equivalente a 6,28% da receita total do Estado do Rio de Janeiro e 9,10% da receita tributária.

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

dedução das seguintes parcelas: 91130211 - Cota-Parte dos Municípios - ICMS FEEF (R\$205.892,07); 91130212 - Cota-Parte Estadual para o FUNDEB - ICMS FEEF (R\$123.535,24); 99114214 - Cota-Parte Municípios dos Juros e Multas de Mora - ICMS FEEF (R\$6.725,05); e 99114215 - Cota Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora do ICMS FEEF (R\$4.035,03).

Conselheira-Relatora
MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN

No exercício de 2016, essa receita apresentou uma variação real positiva de 22,75% (+R\$ 774,321 – setecentos e setenta e quatro milhões, trezentos e vinte e um mil reais), devido ao aumento de alíquota para diversos produtos – especialmente nos setores de petróleo e combustíveis – conforme Lei Complementar nº 167/2015.

A análise da vinculação constitucional de receitas desse fundo está sendo efetuada no tópico 6.4 do presente relatório.

IRRF

A arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF totalizou R\$ 3.173.283.492 (três bilhões, cento e setenta e três milhões, duzentos e oitenta e três mil, quatrocentos e noventa e dois reais) em 2016, equivalente a 4,87% da receita total do Estado do Rio de Janeiro e 7,06% da receita tributária, apresentando queda real de 4,43% (R\$ 577,08 milhões – quinhentos e setenta e sete milhões e oitenta mil reais) em relação ao ano anterior.

Embora o Imposto de Renda seja de competência da União - que define por lei suas alíquotas, faixas de isenção e progressividade – a Constituição Federal prevê que o ente da Federação é o destinatário do produto da arrecadação do imposto, incidente na fonte, pago por ele, suas autarquias e pelas fundações que instituírem²⁵. Dessa forma, seu recolhimento tende a ser proporcional à folha salarial do estado.

IPVA

A arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA totalizou R\$ 2.803.326.761 (dois bilhões, oitocentos e três milhões, trezentos e vinte e seis mil, setecentos e sessenta e um reais) em 2016, equivalente a 4,31% da receita total do Estado do Rio de Janeiro e 6,24% da receita tributária, apresentando crescimento real de 9,61% em relação ao ano anterior.

²⁵ Constituição Federal, artigo 157, inciso I.

A Secretaria de Estado de Fazenda explica, por meio de seu boletim quadrimestral, que os fatores relevantes para esse aumento foram: (i) o aumento de alíquota para os veículos *flex* e os que utilizam gás combustível (majoração prevista pela Lei nº 7.068/15), e (ii) a implementação do programa “Recupera Rio” que permite o parcelamento de créditos tributários de IPVA em atraso (programa autorizado pela Lei nº 7.158/15)²⁶.

Taxas

As taxas são tributos que têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Esses tributos se caracterizam pela vinculação de sua arrecadação à sua hipótese de incidência, ou seja, ao serviço público ou à atividade de polícia que motivou sua instituição²⁷.

Em 2016, sua arrecadação representou 5,32% da receita tributária, concentrando-se nas taxas de trânsito cobradas pelo DETRAN e nas taxas judiciais recolhidas pelo Tribunal de Justiça, conforme mostra o quadro a seguir:

²⁶ Conforme Boletim de Transparência Fiscal, 6º bimestre de 2016 (Volume 05, página 39).

²⁷ Oliveira, Regis Fernandes de, *Taxas de Polícia* – 2ª. edição, rev. e atualiz. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 64. Vale ainda transcrever, pela clareza, trecho de estudo do Geraldo Ataliba sobre esse aspecto: “Será inconstitucional e repugnante ao sistema – por vir revestir as peculiaridades do imposto – a taxa que não se proporcione à atividade que a justifica, para determinar-se, quanto ao seu valor, por qualidades externas à sua estrutura. (...) Resulta, portanto, indiscutível que a base impositiva das taxas deve estar relacionada com sua hipótese de incidência (a atividade vinculante)”. (Estudos e Pareceres de Direito Tributário, Vol. 3, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1980, p. 242).

Taxas Estaduais

R\$1

Entidade	Arrecadação	Var. real 16/15
Departamento de Trânsito do Rio de Janeiro	1.185.369.372	-6,78%
Fundo Especial do Tribunal de Justiça	766.835.022	2,05%
Fundo Especial do Corpo de Bombeiros	179.265.222	-19,67%
Fundo Especial da Defensoria Pública do ERJ	62.782.032	-6,97%
Fundo Especial da Procuradoria Geral do ERJ	58.457.092	-7,65%
Fundo de Apoio dos Registradores das Pessoas Naturais do ERJ	44.023.748	-10,90%
Tesouro do Estado do Rio de Janeiro	26.782.414	15,08%
Agência Reguladora de Ser. Púb. Concedidos de Transportes Aquav. Ferrov. e Metrov. do ERJ	24.802.800	-6,52%
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do ERJ	24.802.800	-6,52%
Defensoria Pública Geral do Estado	7.219.183	-2,99%
Instituto Estadual do Ambiente	6.697.794	6,35%
Demais taxas	2.749.749	15,56%
Total	2.389.787.227	-5,09%

Fonte: SIAFE-Rio.

Variação real 2016/15 calculada a partir da atualização dos valores mensais com base no IGP-DI da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2016.

Chama atenção o montante de arrecadação das taxas de trânsito cobradas pelo DETRAN (R\$ 1.185.369.372 - um bilhão, cento e oitenta e cinco milhões, trezentos e sessenta e nove mil e trezentos e setenta e dois reais - em 2016). Como toda taxa, as taxas de trânsito devem ser proporcionais e integralmente vinculadas aos serviços e atividades relativas a licenciamentos de veículos e de condutores, previstas na lei instituidora das referidas taxas.

Ocorre que, em 2016, a quantia de R\$ 304.873.359 (trezentos e quatro milhões, oitocentos e setenta e três mil, trezentos e cinquenta e nove reais) - 25,7% das receitas de taxas do DETRAN - foi repassada a outros órgãos da administração estadual, conforme mostra a tabela seguinte:

Repasses de receitas do DETRAN

R\$1

Órgãos	Valor repassado	% do total das receitas Detran	% do total das taxas do Detran
Polícia Militar	221.288.312	16,6%	18,7%
Inea	43.467.562	3,3%	3,7%
Subsec. de Comunicação Social	17.570.788	1,3%	1,5%
Segov / Educ. Trânsito - Lei Seca	7.850.460	0,6%	0,7%
Sedeis - Rio Poupa Tempo	7.024.320	0,5%	0,6%
SEASDH/ Educ. Trânsito - Lei Seca	5.212.935	0,4%	0,4%
Polícia Civil	2.458.982	0,2%	0,2%
Total de repasses	304.873.359	22,9%	25,7%
Total de receitas de taxas DETRAN	1.185.369.372	88,9%	100,0%
Outras Receitas DETRAN	148.555.101	11,1%	
Total das receitas do DETRAN	1.333.924.473	100,0%	

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

Sobre essa questão, em atendimento à determinação proferida após análise das Contas de Governo de 2013, o DETRAN já havia retirado os repasses para órgãos que notadamente executavam ações não relacionadas com atividades de trânsito (Administração Penitenciária; Disque Denúncia; Feira da Providência; Vale Social), permanecendo repasses para: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - PMERJ; Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro - PCERJ; Instituto Estadual do Ambiente - Inea; e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços - SEDEIS.²⁸

No entanto, na análise das contas referentes ao exercício 2016, foram verificados repasses à Subsecretaria de Comunicação Social no valor total de

²⁸ PMERJ e PCERJ, a quem o Código de Trânsito Brasileiro confere atividades inerentes ao trânsito, subsistindo a prestação de contas da aplicação desses recursos no custeio dos serviços/atividades inerentes àquelas previstas na tabela a que se refere o art. 107, do Código Tributário do ERJ;

Inea, com amparo da Lei Estadual nº 2.539, de 19 de abril de 1996, que dispõe sobre a obrigação de o ERJ implantar o Programa de Inspeção e Manutenção de Veículos em Uso, destinado a promover a redução da poluição atmosférica, cujos repasses se dão através de convênio entre Detran e Inea;

Programa Rio Poupa Tempo, objeto do convênio de regulação das atividades do Detran nas instalações do Rio Poupa Tempo, firmado entre o ERJ, por meio da Sedeis e Detran.

R\$ 17.570.788 (dezessete milhões, quinhentos e setenta mil, setecentos e oitenta e oito reais), sem que fosse apresentada documentação probatória da legalidade dos atos.

Adicionalmente, a exemplo do ocorrido na análise das contas de 2015, restou pendente a averiguação da legalidade das despesas suportadas pelos repasses aos demais órgãos (PMERJ, INEA, SEGOV, SEDEIS, SEASDH e PCERJ), devido à ausência de comprovação de que as despesas financiadas com o repasse de taxas provenientes do DETRAN, por meio de convênio, referem-se a programas e atividades relacionadas ao controle de trânsito. O fato será objeto de determinação nas contas em análise.

ITCD

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

Apesar de ser um tributo que, historicamente, possui baixa participação no agregado da receita, nos últimos anos, o imposto vem apresentando um crescimento razoável, mesmo num contexto de crise econômica. Em 2016, o ITCD respondeu por 3,09% da receita tributária (no ano anterior essa proporção era de 1,96%).

Em 2016, o imposto apresentou crescimento real de 49,51% (+R\$470,25 milhões) em relação ao ano anterior, atingindo a quantia de R\$ 1.390.659.964 (um bilhão, trezentos e noventa milhões, seiscentos e cinquenta e nove mil, novecentos e sessenta e quatro reais) e mantendo a trajetória de aumento observada desde 2012. O resultado foi obtido, principalmente, pelo aumento de alíquota promovido pela Lei nº 7.174/15. A alíquota passou a 4,5%, para transmissões de até 400 mil UFIR-RJ²⁹, e 5% para os valores superiores a esse valor (anteriormente aplicava-se uma alíquota única de 4% sobre o valor transmitido).

²⁹ UFIR - RJ 2016 corresponde a R\$3,0023

4.1.3.2 Receita de contribuições

A receita de contribuições totalizou R\$ 1.873.251.823 (um bilhão, oitocentos e setenta e três milhões, duzentos e cinquenta e um mil e oitocentos e vinte três reais), valor equivalente a 2,88% de toda a receita estadual de 2016. Essa origem de receita registra as contribuições sociais cobradas dos servidores ativos e inativos civis e militares do estado e está diretamente relacionada à folha salarial. Nesse sentido, a queda real de 11,99%, em relação a 2015, contraria a expectativa de um crescimento natural dessa receita. Mesmo em termos nominais, verifica-se que houve uma redução de, aproximadamente, R\$ 41 milhões (quarenta e um milhões; -2,14%) nos repasses, ao passo que o grupo de despesa “pessoal e encargos sociais” registrou um crescimento nominal de 4,21% entre 2015 e 2016, conforme evidenciado pelo relatório da AGE³⁰.

Outrossim, existem fortes indícios de que Tesouro estadual não efetuou a totalidade dos repasses de contribuições devidas ao RIOPREVIDÊNCIA.

Ademais, verifica-se que o recolhimento das parcelas de contribuições sociais patronais (registrados como receitas intraorçamentárias em favor do RIOPREVIDÊNCIA) também apresentaram queda real de 25,74% no exercício (representando uma redução nominal de R\$ 482 milhões - quatrocentos e oitenta e dois milhões -16,94%), e, a exemplo do caso mencionado relativo às contribuições, também pode ser considerado um forte indício de irregularidade nos repasses ao RIOPREVIDÊNCIA.

Registre-se que, desde 2016, diversos meios de comunicação têm informado que o desconto de empréstimos consignados sobre o salário dos servidores não está sendo repassado na integralidade aos bancos, existindo, inclusive, casos de inclusão desses servidores em cadastros negativos de restrição ao crédito³¹.

Por fim, em face dessas circunstâncias, será sugerida na conclusão, auditoria sobre o pagamento da folha com o objetivo de aferir (i) a integridade dos dados que compõem a folha como fato gerador da obrigação tributária principal, (ii) a regularidade do

³⁰ Volume 34, página 34.

³¹ Fonte: <http://extra.globo.com/emprego/servidores-publicos/bancos-suspendem-consignado-servidor-publico-do-rio-19742926.html> ; <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/liminar-impede-bancos-de-descontar-consignado-direto-na-conta-de-servidores-do-rj.ghtml> ; acessados em 27.04.17.

recolhimento ao RIOPREVIDÊNCIA das contribuições patronais e dos servidores, bem como (iii) o repasse do descontos consignados incidentes na remuneração do servidor público aos respectivos credores.

4.1.3.3 Receita patrimonial

As receitas patrimoniais somaram R\$ 4.663.165.841 (quatro bilhões, seiscentos e sessenta e três milhões, cento e sessenta e cinco mil, oitocentos e quarenta e um reais), valor 34,74% (variação real) inferior ao arrecadado no ano anterior. Tal variação decorreu, sobretudo, da queda na arrecadação de participações governamentais de petróleo (*royalties* e participações especiais - R&PE).³²

Receita Patrimonial

R\$1

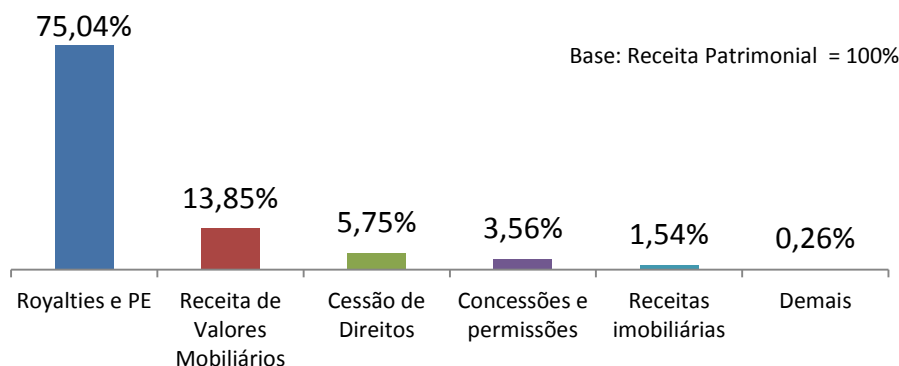
Descrição	Arrecadação 2016	Realização da Meta	Diferença da Meta	Var. real 16/15
Compensação Financeira	3.509.932.658	91,63%	-320.655.038	-40,09%
Royalties e PE	3.499.151.106	91,66%	-318.558.154	-40,17%
Outras Compensações Financeiras	10.781.552	83,72%	2.096.884	7,53%
Receita de Valores Mobiliários	645.961.191	112,83%	73.468.056	-32,16%
Cessão de Direitos	268.000.000	-	268.000.000	-
Concessões e permissões	166.110.511	380,78%	122.486.196	-23,22%
Receitas imobiliárias	71.795.883	111,57%	7.443.098	-23,50%
Outras receitas patrimoniais	1.365.599	31,46%	- 2.975.744	-92,15%
Total	4.663.165.841	103,27%	147.766.567	-34,74%

Fonte: SIAFE-Rio, Resolução SEFAZ nº 974/2016.

Variação real 2016/15 calculada a partir da atualização dos valores mensais com base no IGP-DI da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2016.

³² Para efeito de análise, inclui-se na análise de R&PE a parcela relativa ao Fundo Especial do Petróleo - FEP - que é uma das formas de repartição das receitas de *royalties*.

Receita patrimonial 2016 – Participação das principais receitas



Fonte: SIAFE-Rio.

Receitas de royalties e participações especiais – R&PE

As receitas de R&PE do petróleo constituem a maior parcela das receitas patrimoniais (75,04% em 2016) e, historicamente, uma das principais receitas do estado.

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

As Participações Especiais - PE incidem trimestralmente sobre a receita líquida de produção, que é a receita bruta deduzida dos custos de exploração. Assim, os custos dedutíveis também influenciam seu valor. Suas alíquotas variam de zero a 40%, dependendo do volume, profundidade e tempo de produção. Apenas campos com grande produtividade pagam participações especiais.

Em 2015, a arrecadação de R&PE já havia registrado uma queda de 43,10%, influenciada pela expressiva queda do preço do petróleo. Mesmo o aumento de produção registrado naquele ano (alta de 5,98%) não foi suficiente para conter a redução no recolhimento de participações governamentais. Em 2016, o cenário geral não se alterou e a produção de petróleo do estado teve nova alta (2,98%) – atingindo o recorde de extração (615 milhões de barris) desde o início da série em 2000 –; no entanto, uma queda ainda

maior do preço da commodity fez com que os recebimentos de royalties e participações especiais chegassem a patamares ainda menores àqueles registrados em 2015.

Royalties e participações especiais – fatores de influência

Fatores de influência	2015	2016	Var. 2016/2015
Produção (barril)	596.924.269	614.712.979	2,98%
Preço do Brent médio (US\$/barril)	52,35	43,55	-16,81%
Câmbio Médio (R\$/US\$)	3,33	3,49	4,80%

Fontes: Ipeadata (taxa venda de câmbio); Energy Information Administration – EIA³³ (valor do Brent); e ANP³⁴ (produção de petróleo).

A tabela a seguir mostra que a queda na arrecadação das participações especiais (-54,2%) foi mais significativa do que a dos royalties (-22,1%). O “Relatório Trimestral de Participação Especial”, referente ao 4º trimestre³⁵, aponta que essa oscilação nos recolhimentos de participações especiais pelos concessionários decorreu da dedução de expressivos valores de investimentos do cálculo da PE. Com isso, as participações especiais – que historicamente representavam mais de 60% das receitas de R&PE para o estado – tiveram participação reduzida a 43,1%.

³³ Fonte: <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=rbrte&f=D>; acessado em 27.04.17.

³⁴ Fonte: <http://www.anp.gov.br/wwwanp/dados-estatisticos>; acessado em 27.04.17.

³⁵ Fonte: http://www.anp.gov.br/wwwanp/images/Royalties-e-outras-participacoes/Participacao_Especial/Relatorio_4-Trimestre_2016.pdf; acessado em 19.04.17.

Royalties e Participações especiais do Petróleo

R\$1

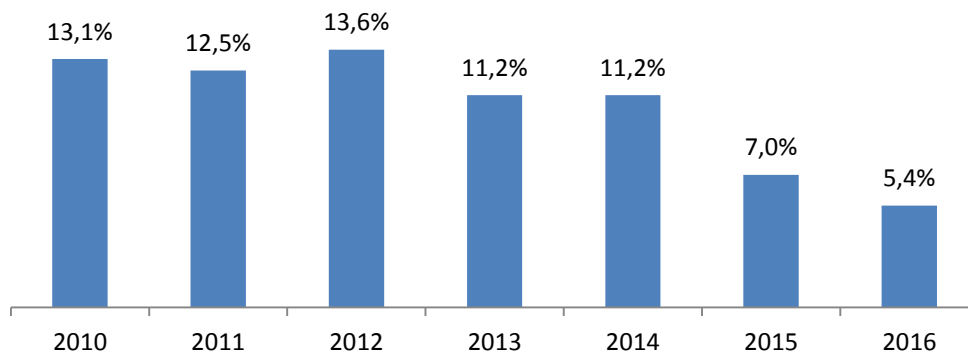
Descrição	Arrecadação 2016	Var. real 16/15	Participação
Participações Especiais	1.507.269.621	-54,2%	43,08%
<i>Royalties</i>	1.985.993.415	-22,1%	56,76%
<i>Royalties até 5%</i>	1.150.036.055	-22,3%	32,87%
<i>Royalties Excedentes a 5%</i>	835.957.360	-21,9%	23,89%
Fundo Especial do Petróleo	5.888.071	54,6%	0,17%
R&PE Total	3.499.151.106	-40,2%	100,00%

Fonte: SIAFE-Rio.

Variação real 2016/15 calculada a partir da atualização dos valores mensais com base no IGP-DI da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2016.

Na análise agregada, as receitas de R&PE reduziram significativamente o seu percentual de participação na receita total do estado, conforme demonstra o gráfico a seguir.

Royalties e participações especiais – participação no total da receita



Fonte: SIAFE-Rio.

Ainda sobre os recebimentos de *royalties* e participações especiais, cabe mencionar que, após a análise das Contas de Governo 2015, o Plenário desta Corte determinou auditoria governamental sobre a antecipação de receita de *royalties* promovida pelo RIOPREVIDÊNCIA em 2013 e 2014.

A auditoria realizada durante o exercício 2016 apresentou os seguintes achados:

- i - ineficiência na gestão dos recursos do RIOPREVIDÊNCIA pelo Governo Estadual;
- ii - antieconomicidade na primeira renegociação contratual da cessão dos direitos de *royalties* e participações especiais;
- iii - ausência de transparência das operações de cessão;
- iv - ausência de tradução para o português dos contratos e documentos referentes às operações de cessão.

Após a conclusão dos trabalhos pelo corpo instrutivo, o Plenário desta Corte emanou diversos encaminhamentos, dentre os quais se destacam:

I - Pela NOTIFICAÇÃO do então Governador do Estado do Rio de Janeiro, Sr. Sérgio de Oliveira Cabral Santos Filho, na forma prevista pela Lei Orgânica deste Tribunal em vigor, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente razões de defesa quanto aos questionamentos abaixo elencados:

I.1 - Por ter adotado ou mantido as medidas abaixo elencadas, que DESCAPITALIZARAM o RIOPREVIDÊNCIA, apesar de ter tido Ciência desde 2010, da situação crítica de fluxo de caixa que o Fundo enfrentaria, a saber:

- Não repasse da totalidade dos créditos de dívida ativa acumulando uma dívida para o Estado do Rio de Janeiro de R\$ 3,7 bilhões com o RIOPREVIDÊNCIA.
- Não recomposição do fluxo dos Certificados Financeiros do Tesouro antecipados, ocasionando uma dívida do Estado do Rio de Janeiro de R\$ 5,1 bilhões com o RIOPREVIDÊNCIA.
- Não repasse dos créditos tributários parcelados, acumulando uma dívida com o RIOPREVIDÊNCIA de R\$ 1,3 bilhão (correspondente a R\$ 1,7 bilhão se corrigida pelo IGP-DI).

- Transferência de 13% do ativo de royalties do petróleo para o Tesouro, em 2012, através do Decreto nº 43.911/12, provocando uma descapitalização de R\$ 3,3 bilhões do ativo do RIOPREVIDÊNCIA até 2015.

- Transferência de R\$ 450 milhões do RIOPREVIDÊNCIA ao Tesouro em troca de um terreno localizado no Leblon, em 2013, por meio do Decreto 43.783/12.

I.2 - Por não ter realizado o ajuste fiscal em tempo hábil para evitar o colapso social, administrativo e financeiro vivenciado pelo Estado do Rio de Janeiro, apesar de ter ciência do quadro que se apresentava, optando, em sentido oposto, pelo crescimento do gasto público, agravando ainda mais a situação das finanças estaduais.

II - Pela NOTIFICAÇÃO do Governador do Estado do Rio de Janeiro, Sr. Luiz Fernando de Souza, na forma prevista pela Lei Orgânica deste Tribunal em vigor, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente razões de defesa quanto aos questionamentos abaixo elencados:

II.1 - Pela realização de antecipações de receitas de royalties e participações especiais, com cláusulas de proteção do investidor de altíssimo risco e com taxas mais elevadas que o financiamento por meio de operações de crédito, que geraram um dano desnecessário de aproximadamente R\$ 1.949 milhões, em termos nominais, até 2027 decorrente dos juros contratuais de 2%.

II.2 - Pela oferta de 1% de juro adicional, além dos contratuais de 2%, para não sofrer os efeitos de parte das cláusulas de proteção do investidor (waiver), sem critério técnico e com aceitação do agravamento da cláusula de proteção do investidor, com novo descumprimento contratual 6 (seis) meses após a realização do acordo, acarretando um dano potencial adicional ao tratado no item II.1 acima, de R\$ 912 milhões, considerando que as projeções do próprio RIOPREVIDÊNCIA indicavam alto risco de novas quebras contratuais em avaliações seguintes.

III - Pela NOTIFICAÇÃO do Diretor-Presidente do RIOPREVIDÊNCIA, à época dos fatos, Sr. Gustavo de Oliveira Barbosa, na forma prevista pela Lei Orgânica deste Tribunal em vigor, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, preste esclarecimentos quanto aos questionamentos abaixo elencados:

III.1 - Pela realização de antecipações de receitas de royalties e participações especiais, com cláusulas de proteção do investidor de altíssimo risco e com taxas mais elevadas que o financiamento por meio de operações de crédito, que geraram um dano desnecessário de aproximadamente R\$ 1.949 milhões, em termos nominais, até 2027, decorrente dos juros contratuais de 2%;

III.2 - Pela oferta de 1% de juro adicional, além dos contratuais de 2%, para não sofrer os efeitos de parte cláusulas de proteção do investidor (waiver), sem critério técnico e com aceitação do agravamento da cláusula de proteção do investidor, com novo descumprimento contratual 6 (seis) meses após a realização do acordo, acarretando um dano potencial adicional ao do tratado no item III.1 acima, de R\$ 912 milhões, considerando que as projeções do próprio RIOPREVIDÊNCIA indicavam alto risco de novas quebras contratuais em avaliações seguintes.

III.3 - Pela aceitação de agravamento das cláusulas e índices de proteção aos investidores, por ocasião da negociação de pagamento de juro adicional para não sofrer penalidade (waiver), aumentando ainda mais o risco da operação.

III.4 - Pelo não atendimento às decisões Plenárias desta Corte de Contas que determinaram a elaboração de um plano de amortização para o déficit atuarial existente, contendo o cronograma físico-financeiro e as respectivas metas mensuráveis no tempo, que abordasse todos os cenários julgados relevantes (processo TCE-RJ n.º 105.033-4/13 e TCE-RJ n.º 105.879-8/14).

III.5 - Quanto à contratação das empresas Planner Trustee Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários Ltda. e National Wilmington Trust, informar o que segue:

- a) Quais os critérios técnicos, legais e isonômicos utilizados na seleção.
- b) Qual a forma de remuneração destas instituições;
- c) Quais as atribuições e os limites de atuação destas entidades, uma vez que, em última análise, as Sociedades de Propósitos Específicos - SPE que representam são de propriedade do RIOPREVIDÊNCIA.
- d) Quais foram os responsáveis por outorgar poderes, de qualquer natureza, às mencionadas empresas, bem como, informe qual a fundamentação legal para tanto e, ainda, eventuais pareceres jurídicos que deram suporte a decisão.

IV – Pela NOTIFICAÇÃO do atual Diretor-Presidente do RIOPREVIDÊNCIA, Sr. Reges Moisés dos Santos, na forma prevista pela Lei Orgânica deste Tribunal em vigor, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, preste esclarecimentos quanto aos questionamentos suscitados e cumpra as determinações abaixo elencadas:

IV.1 – Informe quais são os beneficiários das despesas com comissões na estruturação das operações, no valor total de R\$ 173.899.996,43 (cento e setenta e três milhões, oitocentos e noventa e nove mil, novecentos e noventa e seis reais e quarenta e três centavos) e quais os serviços efetivamente prestados que justificam tal montante?

IV.2 – Informe quais são os investidores beneficiários dos juros contratuais de 2% e do juro adicional de 1% oferecido à título de waiver, no montante, respectivamente, de R\$ 1.949 milhões, em termos nominais, até 2027, e R\$ 912 milhões.

IV.3 – Informe quais são os beneficiários pelo comissionamento e qual(is) o(s) escritório(s) de advocacia que, juntamente, receberam um montante de R\$ 16 milhões na operação de waiver e quais os serviços efetivamente prestados que justificam tal montante?

IV.4 – Dê transparência aos fatos e decisões relativas às antecipações de receitas realizadas pelo fundo por meio do portal da autarquia na internet, em consonância com o princípio da publicidade disposto ao caput do artigo 37 da Constituição Federal.

IV.5 – Providencie e disponibilize ao Tribunal de Contas do Estado os Contratos e demais documentações relativas às antecipações de receitas realizadas pelo Fundo, traduzidos por tradutor juramentado, registrado em data anterior a da Assinatura dos Instrumento, em consonância com o princípio da publicidade disposto ao caput do artigo 37 da Constituição Federal e do artigo 6º, inciso I, da Lei 12.527/11.

IV.6 – Informe quais as reuniões do Conselho de Administração, cujas atribuições são estabelecidas no art. 7º da Lei Estadual n.º 3.189, de 22 de fevereiro de 1999, e do Conselho Fiscal, que tem suas competências definidas no art. 11 do mencionado dispositivo legal, a partir de 2010, em que datas as reuniões ocorreram e, ainda, encaminhe todas as Atas e/ou documentos equivalentes que registraram todas as

decisões e debates ocorridos, independentemente de relação direta com o tema da presente Auditoria, com as respectivas publicações no Diário Oficial do Estado.

Por fim, verificou-se que as medidas que descapitalizaram o RIOPREVIDÊNCIA, bem como as operações de antecipação de *royalties*, podem agravar ainda mais a crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro, além de ser nociva à higidez do patrimônio dos servidores públicos, representado pelo RIOPREVIDÊNCIA.

Outras receitas patrimoniais

A categoria receita de valores mobiliários é majoritariamente composta pela remuneração dos investimentos efetuados com base na disponibilidade financeira do Tesouro estadual e do RIOPREVIDÊNCIA. Diante da crise fiscal em curso, o fluxo de caixa de ambos é diretamente afetado, acarretando a queda dessas receitas quando comparadas ao exercício anterior (variação real de -32,16%; -R\$ 313,94 milhões - trezentos e treze milhões, novecentos e quarenta mil reais).

A espécie cessão de direitos registrou a entrada de R\$ 268 milhões (aproximadamente, duzentos e sessenta e oito milhões de reais) referentes à cessão dos direitos de operacionalização da folha do executivo (R\$ 250 milhões - cerca de duzentos e cinquenta milhões de reais) e do Tribunal de Justiça (R\$ 18 milhões - aproximadamente, dezoito milhões de reais).

As receitas de concessões e permissões registram o valor total da arrecadação de receitas originadas da concessão ou permissão ao particular do direito de exploração de serviços públicos. Em 2016, somaram R\$ 166,11 milhões - cento e sessenta e seis milhões, cento e dez mil reais (variação real de -23,22%; -R\$ 50,87 milhões - cinquenta milhões, oitocentos e setenta mil reais).

As receitas imobiliárias são aquelas que têm origem na fruição do patrimônio imobiliário do estado, tais como aluguéis, arrendamentos, foros e taxas de ocupação e

totalizaram R\$ 71,80 milhões – setenta e um milhões e oitocentos mil reais (variação real de - 23,50%; -R\$22,52 milhões - vinte e dois milhões, quinhentos e vinte mil reais).

4.1.3.4 Transferências correntes

As transferências correntes somaram R\$ 9.501.542.971 (nove bilhões, quinhentos e um milhões, quinhentos e quarenta e dois mil, novecentos e setenta e um reais) em 2016 e foram responsáveis por 14,59% da arrecadação estadual. A origem teve um crescimento real de 44,87%, impactada pela entrada extraordinária de R\$ 2.900.000.000 (dois bilhões e novecentos milhões de reais) referentes ao auxílio financeiro da União – classificado em outras transferências da União – prestado por ocasião da realização dos Jogos Olímpicos Rio 2016 (essa receita será analisada detalhadamente mais adiante, ainda neste item).

Receita estadual 2016 - Transferências Correntes

Descrição	R\$1			
	Arrecadação 2016	Realização da Meta	Diferença da Meta	Var. real 16/15
Transferências da União	6.654.978.523	181,46%	2.987.504.761	87,32%
Particip. nas Receitas	2.317.753.395	103,14%	70.588.967	9,72%
SUS	712.071.818	116,95%	103.223.234	6,89%
FNAS	0	0,00%	-5.023.620	-100,00%
FNDE	476.016.050	72,61%	-179.599.048	-22,64%
ICMS desoneração	85.776.064	100,00%	4	-8,86%
Outras da União	3.063.361.197	4709,53%	2.998.315.225	6448,50%
FUNDEB	2.528.445.989	94,76%	-139.917.513	12,22%
Convênios	317.749.994	319,36%	218.253.937	166,28%
Demais	368.466	5,12%	-6.823.334	741,23%
Total das Transferências Correntes	9.501.542.971	147,48%	3.059.017.850	44,87%

Fonte: SIAFE-Rio, Resolução SEFAZ nº 974/2016.

Variação real 2016/15 calculada a partir da atualização dos valores mensais com base no IGP-DI da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2016.

As transferências da União representaram 70,04% do total das transferências correntes em 2016, com realização de 181,46% da meta prevista, positivamente impactada pela receita extraordinária mencionada anteriormente.

Aquelas rubricas relativas à participação nas receitas da União são compostas: (i) pelo Fundo de Participação dos Estados - FPE; (ii) pelo Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI; (iii) pelo Imposto sobre Operações Financeiras - IOF; e (iv) pela Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Cide. Cada uma dessas categorias participou com, respectivamente, 64,14%, 33,19%, 0,01% e 2,66% em 2016 na referida fonte de receita.

Na análise agregada, apresentaram aumento real de 9,72%, influenciada pelo aumento na distribuição de recursos via FPE. Tal aumento decorreu do programa de repatriação de recursos promovida pelo governo federal, que gerou um aumento no recolhimento do imposto de renda (que, por sua vez, é parcialmente redistribuído via FPE).

A receita do SUS teve realização superior à meta em 16,95% e um crescimento real de 6,89% em relação ao exercício anterior.

As transferências do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação - FNDE totalizaram R\$ 476.016.050 (quatrocentos e setenta e seis milhões, dezesseis mil e cinquenta reais), apresentando uma queda de 22,64% em relação ao ano anterior. Essas transferências consistem na cota do Governo do Estado relativa ao salário-educação e aos diversos programas desenvolvidos no âmbito do fundo. Em 2016, destacaram-se as transferências do salário-educação, que representaram 86,86% dessa receita, seguida do Programa Nacional de Alimentação Escolar -PNAE, com participação de 11,95%.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

R\$1

Descrição	Arrecadação 2016	Participação
Salário Educação	413.470.972	86,86%
Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE	17.380	0,00%
Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE	56.878.648	11,95%
Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE	-	0,00%
Outras	5.649.050	1,19%
Total de Transferências do FNDE	476.016.050	100,00%

Fonte: SIAFE-Rio.

O FUNDEB devolve ao estado uma parcela do valor que é enviado para composição do fundo, que também recebe receitas oriundas dos municípios. Em 2016, dos cerca de R\$ 5,774 bilhões (cinco bilhões e setecentos e setenta e quatro milhões) enviados, o estado recebeu 43,79% em retorno, o equivalente a, aproximadamente, R\$ 2,528 (dois bilhões e quinhentos e vinte oito milhões de reais).

A arrecadação das transferências de convênios somou R\$ 317.749.994 (trezentos e dezessete milhões, setecentos e quarenta e nove mil, novecentos e noventa e quatro reais), montante 166,28% superior em termos reais ao arrecadado no exercício anterior. Esse crescimento expressivo fez com que a receita dessa natureza superasse em 219,36% a meta estipulada no início do ano. A tabela a seguir aponta as unidades gestoras que receberam as maiores parcelas dos recursos.

Transferências Correntes - Convênios

R\$1

Descrição	Arrecadação 2016	Participação
Secretaria de Estado de Obras	57.527.945	18,10%
Secretaria de Estado de Transportes	54.669.974	17,21%
Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Rio de Janeiro	47.416.740	14,92%
Secretaria de Estado de Segurança	31.763.533	10,00%
Secretaria de Estado de Governo	21.300.000	6,70%
Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos	19.937.961	6,27%
Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro	19.814.239	6,24%
Fundação Centro de Ciências e Educação Superior à Distância do ERJ	15.381.368	4,84%
Subsecretaria de Comunicação Social	10.657.619	3,35%
Secretaria de Estado de Defesa Civil	9.741.400	3,07%
SSP - Polícia Militar do Estado do RJ	6.556.032	2,06%
Secretaria de Estado de Cultura	4.851.593	1,53%
Secretaria de Estado de Prevenção a Dependência Química	3.911.250	1,23%
Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS	2.342.530	0,74%
Fundo da Polícia Militar do ERJ	2.226.765	0,70%
Secretaria de Estado de Esporte e Lazer	2.074.894	0,65%
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa	1.956.956	0,62%
Fundo Estadual de Saúde - FES	1.597.003	0,50%
Demais	4.022.192	1,27%
Total de transferências correntes de convênios	317.749.994	100,00%

Fonte: SIAFE-Rio.

Receita Extraordinária referente ao auxílio financeiro prestado pela União

Ante a crise financeira apresentada pelo Estado do Rio de Janeiro e o risco de que os efeitos dessa crise pudessem afetar a segurança dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, o governo federal editou a Medida Provisória nº 734/2016 – convertida posteriormente na Lei nº 13.351/16 – garantindo um **apoio financeiro de R\$ 2.900.000.000 (dois bilhões e novecentos milhões de reais) ao Estado.**

Ficou consignado, na referida medida provisória, que os recursos deveriam auxiliar nas despesas com segurança pública do Estado durante a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Os recursos foram classificados contabilmente nas transferências da União, tendo sido criada a natureza de receita nº 17219901, sob a descrição: Auxílio Financeiro - Medida Provisória 734/2016.

Cabe frisar que a entrada da receita possui caráter extraordinário e tende a não se repetir nos próximos exercícios. Seus impactos sobre a receita corrente líquida do Estado são apontados no item 5.2, enquanto a execução dessa despesa será analisada mais detalhadamente no tópico referente aos jogos olímpicos, item 9.4.

4.1.3.5 Outras Receitas Correntes

As receitas correntes não classificáveis nas demais origens somaram R\$ 2.399.137.823 (dois bilhões, trezentos e noventa e nove milhões, cento e trinta e sete mil, oitocentos e vinte três reais) valor equivalente a 3,68% da receita estadual. A expressiva queda real em relação ao ano anterior (-79,31%) é explicada, principalmente, pela base comparativa superdimensionada do ano anterior, afetada pela entrada extraordinária de recursos decorrentes dos saques de depósitos judiciais no valor total de, aproximadamente, R\$ 7,31 bilhões (sete bilhões e trezentos e dez milhões de reais), registrados em “Receitas Diversas”.

Outras Receitas Correntes

R\$1

Descrição	Arrecadação 2016	Realização da Meta	Diferença da Meta	Var. real 16/15
Multas e Juros de Mora	833.779.333	122,44%	152.784.726	-19,85%
Indenizações e Restituições	296.930.297	145,64%	93.049.319	-43,75%
Receita da Dívida Ativa	352.738.037	197,72%	174.332.981	-29,31%
Receitas Diversas	915.690.156	44,39%	-1.147.302.456	-90,34%
Outras Rec. Correntes Total	2.399.137.823	76,74%	-727.135.430	-79,31%

Fonte: SIAFE-Rio, Resolução SEFAZ nº 974/2016.

Variação real 2016/15 calculada a partir da atualização dos valores mensais com base no IGP-DI da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2016.

A tabela anterior mostra que, à exceção de receitas diversas, todos os componentes dessa origem apresentaram superação das metas estabelecidas no início do exercício. Por outro lado, também se verifica que, no comparativo com o exercício anterior, todas as categorias apresentaram variação real negativa frente ao exercício anterior. Isso ocorreu pelo fato de, em 2015, diversos Termos de Ajuste de Conduta Tributários terem sido celebrados, com amparo na Lei Estadual nº 7.020/15, o que acabou alavancando a arrecadação das “Multas e Juros de Mora” e de “Receita da Dívida Ativa” naquele ano³⁶.

Por sua vez, a subfonte “Receitas Diversas” – que registra as receitas de loterias e do Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Estado - PGE, além de receitas próprias de órgãos independentes, de outros Poderes ou da Administração Indireta – registrou uma arrecadação de cerca de R\$ 916 milhões (novecentos e dezesseis milhões de reais).

³⁶ Conforme apontado nas Contas de Governo 2015, naquele exercício foram celebrados 07 Termos de Ajuste dessa natureza em parcela única (desconto de 100% nas multas e 60% nos juros), totalizando a quitação de dívidas no valor de R\$1.616,01 milhões, com descontos de R\$642,48 milhões - resultando em um valor pago de R\$973,53 milhões, sendo aproximadamente R\$708,74 milhões de principal de ICMS, e R\$264,78 milhões de juros.

Repartição constitucional das receitas de multas e juros de mora da Dívida ativa

O artigo 158 da Constituição Federal dispõe que pertencem aos municípios 25% da arrecadação do ICMS e 50% da arrecadação do IPVA.

De acordo com os dados do SIAFE-Rio, a parcela repartida, referente às receitas de multas e juros de mora da Dívida ativa, com os municípios, se apresenta em montante inferior aos percentuais constitucionalmente estabelecidos (à exceção das multas e juros de mora do IPVA), mesmo descontadas as subalíneas que registram as multas formais, conforme mostra a tabela a seguir:

Cálculo dos repasses das multas e juros tributários aos municípios

R\$1

Descrição	Arrecadação 2016	% MJM exceto formais
MJM do ICMS Total (A)	252.475.875	
Multas de Natureza Formal (A')	33.576.357	-
MJM ICMS exceto multa formal (A - A')	218.899.519	100%
CP Municípios MJM ICMS (25%)	46.144.053	21%
MJM do IPVA (B)	197.587.571	
Multas de Natureza Formal (B')	0	
MJM IPVA exceto formais (B - B')	197.587.571	100%
CP Municípios MJM IPVA (50%)	98.793.806	50%
MJM da Dívida Ativa do ICMS (C)	154.448.986	100%
CP Municípios MJM DA ICMS (25%)	32.106.782	21%
MJM da Dívida Ativa do IPVA (D)	18.883.618	100%
CP Municípios MJM DA IPVA (50%)	5.798.723	31%

Fonte: SIAFE-Rio.

MJM = Multas e Juros de Mora. Quanto às MJM da Dívida Ativa do ICMS e do IPVA, não há subalíneas específicas para as multas formais no SIAFE-Rio.

Em resumo, **o estado não vem incluindo a totalidade das multas ingressadas na base de cálculo de repartição com municípios (e, da mesma forma, negligencia a inclusão dessas receitas na base de cálculo do FUNDEB).**

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

Com a finalidade de evidenciar a questão que resta pendente de solução até a presente data, no que tange à correção da transferência aos municípios, das cotas-parte de ICMS, IPVA, e da arrecadação da dívida ativa oriunda desses tributos, transcreve-se a seguir trecho da decisão plenária de 17.04.12, no mencionado processo:

[...] Encaminhe demonstrativo da composição dos valores [...] relativos à transferência de cota-parte de multas e juros moratórios incidentes sobre ICMS e IPVA dos exercícios de 2004 a 2009 [...]

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

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

Ocorre que, em sessão de 01.03.16, o Plenário se pronunciou acerca desse repasse a menor, nos autos do Processo TCE-RJ nº 113.447-6/04. Assim, quando da análise das Contas de Governo de 2015, efetuada logo após a mencionada sessão, o tratamento da questão foi remetido ao processo supracitado.

De forma semelhante, considerando que ainda não foi encerrado o referido processo, que teve a última submissão plenária em 08.12.16, acolho neste voto a sugestão formulada pelo corpo instrutivo, no sentido de que a questão continue a ser tratada naquele processo

específico e trazida para o âmbito de apreciação de contas de governo somente após seu deslinde.

Registro e repasse das compensações de Dívida Ativa

A compensação é um mecanismo que permite o encontro de contas entre devedores e credores mútuos e, nos últimos anos, vem sendo utilizado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro para operacionalizar o pagamento de obrigações sem a necessidade de desembolso financeiro.

A compensação em tela é forma de extinção do crédito tributário inscrito em dívida ativa, formalizado em Certidão de Dívida Ativa – CDA, em troca da extinção da obrigação do estado com o particular, formalizada em precatório. Essa modalidade de compensação foi autorizada pela Lei Estadual nº 5.647, de 18 de janeiro de 2010 e pela Lei Estadual nº 6.136, de 28 de dezembro de 2011.

Cabe ressaltar que os valores dos créditos de Dívida Ativa compensados devem compor a receita bruta do estado para todos os fins, especialmente para compor as bases de cálculo dos mínimos de aplicação e das repartições de receitas previstas na Constituição da República e na legislação, mesmo que não tenha havido fluxo financeiro. Por conseguinte, os pagamentos feitos por compensação devem ser registrados na execução orçamentária da despesa. Esse procedimento permite a observância da legislação quanto à destinação dos recursos recebidos, oriundos da Dívida Ativa.

Essa sistemática está prevista no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, a fim de atender ao princípio do orçamento bruto³⁷, *in verbis*:

As formas de recebimento da dívida ativa são definidas em lei, destacando-se o recebimento em espécie e o recebimento na forma de bens, tanto pela adjudicação quanto pela dação em pagamento, sendo que o recebimento na forma de bens também poderá corresponder a uma receita orçamentária no momento do

³⁷ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 6ª edição, p. 66. O exemplo do manual trata de recebimento de Dívida Ativa por meio de recebimento do valor em bens. A analogia com a compensação é aplicável, pois se trata de interpretação pacificada do princípio do orçamento bruto.

recebimento do bem, efetuando-se o registro da execução orçamentária da despesa com a sua aquisição, mesmo que não tenha havido fluxo financeiro. Esse procedimento permite a observância da legislação quanto à destinação dos recursos recebidos de dívida ativa. Observe-se que, mesmo que não se efetue a execução orçamentária da receita e da despesa decorrente desse procedimento, a administração deve propiciar os meios para que a destinação dos recursos recebidos e dívida ativa, mesmo que na forma de bens, seja garantida.

Em relação às compensações de precatórios com créditos inscritos em dívida ativa – Lei Estadual nº 5.647/10 e Lei Estadual nº 6.136/11 –, o Tribunal de Contas vem apontando, desde a análise das Contas de Governo de 2010, impropriedades nos repasses dos valores devidos aos municípios e ao FUNDEB.

Tais impropriedades foram objeto de ressalva ao parecer prévio favorável à aprovação da Contas de Governo de 2015, tendo sido proferida, também, determinação plenária, conforme a seguir transcrito:

RESSALVA VI:

Ausência de registro dos valores devidos aos Municípios e ao FUNDEB, relativos às receitas arrecadadas através das compensações autorizadas por lei, em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, prejudicando os devidos repasses.

DETERMINAÇÃO Nº 6:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.

Quanto aos valores das compensações autorizadas por lei:

- a) **Computar o valor das compensações e transações efetuadas nos termos dos artigos 170 e 171 do Código Tributário Nacional - CTN, especialmente os autorizados pela Lei Estadual nº 5.647/10 e pela Lei Estadual nº 6.136/11, na base de cálculo dos repasses constitucionais e legais, bem como no repasse ao FUNDEB;**
- b) Providenciar o pagamento dos valores devidos aos Municípios e das parcelas correspondentes ao FUNDEB, referentes às compensações efetuadas com fundamento na Lei Estadual nº 5.647/10 e na Lei Estadual nº 6.136/11, que não foram partilhados com os Municípios, nos termos do art. 158, incisos III e IV da Constituição Federal, adotando as seguintes medidas:

- b.1) **promover o repasse das parcelas devidas, aos Municípios e ao FUNDEB, sobre as compensações de Dívida Ativa ocorridas em 2015 até o fim da atual gestão, aplicando índice de correção das parcelas mensais;**
- b.2) **estabelecer cronograma de repasses dos valores devidos,** relativos aos exercícios anteriores (calculados tanto para os Municípios quanto para o FUNDEB), evidenciando o índice de correção das parcelas mensais;
- b.3) fazer constar, do projeto da Lei Orçamentária a vigor em 2017, a previsão das receitas e as despesas referentes às compensações com Dívida Ativa;
- b.4) efetuar registros, em contas de controle de receitas e despesas, discriminando a origem dos valores compensados que compuseram a receita bruta, de forma que seja possível identificar com clareza, na Contabilidade do Estado, o valor total das compensações que fizeram parte da base de cálculo dos repasses e limites constitucionais;
- b.5) elaborar nota técnica em que fique evidenciada a memória de cálculo completa dos valores devidos aos Municípios, e todo o fluxo mensal original devido trazido a valor presente, de forma que seja possível aferir os valores calculados; e
- b.6) registrar o pagamento dos valores atrasados em conta de controle, de forma a permitir seu acompanhamento. **(grifo não original)**

A seguir, é apresentado quadro sintético com as determinações emanadas, com o objetivo de sanar a dívida do estado com municípios, referente às compensações efetuadas com fundamento na Lei Estadual nº 5.647/10 e na Lei Estadual nº 6.136/11, nos termos do art. 158, incisos III e IV, da CFRB:

Quadro analítico determinação nº 6 das Contas de Governo 2015

Item	Determinação
6.a	Regularização dos repasses das receitas compensadas aos municípios e Fundeb, a partir do exercício corrente (2016).
6.b.1	Repasse das parcelas devidas, aos Municípios e FUNDEB, relativas a 2015.
6.b.2	Estabelecer cronograma de repasses dos valores devidos, aos Municípios e FUNDEB, relativos aos anos anteriores a 2015.

Conforme depurado do próprio relatório da AGE, o estado não cumpriu nenhuma das determinações no que tange às compensações relativas à Lei Estadual nº 6.136/11, conforme transcrito a seguir:

Referentes às compensações efetuadas com fundamento na Lei Estadual n.º 6.136/11:

Resposta: Em 01 de julho de 2015, a SUBFIN encaminhou por meio do DESPACHO SUCADP Nº 01628/2015, tramitado pelo Processo administrativo nº E-14/001/9100/2014, com vista a Procuradoria Geral do Estado/PG 2, solicitando o encaminhamento a SEFAZ das informações necessárias para efetuar os procedimentos das compensações instituídas pela Lei nº 6.136/2011.

Sendo que até a presente data o Processo administrativo nº E-14/001/9100/2014, tramita junto aquela PGE. Portanto, quanto a esta lei, ainda não temos informações para as providências elencadas na DETERMINAÇÃO Nº 06.

Em relação às compensações autorizadas pela Lei Estadual nº 5.647/10, verificou-se que também não houve cumprimento da **Determinação 6.a**, uma vez que o Estado do Rio de Janeiro não fez o registro contábil das compensações efetuadas no exercício, tampouco realizou os repasses financeiros das cotas devidas aos municípios e FUNDEB, conforme análise efetuada no item 5.4.3 deste relatório.

Já em relação às **Determinações 6.b.1 e 6.b.2**, cabe apontar que, conforme relatório encaminhado pela AGE, a SEFAZ menciona que estabeleceu um cronograma de repasses em 5 (cinco) anos, autorizado pelo Sr. Governador, que se efetivariam a partir de janeiro de 2017. Entretanto, na documentação que compõe as Contas de Governo ora analisadas, não constam nem cronograma, nem qualquer evidência de ter iniciado a realizar o pagamento das parcelas.

Quadro analítico cumprimentos da determinação nº 6 das Contas de Governo de 2015

Item	Determinação	Relativa a Lei nº 5.647/10	Relativa a Lei nº 6.136/11
6.a	Regularização dos repasses das receitas compensadas aos municípios e Fundeb, a partir do exercício corrente (2016).	Descumprimento. Nenhuma receita foi repassada em 2016.	Descumprimento. Nenhuma receita foi repassada em 2016.
6.b.1	Repasso das parcelas devidas, aos Municípios e FUNDEB, relativas a 2015 até o fim da atual gestão.	Cumprimento exigível até o final da atual gestão, porém até o momento nenhum valor foi repassado.	Cumprimento exigível até 2018, porém até o momento nenhum valor foi repassado.
6.b.2	Estabelecer cronograma de repasses dos valores devidos, aos Municípios e FUNDEB, relativos aos anos anteriores a 2015.	Cumprimento parcial. Foi estabelecido cronograma, porém não houve apresentação do mesmo ao TCE, tampouco evidenciação do início dos pagamentos.	Descumprimento. Não foi estabelecido cronograma

Do exposto, conclui-se que **o processo de acúmulo de dívidas do estado perante os municípios continua a aumentar, sem que a gestão comprove a tomada de medidas efetivas para a regularização de tais débitos.** A morosidade em adotar as providências determinadas por esta Corte afetam diretamente os recursos disponíveis dos municípios e as ações do FUNDEB, situação que fora levantada pela primeira vez em 2011, por ocasião da análise das Contas de Governo de 2010.

Se, por um lado, o estado soluciona seus problemas imediatos de caixa – observando-se que o respectivo projeto de lei era de autoria do Poder Executivo –, ao mesmo tempo não soluciona o ônus gerado por tais políticas sobre as partes diretamente afetadas, quais sejam: municípios e – mesmo – o FUNDEB. Somente no que se refere às transferências constitucionais aos municípios relativas ao ICMS, já se acumula, desde 2010, uma dívida estimada em R\$ 727,25 milhões (setecentos e vinte e sete milhões, duzentos e cinquenta mil reais), conforme as seguintes premissas:

- a) Valor total de tributos compensados de 2010 a 2016 apresentados pela PGE (PG-5).
- b) Valores atualizados a preços de janeiro de 2017, com base nos critérios da Lei nº 6.269/12.
- c) Para segregar do montante total compensado a parcela exclusivamente referente ao ICMS, foi feita uma dedução de 3% do valor total, com base em informações prestadas pela SEFAZ³⁸.
- d) Sobre o valor total anual apurado, foi aplicado o percentual de 25% referente ao repasse constitucional aos municípios.
- e) O montante a ser distribuído foi rateado entre os entes, calculado com base nos índices de participação dos municípios, anualmente publicados e atualizados por meio de decreto do Poder Executivo estadual.

Estimativa da dívida do Estado do Rio de Janeiro com municípios referente à compensação da dívida ativa do ICMS

R\$ milhões

Discriminação	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
(A) Valor compensado fonte PGE	395,41	338,84	218,42	603,10	227,62	2,51	31,92	1.817,82
(B) Fator de correção conforme Lei nº 6.269/12	1,98	1,79	1,62	1,50	1,37	1,22	1,07	-
(C) Valor compensações corrigido (C=A*B)	784,14	605,25	353,70	906,97	311,64	3,07	34,22	2.998,99
(D) Estimativa parcela ICMS compensado (D=C*0,97)	760,61	587,09	343,09	879,76	302,29	2,97	33,20	2.909,02
(E) Parcela a ser distribuída via IPM (E=D*0,25)	190,15	146,77	85,77	219,94	75,57	0,74	8,30	727,25

Fonte: estimativa TCE-RJ com base em dados da PGE.

³⁸ Nos autos do Processo TCE-RJ 106.217-9/13 o Secretário de Estado de Fazenda aponta: "Que a PGE apurou em R\$869.918.875,99 o valor total das compensações relativas ao programa instituído pela Lei 5.647/2010; dos quais cerca de R\$843 milhões referem-se a créditos do ICMS, 25% dos quais deverão ser repassados aos municípios". Dessa forma, estima-se que, mesmo em relação à Lei nº 6.136/11, cujo escopo era muito similar à Lei nº 5.647/10, cerca de 97% dos créditos compensados sejam referentes ao ICMS.

Na tabela a seguir, discrimina-se a estimativa dos valores a serem distribuídos por município:

Estimativa da dívida do Estado do Rio de Janeiro com municípios referente à compensação da dívida ativa do ICMS

R\$ milhões

Municípios	Total
Rio de Janeiro	205,20
Duque de Caxias	63,03
Macaé	37,05
Campos dos Goytacazes	30,62
Angra dos Reis	29,83
Volta Redonda	25,20
Niterói	19,01
São Gonçalo	15,82
Porto Real	15,29
Nova Iguaçu	14,04
Petrópolis	13,86
Resende	12,85
Cabo Frio	11,69
Quissamã	10,05
Demais municípios	223,71
Total	727,25

Fonte: estimativa TCE-RJ com base em dados da PGE.

Dessa forma, considerando que os municípios têm direito à repartição das receitas do estado, nos termos do artigo 158 da Constituição Federal, o Estado do Rio de Janeiro, ao não fazê-lo, viola o princípio federativo, posto que se apropria de recursos que deveriam ser repassados aos entes federados, influenciando negativamente na arrecadação desses entes e do FUNDEB. Entende-se, por fim, que esse fato enseja a impropriedade e determinação nas contas.

Registro e repasse das compensações de dívidas diversas com créditos de ICMS

Trata-se de modalidade de compensação, autorizada pela Lei Estadual nº 7.019, de 11 de junho de 2015 e pela Lei estadual nº 7.298, de 31 de maio de 2016.

Essa compensação se opera, por um lado, com a extinção de créditos vincendos de ICMS, que seriam recolhidos ao Estado do Rio de Janeiro por: (i) concessionárias ou autorizatárias prestadoras de serviço público de telecomunicações, de fornecimento de energia elétrica e de fornecimento de gás canalizado (Lei Estadual nº 7.019/15 e Lei Estadual nº 7.298/16); (ii) permissionárias de serviços de transportes rodoviários intermunicipais de passageiros (Lei Estadual nº 7.298/16); e (iii) empresas fornecedoras de combustíveis a órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo (Lei Estadual nº 7.298/16). A contrapartida consiste na extinção de débitos dos órgãos e entidades do Poder Executivo com as respectivas empresas.

Em auditoria de iniciativa própria deste Tribunal³⁹, cujo relatório está cadastrado como Processo TCE-RJ nº 101.625-3/17 (em tramitação, sem ter sido submetido a apreciação plenária), foi possível coletar evidências suficientes para assegurar que, nas compensações efetuadas com fundamento nas mencionadas leis, o estado preservou as cotas-parte dos municípios e para formação do FUNDEB, em conformidade com a legislação regulamentadora.

4.1.3.6 Demais origens de receitas correntes

A receita de serviços arrecadou R\$ 350.390.080 (trezentos e cinquenta milhões, trezentos e noventa mil e oitenta reais) em 2016, valor equivalente a 0,54% da receita estadual. Os setores mais representativos são os serviços de processamento de dados, serviços de registro de comércio, serviços de inspeção e fiscalização e outros serviços financeiros. Juntos, respondem por 63,25% da arrecadação do segmento.

³⁹ Fiscalização 290/2017.

Foram registrados R\$ 143.949.979 (cento e quarenta e três milhões, novecentos e quarenta e nove mil, novecentos e setenta e nove reais) a título de receita industrial em 2016, com variação real positiva de 1,01% em relação ao exercício anterior. Com participação pequena na arrecadação, responde por apenas 0,22% das receitas do estado. Seus recursos provêm da produção de vacinas pelo Instituto Vital Brazil, que participa com 99,93% da receita industrial do Rio de Janeiro. Por fim, a receita agropecuária somou R\$ 23.315 (vinte e três mil, trezentos e quinze reais), valor que não atingiu 0,001% da arrecadação estadual.

4.1.3.7 Receitas de capital

O Estado do Rio de Janeiro arrecadou R\$1.227.883.027 (um bilhão, duzentos e vinte sete milhões, oitocentos e oitenta e três mil e vinte sete reais) de receitas de capital em 2016, as quais registraram queda de 82,00%, em termos reais, na comparação com o exercício anterior - quando arrecadou R\$ 6.770.338.274 (seis bilhões, setecentos e setenta milhões, trezentos e trinta e oito mil, duzentos e setenta e quatro reais - valor histórico).

Receitas de Capital

R\$1

Descrição	Arrecadação 2016	Realização da Meta	Diferença da Meta	Varição real 16/15
Operações de Crédito	1.047.452.459	37,66%	- 1.734.099.541	-80,33%
Alienação de Bens	27.890.795	1,39%	- 1.972.144.705	-97,59%
Amortização de Empréstimos	94.233.315	33,42%	- 187.713.695	-72,93%
Transf. De Capital	58.300.194	12,50%	- 408.191.677	-85,98%
Outras Rec. de Capital	6.264	0,34%	- 1.843.736	-
Receitas de Capital Total	1.227.883.027	22,20%	- 4.303.993.354	-83,00%

Fonte: SIAFE-Rio, Resolução Sefaz nº 974/2016.

Varição real 2016/15 calculada a partir da atualização dos valores mensais com base no IGP-DI da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2016.

Com relação às operações de crédito, verifica-se que apresentou expressiva queda em relação ao arrecadado no exercício anterior (-80,33%).

Embora a LOA tivesse previsto alienações de bens no valor de R\$ 8.804.047.500 (oito bilhões, oitocentos e quatro milhões, quarenta e sete mil e quinhentos reais), esta origem registrou, em 2016, apenas R\$ 27.890.795 (vinte e sete milhões, oitocentos e noventa mil, setecentos e noventa e cinco reais) de entrada efetiva (realização de apenas 0,32% do valor inicialmente orçado), representando uma expressiva queda real em relação ao valor realizado no exercício anterior (-97,59%). Essa situação evidencia a dificuldade de o estado dar liquidez aos seus ativos, ao passo que demonstra um planejamento falho na gestão dos seus recursos quando da elaboração da Lei Orçamentária.

No item amortização de empréstimos, são registradas as amortizações de financiamentos concedidos, tendo essas receitas apresentado uma queda real de 72,93% em 2016, alcançando a cifra de R\$ 94.233.315 (noventa e quatro milhões e duzentos e trinta e três mil, trezentos e quinze reais). No exercício, as principais amortizações realizadas foram em favor do Fundo de Recuperação Econômica de Municípios Fluminenses (R\$ 38 milhões) e do RIOPREVIDÊNCIA (R\$ 37 milhões).

As receitas advindas de transferências de capital somaram R\$ 58.300.194 (cinquenta e oito milhões, trezentos mil, cento e noventa e quatro reais) com queda real de 85,98% em relação ao arrecadado no exercício anterior. O resultado decorreu, principalmente, da redução nos repasses de recursos dos convênios da União referentes ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, que registraram uma queda real de R\$ 375 milhões (-96,81%) em relação ao ano anterior.

Transferências de Capital

R\$1

Descrição	Arrecadação 2016	Realização da Meta	Diferença da Meta	Var. real 16/15
Intergovernamentais	8.993.134	1498,86%	8.393.134	482,85%
Pessoas	1.419.463	12,45%	- 9.980.537	-80,84%
Convênios	47.887.598	10,54%	-406.604.273	-88,15%
União - SUS	0	0,00%	- 1.200.000	-
União - Prog. de Educação	4.021.654	140,32%	1.155.617	1317,62%
União - PAC	12.042.254	3,49%	- 333.445.575	-96,81%
União - Outros	9.998.014	9,77%	- 92.298.054	-37,80%
Estados e DF	29	0,00%	- 959.971	102,78%
Municípios	16.493.281	117.842,82%	16.479.285	5855,42%
Inst. Privadas	5.332.366	319,70%	3.664.425	-
Transferências de Capital Total	58.300.194	12,50%	- 408.191.677	-85,98%

Fonte: SIAFE-Rio, Resolução SEFAZ nº 974/2016.

Variação real 2016/15 calculada a partir da atualização dos valores mensais com base no IGP-DI da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2016.

4.1.4 Aspectos da Gestão da Dívida Ativa

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, 7ª Edição, dívida ativa é o conjunto de créditos tributários e não tributários em favor da Fazenda Pública não recebidos no prazo para pagamento definido em lei ou em decisão proferida em processo regular, inscrito pelo órgão ou entidade competente, após apuração de certeza e liquidez. É uma fonte potencial de fluxos de caixa, sendo reconhecida contabilmente no Ativo.

Nos termos da Lei Federal nº 4.320/64, divide-se em dívida ativa tributária e não tributária, sendo a primeira decorrente de obrigação legal relativa aos tributos e respectivos adicionais e multas, e, a última, dos demais créditos devidos à Fazenda Pública.

Compete à Procuradoria da Dívida Ativa (PG-5), setor vinculado à Procuradoria Geral do Estado- PGE⁴⁰, os atos relacionados à inscrição, gestão e cobrança administrativa e judicial desses créditos.

4.1.4.1 Estoque da Dívida Ativa

Em análise aos demonstrativos contábeis do SIAFE-Rio, **o estoque da dívida ativa no final de 2016 apresentou o montante de R\$ 77.072.809.523 (setenta e sete bilhões, setenta e dois milhões, oitocentos e nove mil, quinhentos e vinte e três reais), em conformidade com o relatório gerencial da Contadoria Geral do Estado - CGE⁴¹.** Nota-se, no quadro a seguir, a predominância da dívida ativa tributária, com 97,42% do total, apresentando acréscimo de 31,55%, em comparação com o exercício anterior.

Estoque da Dívida Ativa estadual – Contábil

Descrição	2016	AV (%)	2015	AV (%)	AH (%)
Dívida Ativa	77.072.809.523	100,00%	58.687.918.990	100,00%	31,33%
Dívida ativa tributária	75.088.073.760	97,42%	57.080.839.929	97,26%	31,55%
Créditos inscritos a CP	194.359.656	0,25%	366.213.732	0,62%	-46,93%
Créditos inscritos a LP	75.716.777.187	98,24%	57.537.280.948	98,04%	31,60%
Comp. Prec. Judic. c/ Div. Ativa Trib a LP	-823.063.082	-1,07%	-823.063.082	-1,40%	0,00%
Dív. ativa não tributária	1.984.735.763	2,58%	1.607.079.061	2,74%	23,50%
Créditos inscritos a CP	547.596	0,00%	8.109.642	0,01%	-93,25%
Créditos inscritos a LP	2.002.511.964	2,60%	1.604.885.606	2,73%	24,78%
Comp. Prec. Judic. c/Div. Ativa não Trib. A LP	-18.323.798	-0,02%	-18.323.798	-0,03%	0,00%

Fonte: Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa – 2016 (Volume 03, página 10-CGE) e SIAFE-Rio.

AV - análise vertical – participação no total.

AH - análise horizontal – variação nominal 2016/2015.

Nota: Nesse demonstrativo não são considerados os que estão em processo de inscrição e também não são deduzidos os ajustes para perdas (v. tópico 4.3.1).

⁴⁰ Artigos 176, §6º, da Constituição Estadual e 194, §1º, do Decreto-Lei nº 05, de 15 de março de 1975 (Código Tributário Estadual).

⁴¹ Volume 03, p. 10.

Deve-se pontuar que os dados contábeis não guardam paridade com as informações apresentadas pela PGE, havendo divergência no valor de R\$ 159.260.748 (cento e cinquenta e nove milhões, duzentos e sessenta mil, setecentos e quarenta e oito reais) entre o saldo registrado na contabilidade e o estoque mantido pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, conforme tabela a seguir.

Divergências entre os saldos da PGE e da CGE

R\$1

Natureza das Dívidas	Saldo final PGE	Saldo final CGE	Diferença PGE/CGE
Tributária	75.266.172.064	75.088.073.760	178.098.304
Não tributária	1.965.898.207	1.984.735.763	(18.837.556)
Total da Dívida	77.232.070.271	77.072.809.523	159.260.748

Fonte: Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa Procuradoria Geral do ERJ - PGE - (Volume 08, página 09) e Demais Relatórios Gerenciais - Contadoria Geral do ERJ - CGE (Volume 03, página 10).

A diferença observada decorre do não encaminhamento tempestivo do Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa, pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, à Contadoria, com vistas ao registro contábil⁴². Verifica-se que, por esse motivo, a Contadoria apenas procedeu aos referidos ajustes no exercício de 2017.

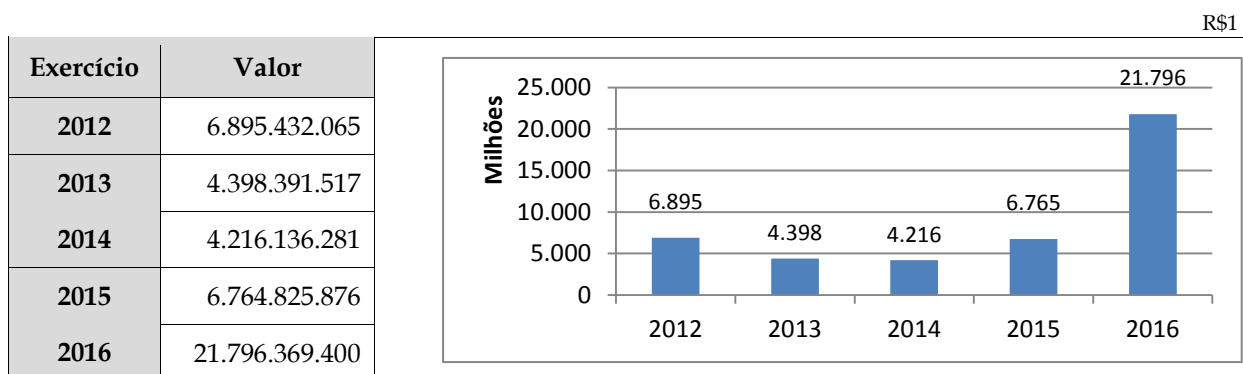
Cumprе salientar que tal divergência constará como item de impropriedade e determinação quando da análise da Gestão Patrimonial.

4.1.4.2 Acréscimos ao estoque da Dívida Ativa segundo a PGE

Segundo os demonstrativos da PGE, os acréscimos ao estoque da dívida ativa, que incluem as inscrições, ajustes e acréscimos moratórios, apresentaram aumento em relação ao ano anterior. O gráfico a seguir ilustra a variação dos acréscimos nos últimos cinco anos:

⁴²Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas (Volume 02, página 56).

Acréscimos ao estoque de Dívida Ativa



Fonte: processo TCE-RJ 102.203-6/16 (para os exercícios de 2012 a 2015); Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa Volume 08, página 09 (para o exercício de 2016). Valores históricos.

De acordo com informação constante do Quadro Demonstrativo do Estoque – Geral, a maior parte dos acréscimos no período corresponde a débitos inscritos, equivalendo a R\$ 17.642.530.271 (dezessete bilhões, seiscientos e quarenta e dois milhões, quinhentos e trinta mil, duzentos e setenta e um reais). As inscrições de dívidas de ICMS (R\$ 13.045.600.502 – treze bilhões, quarenta e cinco milhões, seiscientos mil, quinhentos e dois reais) responderam por 73,95% desse total. **Em relação a 2015, as inscrições em dívida ativa apresentaram aumento real de 374,49%.**

4.1.4.3 Deduções no estoque da dívida ativa segundo a PGE

A Procuradoria Geral do Estado – PGE classifica as deduções da dívida ativa em três tipos de operações: Ingressos Apropriados, Remissões e Cancelamentos.

No que tange aos Ingressos Apropriados, a PGE segrega-os em Receita da Dívida Ativa, Créditos Especiais e, ainda, Outras Receitas não Qualificadas.

Comparativo dos ingressos apropriados 2015/2016

Descrição	R\$1				
	2015 ⁽¹⁾	2016 ⁽¹⁾	Var. real 16/15	Dif. real 2016-2015 ⁽²⁾	Part. 2016
Receita de Dívida Ativa arrecadada (A)	695.480.393	526.657.681	(31,28%)	(245.137.723)	93,46%
Outros (B)	161.279.484	36.879.802	(-79,25%)	(144.032.648)	6,54%
Créditos Especiais⁽³⁾	160.800.261	36.718.235	(-79,28%)	(143.657.835)	6,52%
Receitas não qualificadas⁽⁴⁾	479.223	161.567	(69,40%)	(374.813)	0,03%
Total de ingressos (A+B)	856.759.877	563.537.482	(40,31%)	(389.170.371)	100,00%

Fonte: Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa (Volume 08, página 09) e Contas de Governo de 2015

(1) Valores históricos.

(2) Variação real calculada a partir de valores históricos atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV, a preços de dez/16. IGP-DI 2015 (1,1269249846558400), IGP-DI 2016 (1,0227070221369800) de dez/16.

(3) Montante integrado pelas parcelas: R\$4.229.312, relativa a Saldo Credor ICMS - Decreto Estadual nº 42.646/10; R\$31.952.000, relativa a compensações com precatórios; R\$534.901, relativa a levantamento depósito judicial - Lei Federal nº 11.429/06; e R\$2.022, relativa a pagamento no Órgão de origem após a inscrição, para o exercício de 2016.

(4) Os valores arrecadados com receitas não qualificadas correspondem aos DARJ de autos de infrações inscritos em dívida ativa e indevidamente recebidos pela SEF/SUAR com código de receita diferente daqueles da dívida ativa.

Como mostra a tabela, a queda real de 40,31% do total de ingressos de 2016, comparado com o exercício anterior, deu-se principalmente pela redução na arrecadação, valendo, no entanto, destacar a variação negativa referente aos Créditos Especiais, constituídos majoritariamente pelas compensações com precatórios.

Receita arrecadada

Em 2016, a arrecadação de dívida ativa totalizou R\$ 526.657.680 (quinhentos e vinte e seis milhões, seiscentos e cinquenta e sete mil, seiscentos e oitenta reais), assim demonstrada:

Comparativo receita arrecadada PGE/SIAFE - Rio

R\$1

Descrição	2015	2016
Total PGE (A)	695.480.393	526.657.681
Total SIAFE - Rio (B)	691.987.820	529.992.011
1913_MJM da Dívida Ativa dos Tributos	222.365.821	175.226.593
1915_MJM da Dívida Ativa de Outras Receitas	3.814.715	2.027.381
1931_Receita da Dívida Ativa Tributária	450.556.426	339.557.421
1932_Receita da Dívida Ativa Não Tributária	15.250.858	13.180.617
Diferença PGE - SIAFE - Rio (A-B)	3.492.573	(3.334.330)

Fonte: Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa (Volume 08, página 09) e SIAFE Rio.

Verifica-se uma diferença de 0,63% entre o valor da receita arrecadada apresentada no Demonstrativo da Procuradoria da Dívida Ativa (R\$ 527 milhões) e o valor receita arrecadada da dívida ativa registrada no SIAFE-Rio (R\$ 530 milhões). Algumas medidas de gestão já foram implantadas pela Procuradoria da Dívida Ativa com vistas a solucionar a questão, em atendimento às determinações proferidas após análise de Contas de Governo pretéritas, restando pendente a implantação de novo Sistema de Dívida Ativa, integrado aos sistemas da Secretaria de Fazenda (Volume 08, p. 03).

A relação entre arrecadação da dívida ativa e estoque mostra que houve uma redução do percentual arrecadado em 2016, conforme a tabela a seguir:

Taxa de arrecadação 2015/2016

R\$1

	2015	2016
Estoque da Dívida Ativa	59.142.285.185	77.232.070.271
Total de arrecadação	856.759.877	563.537.482
Total de arrecadação/Estoque da Dívida	1,45%	0,73%

Fonte: Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa (Volume 08, página 09).

Essa redução decorre tanto do aumento das inscrições em dívida ativa⁴³ quanto da queda na arrecadação em relação ao exercício anterior. Registra-se que o recebimento dos créditos inscritos em dívida ativa situa-se, historicamente, em patamares significativamente

⁴³ As inscrições em dívida ativa somaram, em 2015, R\$ 3.374.361.300 e, em 2016, R\$ 17.642.530.271, conforme Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa - volume 08, página 09.

baixos, razão pela qual o princípio contábil da prudência recomenda que seja feita uma reserva de valores (Provisão) que permita às Demonstrações Contábeis espelharem a efetiva situação patrimonial do ente público. A constituição da Provisão para perdas de dívida ativa está sendo abordada detalhadamente no item 4.3.1.2.

Créditos especiais

Conforme dados da PGE, foram registrados como ingressos apropriados no sistema da dívida ativa R\$ 36.718.235 (trinta e seis milhões, setecentos e dezoito mil, duzentos e trinta e cinco reais) na categoria “Créditos Especiais”, assim discriminados:

Créditos especiais

R\$1	
Tipos de Créditos Especiais	Valor
Compensação de precatórios ¹	31.952.000
Levantamento de depósitos judiciais ²	534.901
Pagamento no Órgão de origem ³	4.231.334
Total	36.718.235

Fonte: Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa (Volume 08, página 09).

¹ Regime de compensação voluntária de precatórios com dívida ativa, instituído pelas Leis Estaduais nº 5.647/10 e nº 6.136/11.

² A Lei Federal nº 11.429/06 dispõe sobre os depósitos judiciais de tributos, permitindo o repasse aos entes políticos, por instituição financeira oficial na qual sejam efetuados os depósitos judiciais da respectiva pessoa jurídica de direito público, de parcela correspondente a 70% do montante depositado referente a tributos e seus acessórios, determinando ainda a destinação exclusiva dos valores repassados para pagamento de precatórios judiciais de qualquer natureza ou da dívida fundada do estado ou do Distrito Federal. A Lei Complementar Estadual nº 147/13 consagrou 25% dos depósitos para pagamento de precatórios.

³ R\$4.229.312 referentes à utilização de saldos credores acumulados do ICMS para liquidação de débito tributário de ICMS, disciplinado pelo Decreto Estadual nº 42.646/10, e R\$2.022 referentes ao pagamento no Órgão de origem após a inscrição.

Avaliando-se a evolução dos créditos especiais dos últimos três exercícios, com relação às compensações com base na Lei Estadual nº 4.510/05, compensações com precatórios, e os pagamentos no órgão de origem, tem-se a tabela a seguir:

Comparativo créditos especiais 2014-2016

Tipos de ingressos	R\$1		
	2014	2015	2016
Compensação LE 4.510/05	2.086.572	20.079.622	-
Compensação de precatórios	228.126.926	2.505.629	31.952.000
Pagamento no Órgão de origem	29.116	134.044.907	4.231.334
Total de ingressos apropriados ⁽¹⁾	706.624.033	856.759.877	563.537.482
% Compensação LE 4.510_05/Total de ingressos	0,30%	2,34%	-
% Compensação de precatórios/Total de ingressos	32,28%	0,29%	5,67%
% Pagamento no Órgão de origem/Total de ingressos	0,00%	15,65%	0,75%

Fonte: Contas de Governo de 2015; e Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa (Volume 08, página 09).

(1) composto pelas seguintes receitas: "Dívida Ativa", "Outras Receitas" e "Créditos Especiais".

As compensações de precatórios homologadas no período apresentaram um aumento na participação dessas no total de ingressos em 2016, em comparação ao último exercício, passando de 0,29% para 5,67%. A respeito das compensações, destacam-se, resumidamente, dois pontos:

- os valores das compensações não foram registrados em contas retificadoras. A regularidade do controle dessas "compensações a registrar" será objeto de determinação de auditoria, na modalidade acompanhamento, conforme tratado no tópico 5.4.3.3; e
- os valores dos créditos de dívida ativa compensados não compõem a receita bruta do Estado, não sendo computada nas bases de cálculo dos mínimos de aplicação e das repartições de receitas previstas na legislação. O tema está sendo tratado no tópico 4.1.3.5.

Cancelamentos e Remissões

Segundo a PGE, os cancelamentos e as remissões compõem, juntamente com os ingressos apropriados, as deduções do estoque. A classificação dos cancelamentos de créditos efetuados em 2016, segundo observações formuladas pela Procuradoria da Dívida

Ativa⁴⁴, abrange, atualmente, seis situações, quais sejam: (i) decisão administrativa (prescrição); (ii) decisão administrativa (outros); (iii) decisão judicial (prescrição); (iv) decisão judicial (outros); (v) remissão total; e (vi) inscrição indevida.

No exercício de 2016, os cancelamentos e remissões totalizaram R\$ 3.143.046.831 (três bilhões, cento e quarenta e três milhões, quarenta e seis mil, oitocentos e trinta e um reais), valor 62,49% superior ao de 2015, em termos reais. Esse aumento decorreu primordialmente dos cancelamentos, uma vez que as remissões apresentaram queda real em 2016 (38,76% a menos que em 2015).

O corpo instrutivo, em seu relatório, procedeu a detida análise dos cancelamentos e remissões em questão, no item 4.1.4.3.3.

4.1.4.4 Certidões de Dívida Ativa ajuizadas

A evolução do ajuizamento de execuções fiscais referentes a Certidões de Dívida Ativa - CDA, pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, desde 2013, pode ser sintetizada na tabela a seguir:

Montante de Certidões de Dívida Ativa ajuizadas

R\$1			
Ano	Capital	Interior	Total
2013	30.806.460.521	19.553.300.056	50.359.760.577
2014	33.291.192.944	21.939.974.357	55.231.167.301
2015	34.061.182.703	21.868.558.666	55.929.741.369
2016	31.457.850.959	20.677.209.664	52.135.060.623

Fonte: Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa (Volume 08, páginas 22 e 41) e Contas de Governo de 2015 para valores de 2013 a 2015.

Apesar de o montante ajuizado total em 2016 ser inferior ao de 2015, o número de certidões objeto de execuções ajuizadas foi maior, passando de 97.519 (noventa e sete mil, quinhentos e dezenove) em 2015 para 121.735 (cento e vinte e um mil, setecentos e trinta e cinco) em 2016.

⁴⁴ Volume 08.

4.1.5 Execução da Despesa

Durante o exercício de 2016, o Estado do Rio de Janeiro realizou despesas totais⁴⁵ no montante de R\$ 56.817.642.635 (cinquenta e seis bilhões, oitocentos e dezessete milhões, seiscentos e quarenta e dois mil, seiscentos e trinta e cinco reais), considerando as despesas empenhadas. As despesas liquidadas alcançaram a cifra de R\$ 56.459.837.346 (cinquenta e seis bilhões, quatrocentos e cinquenta e nove milhões, oitocentos e trinta e sete mil, trezentos e quarenta e seis reais). Desse total, R\$ 47.406.295.275 (quarenta e sete bilhões, quatrocentos e seis milhões, duzentos e noventa e cinco mil, duzentos e setenta e cinco reais) representam valores desembolsados pelo estado (despesas pagas). A dotação (atual) para o exercício foi de R\$ 83.467.360.7310 (oitenta e três bilhões, quatrocentos e sessenta e sete milhões, trezentos e sessenta mil, setecentos e trinta e um reais), incluída a reserva de contingência.

A diferença entre a despesa total autorizada (atual) e aquela efetivamente realizada (despesa empenhada total) espelha uma economia orçamentária (valores não utilizados, embora autorizados) de R\$ 26.649.718.096 (vinte e seis bilhões, seiscentos e quarenta e nove milhões, setecentos e dezoito mil e noventa e seis reais). Considerando as transações intraorçamentárias, a economia orçamentária foi de R\$ 27.905.052.688 (vinte e sete bilhões, novecentos e cinco milhões, cinquenta e dois mil, seiscentos e oitenta e oito reais).

Ao comparar as despesas ora em análise com aquelas pertinentes ao exercício anterior, verifica-se que, no exercício de 2015, o gasto público, considerando os valores constantes, foi inferior em 17,23%, em termos reais, do que a do exercício anterior.

O referido declínio será tratado no tópico “Despesas por Poder.”

Assim como as receitas, as despesas orçamentárias também são classificadas segundo seus múltiplos aspectos. O gasto público estadual em 2016, de acordo com tal taxonomia, foi apresentado pormenorizadamente o no item 4.1.5 (EXECUÇÃO DA DESPESA) do relatório do corpo instrutivo. Considerando que o segundo estágio da despesa consiste na verificação do direito do credor, baseado na apresentação de documentos comprobatórios, a análise enfatiza a fase de liquidação da despesa pública.

⁴⁵ Excluindo valores intraorçamentários e estatais não dependentes.

Dessa forma, as despesas liquidadas no exercício de 2016 podem ser assim demonstradas:

Despesas Liquidadas por Categoria Econômica/2016

Despesas Liquidadas	R\$	%
Despesas Correntes	51.937.028.231,00	91,99
Despesas de Capital	4.522.809.115,00	8,01
Total das Despesas	56.459.837.346,00	100,00

Fonte: SIG

Nesse contexto, destacam-se, a seguir, as classificações mais representativas para conhecimento das aplicações dos valores de que o estado dispôs no exercício em exame.

4.1.5.1 Despesas por Poder

Esta classificação permite identificar o montante das despesas incorridas por cada Poder/Unidade Orçamentária, a saber:

Despesa do Estado do Rio de Janeiro por Poder/Unidade Orçamentária

R\$1

Poder/UO	Despesa Liquidada 2016	Var. real 16/15	Participação
Executivo	50.126.595.983	-18,24%	88,78%
Judiciário	3.907.134.888	-8,38%	6,92%
Legislativo	1.323.347.032	-4,88%	2,34%
Assembleia Legislativa	744.925.858	-2,52%	1,32%
Tribunal de Contas do Estado do RJ	578.421.175	-7,75%	1,02%
Ministério Público	1.102.759.444	-11,86%	1,95%
Total Geral	56.459.837.346	-17,23%	100,00%

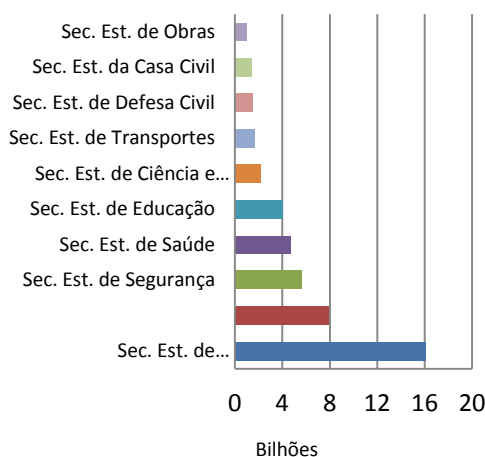
Fonte: SIAFE-Rio.

Despesa Liquidada a valores históricos. A variação real 2016/15 foi calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2016.

Observa-se que a despesa total liquidada em 2016 foi 17,23% menor, em termos reais, do que a do exercício anterior, equivalente a uma redução de despesas de R\$ 12,02 bilhões (doze bilhões e vinte milhões de reais), em valores atualizados.

Os dez maiores valores de despesa liquidada no exercício pelo Poder Executivo foram executados pelas seguintes unidades orçamentárias, da seguinte maneira:

Despesa liquidada do Poder Executivo por Unidade Orçamentária – 10 maiores



Fonte: SIAFE-Rio.

Observações:

- A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, U.O., com a maior participação relativa das despesas liquidadas do Poder Executivo, registra 98,20% de suas despesas aplicadas no programa "Previdência Social Servidores Estatutários do Estado do Rio de Janeiro", distorcendo a análise da despesa dessa U.O. nos demais programas por ele aplicados, pelo seu volume.

- Os "Encargos Gerais do Estado", que alocam 13,96% das despesas liquidadas, têm como principal atribuição registrar a execução das obrigações especiais do Estado do Rio de Janeiro, tais como: o serviço e refinanciamento da dívida interna e externa; pagamento cessão *royalties*; restituição de recursos de terceiros, restituição de indébitos, etc. São despesas para

as quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente do estado.

Desconsiderando a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e os Encargos Gerais do Estado, para não distorcer a análise, têm-se os seguintes destaques da liquidação de despesas por U.O., comparativamente ao exercício de 2015, em termos reais:

As U.O. que apresentaram as maiores quedas absolutas foram:

- Secretaria de Estado de Transportes (-67,59%);
- Secretaria de Estado de Obras (-49,08%);
- Secretaria de Estado de Saúde (-16,53%) e
- Secretaria de Estado de Educação (-11,99%).

Observação:

- Apesar de a Secretaria de Estado da Casa Civil apresentar uma queda, tal fato foi impactado pela migração do Centro de Tecnologia de Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro para a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia.

As quatro maiores quedas relativas foram:

- Secretaria de Estado de Prevenção a Dependência Química (-80,19%);
- Secretaria de Estado de Envelhecimento Saudável e Qualidade de Vida (-77,11%);
- Secretaria de Estado de Transportes (-67,59%) e
- Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (-56,69%).

Por outro lado, apenas duas U.O. apresentaram crescimentos absolutos nas despesas liquidadas:

- Secretaria de Estado de Segurança (3,54%) e
- Secretaria de Estado de Governo (12,31%).

Observação:

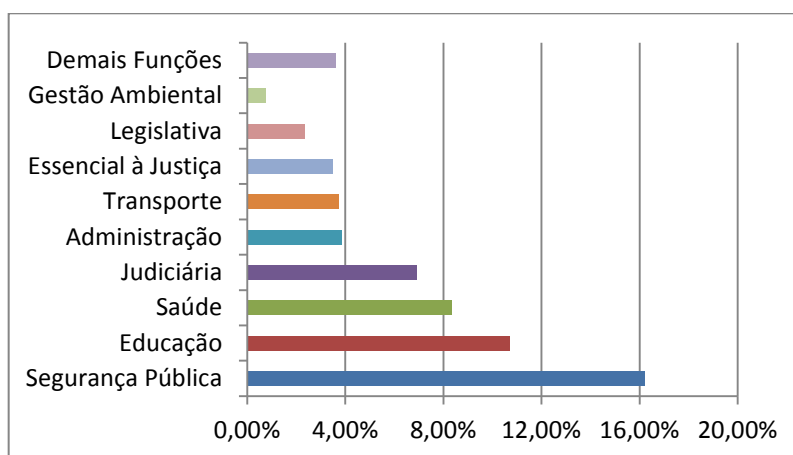
- Ressalta-se que o crescimento absoluto nas despesas liquidadas na Secretaria de Estado de Segurança sofreu influência dos gastos executados advindos da fonte de recursos 192 - Transferência proveniente de Auxílio Financeiro, fruto do recebimento do aporte financeiro de 2,9 bilhões para fazer face a despesas com segurança pública nos Jogos Olímpicos de 2016 no Rio de Janeiro. Este assunto será detidamente tratado no item 9.4 JOGOS OLÍMPICOS E PARALÍMPICOS – RIO 2016.

4.1.5.2 Despesas por função de governo

Esta classificação permite identificar a área de atuação governamental atendida pela despesa em que se incorreu. No exercício de 2016, as funções Previdência Social e Encargos Especiais representaram 44,54% das despesas liquidadas.

Graficamente, a participação da despesa liquidada por função pode ser assim demonstrada:

Participação da despesa liquidada por função – 2016



Fonte: SIAFE-Rio
Exceto “Encargos Especiais” e “Previdência Social”

A seguir, apresentam-se os destaques das análises relativas à liquidação de despesas por função, comparativamente ao ano anterior, em termos reais, sem considerar as funções Encargos Especiais e Previdência Social:

- em termos reais, houve redução significativa no volume das despesas liquidadas, em relação a 2015, nas seguintes funções: Transporte (-63,29%), Saúde (-16,62%), Educação (-11,58%) e Urbanismo (-62,69%).

Em termos relativos, houve reduções significativas nas funções a seguir elencadas: Direitos da Cidadania (-72,11%); Habitação (-70,49%); Comunicações (-68,55%) e Indústria (-66,07%).

Como todas as funções decresceram, em termos reais, de 2015 para 2016, destacam-se aquelas com os menores percentuais de redução da despesa liquidada: Segurança Pública (-3,70%), Legislativa (-4,88%) e Judiciária (-8,24%).

Em termos absolutos, destacam-se as funções que menos reduziram: Desporto e Lazer (-11,87%), Trabalho (-36,77%) e Organização Agrária (-49,70%).

Na tabela a seguir, apresenta-se a evolução da despesa liquidada nos últimos cinco exercícios financeiros por função, em termos percentuais - excluídas as funções Encargos Especiais e Previdência Social, em razão de suas especificidades.

Despesa liquidada por função 2012-2016

R\$1

Função	2012	2013	2014	2015	2016
Segurança Pública	5.590.815.476	6.890.182.909	7.657.171.155	8.627.506.653	9.154.615.318
Educação	5.347.321.603	6.031.106.255	6.243.672.652	6.191.359.436	6.032.411.905
Saúde	4.163.368.083	4.834.667.182	5.077.933.778	5.113.957.745	4.698.284.858
Judiciária	3.060.787.071	3.205.322.577	3.367.352.671	3.864.205.041	3.907.134.888
Administração	1.892.171.437	5.556.724.785	2.574.090.367	2.281.138.685	2.180.593.273
Transporte	2.431.259.216	3.526.581.552	3.927.303.243	5.215.196.053	2.109.790.365
Essencial à Justiça	1.609.213.009	1.565.315.089	1.772.215.761	1.982.226.850	1.975.651.633
Legislativa	1.034.526.355	1.089.205.941	1.195.619.752	1.262.567.978	1.323.347.032
Gestão Ambiental	517.179.125	556.956.945	619.675.894	551.655.281	432.889.335
Urbanismo	1.361.683.590	1.551.296.534	2.526.440.209	893.947.822	367.528.169
Assistência Social	530.443.676	604.787.073	643.167.255	611.657.835	351.075.852
Comércio e Serviços	257.020.981	289.041.486	331.405.196	351.967.521	280.474.510
Saneamento	282.484.690	317.024.482	473.630.112	442.819.263	260.574.146
Agricultura	194.165.506	206.253.770	252.859.575	296.383.067	230.292.019
Ciência e Tecnologia	220.819.321	268.119.894	268.855.377	303.865.541	130.035.082
Cultura	161.019.297	177.595.389	220.932.532	173.872.086	118.746.283
Habitação	208.893.210	199.805.665	177.241.812	260.085.823	84.574.677
Indústria	149.608.871	238.973.463	152.970.428	199.719.835	74.661.396
Desporto e Lazer	602.714.860	685.008.305	109.415.479	65.070.288	63.189.268
Comunicações	253.254.377	309.339.157	181.314.106	75.994.307	26.332.395
Direitos da Cidadania	345.524.395	474.683.649	539.398.682	57.894.563	17.792.363
Trabalho	24.186.654	23.591.618	28.613.568	23.342.283	16.264.098
Organização Agrária	15.672.418	21.155.748	26.225.051	20.982.090	11.629.891
Total Geral	30.254.133.223	38.622.739.469	38.367.504.654	38.867.416.048	33.847.888.756

Fonte: SIAFE-Rio e Prestações de Contas de Governo de 2012 a 2015. Valores históricos.

Foram desconsiderados, para efeitos de comparação, os valores classificados no subelemento de despesa 33704102 (Contribuições para o FUNDEB) nos exercícios de 2012 e 2013, para não distorcer a comparação, tendo em vista mudança de critérios na contabilização das transferências para o FUNDEB. A partir do exercício de 2013, a Perda Líquida do Estado do Rio de Janeiro passou a ser registrada em conta redutora de receita, não havendo mais a sua execução orçamentária como despesa.

No que se refere ao exercício de 2016, as três principais funções de governo, excetuando-se Previdência e Encargos Sociais, considerando as despesas liquidadas, encontram-se detalhadas em seguida, com as seguintes considerações:

- Observa-se que nos últimos exercícios foi priorizada a execução de despesas nas funções Segurança Pública e Judiciária, cujos valores reais aplicados apresentam tendência de crescimento ao longo do tempo.

- Além das funções Educação, Saúde e Segurança Pública⁴⁶, que, pela sua relevância, serão analisadas em capítulo específico (Capítulo 9 – TEMAS EM DESTAQUE), apresentam-se a seguir os programas executados nas funções Transporte, Urbanismo e Assistência Social, igualmente relevantes, seja pelo volume de recursos aportado, seja por sua importância social. São elas:

Função Transporte:

Despesa Liquidada Total: R\$ 2.109.790.365 (dois bilhões, cento e nove milhões, setecentos e noventa mil, trezentos e sessenta e cinco reais).

Embora mantivesse comportamento ascendente entre 2011 e 2015, decresceu 63,29% em termos reais de 2015 para 2016. Os dois maiores programas priorizados em 2016 estão atrelados à subfunção Transportes Coletivos Urbanos, com destaque no Programa “Expansão e Consolidação das Linhas de Metrô”, que concentrou 32,15% dos gastos da função no exercício de 2016, muito em função da realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Destaca-se que 37,58% dos recursos alocados nessa função são advindos de fontes de Operações de Crédito.

Função Assistência Social:

Despesa Liquidada Total: R\$ 351.075.852 (trezentos e cinquenta e um milhões, setenta e cinco mil, oitocentos e cinquenta e dois reais).

Essa função, comparando com o exercício de 2015, apresentou decréscimo de 47,91%, em termos reais. Destaca-se que 55,26% dos recursos alocados nessa função são advindos do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – FECF.

Em 2016, apenas o Projeto “Transferência de Renda às Famílias em Pobreza Extrema – Renda Melhor”, respondendo pela quase totalidade (99,997%) do valor liquidado no Programa “Rio sem Miséria”, representou 25,27% dos gastos realizados nessa função de Governo. Desde 2010, observa-se a adoção de políticas dessa natureza, com diferentes nomenclaturas (PAC Social e Geração de Renda, Renda Melhor, Rio Sem Miséria), denotando a continuidade de tais ações. Destaca-se também o Programa “Gestão

⁴⁶ Os programas relacionados às funções “Saneamento”, “Gestão Ambiental” e “Habitação” foram tratados nos tópicos 6.4 e 6.5 (FECF e Fecam).

Administrativa”, cujo Projeto “Pessoal e Encargos Sociais” representou 23,33% das despesas liquidadas na função.

Função Urbanismo:

Despesa Liquidada Total: R\$ 367.528.170 (trezentos e sessenta e sete milhões, quinhentos e vinte e oito mil, cento e setenta reais).

Esta função apresentou uma queda real de 62,69% em relação ao montante de 2015 e englobou a realização de diversos programas. A instrução ressaltou os seguintes pontos:

- Do total liquidado no exercício de 2016, 66,82% dos recursos foram provenientes da fonte operações de crédito por meio do Tesouro.

- As despesas do Programa “Somando Forças” constituíram o principal fator da diminuição observada em relação ao exercício de 2015, pois com o novo Plano Plurianual de 2016-2019, houve apenas aplicação no Projeto “Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios”, com queda real de 53,23% em relação a 2015.

- Aproximadamente 49,37% das despesas classificadas na função concentraram-se nos Projetos "Implantação do Arco Metropolitano - PAC-RJ" e "Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios".

4.1.5.3 – Despesas por Programas

Os Programas constituem instrumentos de organização da ação governamental, voltados para o alcance de objetivos estabelecidos nos instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal. São compostos de projetos e/ou atividades, que são meios pelos quais as unidades orçamentárias executam as ações direcionadas para o alcance dos objetivos estabelecidos nos programas.

Os programas nos quais foram alocados mais recursos no exercício de 2016 estão evidenciados na tabela a seguir:

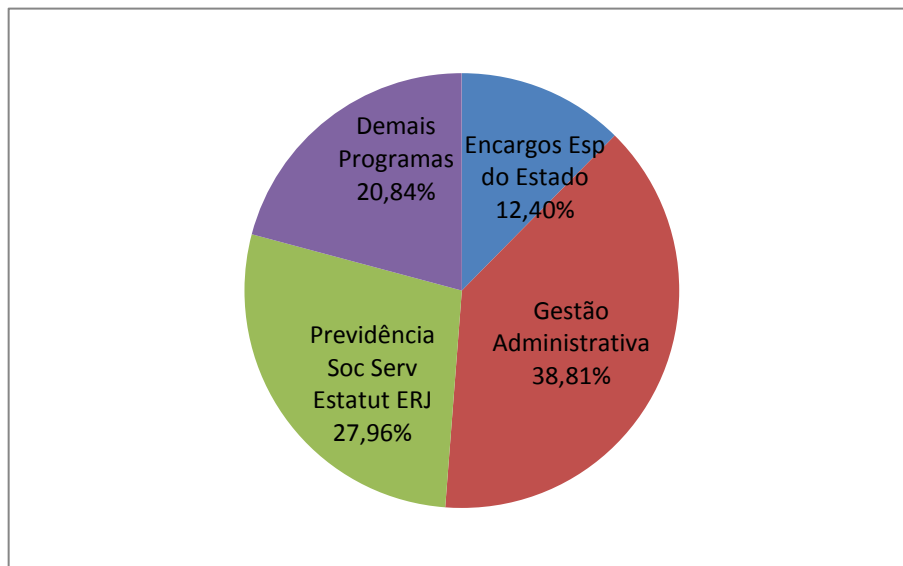
Execução por Programa

Programas	Despesa Autorizada (A)	Despesa Liquidada (B)	B/A
Gestão Administrativa	17.924.466.989	17.015.422.580	94,93%
Previdência Soc Servidores Estatutários ERJ	16.282.129.205	15.783.359.381	96,94%
Encargos Especiais do Estado	7.031.116.036	7.000.487.343	99,56%
Gestão Administrativa do Poder Judiciário	2.626.954.000	2.573.964.623	97,98%
Promoção da Assist Ambulat e Hospitalar	2.990.094.535	2.506.067.135	83,81%
Melhoria da Prestação Jurisdicional	1.401.168.437	1.240.176.047	88,51%
Gestão Administrativa do Ministério Público	1.351.276.969	1.102.578.818	81,60%
Expansão e Consolidação das Linhas de Metrô	831.862.115	828.267.659	99,57%
Operacion e Desenv da Rede de Ensino	789.497.709	782.907.273	99,17%
Gestão Administrativa do Poder Legislativo	1.150.930.109	742.264.684	64,49%
Modernização dos Serv Oper do DETRAN	722.835.990	709.324.086	98,13%
Promoção da Assistência Pré-Hospitalar	798.040.623	685.877.268	85,95%
Bilhete Único	624.394.089	624.385.442	100,00%
Gestão Administrativa do TCE	507.849.520	478.082.010	94,14%
Garantia dos Direitos dos Custodiados	356.132.324	351.417.201	98,68%
Sistema Rodoviário Estadual	382.440.912	326.231.673	85,30%
Gestão e Fortalecim da Atenção à Saúde	244.377.595	244.370.840	100,00%
Gestão Operacional da Polícia	247.359.309	234.661.587	94,87%
Pesquisa Rio	175.229.486	175.123.289	99,94%
Ampliação e Qualif da Atenção Básica	151.779.951	151.072.097	99,53%
Gestão dos Serviços de Loteria do ERJ	143.898.949	143.898.949	100,00%
Programa Int da Reg Met - Rio Metrôpole	213.757.052	137.536.032	64,34%
Ensino, Pesquisa e Extensão da UERJ	138.124.062	134.633.227	97,47%
Baía Viva	132.664.555	132.573.270	99,93%
Saneamento Básico	163.066.823	129.604.170	79,48%
Demais Programas	3.593.667.390	2.225.550.663	61,93%
Total	60.975.114.734	56.459.837.346	92,59%

Fonte: SIAFE-Rio.

Os Programas “Encargos Especiais do Estado”, “Gestão Administrativa” e “Previdência Social dos Servidores Estatutários do Estado do Rio de Janeiro” somaram R\$ 44.696.159.439 (quarenta e quatro bilhões, seiscentos e noventa e seis milhões, cento e cinquenta e nove mil, quatrocentos e trinta e nove reais); ou seja, aproximadamente 79,16% do total das despesas referem-se à operacionalização da máquina pública, gestão previdenciária e dívida pública, conforme gráfico abaixo:

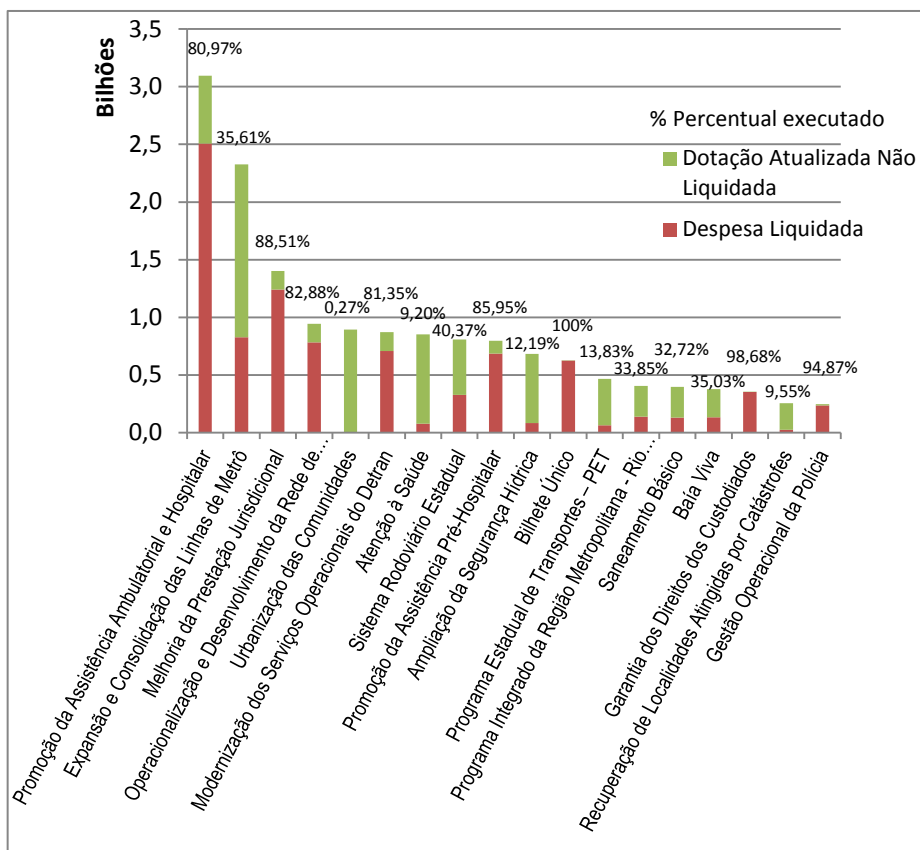
Execução da despesa por programas - 2016



Fonte: SIAFE-Rio.
Gestão Administrativa de 38,81% considerando todos os Poderes.

Comparando-se a despesa liquidada no mesmo período com a dotação atualizada, excluindo-se os Programas “Encargos Especiais do Estado”, “Gestão Administrativa” dos três Poderes e “Previdência Social dos Servidores Estatutários do Estado do Rio de Janeiro”, obtém-se o seguinte panorama:

Comparativo despesa liquidada x dotação atualizada por Programa
(18 maiores dotações)



Fonte: SIAFE-Rio.

Cumprе salientar:

1 - alguns programas foram executados em patamar inferior a 25% da dotação atualizada, quais sejam: "Urbanização das Comunidades", "Atenção à Saúde", "Ampliação da Segurança Hídrica", "Programa Estadual de Transportes - PET" e "Recuperação de Localidades Atingidas por Catástrofes".

2 - Outros programas que tiveram resultado ligeiramente superior, na casa dos 30% (trinta por cento), a saber: "Saneamento Básico" com 32,72%, "Programa Integrado da Região Metropolitana - Rio Metrópole" com 33,85%, "Baía Viva" com 35,03% e "Expansão e Consolidação das Linhas de Metrô" com 35,61%.

3 - Considerando-se as 18 maiores dotações de 2016, 10 (dez) delas apresentaram execução inferior a 60% do valor proposto. Por outro lado, os recursos destinados ao Bilhete Único foram, praticamente, liquidados na totalidade (99,99%).

4 - Houve alguns descompassos significativos entre o planejamento estatal e a execução das despesas. Os já citados Programas “Urbanização das Comunidades” e “Atenção à Saúde”, por exemplo, embora representassem, respectivamente, a 5ª e 7ª maiores dotações, ocuparam apenas a 94ª e 27ª posições no *ranking* de despesas liquidadas em valores absolutos, fato que possivelmente gerou implicações nos resultados dos Programas.

4.1.5.4 Despesas por Categoria Econômica

Trata-se de classificação instituída pela Lei Federal nº 4320/64 que, em seu artigo 12, divide as despesas em dois grandes grupos: as despesas correntes e as despesas de capital.

A participação de cada subgrupo das despesas liquidadas por categoria econômica no total das despesas estaduais e suas variações, pode ser melhor visualizada no quadro a seguir:

Despesa por categoria econômica e grupo de despesa

R\$1

Categoria econômica / Grupo de despesa	Despesa liquidada	Participação	Var. real 16/15
Despesas correntes	51.937.028.231	91,99%	-9,03%
Pessoal e encargos sociais	19.955.858.318	35,35%	-5,41%
Juros e encargos da dívida	2.729.723.372	4,83%	-35,40%
Outras despesas correntes	29.251.446.540	51,81%	-7,93%
Despesas de capital	4.522.809.115	8,01%	-59,34%
Investimentos	2.508.117.105	4,44%	-65,53%
Inversões financeiras	28.027.853	0,05%	-36,90%
Amortização da dívida	1.986.664.158	3,52%	-47,74%
Total	56.459.837.346	100,00%	-17,23%

Fonte: SIAFE-Rio.

Excluídas as despesas intraorçamentárias. Valores históricos e variação real 2016/15, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2016.

À luz de tais dados, conclui-se que, do total liquidado no exercício de 2016, a maior parcela da despesa orçamentária constituiu-se de despesas correntes.

Despesas Correntes

As despesas correntes são aquelas relacionadas com a manutenção das atividades desenvolvidas pelo Estado para prestar serviços ao cidadão. No exercício de 2016, foi executado o valor de R\$ 51.937.028.231 (cinquenta e um bilhões, novecentos e trinta e sete milhões, vinte e oito mil, duzentos e trinta e um reais), nos grupos apresentados a seguir:

Pessoal e encargos sociais

Total da despesa liquidada: R\$ 19.955.858.318 (dezenove bilhões, novecentos e cinquenta e cinco milhões, oitocentos e cinquenta e oito mil, trezentos e dezoito reais).

No exercício de 2016, a execução de despesas nesse grupo atingiu 35,35% do total de despesa liquidada no exercício. Comparando-se com a execução do exercício anterior, a despesa atinente a pessoal e encargos sociais apresentou redução de 5,41%, em termos reais. Ressalta-se que a análise isolada deste grupo de despesa (3.1.) não se confunde com a apuração da despesa com pessoal no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Relatório de Gestão Fiscal, cuja despesa bruta com pessoal, naquele demonstrativo, engloba despesas classificadas em outros grupos, a exemplo da despesa com inativos nas naturezas 3.3.90.01 (Aposentadorias e Reformas) e 3.3.90.03 (Pensões do RPPS e do Militar).

A execução das despesas desse grupo, discriminada por função de governo, demonstra que as funções Segurança Pública (R\$ 7.226.615.113 - sete bilhões, duzentos e vinte e seis milhões, seiscentos e quinze mil, cento e treze reais), Educação (R\$ 4.149.840.383 - quatro bilhões, cento e quarenta e nove milhões, oitocentos e quarenta mil, trezentos e oitenta e três reais) e Judiciária (R\$ 2.415.004.052 - dois bilhões, quatrocentos

e quinze milhões, quatro mil e cinquenta e dois reais) foram responsáveis pela execução de 69,11% da despesa total realizada neste grupo.

Vale registrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe limites para despesas com pessoal para todos os Poderes/Órgãos. A análise destes limites está sendo tratada no item 5.3 Despesa com Pessoal - deste Relatório.

Juros e encargos da dívida

Total da despesa liquidada: R\$ 2.729.723.372 (dois bilhões, setecentos e vinte e nove milhões, setecentos e vinte e três mil, trezentos e setenta e dois reais). Neste grupo, estão registradas as despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas, bem como da dívida pública mobiliária.

A despesa liquidada referente a este grupo, ao final do exercício de 2016, apresentou um decréscimo real de 35,40% em relação ao exercício de 2015, decorrente, em grande medida, da redução das despesas com refinanciamento da dívida interna, que, embora em 2015 registrasse montante inferior, em 2016 a variação real foi negativa em 76,13%.

Aspectos relacionados à dívida interna e à externa estão sendo abordados no item 5.4 Endividamento Público e Concessão de Garantias, neste relatório.

Outras despesas correntes

Total da despesa liquidada: R\$ 29.251.446.540 (vinte e nove bilhões, duzentos e cinquenta e um milhões, quatrocentos e quarenta e seis mil, quinhentos e quarenta reais). Neste grupo, estão contempladas as despesas com o custeio da máquina administrativa do estado (como material de consumo, serviços de terceiros, terceirizações, etc.) e outras despesas não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa. Grande parte das despesas que compõem este grupo tem destinação específica, a exemplo das classificadas

como: aposentadorias e pensões; obrigações junto à Previ-Banerj; encargos com a União, além de outras despesas de caráter obrigatório, e para pagamento de sentenças judiciais e tributos.

O grupo de despesas apresentou queda real de 7,93% em relação ao exercício de 2015, com destaque para a função Saúde, que apresentou queda real de 18,05% no período. Dentro do grupo destacam-se, além da função Saúde, a função Previdência Social, que, somadas, responderam por 67,02% das suas despesas.

Despesas de Capital

As despesas de capital – que totalizaram o valor de R\$ 4.522.809.116 (quatro bilhões, quinhentos e vinte e dois milhões, oitocentos e nove mil, cento e dezesseis reais) –, considerando seus grupos, podem ser assim apresentadas:

Investimentos

Despesa Liquidada: R\$ 2.508.117.105 (dois bilhões, quinhentos e oito milhões, cento e dezessete mil, cento e cinco reais). Neste grupo, estão incluídas as despesas que representam o esforço do estado no sentido de planejar e executar as obras de interesse da sociedade.

Os investimentos representaram 4,44% do total das despesas liquidadas no exercício e 55,45% do grupo, e sofreram uma redução real de 65,53% de 2015 para 2016, sendo impactado pela redução de investimentos na função Transporte, que sofreu um decréscimo real no período de 76,55%.

Apenas as funções Transporte e Urbanismo concentraram aproximadamente 55,48% das despesas liquidadas no grupo, com ênfase em projetos de expansão de linhas do metrô, no primeiro caso, e do Rio Metrôpole, no segundo.

Inversões Financeiras

Despesa Liquidada: R\$ 28.027.853 (vinte e oito milhões, vinte e sete mil, oitocentos e cinquenta e três reais). Este grupo contempla as despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização, aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie (já constituídas e desde que a operação não importe aumento do capital) e com a constituição ou aumento do capital de empresas.

As aplicações no grupo Inversões Financeiras representaram 0,05% do total das despesas liquidadas no exercício e 0,62% das despesas de capital. Houve redução de 36,90% em termos reais, em relação a 2015, atrelada à queda de inversões na concessão de empréstimos e financiamentos.

Amortização da Dívida

Despesa Liquidada: R\$ 1.986.664.158, (um bilhão, novecentos e oitenta e seis milhões, seiscentos e sessenta e quatro mil, cento e cinquenta e oito reais). Neste grupo, concentram-se as despesas referentes ao pagamento do principal da dívida contratual interna e externa tendo, no exercício de 2016, representado 3,52% do total da despesa liquidada e 43,93% das despesas de capital, apresentando queda de 47,74% em relação a 2015, em termos reais.

Aspectos relacionados à dívida interna e à externa estão sendo abordados no tópico 5.4 Endividamento Público e Concessão de Garantias, neste relatório.

4.1.5.5 Despesas por Fontes de Recursos

Trata-se de classificação que permite identificar as origens dos ingressos financeiros que financiam os gastos públicos. A destinação pode ser desmembrada em destinação vinculada e não vinculada (ordinária), sendo a primeira o processo de vinculação entre a origem e a aplicação de recursos, em atendimento às finalidades específicas estabelecidas

pela norma, e a segunda o processo de alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades⁴⁷, a saber:

Fontes de Recursos não Vinculados

As fontes que compõem os recursos não vinculados financiaram 63,59% das despesas liquidadas no exercício de 2016 e podem ser assim demonstradas:

Despesas por fontes de recursos não vinculados

R\$1

Fontes de Recurso	Despesa Liquidada
100 - Ordinários Provenientes de Impostos	24.698.740.369
101 - Ordinários Não Provenientes de Impostos	5.446.206.138
232 - Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia e por Serviços Públicos	2.033.106.265
107 - Transferências Constitucionais Provenientes de Impostos	1.854.403.384
230 - Recursos Próprios	1.842.281.890
132 - Taxa pelo Exercício do Poder de Polícia e por Serviços Públicos	26.902.992
Total	35.901.641.038

Fonte: SIAFE-Rio.

Dos recursos não vinculados, 68,80% foram executados por recursos ordinários provenientes de impostos. A execução das funções Previdência Social, Segurança Pública, Judiciária e Educação, em conjunto, representou 63,44% das receitas liquidadas nessa fonte.

Fontes de Recursos Vinculados

As fontes de recursos vinculados financiaram 36,41% das despesas liquidadas no exercício de 2016 e podem ser assim demonstradas:

⁴⁷ MCASP, 6ª edição, p. 113.

Despesa por fontes de recursos vinculados

R\$1		
Fontes	Despesa liquidada	Participação
231 - Recursos Próprios do RIOPREVIDÊNCIA	4.847.043.176	23,58%
122 - Adicional do ICMS - FECF	3.372.823.536	16,41%
215 - Transferências do FUNDEB	2.634.081.619	12,81%
192 - Transferência proveniente de Auxílio Financeiro	2.530.478.965	12,31%
133 - Alienações de Bens	2.026.093.961	9,86%
111 - Operações de Crédito	1.449.526.109	7,05%
104 - Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo	1.275.874.551	6,21%
225 - Sistema Único de Saúde - SUS	885.432.413	4,31%
105 - Salário Educação	405.213.003	1,97%
223 - Contratos Intraorçamentários Gestão de Saúde	324.234.516	1,58%
212 - Transferências Voluntárias	221.366.282	1,08%
218 - Transferências Intraorçamentárias	216.999.461	1,06%
214 - Transferências do PAC	133.213.513	0,65%
224 - Transferências Legais Recebidas da União	83.264.373	0,41%
126 - Contrib de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	52.501.844	0,26%
120 - Ressarcimento de Pessoal	47.768.899	0,23%
191 - Depósitos Judiciais não Tributários	29.476.609	0,14%
297 - Conservação Ambiental	16.116.352	0,08%
195 - Operações Oficiais de Fomento	6.680.944	0,03%
233 - Alienação de Bens	6.180	0,00%
Total Geral	20.558.196.308	100,00%

Fonte: SIAFE-Rio.

Houve uma redução, de 2015 para 2016, de 74,27%, em termos reais, das despesas advindas da fonte de recurso Operações de Crédito (código 111). Em 2015, essa fonte representou 33,23% das fontes de recursos vinculadas, reduzindo para 7,05%, em 2016. Demais aspectos relacionados aos recursos de operações de crédito serão avaliados no item 5.4.2 Operações de Crédito.

Destaca-se a participação de 12,31% das fontes de recursos vinculadas em despesas decorrentes da Transferência proveniente de Auxílio Financeiro, integralmente aplicada na função Segurança Pública. Este assunto será tratado no item 9.3 Segurança Pública.

4.2 GESTÃO FINANCEIRA

Resumidamente, o fluxo dos recursos financeiros que ingressaram e que foram desembolsados pelo estado⁴⁸ pode ser apresentado como segue:

Fluxo dos recursos financeiros do Estado do Rio de Janeiro – posição 31.12.16 – Balanço Financeiro consolidado resumido

Ingressos	R\$ mil	Dispêndios	R\$ mil
Receita orçamentária	50.685.309	Despesa orçamentária	60.832.044
Transferências financeiras recebidas	-	Transferências financeiras concedidas	-
Recebimentos extraorçamentários	75.476.436	Pagamentos extraorçamentários	67.080.514
Saldo em espécie do exercício anterior	7.795.425	Saldo em espécie para o exercício seguinte	6.044.612
Total	133.957.170	Total	133.957.170

Fonte: Siafe Rio e Volume 02, fl.26

Para permitir a comparabilidade de valores entre os exercícios de 2016 e 2015, o corpo instrutivo realizou expurgos intraorçamentários no montante de R\$ 45.734,02 milhões (quarenta e cinco bilhões, setecentos e trinta e quatro milhões e vinte mil reais, aproximadamente), referentes ao exercício de 2016 (conforme informação constante no Volume 02, fls. 37), e no montante de R\$ 58.789,80 milhões (cinquenta e oito bilhões, setecentos e oitenta e nove milhões e oitenta mil reais, aproximadamente), correspondentes ao exercício de 2015 (Contas de Governo de 2015).

As receitas e as despesas orçamentárias consignadas no Balanço Financeiro Consolidado correspondem, respectivamente, aos valores efetivamente arrecadados e aos empenhados pelo estado em 2016, e, de seu confronto, verifica-se um déficit (sem a execução intraorçamentária) de R\$ 10.146.735.401 (dez bilhões, cento e quarenta e seis milhões,

⁴⁸ Os números aqui apresentados contemplam os saldos contábeis consolidados da administração direta (três Poderes e órgãos) e indireta, não incluindo, entretanto, os saldos das empresas não dependentes (CEDAE, AGERIO e Imprensa Oficial) e os das empresas em liquidação (DIVERJ, CELF e BD-Rio).

setecentos e trinta e cinco mil e quatrocentos e um reais), conforme números apontados no item Gestão Orçamentária.

4.2.1 Resultado Financeiro - variação líquida de caixa

Com base nos ingressos e dispêndios demonstrados no Balanço Financeiro Consolidado, pode-se apurar o Resultado Financeiro do exercício, que corresponde à diferença entre o somatório dos ingressos orçamentários com os extraorçamentários e o somatório dos dispêndios orçamentários com os extraorçamentários, da seguinte forma:

Resultado financeiro consolidado do Estado do Rio de Janeiro - posição 31.12.16 - Balanço Financeiro consolidado resumido

ESPECIFICAÇÃO		em R\$ mil	
		2016	2015
A	Saldo em espécie do exercício anterior - 2015	7.795.425	8.938.830
B=C+D	Ingressos em 2016	126.161.745	98.043.311
C	Receita Orçamentária	50.685.309	61.654.166
D=E+F	Recebimentos Extraorçamentários	75.476.436	36.389.145
E	Dívida Flutuante	31.995.686	33.672.440
F	Outras Operações	43.480.750	2.716.705
G=H+I	Dispêndios em 2016	127.912.558	99.186.716
H	Despesa Orçamentária	60.832.044	65.978.035
I=J+K	Pagamentos Extraorçamentários	67.080.514	33.208.681
J	Dívida Flutuante	20.963.635	30.117.861
K	Outras Operações	46.116.879	3.090.820
L=A+B-G	Saldo em espécie para o exercício seguinte	6.044.612	7.795.425
M=L-A	RESULTADO FINANCEIRO - VARIAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA	-1.750.813	-1.143.405

Fonte: Siafe Rio e Volume 02, fl.26

Pode-se constatar que o déficit de R\$1.750,81 milhões (um bilhão, setecentos e cinquenta milhões e oitocentos e treze mil, aproximadamente) ocorreu, principalmente, em função do desequilíbrio entre receitas e despesas orçamentárias, apontado anteriormente.

4.2.2 Demonstração dos Fluxos de Caixa

Por meio da Demonstração dos Fluxos de Caixa, que identifica as fontes de geração de caixa, os itens de consumo de caixa e o saldo do caixa na data das Demonstrações Contábeis, o resultado deficitário explicitado no item anterior pode ser evidenciado sob outra ótica:

Descrição	2016	2015
Fluxo de Caixa Líquido das atividades das operações	1.446.085.314	1.507.974.842
Ingressos	108.695.629.195	79.625.860.618
Receitas derivadas e originárias	40.551.934.150	54.798.166.791
Transferências correntes recebidas(*)	8.905.229.308	6.176.312.134
Outros ingressos operacionais	59.238.465.737	18.651.381.694
(-) Desembolsos	107.249.543.881	78.117.885.776
Pessoal e outras despesas correntes	41.162.048.611	36.758.387.977
Juros e encargos da dívida	2.875.806.882	3.651.231.238
Transferências concedidas (*)	4.898.713.523	6.991.392.197
Outros desembolsos operacionais	58.312.974.864	30.716.874.363
Fluxo de Caixa Líquido das atividades dos investimentos	(2.181.516.194)	(4.240.289.320)
Ingressos	122.349.564	1.395.313.969
Alienação de bens	27.890.795	1.084.012.120
Amortização de empréstimos e financiamentos concedidos	94.458.770	311.301.849
(-) Desembolsos	2.303.865.759	5.635.603.289
Aquisição de Ativo Não Circulante	1.895.019.549	4.344.938.844
Concessão de empréstimos e financiamentos	10.052.741	19.171.859
Outros desembolsos de investimentos	398.793.468	1.271.492.586
Fluxo de Caixa Líquido das Atividades de Financiamento	(1.015.382.173)	1.588.909.433
Ingressos	1.105.795.679	4.994.873.366
Operações de crédito	1.047.452.459	4.994.873.366
Transferências de capital recebidas	58.343.220	
(-) Desembolsos	2.121.177.852	3.405.963.934
Amortização / refinanciamento da dívida	68.472.799	3.311.058.050
Constituição ou Aumento de Capital de Empresas	-	94.905.883
Outros Desembolsos de Financiamento	2.052.705.053	
Geração líquida de caixa e equivalente de caixa	(1.750.813.053)	(1.143.405.045)
Caixa e equivalente de caixa inicial	7.795.425.179	8.938.830.224
Caixa e equivalente de caixa final	6.044.612.126	7.795.425.179

Fonte: Siafe Rio e Volume 02, fls. 27. (*) Excluídas as operações intraorçamentárias no valor de R\$45.734.020.829,61.

A versão mais sintética da Demonstração dos Fluxos de Caixa, apresentada a seguir, permite observar que, apesar de o caixa líquido gerado pelas operações ter sido positivo, seu valor foi superado pelos caixas líquidos negativos das atividades de investimento e de financiamento, causando a variação negativa das disponibilidades, no montante de R\$1.750.813.053 (um bilhão, setecentos e cinquenta milhões, oitocentos e treze mil e cinquenta e três reais), da seguinte forma:

<u>Fluxo das operações</u>	<u>R\$ 1.446.085.314</u>
<u>(+) Fluxo dos investimentos</u>	<u>(R\$ 2.181.516.194)</u>
<u>(+) Fluxo dos financiamentos</u>	<u>(R\$ 1.015.382.173)</u>
<u>(=) Redução das disponibilidades</u>	<u>(R\$ 1.750.813.053)</u>

Impactou negativamente o fluxo de investimentos, sobretudo, a pequena arrecadação oriunda de receitas de alienação de bens, frente às aquisições de ativos não circulantes. Por sua vez, o fluxo dos financiamentos revela desembolsos maiores que os ingressos. Registre-se a redução de tais ingressos (receitas de operações de crédito) em relação ao auferido em 2015.

Como mencionado, tendo em vista que as receitas e despesas orçamentárias estão sendo tratadas em capítulo próprio, reserva-se para o tópico seguinte uma análise das contas que compõem, no balanço financeiro, o saldo para o exercício seguinte (caixa e equivalentes de caixa), e o exame das rubricas extraorçamentárias mais relevantes para a gestão financeira, como, por exemplo, os restos a pagar.

4.2.3 Caixa e equivalentes de caixa

Neste tópico, examinam-se os principais elementos que compõem, no balanço financeiro, o saldo em espécie para o exercício seguinte (R\$ 6.044.612.126 - seis bilhões, quarenta e quatro milhões, seiscentos e doze mil, cento e vinte e seis reais), representado pelas contas de caixa e equivalentes de caixa.

Caixa e Equivalentes de Caixa

R\$1

Disponível (1)	2016	Part.	2015	Part.	Diferença 16-15	Varição nominal 16/15
Caixa	38.834	0,00%	37.323	0,00%	1.511	4,05%
Conta Única do Tesouro Estadual - Cute	266.956.896	4,42%	893.802.424	11,47%	(626.845.528)	-70,13%
Bancos Conta Movimento	694.743.097	11,49%	801.239.006	10,28%	(106.495.909)	-13,29%
Aplicações Financeiras	3.552.976.000	58,78%	5.725.312.469	73,44%	(2.172.336.469)	-37,94%
Rede Arrecadadora	21.271.598	0,35%	36.617.426	0,47%	(15.345.828)	-41,91%
Recursos não Vinculados	1.188.499	0,02%	2.877.325	0,04%	(1.688.826)	-58,69%
Depósitos a Disposição do Judiciário - pagamento de precatórios	12.170.241	0,20%	27.384.533	0,35%	(15.214.292)	-55,56%
Investimentos em Segmento de Renda Fixa - RPPS (1)	-	-	308.154.672	3,95%	(308.154.672)	-100,00%
Caixa e Equivalentes de Caixas - Intra Ofss (2)	1.495.266.960	24,74%	-	-	1.495.266.960	-
Total	6.044.612.125	100,00%	7.795.425.178	100,00%	(1.750.813.052)	-22,46%

Fonte: Siafe Rio e Volume 02, fls. 18/19.

Nota 1: o montante de R\$308.154.672, referente à conta Investimentos em Segmento de Renda Fixa RPPS - 111110500, atualmente está classificada como Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo - 114000000.

Nota 2: não obstante a existência do saldo de R\$971.954.112,50, referente à conta Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional - Intra Ofss - 111120000, no exercício de 2015, esse não foi considerado na tabela acima, uma vez que não compõe o saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa daquele exercício.

A redução, em 2016, de 22,46% no total nominal das disponibilidades, quando comparadas com 2015, foi causada, como visto no demonstrativo dos fluxos de caixa, pelas gerações líquidas negativas de caixa, oriundas das atividades de investimento e de financiamento. Observe-se que a variação nominal dos saldos de caixa (R\$ 6.044.612.126 - R\$ 7.795.425.178 = - R\$ 1.750.813.052) corresponde exatamente ao resultado financeiro do exercício, apurado anteriormente.

As principais rubricas que compõem a conta "caixa e equivalentes de caixa" são "bancos conta movimento" (incluída a conta única do Tesouro Estadual), com uma participação de 15,91% no total e "aplicações financeiras", que representam 58,78% do total.

Bancos conta movimento

Os recursos financeiros depositados em bancos totalizaram R\$ 961.699.993 (novecentos e sessenta e um milhões, seiscentos e noventa e nove mil, novecentos e noventa e três reais), sendo 42,85% desse total no Bradesco e 15,16% no Banco do Brasil. Juntas, essas duas instituições financeiras guardam 58,02% das disponibilidades bancárias, conforme a seguir demonstrado:

Disponibilidade em bancos conta movimento

R\$1

Descrição	2016	2015	Dif. 16-15	Var. 16/15 nominal
Conta Única Tesouro Estadual (Cute)	266.956.896	893.802.424	(626.845.529)	-70,13%
Banco Itaú	31.504	31.504	-	0,00%
Banco Conta Única	980.069.727	534.689.432	(445.380.295)	83,30%
Cute - Segregação de recursos entre fases (1)	(713.144.334)	359.081.489	(1.072.225.823)	-298,60%
Bancos Conta Movimento - Outros	694.743.097	801.239.006	(106.495.908)	-13,29%
Banco Itaú	65.716.550	35.664.643	30.051.907	84,26%
Banco Bradesco	412.124.762	194.859.154	217.265.608	111,50%
Banco do Brasil	145.810.881	427.217.315	(281.406.434)	-65,87%
Caixa Econômica Federal	50.366.551	139.319.606	(88.953.055)	-63,85%
Banco Santander	19.578	19.608	(30)	-0,15%
HSBC Bank Brasil	-	1.311	1.311	-100,00%
Conta Centralizadora(2)	20.704.775	4.157.368	16.547.407	398,03%
Total	961.699.993	1.695.041.431	(733.341.438)	-14,37%

Fonte: Siafe Rio.

Nota 1: a conta Cute - Segregação de recursos entre fases, no exercício de 2016, representa o somatório das contas 111110205, 111110206 e 111110207.

Nota 2: Conta centralizadora corresponde ao resultado da diferença entre R\$147.267.842,38 (conta 111111998) e R\$126.563.067,79 (conta 111111999).

Aplicações Financeiras

As aplicações financeiras atingiram o montante de R\$ 3.552.976.000 – três bilhões, quinhentos e cinquenta e dois milhões e novecentos, setenta e seis mil reais (58,78% do total de caixa e equivalentes de caixa), tendo sido distribuídas da seguinte forma:

Aplicações financeiras

R\$1

Títulos	Valor	Participação
Poupança	477.996.873	13,45%
Fundo de aplicação	3.074.975.742	86,55%
Outras aplicações financeiras de liquidez imediata	3.385	0,00%
Total	3.552.976.000	100,00%

Fonte: Siafe Rio.

Considerando-se a distribuição dos recursos de aplicações financeiras por unidade gestora, tem-se a seguinte configuração:

Aplicações financeiras por unidade gestora

R\$1

Unidades gestoras		2016	2015	Dif. 16-15
Tesouro (sem as contas "A" e "B")	999900	483.643.894	2.158.277.076	(1.674.633.182)
Tribunal de Justiça	030100	327.730.258	546.266.568	(218.536.310)
Fundo Especial do TJ	036100	344.380.836	504.184.234	(159.803.398)
Tesouro conta "B"	999900	307.902.558	284.387.532	23.515.026
Tesouro conta "A"	999900	85.513.724	99.575.753	(14.062.029)
Fundo Estadual de Saúde	296100	44.646.767	201.357.121	(156.710.355)
Demais Unidades Gestoras		1.959.157.963	1.931.264.185	27.893.778
Total		3.552.976.000	5.725.312.469	(2.172.336.469)

Fonte: Siafe Rio.

Destaca-se, no quadro anterior, a expressiva redução (R\$ 1.674.633.182 – um bilhão, seiscentos e setenta e quatro milhões, seiscentos e trinta e três mil, cento e oitenta e dois reais) no montante das aplicações financeiras geridas pelo Tesouro Estadual, correspondendo a uma variação negativa de 77,59%, entre os valores de 2015 e 2016.

O corpo técnico deu destaque aos recursos vinculados às contas “A” e “B”, que corresponderam a 11,07% dos saldos das aplicações financeiras em 2016, lembrando suas finalidades e apresentando sua evolução no período 2012 – 2016:

A constituição das contas “A” e “B”, da Caixa Econômica Federal, decorreu do Contrato de Abertura de Contas, Nomeação de Agente Fiduciário e Outros Pactos, firmado em 10.06.97, tendo por objetivos específicos:

- conta “A” (c/c 104019960600001310): pagamento de obrigações assumidas pelo ERJ com os participantes e pensionistas da Caixa de Previdência dos Funcionários do Sistema Banerj - Previ-Banerj, bem como com os beneficiários dos planos de incentivos à aposentadoria instituídos pelo Banerj, em liquidação extrajudicial, e suas subsidiárias;
- conta “B” (c/c 104019960600001328): o pagamento ou ressarcimento dos dispêndios necessários ao cumprimento de obrigações cíveis, comerciais, trabalhistas, tributárias e administrativas originárias do Banco do ERJ, que venham a recair sobre o Banerj ou sobre o seu novo controlador.

Discorreu o corpo instrutivo sobre os diversos fatos que impactaram na composição das referidas contas, explicitando o conteúdo dos aditivos aos contratos, que promoveram alteração no fluxo dos valores em exame.

Verificou-se uma redução dos recursos em bancos e aplicações financeiras da conta “A”, de R\$ 13.242.816 (treze milhões, duzentos e quarenta e dois mil, oitocentos e dezesseis reais), e um aumento nos saldos da conta “B”, de R\$ 23.515.171 (vinte e três milhões, quinhentos e quinze mil, cento e setenta e um reais), conforme a tabela a seguir:

Comparativo 2015/2016

R\$1

	2015	2016	Var. 16/15
Conta A	99.576.066	86.333.250	(13.242.816)
Bancos C. M.	313	819.526	
Aplic. fin.	99.575.753	85.513.724	
Conta B	284.388.343	307.903.514	23.515.171
Bancos C. M.	811	955	
Aplic. fin.	284.387.532	307.902.558	

Fonte: CG 2015 e Siafe Rio.

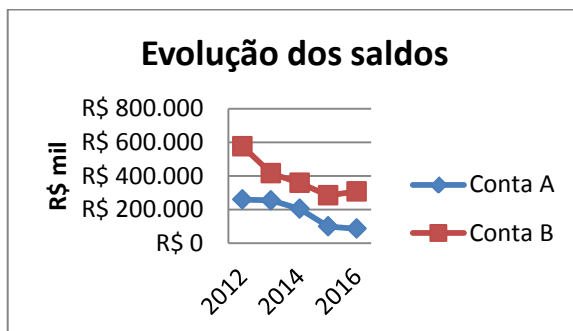
Abaixo, restam demonstrados os saldos das contas "A" e "B" atualizados, nos últimos cinco exercícios:

Evolução das contas "A" e "B" (2012 - 2016)

R\$ 1

Exercícios	Conta A	Conta B
2012	260.211.720,10	575.497.728,90
2013	255.319.836,57	416.251.990,92
2014	205.016.817,26	358.521.584,86
2015	99.576.065,96	284.388.343,41
2016	86.333.250,04	307.903.513,68

Fonte: Contas de Governo de 2012 a 2015 e Siafe Rio.



Desse modo, destacou o corpo instrutivo, no item “Contas A e B”:

Não foram encaminhados os valores do principal e dos encargos das Contas “A” e “B” relativos ao exercício de 2016, conforme solicitado nas Contas de Governo de 2015.

É necessário o encaminhamento dos controles atualizados na documentação componente das próximas Contas de Governo, permitindo o acompanhamento da movimentação dessas contas, demonstrando se houve novos aditivos que permitam saques e as respectivas recomposições, assim como a evolução dos valores do principal e dos encargos ocorridos a cada exercício.

Tal fato será objeto da Determinação nº 37.

A sugestão de determinação será acolhida na conclusão destas contas.

4.2.4 Recebimentos e Pagamentos Extraorçamentários - Dívida Flutuante

A dívida flutuante compreende os compromissos exigíveis, cujo pagamento independa de autorização orçamentária, assim entendidos os restos a pagar, os serviços da dívida a pagar, os depósitos e os débitos de tesouraria (operações de crédito por antecipação de receita – ARO).

O quadro a seguir explicita o comportamento de tais passivos entre os exercícios de 2016 e 2015:

Dívida flutuante - 2015/2016

R\$1 mil

Componentes	Saldo em	Inscrição	Pagamento	Cancelamento	Saldo em	Particip.	Variação
	31.12.15				31.12.16		
Restos a Pagar	6.369.608	10.519.658	3.049.181	332.463	13.507.622	79,73%	112,06%
De exercícios anteriores	6.369.608	-	3.049.181	332.463	2.987.963	17,64%	
Restos a Pagar	6.353.799	-	3.049.181	332.463	2.972.155		
Restos a Pagar - Dec 40.874 e 41.377/08	15.808	-	-	-	15.808		
Do exercício de 2016	-	10.519.658	-	-	10.519.658	62,09%	
Sentenças Judiciais	29.047	-	-	64	28.983	0,17%	-0,22%
Depósitos	1.683.783	21.472.450	17.911.889	1.866.629	3.377.715	19,94%	100,60%
Consignações	1.123.233	10.125.114	6.798.840	1.865.613	2.583.894	15,25%	
DDO	560.550	11.347.335	11.113.049	1.016	793.821	4,69%	
Credores, ent. e Ag.	26.639	3.578	2.565	-	27.652	0,16%	3,80%
Total da Dívida Flutuante	8.109.076	31.995.686	20.963.635	2.199.155	16.941.972	100,00%	108,93%

Fonte: Siafe-Rio e Volume 02, fls. 82.

Em comparação com 2015, em valores nominais, o saldo da dívida flutuante em 2016 (R\$ 16.941.972 mil - dezesseis bilhões, novecentos e quarenta e um milhões, novecentos e setenta e dois mil, aproximadamente) mais do que dobrou, apresentando uma variação de 108,93%. Esse expressivo aumento foi causado, sobretudo, pelo fato de o total das inscrições em restos a pagar no exercício (R\$ 10.519.658 mil - dez bilhões, quinhentos e dezenove milhões, seiscentos e cinquenta e oito mil reais, aproximadamente) ter superado amplamente a soma dos pagamentos e cancelamentos ocorridos na mesma rubrica (R\$ 3.381.644 mil - três bilhões, trezentos e oitenta e um milhões, seiscentos e quarenta e quatro mil reais, aproximadamente).

Restos a pagar

O total de restos a pagar (despesas empenhadas, mas não pagas até o término do exercício), no final do exercício de 2016, atingiu R\$ 13.507.576.118 (treze bilhões, quinhentos e sete milhões, quinhentos e setenta e seis mil, cento e dezoito reais), representando um aumento,

em termos nominais, de 112,06% em relação ao exercício de 2015. Essa rubrica representou a parcela mais significativa (79,73%) da dívida fluante em 2016, como adiante detalhado:

Estoque de Restos a Pagar

R\$1

Restos a Pagar	2016	2015	Varição
Processados	13.141.809.465	6.021.153.136	118,26%
Do exercício	10.154.709.537	5.719.333.772	77,55%
De exercícios anteriores	2.987.099.928	301.819.364	889,70%
Não Processados	365.766.653	348.454.662	4,97%
Do exercício	364.903.232	346.669.940	5,26%
De exercícios anteriores	863.421	1.784.722	-51,62%
Total	13.507.576.118	6.369.607.798	112,06%

Fontes: Contas de Governo de 2015, Siafe Rio e Volume 03, fls. 16/18.

O exame dos dois quadros apresentados anteriormente permite constatar uma divergência nos valores do saldo de restos a pagar: no quadro da dívida fluante, o saldo de restos a pagar em 31.12.16 está registrado pelo valor de R\$ 13.507.622 mil (treze bilhões, quinhentos e sete milhões, seiscentos e vinte e dois mil reais, aproximadamente); porém, no quadro do estoque de restos a pagar, o saldo é R\$ 13.507.576 mil (treze bilhões, cinquenta e sete milhões, quinhentos e setenta e seis mil reais, aproximadamente). Acerca dessa discrepância, o corpo técnico assim se manifestou (item 4.2.2.1 Restos a pagar de seu relatório):

Conforme informação no Volume 02, às fls. 83, inconsistências nas configurações de roteiros contábeis acarretaram divergências entre as contas do passivo financeiro e as contas de controle de créditos empenhados liquidados, estabelecendo uma diferença na inscrição de restos a pagar com os passivos financeiros no valor de R\$46 mil.

A distribuição do estoque de restos a pagar por Poder pode ser visualizada por meio do quadro a seguir:

Estoque de Restos a Pagar por Poder

R\$1

Órgão	Valor	Participação
Poder Executivo	12.875.394.457	95,32%
Poder Judiciário	274.845.408	2,03%
Poder Legislativo	217.077.336	1,61%
Ministério Público	83.373.122	0,62%
Tribunal de Contas	56.885.795	0,42%
Total	13.507.576.118	100,00%

Fonte: Siafe Rio e Volume 03, fls. 16.

O saldo de restos a pagar no final de 2016 também pode ser demonstrado segundo as categorias econômicas da despesa:

Restos a Pagar por categoria de gastos

R\$1

Categoria de gastos	Valor	Participação
Outras despesas correntes	8.712.874.473	64,50%
Pessoal e encargos sociais	3.441.214.303	25,48%
Investimentos	955.210.255	7,07%
Inversões financeiras	11.206.592	0,08%
Amortização da dívida	5.424.280	0,04%
Juros e encargos da dívida	71.235	0,00%
Restos a pagar não processados	365.766.653	2,71%
RPP transferido - Dec 40.874 e 41.377/08	15.808.328	0,12%
Total	13.507.576.118	100,00%

Fonte: Siafe-Rio.

As inscrições de restos a pagar em 2016 atingiram o montante de R\$ 10.519.612.769 (dez bilhões, quinhentos e dezenove milhões, seiscentos e doze mil, setecentos e sessenta e nove reais), sendo que 96,53% desse total correspondem a restos a pagar processados. O quadro a seguir apresenta as inscrições de restos a pagar, processados e não processados, por Poder, ao final de 2016:

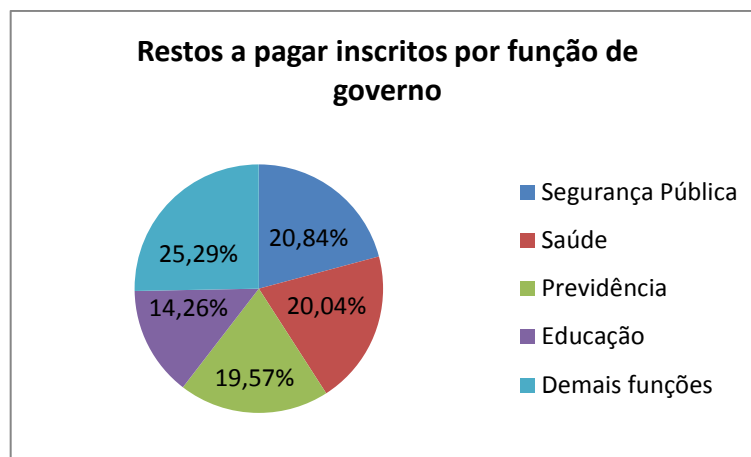
Restos a Pagar inscritos em 2016

R\$1

Poder/Órgão	RPP	RPNP	Total inscrito
Poder Executivo	9.850.918.885	44.505.487	9.895.424.372
Poder Judiciário	152.447.776	122.316.700	274.764.476
Poder Legislativo - Alerj	64.928.710	144.949.022	209.877.732
Ministério Público	35.596.375	47.064.020	82.660.395
Tribunal de Contas	50.817.791	6.068.003	56.885.795
Total	10.154.709.537	364.903.232	10.519.612.769

Fonte: Siafe Rio e Volume 03, fls. 16.

Os restos a pagar inscritos no exercício de 2016, por função de governo, podem ser demonstrados como segue:



Estoque de restos a pagar de exercícios anteriores

Ao final de 2016, o estoque de restos a pagar de exercícios anteriores totalizou R\$ 2.987.963.349 (dois bilhões, novecentos e oitenta e sete milhões, novecentos e sessenta e três mil, trezentos e quarenta e nove reais), sendo R\$ 863.421 (oitocentos e sessenta e três mil, quatrocentos e vinte e um reais) em restos a pagar não processados e R\$ 2.987.099.928 (dois bilhões, novecentos e oitenta e sete milhões, noventa e nove mil, novecentos e vinte e oito reais) em restos a pagar processados.

As tabelas a seguir detalham os citados montantes de restos a pagar não processados e de restos a pagar processados, identificados por ano de empenho:

Valores de Restos a Pagar Não Processados por ano do empenho

R\$1

Restos a Pagar Não Processado			
Movimentação do exercício	2014	2015	Total
Saldo em 31.12.15	1.784.722	346.669.940	348.454.662
Pagamento	-77.753	-205.928.026	- 206.005.780
Cancelamento	-1.706.969	-139.878.492	- 141.585.461
Saldo em 31.12.16	2.014	865.436	863.421

Fonte: SIAFE-Rio

Valores de Restos a Pagar Processados por ano do empenho

R\$1

Restos a Pagar Processado							
Movimentação do exercício	2006	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Saldo em 31.12.15	937.869	29.414.699	30.195.530	71.129.556	154.333.383	5.719.333.772	6.005.344.808
Pagamento	0	(79.108)	(76)	(663.429)	(17.781.613)	(2.824.651.289)	(2.843.175.514)
Cancelamento	0	(29.335.591)	(1.735.368)	(28.134.451)	(10.321.556)	(121.350.729)	(190.877.694)
Saldo em 31.12.16	937.869	0	28.460.086	42.331.676	126.230.215	2.773.331.754	2.971.291.600

Fonte: SIAFE-Rio

Acerca deste item, o corpo instrutivo aduziu a seguinte manifestação:

Ressalta-se que o saldo em 31.12.16 de restos a pagar processado totaliza R\$2.987.099.928, a diferença de R\$15.808.328 entre o saldo e a tabela acima, refere-se as contas 632610101 - RPP TRANSFERIDO - DEC 40874 /2007 (R\$15.796.535) e 632610102 - RPP TRANSFERIDO - DEC 41.377/08 (R\$11.793), que não possuem a indicação do ano do empenho no SIAFE-Rio. E que conforme paragrafo único do artigo 7º do decreto de encerramento de exercício - Decreto nº 45.811 de 04 de novembro de 2016, transcrito a seguir, não devem ser cancelados.

Parágrafo Único - Não serão cancelados os Restos a Pagar Processados, cujos credores aderiram ao Programa de Pagamento e Parcelamento de Restos a Pagar, instituídos pelos Decretos nº40.874/2007 e nº 41.377/2008, os programas das entidades da administração indireta, custeados com recursos próprios e os vinculados às despesas de transferência em favor de entidade pública ou privada.

Observa-se que o SIAFE-Rio registra como Restos a Pagar Processados o valor de R\$937.869 como saldo de empenho do ano de 2006, o qual já deveria ter sido cancelado conforme artigo 134, da Lei Estadual nº 287/79.

Art. 134 - Constituem Restos a Pagar:

I - A despesa com fornecimento de material, execução de obras ou prestação de serviços legalmente empenhada e não paga dentro do exercício, a qual será relacionada em conta nominal do credor;

II - a despesa de transferência em favor de entidade pública ou privada, legalmente empenhada e não paga no exercício, a qual será relacionada em contra nominal da entidade beneficiária.

§ 1º - Os Restos a Pagar mencionados no item 1 deste artigo terão a vigência de cinco exercícios, a contar do exercício seguinte àquele a que se referir o crédito.

§ 2º - Os Restos a Pagar mencionados no item 2 deste artigo terão a vigência de dois exercícios, a contar do exercício seguinte àquele a que se referir o crédito.

Tal fato será objeto de Impropriedade nº 06 e Determinação nº 08.

O não cancelamento de Restos a Pagar constará como impropriedade e determinação nas contas.

Depósitos

A conta “depósitos” registra as obrigações extraorçamentárias referentes aos recebimentos de cauções, consignações em folha de pagamento e outros tipos de depósitos. Em 31.12.16, o saldo da conta (R\$ 3.377.715 mil – três bilhões, trezentos e setenta e sete milhões e setecentos e quinze mil reais, aproximadamente) correspondeu a 19,94% do saldo da dívida flutuante, sendo formada por consignações (76,50% do total) e depósitos de diversas origens (23,50% do total).

Com relação a esta conta, o corpo técnico se manifestou no item “4.2.2.3 Depósitos”:

Pela análise dos registros contábeis quanto às obrigações de repasse ao Rioprevidência, verificou-se que permanece a não regularização do repasse de consignações relativas a exercícios anteriores, no montante de R\$1.586,27, na conta contábil “2.1.8.8.1.01.03 – Encargos Sociais – Outras Entidades”, relativos à Fundação Santa Cabrini.

Ressalta-se que tal montante refere-se a valores consignados em favor do Iaserj nas folhas de pagamento de pessoal próprio e pensionistas do extinto Instituto de Previdência do ERJ - Iperj.

Verificou-se, ainda, que, conforme apontado nas Contas de Governo de 2015, persiste o saldo de consignações de exercícios pretéritos registrados na conta “2.1.8.8.1.01.01 – RPPS – Retenções sobre Vencimentos e Vantagens” da Fundação Santa Cabrini, no montante de R\$34.468,75.

Ambos os fatos foram objetos de Determinações após análise das Contas de Governo de 2015. No entanto, devido à imaterialidade dos montantes, entende-se que novas determinações ao governo do ERJ para que adote providências junto à unidade gestora possam ser relevadas.

É importante salientar que as análises do corpo técnico desta Corte contemplam observações sobre outras rubricas que compõem o Balanço Financeiro.

4.3 GESTÃO PATRIMONIAL

A avaliação da gestão patrimonial é efetuada a partir da análise dos seguintes demonstrativos:

- (i) Balanço Patrimonial, no qual é demonstrada a situação estática dos bens, direitos e obrigações e é indicado o valor do Patrimônio Líquido, funcionando como uma fotografia do patrimônio do Estado do Rio de Janeiro do exercício de 2016; e
- (ii) Demonstração das Variações Patrimoniais, na qual são evidenciadas as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício⁴⁹.

O Balanço Patrimonial é o demonstrativo 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.

Ressalta-se que o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM, que foi instituído pelo Decreto Estadual nº 22.939, de 30 de janeiro de 1997 e que constituía ferramenta de controle da execução orçamentária, financeira e contábil do Governo do Estado do Rio de Janeiro, foi substituído pelo Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro (SIAFE-Rio) em 1º de janeiro de 2016, por meio do Decreto Estadual nº 45.526, de 28 de dezembro de 2015. Assim, o exercício financeiro de 2016 sob exame foi o primeiro ano de funcionamento do SIAFE-Rio.

A análise realizada identificou as inconsistências a seguir relacionadas, que comprometem a fidedignidade e transparência dos valores apresentados:

- i - existência de operações intraorçamentárias não expurgadas do Balanço Patrimonial Consolidado;
- ii - ausência de atualização dos saldos referentes ao estoque da Dívida Ativa e, conseqüentemente, do ajuste para perdas da dívida ativa;

⁴⁹ Conforme art. 104 da Lei Federal nº 4.320/64 e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, parte V (6ª edição).

iii - ausência de atualização dos direitos a receber das outorgas e concessões do Metrô-Opportrans, decorrentes da assinatura do 6º termo aditivo com o Metrô-Rio;

iv - registros de unidades imobiliárias com valores inexpressivos no ativo imobilizado, indicando a ausência de avaliação desses;

O Balanço Patrimonial consolidado, apresentado na prestação de contas do exercício de 2016, demonstrado de forma resumida, encontra-se assim constituído:

Balanço Patrimonial consolidado resumido

R\$1					
Ativo	2016	AV (%)	2015	AV (%)	AH (%)
Ativo Circulante	21.760.882.866	10,55%	17.412.026.115	16,73%	24,98%
Ativo Não Circulante	184.491.834.495	89,45%	86.648.898.514	83,27%	112,92%
Ativo Realiz. Longo Prazo	144.509.735.780	70,06%	49.644.023.577	47,71%	191,09%
Investimentos	10.476.327.652	5,08%	11.317.510.562	10,88%	-7,43%
Imobilizado	29.394.040.379	14,25%	25.650.008.186	24,65%	14,60%
Intangível	111.730.685	0,05%	37.356.189	0,04%	199,10%
Total geral	206.252.717.361	100,00%	104.060.924.629	100,00%	98,20%

Passivo	2016	AV (%)	2015	AV (%)	AH (%)
Passivo Circulante	29.644.003.684	14,37%	18.661.472.810	17,93%	58,85%
Passivo Não circulante	226.828.888.723	109,98%	161.068.843.703	154,78%	40,83%
Total do Passivo	256.472.892.408	124,35%	179.730.316.513	172,72%	42,70%
Patrimônio Líquido	(50.220.175.047)	-24,35%	(75.669.391.884)	-72,72%	-33,63%
Total geral	206.252.717.361	100,00%	104.060.924.629	100,00%	98,20%

Ativo	2016	2015	Passivo	2016	2015
Ativo Financeiro	5.650.721.011	7.795.425.179	Passivo Financeiro	16.941.971.683	8.109.076.250
Ativo Permanente	200.601.996.253	96.265.499.450	Passivo Permanente	239.881.002.000	171.969.694.925
Saldo patrimonial-				(50.570.256.419)	(76.017.846.546)

Fonte: Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas (Volume 02, página 18) e SIAFE-Rio.

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Valores históricos.

AV - análise vertical - participação no total.

AH - análise horizontal - variação nominal 2016/2015.

No exercício de 2016, o total da classe do ativo é de R\$ 206.252.717.361 (duzentos e seis bilhões, duzentos e cinquenta e dois milhões, setecentos e dezessete mil, trezentos e sessenta e um reais), desdobrados estes valores em 10,55% no Ativo Circulante (R\$ 21.760.882.866 – vinte e um bilhões, setecentos e sessenta milhões, oitocentos e oitenta e dois mil, oitocentos e sessenta e seis reais) e 89,45% no Ativo Não Circulante (R\$ 184.491.834.495 – cento e oitenta e quatro bilhões, quatrocentos e noventa e um milhões, oitocentos e trinta e quatro mil, quatrocentos e noventa e cinco reais).

Em relação ao exercício anterior, o Ativo, como um todo, sofreu um acréscimo de R\$ 102.191.792.732 (cento e dois bilhões, cento e noventa e um milhões, setecentos e noventa e dois mil, setecentos e trinta e dois reais), o que representa 98,20% de acréscimo. As variações aumentativas que mais influenciaram este acréscimo ocorreram no Ativo Não Circulante, na conta “Ativo Realizável a Longo Prazo”.

A classe do Passivo totalizou R\$ 256.472.892.408 (duzentos e cinquenta e seis bilhões, quatrocentos e setenta e dois milhões, oitocentos e noventa e dois mil e quatrocentos e oito reais) ao final do exercício em análise, sendo que o Passivo Circulante (R\$ 29.644.003.684 – vinte e nove bilhões, seiscentos e quarenta e quatro milhões, três mil, seiscentos e oitenta e quatro reais) representa 11,56% do total, cabendo os outros 84,44% ao Passivo Não Circulante (R\$ 226.828.888.723 – duzentos e vinte e seis bilhões, oitocentos e vinte e oito milhões, oitocentos e oitenta e oito mil, setecentos e vinte e três reais).

No Passivo, ocorreu um aumento significativo de R\$ 76.742.575.895 (setenta e seis bilhões, setecentos e quarenta e dois milhões, quinhentos e setenta e cinco mil e oitocentos e noventa e cinco reais), em relação ao exercício anterior, o que representa um acréscimo de 42,70% na classe do Passivo. O aumento do Passivo se deve principalmente às Provisões a Longo Prazo e Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo, conforme tratado no item 4.3.2.1.

Verifica-se, ainda, que as modificações no patrimônio, representadas tanto pelo aumento do Ativo quanto do Passivo (tendo sido a do Ativo mais representativa), levaram a uma diminuição do passivo a descoberto do estado de R\$ 25.449.216.837 (vinte e cinco bilhões, quatrocentos e quarenta e nove milhões, duzentos e dezesseis mil, oitocentos e trinta e sete reais), sofrendo uma retração de 33,63% em relação ao exercício anterior.

Em 2016, o Ativo Financeiro totalizou R\$ 5.650.721.011 (cinco bilhões, seiscentos e cinquenta milhões, setecentos e vinte um mil e onze reais), enquanto o Passivo Financeiro foi equivalente a R\$16.941.971.683 (dezesseis bilhões, novecentos e quarenta e um milhões, novecentos e setenta e um mil e seiscentos e oitenta e três reais). Assim, tendo em vista a diferença negativa entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro, conclui-se que o estado apresentou déficit financeiro de R\$ 11.291.250.672 (onze bilhões, duzentos e noventa e um milhões, duzentos e cinquenta mil e seiscentos e setenta e dois reais).

Como se pode observar, **o estado não alcançou o equilíbrio financeiro no presente exercício, não sendo observado o disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Com isso, faz-se necessário emitir um alerta ao Senhor Governador do Estado, cientificando-o do déficit financeiro apurado e de que, persistindo a situação de desequilíbrio financeiro até o final de seu mandato, tal fato poderá afetar o cumprimento do equilíbrio financeiro associado à análise do atendimento ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dessa forma, **deverá o Governo do Estado elaborar seu planejamento de modo a estabelecer metas de resultado de receitas e despesas que remetam ao equilíbrio financeiro preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a ser alcançado no curso dos exercícios de 2017 e 2018, de forma a não prejudicar as gestões posteriores.** Tal fato será objeto de impropriedade e determinação nas contas em análise.

4.3.1 Bens e Direitos

Os bens e direitos compõem grupo do Ativo do patrimônio público que demonstra onde ocorreu a aplicação dos recursos. A classificação dos elementos patrimoniais deste grupo considera a segregação em “Circulante” e “Não Circulante”, com base em seus atributos de conversibilidade.

4.3.1.1 Ativo Circulante

Os bens e direitos que compõem o Ativo Circulante referente ao exercício de 2016 apresentam a seguinte composição:

Composição do Ativo Circulante

Ativo	R\$1				
	2016	AV (%)	2015	AV (%)	AH (%)
Caixa e equivalentes de caixa	6.044.612.125	27,78%	7.795.425.179	44,77%	-22,46%
Créditos a Curto Prazo	4.917.389.466	22,60%	2.994.846.282	17,20%	64,20%
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo	436.149.674	2,00%	-	-	-
Demais créditos e valores a CP	9.691.112.268	44,53%	5.800.988.815	33,32%	67,06%
Estoques	670.730.925	3,08%	814.359.771	4,68%	-17,64%
VPD pagas antecipadamente	888.408	0,00%	6.406.069	0,04%	-86,13%
Ativo Circulante total	21.760.882.866	100,00%	17.412.026.115	100,00%	24,98%

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado (Volume 02, página. 18) e SIAFE-Rio.

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Valores históricos.

AV - análise vertical - participação no total.

AH - análise horizontal - variação nominal 2016/2015.

Verifica-se que os subgrupos mais representativos do Ativo Circulante são: “Caixa e Equivalente de Caixa”, “Créditos a CP” e “Demais Créditos e Valores a CP”, representando respectivamente 27,78%, 22,60% e 44,53% do Ativo Circulante.

A seguir, serão demonstrados os aspectos relevantes dos elementos patrimoniais que acarretaram as alterações do subgrupo Ativo Circulante no exercício em análise.

Caixa e Equivalentes de Caixa

O segundo subgrupo mais representativo do grupo em análise é “Caixa e Equivalente de Caixa”. A análise detalhada deste elemento patrimonial foi realizada no item 4.2.3, referente à gestão financeira, na qual se verifica um saldo em espécie para o exercício seguinte no valor de R\$ 6.044.612.152 (seis bilhões, quarenta e quatro milhões, seiscentos e doze mil e cento e cinquenta e dois reais), demonstrado no Balanço Financeiro do exercício

analisado, sendo compatível com o montante demonstrado no Ativo Circulante do Balanço Patrimonial do mesmo exercício. No entanto, verifica-se nesse subgrupo o registro de R\$ 1.495.266.960 (um bilhão, quatrocentos e noventa e cinco milhões, duzentos e seiscentos mil e novecentos e sessenta reais), referente à Caixa e Equivalentes de Caixa - Intra Ofss transações intraorçamentárias, não devidamente expurgadas quando da consolidação dos demonstrativos contábeis.

Créditos a Curto Prazo

Este subgrupo é o terceiro mais representativo, responsável por 22,60% do Ativo Circulante, R\$ 4.917.389.466 (quatro bilhões, novecentos e dezessete milhões, trezentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e sessenta e seis reais) no exercício de 2016. Compreende os valores a receber por fornecimento de bens, serviços, créditos tributários, dívida ativa, transferências e empréstimos e financiamentos concedidos realizáveis no curso do exercício subsequente e está composto da seguinte maneira:

Composição do Ativo Circulante - Créditos a Curto Prazo

Créditos a Curto Prazo	R\$1				
	2016	AV (%)	2015	AV (%)	AH (%)
Clientes	487.152.530	9,91%	288.217.979	9,62%	69,02%
(-) Ajustes p/ perdas em crédito - clientes	-2.516.714	-0,05%	-2.516.714	-0,08%	0,00%
Créditos de Transf. a receber	1.468.932.444	29,87%	569.950.114	19,03%	157,73%
Créditos tributários a receber	2.358.351.318	47,96%	1.845.047.078	61,61%	27,82%
Dívida Ativa Tributária	194.359.656	3,95%	366.213.732	12,23%	-46,93%
(-) Ajustes p/ perdas Dívida Ativa Trib.	-	0,00%	-236.646.011	-7,90%	-100,00%
Dívida Ativa Não Tributária	547.596	0,01%	8.109.642	0,27%	-93,25%
(-) Ajustes p/ perdas Dívida Ativa não Trib.	-	0,00%	-6.054.356	-0,20%	-100,00%
Empréstimos e financiamentos	207.504.648	4,22%	162.524.819	5,43%	27,68%
Outros créditos	203.057.988	4,13%	-	-	-
Total	4.917.389.466	100,00%	2.994.846.283	100,00%	64,20%

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado (Volume 02, página 18); SIAFE-Rio e Contas de Governo de 2015.

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

AV - análise vertical - participação no total.

AH - análise horizontal - variação nominal 2016/2015.

Verifica-se que este subgrupo apresentou acréscimo correspondente a 64,20% (R\$ 1.922.543.183 – um bilhão, novecentos e vinte e dois reais, quinhentos e quarenta e três mil e cento e oitenta reais) em relação ao exercício anterior, em decorrência, principalmente, do aumento das contas “Créditos Tributários a Receber” e “Créditos de Transferência a Receber”, sendo essas duas rubricas responsáveis por 77,83% do valor deste subgrupo.

Verifica-se, também, neste subgrupo, o registro de transações intraorçamentárias que não foram devidamente expurgadas quando da consolidação dos demonstrativos contábeis, conforme já apontado nas Contas de Governo de 2014 e 2015.

Tal inconsistência foi mencionada na Apresentação das Demonstrações Contábeis (Volume 02, página 10), em que se destacou a dificuldade na compatibilização das transações recíprocas entre os diversos órgãos estaduais.

Ressalta-se que os valores de operações intraorçamentárias, se devidamente registrados, devem ser expurgados do Balanço Patrimonial consolidado ao final do exercício, por possuírem uma contrapartida em outra entidade do estado.

O mesmo episódio foi constatado na análise das Contas de Governo 2015. Em resposta, a Contadoria Geral do Estado informa que nos casos em que não for possível expurgar os saldos relativos às operações intraorçamentárias registradas incorretamente, fariam constar nota explicativa no Volume 2 das Contas de Governo.

Esse fato evidencia a possibilidade de se estar superestimando o ativo do estado, comprometendo a fidedignidade do balanço e impedindo uma análise mais fiel de sua composição. Desse modo, será objeto de impropriedade e determinação nas contas de governo em tela.

Os créditos tributários a receber de curto prazo, apresentados no Ativo Circulante, pertencem integralmente ao RIOPREVIDÊNCIA, em decorrência do Decreto Estadual nº 36.994, de 26 de fevereiro de 2005⁵⁰, que incorpora a esta instituição os créditos tributários parcelados de titularidade do estado. Foram registrados R\$ 2.358.351.318 (dois bilhões, trezentos e cinquenta e oito milhões, trezentos e cinquenta e um mil, trezentos e dezoito reais) no Ativo Circulante e R\$ 875.845.873 (oitocentos e setenta e cinco milhões, oitocentos e

⁵⁰ Nota Explicativa CGE 4.2, Volume 02.

quarenta e cinco mil e oitocentos e setenta e três reais) no Ativo Não Circulante do RIOPREVIDÊNCIA⁵¹, referindo-se a ICMS parcelado.

Conforme se verifica na tabela ora analisada, o valor referente aos “Ajustes p/ Perdas em Crédito - Clientes” permaneceu inalterado em relação ao exercício anterior. Conforme Notas Explicativas (Volume 02, página 44), a variação negativa nas rubricas Ajustes de Perdas de Dívida Ativa Tributária e Ajustes de Perdas de Dívida Ativa não Tributária se deu em virtude da reversão dos Ajustes de Perdas de Crédito de Curto para o Longo Prazo.

Registra-se que as rubricas “Dívida Ativa de CP” e “Ajustes de Perdas de Créditos de CP” serão tratadas com mais ênfase no tópico 4.1.4, juntamente com as rubricas “Dívida Ativa de LP” e “Ajustes de Perdas de Créditos de LP”.

Demais créditos e valores a Curto Prazo

Esse subgrupo é o mais representativo do Ativo Circulante, respondendo por 44,53% de sua composição. Compreende os valores a receber por demais transações realizáveis até o término do exercício seguinte.

⁵¹ SIAFE-Rio: Balancete do RIOPREVIDÊNCIA.

Composição do Ativo Circulante - Demais créditos e valores a Curto Prazo

	R\$1				
Demais Créditos e Valores a CP	2016	AV (%)	2015	AV (%)	AH (%)
Adiantamentos concedidos a pessoal e a terceiros	957.041.517	9,88%	466.102.215	8,03%	105,33%
Tributos a recuperar/compensar	7.360.634	0,08%	7.697.032	0,13%	-4,37%
Créditos a receber por desc. da prest. de serv.	61.854.026	0,64%	64.465.962	1,11%	-4,05%
Créditos por dano ao patrimônio	1.312.040.075	13,54%	1.283.298.336	22,12%	2,24%
Depósitos restituíveis e valores vinculados	470.836.092	4,86%	291.213.970	5,02%	61,68%
Royalties do petróleo a receber	921.326.745	9,51%	572.135.914	9,86%	61,03%
Fluxo do FUNDES - DE 40.156/06	30.683.952	0,32%	23.403.821	0,40%	31,11%
Operações de crédito a receber	804.043	0,01%	804.043	0,01%	0,00%
Cotas financeiras a receber	306.914.580	3,17%	120.013.125	2,07%	155,73%
Indenizações a receber	100.929.358	1,04%	93.739.785	1,62%	7,67%
Taxas e multas a receber	40.441.547	0,42%	38.712.076	0,67%	4,47%
Dividendos Propostos a Receber	157.270.630	1,62%	157.270.630	2,71%	0,00%
Adiantamento p/ Transfer. Voluntárias	431.873.099	4,46%	302.201.177	5,21%	42,91%
Outros créditos a receber e valores a Curto Prazo	6.504.820.481	67,12%	3.381.847.648	58,30%	92,35%
Créditos intragovernamentais	540.424.615	5,58%	1.152.369.608	19,87%	-53,10%
(-) Ajustes de perdas de demais créd. e val. a CP	-2.153.509.127	-22,22%	(2.154.286.527)	-37,14%	-0,04%
Total	9.691.112.268	100,00%	5.800.988.815	100,00%	67,06%

Fontes: Balanço Patrimonial consolidado (Volume 02, página 18); SIAFE-Rio e Contas de Governo de 2015).

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

AV - análise vertical - participação no total.

AH - análise horizontal - variação nominal 2016/2015.

Verifica-se que, em relação ao exercício anterior, esse subgrupo apresentou um aumento correspondente a 67,06% (R\$ 3.890.123.453 - três bilhões, oitocentos e noventa milhões, cento e vinte e três mil, quatrocentos e cinquenta e três reais), decorrente principalmente da variação positiva em “Outros Créditos a Receber e Valores a Curto Prazo” de 92,35% (valor aproximado de R\$ 3.123 milhões - um bilhão, cento e vinte e três milhões de reais) em relação ao exercício anterior.

Os *royalties* do petróleo representam os recursos a receber calculados em função do volume de petróleo produzido e estão incorporados ao patrimônio do RIOPREVIDÊNCIA, de acordo com o Decreto Estadual nº 42.011, de 31 de outubro de 2009. Essa rubrica, em atendimento ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, encontra-se dividida em curto e longo prazo, sendo o valor de curto prazo, indicado na tabela anterior,

R\$ 921.326.745 (novecentos e vinte e um milhões, trezentos e vinte e seis mil, setecentos e quarenta e cinco reais).

Ressalta-se que o aumento no valor dessa conta ocorreu devido ao registro de atualização do fluxo dos *royalties* e participação especial a receber, conforme Nota Técnica do RIOPREVIDÊNCIA GOP nº 03/2017, de 19 de janeiro de 2017 (Volume 06, página 316).

A rubrica “Outros Créditos a Receber e Valores a Curto Prazo” representa 67,12% do subgrupo e compreende diversos créditos a receber pelos órgãos do estado (dentre eles, os créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa) não repassados ao patrimônio do RIOPREVIDÊNCIA, no montante de R\$ 2.150.631.132 (dois bilhões, cento e cinquenta milhões, seiscentos e trinta e um mil e cento e trinta e dois reais), de acordo com SIAFE-Rio conta 1.1.3.8.1.01.99.

Foi constituída conta retificadora de ativo⁵² no montante de R\$ 2.153.509.127 (dois bilhões, cento e cinquenta e três milhões, quinhentos e nove mil e cento e vinte sete reais), com a finalidade de não interferir no resultado atuarial, em observância aos princípios contábeis da oportunidade e da prudência.

4.3.1.2 Ativo Não Circulante

Esse grupo compreende os ativos que têm expectativa de realização após doze meses da data de publicação das demonstrações contábeis. Os bens e direitos que compõem o Ativo Não Circulante referente ao exercício de 2016 apresentam a seguinte composição:

⁵² SIAFE-Rio: conta 1.1.3.9.1.01.99.

Composição do Ativo Não Circulante

R\$1

Ativo	2016	AV (%)	2015	AV (%)	AH (%)
Ativo Realizável a LP	144.509.735.780	78,33%	49.644.023.577	57,29%	191,09%
Investimentos	10.476.327.652	5,68%	11.317.510.562	13,06%	-7,43%
Imobilizado	29.394.040.379	15,93%	25.650.008.186	29,60%	14,60%
Intangível	111.730.685	0,06%	37.356.189	0,04%	199,10%
Ativo Não Circulante total	184.491.834.495	100,00%	86.648.898.514	100,00%	112,92%

Fontes: Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas (Volume 02, página 18); SIAFE-Rio e Contas de Governo de 2015.

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Valores históricos.

AV - análise vertical - participação no total.

AH - análise horizontal - variação nominal 2016/2015.

A seguir serão demonstrados os aspectos relevantes dos elementos patrimoniais que acarretaram o aumento do Ativo Não Circulante no exercício sob análise.

Ativo Realizável a Longo Prazo (ARLP)

Esse grupo representa 78,33% do Ativo Não Circulante, compreendendo os bens, direitos e despesas antecipadas realizáveis após doze meses da publicação das demonstrações contábeis. O grupo está composto da seguinte maneira:

Composição do Ativo Não Circulante - ARLP

R\$1

Ativo	2016	AV (%)	2015	AV (%)	AH (%)
Créditos a longo prazo	30.184.191.213	20,89%	18.933.983.523	38,14%	59,42%
Demais créd. e val. a LP	114.268.673.113	79,07%	30.653.641.122	61,75%	272,77%
Investimentos e Apl. a LP	472.521	-	-	-	-
Estoques	56.398.933	0,04%	56.398.933	0,11%	0,00%
Ativo Realizável a LP	144.509.735.780	100,00%	49.644.023.577	100,00%	191,09%

Fontes: Balanço Patrimonial consolidado (Volume 02, página 18); SIAFE-Rio e Conta de Governo 2015.

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

AV - análise vertical - participação no total.

AH - análise horizontal - variação nominal 2016/2015.

Constata-se que a rubrica “Demais Créditos e Valores a LP” é a mais representativa do Ativo Realizável a Longo Prazo, responsável por 79,07% do grupo, tendo sofrido um aumento de 272,77% em relação ao exercício anterior, como será visto adiante na análise detalhada desta rubrica.

Créditos a Longo Prazo

Preliminarmente, cabe destacar que neste tópico serão analisados apenas os registros contábeis da conta “Dívida Ativa”. A análise de gestão da dívida ativa foi efetuada no item 4.1.4.

O saldo da dívida ativa constava dos números afetos ao RIOPREVIDÊNCIA, de acordo com as regulamentações do Decreto Estadual nº 37.050, de 10 de março de 2005, que incorporava a dívida ativa ao patrimônio da autarquia. Entretanto, em 27.12.12, o estado editou o Decreto Estadual nº 44.006, revogando o Decreto Estadual nº 37.050/05, tratando da transferência do estoque da Dívida Ativa após 1997 para o Tesouro estadual, permanecendo no patrimônio da autarquia apenas os recebíveis anteriores a 1997.

Essa rubrica encontra-se dividida em curto e longo prazo, assim como os ajustes de perdas de dívida ativa, em atendimento ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, compondo os “Créditos a CP” do Ativo Circulante e os “Créditos a LP” do Ativo Não Circulante, conforme demonstrado a seguir:

Composição da dívida ativa e dos ajustes para perdas

R\$1

Descrição	2016	AV (%)	2015	AV (%)	AH (%)
Dívida ativa tributária	75.088.482.091	257,97%	57.080.839.929	321,03%	31,55%
Créditos inscritos a CP	194.359.656	0,67%	366.213.732	2,06%	-46,93%
Créditos inscritos a LP	75.716.777.187	260,13%	57.537.280.948	323,59%	31,60%
Créd. proc. insc. LP	408.331	0,00%	408.331	0,00%	0,00%
Comp. Prec. Judic. c/Div. Ativa Trib. a LP	(823.063.082)	-2,83%	(823.063.082)	-4,63%	0,00%
Dív. ativa não tributária	1.997.143.374	6,86%	1.607.079.061	9,04%	24,27%
Créditos inscritos a CP	547.596	0,00%	8.109.642	0,05%	-93,25%
Créditos inscritos a LP	2.002.511.964	6,88%	1.604.885.606	9,03%	24,78%
Créd. proc. insc. LP	12.407.611	0,04%	12.407.611	0,07%	0,00%
Comp. Prec. Judic. c/Div. Ativa não Trib. a LP	(18.323.798)	-0,06%	(18.323.798)	-0,10%	0,00%
Ajustes para perdas	(47.978.264.768)	-164,83%	(40.907.227.685)	-230,07%	17,29%
Ajustes para perdas - CP	-	0,00%	(242.700.367)	-1,36%	-100,00%
Ajustes para perdas - LP	(47.978.264.768)	-164,83%	(40.664.527.318)	-228,70%	17,99%
Dívida Ativa	29.107.360.697	100,00%	17.780.691.305	100,00%	63,70%

Fontes: Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Consolidadas (Volume 02, página 56); SIAFE-Rio e Contas de Governo de 2015.

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

AV - análise vertical - participação no total.

AH - análise horizontal - variação nominal 2016/2015.

Verifica-se que o saldo da dívida ativa, incluindo os créditos em processo de inscrição, apresentou um acréscimo de 63,70% em relação ao exercício anterior, variando positivamente cerca de R\$11.326.669.392 (onze bilhões, trezentos e vinte seis milhões, seiscentos e sessenta e nove mil, trezentos e noventa e dois reais).

Conforme informado nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Consolidadas (Volume 02, página 55), o art. 11, inciso II, do Decreto Estadual nº 45.811, de 04.11.16, determinou que a Procuradoria da Dívida Ativa - PG-5 enviasse até o dia 16.01.17 os Demonstrativos do Estoque da Dívida Ativa.

No entanto, em virtude do encaminhamento intempestivo dos Relatórios Gerais do Estoque da Dívida Ativa relativos ao exercício de 2016, conforme Ofício PGE/PG-5/RJRS nº 133, de 07.03.17, não foi possível a atualização do estoque (Volume 2, página 55).

Conclui-se, com o exposto, que **tais fatos evidenciam a possibilidade de se estar superestimando ou subavaliando o patrimônio líquido do estado, comprometendo a fidedignidade do saldo patrimonial.**

Logo, objetivando propiciar a correta mensuração dos estoques da dívida ativa e do ajuste para perdas da dívida ativa, faz-se necessária a atualização de seus saldos. Dessa forma, tal fato será objeto de impropriedade e determinação nas contas sob exame.

Com relação ao saldo de créditos inscritos na dívida ativa, verifica-se a diferença de R\$ 159 milhões entre o SIAFE-Rio e o estoque mantido pela Procuradoria, conforme a seguir exposto:

Créditos inscritos em dívida ativa: contábil X estoque

Descrição	R\$1	
	2016	
Dívida Ativa 2015 - SIAFEM	59.516.489.928	
Estoque Div. Ativa 2015 Retificado pela Procuradoria da Dívida Ativa	59.142.285.185	
Diferença 2015	374.204.743	
Dívida Ativa 2016 - SIAFE-Rio	77.072.809.523	
Estoque Div. Ativa 2016 Procuradoria da Dívida Ativa	77.232.070.271	
Diferença 2016	(159.260.748)	

Fonte: Demonstrativo do Estoque da Dívida (Volume 08, página 9) e SIAFE-Rio.

Ressalta-se que o montante da dívida ativa de 2016, registrado no SIAFE-Rio, conforme exposto no quadro acima, é de R\$ 77.072.809.523 (setenta e sete bilhões, setenta e dois milhões, oitocentos e nove mil e quinhentos e vinte e três reais) e encontra-se compatível com o valor indicado no “Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa - 2016”, elaborado pela Contadoria Geral do Estado (Volume 03, página 10).

No entanto, a diferença observada na tabela acima decorre do não encaminhamento tempestivo do Demonstrativo, pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, para que a Contadoria Geral do Estado do Rio de Janeiro pudesse proceder ao registro, conforme

nota explicativa da Contadoria Geral do Estado⁵³. Sendo assim, cumpre ressaltar que os referidos ajustes foram feitos no exercício de 2017.

Demais créditos e valores a longo prazo

Em relação aos “Demais Créditos e Valores a LP” apresenta-se, a seguir, sua composição:

Composição do Ativo Não Circulante – ARLP – Demais créditos e valores a LP

R\$1

Demais créditos e valores a LP	2016	AV%	2015	AV%	AH%
Cred. a Rec. p/ Descentr. Prest. de Serv. Púb.	793.719.030	0,69%	793.719.030	2,59%	0,00%
Depósitos restituíveis e valores vinc.	96.202.840	0,08%	101.312.742	0,33%	-5,04%
Royalties do petróleo a receber	110.871.522.229	97,03%	28.952.729.115	94,45%	282,94%
Fluxo do FUNDES - DE 40.156/06	731.855.509	0,64%	368.907.205	1,20%	98,38%
Devedores p/ financiamentos - FCVS	401.134.743	0,35%	401.134.743	1,31%	0,00%
Crédito pela Assunção de Dívida	1.337.545.540	1,17%	-	-	-
Outros créd. a receber e valores a LP	36.693.223	0,03%	35.838.287	0,12%	2,39%
Total	114.268.673.113	100,00%	30.653.641.122	100,00%	272,77%

Fontes: Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas (Volume 02, página 58); SIAFE-Rio e Contas de Governo de 2015.

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

AV - análise vertical - participação no total.

AH - análise horizontal - variação nominal 2016/2015.

Em relação ao exercício anterior, constata-se um acréscimo de 272,77% na rubrica analisada, decorrente, principalmente, da variação da conta “Royalties do Petróleo a Receber a LP”, que apresentou um aumento de R\$ 81.918.793.114 (oitenta e um bilhões, novecentos e dezoito milhões, setecentos e noventa e três mil, cento e quatorze reais); ou seja, expansão de 282,94%, decorrente do registro da atualização do fluxo dos *royalties* e participação especial a receber, conforme reavaliação realizada por meio da Nota Técnica do RIOPREVIDÊNCIA GOP nº 03/2017, de 19 de janeiro de 2017 (Volume 06, página 316).

⁵³ Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas (Volume 02, página 56).

A rubrica “Créditos a Receber por Descentralização de Prestação de Serviços Públicos” representa 0,69% do grupo não sendo observada variação em relação ao exercício anterior e compreende os direitos sobre concessões, conforme tabela a seguir:

Demonstrativo das outorgas de concessões

R\$1

Concessionárias	Saldo em 2016
Concession. Rota 116 S/A	185.791.932
Metrô - Opportrans ³	349.175.855
Metrô - Trecho Arco Verde/S. Campos	17.635.614
CEG Rio S/A ¹	91.063.940
Cia. Distrib. de Gas do RJ - CEG ²	57.953.926
Total	701.621.267

Fontes: Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas (Volume 02, página 59); SIAFE-Rio e Contas de Governo de 2015.

Nota1 - Atende aos municípios de Saquarema, Angra dos Reis, Teresópolis, Nova Friburgo e Cachoeira de Macacu.

Nota2 - Atende aos municípios de Mangaratiba e Maricá.

Nota3 - Contrato original de serviço de transporte metroviário concedido a Opportrans.

A exemplo do ocorrido em exercícios pretéritos, ainda não foram realizados os registros contábeis destinados a atualizar os direitos a receber das outorgas de concessões do Metrô-Opportrans, decorrentes da assinatura do 6º termo aditivo com o Metrô Rio.

Tal fato foi objeto de determinação nas Contas de Governo do exercício de 2014 e 2015. Em resposta, a Contadoria Geral do Estado informou que solicitou a Riotrilhos, por meio do Decreto de Encerramento de Exercício de 2016, a atualização dos registros contábeis relativos aos direitos a receber das outorgas de concessão do Metrô.

A Riotrilhos, por meio do Ofício Riotrilhos/DAF 58/2017, informa que o assunto vem sendo tratado junto à concessionária e órgãos internos, além de ter instituído comissões para adquirir documentação hábil para o cumprimento da determinação.

Logo, ainda não foram atualizados os valores dos direitos a receber do estado, relacionados à contrapartida devida pelo Metrô Rio, correspondente ao sexto termo aditivo.

Observa-se, pois, a ausência de mecanismos de controle para acompanhamento dos direitos a receber e receitas arrecadadas provenientes dos contratos de concessão e seus termos aditivos, de forma a subsidiar a análise.

A ausência dos registros desses valores evidencia a subavaliação do ativo, comprometendo o saldo patrimonial do Estado do Rio de Janeiro e revela, ainda, a falta de controle, por parte do estado, em relação à execução contratual desta concessão. Esses fatos serão objeto de impropriedade e determinação nas contas em análise.

Ainda se observa, nesse subgrupo, o registro de R\$ 1.337.545.540 (um bilhão, trezentos trinta e sete milhões, quinhentos e quarenta e cinco mil, quinhentos e quarenta reais), referente à conta Demais Créditos e Valores a Longo Prazo – Intra Ofss, transações intraorçamentárias não devidamente expurgadas quando da consolidação dos demonstrativos contábeis.

Investimentos

Esse subgrupo representou 5,68% do Ativo Não Circulante no exercício de 2016. O grupo está composto da seguinte maneira:

Composição do Ativo Não Circulante – Investimentos

R\$1

Investimentos	2016	AV (%)	2015	AV (%)	AH (%)
Participações permanentes	6.368.989.428	60,79%	6.332.623.553	55,95%	0,57%
Propriedades p/ investimentos	562.309.968	5,37%	1.985.652.007	17,54%	-71,68%
Investimentos RPPS longo prazo	348.854.547	3,33%	366.077.300	3,23%	-4,70%
Demais investimentos permanentes	3.215.007.076	30,69%	2.633.157.701	23,27%	22,10%
Depreciação Acumulada de Invest.	(969.654)	-0,01%	-	-	-
Redução ao Valor Recuperável de Invest.	(17.863.712)	-0,17%	-	-	-
Total	10.476.327.652	100,00%	11.317.510.561	100,00%	-7,43%

Fonte: Demonstrativos Contábeis e Notas Explicativas (Volume 02, página 61); SIAFE-Rio e Contas de Governo de 2015.

AV - análise vertical – participação no total.

AH - análise horizontal – variação nominal 2016/2015.

Nota-se que a rubrica “Participações Permanentes” representa 60,79% do grupo Investimentos, apresentando um aumento de 0,57%, em relação ao exercício anterior, decorrente, principalmente, do resultado de equivalência patrimonial sobre a CEDAE. (Volume 02, página 64).

Essa rubrica representa a participação acionária do estado em sociedades de economia mista, avaliadas pelo método da equivalência patrimonial (MEP). Os demais investimentos são apresentados pelo custo de aquisição (CA), atualizados monetariamente até 31.12.16, deduzidos de provisão para perda estimada na realização desses ativos.

Em relação aos valores do Resultado da Equivalência Patrimonial da CEDAE, ressalta-se que o montante atribuído ao patrimônio da companhia refere-se a valores prévios disponibilizados no balancete de dezembro de 2016, informados pela própria empresa (Volume 02, página 64).

Destacou-se, ainda, que, após a divulgação oficial do balanço, serão feitos os ajustes necessários.

Imobilizado

Esse subgrupo representou 15,93% do Ativo Não Circulante no exercício de 2016. O imobilizado é composto pelos bens móveis e imóveis, bem como pela dedução da depreciação acumulada, conforme quadro a seguir:

Composição do Ativo Não Circulante - Imobilizado

R\$1

Imobilizado	2016	AV (%)	2015	AV (%)	AH (%)
Bens móveis	5.569.152.761	18,95%	4.613.871.693	17,99%	20,70%
Bens móveis	6.635.666.905	22,57%	5.636.483.987	21,97%	17,73%
(-) Dep. acum. bens móv.	(1.066.514.144)	-3,63%	(1.022.612.294)	-3,99%	4,29%
Bens imóveis	23.824.887.618	81,05%	21.036.136.492	82,01%	13,26%
Bens imóveis	25.287.031.613	86,03%	22.450.521.739	87,53%	12,63%
(-) Dep. acum. bens imóv.	(1.462.143.995)	-4,97%	(1.414.385.247)	-5,51%	3,38%
Total	29.394.040.379	100,00%	25.650.008.185	100,00%	14,60%

Fonte: Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas (Volume 02, página 70) e SIAFE-Rio.

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

AV - análise vertical - participação no total.

AH - análise horizontal - variação nominal 2016/2015.

O imobilizado teve incremento, em termos nominais, de 14,60%, ou R\$ 3.744.032.194,00 (três bilhões, setecentos e quarenta e quatro milhões, trinta e dois mil e cento e noventa e quatro reais), em relação ao exercício anterior, ocasionado, principalmente, pelo aumento da conta “Bens Imóveis”.

A rubrica “Bens Imóveis” representa 81,05% do subgrupo Imobilizado, apresentando um aumento de 13,26% em relação ao exercício anterior (R\$ 2.788.751.126 - dois bilhões, setecentos e oitenta e oito milhões, setecentos e cinquenta e um mil, cento e vinte e seis reais), decorrente principalmente da variação positiva do saldo da conta “1.2.3.2.1.06.01 - Obras em Andamento”.

Destaca-se a persistência de registros de unidades imobiliárias com valores inexpressivos, a exemplo dos apresentados nas seguintes unidades gestoras: 044100 (DER), 130100 (SEAPPA), 293100 (IASERJ), 324200 (Fundação Leão XIII), 404310 (Administração Central) e 424100 (FIA), tal como observado nas Contas de Governo de exercícios anteriores.

Tal questão já foi objeto da Determinação nº 18, nas Contas de Governo de 2014, e Determinação nº 25, nas Contas de Governo de 2015, e, embora se observe que a mensuração e os institutos da depreciação, amortização e exaustão do patrimônio do estado se encontrem em implementação, o montante registrado no subgrupo imobilizado não representa a atual situação do estado. **Esse fato compromete a fidedignidade do saldo patrimonial apresentado no Balanço Patrimonial, uma vez que há indícios de que se encontra**

subavaliado, não tendo sido adaptado integralmente ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, contrariando, pois, o disposto no § 3º do artigo 50 da LRF.

Cabe observar que, de acordo com a Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015⁵⁴, os entes possuem prazo para a implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais relativos à reavaliação e redução ao valor recuperável dos bens imóveis (exceto bens do patrimônio cultural e de infraestrutura) até o exercício de 2019, com verificação pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI – no exercício de 2020.

O cronograma apresentado pelo Estado do Rio do Rio de Janeiro assinou prazo até o final do exercício de 2018 para efetuar a implantação de tais procedimentos. Este evento está sendo analisado detalhadamente no tópico 5.7.2.

4.3.2 Obrigações

As obrigações compõem a classe do passivo do patrimônio público, demonstrando onde ocorreu a origem dos recursos. A classificação dos elementos patrimoniais dessa classe considera a segregação em “Circulante” e “Não Circulante”, com base em seus atributos de exigibilidade.

Os passivos devem ser classificados como circulantes quando corresponderem a valores exigíveis até doze meses após a data das demonstrações contábeis. Os demais passivos devem ser classificados como não circulantes⁵⁵.

4.3.2.1 Passivo Circulante e Passivo Não Circulante

As obrigações que compõem os Passivos Circulante e Não Circulante referentes ao exercício de 2016 apresentam a seguinte composição:

⁵⁴ Dispõe sobre os novos prazos-limite obrigatórios relativos à implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais na União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios brasileiros em continuidade ao processo de convergência da contabilidade aplicada ao setor público aos padrões internacionais.

⁵⁵ Conforme Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (parte V, 6ª edição).

Composição do Passivo Circulante e Não Circulante

R\$1

Passivo	2016	AV (%)	2015	AV (%)	AH (%)
Passivo Circulante	29.644.003.684	11,56%	18.661.472.810	10,38%	58,85%
Obrig. trab., prev. e assist. Pg - CP	8.458.549.528	3,30%	3.870.269.152	2,15%	118,55%
Emp. e financ. a CP	2.444.042.588	0,95%	3.664.255.205	2,04%	-33,30%
Fornecedores e contas a Pg a CP	7.520.832.084	2,93%	4.536.093.665	2,52%	65,80%
Obrigações fiscais a CP	727.607.187	0,28%	115.324.157	0,06%	530,92%
Obrigações de Rep. a Outros Entes	11.341.472	0,00%	-	-	-
Provisões a CP	226.672.345	0,09%	222.832.246	0,12%	1,72%
Demais obrigações a CP	10.254.958.479	4,00%	6.252.698.384	3,48%	64,01%
Passivo Não Circulante	226.828.888.723	88,44%	161.068.843.703	89,62%	40,83%
Obrig. trab., prev. e assist. Pg - CP	2.567.370.966	1,00%	1.222.889.838	0,68%	109,94%
Emp. e financ. a LP	132.130.545.308	51,52%	104.061.021.477	57,90%	26,97%
Fornecedores e contas a Pg a LP	301.732.752	0,12%	532.958.553	0,30%	-43,39%
Obrigações Fiscais a LP	841.365.412	0,33%	-	-	-
Provisões a LP	70.957.523.016	27,67%	35.286.875.332	19,63%	101,09%
Demais obrigações a LP	9.867.102.045	3,85%	10.685.775.426	5,95%	7,66%
Resultado diferido	10.163.249.224	3,96%	9.279.323.077	5,16%	9,53%
Total do passivo	256.472.892.407	100,00%	179.730.316.513	100,00%	42,70%

Fonte: Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas (Volume 02, Páginas 74 a 81), SIAFE-Rio e Contas de Governo de 2015.

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Valores históricos.

AV - análise vertical - participação no total.

AH - análise horizontal - variação nominal 2016/2015.

O Passivo Circulante representa 11,56% das obrigações, totalizando R\$ 29.644.003.684 (vinte nove bilhões, seiscentos e quarenta e quatro milhões, três mil e seiscentos e oitenta e quatro reais) do passivo. Nota-se que, no passivo, ainda não foram expurgados todos os passivos intragovernamentais, sendo destacado, em notas explicativas, que a Contadoria Geral do Estado do Rio de Janeiro vem interagindo junto aos órgãos e entidades na tentativa de compatibilizar os saldos das contas contábeis referentes às operações INTRA-OFSS (Volume 02).

Já o Passivo Não Circulante representa 88,44% das obrigações, atingindo R\$ 226.828.888.723 (duzentos e vinte seis bilhões, oitocentos e vinte oito milhões, oitocentos e oitenta e oito mil, setecentos e vinte três reais) do passivo. Esse grupo apresentou aumento, no exercício de 2016, de R\$ 65.760.045.020 (sessenta e cinco bilhões, setecentos e sessenta milhões, quarenta e cinco mil e vinte reais) em relação ao exercício anterior (40,83%), principalmente em função do reajuste das provisões matemáticas, que será tratado no tópico a seguir.

Sob a ótica orçamentário-financeira, o passivo é apresentado em dois grandes grupos: dívidas flutuantes e dívidas fundadas ou consolidadas: as primeiras independem de autorização orçamentária para a sua execução, enquanto as segundas dependem da referida autorização, conforme previsto pela Lei Federal nº 4.320/64.

Entretanto, ao se alterar a apresentação para o modelo contábil-patrimonial das Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, os passivos serão divididos em circulantes e não circulantes.

Destaca-se que, sob a ótica patrimonial, os valores relativos à dívida consolidada são apresentados diluídos em grupos diferentes. A análise da dívida consolidada foi apresentada no tópico 5.4.

4.3.2.2 Provisões

As Provisões a Curto Prazo (R\$ 226.672.345 - duzentos e vinte e seis milhões, seiscentos e setenta e dois mil, trezentos e quarenta e cinco reais) somadas às Provisões a Longo Prazo (R\$ 70.957.523.016 - setenta bilhões, novecentos e cinquenta e sete milhões, quinhentos e vinte e três mil, e dezesseis reais) representaram, no exercício, 27,76% do passivo (ou seja, R\$ 71.184.195.362 - setenta e um bilhões, cento e oitenta e quatro milhões, cento e noventa e cinco mil, trezentos e sessenta e dois reais), sendo compostas da seguinte maneira:

Provisões a Curto e Longo Prazo

Descrição	R\$1				
	2016	AV (%)	2015	AV (%)	AH (%)
Provisões para riscos trabalhistas	672.592.830	0,94%	679.063.740	1,91%	-0,95%
Provisões matemáticas previd.	69.887.658.636	98,18%	34.196.059.889	96,30%	104,37%
Provisões para riscos fiscais	35.930.010	0,05%	35.965.479	0,10%	-0,10%
Provisões para riscos cíveis	282.996.324	0,40%	293.736.951	0,83%	-3,66%
Outras provisões	305.017.562	0,43%	304.881.520	0,86%	0,04%
Provisões	71.184.195.362	100,00%	35.509.707.578	100,00%	100,46%

Fonte: Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas (Volume 02, páginas 77 e 92), SIAFE-Rio e Contas de Governo de 2015.

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Valores históricos.

AV - análise vertical - participação no total.

AH - análise horizontal - variação nominal 2015/2016.

A conta mais representativa do subgrupo em análise são as “Provisões Matemáticas Previdenciárias”, responsáveis por 98,18% do total das provisões no exercício de 2016. As provisões matemáticas são obtidas por meio de cálculos atuariais que visam a identificar quais são os montantes de benefícios previdenciários já concedidos e a conceder, registrando-os no passivo não circulante.

No exercício de 2016, a rubrica sofreu um aumento de cerca de R\$ 35.691.598747 (trinta e cinco bilhões, seiscentos e noventa e um milhões, quinhentos e noventa e oito mil, setecentos e quarenta e sete reais) em relação ao ano anterior, o que representa um acréscimo de 104,37% no elemento patrimonial. Esse aumento foi causado, principalmente, pelo registro, feito pelo RIOPREVIDÊNCIA, do montante referente à atualização das provisões matemáticas previdenciárias do estado.

Desse modo, o ajuste se deu em conformidade com a avaliação atuarial elaborada pela PEMCAIXA, referente ao exercício de 2015, apresentada após o encerramento das contas daquele exercício. Logo, **não foi registrada a atualização das provisões matemáticas referente ao exercício de 2016, em razão de ter sido apresentado pela PEMCAIXA apenas um relatório inicial da avaliação atuarial, não havendo, até o momento do encerramento das contas de 2016, o valor definitivo a ser registrado a título de reserva matemática (Volume 6, páginas 281 a 308), o que provoca uma subavaliação ou superavaliação do patrimônio do estado.** Tal fato será objeto de impropriedade e da determinação nas contas de governo referentes ao exercício de 2016.

Cumprasse assinalar, ainda, que os valores evidenciados na conta “Provisões para Riscos Fiscais” podem estar subavaliados. Tal fato decorre da verificação de que não constam registrados os valores dos passivos judiciais do estado, cujo montante seja considerado pela PGE como perda provável ou possível. Igualmente, tais valores não estão consignados no anexo de riscos fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Estadual nº 6.861/14.

Ressalta-se que tal registro não se confunde com os Passivos Contingentes presentes em contas de controle do grupo “7.4.1.1.1.01.00 - Passivos Contingentes”, pela divergência de conceitos presentes no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público 6ª Edição, Parte II - Procedimentos Contábeis Patrimoniais.

A ausência desses valores suprime informações relevantes às necessidades de tomada de decisão dos usuários, bem como descaracterizam a confiabilidade dos registros e das demonstrações contábeis. O fato apurado será, igualmente, objeto de impropriedade e de determinação nas contas de governo em análise.

4.3.2.3 Demais obrigações

Esse grupo engloba as obrigações das entidades junto a terceiros que não estão inclusas nos subgrupos anteriores, inclusive os precatórios decorrentes dessas obrigações. A evolução dos saldos das contas que compõem esse subgrupo e as respectivas variações podem ser demonstradas nos quadros a seguir, que representam o curto e o longo prazo separadamente:

Demais obrigações CP

Demais obrigações	2016	2015	Var. 16/15%
Adiantamentos de Clientes	15.549.678	14.460.235	7,53%
Dividendos a Pagar	1.722.794	3.805.606	-54,73%
Valores Restituíveis	3.375.298.278	1.677.817.298	101,17%
Obrigações a Pagar	1.227.399.923	1.063.573.582	15,40%
Dep. Judicial/Extrajudicial	325.645.234	325.645.234	0,00%
Cessão de Dir. - Royalties Petróleo - inter união	1.466.675.568	1.482.346.816	-1,06%
Obrigações p/ conv. recebidos - inter união	1.035.472.296	813.947.376	27,22%
Transferências Constitucionais ou Legais	18.550.191	5.965.403	210,96%
Outras Obrigações a CP	2.788.644.517	865.136.834	222,34%
Total	10.254.958.479	6.252.698.384	64,01%

Fonte: Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas (Volume 02, página 78) e SIAFE-Rio.

Verifica-se que houve aumento do valor do subgrupo “Demais Obrigações a Curto Prazo”, no montante de R\$ 4.002.260.095 (quatro bilhões, dois milhões, duzentos e sessenta mil e noventa e cinco reais), para o qual a expressiva variação da conta “Outras Obrigações a Curto Prazo”, no valor de R\$ 1.923.507.683 (um bilhão, novecentos e vinte e três milhões, quinhentos e sete mil, seiscientos e oitenta e três reais), teve participação relevante.

Demais obrigações LP

R\$1

Demais obrigações	2016	2015	Var. 16/15%
Perdas e Deságios em Investimentos	1.081.000	927	116.512,73%
Depósitos de terceiros - Lei 11.429/06 LP	828.808.285	828.808.285	0,00%
Certificado de privatização LP	109.516.713	99.356.036	10,23%
Fornecedores/credores com contrato de parcel. LP	12.179.791	12.179.791	0,00%
Obrigações com empresas estaduais LP	533.450.181	533.450.181	0,00%
Cessões de direitos - Royalties do petróleo LP	1.731.469.173	2.561.383.305	-32,40%
Depósitos Judiciais e Extrajud. - Lei 163/2015	6.650.596.902	6.650.596.902	0,00%
Total	9.867.102.045	10.685.775.426	-7,66%

Fonte: Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas (Volume 02, página 94), SIAFE-Rio e Contas de Governo de 2015.

O subgrupo “Demais Obrigações a Longo Prazo” apresentou uma variação negativa no valor de R\$ 818.673.381 (oitocentos e dezoito milhões, seiscentos e setenta e três mil e trezentos e oitenta e um mil reais).

4.3.2.4 Regime especial de precatórios e sentenças judiciais a pagar

O regime especial de pagamento de precatórios foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 62, de 09 de dezembro de 2009, e gerou a transferência, em 2010, de parte da dívida do passivo financeiro para o passivo permanente, considerando o pagamento nos quinze anos autorizados no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Em 2013, foi promulgada a Lei Complementar Estadual nº 147, de 27 de junho de 2013, que previu a possibilidade de utilização dos depósitos judiciais e extrajudiciais, limitada a 25% do saldo dos recursos disponíveis, para pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor. A Lei Complementar Estadual nº 163, de 31 de março de 2015, modificou os termos da utilização dos recursos de depósitos judiciais, estabelecendo que 62,5% desses recursos podem ser sacados pelo Estado do Rio de Janeiro, sendo 25% destinados ao pagamento de precatórios e o restante (37,5%) para a capitalização do RIOPREVIDÊNCIA.

Ressalte-se que a análise da gestão dos precatórios e das sentenças judiciais está sendo realizada no tópico 5.4.3. A evolução da conta relativa aos precatórios em 2016 pode ser assim demonstrada:

Regime especial de precatórios

R\$1

Títulos	2016	2015	Var. 16/15%
Precatórios TJ - pessoal	2.479.280.184	1.137.994.868	117,86%
Compensação Div. Ativa c/ precatórios TJ	(116.685.608)	(116.685.608)	0,00%
Precatórios TJ - fornecedores e credores	1.024.836.144	1.257.057.444	-18,47%
Compensação Div. Ativa c/ precatórios TJ	(724.701.272)	(724.701.272)	0,00%
Precatórios TRF - fornecedores e credores	1.346.901	351.403	283,29%
Precatórios TRT - pessoal	204.766.962	201.580.578	1,58%
Total	2.868.843.311	1.755.597.413	63,41%

Fonte: SIAFE-Rio.

Nas contas de precatórios e sentenças judiciais a pagar, registram-se os valores das sentenças judiciais contra órgãos, entidades e empresas estaduais já transitadas em julgado e encaminhadas à SEPLAG para inclusão no orçamento.

Precatórios e sentenças judiciais a pagar

R\$1

Títulos	2016	2015	Var. 16/15%
Precatórios TJ (credores e fornecedores)	-	2.419.666	-100,00%
Outras sentenças (credores e fornecedores)	1.911.925	1.526.398	25,26%
Outras sentenças (pessoal)	500.879	437.431.179	99,89%
Total	2.412.804	441.377.243	-99,45%

Fonte: SIAFE-Rio.

4.3.3 Saldo Patrimonial e Resultado do Exercício

4.3.3.1 Saldo patrimonial

Conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, o patrimônio líquido compreende o valor residual dos ativos, depois de deduzidos todos os passivos. Entretanto, quando o valor do passivo for maior que o valor do ativo, o resultado é denominado passivo a descoberto. Nesse caso, a expressão patrimônio líquido deve ser substituída por passivo a descoberto.

De forma resumida, apresenta-se a seguir a composição do patrimônio líquido do Estado ao final do exercício de 2016:

Composição do patrimônio líquido

R\$1

Especificação	2016	2015	Var. 16/15%
Patrimônio Líquido	(50.220.175.143)	(75.669.391.884)	-33,63%
Patrimônio social e capital social	(34.322.501.472)	(34.333.213.359)	-0,03%
Reservas de capital	3.140.320	3.140.320	-
Ajustes de avaliação patrimonial	3.881.802.814	3.927.320.867	-1,16%
Reservas de lucros	9.900.023	11.358.793	-12,84%
Demais reservas	46.754.461	46.772.644	-0,04%
Resultados acumulados	(19.918.047.753)	(45.415.963.262)	-56,14%
Participação de não controladores	78.776.560	91.192.112	-13,61%

Fonte: Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas (Volume 02, página 97), SIAFE-Rio e Contas de Governo de 2015.
As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Do exame da tabela, verifica-se que o estado, em 2016, apresentou um passivo a descoberto de R\$ 50.220.175.143 (cinquenta bilhões, duzentos e vinte milhões, cento e setenta e cinco mil cento e quarenta e três reais). Esse patrimônio líquido, comparado ao saldo deficitário de 2015, no valor de R\$ 75.669.391.884 (setenta e cinco bilhões, seiscentos e sessenta e nove milhões, trezentos e noventa e um mil, oitocentos e oitenta e quatro reais), indica uma redução de 33,63% no déficit patrimonial, no montante de R\$ 25.449.216.741 (vinte cinco bilhões, quatrocentos e quarenta e nove milhões, duzentos e dezesseis mil,

setecentos e quarenta e um reais). Tal fato decorre do aumento do Ativo Não Circulante, no montante de R\$ 97.842.935.981 (noventa e sete bilhões, oitocentos e quarenta e dois milhões, novecentos e trinta e cinco mil novecentos e oitenta e um reais) em relação ao exercício anterior, ocorrido, principalmente, em função do registro da atualização do fluxo dos *royalties* e participação especial a receber, conforme mencionado de forma mais detalhada no item 4.3.1.1.

Constata-se que, no exercício, foram realizados ajustes no Patrimônio Líquido, conforme apresentado na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) e na Nota Explicativa 4.24 (Volume 02, página 96 a 99):

- Os Ajustes de Exercícios Anteriores reduziram o patrimônio em R\$ 34.489.417 mil, onde somente as atualizações das Provisões Matemáticas do RIOPREVIDÊNCIA contribuíram negativamente em R\$35.691.599 mil.
- Aumento do Capital Social da CODIN com a utilização dos dividendos a distribuir no montante de R\$ 2.151 mil, além da utilização da Reserva Legal no montante de R\$453 mil e dos Lucros Acumulados no montante de R\$8.108 mil, aumentando o patrimônio em R\$10.712 mil, conforme AGO de 04/11/2016.
- O resultado do exercício contribuiu para um aumento do patrimônio em cerca de R\$ 59.733.382 mil;
- Os Dividendos Obrigatórios calculados pela CODIN, com base em 25% do lucro líquido apurado em 31/12/2016, diminuíram o patrimônio em R\$ 68 mil;
- A CODIN procedeu à constituição da Reserva Legal, com base em 5% do lucro líquido apurado em 31/12/2016 no valor de R\$14 mil.
- Dentro de Ajuste do Patrimônio Líquido das Sociedades Consolidadas estão incluídos ajustes de avaliação patrimonial decorrente da participação acionária do Estado no patrimônio líquido das sociedades investidas, que diminuíram o patrimônio em R\$ 45.518 mil, assim como as demais reservas, que contribuíram para essa redução em R\$18 mil;
- Os demais Ajustes do Patrimônio Líquido das Sociedades Consolidadas são referentes às exclusões dos investimentos avaliados pela equivalência patrimonial, onde foram eliminados tanto os valores de investimentos quanto a parcela do patrimônio líquido das controladas as quais pertencem ao orçamento fiscal e da seguridade social, conforme evidenciados no item “n” das Principais Práticas Contábeis;
- A participação dos não controladores no Balanço Patrimonial foi atualizada, no montante de R\$ 78.777 mil, conforme resultado da Equivalência Patrimonial. Sendo apresentado na DMPL/2016 o valor negativo da variação apurada no exercício no montante de R\$ 12.416 mil.

Cabe aqui ressaltar parte da Nota Explicativa 4.25 (Volume 02, página 101), na qual foi apontado que, nos Ajustes de Exercícios Anteriores, além do Ajuste de Provisão Matemática já tratada item 4.3.2.2, foi registrado na rubrica “DEA - Fornecedores e Credores” da Administração Direta, das Autarquias, Fundações e dos Fundos, o montante negativo de R\$ 1.131.515.000 (um bilhão, cento e trinta e um milhões, quinhentos e quinze mil reais), referente à incorporação de obrigações com fornecedores e credores que não foram apropriados no passivo financeiro de exercícios anteriores. Os maiores registros foram efetuados pelo Fundo Estadual de Saúde - FES, no montante de R\$ 361.227.000 (trezentos e sessenta e um milhões e duzentos e vinte e sete mil reais), e pela Secretaria de Estado de Obras - SEOBRAS, no montante de R\$ 1.225.611.000 (um bilhão, duzentos e noventa e cinco milhões, seiscentos e onze mil reais).

4.3.3.2 Resultado do exercício

As alterações ocorridas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e a indicação do resultado patrimonial do exercício são evidenciadas na demonstração das variações patrimoniais do exercício, segundo o artigo 104 da Lei Federal nº 4.320/64. Essas alterações consistem nas variações quantitativas e qualitativas.

O resultado patrimonial do período é apurado pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas, sendo um medidor de quanto o serviço público ofertado promoveu alterações quantitativas dos elementos patrimoniais, conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (parte V, 6ª edição).

A Demonstração das Variações Patrimoniais, de forma resumida, encontra-se assim constituída:

Demonstração das Variações Patrimoniais - Consolidada

Variações patrimoniais quantitativas	R\$1				
	2016	AV(%)	2015	AV(%)	AH(%)
Variações patrimoniais aumentativas	226.880.098.851	100,00%	144.985.685.389	100,00%	56,48%
Impostos, taxas e contrib. de melhoria	63.321.309.696	27,91%	44.795.885.451	30,90%	41,36%
Contribuições	5.229.508.540	2,30%	1.956.902.464	1,35%	167,23%
Exploração e venda de bens, serv. e direitos	1.549.997.264	0,68%	2.883.852.845	1,99%	-46,25%
Variações patrim. aumentativas financeiras	45.818.116.355	20,19%	9.314.440.162	6,42%	391,90%
Transferências e delegações recebidas	14.970.353.232	6,60%	6.233.301.793	4,30%	140,17%
Valorização e ganhos com ativos	90.886.065.902	40,06%	2.024.801.092	1,40%	4.388,64%
Outras variações patrimoniais aumentativas	5.104.747.861	2,25%	77.776.501.582	53,64%	-93,44%
Variações patrimoniais diminutivas	167.146.717.259	100,00%	173.306.578.206	100,00%	-3,55%
Pessoal e encargos	23.754.901.666	14,21%	19.332.338.801	11,15%	22,88%
Benefícios previdenciários e assistenciais	17.348.541.055	10,38%	15.736.215.544	9,08%	10,25%
Uso de bens, serviços e consumo de capital fixo	8.681.456.346	5,19%	9.488.405.547	5,47%	-8,50%
Variações patrimoniais diminutivas financeiras	78.782.425.023	47,13%	53.379.340.804	30,80%	47,59%
Transferências e delegações concedidas	20.193.821.758	12,08%	16.056.984.586	9,27%	25,76%
Desvalorização e perda de ativos	15.102.005.985	9,04%	1.960.464.509	1,13%	670,33%
Tributárias	652.161.094	0,39%	1.452.997.932	0,84%	-55,12%
Custo Mercad. e Prod. Vend. e Serv. Prestados	2.533.397	-	29.380.492	0,02%	-91,38%
Outras variações patrimoniais diminutivas	2.628.870.936	1,57%	55.870.449.991	32,24%	-95,29%
Resultado patrimonial do período	59.733.381.592	-	(28.320.892.817)	-	-310,92%

Fontes: Demonstração das Variações Patrimoniais consolidadas (Volume 02, páginas 21 e 22) e SIAFE-Rio.

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

AV - análise vertical - participação no total.

AH - análise horizontal - variação nominal 2016/2015.

Do exame da tabela, constata-se que o resultado patrimonial do exercício de 2016 foi superavitário em R\$ 59.733.381.592 (cinquenta e nove bilhões, setecentos e trinta e três milhões, trezentos e oitenta e um mil, quinhentos e noventa e dois reais), evidenciado pela diferença positiva entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas.

Dentre as variações patrimoniais que aumentaram o patrimônio, destacam-se aquelas decorrentes de “Impostos, taxas e contribuições de melhoria” e “Valorização e Ganhos com Ativos”, que representaram 27,91% e 40,06%, respectivamente.

Já em relação às variações patrimoniais que diminuíram o patrimônio, sobressaem aquelas decorrentes de “Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras” e “Pessoal e Encargos”, responsáveis por 47,13% e 14,21% do total, respectivamente.

4.3.4 Contas de compensação

São contas representativas dos atos que possam vir a afetar o patrimônio, compreendendo as compensações do ativo e do passivo; ou seja, são contas relacionadas às situações não compreendidas no patrimônio, mas que, direta ou indiretamente, possam vir a afetá-lo.

No quadro referente às compensações que compõem o Balanço Patrimonial do exercício de 2016, deverão ser incluídos os atos potenciais do ativo e do passivo que possam, imediata ou indiretamente, vir a afetar o patrimônio, como, por exemplo, direitos e obrigações conveniadas ou contratadas; responsabilidade por valores, títulos e bens de terceiros; garantias e contragarantias de valores recebidas e concedidas; e outros atos potenciais do ativo e do passivo, conforme demonstrado a seguir:

Compensações

R\$1

Atos potenciais ativos	2016	2015	AH (%)
Garantias e Contragarantias Recebidas	624.175	-	-
Direitos conv. e outros instr. Congêneres	19.259.075.950	15.274.677.715	26,08%
Direitos contratuais	235.700.932	233.907.382	0,77%
Total	19.495.401.057	15.508.585.097	25,71%
Atos potenciais passivos	2016	2015	AH (%)
Garantias e Contragarantias Concedidas	2.824.074		
Obrigações conv. e outros instr. Congêneres	13.128.408.109	10.603.057.721	23,82%
Obrigações contratuais	75.541.625.845	71.469.309.845	5,70%
Total	88.672.858.027	82.072.367.566	8,04%

Fonte: Balanço Patrimonial consolidado (Volume 02, página 19) e SIAFE-Rio.

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

AH - análise horizontal (variação nominal 2016/2015).

Como se pode notar pelo exame da tabela, houve aumento dos atos potenciais em relação ao exercício anterior. Esse acréscimo foi de 25,71% nos atos potenciais ativos e 8,04% nos atos potenciais passivos - cerca de R\$ 3.986.815.960 (três bilhões, novecentos e oitenta e seis milhões, oitocentos e quinze mil, novecentos e sessenta reais) e R\$ 6.600.490.461 (seis bilhões, seiscentos milhões, quatrocentos e noventa mil, quatrocentos e sessenta e um reais) respectivamente.

O aumento verificado nos atos potenciais ativos decorre, principalmente, da variação positiva de 26,08% (ou seja, R\$ 3.984.398.235 - três bilhões, novecentos e oitenta e quatro milhões, trezentos e noventa e oito mil, duzentos e trinta e cinco reais) no total dos “Direitos Conveniados e Outros Instrumentos Congêneres”, em relação ao exercício anterior.

Já o aumento constatado nos atos potenciais passivos refere-se, principalmente, à variação positiva de 5,70% (ou seja, R\$ 4.072.316.000 - quatro bilhões, setenta e dois milhões, trezentos e dezesseis mil reais) nas “Obrigações Contratuais”, em relação ao exercício anterior.

Frise-se que o uso das contas de compensação tem finalidade de controle interno, para registro de possíveis alterações patrimoniais futuras, e constitui fonte de dados para a elaboração de notas explicativas.

4.4 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DO PODER EXECUTIVO

Este tópico visa a analisar os Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2016, bem como comparar, no que se refere aos principais resultados, o desempenho alcançado com o atingido no exercício anterior.

4.4.1 Balanço Orçamentário

Conforme a Resolução nº 1.268, de 21 de dezembro de 2009, do Conselho Federal de Contabilidade, o Balanço Orçamentário evidencia as receitas e as despesas orçamentárias, detalhadas em níveis relevantes de análise, confrontando o orçamento inicial e as suas alterações com a execução, demonstrando o resultado orçamentário.

Esse demonstrativo detalha as receitas por categoria econômica e origem, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada e o saldo, que corresponde ao excesso ou déficit de arrecadação. Quanto às despesas, essas são apresentadas por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando a dotação inicial, a dotação atualizada para o exercício, as despesas empenhadas, as despesas liquidadas, as despesas pagas e o saldo da dotação.

Balço Orçamentário resumido – Poder Executivo

R\$1

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS 2016	Atualizada (a)	AV(%)	Realizada (r)	AV(%)	AH(%)	SALDO (r-a)
Receitas Correntes	53.484.074.832	100,00%	47.808.171.493	100,00%	-10,61%	-5.675.903.339
RECEITA TRIBUTÁRIA	29.840.392.684	55,79%	29.736.972.287	62,20%	-0,35%	-103.420.397
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	5.275.115.463	9,86%	4.237.656.733	8,86%	-19,67%	-1.037.458.730
RECEITA PATRIMONIAL	6.384.611.717	11,94%	2.259.979.713	4,73%	-64,60%	-4.124.632.004
RECEITA AGROPECUÁRIA	625.013	0,00%	23.315	0,00%	-96,27%	-601.698
RECEITA INDUSTRIAL	186.360.000	0,35%	143.949.979	0,30%	-22,76%	-42.410.021
RECEITA DE SERVIÇOS	1.252.463.823	2,34%	749.489.425	1,57%	-40,16%	-502.974.398
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	9.140.801.494	17,09%	8.900.999.670	18,62%	-2,62%	-239.801.824
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	1.403.704.637	2,62%	1.779.100.371	3,72%	26,74%	375.395.734
Receitas de Capital	8.288.926.979	100,00%	1.221.327.590	100,00%	-85,27%	-7.067.599.389
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	2.781.552.000	33,56%	1.047.452.459	85,76%	-62,34%	-1.734.099.541
ALIENAÇÃO DE BENS	3.654.047.500	44,08%	21.073.141	1,73%	-99,42%	-3.632.974.359
AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS	279.495.846	3,37%	94.458.770	7,73%	-66,20%	-185.037.076
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	1.555.731.633	18,77%	58.343.220	4,78%	-96,25%	-1.497.388.413
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	18.100.000	0,22%	-	-	100,00%	-18.100.000
Total das receitas (A)	61.773.001.811		49.029.499.083		-20,63%	-12.743.502.728
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS 2016	ATUALIZADA (a)	AV(%)	DESPESA EMPENHADA (e)	AV(%)	AH(%)	SALDO (a-e)
Despesas Correntes	64.110.874.996	100,00%	48.786.177.656	100,00%	-23,90%	15.324.697.340
Pessoal e Encargos Sociais	19.867.199.233	30,99%	18.083.682.628	37,07%	-8,98%	1.783.516.605
Juros e Encargos da Dívida	2.731.717.141	4,26%	2.729.723.372	5,60%	-0,07%	1.993.768
Outras Despesas Correntes	41.511.958.622	64,75%	27.972.771.656	57,33%	-32,62%	13.539.186.966
Despesas de Capital	16.079.991.940	100,00%	4.403.978.207	100,00%	-72,61%	11.676.013.733
Investimentos	10.630.096.460	66,11%	2.401.276.500	54,53%	-77,41%	8.228.819.960
Inversões Financeiras	223.695.607	1,39%	15.754.725	0,36%	-92,96%	207.940.881
Amortização da Dívida	5.226.199.873	32,50%	1.986.946.981	45,11%	-61,98%	3.239.252.892
Reserva de Contingência	176.197.100	100,00%	-	-	100,00%	176.197.100
Total das despesas (B)	80.367.064.035	100,00%	53.190.155.862	100,00%	-33,82%	27.176.908.173
Déficit Orçamentário (A-B)	-18.594.062.224		-4.160.656.780⁵⁶			

Fonte: SIAFE-Rio e Volume 02, fls. 245/246.

Incluídas as transações intraorçamentárias.

AV - Análise Vertical - participação no total. AH - Análise Horizontal - variação nominal.

⁵⁶ Registre-se que o resultado orçamentário do Poder Executivo não contempla as transferências financeiras aos demais poderes do Estado (Legislativo, Judiciário) e o Ministério Público, bem como outros repasses da espécie. O resultado entre as todas as transferências financeiras recebidas e as concedidas foi negativo em R\$ 5.203.224 mil.

4.4.1.1 Receitas

A partir do Balanço Orçamentário resumido apresentado, observa-se que, durante o exercício em análise, **a arrecadação total do Poder Executivo foi de R\$ 49.029.499.083 (quarenta e nove bilhões, vinte e nove milhões, quatrocentos e noventa e nove mil e oitenta e três reais)**, sendo R\$ 47.808.171.493 (quarenta e sete bilhões, oitocentos e oito milhões, cento e setenta e um mil, quatrocentos e noventa e três reais) – que correspondem a 97,51% –, referentes às receitas correntes, e R\$ 1.221.327.590 (um bilhão, duzentos e vinte um milhões, trezentos e vinte sete mil, quinhentos e noventa reais) – que correspondem a 2,49%–, às receitas de capital.

Entre as receitas correntes, a receita tributária foi a que apresentou o maior montante arrecadado, cerca de R\$ 29.736.972.287 (vinte e nove bilhões, setecentos e trinta e seis milhões, novecentos e setenta e dois mil, duzentos e oitenta e sete reais) – que corresponde a 62,20%. Porém, ao verificar a arrecadação em comparação à previsão atualizada da receita corrente, observa-se que a única rubrica com variação positiva foi àquela referente a “Outras Receitas Correntes”, com um aumento de R\$ 375.395.734 (trezentos e setenta e cinco milhões, trezentos e noventa e cinco mil, setecentos e trinta e quatro reais) – que corresponde a 26,74% –, contrapondo as demais variações do grupo.

Em relação às receitas de capital, as operações de crédito destacaram-se em relação às demais, contribuindo com o montante de R\$ 1.047.452.459 (um bilhão, quarenta e sete milhões, quatrocentos e cinquenta e dois mil, quatrocentos e cinquenta e nove reais) – que corresponde a 85,76%. Nota-se que, em comparação à previsão atualização da receita de capital, todas as receitas apresentaram variação negativa no grupo, com destaque para a “receita de alienação de bens”, com frustração de 99,42% e a “outras receitas de capital”, com frustração de total da receita.

Observa-se que o Poder Executivo apurou, no exercício de 2016, uma insuficiência de arrecadação no valor de R\$ 12.743.502.728 (doze bilhões, setecentos e quarenta e três milhões, quinhentos e dois mil, setecentos e vinte e oito reais), correspondente a 20,63% do total.

Cumprе, ainda, destacar que, quanto à arrecadação da receita, os valores apresentados no Balanço Orçamentário do Poder Executivo (Volume 02, fls. 245/246) estão em consonância com os dados extraídos do SIAFE-Rio.

4.4.1.2 Despesas

No Balanço Orçamentário resumido, nota-se que o total da despesa empenhada pelo Poder Executivo foi de R\$ 53.190.155.862 (cinquenta e três bilhões, cento e noventa milhões, cento e cinquenta e cinco mil, oitocentos e sessenta e dois reais), sendo R\$ 48.786.177.656 (quarenta e oito bilhões, setecentos e oitenta e seis milhões, cento e setenta e sete mil, seiscentos e cinquenta e seis reais) – que corresponde a 91,72% –, referentes às despesas correntes, e R\$ 4.403.978.207 (quatro bilhões, quatrocentos e três milhões, novecentos e setenta e oito mil e duzentos e sete reais) – que corresponde a 8,28% –, às despesas de capital.

Entre as despesas correntes, o grupo de natureza de despesa que consumiu maiores recursos foi “Outras Despesas Correntes”, referente a cerca de R\$ 27.972.771.656 (vinte e sete bilhões, novecentos e setenta e dois milhões, setecentos e setenta e um mil, seiscentos e cinquenta e seis reais) – que corresponde a 57,33%. Coube, também, a esse grupo, a maior economia orçamentária da categoria (R\$ 13.539.186.966 – treze bilhões, quinhentos e trinta e nove milhões, cento e oitenta e seis mil, novecentos e sessenta e seis reais), cerca de 88,35% do total da economia orçamentária do grupo (R\$ 15.324.697.340 – quinze bilhões, trezentos e vinte e quatro milhões, seiscentos e noventa e sete mil, trezentos e quarenta reais).

Em relação às despesas de capital, os investimentos representaram 54,53% (R\$ 2.401.276.500 – dois bilhões, quatrocentos e um milhões, duzentos e setenta e seis mil e quinhentos reais) da categoria. No entanto, do montante obtido por meio da economia orçamentária sobre as despesas de capital, R\$ 11.676.013.733 (onze bilhões, seiscentos e setenta e seis milhões, treze mil, setecentos e trinta e três reais), 70,48%⁵⁷ derivam da não utilização de recursos para a execução de despesas com investimentos.

Cabe, ainda, ressaltar que, quanto à execução da despesa, os valores apresentados no Balanço Orçamentário do Poder Executivo (Volume 02, fls. 245/246) estão em consonância com os dados extraídos do SIAFE-Rio.

⁵⁷ Corresponde a R\$ 8.228.819.960 – oito bilhões, duzentos e vinte e oito milhões, oitocentos e dezenove mil e novecentos e sessenta reais

4.4.1.3 Resultado Orçamentário

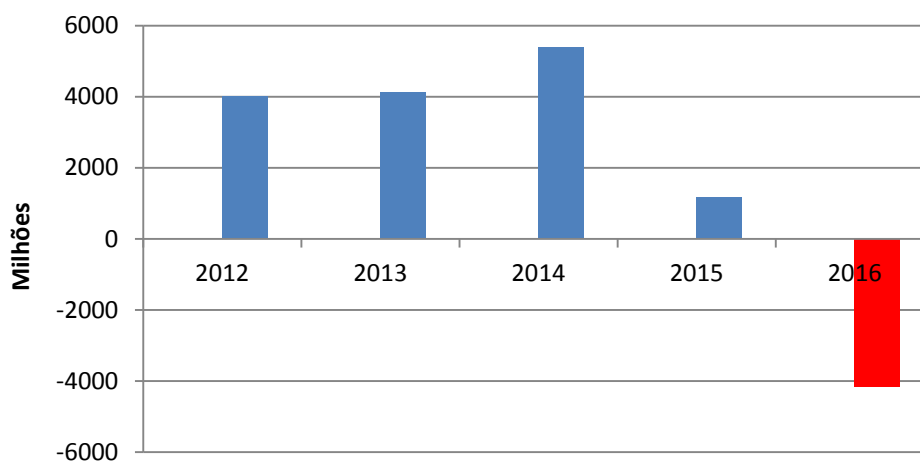
Ao confrontar a receita realizada com a despesa empenhada, verifica-se que o Poder Executivo Estadual apurou déficit orçamentário, no valor total de R\$ 4.160.656.780 (quatro bilhões, cento e sessenta milhões, seiscentos e cinquenta e seis mil, setecentos e oitenta reais), ao contrário dos exercícios de 2012 a 2015 em que foram apurados superávits, conforme a seguir demonstrado:

Resultado Orçamentário (2012 - 2016)

R\$1	
Exercício	Valor
2012	4.007.011.290
2013	4.133.402.409
2014	5.392.611.408
2015	1.185.270.392
2016	-4.160.656.780

Fonte: Contas de Governo de 2012 a 2015, SIAFE-Rio e Volume 02, fls. 245/246.
Valores históricos.

Evolução do Resultado Orçamentário



Fonte: Contas de Governo de 2012 a 2015, SIAFE-Rio e Volume 02, fls. 245/246.
Valores históricos.

4.4.2 Balanco Financeiro do Poder Executivo

O Balanco Financeiro do Poder Executivo, em 2016, apresentou os seguintes valores:

		R\$ 1			
Ingressos	2016	2015	Dispêndios	2016	2015
Receita orçamentária	49.029.499.083	60.065.812.991	Despesa orçamentária	53.190.155.862	58.880.542.599
Transferências financeiras recebidas	40.413.920.404	53.012.267.095	Transferências financeiras concedidas	45.617.143.549	58.705.730.357
Recebimentos extraorçamentários	71.760.988.287	32.908.094.918	Pagamentos extraorçamentários	63.708.749.887	29.774.669.452
Saldo em espécie do exercício anterior	6.012.595.391	7.387.362.795	Saldo em espécie para o exercício seguinte	4.700.953.866	6.012.595.391
Total	167.217.003.165	153.373.537.799	Total	167.217.003.164	153.373.537.799

Fonte: Siafe-Rio e Volume 02, fls. 247.

Nota: Foram considerados, para efeitos de comparação, os valores referentes ao exercício de 2015 apresentados no balanço financeiro do exercício de 2016, tendo em vista a implementação do Siafe-Rio e alterações no plano de contas estadual, resultando em mudanças de critérios contábeis conforme informação às fls. 5 do volume 02.

Naquele ano, as despesas orçamentárias e as transferências financeiras concedidas superaram as receitas orçamentárias e as transferências financeiras recebidas em R\$ 9.363.879.924 (nove bilhões, trezentos e sessenta e três milhões, oitocentos e setenta e nove mil e novecentos e vinte e quatro reais), enquanto que os recebimentos extraorçamentários excederam os pagamentos da mesma espécie em R\$ 8.052.238.400 (oito bilhões, cinquenta e dois milhões, duzentos e trinta e oito mil e quatrocentos reais).

Resultado Financeiro do Poder Executivo

Com base nos ingressos e dispêndios demonstrados no Balanço Financeiro do Poder Executivo, pode-se apurar o Resultado Financeiro do exercício, que corresponde à diferença entre o somatório dos ingressos orçamentários com os extraorçamentários e o somatório dos dispêndios orçamentários com os extraorçamentários:

Ingressos (I)	R\$	Dispêndios (D)	R\$	I - D (R\$)
Receita orçamentária	49.029.499.083	Despesa orçamentária	53.190.155.862	-4.160.656.779
Transferências financeiras recebidas	40.413.920.404	Transferências financeiras concedidas	45.617.143.549	-5.203.223.145
Recebimentos extraorçamentários	71.760.988.287	Pagamentos extraorçamentários	63.708.749.887	8.052.238.400
Soma (A)	161.204.407.774	Soma (B)	162.516.049.298	
Resultado Financeiro (A - B)				-1.311.641.524

O corpo instrutivo, no item “4.4.2 Balanço Financeiro do Poder Executivo”, assim se manifestou quanto a divergências encontradas no balanço financeiro daquele Poder:

Destaca-se que os saldos referentes ao exercício de 2015 foram extraídos do Balanço Financeiro do exercício de 2016, uma vez que, com a implantação do Siafe-Rio e as alterações no plano de contas estadual foram identificadas divergências nos valores constantes no Balanço Financeiro de 2015 (integrante da prestação de contas de 2015), tendo sido corrigidas no demonstrativo deste exercício em análise.

No que tange ao ajuste no Saldo em Espécie para o Exercício Seguinte efetuado na coluna do exercício de 2015 do balanço financeiro do Poder Executivo, cumpre-nos trazer à baila o conteúdo da Nota Técnica da Contadoria Geral do Estado (Coordenação de Consolidação de Balanços) em resposta à Solicitação nº 11 sobre as Contas de Governo do exercício de 2016.

Através da referida Nota Técnica a CGE informa que por ocasião da elaboração dos demonstrativos do exercício de 2015, foram equivocadamente levados em consideração os saldos de Unidades Gestoras representativas de Fundos de outros poderes no Balanço do Poder Executivo, fato que foi observado e corrigido na elaboração das Contas de Governo de 2016.

Segue tabela em que restam evidenciadas as Unidades Gestoras, respectivos poderes a que pertencem bem como os saldos em espécie para o exercício seguinte que foram considerados no Balanço do Poder Executivo no exercício de 2015:

Tabela 128 - Unidades Gestoras representativas de Fundos de outros poderes no Balanço do Poder Executivo

Unidades Gestoras	Poder	R\$1 Saldo em Espécie para o Exercício Seguinte
016100 - Fundo Especial da Assembleia Legislativa ERJ	Legislativo	192.617.093
026100 - Fundo Esp. de Mod. do Cont. Ext. do TCE - RJ	Legislativo	162.387.797
036100 - Fundo Especial do Tribunal de Justiça	Judiciário	504.231.002
036200 - Fundo Especial Escola de Magistratura RJ	Judiciário	26.268.781
036300 - Fundo de Apoio dos Reg. Cíveis PN ERJ	Judiciário	21.242.674
106100 - Fundo Especial do Ministério Público do ERJ	Ministério Público	73.958.130
100200 - MP Centro de Estudos Jurídicos	Ministério Público	-
Total		980.705.477

A seguir, demonstra-se a composição do saldo disponível para o exercício seguinte, no valor de R\$ 4.700.953.866 (quatro bilhões, setecentos milhões, novecentos e cinquenta e três mil, oitocentos e sessenta e seis reais):

Disponibilidades – Poder Executivo

	R\$1			
Disponível	2016	AV(%)	2015	AH (%)
Caixa	38.834	0,00%	37.323	4,05%
Bancos conta movimento	892.733.756	18,99%	1.666.298.587	-46,42%
Aplicações Financeiras	2.278.530.988	48,47%	3.971.225.524	-42,62%
Rede arrecadadora	21.271.598	0,45%	36.617.426	-41,91%
Depósitos à disposição em Entidades Estaduais	1.188.499	0,03%	2.877.325	-58,69%
Depósitos à disposição Judiciário - Pagamento Precatórios	12.170.241	0,26%	27.384.533	-55,56%
Investimentos em seg. renda fixa/fundos investimento	-	0,00%	308.154.672	-
Caixa e equivalentes de caixa - intra ofss	1.495.019.951	31,80%	0	-
Total	4.700.953.866	100,00%	6.012.595.391	-5,33%

Fonte: Siafe-Rio e Volume 02, fls. 241/242 e 247.

Nota: Foram considerados, para efeitos de comparação, os valores referentes ao exercício de 2015 apresentados nos balanços financeiro e patrimonial do exercício de 2016, tendo em vista a implementação do Siafe-Rio e alterações no plano de contas estadual, resultando em mudanças de critérios contábeis conforme informação às fls. 5 do volume 02.

AV - Análise Vertical - participação no total.

AH - Análise Horizontal - variação nominal 2016/2015.

A exemplo dos dados consolidados do estado, as contas mais representativas das disponibilidades do Poder Executivo foram as contas bancos e aplicações financeiras.

4.4.3 Balanco Patrimonial do Poder Executivo

No que tange ao Balanço Patrimonial, a Resolução nº 1.133, do Conselho Federal de Contabilidade, dispõe que tal demonstração é estruturada em Ativo, Passivo e Patrimônio Líquido, evidenciando qualitativa e quantitativamente a situação patrimonial da entidade.

O Balanço Patrimonial do Poder Executivo, demonstrado de forma resumida, encontra-se assim constituído:

Balanco Patrimonial Resumido - Poder Executivo

R\$1

Ativo	2016	AV (%)	2015	AV (%)	AH (%)
Ativo Circulante	20.353.033.375	9,95%	16.790.770.898	16,05%	21,22%
Ativo Não circulante	184.213.838.647	90,05%	87.824.895.831	83,95%	109,75%
Total geral Ativo	204.566.872.022	100,00%	104.615.666.729	100,00%	130,97%

Passivo	2016	AV (%)	2015	AV (%)	AH (%)
Passivo Circulante	29.287.023.759	11,39%	19.511.969.794	10,68%	50,10%
Passivo Não circulante	227.744.356.572	88,61%	163.125.571.486	89,32%	39,61%
Total do Passivo	257.031.380.330	100,00%	182.637.541.281	100,00%	40,73%
Patrimônio Líquido	-52.464.508.308	-25,65%	-78.021.874.552	-74,58%	-32,76%
Total geral Passivo	204.566.872.022	100,00%	104.615.666.729	100,00%	95,54%

Especificação	2016	2015	AH(%)
Ativo Financeiro	4.307.062.753	6.012.595.391	-28,37%
Ativo Permanente	200.259.809.269	98.603.071.338	103,10%
Passivo Financeiro	16.094.496.547	7.550.168.424	113,17%
Passivo Permanente	240.973.430.716	175.228.224.822	37,52%
Saldo patrimonial	-52.501.055.241	-78.162.726.518	-32,83%
Res. Financeiro	-11.787.433.794	-1.537.573.033	666,63%

Compensações	2016	AV(%)	2015	AV(%)	AH(%)
Garantias e contragarantias recebidas	624.175	0,00%	0,00	0,00%	-
Direitos conveniados e outros instrumentos congêneres	19.248.328.025	98,79%	15.263.929.790	98,49%	26,10%
Direitos contratuais	235.700.932	1,21%	233.907.382	1,51%	0,77%
Total dos saldos dos atos potenciais ativos	19.484.653.132	100,00%	15.497.837.172	100,00%	25,72%
Garantias e contragarantias concedidas	2.824.074	0,00%	0	0,00%	-
Obrigações conveniados e outros instrumentos congêneres	12.915.613.314	14,79%	10.390.262.926	12,83%	24,30%
Obrigações contratuais	74.410.782.254	85,21%	70.608.868.741	87,17%	5,38%
Total dos saldos dos atos potenciais passivos	87.329.219.641	100,00%	80.999.131.667	100,00%	7,82%

Fonte: SIAFE-Rio e Volume 02, fls. 241/242.

Nota: Foram considerados, para efeitos de comparação, os valores referentes ao exercício de 2015 apresentados no balanço patrimonial do exercício de 2016, tendo em vista a implementação do SIAFE-Rio e alterações no plano de contas estadual, resultando em mudanças de critérios contábeis conforme informação às fls. 5 do volume 02.

AV - Análise Vertical - participação no total.

AH - Análise Horizontal - variação nominal 2016/2015.

Observa-se que a classe do Ativo, no montante de R\$ 204.566.872.022 (duzentos e quatro bilhões, quinhentos e sessenta e seis milhões, oitocentos e setenta e dois mil e vinte dois reais), é composta por 9,95% de Ativo Circulante - R\$ 20.353.033.375 (vinte bilhões, trezentos e cinquenta e três milhões, trinta e três mil e trezentos setenta e cinco reais) - e 90,05% de Ativo Não Circulante - R\$ 184.213.838.647 (cento e oitenta e quatro bilhões, duzentos e treze milhões, oitocentos e trinta e oito mil e seiscentos e quarenta e sete reais) -, grupo este que, portanto, possui maior representatividade na classe que compreende os bens e direitos. Houve uma variação nominal nesta classe, entre 2015 e 2016, de 130,97%, sendo o Não Circulante o grupo a apresentar a maior variação percentual do Ativo.

A classe do Passivo, por sua vez, é composta por 11,39% de Passivo Circulante - R\$ 29.287.023.759 (vinte nove bilhões, duzentos e oitenta e sete milhões vinte três mil setecentos e cinquenta e nove reais) - e 88,61% de Passivo Não Circulante - R\$ 227.744.356.572 (duzentos e vinte e sete bilhões, setecentos e quarenta e quatro milhões, trezentos e cinquenta e seis mil, quinhentos e setenta e dois reais) -, cabendo a este último grupo a maior representatividade dentro da classe das obrigações.

Em relação à variação temporal da classe do Passivo, observa-se um aumento desta, em termos nominais, em 40,73% - R\$ 74.393.839.049 (setenta e quatro bilhões, trezentos e noventa e três milhões, oitocentos e trinta e nove mil e quarenta e nove reais) - em relação ao exercício anterior, sendo o Passivo Não Circulante o grupo com maior contribuição para alteração da situação das obrigações do ente.

No tocante ao exercício de 2015, verifica-se que o saldo patrimonial foi um Passivo a descoberto de R\$ 78.021.874.552 (setenta e oito bilhões, vinte um milhões, oitocentos e setenta e quatro mil, quinhentos e cinquenta e dois reais). Em 2016, apurou-se um Passivo a descoberto de R\$ 52.464.508.308 (cinquenta e dois bilhões, quatrocentos e sessenta e quatro milhões, quinhentos e oito mil, trezentos e oito reais) . **Logo, houve uma redução no passivo a descoberto de R\$ 25.557.366.244 (vinte cinco bilhões, quinhentos e cinquenta e sete milhões, trezentos e sessenta e seis mil, duzentos e quarenta e quatro reais), apurando uma variação positiva (32,76%) do patrimônio público.**

Em 2016, o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro apresentaram saldo de R\$ 4.307.062.753 (quatro bilhões, trezentos e sete milhões, sessenta e dois mil, setecentos e

cinquenta e três reais) e R\$ 16.094.496.547 (dezesesseis bilhões, noventa e quatro milhões, quatrocentos e noventa e seis mil, quinhentos e quarenta e sete reais), respectivamente. Logo, mediante a diferença negativa entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro, conclui-se que o Estado apresentou *deficit* financeiro de R\$ 11.787.433.801 (onze bilhões, setecentos e oitenta e sete milhões, quatrocentos e trinta e três mil, oitocentos e um reais).

Comparando-se o resultado financeiro apurado com o do exercício anterior, negativo em R\$ 1.537.573.033 (um bilhão, quinhentos e trinta e sete milhões, quinhentos e setenta e três mil e trinta e três reais), verifica-se aumento de R\$ 10.249.860.761 (dez bilhões, duzentos e quarenta e nove milhões, oitocentos e sessenta mil, setecentos e sessenta e um reais), 666,63% de expansão negativa, refletindo a redução de 28,37% dos créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários (Ativo financeiro), e o aumento da dívida fluante e outros compromissos exigíveis, cujo pagamento independa de autorização orçamentária (Passivo financeiro), em 113,17%.

Cabe registrar que foi elaborado um anexo ao Balanço Patrimonial demonstrando o superávit/déficit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício (Volume 02, fls. 242), em atendimento ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e ao que dispõem o parágrafo único do artigo 8º e o artigo 50, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No entanto, o resultado apresentado no demonstrativo - déficit financeiro de R\$ 11.149.101 mil (aproximadamente, onze bilhões, cento e quarenta e nove milhões, cento e um mil reais) - diverge daquele apurado entre a diferença do ativo e passivo financeiros demonstrados no próprio balanço patrimonial. Tal fato será objeto de impropriedade e determinação nas contas.

4.4.3.1 Bens e Direitos do Poder Executivo

O Ativo Circulante do Poder Executivo, no montante de R\$ 20.353.033.375 (vinte bilhões, trezentos e cinquenta e três milhões, trinta e três mil, trezentos e setenta e cinco reais), compreende os ativos que atendam a qualquer um dos seguintes critérios: seja caixa ou equivalente de caixa, sejam realizáveis ou mantidos para venda ou consumo dentro do ciclo operacional da entidade, sejam mantidos primariamente para negociação ou tiverem a

expectativa de realização em até doze meses da data das demonstrações contábeis. A tabela a seguir demonstra sua composição, ao final de 2016:

Ativo Circulante do Poder Executivo

R\$1					
Especificação	2016	AV(%)	2015	AV(%)	AH(%)
Caixa e equivalentes de caixa	4.700.953.866	23,10%	6.012.595.391	35,81%	-21,81%
Créditos a curto prazo	4.757.588.309	23,38%	4.011.045.488	23,89%	18,61%
Demais créditos e valores a CP	9.805.607.575	48,18%	5.971.979.246	35,57%	64,19%
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo	436.149.674	2,14%	-	-	-
Estoques	652.026.588	3,20%	788.897.414	4,70%	-17,35%
VPD pagas antecipadamente	707.362	0,00%	6.253.359	0,04%	-88,69%
Ativo Circulante total	20.353.033.375	100,00%	16.790.770.898	100,00%	21,22%

Fonte: SIAFE-Rio e Volume 02, fls. 241.

AV - Análise Vertical - participação no total.

AH - Análise Horizontal - variação nominal 2016/2015.

Já o Ativo Não Circulante do Poder Executivo, no montante de R\$ 184.213.838.647 (cento e oitenta e quatro bilhões, duzentos e treze milhões, oitocentos e trinta e oito mil, seiscentos e quarenta e sete reais), compreende os ativos que têm expectativa de realização após doze meses da data das demonstrações contábeis. É composto pelo “Ativo Realizável a Longo Prazo”, “Investimentos”, “Imobilizado” e “Intangível”, sendo demonstrado da seguinte forma no exercício em análise:

Ativo Não Circulante do Poder Executivo

R\$1					
Especificação	2016	AV(%)	2015	AV(%)	AH(%)
Ativo realizável a longo prazo	144.506.220.989	78,44%	50.886.246.269	57,94%	183,98%
Investimentos	12.775.393.706	6,94%	13.762.882.366	15,67%	-7,18%
Imobilizado	26.839.906.062	14,57%	23.149.069.253	26,36%	15,94%
Intangível	92.317.890	0,05%	26.697.943	0,03%	245,79%
Ativo Não Circulante	184.213.838.647	100,00%	87.824.895.831	100,00%	109,75%

Fonte: SIAFE-Rio e Volume 02, fls. 241.

Nota: a variação do Ativo realizável a longo prazo está sendo tratada no tópico 4.3.1.2.1.

AV - Análise Vertical - participação no total.

AH - Análise Horizontal - variação nominal 2016/2015.

4.4.3.2 Obrigações do Poder Executivo

O Passivo Circulante do Poder Executivo, no montante de R\$ 29.287.023.759 (vinte nove bilhões, duzentos e oitenta e sete milhões, vinte e três mil, setecentos e cinquenta e nove reais), compreende os passivos exigíveis até doze meses da data das demonstrações contábeis, além das obrigações conhecidas e estimadas que atendam a qualquer um dos seguintes critérios: tenham prazos estabelecidos ou esperados dentro do ciclo operacional da entidade, sejam mantidos primariamente para negociação, sejam valores de terceiros ou retenções em nome deles, quando a entidade do setor público for fiel depositária, independentemente do prazo de exigibilidade. A tabela a seguir demonstra sua composição ao final do exercício de 2016:

Passivo Circulante do Poder Executivo

Especificação	R\$1				
	2016	AV(%)	2015	AV(%)	AH(%)
Obrig. trab. prev. e assist. a pagar CP	8.059.506.056	27,52%	3.598.975.968	18,44%	123,94%
Empréstimos e financiamentos a CP	2.444.042.588	8,35%	3.664.255.205	18,78%	-33,30%
Fornecedores e contas a pagar a CP	7.477.907.244	25,53%	4.471.342.295	22,92%	67,24%
Obrigações fiscais a CP	820.977.607	2,80%	211.884.327	1,09%	287,47%
Obrigações de Repartição a Outros Entes	11.341.472	0,04%	-	-	-
Provisões a CP	226.672.345	0,77%	221.749.781	1,14%	2,22%
Demais obrigações a CP	10.246.576.446	34,99%	7.343.762.220	37,64%	39,53%
Passivo Circulante total	29.287.023.759	100,00%	19.511.969.794	100,00%	50,10%

Fonte: SIAFE-Rio e Volume 02, fls. 241.

AV - Análise Vertical - participação no total.

AH - Análise Horizontal - variação nominal 2016/2015.

Já o Passivo Não Circulante do Poder Executivo, equivalente a R\$ 227.744.356.572 (duzentos e vinte e sete bilhões, setecentos e quarenta e quatro milhões, trezentos e cinquenta e seis mil, quinhentos e setenta e dois reais) compreende as obrigações conhecidas e estimadas que não atendam a nenhum dos critérios para serem classificadas no Passivo Circulante, sendo demonstrado da seguinte forma, ao final do exercício de 2016:

Passivo Não Circulante do Poder Executivo

Passivo	R\$1				
	2016	AV(%)	2015	AV(%)	AH(%)
Obrig. Trab. Prev. Assist. a pagar LP	2.567.370.966	1,13%	1.222.889.838	0,75%	109,94%
Empréstimos e financiamentos a LP	132.130.545.308	58,02%	105.304.510.149	64,55%	25,47%
Fornecedores LP	301.732.752	0,13%	532.958.553	0,33%	-43,39%
Obrigações fiscais a LP	841.365.412	0,37%	-	-	-
Provisões a LP	70.957.523.016	31,16%	35.286.875.332	21,63%	101,09%
Demais obrigações a LP	10.782.569.893	4,73%	11.499.014.537	7,05%	-6,23%
Resultado diferido	10.163.249.224	4,46%	9.279.323.077	5,69%	9,53%
Passivo Não Circulante	227.744.356.572	100,00%	163.125.571.486	100,00%	-41,43%

Fonte: SIAFE-Rio e Volume 02, fls. 241.

AV - Análise Vertical - participação no total.

AH - Análise Horizontal - variação nominal 2016/2015.

4.4.3.3 Patrimônio Líquido do Poder Executivo

O Patrimônio Líquido do Poder Executivo apresenta um Passivo descoberto no montante de R\$ 52.464.508.308 (cinquenta e dois bilhões, quatrocentos e sessenta e quatro milhões, quinhentos e oito mil, trezentos e oito reais), compreendendo o valor residual (negativo) dos Ativos depois de deduzidos todos os Passivos, sendo demonstrado da seguinte forma, no exercício de 2016:

Patrimônio Líquido do Poder Executivo

Especificação	R\$1				
	2016	AV(%)	2015	AV(%)	AH(%)
Patrimônio social e capital social	-26.704.592.832	50,90%	-26.715.304.817	34,24%	-0,04%
Reservas de capital	5.694.207.073	-10,85%	5.694.207.073	-7,30%	-
Ajustes de avaliação patrimonial	3.925.378.380	-7,48%	3.970.987.073	-5,09%	-1,15%
Reservas de lucros	13.959.084	-0,03%	14.397.571	-0,02%	-3,05%
Demais reservas	93.503.880	-0,18%	93.540.319	-0,12%	-0,04%
Resultados acumulados	-35.486.963.894	67,64%	-61.079.701.771	78,29%	-41,90%
Passivo a Descoberto	-52.464.508.308	100,00%	-78.021.874.552	100,00%	-32,76%

Fonte: SIAFE-Rio e Volume 02, fls. 241.

AV - Análise Vertical - participação no total.

AH - Análise Horizontal - variação nominal 2016/2015.

4.4.4 Demonstração das Variações Patrimoniais do Poder Executivo

A Demonstração das Variações Patrimoniais⁵⁸ do Poder Executivo, de forma resumida, encontra-se assim constituída:

Variações patrimoniais quantitativas

Descrição	2016	AV(%)	2015	AV(%)	AH(%)
Variações patrimoniais aumentativas	265.193.504.870	100,00%	215.040.167.024	100,00%	23,32%
Impostos, taxas e contrib. de melhoria	62.510.469.835	23,57%	44.070.452.359	20,49%	41,84%
Contribuições	5.228.269.060	1,97%	4.896.347.183	2,28%	6,78%
Exploração e venda de bens, serv. e direitos	1.483.883.880	0,56%	3.323.509.993	1,55%	-55,35%
Variações patrim. aumentativas financeiras	45.564.029.433	17,18%	9.095.209.023	4,23%	400,97%
Transferências recebidas	55.207.012.430	20,82%	74.250.044.193	34,53%	-25,65%
Valorização e ganhos com ativos	90.847.236.022	34,26%	2.015.154.428	0,94%	4408,20%
Outras variações patrimoniais aumentativas	4.352.604.209	1,64%	77.389.449.844	35,99%	-94,38%
Variações patrimoniais diminutivas	205.241.020.610	100,00%	243.791.645.211	100,00%	-15,81%
Pessoal e encargos	18.600.997.141	9,06%	17.235.216.464	7,07%	7,92%
Benefícios previdenciários e assistenciais	17.140.285.863	8,35%	15.586.072.033	6,39%	9,97%
Uso de bens, serviços e consumo - capital fixo	7.021.358.131	3,42%	8.672.244.143	3,56%	-19,04%
Variações patrimoniais diminutivas financeiras	78.780.160.623	38,38%	53.378.729.310	21,90%	47,59%
Transferências concedidas	65.628.275.307	31,98%	89.751.906.862	36,82%	-26,88%
Desvalorização e perdas de ativo	15.041.742.311	7,33%	1.927.111.013	0,79%	680,53%
Tributárias	650.889.757	0,32%	1.451.626.109	0,60%	-55,16%
Custo de mercadoria e prod. e serv. prestados	2.533.397	0,00%	29.380.492	0,01%	-91,38%
Outras variações patrimoniais diminutivas	2.374.778.080	1,16%	55.759.358.785	22,87%	-95,74%
Resultado patrimonial do período	59.952.484.260		-28.751.478.187		-308,52%

Fonte: SIAFE-Rio e Volume 02, fls. 243/244.

Nota: Foram considerados, para efeitos de comparação, os valores referentes ao exercício de 2015 apresentados na demonstração das variações patrimoniais do exercício de 2016, tendo em vista a implementação do SIAFE-Rio e alterações no plano de contas estadual, resultando em mudanças de critérios contábeis conforme informação às fls. 5 do volume 02.

AV - Análise Vertical - participação no total.

AH - Análise Horizontal - variação nominal 2016/2015.

O resultado patrimonial do período é apurado pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas, sendo um medidor de quanto o serviço público ofertado promoveu alterações quantitativas dos elementos patrimoniais.

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 (enfoque patrimonial) com a receita arrecadada (enfoque orçamentário).

O resultado do exercício de 2016 do Poder Executivo foi superavitário em R\$ 59.952.484.260 (cinquenta e nove bilhões, novecentos e cinquenta e dois milhões, quatrocentos e oitenta e quatro mil e duzentos e sessenta reais), evidenciado pela diferença positiva entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas.

Em relação às variações aumentativas, observa-se, da tabela acima, que, em relação ao exercício anterior, a conta “Outras variações patrimoniais aumentativas” foi aquela que apresentou a maior redução (94,38%) e a conta “Valorização e ganhos com ativos”⁵⁹ foi a que apresentou o maior crescimento (4.408,20%) e também a que mais contribuiu com recursos no grupo. Em termos nominais, o grupo apresentou um aumento de 23,32%, R\$ 50.153.337.846 (cinquenta bilhões, cento e cinquenta e três milhões, trezentos e trinta e sete mil, oitocentos e quarenta e seis reais), se comparado ao exercício de 2015.

Quanto às variações diminutivas, extrai-se da tabela que, em relação ao exercício anterior, o grupo apresentou uma redução de 15,81%, R\$ 38.550.624.601 (trinta e oito bilhões, quinhentos e cinquenta milhões, seiscentos e vinte quatro mil, seiscentos e um reais).

A maior participação nesse grupo coube às “Variações patrimoniais diminutivas financeiras” (38,38% do total).

⁵⁹ Inclui as subcontas: juros e encargos de empr. e financ. obtidos; juros e encargos de mora; variações monetárias e cambiais; descontos financeiros concedidos; outras VPD – financeiras.

CONTAS DE GOVERNO

2016 ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Aspectos relacionados à responsabilidade da gestão fiscal

CAPÍTULO 5

5 ASPECTOS RELACIONADOS À RESPONSABILIDADE DA GESTÃO FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF¹ consolidou-se como um notório instrumento de transparência em relação aos gastos públicos, estabelecendo, em regime nacional, parâmetros a serem seguidos no que tange ao gasto público de cada ente federativo brasileiro. De forma específica, o instrumento legal visa a estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Entre o conjunto de normas e princípios estabelecidos pela LRF, destaco os seguintes:

- i. **limites de gasto com pessoal**: a lei fixa limites para essa despesa em relação à receita corrente líquida para os três Poderes, Tribunais de Contas e Ministério Público e para cada nível de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios);
- ii. **limites para o endividamento público**: serão estabelecidos pelo Senado Federal por proposta do Presidente da República;
- iii. **definição de metas fiscais anuais**: para os três exercícios seguintes;
- iv. **mecanismos de compensação para despesas de caráter permanente**: o governante não poderá criar uma despesa continuada (por prazo superior a dois anos) sem indicar uma fonte de receita ou uma redução de outra despesa; e
- v. **mecanismo para controle das finanças públicas em anos de eleição**: a lei impede a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) no último ano de mandato e proíbe o aumento das despesas com pessoal nos 180 dias que antecedem o final do mandato.

Alinhado com os instrumentos acima referidos, a lei define pressupostos para a responsabilidade na gestão fiscal, conforme o seu art. 1º, § 1º:

¹ Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000

- i. ação planejada e transparente;
- ii. prevenção de riscos e correção de desvios capazes e afetar o equilíbrio das contas públicas;
- iii. cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas;
- iv. limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesa com pessoal, da seguridade social, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Procedo, a seguir, à análise da gestão fiscal do estado no exercício financeiro de 2016, amparada nos instrumentos instituídos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Contudo, antes de adentrar na aferição do cumprimento ou não dos ditames relativos às vinculações constitucionais e legais, faz-se necessário tecer considerações sobre o reconhecimento do estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira do Estado do Rio de Janeiro.

Da calamidade pública no âmbito da administração financeira

Em 17/06/2016, o Governador do Estado do Rio de Janeiro, em exercício, Francisco Dornelles, editou o Decreto Estadual nº 45.692, referente ao estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira do Estado do Rio de Janeiro, nos seguintes termos:

DECRETO Nº 45.692, DE 17 DE JUNHO DE 2016.

DECRETA ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA, NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, EM EXERCÍCIO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais,

CONSIDERANDO a grave crise econômica que assola o Estado do Rio de Janeiro;

Conselheira-Relatora
MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN

CONSIDERANDO a queda na arrecadação, principalmente a observada no ICMS e nos royalties e participações especiais do petróleo;

CONSIDERANDO todos os esforços de reprogramação financeira, já empreendidos para ajustar as contas estaduais;

CONSIDERANDO que a referida crise vem impedindo o Estado do Rio de Janeiro de honrar com os seus compromissos para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016;

CONSIDERANDO que tal fato vem acarretando severas dificuldades na prestação dos serviços públicos essenciais e pode ocasionar ainda o total colapso na segurança pública, na saúde, na educação, na mobilidade e na gestão ambiental;

CONSIDERANDO que a interrupção da prestação de serviços públicos essenciais, afeta sobremaneira a população do Estado do Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO que já nesse mês de junho as delegações estrangeiras começam a chegar na Cidade do Rio de Janeiro, a fim de permitir a aclimação dos atletas para a competição que se inicia no dia 5 de agosto do corrente ano;

CONSIDERANDO, por fim, que os eventos possuem importância e repercussão mundial, onde qualquer desestabilização institucional implicará um risco à imagem do país de difícil recuperação;

DECRETA:

Art. 1º - Fica decretado o estado de calamidade pública, em razão da grave crise financeira no Estado do Rio de Janeiro, que impede o cumprimento das obrigações assumidas em decorrência da realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Art. 2º - Ficam as autoridades competentes autorizadas a adotar medidas excepcionais necessárias à racionalização de todos os serviços públicos essenciais, com vistas à realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Art. 3º - As autoridades competentes editarão os atos normativos necessários à regulamentação do estado de calamidade pública para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Art. 4º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Posteriormente, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro reconheceu o estado de calamidade pública – previamente declarado pelo Decreto Estadual nº 45.692/16 –, por meio da Lei Estadual nº 7.483, de 08/11/2016. Confira-se o seu teor:

LEI Nº 7.483, DE 08 DE NOVEMBRO DE 2016.

RECONHECE O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DECLARADO PELO DECRETO Nº 45.692, DE 17 DE JUNHO DE 2016, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Faço saber que a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica reconhecido o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira declarado pelo Decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016.

§ 1º - A presente Lei se respalda no caput do artigo 65, da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, que suspende a contagem dos prazos e disposições estabelecidas no caput do artigo 23 e seus quatro parágrafos, no artigo 31 e no caput do artigo 70, consoante o que prescreve o inciso I do referido artigo 65 da Lei Complementar nº 101/2000.

§ 2º - Deverão também ser observados os §§ 1º e 2º do artigo 66, quando o crescimento real do Produto Interno Bruto - PIB for inferior a 1% (um por cento) ou negativo no período correspondente aos quatro últimos quadrimestres, ambos da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, visto que o artigo 65, define que quando houver a ocorrência de calamidade pública reconhecida pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, e enquanto perdurar tal situação serão suspensas a contagem dos prazos e disposições estabelecidas no caput do artigo 23 e seus quatro parágrafos, inclusive a suspensão da hipótese do § 2º onde é facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária e, também, suspensas as disposições dos artigos 31 e 70, quanto, inclusive, a exoneração de servidores não estáveis e estáveis, tudo consoante o que prescreve o inciso I do referido artigo 65 da Lei Complementar nº 101/2000 que regulamentou o Capítulo II (artigos 163 a 169) do Título VI (Da Tributação e do Orçamento) da CFRB- 88.

Art. 2º - O prazo de validade do presente estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira pelo Decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016, e reconhecida pela presente Lei, poderá se estender até 31 de dezembro de 2017.

Art. 3º - Fica sobrestada a validade dos concursos públicos realizados ou homologados antes da edição do Decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016, até, no máximo, o final de vigência desta Lei.

Parágrafo Único - Será considerada a data de edição do Decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016 para efeitos do sobrestamento de que trata o *caput* deste artigo.

Art. 4º - Os créditos orçamentários abertos durante a vigência do estado de calamidade pública deverão considerar prioritariamente as despesas com Saúde, Educação, Assistência Social e o pagamento de servidores ativos, inativos e pensionistas.

Art. 5º - A calamidade Pública no âmbito da administração financeira do Estado do Rio de Janeiro não poderá, em nenhuma hipótese, ensejar as exceções em casos de calamidade pública previstas nos incisos XIV e XV do artigo 78 da Lei Federal nº 8.666/93.

Art. 6º - A calamidade Pública no âmbito da administração financeira do Estado do Rio de Janeiro não poderá, em nenhuma hipótese, ensejar a dispensa de licitação prevista no inciso IV do artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93.

Art. 7º - O Poder Executivo deverá encaminhar à ALERJ em até 30 (trinta) dias após a publicação desta Lei:

I - o plano detalhado das medidas que pretende implementar para o enfrentamento da situação de calamidade pública.

II - relatório detalhado com todos os recursos que compõem a Receita Corrente Líquida, ano a ano.

Art. 8º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

O diploma legal foi editado com base no art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de suspender a contagem dos prazos e disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70 do mesmo diploma legal. Confirmam-se os referidos dispositivos:

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

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

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

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º².

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20³, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas

² 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. § 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas. § 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. § 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADIN 2.238-5) § 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. § 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

previstas no art. 22⁴, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos [§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição](#)⁵.

§ 1º No caso do [inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição](#), o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. ([Vide ADIN 2.238-5](#))

³ Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: I - na esfera federal: a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os [incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição](#) e o [art. 31 da Emenda Constitucional nº 19](#), repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar; ([Vide Decreto nº 3.917, de 2001](#)) d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União; II - na esfera estadual: a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados; III - na esfera municipal: a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. § 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar. § 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão: I - o Ministério Público; II - no Poder Legislativo: a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União; b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas; c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal; d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver; III - no Poder Judiciário: a) Federal, os tribunais referidos no [art. 92 da Constituição](#); b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver. § 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do [inciso XIII do art. 21 da Constituição](#), serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º. § 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento). § 5º Para os fins previstos no [art. 168 da Constituição](#), a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias. § 6º (VETADO)

⁴ Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre. Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#); II - criação de cargo, emprego ou função; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

⁵ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. § 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estruturas de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: ([Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) § 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) § 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no *caput*, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) II - exoneração dos servidores não estáveis. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) ([Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) § 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) § 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) § 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes pelo prazo de quatro anos. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) § 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. [\(Vide ADIN 2.238-5\)](#)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

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 subseqüentes, 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:

I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

§ 2º 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 ou do Estado.

§ 3º As restrições do § 1º aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.

§ 4º O Ministério da Fazenda divulgará, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária.

§ 5º As normas deste artigo serão observadas nos casos de descumprimento dos limites da dívida mobiliária e das operações de crédito internas e externas.

Art. 70. O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos arts. 19⁶ e 20 deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a.a. (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23.

Parágrafo único. A inobservância do disposto no *caput*, no prazo fixado, sujeita o ente às sanções previstas no § 3º do art. 23.

⁶ Art. 19. Para os fins do disposto no [caput do art. 169 da Constituição](#), a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I - União: 50% (cinquenta por cento); II - Estados: 60% (sessenta por cento); III - Municípios: 60% (sessenta por cento). § 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas: I - de indenização por demissão de servidores ou empregados; II - relativas a incentivos à demissão voluntária; III - derivadas da aplicação do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#); IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18; V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos [incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição](#) e do [art. 31 da Emenda Constitucional nº 19](#); VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes: a) da arrecadação de contribuições dos segurados; b) da compensação financeira de que trata o [§ 9º do art. 201 da Constituição](#); c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro. § 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Como se vê, no âmbito da disciplina prevista pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a ocorrência de calamidade pública reconhecida pela Assembleia Legislativa acarreta as seguintes consequências: (i) suspensão da contagem de prazo e das disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70, que versam sobre retorno das despesas com pessoal e da dívida consolidada aos respectivos limites; e (ii) dispensa de atingimento das metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais e da utilização do mecanismo de limitação de empenho prevista no art. 9º.

A respeito desta matéria, o corpo instrutivo desta Corte entendeu que *“[a] decretação do estado de calamidade financeira constitui uma inovação, uma vez que esse instituto não está previsto e nem encontra amparo no ordenamento jurídico, sendo apenas uma tentativa de ampliação do conceito de calamidade pública, este sim fortemente consolidado nos normativos legais, doutrina e na jurisprudência relativa ao direito administrativo”*.

Por essa razão, concluiu que *“[a] instituição da calamidade financeira pelo ERJ torna-se concebível tão somente para efeito enunciativo, de modo que se sinalize à sociedade e aos administrativos as condições em que se encontram as finanças públicas do estado, sem, contudo, confundir-se com a situação de calamidade pública decorrente de caso fortuito ou força maior”, bem como que “nem mesmo o reconhecimento pela ALERJ do estado de calamidade financeira do ERJ possui o condão de revestir a sua decretação pelo Poder Executivo da eficácia necessária à aplicação das suspensões de prazos previstos em lei”*.

De forma semelhante, o Ministério Público de Contas, em seu parecer de 09/05/2017⁷, afirmou que:

Tudo pode ser explicado por duas palavras: planejamento e gestão. Melhor dizendo, na falta deles. Ora, ao Governo não foi imposta a obrigação da realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, houve uma candidatura. A obrigação contraída foi resultado da ação dos próprios gestores públicos.

⁷ Posteriormente, no parecer proferido em 27/05/2017, o *Parquet* aprofundou suas considerações acerca da calamidade pública, o que será objeto de análise no capítulo 11 deste voto. Em síntese, registro que, embora o Exmo. Sr. Procurador-Geral tenha reiterado, integralmente, os termos do primeiro exame ministerial, concluiu que a questão da validade da decretação do “estado de calamidade pública” não apresenta nenhuma repercussão na aferição da regularidade das Contas de Governo do Estado relativas ao exercício de 2016, de modo que este E. Tribunal não deveria pronunciar-se acerca de sua validade ou invalidade. Ao final, alterou a determinação nº 17 e suprimiu a de nº 18 de seu parecer de 09/05/2017, além de qualificar como impropriedade o descumprimento, pelo Poder Executivo, do limite de gastos com pessoal previsto no art. 20 da LRF.

Os mesmos gestores públicos responsáveis por gerir as finanças do Estado. Onde estava a projeção futura das finanças do Estado quando foram contraídas novas obrigações? Na verdade, o que ocorreu foi erro de gestão e planejamento, para não se falar em negligência.

Por que então falar de calamidade pública? Para criar um contexto de excepcionalidade e fugir da responsabilidade decorrente da má gestão.

Um dos argumentos constante da exposição de motivos é que a “desestabilização institucional implicará um risco à imagem do país de difícil recuperação”. A realidade hoje é de crise na segurança com aumento da violência, de crise na saúde com os desdobramentos que vão para os jornais, de crise na educação e de total desordem financeira.

No contexto normativo da responsabilidade fiscal - delineado constitucional e legalmente -, a “calamidade pública” (referida expressamente no art. 65 da Lei Complementar Federal nº 101/00) - imprevisível, anormal, geradora de dano ou prejuízo - é que se apresenta como causa da desordem financeira. No caso do Estado do Rio de Janeiro foi a desordem financeira que ensejou a suposta “calamidade pública”. Uma inversão lógica claramente incompatível com a sistemática legal da responsabilidade fiscal e divorciada do postulado da razoabilidade.

Na verdade, o Governo do Estado assumiu obrigações que não poderia ter assumido, se tivesse agido com a necessária precaução em relação ao grave quadro econômico e financeiro que se avizinhava e que não se constituiu do dia para noite. Desde já cumpre deixar assentado que não houve excepcionalidade, não houve anormalidade. Houve, sim, falta de planejamento. Houve, sim, má gestão pública. **Obviamente, portanto, não há que se afastar a responsabilização pelo descumprimento das regras impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal com base na suposta “calamidade pública”** (destaques acrescentados).

De fato, o conhecimento convencional na matéria vincula o conceito de calamidade pública a uma situação imprevisível ou de difícil previsão, cujos efeitos não possam ser evitados, aproximando-o do conceito de força maior. Os exemplos comumente referidos dizem respeito a fatos da natureza, à luz do art. 21, XVIII, da CRFB/88⁸. Confirmam-se, exemplificativamente, as seguintes lições doutrinárias sobre o tema:

O inciso XVIII do art. 21 da Constituição atribuiu à União Federal a competência para planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e inundações.

Calamidade, segundo De Plácido e Silva, significa todo evento infeliz que venha a admoestar a vida normal de uma cidade, devendo as autoridades prestar o devido socorro público:

“Vários fatores podem motivar a calamidade: a guerra, as inundações, os terremotos, as epidemias, as secas prolongadas, enfim, qualquer outro flagelo, que se mostre ruinoso ou prejudicial à coletividade, exigindo enérgicas e

⁸ CRFB/88, art. 21: “Compete à União: (...) XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações”;

imediatas medidas de proteção, para que as populações por eles atingidas não venham a perecer ou não fiquem em doloroso desemparo".

E o Tribunal de Contas da União, pelo Aviso n. 1.028, de 17 de julho de 1947, adotou como definição para o tema as palavras de Amaro Cavalcanti:

"Como calamidade pública, só pode ser considerada, em tese, além das secas prolongadas e devastadoras, dos grandes incêndios e inundações e de outros flagelos semelhantes, a invasão subida do território de um Estado por moléstia contagiosa ou pestilencial, suscetível de grande extensão epidêmica e disseminação rápida e de alta letalidade..."

Geralmente, a calamidade pública está interligada a eventos causados pelas forças naturais e que, obrigatoriamente, causem dano ou a sua possibilidade.

Os atos de imprevidência do Estado, por outro lado, não caracterizam a calamidade pública, como já decidido pelo TCU no Processo n. 107.369-51.

Na ocasião, esse Colendo Tribunal apreciou o pedido de um determinado Prefeito que havia solicitado parecer sobre a abertura de crédito extraordinário no valor de Cr\$ 15.000.000,00, destinado à aquisição urgente de veículos, para transporte de lixo, ambulâncias, inclusive reparações da frota existente. (...)

A calamidade pública encaixa-se, nos termos do art. 1.058 do Código Civil, como caso fortuito, que, segundo Clóvis Beviláqua, é "o acidente produzido por força física ininteligente, em condições que não poderiam ser previstas pelas partes".

Nessa moldura, cuidou o art. 65 da Lei Complementar n. 101/00, ora em comento, em se preocupar com a hipótese do caso fortuito, no sentido de fixar que na ocorrência de calamidade pública, devidamente reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar o infortúnio, haverá suspensão da contagem dos prazos previstos para o cumprimento das metas previstas nos arts. 23, 31 e 70 do aludido comando legal.

O sobrestamento da contagem dos prazos e as disposições elencadas nos arts. 23, 31 e 70 possuem como finalidade possibilitar que Estados ou Municípios possam sair dos seus problemas emergenciais, criados pelo estado de calamidade pública, findo o qual de novo recomecem as radiações dos respectivos comandos legais⁹ (destaques acrescentados).

Calamidade pública é evento da natureza (terremoto, tufão etc.) ou fato do homem (greve, guerra etc.), cujos efeitos não era possível evitar ou impedir, os quais transtornam a vida normal de uma comunidade, obrigando o Poder Público a adotar medidas assecuratórias de segurança pública para proteção dos atingidos.

Ante uma situação excepcional que transforma, aflitivamente, toda vida normal da população atingida, ficam suspensos os prazos de eliminação do excesso de despesas com pessoal (arts. 23 e 70) e de recondução da dívida consolidada ao seu limite (art. 31). Igualmente serão dispensadas do atingimento dos resultados fiscais previstos na LDO, assim como não será exigida a limitação de empenho, prevista para hipótese de frustração da arrecadação de receita estimada (art. 9º).

Dispõe a Constituição Federal, em seu art. 21, XVIII, que compete à União *planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações*. Entretanto, enquanto os Poderes Legislativos competentes não reconhecerem a situação de calamidade pública, não poderá haver suspensão de prazos ou dispensa do cumprimento de metas. Na esfera da União o evento danoso deverá ser reconhecido pelo Congresso Nacional. No caso dos Estados

⁹ Mauro Roberto Gomes de Mattos, *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*, organizadores: Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 457/460.

membros e dos Municípios a calamidade pública deverá ser reconhecida pelas respectivas assembleias legislativas (...) ¹⁰ (destaques acrescentados).

No caso de calamidade pública os prazos não terão incidência e ficarão suspensos (art. 65). **Calamidade pública identifica uma determinada situação anormal de perigo decorrente de fatos da natureza. Vendaval, epidemia, secas absurdas, geadas que possam destruir plantações etc. São situações perturbadoras da normalidade que afetam a comunidade, privando-a do atendimento de suas necessidades básicas.** Diante de tal situação, os prazos não se aplicam e o cumprimento das metas fica dispensado ¹¹ (destaques acrescentados).

Segundo o *Dicionário Jurídico da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, “**calamidade pública é uma catástrofe provocada por fatores anormais, adversos e emergentes, que afetam gravemente uma comunidade, privando-a, total ou parcialmente, do atendimento de suas necessidades elementares ou ameaçando a existência ou integridade de seus componentes**” (Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1991). **Enchentes, desabamentos, vendavais, epidemias, secas prolongadas são flagelos naturais e sanitários que justificam a decretação local do estado de calamidade pública, motivando, inclusive, a abertura de créditos adicionais sem autorização orçamentária, os créditos extraordinários** (art. 44 da Lei nº 4.320).

Para efeito da suspensão dos prazos e de certas medidas da LRF, não basta que o Prefeito, por decreto, ateste a situação de emergência; é preciso que a Assembleia dos Deputados Estaduais reconheça a circunstância excepcional. Tal exigência é inovadora e, entendem muitos, fere a autonomia do Município.

Assim, enquanto perdurar o quadro de exceção, ficam suspensos os ajustes determinados pela Lei complementar nº 101/00, quais sejam: adequação da despesa de pessoal no prazo transitório de dois exercício financeiros (art. 70); adequação da despesa de pessoal no prazo permanente de oito meses (art. 23); recondução, em doze meses, da dívida consolidada ao limite específico do Município (art. 31); contenção da despesa, mediante o instituto da limitação da despesa e quotas financeiras (art. 9) ¹² (destaques acrescentados).

O art. 65 considera a hipótese de ocorrência de calamidade pública, expressa no art. 21, XVIII, da Constituição Federal, entendida como: ‘evento infeliz ou desgraça, que venha a transtornar, aflitivamente, toda vida normal de uma cidade ou parte dela, por tal forma que os poderes públicos se veem na contingência de tomar medidas assecuratórias do sossego público e de proteção aos habitantes da zona por ela atingida, medidas estas que designam socorros públicos. **Vários fatores podem motivar a calamidade: as guerras, as inundações, os terremotos, as epidemias, as secas prolongadas, enfim, qualquer outro flagelo, que se mostre ruinoso ou prejudicial à coletividade, exigindo enérgicas e imediatas medidas de proteção, para que as populações por ele atingidas não venham a perecer ou não fiquem em doloroso desamparo**’ (Vocabulário Jurídico, Placido e Silva, 1963, p. 277).

¹⁰ Kiyoshi Harada, *Responsabilidade fiscal*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002, p. 243.

¹¹ Regis Fernandes de Oliveira, *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 555.

¹² Flavio C. de Toledo Jr. e Sérgio Ciqueira Rossi, *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada artigo por artigo*. São Paulo: Editora NDJ, 2005.

Ora, perante tal quadro, torna-se impossível o cumprimento dos prazos originais de ajuste para controle da despesa total com pessoal (arts. 23 e 71), e de delimitação da dívida pública e das operações de crédito (art. 31)¹³ (destaques acrescentados).

A LRF, através de seu art. 65, considera calamidade pública ou os estados de defesa ou de sítio, circunstâncias excepcionais que permitem afastar temporariamente algumas de suas exigências. Para tanto, devem ser, respectivamente, formalmente reconhecida pela respectiva Casa Legislativa do ente, ou decretados pelo Presidente da República.

A calamidade pública é a situação reconhecida pelo poder público de uma circunstância extraordinária provocada por desastre natural, humano ou misto, que causa sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade e à vida de seus integrantes. (...)

Nesse sentido, formalmente considerado o ente federativo em alguma destas hipóteses, a LRF suspende temporariamente (e enquanto o mesmo estiver nesta situação) a contagem dos prazos de controle (adequação e recondução) das despesas de pessoal (arts. 23 e 70) e dos limites de endividamento (art. 31), o atingimento das metas de resultados fiscais e a utilização do mecanismo de limitação de empenho (art. 9º)¹⁴ (destaques acrescentados).

Colhe-se da jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal, ainda, a seguinte decisão, com pertinência ao tema ora em análise:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei nº 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes. II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas

¹³ Flavio Cruz (coordenador), Adauto Viccari Junior, José Oswaldo Glock, Nélio Herzmann, Rosângela Tremel, *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada*. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 258.

¹⁴ Marcus Abraham, *Lei de responsabilidade fiscal comentada: de acordo com a jurisprudência do STF, STJ e TCU*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016, p. 288/289.

imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. **"Guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias.** A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP nº 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. IV. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Suspensão da vigência da Lei nº 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008¹⁵.

De todo modo, entendo necessário pontuar que o **conceito de calamidade pública é dotado de certa vagueza e imprecisão, que autoriza a sua classificação como conceito jurídico indeterminado.** Nesse sentido, identifico, na definição do conceito, *"um núcleo de significação preciso e um halo periférico e nebuloso"*¹⁶. A zona de certeza – positiva ou negativa – corresponde ao núcleo de significação exata, em que se tem uma noção clara do conceito e inexistente dúvida a respeito de sua utilização. Nesse caso, como é possível identificar com segurança e convicção os fatos que se enquadram no conceito (certeza positiva) e os fatos que nele não se enquadram (certeza negativa), a atuação dos órgãos de controle é plena. Inversamente, na zona de penumbra, em que há um conteúdo periférico vago e impreciso, com algum grau de controvérsia e incerteza, preserva-se a margem de apreciação administrativa, questionando-se a possibilidade de sua substituição por intérprete externo¹⁷.

No presente caso, **ainda que se entendesse que a situação vivenciada no Estado do Rio de Janeiro encontrar-se-ia na chamada zona de certeza negativa – interpretação conferida pelo corpo instrutivo desta Corte e pelo Ministério Público Especial, como já noticiado –, nem por isso poderia ser simplesmente ignorada a Lei Estadual nº 7.483/16. Como se sabe, as leis nascem com presunção – ainda que relativa – de**

¹⁵ STF, DJ 14.mai.2008, ADI 4048 MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes.

¹⁶ Almiro do Couto e Silva, *Poder discricionário no direito administrativo brasileiro*, Revista de Direito Administrativo, n. 179/180, jan./jun. 1990, p. 58.

¹⁷ Sobre o ponto, v. Almiro do Couto e Silva, *Poder discricionário no direito administrativo brasileiro*, Revista de Direito Administrativo, n. 179/180, jan./jun. 1990, p. 59.

constitucionalidade, de modo que a sua não aplicação pressupõe o adequado pronunciamento do vício de que padece¹⁸.

Em outras palavras: o entendimento de que a Lei Estadual nº 7.483/16 teria violado o espírito do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal – ao atribuir o caráter de calamidade pública a situação que, em tese, não se enquadraria nas possibilidades semânticas do conceito – conduziria à inconstitucionalidade da norma, sob a ótica da razoabilidade, em sua vertente relacionada à necessidade de as leis guardarem consistência e coerência lógica¹⁹.

Nesse cenário, e adotada a premissa acima referida, cogitar-se-ia da aplicação da Súmula 347 do E. Supremo Tribunal Federal, segundo a qual “[o] Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público”. **Entretanto, entendo que o presente processo, que cuida da análise da prestação de contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, não constitui sede adequada para a realização do controle de juridicidade da Lei Estadual nº 7.483/16, pelas razões a seguir elencadas.**

Para além do movimento verificado no âmbito do próprio E. STF de rediscutir os termos da Súmula nº 347²⁰, o ponto é que **a matéria ora em análise já foi submetida a**

¹⁸ Acerca do princípio da presunção de constitucionalidade das leis e atos do poder público, v. Luís Roberto Barroso, *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Editora Saraiva, 2009, p. 373 “A Constituição contém o código de conduta dos três Poderes do Estado, cabendo a cada um deles sua interpretação e aplicação no âmbito de sua competência. De fato, a atividade legislativa destina-se, em última análise, a assegurar os valores e a promover os fins constitucionais. A atividade administrativa, tanto normativa quanto concretizadora, igualmente se subordina à Constituição e destina-se a efetivá-la. O Poder Judiciário, portanto, não é o único intérprete da Lei Maior, embora o sistema lhe reserve a primazia de dar a palavra final. Por isso mesmo, deve ter uma atitude de deferência para com a interpretação levada a efeito pelos outros dois ramos do governo, em nome da independência e harmonia dos Poderes. O princípio da presunção de constitucionalidade, portanto, funciona como fator de autolimitação da atuação judicial: um ato normativo somente deverá ser declarado inconstitucional quando a invalidade for patente e não foi possível decidir a lide com base em outro fundamento”.

¹⁹ Jane Reis Gonçalves Pereira, *Interpretação constitucional e direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2006, p. 363: “O princípio da razoabilidade é também aplicado como uma exigência de *consistência e coerência lógica* das leis e das decisões judiciais, exprimindo um dever genérico de ‘não contradição’. Nesse caso, a razoabilidade é entendida como: i) ausência de contradição entre os diversos elementos contidos no ato normativo ou na sentença (coerência interna) e como ii) existência de harmonia entre o ato controlado e os valores iminentes ao ordenamento jurídico (coerência externa)”.

²⁰ De fato, por dever de lealdade, destaco que o enunciado encontra-se em fase de rediscussão no âmbito do próprio E. STF, conforme se extrai da decisão proferida no seguinte julgado: STF, DJ 29.mar.2006, MS 25888 MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes: “Não me impressiona o teor da Súmula nº 347 desta Corte, segundo o qual “o Tribunal de Contas, o exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”. **A referida regra sumular foi aprovada na Sessão Plenária de 13.12.1963, num contexto constitucional totalmente diferente do atual. Até o advento da Emenda Constitucional nº 16, de 1965, que introduziu em nosso sistema o controle abstrato de normas, admitia-se como legítima a recusa, por parte de órgãos não-jurisdicionais, à aplicação da lei considerada inconstitucional. No entanto, é preciso levar em conta que o texto constitucional de 1988 introduziu uma mudança radical no nosso sistema de controle de constitucionalidade. Em escritos doutrinários, tenho enfatizado que a ampla legitimação conferida ao controle abstrato, com a inevitável possibilidade de se submeter qualquer questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal, operou uma mudança substancial no modelo de controle de constitucionalidade até então vigente no Brasil. Parece quase intuitivo que, ao ampliar, de forma significativa, o círculo de entes e órgãos legitimados a provocar o Supremo Tribunal Federal, no processo de controle abstrato de normas, acabou o constituinte por restringir, de maneira radical, a amplitude do controle difuso de constitucionalidade.** A amplitude do direito de propositura faz com que até mesmo pleitos tipicamente individuais

juízo pela Corte Constitucional, em ação ajuizada pelo próprio Estado do Rio de Janeiro. Com efeito, conforme amplamente noticiado pela mídia, foi proposta a Ação Cível Originária nº 2.981/RJ, em que formulados os seguintes pedidos:

Isto posto, o Autor requer a V. Exa se digne:

- (a) ***inaudita altera parte*, conceder, com fundamento no artigo 65 da Lei Complementar nº 101/2000 e nas disposições constitucionais listadas no Capítulo IV desta peça exordial, tutela de urgência, para os fins de se afastar a invocação, pelos Réus, dos óbices constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como das Resoluções nº 40/2001, de nº 43/2001 e nº 48/2007, decorrentes da extrapolação dos limites de gastos com pessoal e do limite de endividamento, permitindo que os mesmos Réus, independentemente de alteração legislativa, realizem as operações de crédito indicadas na Cláusula Quinta, item (iv) do acordo celebrado entre o ESTADO DO RIO DE JANEIRO e a União, inclusive aqueles com garantias a serem prestadas pelo Tesouro Nacional e com destinação para pagamento da folha de servidores ativos, inativos e pensionistas e, ainda, para a cobertura de déficit previdenciário;**
- (b) também ***inaudita altera parte*, conceder, tutela de urgência, para os fins de se determinar aos Réus que dê imediato cumprimento aos compromissos assumidos nos itens (i) e (ii) da Cláusula Quinta do Acordo firmado entre tal ente federativo e o ESTADO DO RIO DE JANEIRO, determinando-se, por conseguinte, que se abstenham de executar as cláusulas de contragarantia dos contratos em vigor firmados com o Estado do Rio de Janeiro, bem assim, a suspensão de todos os efeitos que lhe seriam imputados na condição de devedor dessas obrigações;**
- (c) ao final, confirmar os termos da tutela de urgência indicada na alínea 'a' e 'b';
- (d) **também ao final, declarar a aplicabilidade neste caso concreto, nos termos descritos nos Capítulos III e IV desta peça exordial, do artigo 65 da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais disposições constitucionais retromencionadas, e, por conseguinte, declarar a inaplicabilidade do art. 167, X, da Constituição da República e das demais vedações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como das Resoluções nº 40/2001, nº 43/2001 e nº 48/2007, que constituam óbice à realização imediata das operações de crédito indicadas na Cláusula Quinta, item (iv) do acordo entre o ESTADO DO RIO DE JANEIRO e a União, inclusive aqueles com garantias a serem prestadas pelo Tesouro nacional e com destinação para pagamento da folha de servidores ativos, inativos e pensionistas e, ainda, para a cobertura de déficit previdenciário;**
- (e) ainda ao final, condenar a União ao cumprimento imediato dos compromissos assumidos nos itens (i) e (ii) da Cláusula Quinta do Acordo firmado entre tal ente federativo e o ESTADO DO RIO DE JANEIRO;
- (f) determinar a citação e a intimação dos réus para que, querendo, apresentem resposta ao pedido formulado na presente demanda;
- (g) sejam os réus condenados nos ônus da sucumbência.

sejam submetidos ao Supremo Tribunal Federal mediante ação direta de inconstitucionalidade. Assim, o processo de controle abstrato de normas cumpre entre nós uma dupla função: atua tanto como instrumento de defesa da ordem objetiva, quanto como instrumento de defesa de posições subjetivas. **Assim, a própria evolução do sistema de controle de constitucionalidade no Brasil, verificada desde então, está a demonstrar a necessidade de se reavaliar a subsistência da Súmula 347 em face da ordem constitucional instaurada com a Constituição de 1988.** A urgência da pretensão cautelar também parece clara, diante das conseqüências de ordem econômica e política que serão suportadas pela impetrante caso tenha que cumprir imediatamente a decisão atacada. **Tais fatores estão a indicar a necessidade da suspensão cautelar da decisão proferida pelo TCU, até o julgamento final deste mandado de segurança**"(destaques acrescentados).

- Os grifos não são do original -

Em seguida, foi oferecido aditamento à petição inicial, veiculando os seguintes pleitos:

Ante o exposto, requer, a título de aditamento à petição inicial:

- (a) a alteração do pedido veiculado na alínea (b) do item 7.1 da petição inicial, para que conste nos seguintes termos: “também *inaudita altera parte*, conceder, tutela de urgência, para os fins de se determinar ao Réu que dê imediato cumprimento aos compromissos assumidos nos itens (i) e (ii) da Cláusula Quinta do Acordo firmado entre tal ente federativo e o ESTADO DO RIO DE JANEIRO, determinando-se, por conseguinte, que se abstenham de executar as cláusulas de contragarantia dos contratos em vigor firmados com o Estado do Rio de Janeiro, bem assim, a suspensão de todos os efeitos que lhe seriam imputados na condição de devedor dessas obrigações;
- (b) o acréscimo de nova alínea (b1) ao item 7.1 da petição inicial, para constar o seguinte pedido: “igualmente em caráter *inaudita altera parte*, conceder tutela de urgência, para os fins de se determinar ao Réu que dê imediato cumprimento ao compromisso assumido no item (v) da Cláusula Quinta do Termo de Compromisso, introduzido pelo Primeiro Termo Aditivo ao Termo de Compromisso celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro e a União em 26/01/2017, autorizando-se a manutenção e confirmação do aval prestado pela União nos instrumentos relativos ao custeio e/ou financiamento dos programas arrolados no referido item (v), alíneas ‘a’ a ‘i’;
- (c) a alteração da alínea (c) do item 7.1, para constar o seguinte pedido: “ao final, confirmar os termos da tutela de urgência indicada na alínea ‘a’, ‘b’ e ‘c’;
- (d) a alteração da redação da alínea (d) do item 7.1, para constar o seguinte pedido: “também ao final, declarar a aplicabilidade **neste caso concreto**, nos termos descritos nos Capítulos III e IV desta peça exordial, do artigo 65 da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais disposições constitucionais retromencionadas, e, por conseguinte, declarar a inaplicabilidade dos incisos III e X do artigo 167, assim como o § 3º do artigo 195, da Constituição da República e das demais vedações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como das Resoluções nº 40/2001, nº 43/2001 e nº 48/2007, que constituam óbice à realização imediata das operações de crédito indicadas na Cláusula Quinta, item (iv) do acordo entre o ESTADO DO RIO DE JANEIRO e a União, inclusive aqueles com garantias a serem prestadas pelo Tesouro nacional e com destinação para pagamento da folha de servidores ativos, inativos e pensionistas e, ainda, para a cobertura de déficit previdenciário;
- (e) a alteração da redação da alínea (e) do item 7.1, para constar o seguinte pedido: “ainda ao final, condenar a União ao cumprimento imediato dos compromissos assumidos nos itens (i), (ii) e (ii) da Cláusula Quinta do Acordo firmado entre tal ente federativo e o ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

Os pedidos acima transcritos demonstram, claramente, que, **no âmbito da Ação Cível Originária nº 2.981/RJ, o Estado do Rio de Janeiro aguarda a prolação de decisão judicial relacionada aos efeitos do reconhecimento do estado de calamidade pública por parte do**

ente federativo. Note-se que o pedido formulado, para além dos efeitos ordinários do art. 65 da Lei Complementar nº 101/00, abrange, ainda, a declaração de inaplicabilidade dos artigos 167, III e X, e 195, § 3º, da Constituição da República, bem como das demais vedações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e nas Resoluções nº 40/2001, nº 43/2001 e nº 48/2007, do Senado Federal, com o objetivo de viabilizar a plena produção de efeitos de acordo firmado entre o Estado do Rio de Janeiro e a União Federal.

Desse modo, **a validade da Lei Estadual nº 7.483/16 constitui questão prejudicial à análise meritória do referido processo, em curso no 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).**

Nesse sentido, chamo atenção para a alínea “d” do pedido formulado no aditamento à petição inicial, que não deixa dúvidas quanto ao registro feito acima: *“também ao final, **declarar a aplicabilidade neste caso concreto**, nos termos descritos nos Capítulos III e IV desta peça exordial, **do artigo 65 da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais disposições constitucionais retromencionadas (...)**” (destaques acrescentados).*

Diante desse quadro, entendo que esta Corte de Contas deve adotar postura cautelosa, valendo-se, para os fins deste processo, da presunção de constitucionalidade de que goza a Lei Estadual nº 7.483/16, não apenas **em deferência ao Poder Legislativo democraticamente eleito**, mas também diante do fato de que se trata de lei que visa a dar concretude a conceito dotado de certa vagueza e abstração²¹, **já submetido ao controle do Supremo Tribunal Federal**²².

²¹ Gustavo Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo. Direitos fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2008, p. 225: “Por outro lado, devem os tribunais atuar com *autocontenção (judicial self-restraint)*, reconhecendo sua dificuldade em exercer o controle, quando a atuação administrativa move-se na *zona de penumbra* de um conceito jurídico indeterminado. Assim, *v.g.*, ao analisar o conceito de *significativa degradação ambiental* como condição para a exigibilidade de um estudo prévio de impacto ambiental, deve o juiz averiguar se a Administração produziu os laudos devidamente e se suas conclusões situam-se dentro da zona de penumbra. Aqui, não deve o magistrado pretender *definir* o que é impacto ambiental significativo, mas apenas verificar a *sustentabilidade* das razões da autoridade administrativa tendo em vista uma possível existência (ou inexistência) de tal impacto. Preenchidos esses requisitos, deve o juiz prestar reverência à *estimativa* da Administração, que detém *expertise* e experiência para fazê-lo em melhores condições”.

²² Lembro, sobre o ponto, a técnica decisória do *judicial self-restraint*. V. Ana Paula Oliveira Ávila, *Técnicas de decisão na jurisdição constitucional e garantia de direitos fundamentais das minorias pelo STF*, Revista novos estudos jurídicos - eletrônica, vol. 20, nº 2, mai-ago 2015: “Nessas condições, percebe-se que o tribunal é levado a transitar entre duas posturas opostas: as doutrinas do *judicial self-restraint* e do *judicial activism*. A primeira doutrina, do *judicial self-restraint*, releva a deferência em face do Poder Legislativo democraticamente eleito, sobretudo em razão do *deficit* democrático na ausência de representatividade popular dos juízes das Cortes Constitucionais, que não são diretamente eleitos pelo povo. Como uma forma de compensação da carência dessa legitimação democrática, os tribunais constitucionais não devem se arvorar nas tarefas do órgão legislativo e as leis somente devem ser declaradas inconstitucionais quando a contrariedade em face da Constituição seja plenamente evidente”.

Ademais, é preciso ter em conta que o reconhecimento legislativo da situação de calamidade pública vivenciada no Estado do Rio de Janeiro decorre da constatação empírica do estado de penúria econômico-financeira vivenciado pelo ente público, cujos sintomas mais evidentes são os atrasos nos pagamentos a servidores públicos e a fornecedores do estado, que já deram ensejo a greves e manifestações públicas que preocupam a continuidade dos serviços estaduais²³. **Desse modo, a edição da Lei Estadual nº 7.483/16 visa a reconhecer o “estado falimentar” hoje em curso, sem tratar da responsabilidade dos gestores públicos que contribuíram para a condução do estado à lamentável situação vigente²⁴, a qual deve ser apurada nas sedes próprias e não foi, em nenhuma medida, isentada pelo diploma legal.**

Nesse ponto, portanto, convirjo com o posicionamento do Ministério Público de Contas, já transcrito, segundo o qual “*não há que se afastar a responsabilização pelo descumprimento das regras impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal com base na suposta ‘calamidade pública’*”. Com efeito, ainda que suspensos os prazos para recondução aos limites previstos na LRF, a responsabilidade dos gestores deve ser devidamente apurada, exaurindo-se os mecanismos constitucional e legalmente previstos para esta finalidade.

Faço, portanto, um necessário registro final, dotado da maior importância para a adequada compreensão da solução jurídica ora conferida. Com efeito, **ainda que este Parecer Prévio leve em conta a produção dos efeitos Lei Estadual nº 7.483/16 – à luz da presunção de constitucionalidade de que goza –, deverão ser instados todos os mecanismos à disposição desta Corte de Contas – e de outros órgãos de controle da Administração Pública – para que sejam aprofundados os mecanismos de apuração das causas do estado de calamidade financeira em que hoje se encontra o ente federativo, bem como o(s) eventual(is) responsável(is) pela sua configuração e/ou agravamento.**

²³ Sobre o ponto, faço referência à seguinte decisão do E. STF: “O estado de exceção é uma zona de indiferença entre o caos e o estado da normalidade. Não é a exceção que se subtrai à norma, mas a norma que, suspendendo-se, dá lugar à exceção --- apenas desse modo ela se constitui como regra, mantendo-se em relação com a exceção. 8. Ao Supremo Tribunal Federal incumbe decidir regulando também essas situações de exceção. Não se afasta do ordenamento, ao fazê-lo, eis que aplica a norma à exceção desapplicando-a, isto é, retirando-a da exceção. 9. Cumpre verificar o que menos compromete a força normativa futura da Constituição e sua função de estabilização. No aparente conflito de inconstitucionalidades impor-se-ia o reconhecimento do desmembramento de gleba de um Município e sua integração a outro, a fim de que se afaste a agressão à federação” (STF, DJ 28.jun.2007, ADI nº 3689/PA, Rel. Min. Eros Grau).

²⁴ Com pertinência temática à matéria ora analisada, v. J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Livraria Almedina: Coimbra, 2002, p. 1071: “Trata-se, por conseguinte, de submeter as situações de crise e de emergência (guerras, tumultos, calamidades públicas) à própria Constituição, ‘constitucionalizando’ o recurso a meios excepcionais, necessários, adequados e proporcionais, para se obter o restabelecimento da normalidade constitucional’. Em termos rigorosos, a constitucionalização de ‘situações de necessidade’ implica a consagração de um direito de necessidade constitucional’ e não de um simples estado de necessidade desculpante”.

A título exemplificativo, menciono duas auditorias de extrema relevância na matéria, já em curso neste Tribunal, nos seguintes processos: TCE-RJ nº 108.168-2/16 (auditoria realizada no Rioprevidência, que objetiva verificar os procedimentos realizados na antecipação de receitas de *royalties* e participações especiais); TCE-RJ nº 108.773-3/16 (auditoria realizada na Secretaria de Estado de Fazenda, Secretaria da Casa Civil e Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado, que objetiva verificar a conformidade dos benefícios tributários concedidos, à luz das seguintes questões: realização de prévio estudo de impacto financeiro; procedimentos parametrizados e periódicos de verificação do atendimento dos requisitos e das contrapartidas pela beneficiária; legalidade dos benefícios; e transparência no processo decisório).

Por fim, considerando a gravidade do desequilíbrio financeiro verificado neste processo, que reporta elevados níveis de extrapolação dos limites de gastos com pessoal e endividamento, entendo que, ainda que admitida a produção de efeitos da Lei Estadual nº 7.483/16, o Governo do Estado deverá comprovar a esta Corte de Contas, de forma transparente e objetiva, a sustentabilidade das medidas de ajuste já realizadas e em realização, demonstrando a viabilidade do retorno aos limites legalmente previstos.

Com efeito, a admissibilidade do reconhecimento legislativo da calamidade financeira como hipótese de calamidade pública, a permitir a aplicação do art. 65 da LRF pressupõe, de forma indissociável, o adequado planejamento e equacionamento de medidas que venham a reestabelecer o equilíbrio fiscal e o retorno aos limites legais, sob pena de, em efeito paradoxal, simplesmente perenizar e aprofundar a situação de crise, que virá à tona, de forma ainda mais grave, em futuro próximo. Desse modo, incluirei determinação neste sentido no dispositivo do voto, para que o Chefe do Poder Executivo comprove, de forma qualitativa e quantitativa, a sustentabilidade das medidas já adotadas e em curso. Nesse cenário, entendo adequada a referência feita, pelo Ministério Público Especial, em seu parecer de 27/05/2017, à Auditoria Governamental que tramita nesta Corte sob o nº 108.167-8/16, na qual se concluiu pela insustentabilidade financeira do endividamento do estado, dentre outros pontos.

5.1 PUBLICAÇÃO DOS RELATÓRIOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Os artigos 52 a 55 da LRF regulamentam a elaboração e o envio das publicações dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária - RREO bem como dos Relatórios de Gestão Fiscal - RGF.

Em sua análise, verificou o corpo instrutivo que os relatórios resumidos da execução orçamentária, relativos ao exercício de 2016, foram devidamente encaminhados a este Tribunal, em cumprimento ao disposto naqueles dispositivos (artigos 52 e 53). O mesmo foi observado para os relatórios de gestão fiscal (artigos 54 e 55), à exceção daquele relativo à Assembleia Legislativa do estado, referente ao 3º quadrimestre, que teve seu envio promovido por meio da constituição do Processo TCE-RJ nº 101.614-4/17²⁵.

5.2 RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)

Nos termos do artigo 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Receita Corrente Líquida - RCL representa o somatório das receitas correntes arrecadadas em um período de doze meses, sendo deduzidas, no caso dos estados, as parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação previdenciária entre regimes.

A RCL fornece parâmetros para calcular os limites da despesa com pessoal, da dívida pública consolidada, das operações de crédito, das concessões de garantia e contragarantias, bem como o montante da reserva de contingência, a ser consignado na Lei Orçamentária Anual.

²⁵ Em tramitação neste TCE.

5.2.1 Cálculo da Receita Corrente Líquida

O valor apresentado no Demonstrativo da Receita Corrente Líquida para o exercício de 2016 converge com o valor apurado em consulta ao SIAFE-Rio, conforme a tabela a seguir:

Receita Corrente Líquida – 2016

R\$1

Especificação	Calculado (SIAFE-Rio)	Anexo 3 do RREO	Diferença
Receitas correntes (I)	63.879.364.597	63.879.364.598	1
11_Tributária	44.947.902.764	44.947.902.761	-3
12_Contribuição	1.873.251.823	1.873.251.825	2
13_Patrimonial	4.663.165.841	4.663.165.841	0
14_Agropecuária	23.315	23.316	1
15_Industrial	143.949.979	143.949.978	-1
16_Serviços	350.390.080	350.390.080	0
17_Transferências Correntes	9.501.542.971	9.501.542.968	-3
19_Outras Rec. Correntes	2.399.137.823	2.399.137.824	1
Total de deduções (II)	17.650.380.130	17.650.380.129	-1
Transf. Constituc. e legais aos municípios	9.953.329.582	9.953.329.581	-1
Contribuição do servidor estadual ao RPPS	1.826.752.218	1.826.752.218	0
Compensação previdenciária entre regimes	96.620.566	96.620.565	-1
Transf. do ERJ ao FUNDEB	5.773.677.765	5.773.677.765	0
Receita Corrente Líquida (I - II)	46.228.984.467	46.228.984.469	2

Fontes: SIAFE-Rio e Anexo 3 da LRF (RREO) – Volume 04, página 10.

As pequenas divergências apresentadas derivam de aproximações na casa dos centavos. Todas as análises realizadas com base na receita corrente líquida serão feitas com referência ao valor publicado pela SEFAZ, **que totaliza R\$ 46.228.984.469 (quarenta e seis bilhões, duzentos e vinte e oito milhões, novecentos e oitenta e quatro mil, quatrocentos e sessenta e nove reais).**

5.2.2 Evolução da Receita Corrente Líquida – RCL

A RCL apresentou queda real de 18,10% em relação ao exercício anterior, resultado de um encolhimento de 15,78% nas receitas correntes. As parcelas dedutoras sofreram uma queda de 9,02%, conforme tabela a seguir:

Comparativo da RCL – 2015/2016

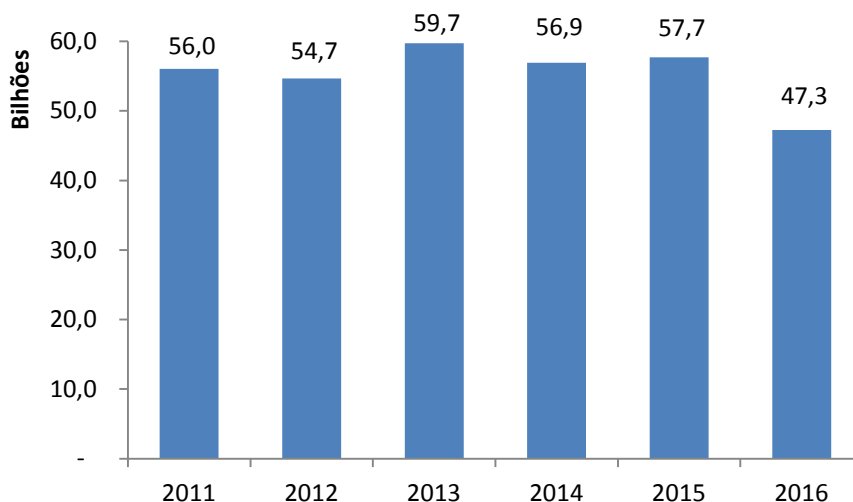
Especificação	R\$1		
	2015	2016	Var. real 2016/2015
Receitas Correntes (A)	68.831.319.802	63.879.364.598	-15,78%
Total de deduções LRF (B)	17.607.002.807	17.650.380.129	-9,02%
Transf. constitucionais e legais aos municípios	9.987.262.172	9.953.329.581	-9,56%
Transf. do ERJ ao FUNDEB	5.710.500.542	5.773.677.765	-8,24%
Compensação previdenciária entre regimes	79.615.491	96.620.565	10,14%
Contribuição do servidor estadual ao RPPS	1.829.624.600	1.826.752.218	-9,39%
Receita Corrente Líquida (A - B)	51.224.316.995	46.228.984.469	-18,10%

Fonte: Contas de Governo de 2015 e Anexo 3 da LRF (RREO) – Volume 04, página 10.

Dados das colunas 2015 e 2016 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 2016 (índices: 2015 - 1,126924 e 2016 - 1,022707).

No gráfico a seguir, verifica-se que, descontados os efeitos inflacionários, a RCL vinha se mantendo em patamares relativamente constantes até 2015, sofrendo uma queda expressiva em 2016.

RCL anual - 2011 a 2016 (preços de dez/16)



Fonte: DOERJ 15.02.17 e Contas de Governo de 2011 a 2015.
Valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2016.

5.2.3 Impacto de receitas extraordinárias sobre a Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida tende a ser um indicador de baixa volatilidade, na medida em que seus principais componentes – receita tributária, patrimonial, transferências, entre outras receitas –, em condições normais, não apresentam variações bruscas de um exercício para outro. Por outro lado, o ingresso de receitas extraordinárias, quando classificadas econômica e contabilmente como receitas correntes, pode provocar um impacto significativo na série.

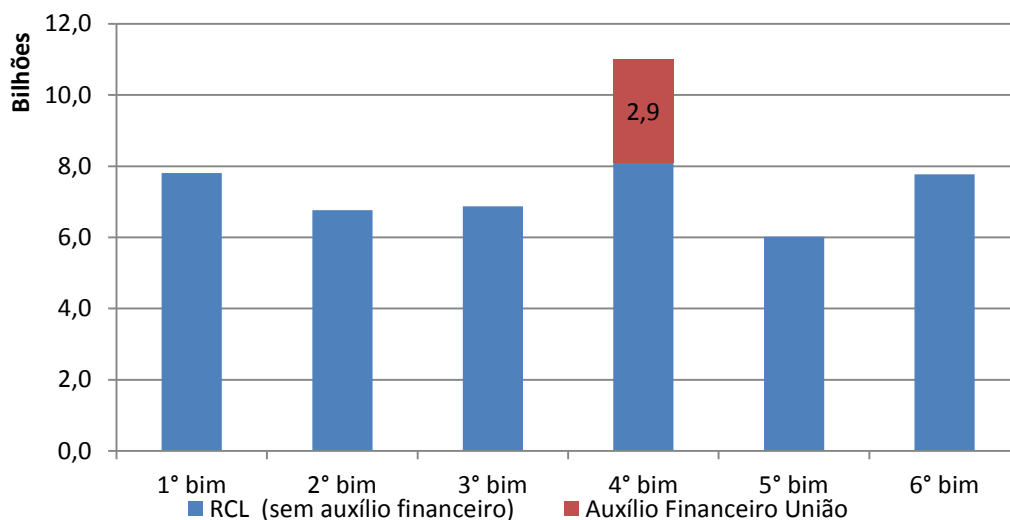
No exercício de 2015, essa oscilação abrupta da RCL ocorreu pela entrada de receitas oriundas do saque de depósitos judiciais, no valor de R\$ 6.770.885.703 (seis bilhões, setecentos e setenta milhões, oitocentos e oitenta e cinco mil, setecentos e três reais²⁶) registrados na conta “Outras Receitas Correntes”.

²⁶ Contas de Governo de 2015.

No exercício 2016, não houve novos saques de depósitos judiciais; no entanto, constatou-se a entrada de recursos extraordinários em transferências correntes, decorrentes de auxílio financeiro prestado pela União no valor de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais) - subalínea 17219901 - Auxílio Financeiro - Medida Provisória 734/2016.

O ingresso ocorreu no mês de julho e seu impacto sobre a RCL é evidenciado no gráfico a seguir:

Impacto do auxílio financeiro da União sobre a RCL



Fonte: Anexo 3 da LRF (RREO) - Volume 04, página 10.

Assinalo, ainda, que, no exame da prestação de contas de governo do exercício de 2015, esta Corte inseriu determinação no sentido de divulgar demonstrativo expurgando o efeito das receitas extraordinárias e evidenciando o valor dos limites de endividamento e de pessoal com base no valor da RCL ajustada, conforme abaixo:

DETERMINAÇÃO Nº 9

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA.

Elaborar Plano de Ação, com vistas à divulgação de demonstrativo da Receita Corrente Líquida - RCL - expurgando os efeitos de Receitas Extraordinárias, evidenciando o valor dos limites de endividamento e de pessoal com base nos

Conselheira-Relatora
MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN

valores da RCL ajustada. O demonstrativo poderá ser publicado quadrimestralmente, por meio de Nota Técnica, contendo tabelas nos moldes dos Anexos VI (Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal) e VI-C (Demonstrativo Consolidado Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal), encaminhando a esta Corte de Contas as medidas a serem adotadas, bem como o prazo para sua consecução.

O relatório da Auditoria Geral do Estado (volume 34 página 260) indica que a medida foi implementada por meio da Nota Técnica nº 1 - SEFAZ/SUPOF/CGE e que, a partir de 2017, o demonstrativo será publicado no *site* da SEFAZ, juntamente com os demais demonstrativos da LRF.

5.3 DESPESAS COM PESSOAL

A Constituição Federal, em seu artigo 169, determinou que a despesa com pessoal dos entes da federação não pode exceder aos limites estabelecidos em lei complementar.

Atualmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal regulamenta a matéria.

O gasto total com pessoal do Poder Executivo dos estados, consoante o que dispõe a alínea “c” do inciso II do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/00, está limitado a 49% de sua receita corrente líquida. Ademais, as despesas com pessoal de todos os Poderes e órgãos do estado não podem exceder a 60% daquela mesma base.

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF elenca, ainda, no § 1º de seu art. 19, as despesas com pessoal que não são computadas para a apuração do limite, conforme transcrito a seguir:

Art. 19. [...]

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

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

- IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;
- VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:
- da arrecadação de contribuições dos segurados;
 - da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
 - das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

Foram definidos pela LRF dois outros limites: (i) o de **alerta** (quando a despesa ultrapassar o equivalente a 90% do limite máximo - inciso II do parágrafo 1º do artigo 59) e (ii) o **prudencial** (quando for excedido 95% do limite em referência - parágrafo único do artigo 22). Quanto ao primeiro, se alcançado, deverão os Tribunais de Contas alertar o ente federado sobre o fato. Quanto ao segundo, a lei elenca um rol de restrições ao poder ou órgão, de modo a coibir a extrapolação efetiva do limite de gasto.

5.3.1 Poder Executivo

A despesa de pessoal do Poder Executivo, em 2015, atingiu 33,48% da RCL, atendendo ao limite máximo fixado pela LRF.

Por outro lado, **no 3º quadrimestre do exercício de 2016, a despesa com pessoal do Poder Executivo superou o limite máximo legalmente admitido**, totalizando R\$ 28.537.870.624 (vinte e oito bilhões, quinhentos e trinta e sete milhões, oitocentos e setenta mil, seiscentos e vinte e quatro reais), conforme a seguir demonstrado:

Despesa com pessoal do Poder Executivo

R\$ 1

Despesas executadas (últimos 12 meses)	Liquidadas (a)	Inscritas em RPNP (b)
Despesa bruta com pessoal (I)	32.666.269.740	104.749
Pessoal ativo	15.470.426.199	104.445
Pessoal inativo e pensionistas	14.107.618.448	-
Contribuições patronais	2.358.249.992	304
Outras desp. Contr. Terceirização	729.975.101	-
Despesas não computadas (II)	4.128.486.542	17.323
Indenização por demissão e incentivos	3.814.976	-
Decorrente decisão judicial	57.329.067	-
Despesas de exercícios anteriores	104.348.995	17.323
Inativos e pensionistas com recursos vinculados	3.962.993.504	-
Despesa líquida com pessoal (III)=(I-II)	28.537.783.198	87.426
Despesa total com pessoal (IV) = (IIIa+IIIb)	28.537.870.624	

Fonte: SIAFE-Rio e Volume 04, fls. 29.

Ao longo do exercício de 2016, os gastos líquidos com pessoal foram os seguintes:

Apuração do limite da despesa com pessoal do Poder Executivo por quadrimestre

R\$1

Descrição	1º quadrimestre	2º quadrimestre (*)	3º quadrimestre
Despesa Total com Pessoal	19.547.025.555	23.426.534.737	28.537.870.624
RCL	49.131.341.507	48.793.305.860	46.228.984.469
% Despesa Total com Pessoal/RCL	39,79%	48,01%	61,73%
Limite Máximo (49,00%)	24.074.357.338	23.908.719.871	22.652.202.390
Limite Prudencial (46,55%)	22.870.639.472	22.713.283.878	21.519.592.270
Limite de Alerta (44,10%)	21.666.921.605	21.517.847.884	20.386.982.151

Fonte: SIAFE-Rio e Volume 04, fls. 29.

Nota: No 2º quadrimestre de 2016 o Poder Executivo atingiu o limite prudencial de gastos com pessoal.

Como se percebe, o Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, no 3º quadrimestre de 2016, efetuou despesas líquidas com pessoal em percentual equivalente a 61,73% da RCL auferida em 2016, em desacordo com o limite máximo para tais gastos determinado pela alínea “c” do inciso II do artigo 20 da LRF. Trata-se de impropriedade de natureza grave, a ser evidenciada na conclusão do presente parecer prévio.

Em consequência, conforme o disposto no art. 23 da LRF, o Poder Executivo ficaria obrigado a reduzir o percentual excedente nos **dois quadrimestres seguintes**, sendo, pelo menos, um terço no primeiro.

Entretanto, considerando o crescimento real baixo (inferior a 1%) ou negativo do Produto Interno Bruto – PIB, por período igual ou superior a quatro trimestres, o que efetivamente ocorreu no exercício financeiro em análise, conforme resultado divulgado pelo IBGE²⁷, **torna-se aplicável o art. 66 da LRF, que prevê prazos duplicados para recondução aos limites de despesas com pessoal e da dívida consolidada líquida.**

Dessa forma, considerando a extrapolação dos limites de gasto de pessoal, o Poder Executivo ficaria obrigado a reduzir o percentual excedente **nos quatro quadrimestres seguintes, sendo, pelo menos, um terço nos dois primeiros, e o restante até o 1º quadrimestre de 2018.** E, nesse cenário, o pleno cumprimento do artigo 23 em combinação com o artigo 66 da LRF seria verificado quando do exame da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2018.

Como visto no início deste capítulo, porém, foi editada a Lei Estadual nº 7.483/16, que reconheceu o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira do estado, especificamente visando à aplicação do art. 65 da LRF e a suspensão dos prazos de reenquadramento e recondução ali estabelecidos.

Desse modo, em coerência com o entendimento ali exposto, concluo que: **enquanto preservada a presunção de constitucionalidade de que goza a Lei Estadual nº 7.483/16, a regular produção de seus efeitos legais impõe a suspensão dos prazos para recondução aos limites máximos de gastos com pessoal, bem como as demais disposições do artigo 23 da**

²⁷ Em 2016, para os quatros trimestres do ano, foi apurado PIB negativo (variação entre o trimestre e o trimestre imediatamente anterior – com ajuste sazonal) de -0,61 – 1º trimestre, -0,32 – 2º trimestre, -0,72 – 3º trimestre e -0,86 – 4º trimestre. Registre-se que no acumulado do ano foi aferido uma redução no PIB de 3,59%. Em 2015, idêntica situação foi observada, quando o PIB retraiu 3,77%.

LRF. Por outro lado, na hipótese de vir a ser declarada a inconstitucionalidade da norma, conforme apontamentos feitos na parte inaugural deste capítulo, deverão ser observados os prazos previstos no art. 23 c/c art. 66, da LRF, também já expostos acima.

Evolução das despesas com pessoal do Poder Executivo

A tabela a seguir demonstra a evolução percentual da despesa líquida com pessoal do Poder Executivo em relação à Receita Corrente Líquida - RCL - nos últimos cinco exercícios financeiros.

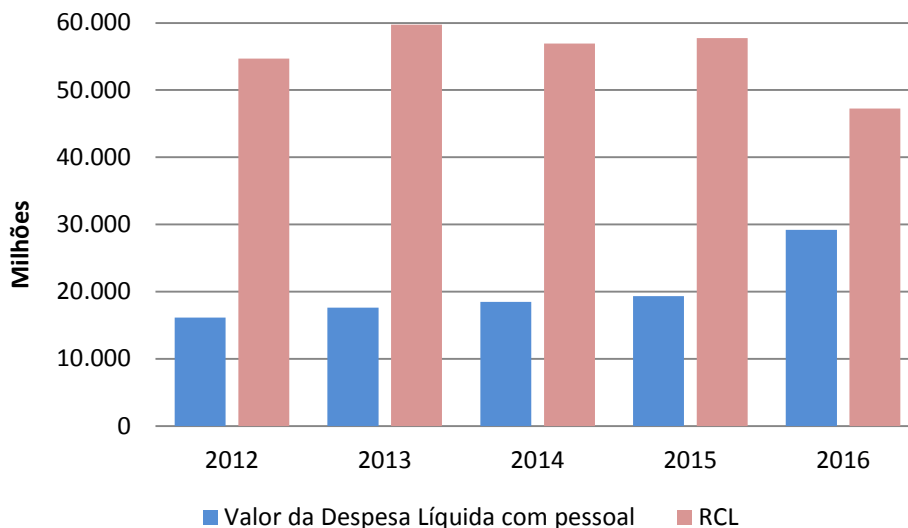
Percentual da despesa com pessoal do Poder Executivo - 2012/2016

Exercício	% da despesa em relação à RCL
2012	29,56%
2013	29,55%
2014	32,46%
2015	33,48%
2016	61,73%

Fonte: Contas de Governo 2012 a 2015 e Volume 04, fls. 29.

A fim de verificar a evolução da despesa com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida - RCL, apontam-se, no gráfico a seguir, os valores reais nos últimos cinco exercícios:

Evolução da despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida



Fonte: Contas de Governo de 2012 a 2015 e SIAFE-Rio.

Nota: Valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2016.

Adicionalmente, tendo em vista que o limite de gastos com pessoal é apurado em razão da RCL arrecadada no período, apresenta-se a sua variação real em relação aos exercícios anteriores.

Variação da despesa com pessoal e da RCL em relação aos exercícios anteriores

DESEMPENHO - RCL X DP		
Descrição	Despesa com pessoal	RCL
Varição do exercício de 2013 em relação a 2012	9,21%	9,24%
Varição do exercício de 2014 em relação a 2013	4,67%	-4,71%
Varição do exercício de 2015 em relação a 2014	4,59%	1,41%
Varição do exercício de 2016 em relação a 2015	51,00%	-18,10%

Fonte: Contas de Governo de 2012 a 2015 e SIAFE-Rio.

Para a devida compreensão do aumento da despesa líquida com pessoal entre os exercícios de 2015 e 2016, é preciso uma análise mais detida nos números envolvidos, com a comparação, por meio dos demonstrativos de aferição, de tais gastos:

Variação da despesa com pessoal entre 2015 e 2016 a valores nominais

Em R\$ 1

DESPESAS COM PESSOAL	2015	2016	DIFERENÇA	VARIAÇÃO
(A) DESPESA BRUTA COM PESSOAL	30.284.482.895	32.666.374.489	2.381.891.594	7,87%
(B=C+D) DESPESAS NÃO COMPUTADAS	13.133.493.313	4.128.503.865	-9.004.989.448	-68,57%
(C) INATIVOS E PENSIONISTAS PAGOS COM RECURSOS VINCULADOS	12.727.246.265	3.962.993.504	-8.764.252.761	-68,86%
(D) OUTRAS DEDUÇÕES LEGAIS	406.247.048	165.510.361	-240.736.687	-59,26%
(E=A-B) DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL	17.150.989.582	28.537.870.624	11.386.881.042	66,39%

Fonte: Contas de Governo de 2015 e SIAFE-Rio.

A despesa bruta com pessoal sofreu uma variação nominal de 7,87% entre 2015 e 2016. Tal percentual não explica, por si só, a elevada variação observada quando comparadas as despesas líquidas com pessoal do Poder Executivo entre os anos em exame.

Prosseguindo nas análises, o que se constata é que as deduções da despesa bruta sofreram uma substancial redução de 68,57%, ou seja, de mais de R\$ 9 bilhões. Destes, R\$ 8.764,252.761 (oito bilhões, setecentos e sessenta e quatro milhões, duzentos e cinquenta e dois mil, setecentos e sessenta e um reais) – ou seja, 97,33% da redução em discussão –, derivam de deduções da despesa com pessoal que deixaram de ser realizadas, com o pagamento de inativos e pensionistas a partir de recursos vinculados do sistema previdenciário local.

Por sua vez, a redução de tais deduções tem origem na queda da arrecadação verificada no Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA. Enquanto em 2015 a arrecadação total da unidade foi de R\$ 12.871.994.164 (doze bilhões, oitocentos e setenta e um milhões, novecentos e noventa e quatro mil, cento e sessenta e quatro reais), em 2016, foi de apenas R\$ 4.514.845.833 (quatro bilhões, quinhentos e quatorze milhões, oitocentos e quarenta e

cinco mil, oitocentos e trinta e três reais). A maior parcela de tal decréscimo (93,9%) deriva da soma da queda na arrecadação das receitas de *royalties* (R\$ 1.233.797.285 – um bilhão, duzentos e trinta e três milhões, setecentos e noventa e sete mil, duzentos e oitenta e cinco reais), legalmente destinadas ao RIOPREVIDÊNCIA, com a expressiva redução verificada nas receitas diversas da unidade. Registre-se que tais receitas comportaram, em 2015, os valores relativos aos saques de depósitos judiciais (R\$ 6.650.596.902 – seis bilhões, seiscentos e cinquenta milhões, quinhentos e noventa e seis mil, novecentos e dois reais), o que não se reproduziu em 2016 (receitas diversas de R\$ 36.266.307 – trinta e seis milhões, duzentos e sessenta e seis mil, trezentos e sete reais).

Pode-se afirmar, portanto, que **o expressivo aumento das despesas líquidas com pessoal do Poder Executivo do estado deriva, sobretudo, do item despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos próprios do RIOPREVIDÊNCIA, que sofreu substancial redução entre 2015 e 2016, uma vez que a autarquia previdenciária, em 2016, auferiu receitas em valor total muito inferior ao de 2015. Este fato importou em aumento efetivo das despesas com pessoal suportadas com recursos do tesouro estadual.**

Lembro ainda duas importantes questões:

- i. a receita derivada do saque de depósitos judiciais em 2015 tem caráter **calaramente extraordinário**, não devendo se repetir em exercícios subsequentes, como de fato ocorreu;
- ii. a redução da arrecadação sofrida pelo RIOPREVIDÊNCIA produz um **efeito perverso** na aferição dos gastos em análise, na medida em que aumenta a despesa líquida com pessoal (redução das deduções com despesas brutas) e diminui a receita corrente líquida do estado (base de aferição dos gastos da espécie, que contém as receitas referidas).

A redução de tais recursos, que custeariam as despesas com inativos e pensionistas, impactou diretamente, portanto, o cálculo da despesa líquida total com pessoal do Poder Executivo para o exercício em análise.

Despesas com contratos de terceirização

O parágrafo 1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal" e deverão ser computados no limite de despesas com pessoal.

No exercício de 2016, o montante da despesa liquidada com terceirização de mão de obra, que foi utilizado pelo Poder Executivo na apuração da despesa com pessoal, foi de R\$ 729.975.102 (setecentos e vinte e nove milhões, novecentos e setenta e cinco mil, cento e dois reais), conforme os valores constantes do SIAFE-Rio, demonstrados a seguir:

Demonstrativo das despesas liquidadas com pessoal terceirizado por unidade gestora executante

R\$1

Unidade Gestora	2016	Part. %	2015	Part. %	Var. real 16/15
296100 Fundo Estadual de Saúde	469.949.412	64,38%	29.367.401	9,41%	1352,25%
404400 Fund de Apoio à Escola Técnica do Est do RJ	180.827.627	24,77%	215.611.850	69,11%	-23,89%
180100 Secretaria de Estado de Educação	22.231.537	3,05%	12.547.722	4,02%	60,79%
297100 Instituto Vital Brazil	13.178.259	1,81%	16.088.581	5,16%	-25,66%
261100 Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro	12.200.723	1,67%	12.201.780	3,91%	-9,26%
210700 Departamento Geral de Ações Sócio-Educativas	9.859.937	1,35%	1.491.978	0,48%	499,75%
160100 Secretaria de Estado de Defesa Civil	8.605.269	1,18%	9.078.026	2,91%	-13,97%
250100 Secretaria de Estado de Admin.Penitenciária	3.590.902	0,49%	4.115.707	1,32%	-20,82%
243200 Instituto Estadual do Ambiente - INEA	3.111.825	0,43%	3.308.084	1,06%	-14,63%
263100 Departamento de Trânsito do Estado do RJ	2.765.335	0,38%	1.981.338	0,64%	26,66%
240100 Secretaria de Estado do Ambiente	1.187.940	0,16%	1.356.000	0,43%	-20,50%
210100 Secretaria de Estado da Casa Civil	655.050	0,09%	793.439	0,25%	-25,08%
170100 Secret de Estado de Turismo, Esporte e Lazer	624.406	0,09%	437.735	0,14%	29,45%
404700 Centro Universitário Estadual da Zona Oeste	558.530	0,08%	2.776.963	0,89%	-81,75%
223200 Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro	302.353	0,04%	360.827	0,12%	-23,95%
320100 Secretaria de Estad Assist Soc e Dir Humanos	132.000	0,02%	170.645	0,05%	-29,80%
353100 Depart Recursos Minerais Estado RJ	106.700	0,01%	133.500	0,04%	-27,47%
135400 Empr de Pesquisa Agropecuária do Est do RJ	87.297	0,01%	169.208	0,05%	-53,18%
Total	729.975.102	100,00%	311.990.784	100,00%	139,29%

Fonte: Contas de Governo de 2015 e SIAFE-Rio.

Valores históricos e variação real calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da Fundação Getúlio Vargas/RJ, a preços de dezembro de 2016 (índices: 2015 - 1,126924985 e 2016 - 1,022707022).

As despesas com pessoal decorrentes de contratos de terceirização liquidadas em 2016 apresentaram crescimento, em termos reais, de 139,29% em relação ao exercício de 2015. Ressalta-se, ainda, que não houve inscrição em restos a pagar não processados.

Observando a tabela anterior, destacam-se as expressivas variações nas unidades Fundo Estadual de Saúde (1.352,25%) e Departamento Geral de Ações Sócio-Educativas (499,75%).

O Parquet de Contas, tendo em vista os elevados percentuais identificados, assim se manifestou (item 3.2.2 de seu parecer):

Sublinhe-se: o aumento verificado nas mencionadas unidades gestoras foi tão significativo que ensejou um acréscimo, já referido alhures, de 139,29% (em relação ao exercício de 2015) no total das despesas liquidadas com terceirização de mão-de-obra pelo Poder Executivo (nas demais unidades gestoras houve redução).

Por conta da eloquência do percentual de aumento em um cenário de severa crise econômico-financeira no Estado do Rio de Janeiro, é que o Ministério Público opinará, ao final, pela **determinação** ao Secretário Geral de Controle Externo para que promova auditoria governamental no Fundo Estadual de Saúde e no Departamento Geral de Ações Sócio-Educativas, a fim de apurar, no que concerne aos resultados obtidos quanto à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da aplicação dos recursos públicos, bem como quanto à sua conformidade legal, o aumento substancial no percentual de gastos com pessoal terceirizado nos casos indicados.

Ressalto, tão somente, que a auditoria sugerida pelo *Parquet* de Contas se assemelha a outra já em tramitação nesta Corte (Processo TCE-RJ nº 106.526-4/16), razão pela qual não a acolherei em minhas conclusões, com o objetivo de racionalizar os trabalhos desta Corte de Contas, com vistas à eficiência. Com efeito, quando do exame das Contas de Governo de 2015 (Processo TCE nº 102.203-6/16), foi determinada a abertura de auditoria cujo objetivo é o de apurar as razões do aumento nos gastos com terceirizações, “... no que concerne aos resultados obtidos quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, da aplicação dos recursos públicos, bem como a sua conformidade legal”, **em todas as unidades que integram a administração pública estadual**. Nesse cenário, ainda que haja uma diferença quanto ao período abrangido pela auditoria, bem como em relação aos órgãos

a serem auditados (o parecer ministerial sugere, nestas contas, a abertura de auditoria relacionada apenas ao Fundo Estadual de Saúde e ao DEGASE), entendo que há auditoria de escopo mais amplo já em curso, devendo o corpo de auditores desta Corte concentrar esforços na sua finalização.

A seguir, é apresentada a evolução das despesas com pessoal terceirizado nos últimos cinco exercícios financeiros, que demonstra, historicamente, redução das contratações de terceirizados em substituição de servidores e empregados públicos e, no exercício de 2016, aumento desse tipo de despesa.

Despesa com pessoal terceirizado 2012/2016

R\$1		
Exercício financeiro	Despesas liquidadas	Inscritas em RPNP
2012	812.264.159	34.064
2013	563.314.700	318.687
2014	396.546.425	180.591
2015	311.990.784	164.572
2016	729.975.101	-
Total	2.814.091.169	697.914

Fontes: Contas de Governo 2012 a 2015 e SIAFE-Rio.
Valores históricos.

Observa-se que, em 19 de setembro de 2011, foi publicada a Lei Estadual nº 6.043, dispondo sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como Organizações Sociais - OS, no âmbito da Saúde, mediante contrato de gestão. Essa lei determina que as despesas de pessoal executadas pelas contratadas sejam consideradas no limite da despesa com pessoal.

O § 3º do art. 31 da referida lei assim define:

§3º As despesas com os serviços públicos colocados à disposição da Organização Social, bem como as despesas da Organização Social com funcionários celetistas ou temporários serão computados para o cálculo do limite de gastos com pessoal, exigido pelo artigo 169 da Constituição Federal e regulamentado pelo art. 8º e seguintes da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 05 de maio de 2000).

Sendo assim, os valores apresentados no Demonstrativo da Despesa com Pessoal (Volume 04, fls. 29) e reproduzidos na tabela anterior, deveriam incluir as despesas do Fundo Estadual de Saúde executadas pelas Organizações Sociais com contratação de pessoal, celetistas ou temporários, que substituam servidores constantes do quadro de pessoal do estado.

Entretanto, a análise dos registros demonstra que as despesas, relativas à execução dos contratos de gestão na saúde, não estão sendo realizadas em elementos que integrem a despesa com pessoal, conforme demonstrado a seguir:

Despesas liquidadas totais com contrato de gestão do Fundo Estadual de Saúde

R\$1

Elementos de despesa		2013	2014	2015	2016	Total Geral
33903930	Gestão de Serviços de Saúde	889.368.964	1.577.090.619	2.118.391.366	1.626.555.699	6.211.406.648
33903975	Serviços de Assistência a Saúde	10.760.940	-	-	193.424.685	204.185.625
33904101	Contribuições	-	-	340.000	291.790	631.790
Total		900.129.904	1.577.090.619	2.118.731.366	1.820.272.174	6.416.224.064

Fonte: Contas de Governo de 2015 e SIAFE-Rio.

Nota: Valores históricos. Foram empenhados, em 2016, o total de R\$ 1.823.019.473.

Em síntese, as despesas com contratos de gestão na saúde são contabilizadas na natureza de despesa "outras correntes", o que impede a segregação daquelas que efetivamente se traduzem em gastos com pessoal. Tendo em vista tal constatação, o corpo instrutivo assim se manifestou (fl. 240):

Dessa forma, não é possível identificar os gastos que deveriam compor a despesa total com pessoal no cálculo referente ao Poder Executivo e, mais adiante, ao Estado do Rio Janeiro (Consolidado). Entretanto, considerando que grande parte da execução da despesa das Organizações Sociais - OS - contratadas refere-se a gasto com pessoal, foi elaborado novo cálculo do cumprimento da despesa com pessoal do Poder Executivo, incluindo o valor total liquidado pelo Estado relativos às OS.

Contudo, é cediço que esses gastos incluem diversas outras naturezas de despesas. Portanto, este cálculo trata-se de uma simulação e só pode ser utilizado para evidenciar possível risco de aumento do percentual em relação à RCL, não retratando a real situação do ente em relação aos seus gastos com pessoal.

Observa-se que, caso se incluísse, nas despesas com pessoal, o valor total liquidado pelo ERJ relativo aos gastos realizados pelo FES com Organizações

Sociais (R\$1.820,27 milhões) e o valor das despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados (R\$2,75 milhões), a despesa com pessoal do Executivo atingiria R\$30.360,89 milhões e o percentual em relação à Receita Corrente Líquida seria de 65,68%, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 1 - Despesa com pessoal do Poder Executivo - Simulação considerando valor total liquidado das Organizações Sociais

	R\$1	
Despesas executadas (últimos 12 meses)	Liquidadas (a)	Inscritas em RPNP (b)
Despesa bruta com pessoal (I)	34.486.541.915	2.852.047
Pessoal ativo	15.470.426.199	104.445
Pessoal inativo e pensionistas	14.107.618.448	-
Contribuições patronais	2.358.249.992	304
Terceirização - Contabilizado	729.975.101	-
Terceirização - Organização Social	1.820.272.175	2.747.298
Despesas não computadas (II)	4.128.486.542	17.323
Indenização por demissão e incentivos	3.814.976	-
Decorrente decisão judicial	57.329.067	-
Despesas de exercícios anteriores	104.348.995	17.323
Inativos e pensionistas com rec.vinc.	3.962.993.504	-
Despesa líquida com pessoal (III)=(I-II)	30.358.055.373	2.834.724
Despesa total com pessoal (IV) = (IIIa+IIIb)	30.360.890.097	
Receita Corrente Líquida	46.228.984.469	
% Simulado da Despesa Total com Pessoal	65,68%	
Limite Máximo (49,00%)	22.652.202.390	
Limite Prudencial (46,55%)	21.519.592.270	
Limite de Alerta (44,10%)	20.386.982.151	

Fonte: SIAFE-Rio e Volume 04, fls. 29.

Para a correta apuração das despesas com pessoal é necessário que o registro contábil dos gastos com as Organizações Sociais nesta natureza de despesa sejam segregados, e sejam considerados na elaboração do Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo e do seu Demonstrativo consolidado, em cumprimento ao disposto no §3º do art. 31 da Lei Estadual nº 6.043/11.

Tal fato será objeto de Impropriedade nº 10 e da Determinação nº 12.

Com o objetivo de propiciar a fidedignidade nas aferições de gastos líquidos com pessoal, para os fins previstos no artigo 169 da CRFB e na LRF, considero próprias e adequadas as medidas apontadas pelo corpo técnico.

Ainda com relação às despesas com contratos de gestão, cumpre destacar as ponderações apresentadas pelo Ministério Público junto a esta Corte (item 3.2.3 de seu parecer):

Diante dos valores envolvidos, cuida-se irretorquivelmente de um elemento de relevância nuclear na política pública de saúde do governo estadual.

Não cabe ao Ministério Público (ou mesmo ao Tribunal de Contas) imiscuir-se na opção do Administrador Público por esta ou aquela política pública, todavia, por sua função no âmbito do controle externo, **tem o dever de zelar pela manutenção da compatibilidade dessas políticas com os parâmetros legais e constitucionais, bem como de atuar para garantir, no âmbito de suas atribuições, que os recursos públicos nelas empregados - no caso, recursos de grande monta e de significativo peso no orçamento, sobretudo em um cenário de grave crise financeira - cheguem, na forma de serviços prestados de modo eficiente e econômico, a seus destinatários finais (verdadeiros), os cidadãos do Estado do Rio de Janeiro.**

A tarefa ainda se reveste de maior importância em se tratando de despesas com saúde, diretamente relacionadas, portanto, à preservação da vida, de sua qualidade e dignidade.

As frequentes e trágicas notícias de má prestação de ações e serviços públicos de saúde aliadas ao volume de recursos públicos envolvidos recomenda, a juízo deste *Parquet*, que o Tribunal de Contas proceda a uma **auditoria governamental voltada especificamente para avaliar, na vertente operacional, a eficiência e eficácia da fiscalização exercida pela Secretaria de Estado de Saúde no acompanhamento da execução de tais contratos de gestão no âmbito da saúde**, despesas que representam um percentual significativo dos gastos com ASPs.

Neste ponto, novamente considero importante registrar as bem lançadas ponderações do MP, no que se refere às funções do controle externo. De fato, o controle exercido deve ter por norte, além da verificação dos aspectos inerentes à legalidade das contratações/despesas, a conclusão quanto à economicidade dos feitos da gestão pública.

Exatamente nesse sentido, destaco que já se encontram em tramitação neste TCE os seguintes administrativos:

(i) o de nº 107.782-7/16, que trata de auditoria realizada na Secretaria de Estado de Saúde, com o objetivo de atender aos seguintes questionamentos:

1. Qual o sistema de supervisão, fiscalização e avaliação dos Contratos de Gestão utilizado para avaliar o atingimento das metas previstas em cada Contrato, incluindo avaliação da qualidade dos serviços prestados e verificação dos resultados alcançados;
2. Qual o resultado encontrado, em cada Unidade Hospitalar ou UPA, no que se refere ao atingimento das metas previstas, qualidade dos serviços e resultados alcançados;
3. Quais os custos detalhados dos serviços prestados, de forma que seja possível identificar, com precisão, onde foram alocados os valores repassados em decorrência de cada Contrato de Gestão;
4. De que forma ocorre a participação dos Conselhos de Saúde em cada Unidade Hospitalar ou UPA gerenciada;
5. Quais os custos da execução dos Contratos de Gestão;
6. Se os custos dos serviços estão adequados, inclusive quanto ao aspecto da economicidade e se estão compatíveis com os ganhos de eficiência esperados da OS;
7. Verificar se os indicadores previstos nos Contratos de Gestão possuem os atributos necessários para garantir a efetividade da avaliação dos resultados alcançados, notadamente os indicadores de saúde do Pacto pela Saúde, abrangendo as dimensões necessárias à visão ampla acerca do desempenho da organização social, destacando oportunidades de melhoria;
8. Verificar a disponibilidade de dados e sistemas de informações, abordando sua confiabilidade e abrangência;
9. Analisar todos os processos de pagamentos, cujos empenhos foram realizados no último bimestre, com vistas a atestar a sua regularidade, tanto do ponto de vista da execução contratual, como da economicidade dos valores realizados;
10. Verificar os procedimentos de aquisição e distribuição de medicamentos realizados pela Secretária de Estado de Saúde, considerando a responsabilidade das OS na gestão das farmácias das unidades de saúde sob suas responsabilidades.
11. Verificar os processos de escolha das Organizações Sociais para a celebração dos Contratos de Gestão, atentando para a observância de critérios objetivos previamente estabelecidos e qualificação técnica das entidades contratadas.
12. Verificar a correta execução do Termo de Cooperação de Natureza Convenial nº 001/2015, celebrado entre o Estado e o Município do Rio de Janeiro, dando ciência ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro - (TCM-RJ) dos resultados das apurações realizadas.

(ii) o de nº 104.377-7/16, que trata de auditoria realizada na Secretaria de Estado de Saúde, com o objetivo de atender aos seguintes questionamentos:

1. Houve estudo que antecedeu e motivou a tomada de decisão pelo gestor da SES quanto à contratação das OSS para a gestão de unidades de saúde estaduais de média e alta complexidade?
2. Os contratos foram elaborados com base em estimativas orçamentárias prévias, baseadas em centros de custos de cada unidade, e em indicadores tecnicamente estabelecidos que permitam a verificação da eficiência na execução contratual?
3. Foram adotadas as medidas estruturais necessárias à migração do modelo da SES de executora para fiscalizadora de uma rede em que as unidades de saúde estão sob a gestão de terceiros?

4. As rotinas de controle existentes sobre a execução dos contratos de gestão são capazes de assegurar a eficiência contratual?
5. Há política de preços estabelecida pelas OSS para cada contrato e regulamento próprio de compras e aquisições para cada uma das OSS?
6. Há ilegalidades e discrepâncias nos preços praticados e nas políticas de aquisições e contratações executadas pelas OSS?

Verifico, portanto, que as auditorias já em curso abrangem o objetivo pretendido pelo *Parquet* de Contas, de modo que deixarei de acolher a sugestão formulada, na mesma linha das razões já aduzidas acima, referentes à racionalização dos trabalhos desta Corte.

Em prosseguimento, aponto que a não segregação contábil das despesas com contratos de gestão na saúde, de modo a permitir a plena identificação dos gastos com pessoal, também foi ponto de destaque no parecer do MP, *in verbis* (item 3.2.4 de seu parecer):

Faltam elementos neste processo, contudo, para que seja retratada a real situação do ente em relação aos seus gastos com pessoal que, repise-se, deveria incluir as despesas com terceirizados e com contratos de gestão.

O fato - não realização de registros contábeis das referidas despesas como gastos com pessoal - foi objeto da Improriedade nº 10 e da Determinação nº 12 do *Relatório Técnico*.

Entende o *Parquet* de Contas, todavia, com as devidas vênias ao laborioso Corpo Instrutivo, que as medidas sugeridas se revelam insuficientes, sendo necessário que este Tribunal venha a aferir o valor real das despesas com pessoal do Poder Executivo, especialmente diante da norma contida no §3º do art. 31 da Lei Estadual nº 6.043/11, haja vista o potencial impacto dessa apuração nas Contas de Governo de 2017.

Diante disso, o Ministério Público propõe, ao final deste parecer, seja determinada por este E. Plenário a realização de auditoria governamental voltada à materialização da referida apuração relativa aos três quadrimestres de 2016 e ao primeiro quadrimestre de 2017.

Na busca da correta aferição dos gastos com pessoal, acompanharei a sugestão formulada.

5.3.2 Gasto Consolidado de Despesa com Pessoal

De acordo com os dados encaminhados e com a publicação do anexo 1 do demonstrativo consolidado da despesa com pessoal do Relatório de Gestão Fiscal, referente ao 3º quadrimestre de 2016, o total da despesa com pessoal consolidado do Estado do Rio de Janeiro, no exercício de 2016, foi de R\$ 33.426.453.815 (trinta e três bilhões, quatrocentos e vinte e seis milhões, quatrocentos e cinquenta e três mil, oitocentos e quinze reais), representando 72,31% da receita corrente líquida, demonstrado da seguinte forma:

Despesa total com pessoal do Estado

R\$1		
Despesas Executadas (últimos 12 meses)	Liquidadas (a)	Inscritas em RPNP (b)
Despesa bruta com pessoal (I)	37.614.742.169	7.017.489
Pessoal ativo	19.764.372.314	7.017.185
Pessoal inativo e pensionistas	14.107.618.448	-
Contribuições patronais	3.012.776.306	304
Outras desp. contr. terceirização	729.975.101	-
Despesas não computadas (II)	4.189.071.595	6.234.248
Indenização por demissão e incentivos	3.814.976	-
Decorrente decisão judicial	57.329.067	-
Despesas de exercícios anteriores	164.934.048	6.234.248
Inativos e pensionistas com recursos vinc.	3.962.993.504	-
Despesas líquidas com pessoal III = (I-II)	33.425.670.574	783.241
Despesa total com pessoal (IV) = (IIIa+IIIb)	33.426.453.815	
Receita corrente líquida - RCL	46.228.984.469	
% da despesa com pessoal em relação à RCL	72,31%	

Fonte: SIAFE-Rio e Volume 04, fls. 35.

Analisando a execução da despesa líquida de pessoal por Poder, verifica-se que 85,38% das despesas realizadas foram custeadas pelo Poder Executivo e 14,62% pelos demais Poderes e órgãos.

A despesa com pessoal ativo, por função de governo atendida, é demonstrada no quadro a seguir:

Variação da despesa total com pessoal ativo período 2015/2016 por função

			R\$1
Descrição	Valor liquidado 2016	Valor liquidado 2015	Var. Real 16/15
Segurança Pública	7.199.414.477	6.646.967.657	-1,71%
Educação	4.037.794.740	4.070.612.178	-9,98%
Judiciária	2.415.004.052	2.488.196.001	-11,92%
Administração	1.616.985.962	1.025.976.136	43,03%
Essencial à Justiça	1.458.309.668	1.487.957.732	-11,06%
Legislativa	1.125.342.823	1.089.757.345	-6,28%
Saúde	951.541.808	956.508.944	-9,72%
Transporte	196.740.915	214.390.499	-16,72%
Demais funções	763.237.870	816.194.399	-15,14%
Total	19.764.372.314	18.796.560.891	-4,58%

Fonte: Contas de Governo de 2015 e SIAFE-Rio.

Notas: (1) Valores históricos e variação real calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2016 (índices: 2015 - 1,126924985 e 2016 - 1,022707022).

(2) Além dos valores liquidados, houve no período incrições em restos a pagar, no valor total de R\$ 7.017.185. Estas são relativas à despesas com pessoal ativo incorridas nas funções "Essencial à justiça" (R\$ 6.912.740) e Outras (R\$ 104.445).

Os maiores gastos estaduais com pessoal ativo concentraram-se nas funções segurança pública e educação, que, juntas, representaram cerca de 56,86% do valor total liquidado no exercício de 2016.

Quanto ao cumprimento do limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, verifica-se que o total das despesas líquidas com pessoal do Estado do Rio Janeiro, R\$ 33.426.453.815 (trinta e três bilhões, quatrocentos e vinte e seis milhões, quatrocentos e cinquenta e três mil, oitocentos e quinze reais), equivalentes a 72,31% da Receita Corrente Líquida - RCL, ultrapassou o limite máximo para tais gastos em 2016, em desacordo com o disposto no inciso II do artigo 19 da LRF (60% da RCL).

5.4 ENDIVIDAMENTO PÚBLICO E CONCESSÃO DE GARANTIAS

Neste tópico serão tratados o endividamento público e concessão de garantias, assuntos que merecem destaque pela relevância e pela relação direta com a análise do equilíbrio das contas públicas, um dos princípios norteadores da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF em seu artigo 1º, parágrafo 1º.

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 5 (cinco) de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que foram incluídos, e das operações de crédito que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento²⁸.

5.4.1.1 Dívida Consolidada da Administração Direta e Indireta

A tabela a seguir apresenta a evolução da dívida consolidada interna e externa da Administração Direta e Indireta do Estado do Rio de Janeiro, que atingiu o montante de R\$ 108.757.570.692 (cento e oito bilhões, setecentos e cinquenta e sete milhões, quinhentos e setenta mil, seiscentos e noventa e dois reais) em 2016.

²⁸De acordo com o art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal c/c o art. 2º da RSF nº 43/01.

Evolução da Dívida Consolidada da Administração Direta e Indireta – 2015/2016

R\$1

Componentes	Saldo em	Movimento do exercício			Saldo em	Part.	Var. nom. 2016/2015
	31.12.15	Emissão	Reajustamento	Resgate	31.12.16		
Adm. Direta	107.005.607.142	3.541.031.505	504.391.278	4.112.681.702	106.938.348.224	98,33%	-67.258.918
Interna	92.623.914.864	472.742.869	2.885.438.015	1.500.153.488	94.481.942.259	86,87%	1.858.027.395
Externa	14.381.692.279	574.605.756	-2.381.046.737	475.389.774	12.099.861.525	11,13%	-2.281.830.754
Juros Vencidos	0	2.493.682.880	0	2.137.138.440	356.544.440	0,33%	356.544.440
Dív. Inter	0	2.293.670.042	0	1.953.302.436	340.367.606	0,32%	340.367.606
Dív. Exter	0	200.012.838		183.836.004	16.176.834	0,01%	16.176.834
Adm. indireta	449.854.918	0	-7.417.116	8.411.375	434.026.426	0,40%	-15.828.491
Interna	449.854.918	0	-7.417.116	8.411.375	434.026.426	0,40%	-15.828.491
Externa	0	0	0	0	0	-	-
Subtotal	107.455.462.060	3.541.031.505	496.974.162	4.121.093.077	107.372.374.650	98,73%	-83.087.409
Saldo dos precatórios posteriores a 05.05.00 da administração direta e indireta (dez/16)					1.385.196.042	1,27%	
Total da dívida consolidada					108.757.570.692	100%	

Fonte: Volume 03, páginas 01 a 09.
Valores históricos.

A Administração Direta concentrou a maior parte da dívida estadual ao final de 2016, com 98,33% do total dos passivos da espécie.

A dívida consolidada interna (incluindo os precatórios e juros vencidos da dívida interna) responde por 88,86% do total, e a dívida consolidada externa (incluindo os correspondentes juros vencidos) por 11,14%. O saldo de precatórios, isoladamente, representa 1,27% do total da dívida consolidada.

A dívida externa teve redução de 15,87% no exercício, em decorrência da valorização cambial do real, acontecida entre 2015 e 2016.

Os demonstrativos da dívida fundada da Administração Direta passaram a informar, em 2016, as parcelas dos juros vencidos e não pagos²⁹, o que, conforme tabela anterior, resultou em um montante de R\$ 356.544.440 (trezentos e cinquenta e seis milhões,

²⁹ Tal segregação deveu-se em razão do parcelamento em 24 vezes das prestações de abril, maio e junho de 2016, da dívida referente ao Contrato de Refinanciamento ao Amparo da Lei nº 9.496/97, e da suspensão do pagamento das prestações de julho a dezembro, mediante autorização judicial amparada na Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.137 do Supremo Tribunal Federal, conforme explicitado no Volume 05, página 77.

quinhentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta reais) ao final de 2016, sendo 95,46% advindos de dívida fundada interna, e 4,54% de dívida fundada externa.

O saldo dos precatórios, explicitado na tabela anterior, não coincide com o total registrado no SIAFE (R\$ 4.063.371.151), após a dedução da compensação de dívida ativa com precatórios (R\$ 841.386.880). Tal divergência será objeto de determinação e realização de auditoria.

A tabela a seguir apresenta o total da dívida consolidada por origem:

Dívida Consolidada por origem – 2015/2016

Componentes	Saldo em 31.12.15	Emissão	Reajustamento	Resgate	Saldo em 31.12.16	Part.	R\$1
							Var. nom. 16/15
Refin. Div. c/ a União	69.667.189.932	1.023.572.640	4.258.389.745	2.040.395.415	72.908.756.902	67,90%	4,65%
Op. de crédito	36.564.646.115	2.481.093.949	-3.764.448.124	1.981.692.234	33.299.599.706	31,01%	-8,93%
Outros (1)	1.217.678.533	36.364.916	4.131.127	99.005.428	1.159.169.148	1,08%	-4,80%
Dívida mobiliária	5.947.477		-1.098.586		4.848.891	0,00%	-18,47%
Subtotal	107.455.462.060	3.541.031.505	496.974.162	4.121.093.077	107.372.374.650	100,00%	-0,08%
Precatórios (2)	603.948.692					1.385.196.042	
Total	108.059.410.752					108.757.570.692	

Fonte: Volume 3, páginas 1 a 9. Demonstrativo da Dívida Fundada – Secretaria de Estado de Fazenda.

Nota (1): Parcelamento de tributos (INSS, RFB), de cota-parte do ICMS municípios e de dívidas com empresas privadas.

Nota (2): Posteriores a 05.05.00, da Administração Direta e Indireta.

Valores históricos.

Na demonstração dos dados por origem, verifica-se que o estoque da dívida interna, fruto do refinanciamento dos estados com a União, responde por 67,90% do total.

O total da dívida consolidada apresentou, em 2016, variação positiva de apenas 0,65%, em relação a 2015, com acréscimo, em termos absolutos, de R\$ 698.159.940 (seiscentos e noventa e oito milhões, cento e cinquenta e nove mil e novecentos e quarenta reais), mesmo tendo os desembolsos sido reduzidos, em face da limitação de uso máximo de 13% da Receita Líquida Real³⁰ para pagamentos da dívida com a União e haver juros vencidos não

³⁰ O conceito de Receita Líquida Real encontra-se na Lei Federal nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, em seu artigo 2º, parágrafo único, a seguir transcrito: “Entende-se como receita líquida real, para os efeitos desta Lei, a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações

pagos. As operações de crédito contratadas registraram um reajustamento negativo, por influência da desvalorização do dólar, frente ao real. A tabela a seguir demonstra que o reajustamento procedido em 2016 foi expressivamente inferior ao observado em 2015.

Comparativo da taxa de juros efetiva – 2015/2016

Ano	Estoque da Dívida Consolidada em 1º de Janeiro	Reajustamento ao longo do exercício	R\$1
			Taxa de juros efetiva
2015	90.331.886.640	16.221.815.988	17,96%
2016	108.059.410.752	496.974.162	0,46%

Fonte: Contas de Governo de 2015 e Volume 3, páginas 1 a 9.

Os principais fatores que explicam a pequena expansão da dívida consolidada em 2016 são expostos a seguir:

1. Contrato de refinanciamento da dívida do estado pela União, ao amparo da Lei Federal nº 9.496/97, que representa 67,90% do total da dívida consolidada, sofreu acréscimo de apenas R\$ 3.241.566.970 (três bilhões, duzentos e quarenta e um milhões, quinhentos e sessenta e seis mil, novecentos e setenta reais), pois, de acordo com planilha do corpo instrutivo, foi baixado R\$ 6.660.010.046 (seis bilhões, seiscentos e sessenta milhões, dez mil e quarenta e seis reais) do montante total da referida dívida. Tal fato se deu em decorrência da revisão de cálculo efetuada a partir dos ditames da Lei Complementar nº 148/14³¹, alterada posteriormente pela Lei Complementar nº 151/15³². Não constam nos autos planilhas que explicitem o recálculo da dívida;

de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais”.

³¹ Dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências.

³² Na redação dada pela LC 151/15, o artigo 3º da LC 148/14 passou a obrigar a União a abater dos débitos estaduais a diferença entre a quantia devida em 1º de janeiro de 2013 (*minuendo*) e aquela apurada desde a assinatura dos contratos, utilizando-se (para se chegar ao *subtraendo*) a *variação acumulada da Selic (= juros simples)*. Anteriormente as dívidas eram reajustadas com base na *variação do IGP-DI mais 6% ao ano* <http://www.conjur.com.br/2016-abr-19/sp-sc-rj-ms-nao-podem-sofrer-sancoes-inadimplencia-stf>.

2. Decisão do Supremo Tribunal Federal - STF de conceder ao Estado de Santa Catarina o benefício de não poder sofrer sanções caso não pague suas dívidas com a União. A liminar foi estendida ao Estado do Rio de Janeiro em 19.04.2016 (São Paulo, Pará, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Minas Gerais também obtiveram liminares junto ao STF). Em todas as ações julgadas, foi questionado se o Decreto nº 8.616/2015, que permitiu ao governo federal, ao regulamentar a Lei Complementar 148/2014, determinar o uso de juros compostos, e não dos juros simples, para o cálculo da dívida³³, era legal. Dessa forma, houve recálculo do saldo devedor, que deve ser validado por auditoria governamental em andamento, que trata dos aspectos inerentes à dívida consolidada do estado;

3. Reajustamento negativo da dívida por operações de crédito de R\$ 3.764.448.124 (três bilhões, setecentos e sessenta e quatro milhões, quatrocentos e quarenta e oito mil e cento e vinte quatro reais), sendo o principal em contratos de operações de crédito firmadas junto ao Banco do Brasil para financiar a realização das obras das Linhas 3 e 4 do Metrô, do Prodetur-RJ, do Asfalto na Porta, do Somando Forças, do Morar Seguro, do Pró-Infra Comunidades, do Arco Metropolitano, do Pró-Estradas, das Casas de Custódia e do Comando de Operações Especiais da PMERJ, do sistema aquaviário, de controle de cheias do Norte/Noroeste, de recuperação do Complexo Lagunar da Barra da Tijuca e de Jacarepaguá, além da elaboração de projetos executivos de infraestrutura;

4. Redução da dívida consolidada externa em R\$ 2.265.653.921 (dois bilhões, duzentos e sessenta e cinco milhões, seiscentos e cinquenta e três mil e novecentos e vinte e um reais), em face da forte valorização do real no exercício de 2016 em relação ao dólar americano, à libra esterlina e ao iene.

Salienta-se que está em andamento auditoria governamental que trata dos aspectos inerentes à dívida consolidada do estado.

³³ <http://www.conjur.com.br/2016-abr-19/sp-sc-rj-ms-nao-podem-sofrer-sancoes-inadimplencia-stf>. Pesquisa feita em 05.04.2017.

Dívida consolidada interna

Demonstra-se, a seguir, de forma sintetizada, a evolução da dívida consolidada interna do estado, composta pelos saldos da administração direta, acrescidos pelos juros vencidos da administração direta e administração indireta. O detalhamento da dívida, elencando individualmente cada empréstimo ou financiamento, foi elaborado pelas instâncias instrutivas em seu relatório, capítulo 5.4 - Endividamento Público e Concessões de Garantias.

Evolução da dívida consolidada interna - 2015/2016

Componentes	Saldo 31.12.15	Emissão	Reajustamento	Resgate	Saldo 31.12.16	Part.	Var. 16/15
ADMINISTRAÇÃO DIRETA (A)	92.623.914.864	2.766.412.910	2.885.438.015	3.453.455.924	94.822.309.864	99,54%	2,37%
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA (B)	449.854.918	0	-7.417.116	8.411.375	434.026.427	0,46%	-3,52%
TOTAL DÍVIDA CONSOLIDADA INTERNA (A) + (B)	93.073.769.782	2.766.412.910	2.878.020.899	3.461.867.299	95.256.336.292	100%	2,34%

Fonte: Volume 03, páginas 1 a 9. Valores históricos.

Nota: Estão contidos na emissão e no resgate da administração direta, respectivamente, R\$ 2.293.670.042 e R\$ 1.953.302.436 referentes aos juros vencidos e não pagos da dívida.

Em 31.12.16, a dívida consolidada interna do estado, excluídos os precatórios, alcançou o montante de R\$ 95.256.336.292 (noventa e cinco bilhões, duzentos e cinquenta e seis milhões, trezentos e trinta e seis mil e duzentos e noventa e dois reais), valor equivalente a 88,72% da dívida do ente federativo. Em termos nominais, na comparação com o saldo final de 2015, houve aumento de 2,34%.

O valor significativo do estoque da dívida consolidada interna do estado, no final de 2016, reflete o ajuste fiscal do final da década de 90³⁴, sobretudo no âmbito do “Programa de Apoio à Reestruturação da Dívida dos Estados”.

³⁴ Leis Federais nº 9.496/97 e nº 8.727/93 e Lei Estadual nº 2.674/97 e, Resolução do Senado Federal nº 98/92.

Dívida Consolidada externa

Em 31.12.16, a dívida consolidada externa, devidamente convertida em reais, somou o montante de R\$ 12.116.038.358 (doze bilhões, cento e dezesseis milhões, trinta e oito mil e trezentos e cinquenta e oito reais) e resulta do saldo de diversos contratos em diferentes moedas, destacando-se a predominância da dívida em dólar, responsável por 99,01% do total.

Dívida Consolidada externa do ERJ, contratada em moeda estrangeira - 2015/2016

Componentes	Saldo em 31.12.15	Movimento do exercício			Saldo em 31.12.16	Partic.	Var. nom. 2016/2015
		Emissão	Reajustamento	Resgate			
Libra	838.502	0	-253.763		584.739	0,01%	-30,26%
Dólar	14.187.809.013	770.815.940	-2.361.055.654	600.828.727	11.996.740.571	99,01%	-15,44%
Iene	193.044.764	3.802.654	-19.737.320	58.397.050	118.713.048	0,98%	-38,50%
Total	14.381.692.279	774.618.594	-2.381.046.737	659.225.778	12.116.038.358	100,00%	-15,75%

Fonte: Volume 03, páginas 1 a 9 e Volume DOCUMENTOS ANEXADOS PELA EQUIPE TÉCNICA DA SSR/CGE. Valores históricos.

A movimentação da dívida consolidada externa por origem - títulos ou contratos -, evidenciada na tabela a seguir, mostra um decréscimo em relação ao exercício anterior, de -15,75% no seu saldo, ao final de 2016, sendo que 99,96% dessa dívida são constituídas por contratos e 0,04% por títulos, em termos nominais.

Demonstrativo da Dívida Consolidada externa - 2015/2016

Componentes	Saldo em 31.12.15	Movimento do exercício			Saldo em 31.12.16	Partic.	Var. nom. 16/15
		Emissão	Reajustamento	Resgate			
ADMINISTRAÇÃO DIRETA (A)	14.381.692.278,56	574.605.756,31	-2.381.046.736,89	475.389.773,84	12.099.861.524,14	99,87%	-15,87%
JUROS VENCIDOS - ADMINISTRAÇÃO DIRETA (B)	0,00	200.012.838,09	0,00	183.836.003,80	16.176.834,29	0,13%	-
Total Dívida consolidada externa (A) + (B)	14.381.692.279	774.618.594	-2.381.046.737	659.225.778	12.116.038.358	100%	-15,75%

Fonte: Volume 03, páginas 1 a 9 e Volume DOCUMENTOS ANEXADOS PELA EQUIPE TÉCNICA DA SSR/CGE. Valores históricos.

A dívida externa atrelada ao dólar, libra esterlina e iene (títulos e contratos) sofreu decréscimo total de R\$ 2.265.653.921 (dois bilhões, duzentos e sessenta e cinco milhões, seiscentos e cinquenta e três mil, novecentos e vinte e um reais), representando uma redução de 15,75% no exercício. Tal fato foi decorrente, sobretudo, da valorização cambial do real em 2016 em relação às moedas estrangeiras que compõem a dívida, que provocaram um reajustamento negativo de R\$ 2.381.046.737 (dois bilhões, trezentos e oitenta e um milhões, quarenta e seis mil, setecentos e trinta e sete reais). A tabela a seguir apresenta os percentuais de valorização do real em relação às moedas estrangeiras que indexam a dívida externa fundada do Estado do Rio de Janeiro.

Cotação e variação cambial - 2015/2016

R\$ bilhão

Cotação da Moeda	31.12.15	31.12.16	Varição 2016/2015
Libra esterlina	5,7881	4,0364	-30,26%
Dólar americano	3,9048	3,2591	-16,54%
Iene	0,03243	0,02792	-13,91%

Fonte: <http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpsq.asp?id=txcotacao>

Por fim, destaca-se, também, que houve novas emissões, totalizando R\$ 774.618.594 (setecentos e setenta e quatro milhões, seiscentos e dezoito mil, quinhentos e noventa e quatro reais), enquanto os resgates atingiram o montante de R\$ 659.225.778 (seiscentos e cinquenta e nove milhões, duzentos e vinte e cinco mil, setecentos e setenta e oito reais).

5.4.1.2 Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida - DCL - e apuração do limite

Este demonstrativo contém informações sobre a dívida consolidada (detalhada em “Dívida Mobiliária”, “Dívida Contratual”, “Precatórios Posteriores a 05.05.2000” e “Outras Dívidas”), as deduções (detalhadas em “Disponibilidade de Caixa Bruta” e “Demais Haveres Financeiros”, além do saldo dos Restos a Pagar Processados, exceto precatórios), a dívida consolidada líquida e o percentual apurado com base na receita corrente líquida, conforme a 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF³⁵.

Os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS - são evidenciados de forma destacada, em virtude da composição e das peculiaridades do patrimônio do RPPS, conforme previsto no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Ainda conforme a 6ª edição do MDF, merece destaque a observação acerca da diferença entre o conceito fiscal de dívida e o conceito de exigibilidade utilizado pela Ciência Contábil. Este último independe de questões de cunho orçamentário e segrega as dívidas de determinada entidade entre dívidas de curto prazo (passivo circulante) ou de longo prazo (passivo não-circulante), para possibilitar uma análise da capacidade de solvência da entidade. Nesse sentido, parte da dívida consolidada ou fundada (conceito fiscal) deve ser contabilmente classificada como dívida de longo prazo, e parte classificada como dívida de curto prazo.

³⁵ Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição.

Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida - 2015/2016

R\$1

Descrição	Saldo do exercício anterior	Saldo do exercício de 2016	Var. nom. 16/15	Diferença 16-15
Dívida consolidada (DC) (I)	107.569.561.637	108.103.232.139	0,50%	533.670.502
Dívida Mobiliária	5.947.478	4.848.892	-18,47%	-1.098.586
Dívida Contratual	107.134.051.335	107.052.062.510	-0,08%	-81.988.825
Interna	92.758.306.534	94.940.873.044	2,35%	2.182.566.510
Externa	14.375.744.801	12.111.189.466	-15,75%	-2.264.555.335
Precatórios posteriores a 5.5.2000 (inclusive) - vencidos e não pagos	413.339.673	1.030.097.586	149,21%	616.757.913
Demais dívidas	16.223.151	16.223.151	0,00%	0
Deduções (II)	6.394.415.303	-	-100,00%	-6.394.415.303
Disponibilidade de caixa bruta	7.429.054.672	4.449.262.326	-40,11%	-2.979.792.346
Demais Haveres Financeiros	4.189.401.337	2.047.331.365	-51,13%	-2.142.069.972
(-) Restos a Pagar Processados (exceto precatórios)	(5.224.040.706)	(10.716.540.882)	105,14%	-5.492.500.176
DC Líquida (DCL) (III) = (I - II)	101.175.146.334	108.103.232.139	6,85%	6.928.085.805
Regime Previdenciário				
Descrição	Saldo do exercício anterior	Saldo do exercício de 2016	Var. nom. 16/15	Diferença 16-15
DC Previdenciária (IV)	34.685.909.006	70.541.997.189	103,37%	35.856.088.183
Passivo Atuarial	34.196.059.889	69.887.658.636	104,37%	35.691.598.747
Demais dívidas (precatórios)	489.849.116	654.338.553	33,58%	164.489.437
Deduções (V)	33.441.673.344	114.614.620.728	242,73%	81.172.947.384
Disponibilidade de caixa bruta	30.831.302	87.912.598	185,14%	57.081.296
Investimentos	674.231.972	785.004.221	16,43%	110.772.249
Demais Haveres Financeiros	32.741.364.643	115.803.136.409	253,69%	83.061.771.766
(-) Restos a Pagar Processados (exceto precatórios)	-4.754.573	-2.061.432.500	43256,84%	-2.056.677.927
Obrigações não integ. da DC	344.517.863	869.800.249	152,47%	525.282.386
DCL Previdenciária (VI) = (IV - V)	1.244.235.662	-44.072.623.539	-3642,14%	-45.316.859.201

Fonte: Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2016 (Volume 04, página 30).

Excluídas Imprensa Oficial, Cedae e Agência estadual de Fomento - Agerio -, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente;

A Imprensa Oficial, a Cedae e a Agerio não constam nos Orçamentos fiscal e da seguridade social no exercício de 2016;

Não são considerados, para efeito de dedução da Dívida Consolidada, os valores referentes ao Rioprevidência (conforme Portaria STN nº 553, de 22 de setembro de 2014);

Não foram considerados os precatórios vincendos inscritos em 2015, no valor de R\$799,32 milhões, até o 1º quadrimestre de 2016.

No 1º quadrimestre, foi expurgado o montante de R\$ 4.657.848.447,22 referente à Dívida Contratual Interna, em decorrência da revisão de cálculo efetuado pela Subsecretaria de Finanças - SUBFIN/SEFAZ, endossado pelo Parecer Jurídico da Subsecretaria de Fazenda para Assuntos Jurídicos - SEFAZ, conforme Processo nº E-04/080/35/2016.

Cabe destacar que, pelo conceito fiscal de dívida emantado pela STN por meio da 6ª edição do MDF, a dívida consolidada demonstrada no Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal (R\$ 108.103.232.139 - cento e oito bilhões, cento e três milhões, duzentos e trinta e dois mil, cento e trinta e nove reais) segrega os precatórios emitidos pelo RPPS após 05.05.2000, sendo evidenciado no demonstrativo do Regime Previdenciário (R\$ 654.338.553 - seiscientos e

cinquenta e quatro milhões, trezentos e trinta e oito mil, quinhentos e cinquenta e três reais), totalizando os R\$ 108.757.570.692 (cento e oito bilhões, setecentos e cinquenta e sete milhões, quinhentos e setenta mil, seiscentos e noventa e dois reais) da dívida consolidada, conforme evidenciado nos tópicos anteriores.

O artigo 3º da Resolução nº 40, de 26 de dezembro de 2001, do Senado Federal, estabelece que a dívida consolidada líquida dos estados e do Distrito Federal não poderá exceder a 2 (duas) vezes a receita corrente líquida.

De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2016, os percentuais e limites aplicados foram constituídos e apresentados da seguinte maneira:

Apuração da Dívida Consolidada Líquida sobre a RCL

R\$1

Descrição	Saldo do exercício anterior	Saldo do exercício de 2016	Var. nom. 16/15	Diferença 16-15
Dívida consolidada (DC) (I)	107.569.561.637	108.103.232.139	0,50%	533.670.502
Deduções (II)	6.394.415.303	-	-100,00%	- 6.394.415.303
DC Líquida (DCL) (III) = (I - II)	101.175.146.334	108.103.232.139	6,85%	6.928.085.805
Receita corrente líquida - RCL	51.224.316.996	46.228.984.469	-9,75%	-4.995.332.527
% da DC sobre a RCL (I/RCL)	210,00%	233,84%	11,36%	23,85%
% da DCL sobre a RCL (III/RCL)	197,51%	233,84%	18,39%	36,33%
Limite definido por resolução do Senado Federal: 200%	102.448.633.992	92.457.968.938	-9,75%	- 9.990.665.054
Limite de alerta (LRF): 180%	92.203.770.593	83.212.172.044	-9,75%	- 8.991.598.549

Fonte: Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2016 (Volume 04, página 30).

Confrontados os saldos finais dos exercícios de 2015 e 2016, a Dívida Consolidada - DC, no montante de R\$ 108.103.232.139 (cento e oito bilhões, cento e três milhões, duzentos e trinta e dois mil, cento e trinta e nove reais), apresentou crescimento de 0,50% em termos nominais.

Da mesma forma, a Dívida Consolidada Líquida - DCL, resultante da DC deduzida da disponibilidade de caixa bruta e dos demais haveres financeiros, estes últimos abatidos dos restos a pagar processados, registrou aumento de 6,85% em relação ao exercício anterior,

correspondendo ao mesmo montante da DC de R\$ 108.103.232.139 (cento e oito bilhões, cento e três milhões, duzentos e trinta e dois mil, cento e trinta e nove reais).

O valor da DCL no 3º quadrimestre de 2016 representa 233,84% da receita corrente líquida, ultrapassando, portanto, o limite de 200% estabelecido pela Resolução nº 40/01 do Senado Federal.

Ressalta-se que no 2º quadrimestre de 2016, conforme o respectivo relatório de gestão fiscal (Processo TCE-RJ nº 107.893-2/16), a dívida consolidada líquida já havia extrapolado o limite, pois atingiu, naquele período, o percentual de 201,94%, também acima do percentual máximo de 200% estabelecido pela Resolução nº 40/01 do Senado Federal.

De acordo com **artigo 31 da LRF**, se a dívida consolidada de um ente da federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser reconduzida a ele até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

Contudo, cabe observar que o **artigo 66** da mesma lei dispõe que o mencionado prazo será duplicado no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres. Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

Registre-se que o PIB a preços de mercado, no acumulado do ano, registrou, em 2015 queda de 3,77% e, em 2016, de 3,59%. As variações negativas justificam a aplicação do dispositivo em comento.

Dessa forma, considerando a extrapolação do limite de endividamento, o estado ficaria obrigado a reduzir o percentual excedente aferido em pelo menos 25% até o 1º quadrimestre de 2017 e o restante até o 2º quadrimestre de 2018 (em razão do prazo duplicado previsto no citado artigo 66 da LRF). E, nesse cenário, o pleno cumprimento do artigo 23 em combinação com o artigo 66 da LRF seria verificado quando do exame da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2018.

Destaca-se, ainda, o disposto no § 1º do artigo 31 da LRF, que determina que, enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária, e deverá obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do artigo 9º da LRF. 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 (§ 2º do artigo 31 da LRF).

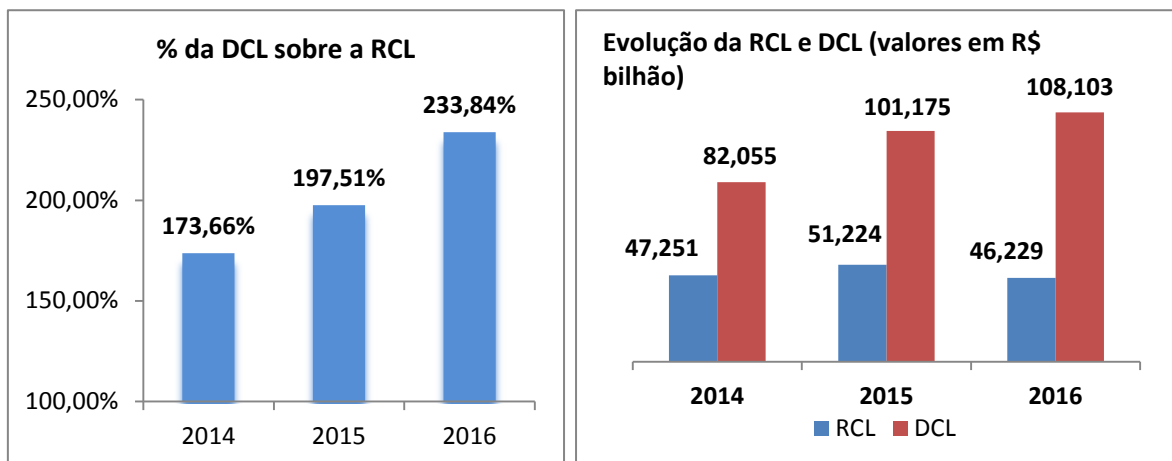
Como visto no início deste capítulo, porém, foi editada a Lei Estadual nº 7.483/16, que reconheceu o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira do estado, visando à aplicação do artigo 65 da LRF.

Desse modo, em coerência com o entendimento ali exposto, concluo que: **enquanto preservada a presunção de constitucionalidade de que goza a Lei Estadual nº 7.483/16, a regular produção de seus efeitos legais impõe a suspensão dos prazos para recondução do montante da dívida consolidada líquida ao seu limite máximo, bem como das demais disposições do artigo 31 da LRF. Por outro lado, na hipótese de vir a ser declarada a inconstitucionalidade da norma, conforme apontamentos feitos na parte inaugural deste capítulo, deverão ser observados os prazos previstos no artigo 31 c/c artigo 66, da LRF, também já expostos acima.**

O descumprimento do limite da dívida consolidada líquida estabelecido pela Resolução nº 40/01, do Senado Federal será objeto de impropriedade e determinação nas contas.

A seguir, demonstra-se a evolução da dívida consolidada líquida em relação à receita corrente líquida de 2014 a 2016.

% da DCL sobre a RCL 2014 a 2016 e limite de 200% (RSF nº 40/01)



Fonte: Contas de Governo de 2015 e Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2016 (Volume 04, página 30).

O percentual da Dívida Consolidada Líquida - DCL em relação à Receita Corrente Líquida - RCL apresentou aumento de 18,39%, em relação ao observado no final do exercício de 2015, resultante do aumento da DCL (6,84%), enquanto a RCL apresentou uma redução de 9,75% no período.

Nos últimos dois anos, a relação DCL/RCL apresentou taxa de crescimento de 18,39% ao ano e, mantendo-se o mesmo ritmo de crescimento, ao final do exercício de 2017, a relação atingiria 254,44%, permanecendo acima do limite de endividamento de 200% fixado no artigo 3º da Resolução nº 40/01, do Senado Federal.

Sobre essa questão, ressalto as percuientes manifestações do ilustre representante do Ministério Público (itens 3.3.4 e 3.3.5 de seu parecer):

Em síntese: a ser mantida a tendência atual de crescimento das despesas com o serviço da dívida estadual haverá grave risco de comprometimento da capacidade pública de concretização dos direitos sociais voltada para o desenvolvimento humano não apenas para o presente, mas também para as gerações futuras.

(...)

O desmesurado crescimento da dívida consolidada no exercício de 2016, que chegou a R\$ 698,16 milhões (233,84% da RCL), extrapolando o limite normativo da Dívida Consolidada Líquida (artigo 3º da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal), associado à tendência de crescimento no exercício de 2017 (e nos posteriores) indica um prognóstico de progressivo deslocamento de recursos públicos de áreas essenciais, como saúde, educação e previdência social, para o pagamento da dívida.

Quanto à dívida consolidada líquida referente ao regime previdenciário, constata-se que, em 2016, apresentou um decréscimo de R\$ 45.316.859.201 (quarenta e cinco bilhões, trezentos e dezesseis milhões, oitocentos e cinquenta e nove mil, duzentos e um reais), o que resultou em uma DCL previdenciária negativa de -R\$ 44.072.623.539 (quarenta e quatro bilhões, setenta e dois milhões, seiscentos e vinte e três mil, quinhentos e trinta e nove reais), influência direta do aumento dos demais haveres financeiros no período na ordem de R\$ 83.061.771.766 (oitenta e três bilhões, sessenta e um milhões, setecentos e setenta e um mil, setecentos e sessenta e seis reais), apesar da reavaliação a maior do passivo atuarial de R\$ 35.691.598.747 (trinta e cinco bilhões, seiscentos e noventa e um milhões, quinhentos e noventa e oito mil, setecentos e quarenta e sete reais).

Comentários adicionais sobre os itens que integram a aferição da dívida consolidada líquida previdenciária foram efetuados nos itens 4.3 e 7.

5.4.1.3 Comprometimento anual com pagamento da dívida

A Resolução SF nº 43/01, dispõe, no artigo 7º, inciso II, que o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% da receita corrente líquida. Sobre o método de apuração do limite, assim dispõe o parágrafo 4º do referido artigo:

Art. 7º

[...]

§4º Para efeitos de atendimento ao disposto no inciso II do caput, o cálculo do comprometimento anual com amortizações e encargos será feito pela média anual da relação entre o comprometimento previsto e a receita corrente líquida projetada ano a ano, considerando-se, alternativamente, o que for mais benéfico:

I - todos os exercícios financeiros em que houver pagamentos previstos da operação pretendida; ou

II - os exercícios financeiros em que houver pagamentos até 31 de dezembro de 2027.

(Parágrafo com redação dada pela Resolução nº 36, do Senado Federal, de 11 de novembro de 2009)

Como se pode observar na tabela a seguir, na análise isolada do exercício de 2016 houve o comprometimento de R\$ 4.716.670.354 (quatro bilhões, setecentos e dezesseis milhões, seiscentos e setenta mil, trezentos e cinquenta e quatro reais) com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, equivalente a 10,20% da receita corrente líquida, cumprindo o artigo 7º, inciso II, da Resolução SF nº 43/01.

Comprometimento anual com pagamento da dívida - 2016

R\$1		
Apuração do cumprimento dos limites	Valor liquidado	Part. %
Gestão da Dívida Interna	3.978.979.815	84,36%
Principal da dívida	1.511.606.265	32,05%
Juros sobre a dívida	2.290.613.874	48,56%
Outros encargos	176.759.676	3,75%
Gestão da Dívida Externa	737.690.539	15,64%
Principal da dívida	475.389.774	10,08%
Juros sobre a dívida	248.718.938	5,27%
Outros encargos	13.581.827	0,29%
Total gasto com pagamento da dívida	4.716.670.354	100%

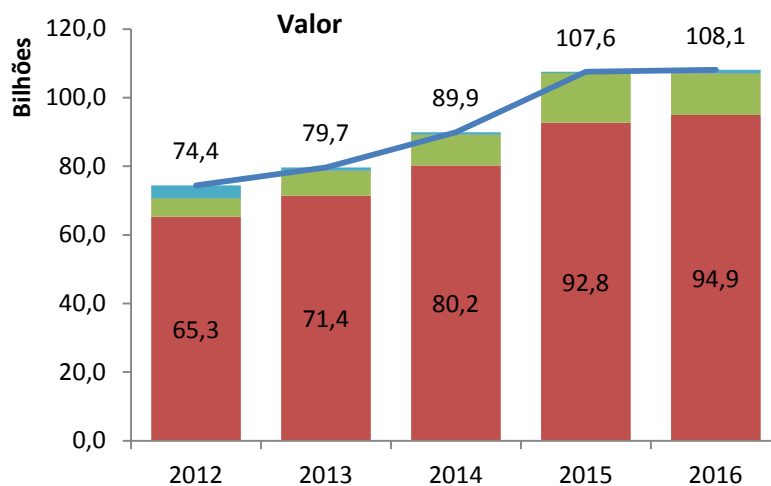
Fonte: SIAFE-Rio.

5.4.1.4 Evolução da dívida do Estado do Rio de Janeiro

Conforme demonstrado nos gráficos a seguir, houve um aumento de R\$ 533.670.502 (quinhentos e trinta e três milhões, seiscentos e setenta mil, quinhentos e dois reais) na dívida consolidada - um crescimento nominal de 0,50%, em relação a 2015. A relação Dívida Consolidada *versus* Produto Interno Bruto do Estado do Rio de Janeiro³⁶ subiu modestamente, no exercício em análise, de 16,45% para 16,59%.

³⁶ PIB do ERJ: Fonte - CEPERJ.

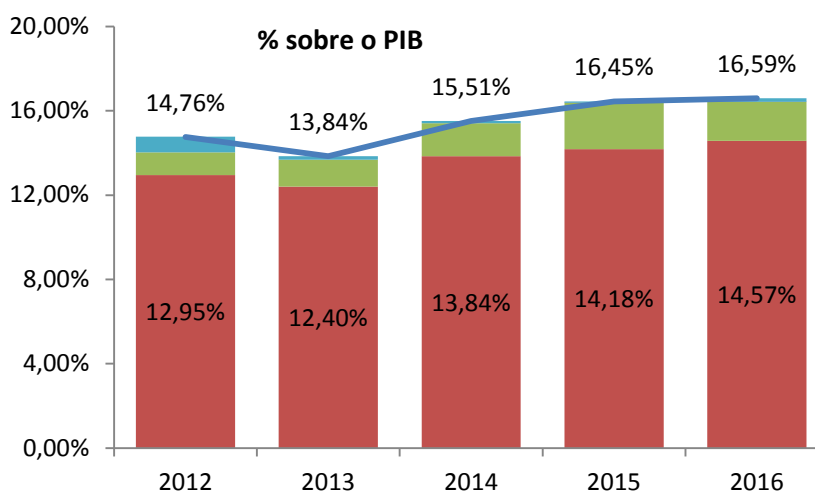
Evolução da dívida



Fonte: SIAFE-Rio.

■ Interna Contratual ■ Externa Contratual ■ Externa Mobiliária
■ Demais — Consolidada

Relação dívida consolidada/PIB



Fonte: SIAFE-Rio.

■ Interna Contratual ■ Externa Contratual ■ Externa Mobiliária
■ Demais — Consolidada

Fator relevante, diretamente ligado ao aumento da dívida pública, é o estabelecimento de metas de resultado primário negativas, prática que tem sido recorrente nos últimos exercícios.

As últimas cinco Leis de Diretrizes Orçamentárias aprovadas pelo Poder Legislativo autorizaram o Poder Executivo a não realizar a poupança necessária para pagamento dos juros da dívida. Observa-se, na tabela e gráfico a seguir, que o governo do Estado do Rio de Janeiro, mesmo tendo estabelecido metas negativas de resultado primário, ultrapassou o limite definido, descumprindo as diretrizes do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias nos anos de 2014 e 2015.

Comparação Resultado Primário x meta

Componentes	2012	2013	2014	2015	2016
Meta	(1.172.453.000)	(4.201.068.000)	(5.331.540.000)	(2.820.843.000)	(17.851.681.000)
Realizado	(552.238.485)	(4.095.654.396)	(6.974.178.983)	(3.627.577.823)	(6.324.634.672)

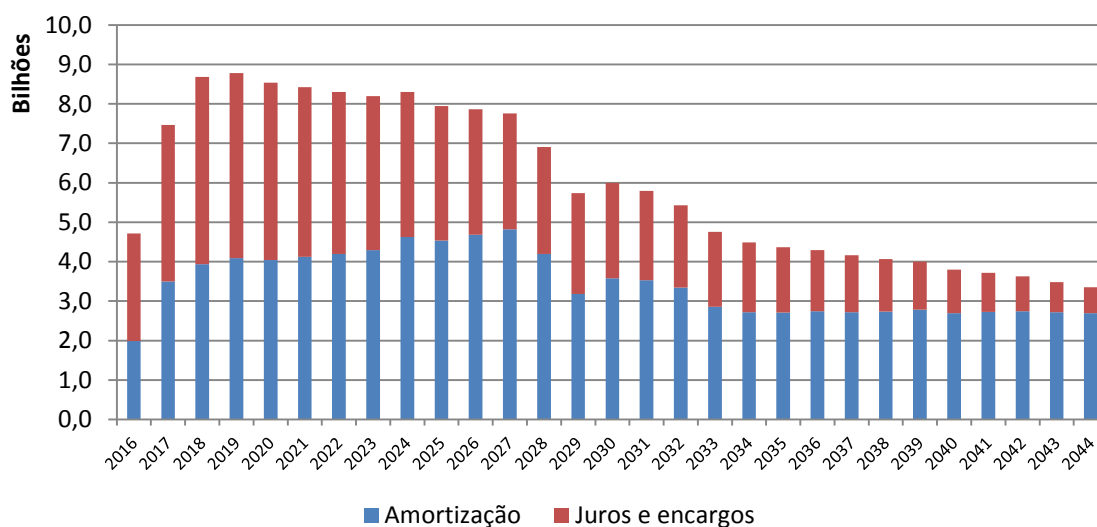
Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO - do 6º bimestre, de 2012 a 2016.
Meta do Resultado Primário estipulada na LDO de 2016 no montante de R\$17.851.680.000.

O resultado nominal obtido no exercício de 2016, no valor de R\$ 7.000.650.681 (sete bilhões, seiscentos e cinquenta mil, seiscentos e oitenta e um reais), aponta para o descumprimento do limite máximo estabelecido para acréscimo da dívida fiscal líquida - prevista no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias - cuja meta para o exercício era de R\$ 1.206.453 (um bilhão, duzentos e seis milhões, quatrocentos e cinquenta e três reais), tendo sido superada em 480,27%, conforme apontado no item 5.5.

Deve-se enfatizar que, para que haja sustentabilidade na dívida pública, o montante contraído não deve ser superior ao valor presente dos superávits primários futuros. Logo, a despeito de não se saber quais serão os resultados da poupança fiscal gerada para pagamento da dívida ou mesmo a taxa por que esses resultados serão descontados, deve o Governo do Estado preocupar-se com fatores como a capacidade de geração de superávits, bem como da disposição do Governo em produzi-lo, tendo em mente que a confiança sobre uma trajetória sustentável do endividamento público decorre de uma política fiscal equilibrada.

Outro ponto a se destacar é a trajetória ascendente das despesas com encargos e amortização da dívida estadual. Segundo projeções fornecidas pela Secretaria de Estado de Fazenda, com base no Manual para Instruções de Pleitos, espera-se que, até 2019, as despesas com serviço da dívida tenham aumento de 86,17% em relação à despesa realizada em 2016, conforme evidenciado no gráfico a seguir:

Cronograma de desembolsos com amortização e encargos da dívida consolidada



Fonte: Secretaria de Fazenda.
Valores históricos.

O expressivo aumento esperado para os próximos exercícios se deve ao fato de que muitas operações de crédito recentemente contratadas têm seu prazo de carência vencido nos próximos anos. Isso significa que os efeitos fiscais do pagamento das obrigações contraídas são verificados somente após um determinado período de tempo contado da liberação dos recursos.

Se, atualmente, o dispêndio com encargos e amortização já gera dificuldades para a gestão fiscal do estado, o incremento nas despesas com serviço da dívida esperado para os próximos anos evoca preocupação ainda maior. Com efeito, a necessidade de geração contínua de grandes superávits primários positivos acaba comprometendo a capacidade de gastos nas demais áreas, como Educação, Saúde, Segurança Pública, entre outras.

5.4.1.5 Auditoria da Dívida do Estado do Rio de Janeiro

Em 2016, foi realizada uma auditoria governamental, objeto do Processo TCE-RJ nº 108.167-8/16, instaurada em atendimento à decisão plenária referente ao Processo TCE-RJ 102.203-6/16 - Contas de Governo de 2015 - tendo como objetivo apurar a sustentabilidade da dívida consolidada do Estado do Rio de Janeiro no que tange aos aspectos da economicidade e eficiência de sua gestão, conformidade legal e legítima de sua contratação.

Após a realização dos trabalhos de campo, a equipe de auditoria trouxe como resultados os seguintes achados:

- **Achado 1: a trajetória do endividamento do estado não é sustentável;**
- **Achado 2: os recursos captados nas operações de crédito são aplicados em finalidade diversa à autorização legal;**
- **Achado 3: não comprovação da aplicação dos recursos na finalidade contratada;**
- **Achado 4: recursos financiados no longo prazo são aplicados em projetos de curto prazo;**
- **Achado 5: Falta de publicidade em relação aos fatos que afetam o endividamento estadual.**

O referido administrativo foi objeto de apreciação em sessão de 07.02.17, quando se decidiu por diversas determinações, bem como a realização de uma inspeção especial, referente às operações de crédito inquinadas de desvio de finalidade, providências explicitadas no relatório do corpo instrutivo (item 5.4.1.5).

5.4.2 Operações de Crédito

As operações de crédito³⁷ correspondem a qualquer compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

5.4.2.1 Operações de crédito realizadas no exercício

No exercício em exame, o Governo do Estado realizou operações de crédito que atingiram o valor de R\$1.047.452.459 (um bilhão, quarenta e sete milhões, quatrocentos e cinquenta e dois mil e quatrocentos e cinquenta e nove reais), conforme demonstrado a seguir:

Demonstrativo das operações de crédito realizadas

R\$1

Modalidade de operação de crédito	Valor	Part.
I - Abertura de crédito	1.047.452.459	100,00%
Interno	472.846.703	45,14%
Externo	574.605.756	54,86%
II - Parcelamento de dívidas	-	0,00%
Total	1.047.452.459	100,00%

Fonte: SIAFE-Rio.

As operações de crédito internas representaram 45,14% do total; enquanto as operações de crédito externas, 54,86%.

³⁷ BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 04/08/00. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Da Dívida e do Endividamento. Art. 29, III. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 14/03/17.

5.4.2.2 Receitas de operações de crédito

Todas as operações de crédito realizadas no exercício em análise representaram efetivo ingresso de recursos financeiros, conforme detalhado na tabela a seguir:

Receitas de operações de crédito por Programa

R\$1

Origem dos recursos	Valor Arrecadado	Participação%
Internas		
121171 - PROG SANEAMENTO PARA TODOS - CEF	13.885.421	1,33%
121189 - PROGRAMA SANEAMENTO PARA TODOS - II / CEF	13.532.496	1,29%
121188 - LINHA 4 METRO - BNDES *	363.244	0,03%
121199 - BNDES - PRO ML4 ADICIONAL II - METRÔ *	445.065.541	42,49%
Externas		
211017 - PROGRAMA ESTADUAL DE TRANSPORTES II PET II	1.458.109	0,14%
211018 - PROG DESENV RURAL SUSTENT MICRO BACIAS HIDROG	9.500.823	0,91%
211020 - PROGR.DE MODERN.GESTAO FAZENDARIA/ERJ PROFUZ. *	26.979.741	2,58%
211021 - PROG RENOV FORTAL. GESTAO PUB - PRO GESTAO	3.540.000	0,34%
211022 - PROG NAC DESENV TURISMO - PRODETUR - RJ	2.105.174	0,20%
211024 - PSAM - PROG SAN AMB MUN DO ENT BAIA GUANABARA	126.575.535	12,08%
211025 - PROG EST DE TRANSP II ADICIONAL - PET II ADIC	56.655.907	5,41%
211027 - PROG MEL IMP INFRA VIARIA ERJ - PRO-VIAS	206.755.226	19,74%
211031 - ARCO METROPOLITANO - CAF	86.246.651	8,23%
211032 - INCLUSAO SOCIAL I - BID / SEASDH	29.222.566	2,79%
211033 - RIORURAL ADICIONAL FA / BIRD	15.705.252	1,50%
211035 - PROG FORT GESTAO SETOR PUB. - PRO-GESTAO II	9.860.773	0,94%
Total	1.047.452.459	100%

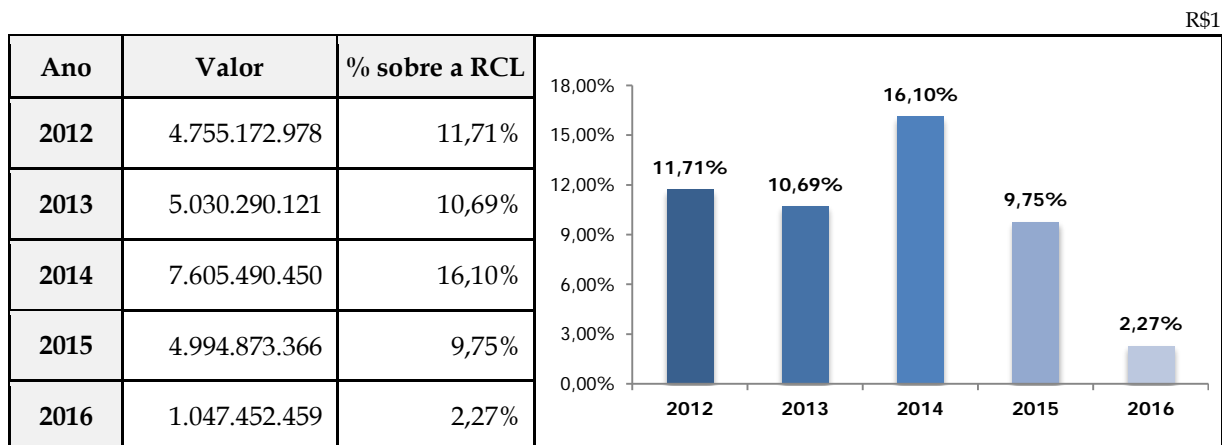
Fonte: SIAFE-Rio.

* Programas não sujeitos ao limite de operações de crédito, conforme inciso I e IV do §3º do art. 7º da Resolução nº 43/01, do Senado Federal (alteração feita pela Resolução nº 45 de 31/08/2010).

Observa-se que a fonte de recursos mais expressiva foi aquela referente ao “Programa do Metrô Linha 4”, que respondeu por 42,49% dos recursos recebidos.

Em relação à Receita Corrente Líquida - RCL, o percentual de valores arrecadados via operações de crédito foi inferior aos verificados nos exercícios anteriores, conforme demonstrado a seguir:

Evolução da receita de operações de crédito



Fonte: Contas de Governo de 2012 a 2015 e RGF do 3º Quadrimestre - fls. 32 do Volume 04.

Verifica-se que, em comparação ao exercício anterior, houve uma redução na receita oriunda de operações de crédito, de R\$ 3.947.420.907 (três bilhões, novecentos e quarenta e sete milhões, quatrocentos e vinte mil, novecentos e sete reais), que corresponde a 79,03%, em termos nominais.

5.4.2.3 Apuração dos limites de operações de crédito

Na apuração dos limites, os entes federados devem obedecer aos limites determinados pela Constituição Federal de 1988 e pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal, conforme indicado nos tópicos que se seguem:

a) Limite constitucional (art. 167, inciso III, da Constituição Federal)

O inciso III do artigo 167 da CRFB veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital. Esta norma é conhecida como “regra de ouro”.

Ao estabelecer o cotejo entre as receitas oriundas de operações de crédito com as despesas de capital liquidadas no exercício, constata-se que o estado atendeu à regra constitucional, eis que a receita desta natureza equivale a 23,16% das despesas em referência. A tabela a seguir demonstra o resultado.

Comparativo das receitas de operações de crédito com despesas de capital

R\$ 1	
Descrição	Valor
Receitas de operação de crédito	1.047.452.459
Despesa de capital	4.523.091.939
Diferença	(3.475.639.480)

Fonte: SIAFE-Rio e RGF do 3º Quadrimestre - fls. 32 do Volume 04.

b) Limite definido pelo Senado Federal para as operações de crédito (art. 7º, da Resolução nº 43/01)

A Lei de Responsabilidade Fiscal regula os limites das despesas de diversas naturezas que os entes federados devem cumprir. Em se tratando de operação de crédito internas e externas, o Senado Federal editou a Resolução nº 43/01, dispondo, em seu artigo 7º, sobre os limites a serem observados pelos estados, Distrito Federal e municípios. Definiu-se que o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% da receita corrente líquida.

Objetivando apurar seu cumprimento, procedeu-se à análise dos dados apresentados pelo estado quando do encaminhamento do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2016, comparando-os com os dados constantes no SIAFE-Rio.

Na análise da apuração do limite da operação de crédito realizada, devem ser observadas as exceções legalmente admitidas. A Resolução nº 43/01 do Senado Federal, que estabeleceu o limite para realização das operações de crédito pelos entes federados, também previu hipóteses de exceção. Dentre as operações de crédito realizadas pelo estado, há duas hipóteses excepcionais, que serão tratadas a seguir.

A primeira exceção diz respeito ao montante de R\$ 26.979.741 (vinte e seis milhões, novecentos e setenta e nove mil, setecentos e quarenta e um reais), relativo a programa voltado para a melhoria da administração de receitas e da gestão fiscal, contraído junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, por meio da linha de crédito “Programa de Apoio à Gestão dos Fiscos do Brasil” - Profisco, destinado ao financiamento do “Programa 0054 – Modernização da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e

patrimonial”, que busca a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, de acordo com a Lei Estadual nº 5.226, de 18 de abril de 2008.

Tal exceção tem fundamento no inciso I do § 3º do art. 7º da Resolução nº 43/01, do Senado Federal, que exclui os projetos com a finalidade de financiar investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal, do limite de que tratam as operações de crédito contratadas pelos estados e pelos municípios, com a União, organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais federais de crédito ou de fomento.

Também foram excluídas, para fins de limite - em montante de R\$ 445.428.786 (quatrocentos e quarenta e cinco milhões, quatrocentos e vinte e oito mil, setecentos e oitenta e seis reais), equivalente a 42,52% do total de operações de crédito realizadas no exercício de 2016 -, as operações para o programa de infraestrutura contratado junto ao BNDES, destinadas à implantação da Linha 4 do Metrô, visando a atender a compromisso assumido pelo Governo do Estado, previsto na matriz olímpica de compromissos dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Essa exclusão tem fundamento no inciso IV do § 3º do art. 7º da Resolução nº 43/01, do Senado Federal, que define a exclusão das modalidades de operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 (redação dada pela Resolução nº 45/10, que alterou os artigos 7º e 15 da Resolução nº 43/01), autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional - CMN.

Detalhadas as exceções inseridas e publicadas pelo Governo do Estado, a apuração do limite referente à contratação de operações de crédito fica assim demonstrada:

Apuração do limite de operações de crédito

R\$1		
Apuração do cumprimento dos limites	Valor	% Sobre a RCL
Total de operações de crédito realizadas no exercício	1.047.452.459	2,27%
(-) Operações relacionadas ao Profisco/Profaz (1)	26.979.741	0,06%
(-) Operações relacionadas às Olimpíadas / BNDES (1)	445.428.786	0,96%
Total para fins de apuração do cumprimento do limite	575.043.932	1,24%

Fonte: Anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal, SIAFE-Rio e RGF do 3º Quadrimestre - fls. 32 do Volume 04.

(1) Operações não sujeitas ao limite para fins de contratação.

As operações de crédito realizadas no exercício representaram 1,24% da Receita Corrente Líquida - RCL, obedecendo, assim, ao limite de 16% definido na Resolução nº 43/01, do Senado Federal.

5.4.3 Precatórios e Sentenças Judiciais

Precatórios são requisições de pagamento contra a Fazenda Pública decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado. Conforme define o art. 100 da Constituição, os pagamentos devidos pela Fazenda Pública Estadual far-se-ão na ordem cronológica de apresentação dos precatórios, à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim.

Ao longo dos anos, a sistemática de pagamentos de precatórios sofreu adaptações, mediante a criação de regimes transitórios³⁸. Tais alterações decorreram da inobservância das diretrizes constitucionais originárias para pagamento de precatórios, o que resultou no acúmulo de obrigações a pagar pelos entes federativos ao longo dos anos. Recentemente, o

³⁸ Art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 30, de 13 de setembro de 2000; art. 86 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 37, de 12 de junho de 2002; art. 97 do ADCT, previsto na Emenda Constitucional nº 62/09.

regime especial de pagamento de precatórios instituído pela EC nº 62/09 foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal³⁹.

Em análise quanto à modulação temporal dos efeitos da decisão da referida ação, o STF decidiu estender o regime especial de pagamento de precatórios por cinco anos, a contar de janeiro de 2016, assinalando prazo para que os entes federativos liquidem o estoque existente, após o que voltará a prevalecer a sistemática de pagamentos em ordem cronológica, na forma prevista no art. 100 da Constituição Federal⁴⁰.

Sem embargo, em 15.12.2016 foi promulgada a EC nº 94, que deu nova redação ao § 2º e acrescentou os §§ 17, 18, 19 e 20 ao art. 100 da CRFB/88, além de introduzir os artigos 101 a 105 aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. Segundo o art. 102 do ADCT, esta EC estabelece um rito especial de pagamento de precatório. As implicações decorrentes da implantação desse regime no estado serão apreciadas nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2017.

5.4.3.1 Estoque de precatórios e sentenças judiciais

Ao final de 2016, o estoque de precatórios e sentenças judiciais apresentava o seguinte quadro:

³⁹ ADI nº 4357/DF. No mérito, o STF entendeu que, ao criarem regime especial para pagamento de precatórios para estados, Distrito Federal e municípios, as normas veiculariam nova moratória na quitação dos débitos judiciais da Fazenda Pública e imporiam contingenciamento de recurso para esse fim, a violar a cláusula constitucional do Estado de Direito, o princípio da separação de Poderes, o postulado da isonomia, a garantia do acesso à justiça, a efetividade da tutela judicial, o direito adquirido e a coisa julgada – v. Informativo STF nº 725.

⁴⁰ Julgamento de questão de ordem na modulação de efeitos da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4357/DF. Informativo STF nº 779.

Estoque de precatórios e sentenças judiciais

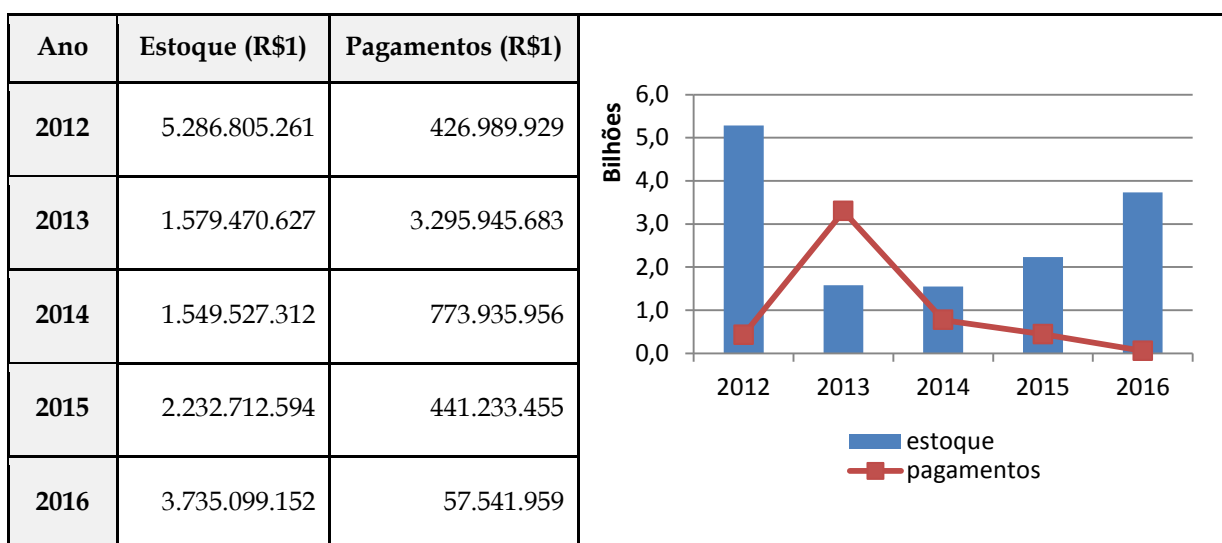
R\$1

Descrição	Saldo 2016
Total circulante	866.004.862
Precatórios	353.140.960
211110301 - PRECATÓRIOS TJ	8.560
211110302 - PRECATÓRIOS TRT	589.534
211110321 - PRECATÓRIOS TJ - SALDOS MIGRADOS DO SIAFEM ANTERIORES A 2015	3.918.678
211110322 - PRECATÓRIOS TRT - SALDOS MIGRADOS DO SIAFEM ANTERIORES A 2015	630.394
213110201 - PRECATÓRIOS DE FORNECEDORES - TJ	331.303.988
213110221 - PRECATÓRIOS TJ - SALDOS MIGRADOS DO SIAFEM ANTERIORES A 2015	16.689.805
Sentenças Judiciais	512.863.902
211110307 - OUTRAS SENTENÇAS	493.197.819
211110317 - SENTENÇAS JUDICIAIS - SALDOS MIGRADOS DO SIAFEM DE 2015	500.879
211110327 - SENTENÇAS JUDICIAIS - SALDOS MIGRADOS DO SIAFEM ANTERIORES A 2015	6.687.249
213110202 - SENTENÇAS JUDICIAIS	9.509.001
213110212 - SENTENÇAS JUDICIAIS - SALDOS MIGRADOS DO SIAFEM DE 2015	1.911.925
213110222 - SENTENÇAS JUDICIAIS - SALDOS MIGRADOS DO SIAFEM ANTERIORES A 2015	1.057.029
Total não circulante	3.710.481.170
221110206 - PRECATÓRIO TJ - PESSOAL	2.479.280.184
221110208 - PRECATÓRIO TRT - PESSOAL	204.766.962
223110206 - PRECATÓRIOS TJ-FORNECEDORES E CREDITORES	1.024.836.144
223110207 - PRECATÓRIOS TRF - FORNECEDORES E CREDITORES	1.346.901
223110210 - OUTRAS SENTENÇAS-FORNECEDORES E CREDITORES	250.979
Total	4.576.486.032
Precatórios	4.063.371.151
Compensação de dívida ativa com precatórios (Rotina Contábil SUNOT 34/2014)	(841.386.880)
Sentenças Judiciais	513.114.881
Total do Estoque de precatórios e sentenças judiciais	3.735.099.152

Fonte: SIAFE-Rio. Valores históricos. O montante registrado em estoque de precatórios e sentenças judiciais agrega o valor da atualização monetária. Em 2016, o total registrado no SIAFE-Rio com atualização de precatórios foi de R\$ 169.728.493,34 (cento e sessenta e nove milhões, setecentos e vinte e oito mil, quatrocentos e noventa e três reais e trinta e quatro centavos) - conta contábil 343910105 - ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA - PRECATÓRIOS.

Constata-se, nos últimos exercícios, a retomada do estoque de precatórios a patamares próximos ao observado anteriormente a 2013, quando, por meio da Lei Complementar Estadual nº 147/13⁴¹, criou-se a possibilidade de utilização dos depósitos judiciais para sua quitação. De fato, paralelamente ao aumento do estoque, é possível observar a queda nos pagamentos efetuados.

Estoque e pagamentos (2012 a 2016)



5.4.3.2 Utilização de recursos dos depósitos judiciais para o pagamento de precatórios

Por meio da Lei Complementar Estadual nº 147/13, foi prevista a utilização dos recursos de depósitos judiciais não tributários para o pagamento de precatórios. A medida foi adotada em alternativa à decisão do STF, em que eram considerados inconstitucionais dispositivos da Emenda Constitucional nº 62/09, dentre eles a instituição de regime especial

⁴¹ Objeto da ADI 5072. Em decisão proferida em 14.02.2017, o Relator deferiu 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 da ação.

de pagamento, adotado pelo ERJ na modalidade de quitação em 15 anos (x/avos sobre o total do estoque, calculados anualmente).

Verifica-se que, no exercício de 2016, houve a quitação de precatórios com recursos de depósitos judiciais no valor de R\$ 29,48 milhões (aproximadamente, vinte e nove milhões, quatrocentos e oitenta mil reais).

Em consulta ao SIAFE-Rio, foi identificado saldo, ao final do exercício, para pagamento de precatório com recursos de depósitos judiciais no montante de R\$ 12.170.241 (doze milhões, cento e setenta mil, duzentos e quarenta e um reais) na conta 1.1.1.1.1.90.01 - Depósitos a Disp. Judiciário - Pagto Precatório.

5.4.3.3 Regime de Compensação de Precatórios

As Leis Estaduais de nº 5647/10 e 6136/11⁴² previram a possibilidade de compensação de precatórios com dívidas inscritas em dívida ativa estadual pela via consensual. A legislação mencionada estendeu o mecanismo aos sucessores ou cessionários do crédito oferecido, permitindo, com isso, a circulação onerosa do precatório entre particulares⁴³.

Quando da apreciação plenária das Contas de Governo de 2010, o corpo instrutivo identificou compensações baixadas do estoque de dívida ativa, mas não a contabilização da baixa equivalente na conta de precatórios. A questão foi retomada nas Contas de Governo dos exercícios seguintes, tendo em vista que a ausência de registro de tais valores gerava distorção na demonstração do passivo do estado.

⁴² Embora se trate de leis promulgadas em 2010 e 2011, o procedimento de homologação pode levar anos, motivo pelo qual até hoje são registradas compensações de precatórios com dívida ativa.

⁴³ O Relatório das Compensações Cadastradas (Volume 06, fl. 4584) demonstra empresas devedoras de ICMS adquirentes dos direitos oriundos de precatórios junto a pessoas físicas, visando ao abatimento de seus débitos com o estado. Em 2016, o total de compensações informado pelo Tribunal de Justiça foi de R\$ 1.657.220,51 (um milhão, seiscentos e cinquenta e sete mil, duzentos e vinte reais e cinquenta e um centavos).

Apenas por ocasião da apreciação das Contas de Governo de 2015, foi possível identificar o lançamento, em contas retificadoras específicas⁴⁴, tanto no ativo quanto no passivo, de montante equivalente a R\$ 841.386.880 (oitocentos e quarenta e um milhões, trezentos e oitenta e seis mil, oitocentos e oitenta reais), referente a compensações de precatórios com dívida ativa efetivadas em exercícios anteriores.

Observa-se que o montante contabilizado é inferior ao valor informado pela PG-5 na documentação integrante das Contas de Governo de 2010 a 2015 como compensado ao longo da vigência das referidas leis. Além disso, não foram registrados lançamentos no exercício de 2016 nas referidas contas⁴⁵.

Compensação de precatórios com dívida ativa (PGE x contábil)

Ano	Processo TCE-RJ	Valor da compensação do precatório com dívida ativa (PG-5) (R\$ milhões)
2010	105.080-3/11	395,41
2011	103.535-6/12	338,84
2012	105.033-4/13	218,42
2013	105.879-8/14	603,10
2014	101.885-1/15	227,62
2015	102.203-6/16	2,51
2016	101.576-6/17	31,92
Total das compensações		1.817,82
Compensações registradas		841,39
Compensações a registrar		976,43

Fonte: Processos de prestação de contas de governo referentes aos exercícios de 2010 a 2016. Valores históricos.

Assim, resta um montante de “compensações a registrar” equivalente a R\$ 976,43 milhões (aproximadamente, novecentos e setenta e seis milhões, quatrocentos e trinta reais),

⁴⁴ Contas contábeis 121110492 e 121110592 (ativo) e 221110207 e 223110208 (passivo). Rotina CONOR/SUNOT/CGE nº 034/2014.

⁴⁵ De acordo com o “Relatório das Apropriações de Dívida Ativa com Créditos Especiais” (vol. 08, Demonstrativo de Estoque da Dívida Ativa, p. 15), apenas em 2016, houve compensações totalizando R\$ 31.952.000,54 (trinta e um milhões, novecentos e cinquenta e dois mil reais e cinquenta e quatro centavos).

em valores históricos. A regularidade do controle dessas “compensações a registrar”, bem como das próprias compensações registradas em contas retificadoras em 2015, será objeto de prosseguimento de auditoria, na modalidade acompanhamento, cujo primeiro relatório se encontra nos autos Processo TCE-RJ nº 101.654-4/17⁴⁶, ainda sem decisão plenária. Nesse diapasão, será solicitada à Secretaria-Geral de Controle Externo inclusão de auditoria a esse respeito no PAAG para 2017.

Conforme detalhado no item 4.1.3.5.2, embora os valores dos créditos de dívida ativa compensados devam compor 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 legislação, não houve, no exercício de 2016, o referido registro da execução orçamentária das compensações com dívida ativa.

5.4.3.4 Precatórios e sentenças a pagar

No tocante aos precatórios e sentenças a pagar, que, em 2016, totalizaram R\$ 2.412.804 (dois milhões, quatrocentos e doze mil, oitocentos e quatro reais), verifica-se uma redução dos valores registrados nas respectivas contas em relação a 2015⁴⁷. Os registros contábeis referentes aos precatórios a pagar vinham sendo questionados em sede de análise de Contas de Governo, uma vez que algumas unidades gestoras mantinham saldos nas contas respectivas, originariamente para registros de caráter transitório, por período superior ao previsto no art. 100, § 5º, da Constituição⁴⁸. A matéria foi tratada no Processo TCE-RJ nº 101.654-4/17, já mencionado.

⁴⁶ A auditoria, realizada na Secretaria de Fazenda e Tribunal de Justiça, teve por escopo avaliar o cumprimento das determinações proferidas nas Contas de Governo do exercício de 2014, referentes ao registro dos precatórios.

⁴⁷ Conforme informações da Nota Técnica SUBFIN nº 022/2017, atualmente, todos os precatórios informados pelo Tribunal de Justiça Estadual, Tribunal Regional do Trabalho e Tribunal Regional Federal são registrados nas contas de passivo, inclusive os precatórios após 1º julho, que comporão a relação dos precatórios para o orçamento seguinte. Para identificação da quantia total de precatórios a vencer, por ano, ou seja, até o exercício seguinte, é utilizada a conta de controle 899113201 – Precatórios Vincendos.

⁴⁸ § 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios

5.4.4 Garantias concedidas e contragarantias recebidas

Concessão de garantia corresponde ao compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida pelo ente da Federação ou entidade a ele vinculada, como prevê o artigo 29, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O artigo 40 do referido diploma legal preconiza que os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, devendo ser condicionada ao oferecimento de contragarantias, em valor igual ou superior ao daquela, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente às suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas. A garantia é inexigível para órgãos e entidades do próprio ente.

O total do saldo das garantias concedidas pelo Governo do ERJ até 2016 foi de R\$ 51.397.380 (cinquenta e um milhões, trezentos e noventa e sete mil e trezentos e oitenta reais), conforme demonstra a tabela a seguir:

judiciários apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

Conselheira-Relatora
MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN

Demonstrativo das garantias e contragarantias concedidas - 2016

R\$1

Garantias concedidas	Saldo em 2015	Saldos em 2016		
		Até o 1º quadrimestre	Até o 2º quadrimestre	Até o 3º quadrimestre
Externas (I)	-	-	-	-
Aval ou fiança em operações crédito	-	-	-	-
Outras garantias, nos termos da LRF	-	-	-	-
Internas (II)	66.070.744	66.070.744	66.070.744	51.397.380
Aval ou fiança em operações de crédito	66.070.744	66.070.744	66.070.744	51.397.380
Outras garantias, nos termos da LRF	-	-	-	-
Total (III) = (I + II)	66.070.744	66.070.744	66.070.744	51.397.380

Fonte: RGF do 3º quadrimestre - fls. 31 do Volume 04.

Excluídas a Imprensa Oficial, Cedae e Agência estadual de Fomento - Agerio -, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

No exercício em análise, conforme registros do SIAFE-Rio, foram contabilizados apenas baixas/cancelamento da garantia existente no exercício de 2015, a qual se refere a aval concedido a Riotrilhos. Não foram exigidas contragarantias pelo Governo do Estado no período.

De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2016, os percentuais e limites aplicados foram constituídos e apresentados da seguinte maneira:

Total publicado das garantias e contragarantias concedidas sobre a Receita Corrente Líquida

R\$1

Garantias concedidas	Saldo em 2015	Saldos em 2016		
		Até o 1º quadrimestre	Até o 2º quadrimestre	Até o 3º quadrimestre
Total de garantias concedidas	66.070.744	66.070.744	66.070.744	51.397.380
Receita Corrente Líquida - RCL (IV)	51.224.316.996	49.131.341.507	48.793.305.860	46.228.984.469
% do total das garantias sobre a RCL	0,13%	0,13%	0,14%	0,11%
Limite (Resolução do Senado Federal) 22% da RCL	11.269.349.739	10.808.895.132	10.734.527.289	10.170.376.583
Limite de alerta (art. 59 LRF) 19,80% da RCL	10.142.414.765	9.728.005.618	9.661.074.560	9.153.338.925

Fonte: RGF do 3º quadrimestre - fls. 31 do Volume 04.

Excluídas a Imprensa Oficial, Cedae e Agência estadual de Fomento - Agerio -, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

Assim, verifica-se que o montante de garantias concedidas no período corresponde a 0,11% da Receita Corrente Líquida - RCL, encontrando-se dentro do limite fixado no artigo 9º da Resolução nº 43/01, do Senado Federal - 22% da RCL.

Observa-se que o saldo das garantias concedidas pelo Governo do Estado, em 2016, apresentou uma variação negativa de 22,21%, em comparação com o saldo de 2015, diminuindo o seu comprometimento em relação à RCL, de 0,13% para 0,11%.

5.5 DOS RESULTADOS NOMINAL E PRIMÁRIO

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF determina, por meio do art. 53, III, que os governos apurem seus resultados primário e nominal, cujos demonstrativos deverão acompanhar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO.

As metas anuais de resultado primário e nominal devem ser estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais - AMF da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. As metas representam os resultados a serem alcançados para variáveis fiscais, visando a atingir os objetivos desejados pelo ente da Federação quanto à trajetória de endividamento no médio prazo. Pelo princípio da gestão fiscal responsável, as metas representam a conexão entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. Esses parâmetros indicam os rumos da condução da política fiscal para os próximos exercícios e servem de indicadores para a promoção da limitação de empenho e de movimentação financeira.

Conforme previsão do artigo 9º da LRF, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO.

5.5.1 Resultado Nominal

O Resultado Nominal corresponde à variação nominal dos saldos da dívida interna líquida, mais os fluxos externos efetivos, convertidos para reais pela taxa média de câmbio de compra. Representa, em suma, a necessidade ou não de financiamento do setor público, ou seja, o incremento ou a redução da dívida fiscal líquida de um ente.

Ressalto que o Resultado Nominal Positivo indica incremento de endividamento, ao passo que o Resultado Nominal Negativo representa redução da dívida pública do estado.

A LDO, a valores correntes, previu o crescimento do endividamento na ordem de R\$ 1.206.453.000 (um bilhão, duzentos e seis milhões, quatrocentos e cinquenta e três mil reais). Junto à Lei Orçamentária foi publicado o “Demonstrativo da Compatibilidade da Programação dos Orçamentos com o Anexo de Metas Fiscais da LDO/2016”, em cumprimento ao disposto no inciso I do artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, onde se verifica que o valor inicialmente previsto na LDO foi preservado, conforme demonstro:

Resultado Nominal previsto – LDO e LOA

Valores em R\$ mil

Discriminação	LDO 2015	LDO 2016	LOA 2015	LOA 2016
Dívida Consolidada	103.368.807	104.987.172	103.368.807	104.987.172
(-) Disponibilidade de caixa	8.432.811	8.896.616	8.432.811	8.896.616
(-) Haveres financeiros	2.074.131	2.188.208	2.074.131	2.188.208
(+) Restos a pagar processados	3.017.639	3.183.609	3.017.639	3.183.609
Dívida Consolidada Líquida	95.879.504	97.085.957	95.879.504	97.085.957
(+) Receita de privatizações	-	-	-	-
(-) Passivos reconhecidos	-	-	-	-
Dívida Fiscal Líquida	95.879.504	97.085.957	95.879.504	97.085.957
Resultado Nominal		1.206.453	-	1.206.453

Fonte: LOA 2016 e LDO 2016.

Os valores relativos às posições em 31.12 de cada exercício estão expressos a preços dessa data.

Resultado Nominal positivo indica *deficit*.

O resultado nominal efetivamente apurado no exercício de 2016, apresentado no “Demonstrativo do Resultado Nominal” do relatório resumido da execução orçamentária do estado relativo ao 6º bimestre daquele ano (Volume 04 - fl. 15) demonstra o seguinte:

Resultado Nominal

Valores em R\$ (1,00)

Descrição	Em 31.12.15 (a)	Em 31.12.16 (b)
Dívida Consolidada (I)	107.569.561.637	108.103.232.139
Deduções (II)	6.394.415.303	-
Disponibilidade de caixa bruta	7.429.054.672	4.449.262.326
Demais haveres financeiros	4.189.401.337	2.047.331.365
(-) Restos a pagar processados (exceto precatórios)	5.224.040.706	10.716.540.882
Dívida Consolidada Líquida (III)= (I)-(II)	101.175.146.334	108.103.232.139
(+) Receita de privatizações (IV)	0	0
(-) Passivos reconhecidos (V)	918.438.438	845.873.563
Dívida Fiscal Líquida (VI) = (III + IV - V)	100.256.707.896	107.257.358.576
Resultado Nominal (jan a dez 2016) (a)		7.000.650.681
Meta de Resultado Nominal fixada na LDO para 2016 (b)		1.206.453.000
Resultado Nominal acima da meta (c) = (a - b)		5.794.197.681
Resultado Nominal acima da meta/Meta 2016		480,27%

Fonte: Volume 04 - fl. 15.

Excluídas a Imprensa Oficial, Cedae e Agência estadual de Fomento - Agerio -, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

Não foram considerados, para efeito de apuração da Dívida Fiscal Líquida, os valores referentes ao Rioprevidência, de acordo com a Portaria nº 553/14, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Verifica-se, pois, que a meta de resultado nominal para o exercício de 2016, a valores correntes, não foi cumprida no exercício, resultando no crescimento da dívida fiscal líquida em montante 480,27% superior à meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Como visto no início deste capítulo, porém, foi editada a Lei Estadual nº 7.483/16, que reconheceu o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira do estado, visando à aplicação do artigo 65 da LRF.

Desse modo, em coerência com o entendimento ali exposto, concluo que: enquanto preservada a presunção de constitucionalidade de que goza a Lei Estadual nº 7.483/16, a regular produção de seus efeitos legais impõe a dispensa do atingimento do resultado fiscal em discussão, qual seja, o resultado nominal. Por outro lado, na hipótese de vir a ser declarada a inconstitucionalidade da norma, conforme apontamentos feitos na parte inaugural deste capítulo, deverão ser devidamente observadas as metas que a LDO em vigor estabelecer.

Ressalte-se ainda que, em sua análise, a instrução realçou que a meta do Resultado Nominal prevista no Anexo de Metas Fiscais não levou em consideração os passivos reconhecidos⁴⁹, apesar de tais valores constarem dos demonstrativos de resultados nominais de exercícios anteriores, em desafino com a transparência fiscal. O montante em questão deve ser desconsiderado no fluxo da dívida fiscal líquida (resultado nominal) quando da apuração do resultado do exercício; porém, há de ser contabilizado no estoque final da dívida consolidada líquida. Os passivos reconhecidos aumentam o estoque da dívida consolidada, apesar de não contribuírem para o resultado do exercício fiscal, por serem déficits ocorridos em exercícios anteriores e não corresponderem a dívidas contraídas no período da gestão em análise. Nessa esteira, destacou o corpo instrutivo que a diferença entre o estoque da dívida fiscal líquida previsto no demonstrativo do resultado nominal e o demonstrativo da dívida consolidada líquida, relativos, respectivamente, ao 6º bimestre e ao 3º quadrimestre do exercício, devem guardar paridade com os valores de passivos reconhecidos. Tal fato será objeto de determinação nas contas.

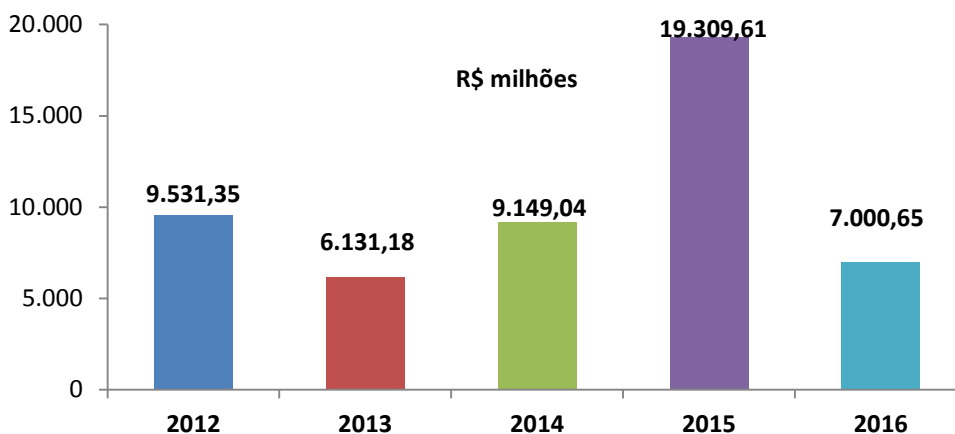
⁴⁹ Passivos Reconhecidos são dívidas juridicamente devidas, de valor certo, reconhecidas pelo governo e representativas de déficits passados que não mais ocorrem no presente, tais como: parcelamentos de dívida junto ao INSS, FGTS e RPPS (Manual de Demonstrativos Fiscais - 6ª edição)

Por fim, procedeu a CGE à análise da evolução do resultado nominal do estado durante o período compreendido entre os exercícios de 2012 e 2016, registrando o acúmulo de constantes déficits, situação que reflete diretamente no aumento do estoque da dívida, conforme demonstram a tabela e o gráfico abaixo:

Resultado Nominal (2012 a 2016)

Exercício	Resultado Nominal (R\$1)
2012	9.531.346.106
2013	6.131.175.667
2014	9.149.041.636
2015	19.309.606.993
2016	7.000.650.681

Resultado Nominal (2012 a 2016)



Nesse ponto, merece destaque a considerável redução do resultado nominal verificada entre 2015 e 2016, apesar do crescimento da dívida consolidada no período, da ordem de R\$ 533.670.502,00 (quinhentos e trinta e três milhões, seiscentos e setenta mil, quinhentos e dois reais), apurado no item 5.4.12 deste voto.

Tal fato deriva, sobretudo, da redução da contratação de operações de crédito e do reduzido reajustamento dos passivos, em face da valorização cambial do real frente a outras moedas (financiamentos externos).

5.5.2 Resultado Primário

O resultado primário é um indicador de "auto-suficiência", que evidencia se o ente público dependerá ou não de recursos de terceiros para cobertura de suas despesas.

Com o advento da LRF, o resultado primário assumiu grande relevância como indicador de saúde financeira, ficando clara, por meio do seu artigo 9º, a obrigatoriedade de os entes em ajustarem as suas finanças, efetuando, por ato próprio e nos montantes necessários, a limitação de empenho e movimentação financeira, caso seja constatado, ao final de cada bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento da meta estabelecida para o exercício.

A LDO previu um resultado primário para 2016 de R\$ 2.303.460.000 (dois bilhões, trezentos e três milhões, quatrocentos e sessenta mil reais), a valores correntes, e de R\$ 2.163.898.000 (dois bilhões, cento e sessenta e três milhões, oitocentos e noventa e oito mil reais) em valores constantes, conforme demonstrado a seguir:

Resultado Primário previsto no Anexo de Metas Fiscais da LDO

Valores em R\$ mil.

Descrição	2016			2017			2018		
	Preços Correntes	Preços Constantes 2015	% PIB	Preços Correntes	Preços Constantes 2015	% PIB	Preços Correntes	Preços Constantes 2015	% PIB
RECEITA TOTAL	57.518.799	54.033.866	0,91%	57.519.287	51.292.248	0,85%	60.429.226	51.273.508	0,83%
(-) Rendim Aplic. Financ.	571.366	536.748	-	648.940	578.686	-	744.533	631.728	-
(-) Operações de Crédito	2.915.580	2.738.932	-	541.358	482.751	-	22.976	19.495	-
(-) Receita de Alienações	2.465.470	2.316.093	-	15.495	13.818	-	15.521	13.169	-
(-) Amortiz. de Empréstimos	291.794	274.115	-	307.255	273.992	-	284.218	241.156	-
(=) RECEITA PRIMÁRIA (a)	51.274.589	48.167.978	0,81%	56.006.239	49.943.001	0,82%	59.361.978	50.367.960	0,81%
DESPESA TOTAL	57.518.799	54.033.866	0,91%	57.519.287	51.292.248	0,85%	60.429.226	51.273.508	0,83%
(-) Juros Enc. Amort. Dívida	8.351.264	7.845.280	-	9.671.435	8.624.405	-	10.463.013	8.877.747	-
(-) Conc. de Empréstimos	196.406	184.506	-	221.227	197.277	-	213.984	181.563	-
(=) DESPESA PRIMÁRIA (b)	48.971.129	46.004.080	0,78%	47.626.625	42.470.566	0,70%	49.752.229	42.214.198	0,68%
RESULTADO PRIMÁRIO (a - b)	2.303.460	2.163.898	0,04%	8.379.614	7.472.435	0,12%	9.609.749	8.153.762	0,13%

Fonte: Anexo de Metas Fiscais da Lei Estadual nº 7.034/15 - LDO.

Excluídas a Imprensa Oficial, Cedae e Agência estadual de Fomento - AGERIO -, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

As metas fiscais para 2016, projetadas inicialmente na LDO, foram atualizadas com a publicação da LOA daquele ano, passando o resultado primário a apresentar a seguinte previsão:

Resultado Primário previsto na LOA 2016

Valores em R\$ mil.

Discriminação	Valor
Receita total	75.766.784
(-) Rendimento de aplicações financeiras	572.485
(-) Operações de crédito	6.272.316
(-) Receita de alienações	8.804.048
(-) Amortização de empréstimos	281.947
(=) Receita primária (I)	59.835.987
Despesa total	75.766.784
(-) Juros, encargos e amortização da Dívida	8.781.381
(-) Concessão de empréstimos	187.376
(=) Despesa primária (II)	66.798.026
Resultado Primário (III) = (I) - (II)	(6.962.039)

Fonte: Lei Estadual nº 7.210, de 18 de janeiro de 2016 - LOA 2016.

Excluídas a Imprensa Oficial, Cedae e Agência Estadual de Fomento - AGERIO -, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

Posteriormente, a LDO foi alterada pela Lei Estadual nº 7.415/16, que revisou a meta de resultado primário, fixando-a em um montante negativo de R\$ 17.851.681.000 (dezessete bilhões, oitocentos e cinquenta e um milhões, seiscentos e oitenta e um mil reais), a valores correntes, conforme demonstrado a seguir:

Resultado Primário previsto pela Lei nº 7.415, que alterou o Anexo de Metas Fiscais da LDO

Discriminação	Valor
Receita total	56.543.124
(-) Rendimento de aplicações financeiras	564.770
(-) Operações de crédito	4.770.552
(-) Receita de alienações	2.100.036
(-) Amortização de empréstimos	161.422
(=) Receita primária (I)	48.946.345
Despesa total	75.766.784
(-) Juros, encargos e amortização da Dívida	8.781.381
(-) Concessão de empréstimos	187.376
(=) Despesa primária (II)	66.798.027
Resultado Primário (III) = (I) - (II)	(17.851.681)

Fonte: Lei Estadual nº 7.415, de 16 de agosto de 2016.

Excluídas a Imprensa Oficial, Cedae e Agência Estadual de Fomento - AGERIO, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

O resultado primário apurado no exercício de 2016 foi apresentado junto ao relatório resumido da execução orçamentária do estado relativo ao 6º bimestre daquele ano (Volume 04 - fl. 16). Os valores realizados podem ser assim sintetizados:

Resultado Primário

Valores em R\$ (1,00)

Receitas primárias	Previsão atualizada 2016	Receitas realizadas 2016		Receitas realizadas 2015	
Receitas primárias correntes (I)	50.807.820.841	45.708.413.469		50.590.529.169	
Receitas primárias de capital (II)	1.573.831.633	58.306.458		380.598.789	
Receita primária total (III)=(I+II)	52.381.652.474	45.766.719.927		50.971.127.958	
Despesas primárias	Dotação atualizada 2016	Liquidadas 2016	Inscritas em RPNP 2016	Liquidadas 2015	Inscritas em RPNP 2015
Despesas primárias correntes (IV)	64.958.146.114	49.207.304.858	191.646.837	47.977.778.181	272.347.288
Despesas primárias de capital (V)	10.365.482.823	2.526.244.452	166.158.452	6.620.927.600	57.695.852
Reserva de contingência (VI)	300.000	-	-	-	-
Reserva do RPPS (VII)	175.897.100	-	-	-	-
Despesa primária total (VIII)=(IV+V+VI+VII)	75.499.826.037	51.733.549.310	357.805.289	54.598.705.781	330.043.140
Despesa primária total (liquidada + Insc RPNP 2016) (IX)	75.499.826.037		52.091.354.599		54.928.748.921
Resultado Primário (III) - (IX)	(23.118.173.563)		(6.324.634.672)		(3.957.620.963)

Fonte: SIAFE-Rio e Anexo 6 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2016 - fl. 16 do Volume 04. Excluídas a Imprensa Oficial, Cedae e Agência Estadual de Fomento - AGERIO, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

Assim, observa-se que o resultado primário do exercício foi deficitário em R\$ 6.324.634.672 (seis bilhões, trezentos e vinte e quatro milhões, seiscentos e trinta e quatro mil, seiscentos e setenta e dois reais), montante que se enquadra na meta projetada pelo Executivo estadual na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em que, conforme exposto anteriormente, fixou-se um montante negativo de R\$ 17.851.681.000 (dezessete bilhões, oitocentos e cinquenta e um milhões, seiscentos e oitenta e um mil reais), e na meta estipulada na Lei Orçamentária Anual, que previu o resultado primário deficitário em R\$ 6.962.039.000 (seis bilhões, novecentos e sessenta e dois milhões e trinta e nove mil reais), conforme demonstrado a seguir:

Comparativo meta e Resultado Primário

Valores em R\$ (1,00)

Discriminação	Valor
Resultado Primário em 2016 (I)	(6.324.634.672)
Meta Resultado Primário previsto na LDO (II)	(17.851.681.000)
Meta Resultado Primário previsto alterado na LOA (III)	(6.962.039.000)
Diferença resultado e meta LDO (IV)=(I)-(II)	11.527.046.328
Diferença resultado e meta alterada da LOA (IV)=(I)-(III)	637.404.328

Fonte: SIAFE-Rio, Anexo 6 do RREO 6º bimestre 2016 - fl. 16 do Volume 04; LDO 2016 e LOA 2016.

A evolução do resultado primário, em valores históricos, pode ser assim demonstrada:

Resultado Primário (2012 a 2016)

Exercício	Resultado Primário (R\$1)
2012	(908.716.935)
2013	(4.704.246.422)
2014	(7.339.441.232)
2015	(3.957.620.963)
2016	(6.324.634.670)

Fonte: Contas de Governo de 2012 a 2015, SIAFE-Rio e Anexo 6 do RREO 6º Bimestre de 2016 - fl. 16 do Volume 04. Valores históricos.

Excluídas a Imprensa Oficial, Cedae e Agência estadual de Fomento - AGERIO -, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

Observa-se que, desde o exercício de 2012, o Governo do Estado tem acumulado déficits primários constantes. Sobre tal fato, assim ponderou o corpo instrutivo (item 5.5.1 de seu relatório):

O equilíbrio fiscal do ERJ sob a ótica intertemporal vem sendo comprometido nos últimos exercícios com a obtenção de constantes *deficit* primários: 2012 - R\$908,72 milhões; 2013 - R\$4.704,25 milhões; 2014 - R\$7.339,44 milhões; 2015 - R\$3.957,62 e 2016 - R\$6.324,63 milhões. Os efeitos futuros da obtenção de resultados primários negativos nos últimos cinco anos, poderão ser percebidos com o aumento do desembolso de despesas com o serviço da dívida.

Por fim, ressalta-se que, apesar do cumprimento da meta negativa estabelecida na LDO para o Resultado Primário em 2016, a Dívida Consolidada Líquida extrapolou no 2º e no 3º quadrimestres de 2016 o limite estabelecido no artigo 3º, inciso I da Resolução do Senado Federal nº 40/2001, como visto anteriormente no tópico 5.4, o que impõe ao Estado, enquanto perdurar o excesso, dentre outras medidas, obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, conforme art. 31, §1º, II da LRF. Isto posto, faz-se necessário que o Estado promova esforço fiscal adequado no sentido de gerar resultados primários positivos, em observância ao já citado parâmetro legal da LRF, e com isso contribuindo para alcançar o equilíbrio das contas públicas, de acordo com o art. 1º, §1º da LRF.

Lembro, tão somente que, por força da Lei Estadual nº 7.483/16, as disposições do artigo 31 da LRF tiveram seu cumprimento suspenso.

5.6 DISPONIBILIDADE DE CAIXA E RESTOS A PAGAR

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar é parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal (anexo V) e visa a conferir transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa.

Disponibilidade de Caixa - Consolidado

Disponibilidade de caixa do ERJ

R\$ 1

Destinação de recursos	Disponibilidade de caixa bruta	Obrigações financeiras	Disp. de caixa líquida
	(A)	(B)	(C)=(A-B)
Total dos recursos vinculados	5.426.281.040	5.483.200.987	(56.919.947)
Total dos recursos não vinculados	862.772.449	11.093.821.793	(10.231.049.344)
Total do ERJ	6.289.053.488	16.577.022.780	(10.287.969.293)
Destinação de recursos do RPPS	1.123.048.194	2.937.108.461	(1.814.060.267)
Total dos recursos vinculados	247.603.903	1.295.997.926	(1.048.394.023)
Total dos recursos não vinculados	875.444.290	1.641.110.535	(765.666.245)
Total do ERJ com RPPS	7.412.101.682	19.514.131.241	(12.102.029.560)

Fonte: SiafeRio e RGF - Anexo 5 (Prestação de Contas - Volume 4)

Constata-se, com base no demonstrativo, que as obrigações financeiras do estado, ao final de 2016, foram muito maiores que sua disponibilidade bruta de caixa, levando o ente a um **déficit de caixa de R\$ 10.287.969.293 (dez bilhões, duzentos e oitenta e sete milhões, novecentos e sessenta e nove mil, duzentos e noventa e três reais).**

A mesma situação deficitária se verifica quando se compara a disponibilidade bruta de caixa do Rioprevidência (R\$ 1.123.048.194 – um bilhão, cento e vinte e três milhões, quarenta e oito mil, cento e noventa e quatro reais) com as obrigações financeiras do Instituto (R\$ 2.937.108.461 – dois bilhões, novecentos e trinta e sete milhões, cento e oito mil, quatrocentos e sessenta e um reais), resultando num déficit de caixa de R\$ 1.814.060.267 (um bilhão, oitocentos e quatorze milhões, sessenta mil, duzentos e sessenta e sete reais).

Considerando os montantes consolidados das disponibilidades brutas de caixa do estado e do Rioprevidência, frente a suas obrigações financeiras, **chega-se a um déficit consolidado de caixa de R\$ 12.102.029.560 (doze bilhões, cento e dois milhões, vinte e nove mil, quinhentos e sessenta reais).**

A tabela a seguir lista as fontes de recursos, sejam vinculados ou não vinculados, que apresentaram, individualmente, resultados deficitários no exercício de 2016. O montante desses recursos atingiu R\$ 16.400.278.612 (dezesesseis bilhões, quatrocentos milhões, duzentos e setenta e oito mil, seiscentos e doze reais):

Disponibilidade de caixa líquida por destinação de recursos deficitária

R\$ 1

Destinação de recursos	Disponibilidade de caixa bruta	Obrigações financeiras	Disponibilidade de caixa líquida
	(A)	(B)	(C) = (A-B)
Identificação das fontes de recursos vinculados	(736.642.358)	2.561.533.652	(3.298.176.010)
081 - DDO Depósitos de Diversas Origens	108.302.054	620.332.727	(512.030.673)
104 - Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo	148.185.664	270.034.560	(121.848.896)
126 - Contrib de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	196.725	5.290.435	(5.093.710)
133 - Alienação de Bens	(1.436.240.992)	526.006.826	(1.962.247.818)
188 - Repasses constitucionais aos municípios	31.824.353	37.746.642	(5.922.289)
195 - Operações Oficiais de Fomento	2.463.134	3.138.217	(675.083)
215 - Transferência do FUNDEB	215.512.453	215.531.484	(19.031)
223 - Contratos Intraorçamentários Gestão de Saúde	2.694.319	160.964.966	(158.270.647)
231 - Recursos Próprios do Rioprevidência	190.419.932	722.487.795	(532.067.863)
Identificação das fontes de recursos não vinculados	(2.607.051.006)	10.495.051.596	(13.102.102.602)
100 - Ordinários Provenientes de Impostos	3.264.232.244	7.921.205.819	(4.656.973.575)
101 - Ordinários Não Provenientes de Impostos	(5.688.193.597)	2.567.650.727	(8.255.844.324)
107 - Transferências Constitucionais Provenientes de Impostos	(183.089.653)	6.195.050	(189.284.703)
Total	(3.343.693.364)	13.056.585.248	(16.400.278.612)

Fonte: SIAFE-Rio e RGF - Anexo 5 (Prestação de Contas - Volume 4)

Tendo em vista a ocorrência de saldos negativos para a disponibilidade de caixa bruta em algumas fontes, como visto na tabela acima, o corpo técnico aduziu a seguinte manifestação, às fls.302 e 303:

Conforme se observa na tabela anterior, existem saldos negativos para a Disponibilidade de Caixa Bruta nas fontes 101, 107 e 133, esta impropriedade já havia sido apontada como determinação no ano anterior, que apresentou saldo negativo para as Disponibilidades de Caixa Bruta nas fontes 01 e 07, naquela época como resposta foi apresentada a Nota Técnica nº 02, de 18 de março de 2016, emitida pela Superintendência de Finanças, conforme trecho reproduzido a seguir:

Esta Nota Técnica visa esclarecer o motivo da UG 999900 – Tesouro Estadual, apresentar saldos invertidos nas contas correntes 001000000 – Ordinários não Provenientes de Impostos e 007000000 – Demais

Transferências Constitucionais - UNIÃO, registradas na conta contábil 72111.01.01 - CAIXA/BANCOS CONTA MOVIMENTO.

A inversão apresentada decorre da não realização das metas de arrecadação apresentadas na nota técnica nº 20.1 SUPOF/SEFAZ de 26 de outubro de 2015, que trata da 5ª revisão da receita.

Ressalte-se que houve um equívoco na referida Nota Técnica e, por conseguinte, no registro desta conta, uma vez que a "Disponibilidade de Caixa Bruta" registra os saldos bancários, não devendo haver lançamentos quando da reestimativa de receitas.

No exercício de 2016 a conta contábil 8.9.9.3.1.01.01 passou a registrar, no Siafe-Rio, as disponibilidades financeiras, anteriormente registradas na conta 7.2.1.1.1.01.01 "Caixa/Bancos Conta Movimento".

De acordo com a definição da conta 8.9.9.3.1.01.01 - "Caixa/Bancos Conta Movimento" no Siafe-Rio, a mesma: registra a disponibilidade financeira correspondente ao saldo registrado em Caixa e em Bancos Conta Movimento; deve ter saldo devedor; não permite inversão de saldo; é típica de controle; e debita-se pela entrada e credita-se pela saída de recursos.

Tal fato será objeto da Determinação nº 39.

Acompanharei a sugestão de determinação formulada pelo Corpo Instrutivo.

5.6.1 Disponibilidade de Caixa

Poder Executivo

Disponibilidade de caixa do Poder Executivo

R\$

Destinação de recursos	Disponibilidade de caixa bruta	Obrigações financeiras	Disp. de caixa líquida
	(A)	(B)	(C)=(A-B)
Total dos recursos vinculados	5.329.164.108	5.394.318.086	(65.153.978)
Total dos recursos não vinculados	(383.768.879)	10.655.627.302	(11.039.396.181)
Total do ERJ (Poder Executivo)	4.945.395.229	16.049.945.388	(11.104.550.159)
Destinação de recursos do RPPS	1.123.048.193	2.937.108.461	(1.814.060.267)
Total dos recursos vinculados	247.603.903	1.295.997.926	(1.048.394.023)
Total dos recursos não vinculados	875.444.290	1.641.110.535	(765.666.245)
Total do ERJ com RPPS	6.068.443.422	18.987.053.849	(12.918.610.426)

Fonte: SIAFE-Rio e RGF - Anexo 5 (Prestação de Contas - Volume 4)

Quando considerada a disponibilidade bruta de caixa somente do Poder Executivo, frente ao total de suas obrigações financeiras, constata-se, ao final de 2016, um déficit de caixa no valor de R\$ 11.104.550.159 (onze bilhões, cento e quatro milhões, quinhentos e cinquenta mil, cento e cinquenta e nove reais).

5.6.2 Restos a Pagar

De acordo com o artigo 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando da inscrição de restos a pagar (RP), os recursos legalmente vinculados à finalidade específica devem ser utilizados exclusivamente no atendimento ao objeto de sua vinculação.

Diante disso, a parte do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar que trata do tema tem por objetivo dar transparência a estas operações – de inscrição em restos a pagar de despesas não liquidadas –, confrontando-as com o total da disponibilidade de caixa.

Restos a Pagar – Consolidado

As tabelas a seguir demonstram os restos a pagar do ERJ, processados e não processados, em 31/12/16:

Restos a Pagar Processados do Estado do Rio de Janeiro

Destinação de recursos	De exercícios anteriores	Do exercício	Total
	(A)	(B)	(C) = (A+B)
Total dos recursos vinculados	806.718.203	3.106.863.262	3.913.581.465
Total dos recursos não vinculados	2.180.381.725	7.047.846.276	9.228.228.001
Total	2.987.099.928	10.154.709.538	13.141.809.466
Destinação de recursos do RPPS	5.739.676	2.055.922.196	2.061.661.872
Total dos recursos vinculados	89.167	740.246.774	740.335.941
Total dos recursos não vinculados	5.650.509	1.315.675.422	1.321.325.931
Total com RPPS	2.992.839.604	12.210.631.734	15.203.471.338

Fonte: SIAFE-Rio e RGF – Anexo 5 (Prestação de Contas – Volume 4).

Restos a Pagar Não Processados do ERJ

R\$ 1

Destinação de recursos	De exercícios anteriores	Do exercício	Disp. de caixa líq. (antes da inscr. em RPNP do Exercício)	Empenhos canc. e não inscr. por insuficiência financ.
Total dos recursos vinculados	260	36.316.372	(56.919.947)	-
Total dos recursos não vinculados	863.162	328.586.860	(10.231.049.344)	403.169.345
Total	863.422	364.903.232	(10.287.969.292)	403.169.345
Destinação de recursos do RPPS	138.589	1.091.561	(1.814.060.267)	-
Total dos recursos vinculados	-	1.091.561	(1.048.394.023)	-
Total dos recursos não vinculados	138.589	-	(765.666.245)	-
Total com RPPS	1.002.011	365.994.793	(12.102.029.559)	403.169.345

Fonte: SiafeRio e RGF - Anexo 5 (Prestação de Contas - Volume 4)

Do total de restos a pagar inscritos pelo Estado do Rio de Janeiro em 2016 (R\$ 10.519.612.769 – dez bilhões, quinhentos e dezenove milhões, seiscentos e doze mil, setecentos e sessenta e nove reais), 96,53% referem-se a restos a pagar processados (R\$ 10.154.709.538 – dez bilhões, cento e cinquenta e quatro milhões, setecentos e nove mil, quinhentos e trinta e oito reais) e 3,47% correspondem a restos a pagar não processados (R\$ 364.903.232 – trezentos e sessenta e quatro milhões, novecentos e três mil, duzentos e trinta e dois reais).

Com relação ao total consolidado dos restos a pagar em 2016, o corpo instrutivo teceu os seguintes comentários (fls. 305 e 306), que acolherei na conclusão do exame das contas:

Verifica-se que o total inscrito em restos a pagar não processado do exercício (R\$364.903.232) refere-se à diferença entre o valor empenhado (R\$60.832.044.103) e o valor liquidado (R\$60.467.140.871), constando assim, que não houve no exercício cancelamento de empenhos não liquidados por insuficiência financeira.

Contudo, o anexo 5 do RGF demonstra um cancelamento de empenhos não inscritos por insuficiência financeira, no valor de R\$403,16 milhões. Observa-se que este valor representa o saldo remanescente do ano de 2015 e que não deveria constar no referido relatório.

Adicionalmente, em consulta a conta contábil 8.9.9.1.1.09.01 - SEM DISP FINANCEIRA PARA INSC RPNP, utilizada para contabilizar os empenhos não liquidados que foram cancelados por insuficiência financeira, verifica-se que a mesma apresenta indevidamente o saldo de R\$403,16 milhões referente ao exercício de 2015.

Este fato será objeto de Determinação nº 40.

Observa-se que o ERJ não apresentava disponibilidade de caixa líquida (déficit de R\$10.287,97 milhões) antes da inscrição em Restos a Pagar Não Processados do exercício, mesmo assim foram inscritos no exercício o montante de R\$365,99 milhões.

Este fato será objeto de Recomendação nº 02.Restos a Pagar – Poder Executivo

As tabelas a seguir demonstram os restos a pagar do Poder Executivo, processados e não processados, em 31.12.16:

Restos a Pagar Processados do Poder Executivo

R\$1

Destinação de recursos	De exercícios anteriores	Do exercício	Total
	(A)	(B)	(C) = (A+B)
Total dos recursos vinculados	806.718.203	3.106.863.262	3.913.581.465
Total dos recursos não vinculados	2.172.478.251	6.744.055.625	8.916.533.876
Total	2.979.196.454	9.850.918.887	12.830.115.341
Destinação de recursos do RPPS	5.739.676	2.055.922.196	2.061.661.872
Total dos recursos vinculados	89.167	740.246.774	740.335.941
Total dos recursos não vinculados	5.650.509	1.315.675.422	1.321.325.931
Total com RPPS	2.984.936.130	11.906.841.083	14.891.777.213

Fonte: SIAFE-Rio e RGF - Anexo 5 (Prestação de Contas - Volume 4)

Restos a Pagar Não Processados do Poder Executivo

R\$ 1

Destinação de recursos	De exercícios anteriores	Do exercício	Disp. de caixa líq. (antes da inscr. em RPNP do Exercício)	Empenhos canc. e não inscr. por insuficiência financ.
Total dos recursos vinculados	260	36.316.372	(65.153.978)	-
Total dos recursos não vinculados	773.372	8.189.115	(11.039.396.181)	403.169.345
Total	773.632	44.505.487	(11.104.550.159)	403.169.345
Destinação de recursos do RPPS	138.589	1.091.561	(1.814.060.267)	-
Total dos recursos vinculados	-	1.091.561	(1.048.394.023)	-
Total dos recursos não vinculados	138.589	-	(765.666.245)	-
Total com RPPS	912.221	45.597.048	(12.918.610.426)	403.169.345

Fonte: SIAFE-Rio e RGF - Anexo 5 (Prestação de Contas - Volume 4)

Em 2016, o Poder Executivo inscreveu em restos a pagar o montante de R\$ 9.895.424.374 – nove bilhões, oitocentos e noventa e cinco milhões, quatrocentos e vinte e quatro mil, trezentos e setenta e quatro reais). Os restos a pagar processados (R\$ 9.850.918.887 – nove bilhões, oitocentos e cinquenta milhões, novecentos e dezoito mil, oitocentos e oitenta e sete reais) correspondem a 99,55% desse valor, enquanto 0,45% são restos a pagar não processados (R\$ 44.505.487 – quarenta e quatro milhões, quinhentos e cinco mil, quatrocentos e oitenta e sete reais).

Programa de pagamento de restos a pagar processados – Decreto nº 40.874/07

Por meio do Decreto nº 40.874, de 2 de agosto de 2007, e suas alterações posteriores, estabelecidas pelos Decretos 41.110/08, 41.268/08 e 41.625/09, o Governo do Estado definiu normas para o pagamento de restos a pagar processados do exercício de 2009 e anteriores.

Em face dessa reprogramação de pagamentos de RP, constou do relatório das Contas de Governo de 2007 uma determinação para que a Secretaria de Estado de Fazenda encaminhasse a este Tribunal relatórios semestrais do programa de parcelamentos e pagamentos de restos a pagar processados, conforme previsto na referida legislação. Acerca dessa questão, o corpo técnico aduziu a seguinte manifestação, às fls. 308 e 309:

No tocante ao exercício de 2016, a Secretaria de Estado de Fazenda encaminhou através do Ofício SEFAZ/SGAB Nº 362/2016, comunicação interna CI-SUBFIN Nº 00135/2016 (Doc. TCERJ nº 016.306-1/16), informação de que, excepcionalmente, no primeiro semestre do corrente exercício “não realizou os pagamentos”, em virtude da implantação do novo Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro – SIAFE-Rio, o qual substituiu o SIAFEM, e, que tão logo regularizassem as rotinas no sistema, seriam retomados os pagamentos aos fornecedores que aderiram ao programa e que ainda possuem parcelas pendentes.

No exercício de 2017 foi encaminhado pela Secretaria de Estado de Fazenda Ofício SEFAZ/SGAB Nº 204/2017, tendo como anexo o Relatório Semestral Programa de Pagamento/Parcelamento de Restos a Pagar Processados nº 17/2017 (Doc. TCERJ nº 003.367-4/17), confirmando assim, que não ocorreram pagamentos no exercício de 2016, sendo ratificada esta informação com a análise das contas contábeis “8.9.9.4.1.01.05 - Restos a Pagar 40.874/2007” e “8.9.9.4.1.01.06 - Restos a Pagar - Dec. 41.377/08”.

A tabela a seguir demonstra o saldo registrado no Siafe-Rio:

Tabela 8 - Restos a pagar processados renegociados

Contas	Saldo 2016 (a)	Saldo 2015 (b)	Pagamentos = (b-a)
8.9.9.4.1.01.05 - RP - Dec. 40.874/2007	15.796.535	15.796.535	-
8.9.9.4.1.01.06 - RP - Dec. 41.377/2008	11.793	11.793	-
Total	15.808.328	15.808.328	-

Fonte: SiafeRio

A diferença apresentada entre o relatório encaminhado com os valores pagos no exercício de 2015 e os registros contábeis alcançava o valor de R\$95.607,01, após análise do relatório nº 17/2017, esta diferença passou para R\$37.702,31. Desta forma, assim como ocorrido no exercício de 2015, não foi realizada a conciliação entre os saldos contábeis e os valores inerentes ao programa de parcelamentos/pagamentos de Restos a Pagar negociados.

O relatório analítico do Programa de Pagamento/Parcelamento de Restos a Pagar Processados não apresentou as justificativas para a existência dessa distorção.

Tal fato será objeto da Determinação nº 41.

A determinação sugerida constará da conclusão deste parecer.

5.7 ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DE RECURSOS

As receitas provenientes da alienação de ativos não podem ser utilizadas “(...) para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos” (artigo 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

5.7.1 Demonstrativo da receita de alienação de ativos e aplicação de recursos (Anexo 11 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO)

Este demonstrativo integra o RREO referente ao último bimestre do exercício e tem a finalidade de apresentar a aplicação de recursos auferidos com a venda de ativos, a fim de que se possa observar o atendimento ao disposto no referido dispositivo legal:

A receita de alienação de ativos no exercício de 2016 pode ser assim demonstrada:

Receita de alienação de bens

R\$1			
Alienação de ativos	Previsão atualizada (a)	Receitas realizadas (b)	Saldo a realizar (a-b)
Alienação de bens móveis	2.500.035.500	6.864.467	2.493.171.033
Alienação de bens imóveis	1.154.012.000	21.026.328	1.132.985.672
Total	3.654.047.500	27.890.795	3.626.156.705

Fonte: RREO do 6º bimestre de 2016 - fls. 23 do Volume 04 e SIAFE-Rio.

Comparando-se a receita de alienação de bens prevista para o exercício de 2016 com a realizada, apura-se um déficit na execução de 99,24%.

Para o exercício de 2016, foi previsto um ingresso de recursos extraordinários na alienação de bens móveis como “Receitas de Outros Títulos Mobiliários”, no montante de R\$ 2.500.035.500 (dois bilhões, quinhentos milhões, trinta e cinco mil e quinhentos reais), dos

quais foram concretizados apenas R\$ 6.864.467 (seis milhões, oitocentos e sessenta e quatro mil, quatrocentos e sessenta e sete reais). Ademais, da previsão de R\$ 1.154.012.000 (um bilhão, cento e cinquenta e quatro milhões e doze mil reais), referente a alienação de bens imóveis do Regime Próprio de Previdência Social, só foram executados R\$ 21.026.328 (vinte um milhões, vinte seis mil e trezentos e vinte oito reais).

No que tange à execução do exercício, verifica-se que 75,39% das receitas de alienações referem-se a bens imóveis e 24,61% a bens móveis.

A tabela a seguir demonstra a evolução da receita de alienação de bens no período de 2012 até 2016, em valores nominais:

Evolução das Receitas de alienação de bens

R\$1

Alienação de ativos	2012	2013	2014	2015	2016
Alienação de bens móveis	505.727	4.042.110.921	5.353.944.773	1.061.176.625	6.864.467
Alienação de bens imóveis	22.602.652	111.240.368	58.002.801	22.835.495	21.026.328
Total	23.108.379	4.153.351.289	5.411.947.574	1.084.012.120	27.890.795

Fonte: Contas de Governo de 2012 a 2015, RREO do 6º bimestre de 2016 - fls. 23 do Volume 04 e SIAFE-Rio.

Observa-se que, durante o período apresentado, ocorreu oscilação no total da receita de alienação de bens e inversão de representatividade da participação de bens móveis e imóveis. A queda da arrecadação observada neste exercício, conforme já destacado anteriormente, ocorreu pelo não recebimento dos recursos extraordinários classificados como "Receitas de Outros Títulos Mobiliários", bem como da não concretização da venda de imóveis e terrenos do Rioprevidência.

Nos exercícios de 2013 a 2015, sobretudo, tais ingressos de recursos extraordinários classificados como "Receitas de Outros Títulos Mobiliários" contribuíram para a representatividade da participação de bens móveis.

Nas Contas de Governo de 2012, observa-se que a queda da arrecadação em "Alienação de ativos" foi causada pela não concretização da venda de imóveis e terrenos do Rioprevidência, pela não privatização da Cedae, cuja estimativa era de aproximadamente

R\$ 1 bilhão (um bilhão de reais), e pela falta de pagamento da segunda parcela da alienação das ações do Banco do Estado do Rio de Janeiro - Berj até o encerramento do exercício, por parte do Banco Bradesco, correspondente a aproximadamente R\$ 820 milhões (oitocentos e vinte milhões de reais).

Verifica-se uma relevante variação positiva na arrecadação de 2013, atribuída às primeiras cessões de recebíveis de *royalties* e participações especiais do petróleo, pelo Rioprevidência, no valor total de aproximadamente R\$ 3,3 bilhões (três bilhões e trezentos milhões de reais), e ao ingresso da segunda parcela relativa à alienação das ações do Berj, de aproximadamente R\$ 741,84 milhões (setecentos e quarenta e um milhões, oitocentos e quarenta mil reais).

No exercício de 2014, as alienações de bens móveis foram impactadas pelas novas cessões de recebíveis do Rioprevidência, no montante de R\$ 5.353.730.000,00 (cinco bilhões, trezentos e cinquenta e três milhões, setecentos e trinta mil reais), sendo tais operações realizadas no mercado externo⁵⁰.

A aplicação dos recursos da alienação de ativos no exercício de 2016 pode ser assim demonstrada:

Aplicação de recursos da alienação de ativos

R\$1

Aplicação de recursos da alienação de ativos	Dotação atualizada	Despesas executadas		Saldo a executar
		Liquidadas	Inscr. em RPNP	
Despesas de capital	10.119.548	10.119.548	-	-
Investimentos	10.119.548	10.119.548	-	-
Inversões financeiras	-	-	-	-
Amortização da Dívida	-	-	-	-
Desp. correntes dos Regimes de Previdência	17.771.247	17.771.247	-	-
Total	27.890.795	27.890.795	-	-

Fonte: RREO do 6º bimestre de 2016 - fls. 23 do Volume 04.

⁵⁰ O processo TCE-RJ 109.230-6/15, referente à auditoria de levantamento do Rioprevidência, detalha as operações de cessão realizadas pela autarquia nos exercícios de 2014 e 2015.

Quanto à aplicação dos recursos oriundos da alienação de ativos em 2016, observa-se que 36,28% – que correspondem a R\$ 10.119.548 (dez milhões, cento e dezenove mil, quinhentos e quarenta e oito reais) – foram aplicados em investimentos e 63,72% – que correspondem a R\$ 17.771.247 (dezesete milhões, setecentos e setenta e um mil e duzentos e quarenta e sete reais) – foram utilizados para manutenção do Rioprevidência.

Tendo em vista que as receitas de alienação de ativos foram aplicadas em investimentos e no RIOPREVIDÊNCIA, conclui-se que tais despesas se deram em conformidade com as disposições do artigo 44, da Lei Complementar nº 101/00 – a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

A tabela a seguir demonstra os totais de recursos aplicados, resultantes da alienação de ativos no período de 2012 até 2016:

Aplicação de recursos da alienação de bens

R\$1

Despesas executadas	2012	2013	2014	2015	2016
Despesas de Capital	5.435.955	842.611.932	35.831.806	1.060.325.184	10.119.548
Investimentos	5.435.955	842.611.932	35.831.806	-	10.119.548
Inversões financeiras	-	-	-	-	-
Amortização da Dívida	-	-	-	1.060.325.184	-
Desp. Correntes dos Regimes de Previdência	17.672.424	3.310.739.357	5.376.115.768	14.356.343	17.771.247
Total	23.108.379	4.153.351.289	5.411.947.574	1.074.681.527	27.890.795

Fonte: Contas de Governo de 2012 a 2015 e RREO – 6º Bimestre, fls. 23 do Volume 04.
Valores históricos.

Verifica-se que, nos exercícios relacionados na tabela anterior, o Estado do Rio de Janeiro cumpriu o determinado no artigo 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao aplicar as receitas oriundas da alienação de ativos em despesas de capital e em despesas correntes do Regime Próprio de Previdência Social.

5.7.2 Controle do patrimônio imobiliário

5.7.2.1 Avaliação e/ou reavaliação dos bens imóveis

O Decreto Estadual nº 45.811, de 04 de novembro de 2016, que dispõe sobre as regras para encerramento do exercício financeiro de 2016, trata, em seu artigo 11, dos documentos que devem ser encaminhados à Contadoria Geral, para fins de Prestação de Contas do Governador, com destaque para o inciso III, a seguir reproduzido:

III - pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, até 20 de fevereiro de 2017:

[...]

e) relação individualizada, classificada por utilização, dos imóveis de propriedade do Estado, com a indicação de seus ocupantes, fazendo ainda constar seus valores de avaliação ou reavaliação, em meio magnético, com a indicação da unidade gestora;

Em atendimento ao dispositivo, a Subsecretaria de Logística e Patrimônio da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento encaminhou a relação de imóveis próprios estaduais (volume 09), extraída do Sistema de Patrimônio Imobiliário - SISPAT, contemplando informações relativas ao número identificador do imóvel, endereçamento, usuário/ocupante e valor patrimonial⁵¹.

Ressalte-se que esta Corte vem emitindo determinações à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, para que proceda à reavaliação de cada registro que compõe o saldo da conta “bens imóveis”. De forma específica, determina-se a realização dos ajustes necessários, a fim de que os saldos retratem, com fidedignidade, a real situação patrimonial do estado, fazendo constar, também, na relação de bens imóveis, a evidenciação de seus

⁵¹ Relação individualizada dos imóveis do Estado do Rio de Janeiro - Exercício 2016 - Volume 09.

valores de avaliação ou reavaliação, individualizados e segregados, de acordo com sua utilização, de forma a atender à legislação.

O relatório encaminhado permite concluir que: (i) foram emitidos 314 (trezentos e quatorze) laudos de avaliação/reavaliação em 2016 pela equipe de engenheiros e arquitetos vinculados à Subsecretaria de Estado de Logística e Patrimônio; e (ii) 55 (cinquenta e cinco) bens imóveis foram avaliados pelo Rioprevidência.

A avaliação/reavaliação de bens imóveis já foi objeto da Determinação nº 21, proferida após análise das Contas de Governo de 2015, e, embora se observe que a mensuração, bem como os institutos da depreciação, amortização e exaustão do patrimônio do estado se encontrem em implementação, o montante registrado no título “Bens Imóveis” não representa a atual situação do estado.

Este fato compromete a fidedignidade do saldo patrimonial apresentado no Balanço Patrimonial, uma vez que há indícios de que se encontra subavaliado, não tendo sido adaptado integralmente ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e ao art. 50, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, de acordo com a Portaria STN nº 548/15⁵² os entes possuem prazo para a implementação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais relativos à reavaliação e redução ao valor recuperável dos bens imóveis (exceto bens do patrimônio cultural e de infraestrutura) até o exercício de 2019, com verificação pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI – no exercício de 2020⁵³.

O cronograma apresentado pelo ERJ indica prazo até o final do exercício de 2018 para efetuar a implementação dos referidos procedimentos, encontrando-se de acordo com a Portaria nº 548/15, da Secretaria do Tesouro Nacional, conforme avaliado no 4.4.1.2.3.

Nesse sentido, o jurisdicionado encaminhou, em atendimento à Determinação 25 referentes às Contas de Governo de 2015, relatório contendo informações que permitam o acompanhamento da implementação da reavaliação nos imóveis do estado, de acordo com o cronograma vigente e a Portaria nº 548/15, da Secretaria do Tesouro Nacional. No entanto,

⁵² Dispõe sobre os novos prazos-limite obrigatórios relativos à implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais na União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios brasileiros, em continuidade ao processo de convergência da Contabilidade Aplicada ao Setor Público aos padrões internacionais.

⁵³ Fonte: Cronograma dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais - ERJ, fls. 16 do Volume 02.

restou pendente o encaminhamento de demonstrativo analítico dos bens imóveis do estado, por unidade gestora, devidamente ajustado.

Este fato será objeto de Impropriedade e Determinação nas contas.

5.7.2.2 Da Execução da Conta “Bens Imóveis”

A conta “1.2.3.2.1.00.00 – Bens Imóveis” apresentou saldo de R\$ 25.287.031.613 (vinte cinco bilhões, duzentos e oitenta e sete milhões, trinta e um mil, seiscentos e treze reais) ao final de 2016, correspondendo a um acréscimo de 12,63% em relação ao saldo final de 2015 – R\$ 22.450.521.739 (vinte dois bilhões, quatrocentos e cinquenta milhões, quinhentos e vinte um mil e setecentos e trinta e nove reais), conforme evidenciado a seguir:

Demonstrativo patrimonial dos bens imóveis do Estado em 2016 – Consolidado

R\$1

Conta	Saldo inicial	Débito	Crédito	Saldo final
0100 - BENS DE USO ESPECIAL	4.668.436.691	128.748.017	59.166.200	4.738.018.508
0102 - SALAS COMERCIAIS	2.437.173	-	-	2.437.173
0103 - EDIFÍCIOS	4.645.964.518	74.310.895	18.529.075	4.701.746.338
0105 - IMÓVEIS DE USO EDUCACIONAL	-	3.053.740	1.526.870	1.526.870
0112 - BENS EM PODER DE TERCEIROS	20.035.000	-	-	20.035.000
0198 - OUTROS BENS IMÓVEIS DE USO ESPECIAL	-	46.319.383	34.046.255	12.273.128
0400 - IMÓVEIS DOMINIAIS/DOMINICAIS	469.933.535	9.221.682	1.114.621	478.040.596
0402 - EDIFÍCIOS	-	940.000	-	940.000
0403 - TERRENOS/GLEBAS/LOTES	469.933.535	8.281.682	1.114.621	477.100.596
0600 - BENS IMÓVEIS EM ANDAMENTO	11.990.821.462	3.621.393.137	820.293.045	14.791.921.555
0601 - OBRAS EM ANDAMENTO	11.990.821.462	3.621.393.137	820.293.045	14.791.921.555
0700 - INSTALAÇÕES	390.827.541	-	-	390.827.541
0701 - INSTALAÇÕES	390.827.541	-	-	390.827.541
0800 - BENFEITORIAS EM PROPRIEDADE DE TERCEIROS	1.512.853.520	32.526.777	58.747.046	1.486.633.251
0801 - BENFEITORIAS EM PROPRIEDADE DE TERCEIROS	1.512.853.520	32.526.777	58.747.046	1.486.633.251
9900 - DEMAIS BENS IMÓVEIS	3.417.648.990	2.254.746.491	2.270.805.320	3.401.590.162
9901 - EDIFÍCIOS A CADASTRAR	129.037.257	-	-	129.037.257
9902 - TERRAS A CADASTRAR	26.843.795	-	3.058.784	23.785.011
9903 - TERRENOS A CADASTRAR	61.406.506	2.917.568	3.250.868	61.073.206
9904 - OBRAS EM ANDAMENTO A CADASTRAR	2.008.786.919	2.251.828.923	2.264.495.667	1.996.120.175
9905 - CM DE BENS IMOVEIS - LEI 8200/91	1.191.574.513	-	-	1.191.574.513
0000 - BENS IMOVEIS	22.450.521.739	6.046.636.105	3.210.126.231	25.287.031.613

Fonte: SIAFE-Rio.

O saldo final da conta Bens Imóveis diverge do apresentado no tópico 4.3.1.2.3, devido ao valor de R\$ 1.462.143.995 (um bilhão, quatrocentos e sessenta e dois milhões, cento e quarenta e três mil, novecentos e noventa e cinco reais) da conta retificadora “depreciação/amortização acumulada – bens imóveis” não ter sido considerado no cálculo desse demonstrativo.

Cabe ressaltar que não foi encaminhado o demonstrativo analítico da movimentação patrimonial dos bens imóveis por unidade gestora, segregando os pertencentes ao Rioprevidência, conforme determinado em Contas de Governo pretéritas.

5.7.2.3 Da incorporação de bens imóveis ao Rioprevidência

O artigo 13, da Lei Estadual nº 3.189/99, autorizou o Poder Executivo a incorporar ao patrimônio do Rioprevidência os seguintes ativos:

- bens imóveis dominicais de titularidade do Estado;
- bens imóveis dominicais de titularidade de autarquias e fundações públicas estaduais.

Por intermédio da gestão da carteira imobiliária, pretende-se gerar recursos para pagamento de benefícios previdenciários presentes e futuros e atender ao seu público alvo, por meio da venda ou locação dos imóveis de sua propriedade.

Em consulta à conta 1.2.2.3.0.00.00 “Investimentos do RPPS de Longo Prazo - Bens Imóveis do Rioprevidência”, relativa ao exercício de 2016, verifica-se um decréscimo de 4,70% – R\$ 17.222.736 (dezessete milhões, duzentos e vinte dois mil, setecentos e trinta e seis reais) – em relação ao saldo de 2015, conforme a seguir evidenciado:

Execução da conta bens imóveis - Rioprevidência - exercício 2016

R\$1

Conta	Saldo inicial	Débito	Crédito	Saldo final	
122310101	Terrenos	207.919.360	1.757.652	11.475.318	198.201.694
122310102	Edific. uso residencial	19.684.356	589.391	589.391	19.684.356
122310103	Edific. uso comercial	138.473.584	80.916.765	88.421.852	130.968.496
122310100	Totais	366.077.300	83.263.808	100.486.562	348.854.547

Fonte: SIAFE-Rio

5.7.2.4 Da modernização da gestão pública estadual em 2016

Incluso no Plano Plurianual relativo ao período de 2016-2019, o Programa “0184 - Desenvolvimento e coordenação da gestão pública e valorização do servidor”, a cargo da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, tem como principal objetivo coordenar o processo de planejamento e gestão de recursos, para viabilizar a execução das políticas públicas do estado.

O plano estratégico previsto para a gestão do patrimônio tem como finalidade administrar e manter o controle do ativo imobiliário do Estado, provendo o gestor público de instrumento eficaz que possibilite, em tempo real, reconhecer a situação de domínio, posse e utilização do bem patrimonial.

No âmbito do Programa 0184, não foram executadas despesas na ação “1071 - Renovação do Patrimônio do Estado”, cujos produtos são Imóvel Adquirido e Patrimônio Imobiliário Reformado.

Já na Ação “5490 - Inovação e Coordenação da Gestão Pública” inserida no PPA 2016 - 2019, foram executadas despesas no montante de R\$ 230,06 mil (duzentos e trinta mil e sessenta reais). Nesta ação, destaca-se, para os fins do presente tópico, o produto Sistema de Patrimônio SISPAT 2.0 implantado, cuja realização se deu conforme tabela a seguir:

Inovação e Coordenação da Gestão Pública (ação 5490) – 2016

Código	Produto	Meta prevista PPA (unidade)	Meta realizada (unidade)	% realização
5859	Sistema de Patrimônio Sispat 2.0 implantado	0,82	0,10	12,20%

Fonte: Relatório de Realizações dos Programas Finalísticos do PPA, Volume 11, página 93.

O produto Sistema de Patrimônio SISPAT 2.0 implantado já havia sido objeto de análise nas Contas de 2015, quando se verificou que, apesar de previsto no PPA, não houve a implementação naquele exercício. Por esse motivo, a Determinação nº 26 das referidas Contas foi no sentido de encaminhar relatório detalhado sobre o estágio de implantação do Sistema de Patrimônio Imobiliário – SISPAT 2.0, bem como as ações a serem implementadas para o efetivo funcionamento do sistema até o final do exercício de 2017, conforme estabelecido no Plano Plurianual 2016 – 2019.

Cabe salientar que a análise quanto ao cumprimento de tal determinação será feita no item 10.

Também merece destaque o Programa 0184, a ação “8367 – Coordenação Integrada dos Recursos Estratégicos”, cujo produto “5811 – Imóvel avaliado” apresentava, como meta inicial do PPA 2016-2019, a avaliação de 1.208 (um mil, duzentas e oito) unidades. Nota-se que, em 2016, foram efetuadas 324 (trezentas e vinte e quatro) avaliações⁵⁴. Sendo assim, e a continuar com essa média de avaliações por ano, a meta do quadriênio será atingida. No entanto, isso deverá ser verificado ao longo dos próximos exercícios.

⁵⁴ Relatório das Ações Realizadas - Volume 11.

CONTAS DE GOVERNO

2016 ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**Vinculações
e limites
constitucionais
e legais**

CAPÍTULO 6

6 VINCULAÇÕES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Existem limites constitucionais e legais que devem ser observados na gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos recursos públicos. A verificação do cumprimento de tais limites é função deste Tribunal, no exercício da fiscalização da gestão legal e da gestão fiscal responsável.

A despeito de outros elementos que devem ser observados por este Tribunal de Contas na análise da gestão pública, não se pode olvidar que a verificação do atendimento dos limites constitucionais e legais tem posição preponderante.

De fato, a verificação desses limites, que devem ser apreciados de forma sistemática e integrada com os demais itens de cumprimento obrigatório, certamente exerce um papel de grande relevo na análise feita por este Tribunal de Contas, com reflexos no parecer prévio a ser emitido.

Cumprir destacar que, em 08 de setembro de 2016, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 93, alterando o artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT e incluindo os artigos 76-A e 76-B, com efeitos retroativos a 1º de janeiro de 2016.

O artigo 76 do ADCT prorrogou a desvinculação de receitas da União até o ano de 2023. Os artigos 76-A e 76-B criaram desvinculações de receitas, respectivamente, no âmbito estadual (incluindo o Distrito Federal) e municipal.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, o artigo 76-A do ADCT traz impacto direto na análise de vinculações não protegidas pelas exceções contidas em seu parágrafo único e em outros dispositivos infraconstitucionais. Eis a redação da norma constitucional:

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 partir do novo dispositivo constitucional, conclui-se que a desvinculação em referência não se aplica à apuração dos recursos mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde (artigo 198 da CRFB) e em manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 212 da CRFB).

Também não se prendem a tal desvinculação os recursos destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB (artigo 60 do ADCT) e ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais - FECP (artigo 82 do ADCT). Os primeiros, por estarem vinculados às receitas que formam a base de cálculo para aferição dos gastos mínimos com ensino¹, e os últimos (FECP), por restar menção expressa na CRFB de que não estão sujeitos a qualquer desvinculação de recursos orçamentários².

Considerando que os recursos legalmente destinados ao Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social - FEHIS têm origem nos valores pertencentes ao FECP³ (que não podem ser desvinculados), eles também não devem ser alcançados pelos efeitos da Emenda Constitucional nº 93.

Por outro lado, aplica-se a desvinculação de receitas do estado, como definido no artigo 76-A do ADCT, na composição dos recursos destinados a outras aplicações mínimas

¹ Art. 60 Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

² Art. 80 (...) § 1º Aos recursos integrantes do Fundo de que trata este artigo não se aplica o disposto nos arts. 159 e 167, inciso IV, da Constituição, assim como qualquer desvinculação de recursos orçamentários.

³ Lei Estadual nº 4.056/02
Art. 3º (...)

§3º O Governo do Estado do Rio de Janeiro deverá destinar, no mínimo, 10% (dez por cento) dos recursos do Fundo de que trata a presente Lei Complementar para serem aplicados no Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social, devendo 7,5% (sete e meio por cento) deste percentual ser aplicado no exercício de 2009 e atingindo-se sua totalidade no exercício de 2010."

obrigatórias, quais sejam: a FAPERJ e o FECAM, por não se tratarem de exceções previstas no parágrafo único do mesmo artigo (vinculações derivadas da Constituição Estadual).

As implicações do dispositivo trazido pela EC nº 93/2016 e os limites aos quais o Poder Executivo se encontrava sujeito, no exercício de 2016, serão explicitados ao longo deste capítulo.

6.1 EDUCAÇÃO - ARTIGO 212, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, LEI FEDERAL Nº 9.394/96 E LEI FEDERAL Nº 11.494/07

A educação é um direito fundamental de natureza social (reconhecido pela doutrina como um direito de segunda geração ou dimensão), previsto no art. 6º da Constituição Federal⁴ e mais bem definido no art. 205, que assim dispõe:

Art. 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Dada a relevância deste direito fundamental, o ordenamento jurídico impõe diversas obrigações ao poder público, dentre as quais a obrigação de aplicação de receitas mínimas na manutenção e desenvolvimento do ensino, cujo controle deve ser feito no âmbito da presente prestação de contas, conforme se verá adiante.

6.1.1 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE - artigo 212 da Constituição Federal e Lei Federal nº 9.394/96

Conforme disposto no artigo 212 da Constituição Federal, os estados devem aplicar, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), valor equivalente a, no

⁴ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição

mínimo, 25% da sua receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.

Os recursos em referência devem ser aplicados de acordo com as disposições do artigo 70, da Lei Federal nº 9.394/96⁵ – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, não sendo considerados como pertinentes à manutenção e desenvolvimento do ensino os gastos incorridos nos itens descritos pelo artigo 71 do mesmo diploma legal⁶.

A verificação do cumprimento ou não do mandamento constitucional em destaque é função desta Corte, preconizada no artigo 73 da LDB⁷.

6.1.1.1 Base de cálculo para apuração da aplicação em MDE

Em 2016, foram arrecadados valores de impostos, compreendidos os provenientes de transferências da União e excluídos os montantes transferidos por mandamento constitucional aos municípios, que totalizaram R\$ 36.277.521.072 (trinta e seis bilhões, duzentos e setenta e sete milhões, quinhentos e vinte e um mil e setenta e dois reais). Tal

⁵ Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

⁶ Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁷ 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.

soma constitui a base de aferição das aplicações mínimas constitucionais em manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 212 da CRFB) e foi, assim, aferida:

Base de cálculo para apuração da aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Valores em R\$

Receitas consideradas para fins de apuração de limite constitucional	Valor
(+) receita de impostos (ICMS e Adicional, ICM, IPVA, ITBI, ITD, IRRF) + receita com multas, mora, correção monetária dos impostos + receita com arrecadação da dívida ativa referente aos impostos	43.585.812.169
(+) receita de transferências de impostos da União (FPE, IPI, IOF, ICMS - LC nº 87/96)	2.341.873.547
(-) transferências constitucionais aos Municípios	9.650.164.644
(=) Base de cálculo	36.277.521.072

6.1.1.2 Execução das despesas em MDE

Para os fins previstos no artigo 212 da CRFB, devem ser consideradas como despesas pertinentes à manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas custeadas com recursos de impostos.

No exercício de 2016, tanto a Contadoria Geral do Estado - CGE quanto a Auditoria Geral do Estado - AGE computaram, para tanto, despesas incorridas nas fontes de recursos 100 (ordinários provenientes de impostos), 122 (Adicional de ICMS - FECP) e 215 (FUNDEB).

O valor das despesas liquidadas na função de Governo "Educação" atingiu, ao final de 2016, R\$ 6.131.518.333 (seis bilhões, cento e trinta e um milhões, quinhentos e dezoito mil e trezentos e trinta e três reais), assim discriminadas por subfunções de governo:

Despesas liquidadas na função "Educação", por subfunção fontes de recursos 100, 122 e 215

R\$1

Subfunção		Despesa liquidada	Particip. %
362	Ensino Médio	2.401.732.576	39,17%
122	Administração Geral	2.265.790.930	36,95%
361	Ensino Fundamental	990.096.661	16,14%
364	Ensino Superior	152.833.463	2,49%
573	Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	111.363.416	1,82%
243	Assistência à Criança e ao Adolescente	103.212.797	1,68%
363	Ensino Profissional	63.556.402	1,04%
571	Desenvolvimento Científico	32.645.942	0,53%
366	Educação de Jovens e Adultos	7.516.082	0,12%
367	Educação Especial	1.740.058	0,03%
302	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	950.000	0,02%
392	Difusão Cultural	78.064	-
128	Formação de Recursos Humanos	1.942	-
Total		6.131.518.333	100%

Fonte: Siafe-Rio.

Nota: incluídas as despesas intraorçamentárias.

Despesas registradas na função “Educação”, mas não consideradas como despesas em MDE

Dentre as despesas com educação, custeadas com recursos de impostos, integram o conceito “manutenção e desenvolvimento do ensino” aquelas cujos objetos restam previstos no artigo 70 da LDB. Por sua vez, o artigo 71 elenca o que não deve ser considerado para este fim. Desse modo, para aferir os gastos em MDE, a CGE e a AGE procederam à exclusão, do total gasto em educação, das seguintes despesas:

Despesas não consideradas, pela CGE e pela AGE, como despesas em MDE - 2016

R\$1

Descrição	Despesa liquidada
Despesas com Ceperj (UO 12410)	11.886.336
Despesas com Faperj (UO 40410)	205.989.067
Encargos com multas/juros INSS (subelemento 31901308)	336.409
Encargos com multas/juros impostos (subelemento 33903992)	1.032.589
Despesas com restituições (subelemento 33909302)	134.317
Aplicação financeira Fundeb (subalínea 13250102 - fonte 215)	41.636.575
Total	261.015.293

Fonte: Siafe-Rio e fl. 196 do Volume 01 - Relatório da CGE.

Nota: os empenhos referentes às glosas destacadas nesta tabela encontram-se listados no volume “Documentos anexados pela equipe técnica da SSR”.

As despesas realizadas pela Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro – CEPERJ não se enquadram no conceito manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme estabelece artigo 71, III, da LDB, considerando que se destinam à formação de quadros especiais para a administração pública estadual.

Na mesma linha, como o objeto da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ se prende ao fomento da pesquisa, do desenvolvimento de inovação e da formação científica e tecnológica, desvinculado das instituições de ensino – não visando, precipuamente, ao aprimoramento da qualidade do ensino ou sua expansão –, as despesas por ela efetuadas também não devem ser consideradas para as aferições em destaque, em face do disposto no artigo 71, I, da LDB.

Igualmente, as despesas com multas, juros e restituições também não devem integrar o rol de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, por não restarem previstas na LDB e não contribuírem para as finalidades educacionais.

Quanto à última dedução, assim se manifestou o corpo instrutivo:

Dentre as deduções efetuadas pela CGE e pela AGE, cabe destacar aquela referente à receita de remuneração de depósitos bancários do Fundeb, contabilizada na sublinha 13250102, no montante de R\$41.636.575, tendo em vista tratar-se de receita patrimonial (não proveniente de impostos).

O motivo dessa dedução é que não há como segregar, nas despesas liquidadas na fonte de recursos 215, o montante custeado com os recursos do Fundeb e o montante custeado com recursos dos rendimentos de depósitos, razão pela qual o valor total da receita arrecadada nesta rubrica é subtraído da despesa.

A análise dos empenhos dos gastos custeados com fontes de recursos 100, 122 e 215 na função “Educação” revelou outras naturezas de despesa que não se enquadram no conceito legal de MDE. Assim, o corpo instrutivo apurou outras despesas que devem ser excluídas dos gastos com educação a partir das receitas de impostos⁸:

a) Multas e juros

Além das exclusões já efetuadas, foram identificadas despesas, no montante de **R\$ 245.944** (duzentos e quarenta e cinco mil, novecentos e quarenta e quatro reais),

⁸ A documentação suporte das despesas liquidadas na função “Educação” desconsideradas para cômputo do mínimo constitucional de aplicação em MDE, se encontram no volume “Documentos anexados pela equipe técnica da SSR”, tendo como base os empenhos extraídos do Flexvision.

registradas nos subelementos de despesa 31900703, 31901312 e 33904710⁹, que possuem a mesma natureza daquelas excluídas pelos órgãos do Sistema de Controle Interno do Estado.

b) Auxílio funeral

Foram identificados 448 pagamentos de despesas com auxílio funeral, contabilizadas nos subelementos 33900803 e 33900804, no total de **R\$ 890.374** (oitocentos e noventa mil, trezentos e setenta e quatro reais). Tais despesas não são consideradas como aplicação em MDE, uma vez que correspondem a benefícios assistenciais para a família dos servidores falecidos, sendo vedado seu cômputo para efeito de cumprimento do mínimo de aplicação em MDE, por conta do disposto art. 71, IV, da LDB.

c) Fornecimento de refeição preparada (programa de trabalho 8302)

Foram realizadas despesas com o fornecimento de refeição preparada, por intermédio do programa de trabalho '8302 - Fornecimento de Refeição Preparada', na unidade orçamentária 1802 - Departamento Geral de Ações Sócio-Educativas, registradas nos subelementos 33903020 e 33903903, em montante equivalente a **R\$7.081.649** (sete milhões, oitenta e um mil, seiscentos e quarenta e nove reais). Essas despesas não serão incluídas no cômputo do mínimo de aplicação constitucional sob exame, em razão de não corresponderem a despesas diretamente relacionadas à MDE, conforme incisos contidos no artigo 70 da LDB.

d) Pensões especiais

Foram realizadas despesas com o pagamento de pensões especiais, registrado no subelemento 31900302, em montante equivalente a **R\$ 410.370** (quatrocentos e dez mil, trezentos e setenta reais). Essas despesas não serão incluídas no cômputo do mínimo de aplicação constitucional sob exame, em razão de não corresponderem a despesas diretamente relacionadas à MDE, conforme incisos contidos no artigo 70 da LDB.

e) Aposentadorias

Foram identificadas despesas com o pagamento de proventos de aposentadoria, registrado no subelemento 31909201 - 'Despesas de Exercícios Anteriores - Aposentadorias

⁹ As exclusões relativas a este subelemento tiveram por fundamento o histórico das respectivas despesas.

do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas - Pessoal Civil e Militar', em montante equivalente a R\$12.049.800 (doze milhões, quarenta e nove mil e oitocentos reais). Essas despesas não serão incluídas no cômputo do mínimo de aplicação constitucional sob exame, em razão de não corresponderem a despesas diretamente relacionadas à MDE, conforme incisos contidos no art. 70 da LDB.

Em resumo, não devem ser computados como gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino as seguintes despesas:

Deduções das despesas com educação para fins de aferição dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino - com base na análise de empenhos

R\$1

Descrição das despesas	Despesa liquidada
Multas e juros (subelementos 31900703, 31901312 e 33904710)	245.944
Auxílio funeral (subelementos 33900803 e 33900804)	890.374
Fornecimento de refeição preparada (programa de trabalho 8302)	7.081.649
Pensões especiais (subelemento 31900302)	410.370
Aposentadorias (subelemento 31909201)	12.049.800
Total	20.678.137

Fonte: Siafe-Rio.

O cômputo indevido de tais despesas como relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino deve se constituir em item de determinação de correção nas contas.

6.1.1.3 Perda em transferências multigovernamentais incluídas nos gastos em MDE (perda líquida - FUNDEB)

A perda líquida deve ser considerada para efeito do cumprimento do mínimo de aplicação constitucional, pois, embora este valor não seja utilizado diretamente pelo estado,

compõe o fundo estadual que redistribui recursos aos municípios para aplicação em educação, sendo indiretamente aplicado neste segmento.

Importante registrar que a inclusão da perda em epígrafe é procedimento institucionalizado pela Secretaria do Tesouro Nacional desde 27 de agosto de 2003, data de edição da Portaria nº 441.

No exercício de 2016, a contribuição ao FUNDEB totalizou R\$ 5.773.677.765 (cinco bilhões, setecentos e setenta e três milhões, seiscentos e setenta e sete mil e setecentos e sessenta e cinco reais), conforme quadro nº 10 do relatório do fundo (Volume 10, página 27). Desse montante, R\$ 2.528.445.988 (dois bilhões, quinhentos e vinte e oito milhões, quatrocentos e quarenta e cinco mil e novecentos e oitenta e oito reais) retornaram aos cofres estaduais - classificados como fonte de recursos 215, na subálnea 17240100. Assim, evidencia-se uma perda líquida de **R\$ 3.245.231.777 (três bilhões, duzentos e quarenta e cinco milhões, duzentos e trinta e um mil e setecentos e setenta e sete reais)**, que corresponde a 56,21% do total aplicado pelo Estado.

6.1.1.4 Apuração do mínimo constitucional de aplicação em MDE

Demonstra-se, a seguir, o total das despesas liquidadas em MDE, após as deduções devidas das despesas registradas na função "Educação", para fins de verificação do cumprimento do mínimo de aplicação constitucional neste segmento:

Cálculo do percentual aplicado em MDE (FR 100, 122 e 215)

R\$1

Descrição		Despesa liquidada
Despesas - MDE (FR 100, 122 e 215)	(a)	6.131.518.333
Total das deduções	(d) = (b+c)	281.693.430
Deduções da CGE e da AGE	(b)	261.015.293
Deduções feitas a partir da análise de empenhos	(c)	20.678.137
Despesas - MDE consideradas	(e) = (a-d)	5.849.824.903
Perda líquida - Fundeb em 2016	(f)	3.245.231.777
Total das despesas em MDE	(g) = (e+f)	9.095.056.680
Base de cálculo para apuração da aplicação em MDE (h) ¹⁰		36.277.521.072
Aplicação mínima constitucional (i) = 25% x (h)		9.069.380.268
Diferença entre o valor executado e a aplicação mínima constitucional (g-i)		25.676.412
Percentual das receitas resultantes de impostos aplicadas em MDE (g/h)		25,07%

Fonte: Siafe-Rio.

Nota: O percentual apurado diverge daquele apurado pela CGE e pela AGE (25,13%), em face da aferição de outras deduções necessárias, que não foram efetuadas pelo sistema de controle interno estadual (R\$ 20.678.137, equivalentes a 0,06% da receita de impostos)

Conclui-se, assim, que o Governo do Estado do Rio de Janeiro, ao aplicar o equivalente a 25,07% de suas receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, efetuou aplicações de acordo com o estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, ou seja, em montante superior ao limite de 25% da mesma base.

6.1.1.5 Evolução da aplicação em MDE - 2009 a 2016

Demonstra-se, a seguir, a evolução da aplicação em MDE, entre os exercícios de 2009 a 2016, em termos reais, a preços de dezembro de 2016:

¹⁰ Demonstrativo de apuração no tópico 6.1.1.1.

Evolução do percentual aplicado em MDE (2009 a 2016) – Valores reais

R\$1

	Base de cálculo da aplicação em MDE	Valor mínimo a ser aplicado em MDE	Total das despesas para fins de aplicação mínima constitucional	Índice alcançado (%)	Fator de correção ¹
2009	32.593.572.546	8.148.393.136	8.157.506.589	25,03%	1,6349490290
2010	36.577.642.302	9.144.410.575	9.205.630.990	25,17%	1,5485763100
2011	37.187.859.009	9.296.964.752	9.300.155.894	25,01%	1,4269726402
2012	38.026.872.818	9.506.718.204	9.551.407.666	25,12%	1,3464774571
2013	41.247.520.537	10.311.880.134	10.507.577.620	25,47%	1,2692795167
2014	40.811.409.833	10.202.852.458	10.448.029.489	25,60%	1,2046946082
2015	39.091.724.683	9.772.931.171	10.159.790.426	25,99%	1,1269249847
2016	37.101.275.545	9.275.318.886	9.301.578.333	25,07%	1,0227070221

¹ Valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2016.
Fonte: Contas de Governo do ERJ de 2009 a 2015 (processos TCE-RJ nos 105.901-9/10, 105.080-3/11, 103.535-6/12, 105.033-4/13, 105.879-8/14, 101.885-1/15 e 102.203-6/16).

A tabela evidencia a redução da base de cálculo para aplicação em MDE após 2013, decréscimo influenciado pela crise econômica no país e a consequente diminuição da arrecadação do estado. Isto posto, não obstante ter-se atingido a aplicação mínima exigida constitucionalmente, deve-se salientar a tendência de redução do índice alcançado, que regride para aplicação próxima à registrada no exercício de 2012.

6.1.1.6 Recursos de royalties e participações especiais (Lei Federal nº 12.858/13)

A Lei Federal nº 12.858/13 estabelece que devam ser aplicados, na área da educação, em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal, 75% dos recursos provenientes dos *royalties* e participações especiais oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03 de dezembro de 2012, nos termos do inciso II em combinação com o § 3º, ambos do artigo 2º do referido diploma legal¹¹.

¹¹ Art. 2º Para fins de cumprimento da meta prevista no [inciso VI do caput do art. 214](#) e no [art. 196 da Constituição Federal](#), serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, na forma do regulamento, os seguintes recursos:

Registre-se que a Agência Nacional do Petróleo - ANP, por meio do relatório “Consolidação das Participações Governamentais e de Terceiros”¹², informa que, no exercício de 2016, não houve pagamentos dessa natureza ao Estado do Rio de Janeiro.

6.1.1.7 Grau de utilização dos recursos oriundos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais - FECP

No exercício sob exame, a receita oriunda do adicional do ICMS, destinado ao FECP (fonte de recursos 122) somou R\$ 4.119.794.180 (quatro bilhões, cento e dezenove milhões, setecentos e noventa e quatro mil, cento e oitenta reais). As despesas em MDE liquidadas e custeadas com recursos oriundos dessa fonte alcançaram R\$ 789.815.062 (setecentos e oitenta e nove milhões, oitocentos e quinze mil e sessenta e dois reais).

Caso tais recursos não integrassem a base de cálculo, tampouco custeassem despesas com MDE, o percentual de aplicação atingiria 25,83% das receitas que comporiam a base de cálculo, conforme demonstrado a seguir:

I - as receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos royalties e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as [Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997](#), [12.276, de 30 de junho de 2010](#), e [12.351, de 22 de dezembro de 2010](#), quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

II - as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos royalties e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as [Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997](#), [12.276, de 30 de junho de 2010](#), e [12.351, de 22 de dezembro de 2010](#), quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

III - 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o [art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010](#), até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação; e

IV - as receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção de que trata o [art. 36 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010](#).

§ 1º As receitas de que trata o inciso I serão distribuídas de forma prioritária aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que determinarem a aplicação da respectiva parcela de receitas de royalties e de participação especial com a mesma destinação exclusiva.

§ 2º A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP tornará público, mensalmente, o mapa das áreas sujeitas à individualização da produção de que trata o inciso IV do caput, bem como a estimativa de cada percentual do petróleo e do gás natural localizados em área da União.

§ 3º União, Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarão os recursos previstos nos incisos I e II deste artigo no montante de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e de 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde.

¹² Fonte: <http://www.anp.gov.br/?id=522>; acessado em 22.03.17.

MDE sem recursos do FECP – simulação para 2016

R\$1

Base de Cálculo sem FECP (I)	32.157.726.892
Despesas liquidadas sem FECP (II)	8.305.241.618 (*)
Aplicação em MDE sem FECP (II/I x 100)%	25,83%

(*) Valor das despesas computadas para fins de aplicação mínima constitucional (R\$9.095.056.680), subtraído das despesas liquidadas com recursos registrados na FR 122 (R\$789.815.062).

Conclui-se, portanto, que, para efeito da aplicação mínima em MDE, estabelecida na CRFB, não restou caracterizada dependência do estado em relação aos recursos oriundos do adicional do ICMS no exercício de 2016.

6.1.2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB

A Emenda Constitucional nº 53, de 20 de dezembro de 2006, entre outras medidas, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, como fonte adicional de financiamento da educação básica. Tem natureza contábil e seu objetivo é manter e desenvolver a educação básica, bem como proporcionar uma remuneração condigna dos trabalhadores dedicados à educação (artigo 60 do ADCT da Constituição Federal).

A educação básica, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei Federal nº 9.394/96), está subdividida em três segmentos: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

Tais segmentos podem ser desenvolvidos em modalidades diferentes da tradicional, tais como: educação especial; educação indígena e quilombola; educação de jovens e adultos; e educação profissional.

O fundo em destaque foi regulamentado por meio da Lei Federal nº 11.494/97, que disciplina sua forma de constituição, aplicação dos recursos do ano, possível existência de saldos remanescentes não utilizados e condições de utilização, dentre outras questões.

6.1.2.1 Composição dos recursos do FUNDEB estadual

O FUNDEB é composto no âmbito dos estados e Distrito Federal por 20% das seguintes receitas (art. 3º da Lei Federal nº 11.494/07):

- ITDC;
- ICMS;
- IPVA;
- parcela do produto da arrecadação de imposto que a União eventualmente institua no exercício de sua competência;
- parcela do ITR, relativa a imóveis situados nos municípios;
- parcelas do IR e do IPI devidas ao FPE;
- parcelas do IR e do IPI devidas ao FPM;
- parcela da arrecadação do IPI devida aos estados e DF – IPI Exportação; e,
- receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos anteriormente listados, bem como juros e multas eventualmente incidentes.

Cabe aos estados e ao DF a obrigatoriedade de depositar, em conta específica, percentual sobre a arrecadação dos impostos e transferências constitucionais anteriormente mencionados. Ademais, à conta do fundo, deverá ser recolhido, também, o percentual devido pelos municípios, referente à sua participação em tais receitas.

A redistribuição desses recursos se dá na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, com base em coeficiente de retorno (art. 8º da Lei Federal nº 11.494/07)¹³. Caso a razão entre o total dos depósitos e o total de alunos não alcance o valor médio ponderado por aluno, mínimo

¹³ Para este objetivo, utilizam-se os dados do sistema EducaCenso, administrado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep.

definido nacionalmente, a União complementarará os recursos do fundo em, no mínimo, 10% do valor de sua base de cálculo (incisos V e VII, letra d, do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias)¹⁴.

6.1.2.2 Repasse ao FUNDEB

No exercício de 2016, o valor total da receita arrecadada que compõe a base de cálculo do FUNDEB correspondeu a R\$ 33.069.441.291 (trinta e três bilhões, sessenta e nove milhões, quatrocentos e quarenta mil, duzentos e noventa e um reais). A base de cálculo para o repasse ao FUNDEB, composta pelas receitas listadas no tópico anterior, subtraídas dos valores transferidos aos municípios, pode ser assim demonstrada:

Base de cálculo e repasses ao FUNDEB

R\$1					
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	27.936.177.938	5.587.235.588	4.751.212.150	17,01%	836.023.438
ITD	1.437.470.027	287.494.005	284.764.146	19,81%	2.729.859
IPVA	1.546.462.884	309.292.577	307.835.380	19,91%	1.457.197
Cota parte FPE	1.486.651.513	297.330.303	297.330.303	20,00%	0
Cota parte IPI	576.902.865	115.380.573	115.380.573	20,00%	0
ICMS desoneração	85.776.064	17.155.213	17.155.213	20,00%	0
Total	33.069.441.291	6.613.888.258	5.773.677.765	17,46%	840.210.493

Fonte: Siafe-Rio.

* Descontadas as parcelas pertencentes aos municípios.

** Inicialmente, no tópico 3.1.3.2 do Relatório da AGE, verificava-se que aquele órgão de Controle Interno asseverava ter o GERJ descumprido a obrigação de repassar, no exercício de 2016, em sua totalidade, o valor correspondente aos 20% da cota-parte do estado para composição da receita do FUNDEB (vide quadro 3.3, página 135, do referido relatório). Entretanto, conforme demonstrado na tabela acima, tal assertiva não se confirma, fazendo crer que o equívoco se deve ao não desconto das parcelas constitucionalmente pertencentes aos municípios, assim como à não consideração, por parte da AGE, no tocante à base de cálculo do ICMS a ser repassado ao FUNDEB, das parcelas referentes ao adicional da LE nº 4.056/02 e LCE nº 134/09. Novo quadro foi protocolizado pela AGE, informando a aplicação de 20% no FUNDEB de todas as receitas que devem, legalmente, ser destinadas ao Fundo.

¹⁴ Verificou-se não ter havido recebimento desta parcela em 2016, uma vez que o valor médio ponderado por aluno alcançou o mínimo estabelecido nacionalmente, conforme consulta efetuada ao site do Ministério da Educação, no portal do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Verificou-se que as divergências de repasse a menor decorrem do fato de o estado descontar as parcelas referentes ao Adicional de ICMS (LE nº 4.056/02 - FECP) e das multas da LCE nº 134/09, destinadas ao Fundo de Administração Fazendária - FAF. No tocante à não inclusão de tais parcelas, é oportuno ressaltar que a questão vem sendo apontada nos relatórios resumidos da execução orçamentária relativos ao exercício de 2016, conforme explicita a decisão plenária relativa ao Processo TCE-RJ nº 102.490-1/16 (RREO do ESTADO, referente ao 1º bimestre de 2016), prolatada em 07.03.17.

É oportuno salientar que, conforme consta das Contas de Governo de 2015, há saldo de valores devidos e não transferidos ao FUNDEB relativos a exercícios anteriores (2011 a 2014), referentes às cotas-parte do estado e dos seus municípios. Os comentários a respeito desses valores devidos ao fundo, e não repassados em exercícios anteriores, constam do capítulo que trata da verificação do cumprimento das Determinações das Contas de Governo do exercício de 2015.

Considerou o corpo instrutivo que ambos os fatos deveriam se constituir em impropriedades às contas, com determinações visando ao saneamento das questões.

Entretanto, o Ministério Público junto a este Tribunal, discordando da instrução, assim ponderou (item 4.4.1 de seu relatório):

Com as devidas vênias ao laborioso Corpo Instrutivo deste Tribunal, as medidas sugeridas no Relatório, a juízo deste *Parquet*, revelam-se insuficientes, haja vista o **repasse a menor pelo GERJ ao FUNDEB e as questões correlatas já terem sido objeto de determinações em prestações de contas de governo pretéritas, as quais foram reiteradamente descumpridas.**

CONTAS DE GOVERNO DE 2015 - TCE-RJ Nº 102.203-6/16

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE - RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 28

Ausência de comprovação do repasse ao FUNDEB dos totais das cotas-parte do ERJ e dos Municípios, calculados com base nas Receitas de Impostos e Transferências referentes aos exercícios de 2011 (parte Municipal), 2012, 2013 e 2014 (partes Estadual e Municipal), tampouco foram apresentados cronogramas de repasse ou resultados dos trabalhos de levantamento dos valores devidos referentes aos exercícios de 2011 a 2014, evidenciando descumprimento do art. 31 da Lei Federal nº 11.464/07.

**DETERMINAÇÃO Nº 28:
À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO.**

Adotar as medidas a seguir listadas, para efetivar o repasse dos valores devidos ao FUNDEB, relativos à exercícios anteriores, dando cumprimento ao art. 31 da Lei Federal nº 11.464/07:

a) proceder à análise das divergências verificadas entre os valores devidos ao FUNDEB e não transferidos àquele Fundo nos exercícios de 2011 (parte municipal), 2012, 2013 e 2014, identificando em quais rubricas de receitas não houve repasse dos valores, encaminhando o respectivo demonstrativo juntamente com a documentação componente das próximas Contas de Governo; e

b) proceder ao registro contábil (orçamentário e patrimonial) e transferência dos valores não repassados ao FUNDEB nos exercícios de 2011 (parte municipal), 2012, 2013 e 2014, referentes às cotas-partes do Estado do Rio de Janeiro e dos seus Municípios.

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE - RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 29

Ausência de identificação das parcelas repassadas para os Municípios e as partes cabíveis ao Município, em desacordo com o disposto no art. 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

**DETERMINAÇÃO Nº 29:
À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO.**

Criar contas de controle, de forma que a movimentação das parcelas do FUNDEB, oriundas da arrecadação das cotas-partes de impostos municipais, fique registrada de forma segregada na Contabilidade do Estado, de acordo com o disposto no art. 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

DESCRIÇÃO DA IMPROPRIEDADE - RELATIVA À DETERMINAÇÃO Nº 30

Existência de saldo remanescente a ser transferido ao FUNDEB no valor de R\$15.614.403, apurado nas Contas de Governo de 2014, evidenciando descumprimento do art. 21 da Lei Federal nº 11.464/07.

**DETERMINAÇÃO Nº 30:
À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO.**

Efetuar a recomposição do saldo financeiro da conta FUNDEB, no montante de R\$15.614.403, depositando este valor na conta específica do Fundo, com recursos oriundos de outras fontes, de modo a restabelecer o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal nº 11.494/07, em especial de seu art. 21.

CONTAS DE GOVERNO DE 2014 - TCE-RJ Nº 101.885-1/15

OBSERVAÇÃO nº 36 (Ressalva nº 11):

Foi verificado o não repasse ao FUNDEB do valor integral devido relativo às cotas-parte do Estado do Rio de Janeiro e dos Municípios, apurado com base nas receitas de impostos e transferências referentes ao exercício de 2014, em desacordo com o disposto no artigo 31 da Lei Federal nº 11.494/07 (**tópicos 6.2.2 e 6.2.3.2**).

DETERMINAÇÃO nº 39:

À CONTADORIA GERAL DO ESTADO

Proceder à análise das divergências verificadas entre os valores devidos ao FUNDEB e não transferidos àquele Fundo no exercício de 2014, identificando em quais rubricas de receitas não houve repasse dos valores, encaminhando o respectivo demonstrativo juntamente com a documentação componente das próximas Contas de Governo.

DETERMINAÇÃO nº 40:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Proceder ao empenhamento e transferência dos valores não repassados ao FUNDEB no exercício de 2014 referentes às cotas-parte do Estado do Rio de Janeiro e dos seus Municípios.

OBSERVAÇÃO nº 37 (Ressalva nº 12):

Não foi comprovado o repasse ao FUNDEB dos totais das cotas-parte do Estado e dos Municípios, calculados com base nas receitas de impostos e transferências referentes aos exercícios de 2011 (parte municipal), 2012 e 2013, tampouco foram apresentados cronogramas de repasse ou resultados dos trabalhos de levantamento dos valores devidos referentes aos exercícios de 2011 a 2013 (tópico 6.2.2).

DETERMINAÇÃO nº 41:

À CONTADORIA GERAL DO ESTADO

Proceder à análise das divergências verificadas entre os valores devidos ao FUNDEB e não transferidos àquele Fundo nos exercícios de 2011 (parte municipal), 2012 e 2013, identificando em quais rubricas de receitas não houve repasse dos valores, encaminhando o respectivo demonstrativo juntamente com a documentação componente das próximas Contas de Governo.

DETERMINAÇÃO nº 42:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Proceder ao empenhamento e transferência dos valores não repassados ao FUNDEB nos exercícios de 2011 (parte municipal), 2012 e 2013, referentes às cotas-parte do Estado do Rio de Janeiro e dos seus Municípios.

OBSERVAÇÃO nº 38 (Ressalva nº 13):

Considerando o saldo de recursos do FUNDEB a empenhar de R\$16.219.675, apontado no tópico 6.2.5.2, verifica-se a insuficiência de recursos financeiros de R\$15.614.403 para se proceder ao empenhamento das despesas no exercício de 2015, tendo em vista que o saldo financeiro remanescente é de R\$605.272 (tópico 6.2.5.5).

DETERMINAÇÃO nº 43

À CONTADORIA GERAL DO ESTADO

Proceder ao acompanhamento da movimentação orçamentária e financeira do FUNDEB de modo que seja observada, ao final do exercício, a existência de suficiente disponibilidade financeira líquida, ou seja, já deduzidas as obrigações relativas a restos a pagar e consignações, para se efetuar o

Conselheira-Relatora
MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN

empenhamento, até o final do primeiro trimestre do exercício seguinte, dos valores não empenhados no exercício do recebimento dos recursos do FUNDEB, como previsto no §2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

DETERMINAÇÃO nº 44:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Efetuar a recomposição do saldo financeiro da conta FUNDEB, no valor de R\$15.614.403, de modo que seja observada a suficiente disponibilidade financeira líquida, ou seja, já deduzidas as obrigações relativas a restos a pagar e consignações, para se efetuar o empenhamento do saldo remanescente no exercício de 2014, conforme previsto no §2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

CONTAS DE GOVERNO DE 2013 - TCE-RJ Nº 105.879-8/14

RESSALVA nº 12: Repasse a menor ao FUNDEB referente às cotas-partes do Estado do Rio de Janeiro e dos municípios (**tópicos 6.2.2 e 6.2.3.2**).

Foi verificado o não repasse do valor integral devido, ao FUNDEB, relativo às cotas-partes do Estado do Rio de Janeiro e dos municípios, apurado com base nas receitas de impostos e transferências referentes ao exercício de 2013, em desacordo com o disposto no artigo 31 da Lei Federal nº 11.494/07.

DETERMINAÇÃO nº 18

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Proceder ao empenhamento e transferência dos valores não repassados ao FUNDEB no exercício de 2013 referentes às cotas-partes do Estado do Rio de Janeiro e dos seus municípios.

OBSERVAÇÃO nº 15

Não foi encaminhada memória de cálculo das despesas de exercícios anteriores referentes às transferências ao FUNDEB, discriminando o exercício a que se referem, bem como qualificando as parcelas que compõem as respectivas transferências (tópico 6.1.2.1).

DETERMINAÇÃO nº 42

À CONTADORIA GERAL DO ESTADO

Quando do encaminhamento das próximas Contas de Governo, fazer constar a memória de cálculo das despesas de exercícios anteriores referentes às transferências ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), discriminando o exercício a que se referem, bem como qualificando as parcelas que compõem as respectivas transferências.

OBSERVAÇÃO nº 17

Não foi comprovado o repasse ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) dos totais das cotas-partes do estado e dos municípios, calculados com base nas receitas de impostos e transferências referentes aos

exercícios de 2011, 2012 e 2013, tampouco foram apresentados cronogramas de repasse ou resultados dos trabalhos de levantamento dos valores devidos referentes aos exercícios de 2011 e 2012 (tópico 6.2.2).

DETERMINAÇÃO nº 44

À CONTADORIA GERAL DO ESTADO E À AUDITORIA GERAL DO ESTADO

Proceder à análise das divergências verificadas entre os valores devidos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e não transferidos àquele Fundo nos exercícios de 2011, 2012 e 2013, identificando em quais rubricas de receitas não houve repasse dos valores, encaminhando o respectivo demonstrativo juntamente com a documentação componente das próximas Contas de Governo.

DETERMINAÇÃO nº 45

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Proceder ao empenhamento e transferência dos valores não repassados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) nos exercícios de 2011 e 2012, referentes às cotas-partes do Estado do Rio de Janeiro e dos seus municípios.

O repasse a menor ao FUNDEB, a par de importar em clara violação à norma prevista no art. 3º da Lei Federal nº 11.494/07, representa grave menoscabo ao direito fundamental social à educação, previsto no caput do art. 6º e detalhado nos artigos 205 a 214 da CRFB, além de violar a vertente da autonomia administrativa e financeira dos municípios, pilar do princípio federativo insculpido no artigo de abertura de nossa Lei Maior, o qual, por sua importância nuclear, é erigido pelo constituinte originário à condição de cláusula pétrea.

Por representar inegável violação às normas legais e constitucionais referidas, o repasse a menor ao FUNDEB, segundo o entendimento deste Ministério Público, deve ser qualificado neste processo como causa de IRREGULARIDADE das Contas de Governo, conclusão que é reforçada pela conduta reiterada do GERJ em descumprir as sucessivas determinações desta E. Corte relativas à questão.

- destaques acrescentados -

Como bem salientado pelo Procurador-Geral do MPE, é notório o reiterado descumprimento de determinação desta Corte, no que tange ao correto valor a ser repassado pelo estado ao FUNDEB.

Cada repasse da espécie feito a menor pelo estado prejudica, sobretudo, a educação em nível municipal, uma vez que, como veremos, o Rio de Janeiro contribui com mais recursos para o fundo do que o valor que dele recebe; ou seja, os recursos estaduais acabam por ser destinados aos alunos matriculados nas redes municipais de ensino. Trata-se, pois, de recursos que deixam de ser destinados aos ensinos infantil e fundamental, base de formação do indivíduo.

O FUNDEB foi criado como um instrumento de justiça social, na medida em que não escolhe grandes ou pequenos municípios, arrecadações expressivas ou modestas, localidades desenvolvidas ou não. Os recursos financeiros do fundo chegarão aos alunos, onde quer que estejam, pois **são distribuídos pelo critério número de matrículas.**

Nesse contexto, considero percucientes as ponderações do MP. **O estado, reiteradamente, se nega a cumprir determinação desta Corte e, igualmente em 2016, incorreu no descumprimento do disposto no artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/07, uma vez que deixou de repassar ao FUNDEB as receitas que lhe eram legalmente devidas. Tal fato deve, pois, se constituir em item de IRREGULARIDADE nas contas, com a consequente determinação para adoção de medidas, com o intuito de se coibir o ocorrido.**

6.1.2.3 Registro das contribuições

Como explicitado, o FUNDEB realiza-se em nível estadual. É formado por receitas estaduais e municipais que se somam, com o intuito de serem redistribuídas, de acordo com o número de alunos nas redes de ensino.

6.1.2.4 Contribuição ao FUNDEB – ESTADO

O estado, por ocasião da arrecadação, segregou em contas dedutoras da receita os valores a serem destinados ao fundo, conforme se demonstra:

Contribuição do Estado ao FUNDEB

		R\$1
Descrição		Receita realizada
91120503	Cota-Parte Estadual para o FUNDEB - IPVA	280.332.686
91120702	Cota - Parte para o FUNDEB - ITD	278.131.993
91130203	Cota-Parte Estadual para o FUNDEB - ICMS	4.535.815.070
91130209	Cota-Parte do Estado para o FUNDEB - ICMS-SIMPLES	129.038.633
91130212	Conta-Parte Estadual para o FUNDEB - ICMS FEEF	123.535
97210103	Cota-Parte do FPE para o FUNDEB	297.330.303
97210114	Cota-Parte do Estado para o FUNDEB - IPI	115.380.573
97213602	Transferência Financeira - LC Nº 87/96 - Cota Estadual para FUNDEB	17.155.213
99112003	Cota-Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora do ITD	6.262.303
99114105	Cota-Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora do IPVA	19.758.778
99114211	Cota-Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora do ICMS	23.000.334
99114212	Cota-Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora do ICMS SIMPLES	4.681.696
99114215	Cota-Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora do ICMS FEEF	4.035
99131403	Cota-Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora da Dívida Ativa do IPVA	1.159.745
99131505	Cota-Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora da Dívida Ativa do ICMS	19.257.145
99132003	Cota-Parte do FUNDEB dos Juros e Multas de Mora da Dív Ativa sobre ITD	56.968
99311404	Cota-Parte para o FUNDEB da Receita da Dívida Ativa do IPVA	6.584.171
99311503	Cota-Parte do Estado da Dívida Ativa do ICMS para o FUNDEB	39.291.703
99312003	Cota-Parte para o FUNDEB da Rec da Dívida Ativa - ITD	312.882
Total		5.773.677.765

Fonte: Siafe-Rio.

6.1.2.5 Contribuição ao FUNDEB - municípios

Tendo por base os demonstrativos da execução orçamentária, verifica-se que o Estado do Rio de Janeiro apurou o valor de R\$ 9.650.164.643 (nove bilhões, seiscentos e cinquenta milhões, cento e sessenta e quatro mil, seiscentos e quarenta e três reais) a ser repassado aos municípios a título de cotas-parte constitucionais, referentes aos impostos que formam a base

para o FUNDEB. Sobre esse montante, é aplicada a alíquota de 20% para apuração dos valores que serão destinados ao fundo por aqueles entes, conforme a seguir demonstrado:

Parcela da receita destinada aos municípios

R\$1

Descrição		Receita realizada	20% a repassar
91130202	CP Municípios - ICMS	7.559.691.781	
91130208	CP Municípios - ICMS SIMPLES	215.064.388	
91130211	CP Municípios - ICMS FEEF	205.892	
99114207	CP Municípios de Juros e Moras do ICMS	38.333.890	
99114210	CP Municípios de Juros e Moras do ICMS SIMPLES	7.802.827	
99114214	CP Municípios Juros e Multas de Mora ICMS FEEF	6.725	
99131507	CP Municípios Juros e Mora Dívida Ativa ICMS após 1997	32.095.241	
99311502	CP Municípios da Dívida Ativa do ICMS após 1997	65.486.171	
Total ICMS		7.918.686.915	1.583.737.383
91120502	CP Municípios - IPVA	1.401.663.390	
99114104	CP Municípios de Juros e Mora do IPVA	98.793.806	
99131405	CP Mun. Juros e Mult. de Mora Dívida Ativa do IPVA após 1997	5.798.723	
99311402	CP Municípios da Dívida Ativa - IPVA	32.920.854	
Total IPVA		1.539.176.773	307.835.355
97210113	CP dos Municípios - IPI	192.300.955	
Total IPI		192.300.955	38.460.191
Total		9.650.164.643	1.930.032.929

Fonte: Siafe-Rio.

Procurando identificar os valores efetivamente destinados ao FUNDEB, referente às cotas-parte dos municípios e oriundas da arrecadação de IPI, IPVA e ICMS, em consulta ao sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Fazenda, apurou-se, com base no demonstrativo denominado “Relatório de Repasses aos Municípios 2016”¹⁵, os seguintes valores de repasse:

¹⁵ Consulta efetuada em 03.04.2017.

Distribuições constitucionais aos municípios - 2016

R\$1

Cota-parte	Valores
ICMS FUNDEB (principal + juros e mora)	1.697.935.050
IPVA FUNDEB (principal + juros e mora)	342.107.616
IPI FUNDEB	38.460.191
Total	2.078.502.857

Fonte: sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Fazenda.

Verifica-se, portanto, diferença no montante de R\$ 148.469.928 (cento e quarenta e oito milhões, quatrocentos e sessenta e nove mil e novecentos e vinte e oito reais) em relação ao valor apurado na tabela anterior (R\$ 1.930.032.929 - um bilhão, novecentos e trinta milhões, trinta e dois mil, novecentos e vinte e nove reais), divergência que se explica em função de os valores informados pela Secretaria de Estado de Fazenda, neste demonstrativo, contemplarem repasses relativos a outros exercícios e parcelas. A respeito do tema, mais comentários serão tecidos no capítulo que avaliará as medidas adotadas para dar cumprimento à Determinação nº 29, constante das Contas de Governo 2015.

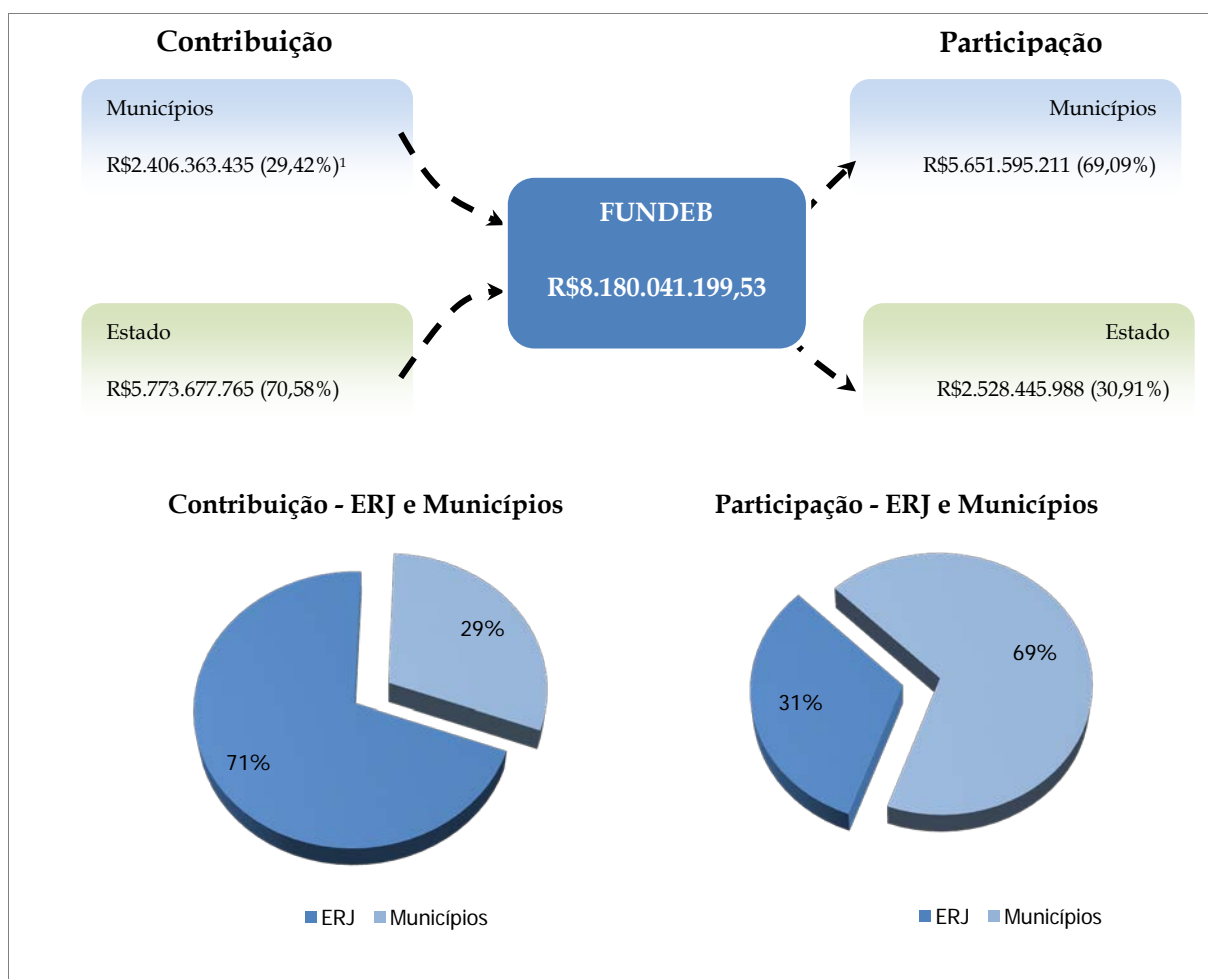
6.1.2.6 Distribuição dos recursos do FUNDEB

A distribuição dos recursos do FUNDEB é efetuada com base no quantitativo de alunos matriculados no âmbito de atuação prioritária de cada ente, considerando o tamanho das redes de ensino, cabendo aos municípios a educação infantil e o ensino fundamental e, aos estados e ao Distrito Federal, os ensinos fundamental e médio, conforme determinam os parágrafos 2º e 3º do artigo 211 da Constituição Federal.

6.1.2.7 Recursos do FUNDEB transferidos ao estado e aos municípios do Estado

O montante das contribuições efetuadas ao FUNDEB, no exercício de 2016, totalizou R\$ 8.180.041.200 (oito bilhões, cento e oitenta milhões, quarenta e um mil e duzentos reais), cuja distribuição para o estado e seus municípios pode ser assim sintetizada:

Composição do FUNDEB



Fonte: Siafe-Rio e Volume 10 – Relatório do FUNDEB.

¹: o valor da contribuição dos municípios acima indicado, R\$2.406.363.435, é constituído do produto resultante das cotas-parte recebidas como repasse, somado às parcelas calculadas com base nos impostos de competência municipal.

Em consulta ao *site* da Secretaria do Tesouro Nacional¹⁶, verificou-se que o valor registrado pelo estado, como participação no FUNDEB no exercício de 2016, apresenta consonância com o valor registrado por aquela secretaria (R\$ 2.528.445.988 – dois bilhões, quinhentos e vinte e oito milhões, quatrocentos e quarenta e cinco mil, novecentos e oitenta e oito reais).

A diferença entre o total da contribuição de um ente e o valor recebido por ele do fundo constitui o que se chama perda ou ganho do FUNDEB. Caso o valor recebido seja superior ao valor transferido, haverá ganho e, em caso contrário, perda.

Após apuração do FUNDEB no exercício de 2016, verificou-se que o estado teve por resultado perda líquida (considerada como gasto em manutenção e desenvolvimento do ensino), no valor de R\$ 3.245.231.777 (três bilhões, duzentos e quarenta e cinco milhões, duzentos e trinta e um mil, setecentos e setenta e sete reais), conforme a seguir se demonstra:

Resultado do FUNDEB 2016 - Estado

R\$1

Descrição	Valor
Contribuição	5.773.677.765
Participação	2.528.445.988
Perda líquida	3.245.231.777

Fonte: Siafe-Rio.

A contribuição do Estado e dos municípios ao FUNDEB é direcionada para uma conta única estadual, e o montante auferido é redistribuído para cada ente, em função do coeficiente de participação de cada um, calculado com base no número de matrículas dos alunos da educação básica.

O coeficiente de retorno do FUNDEB estadual para 2016 foi fixado, inicialmente, em 0,309099371140, pela Portaria Interministerial nº 11, de 30 de dezembro de 2015, e refixado no mesmo valor pelas Portarias Interministeriais nºs 06, de 21 de julho de 2016, e 07, de 16 de

¹⁶ Disponível em < <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1:.....> >. Acesso em 10.04.17.

dezembro de 2016¹⁷. Verificou-se, assim, diminuição na participação do estado, de 3%, em relação a 2015 (0,318661100064). Oportuno salientar que a participação do estado vem sendo reduzida desde 2009, conforme a seguir se demonstra:

FUNDEB – Coeficiente de retorno estadual 2009-2016

Exercícios	Coeficiente de retorno	Redução exercício anterior (%)
2009	0,407735100720	-
2010	0,395999089041	-2,88
2011	0,388634877788	-1,86
2012	0,366775446424	-5,62
2013	0,338171020177	-7,80
2014	0,326646876951	-3,41
2015	0,318661100064	-2,44
2016	0,309099371140	-3,00

Fonte: Contas de Governo do ERJ – 2010 a 2015.

Ao comparar o coeficiente inicial da amostra, relativo a 2009 (0,407735100720), ao último, referente a 2016 (0,309099371140), verifica-se decréscimo bastante significativo, equivalente a 24,19%.

¹⁷ Disponíveis em < <http://www.fn.de.gov.br/component/k2/itemlist/category/292?Itemid=1299> >. Acesso em 10.04.17.

6.1.2.8 Transferências financeiras do FUNDEB ao Estado

No âmbito do estado, os recursos provenientes da redistribuição do FUNDEB são registrados na unidade gestora “180100 – Seeduc”, na conta “Transferências de recursos do FUNDEB”, e os seus rendimentos na conta “Remuneração depósitos bancários recursos vinculados – FUNDEB”.

Ao término do exercício de 2016, os demonstrativos da execução orçamentária da receita evidenciavam uma arrecadação total registrada na fonte de recursos 215, de R\$ 2.570.082.563 (dois bilhões, quinhentos e setenta milhões, oitenta e dois mil, quinhentos e sessenta e três reais), sendo R\$ 2.528.445.988 (dois bilhões, quinhentos e vinte e oito milhões, quatrocentos e quarenta e cinco mil, novecentos e oitenta e oito reais) referentes a transferências de recursos e R\$ 41.636.575 (quarenta e um milhões, seiscentos e trinta e seis mil, quinhentos e setenta e cinco reais) referentes a aplicações financeiras, conforme se demonstra na tabela a seguir:

Receita arrecadada – FR 215 – FUNDEB

R\$1

Descrição		Receita realizada
17240100	Transferência de recursos do FUNDEB	2.528.445.988
13250102	Remuneração de dep. bancários de recursos vinculados - FUNDEB	41.636.575
Total		2.570.082.563

Fonte: Siafe-Rio.

Demonstra-se, na tabela a seguir, a composição dos recursos do FUNDEB recebidos pelo Estado:

Recursos recebidos pelo Estado - FUNDEB

Origem	Valor	%
ICMS	1.942.951.707,36	76,84%
IPVA	189.577.842,53	7,50%
FPM	166.191.331,74	6,57%
FPE	91.904.609,58	3,63%
IPI Exportação	47.552.083,48	1,88%
ITD	82.671.005,53	3,27%
Lei Kandir	7.070.220,12	0,28%
ITR	527.188,14	0,02%
Total	2.528.445.988,48	100%

Fonte: Siafe-Rio e Volume 10 das Contas de Governo (fls. 115/140).

6.1.2.9 Aplicação dos recursos do FUNDEB

A despesa realizada com recursos advindos do FUNDEB atingiu, ao final do exercício de 2016, o valor de R\$ 2.634.081.619 (dois bilhões, seiscentos e trinta e quatro milhões, oitenta e um mil, seiscentos e dezenove reais) e compreendeu a execução das seguintes atividades:

Despesa realizada - FR 215 - FUNDEB

Subfunção		Atividade	Despesa liquidada
362	Ensino Médio	2070 Pessoal e enc. sociais da educação básica - ensino médio	1.935.537.264
361	Ensino Fundamental	2030 Pessoal e enc. sociais da educação básica - ensino fundamental	698.544.355
Total			2.634.081.619

Fonte: Siafe-Rio.

Verifica-se, assim, que 73,48% dos recursos foram aplicados no ensino médio e 26,52% no ensino fundamental.

6.1.2.10 Verificação do cumprimento do limite de despesas com a remuneração de profissionais do magistério

De acordo com o artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07, no mínimo 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais do fundo devem ser empregados na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública com vínculo contratual em caráter permanente ou temporário com o estado, Distrito Federal ou município, regido tanto por regime jurídico específico do ente governamental contratante, quanto pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

No Relatório da Contadoria Geral do Estado (Volume 01), foi informado ter sido cumprido o mandamento legal citado, tendo em vista que 94,87% dos recursos do FUNDEB (considerando os rendimentos de aplicações financeiras) foram destinados a despesas com pessoal e encargos sociais da educação básica, conforme a seguir demonstrado:

Despesa com remuneração de profissionais de magistério

			R\$1
Descrição			Despesa liquidada
Despesas (a)			2.634.081.619
Subfunção	Atividade		
361	Ensino Fundamental	Pessoal e Encargos Sociais da Educação Básica - Ensino Fundamental	698.544.355
362	Ensino Médio	Pessoal e Encargos Sociais da Educação Básica - Ensino Médio	1.935.537.264
Exclusões ¹ (b)			195.884.764
(-) Auxílio alimentação (elemento de despesa 339046)			120.378.809
(-) Auxílio transporte (elemento de despesa 339049)			75.505.955
Total das despesas consideradas como remuneração (c) = (a) - (b)			2.438.196.855
Total das receitas do FUNDEB (d)			2.570.082.563
Percentual aplicado (c/d)			94,87%

Fonte: Siafe-Rio.

¹: as exclusões destacadas na tabela encontram-se listadas no volume "Documentos anexados pela equipe técnica da SSR".

Dessa forma, o Governo do Estado do Rio de Janeiro cumpriu o disposto no artigo 22, da Lei Federal nº 11.494/07, que dispõe que, no mínimo, 60% dos recursos anuais e totais do fundo devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais de magistério da educação básica.

6.1.2.11 Percentual de utilização dos recursos

Ainda com relação à aplicação dos recursos do FUNDEB, esta deve ocorrer no exercício financeiro em que a receita foi percebida, sendo permitida a utilização de até 5% destes no 1º trimestre do exercício subsequente (Lei Federal nº 11.494/07, art. 21, § 2º), desde que seja aberto o respectivo crédito adicional. Dessa forma, a aplicação anual mínima deve ser de 95% daquela receita.

Para aferir as aplicações relativas aos recursos de 2016 do FUNDEB, faz-se necessário deduzir desses recursos os valores remanescentes de 2015. Assim, verifica-se:

Cálculo das despesas empenhadas com recursos do FUNDEB ingressados no exercício

R\$1	
Especificação	Valor
(A) Recursos recebidos a título de FUNDEB no exercício de 2016	2.528.445.988
(B) Receita de aplicação financeira com FUNDEB no exercício de 2016	41.636.575
(C) Total das receitas do FUNDEB no exercício de 2016	2.570.082.563
(D) Despesa empenhada com recursos do FUNDEB durante o exercício de 2016	2.634.081.619
(E) Superavit financeiro de 2015 ¹	64.070.352
(F) Despesa empenhada com recursos do FUNDEB ingressados em 2016 (D-E)	2.570.011.267
(G) Saldo a empenhar para o próximo exercício a título de FUNDEB (C-F)	71.296
(H) Percentual atingido (mínimo de 95%) (F/C)	99,99%

Fonte: Siafe-Rio e Contas de Governo de 2015 (processo TCE-RJ nº 102.203-6/16).

¹ Siafe-Rio - conta contábil 522130101 - FR 215.

Constata-se, dessa forma, que o equivalente a 99,99% dos valores auferidos pelo FUNDEB em 2016 foram empenhados naquele ano. Tal percentual atende ao disposto no § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007 (mínimo de 95%).

6.1.2.12 Movimentação financeira dos recursos recebidos do FUNDEB

Os recursos recebidos pela Secretaria de Estado de Educação, provenientes do FUNDEB, estão evidenciados nos extratos bancários da conta do Banco do Brasil nº 58339-1-ERJ – Seeduc - FUNDEB, cujo saldo, em 31.12.15, era de R\$ 335.164.465 (trezentos e trinta e cinco milhões, cento e sessenta e quatro mil, quatrocentos e sessenta e cinco reais).

As entradas e saídas de recursos do FUNDEB importaram no seguinte saldo financeiro final em 2016:

Demonstração da execução financeira - FUNDEB

R\$1

Descrição	Valor
Saldo inicial (a)	335.164.465
Receita orçamentária (b)	2.528.445.988
Receita de aplicações financeiras (c)	41.636.575
Subtotal (d)=(a)+(b)+(c)	2.905.247.028
Pagamentos (e)	2.689.734.575 ¹
Disponibilidade financeira para 2016 = (d) - (e)	215.512.453

Fonte: Siafe-Rio e Relatório do FUNDEB, elaborado pela Cosec/Seeduc (Volume 10 das Contas de Governo de 2016).

¹ O total de pagamentos refere-se a obrigações do exercício (R\$1.966.611.028), retenções do exercício (R\$452.029.435), restos a pagar (R\$250.367.705) e consignações de exercícios anteriores (R\$20.794.379), conforme consulta às contas contábeis 821140101 (disponibilidade por destinação de recursos utilizada) e 821140102 (disponibilidade por destinação de recursos utilizada - pagamentos descentralizados) no Siafe-Rio.

A disponibilidade financeira apurada (R\$ 215.512.453 – duzentos e quinze milhões, quinhentos e doze mil, quatrocentos e cinquenta e três reais) diverge do extrato e da conciliação bancária constante dos autos (Volume 10) - R\$ 215.509.126 (duzentos e quinze milhões, quinhentos e nove mil, cento e vinte e seis reais).

Sobre tal questão, ponderou o corpo instrutivo no item “Movimentação financeira dos recursos recebidos do FUNDEB” de seu relatório:

... tal divergência, de R\$3.326,71 se refere a duas ordens bancárias de retenção (2016OB00138, no valor de R\$2.871,85 e 2016OB00142, no valor de R\$454,86), que foram processadas em 27.01.16 e creditadas na conta contábil 111111903 da SEEDUC (conta corrente 001.2234.583391), mas que foram devolvidas pelo banco na mesma data, através das guias de devolução 2016GD00001 e 2016GD00002, conforme se constata em consulta à conta contábil de controle 821140101 da SEEDUC sem, entretanto, debitar a conta corrente citada naquela data, gerando inconformidades que foram sanadas mediante lançamentos de ajustes em 23.01.17 na conta contábil 111111903 da SEEDUC (conta corrente 001.2234.583391) através das Notas de Sistema 2016NS00018 e 2016NS00019, com data de emissão para 31.12.16, regularizando o domicílio bancário de retorno através das guias de devolução 2016GD00001 e 2016GD00002, registradas equivocadamente.

Desta forma, com as regularizações ocorridas pelas Notas de Sistema 2016NS00018 e 2016NS00019, consultando o razão da conta contábil 111111903 da SEEDUC (conta corrente 001.2234.583391), constata-se que em 31.12.16 o saldo final montava em R\$3.326,71, e não o que foi apresentado no Volume 10 destas Contas de Governo (saldo zerado), guardando consonância com a disponibilidade financeira apurada anteriormente ($R\$215.509.126 + R\$3.326 = R\$215.512.452$).

6.1.2.13 Execução dos Restos a Pagar – FUNDEB

No exercício de 2016, o saldo inicial de restos a pagar do FUNDEB, referentes ao exercício de 2015, era de R\$ 250.367.705 (duzentos e cinquenta milhões, trezentos e sessenta e sete mil, setecentos e cinco reais). Após a movimentação dos restos a pagar processados ao longo do exercício, o FUNDEB apresentou um saldo de R\$ 215.509.127 (duzentos e quinze milhões, quinhentos e nove mil, cento e vinte e sete reais) em “Estoque a Pagar”. Não ocorreram inscrições em restos a pagar não processados, conforme se demonstra na tabela a seguir:

Demonstrativo dos Restos a Pagar – FUNDEB

R\$1

Especificação	Saldo em 31.12.15	Inscritos	Cancelados	Pagos	Saldo em 31.12.16
Restos a pagar processados	250.367.705	215.509.127	-	250.367.705	215.509.127
Restos a pagar não processados	-	-	-	-	-
Total	250.367.705	215.509.127	0	250.367.705	215.509.127

Fonte: Siafe-Rio (valores inscritos e saldo, posição 13/2016; valores cancelados e pagos, posição 12/2016) e Volume 10 da versão impressa das Contas de Governo de 2016.

6.1.2.14 Resultado financeiro – FUNDEB

As disponibilidades financeiras da conta FUNDEB, ao final de 2016, totalizaram R\$ 215.512.453 (duzentos e quinze milhões, quinhentos e doze mil, quatrocentos e cinquenta e três reais), e as obrigações somaram R\$ 215.531.484 (duzentos e quinze milhões, quinhentos e trinta e um mil e quatrocentos e oitenta e quatro reais), sendo R\$ 215.509.127 (duzentos e quinze milhões, quinhentos e nove mil, cento e vinte e sete reais) de restos a pagar e R\$ 22.357 (vinte e dois mil e trezentos e cinquenta e sete reais) de consignações, conforme registrado no Siafe-Rio. Dessa forma, apura-se como resultado financeiro de 2016 um déficit de R\$ 19.031 (dezenove mil e trinta e um reais), conforme ao apontado no relatório de gestão fiscal do 3º quadrimestre¹⁸ e conforme demonstrado a seguir:

Resultado financeiro – FUNDEB

R\$1

Descrição	Valor
Disponibilidades financeiras (a)	215.512.453
Restos a pagar (b)	215.509.127
Consignações (c)	22.357
Resultado = (a-b-c)	Déficit -19.031

Fonte: Siafe-Rio.

¹⁸ Anexo 5 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Diário Oficial do ERJ de 27.03.17, fl. 8).

Assim, considerando um saldo de recursos do FUNDEB a empenhar de R\$ 71.296 (setenta e um mil, duzentos e noventa e seis reais), verifica-se a insuficiência de recursos financeiros de R\$ 90.327 (noventa mil, trezentos e vinte e sete reais) para se proceder ao empenhamento das despesas no exercício de 2017.

Este fato será objeto de impropriedade e determinação nas contas.

Ressalto ter sido verificado, quando do exame das contas de 2015, desequilíbrio financeiro na conta da FUNDEB. Assim, foi determinada a recomposição do saldo da conta do Fundo (R\$15.614.403) – Determinação nº 30, o que não ocorreu e ora será reiterado.

6.1.2.15 Do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB

A distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB devem receber acompanhamento e controle social por conselho criado para esse fim por meio de lei específica, conforme preconiza o artigo 24 da Lei Federal nº 11.494/07.

A supervisão do censo escolar anual e da elaboração da proposta orçamentária anual são atribuições do conselho, com o objetivo de que os dados estatísticos e financeiros, que servem de alicerce para a operacionalização do fundo, sejam encaminhados e tratados regular e tempestivamente.

Ao conselho compete, ainda, o acompanhamento da aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE e à conta do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, bem como o recebimento e a análise das respectivas prestações de contas, com emissão de parecer conclusivo acerca da aplicação desses recursos, com posterior encaminhamento ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

No âmbito do estado, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social, responsável pela emissão do parecer do FUNDEB, foi composto por Decreto editado em 10

de setembro de 2015 (publicado em 11.09.15)¹⁹, conforme documentação constante das Contas de Governo em tela. O mandato dos conselheiros vigorará até 09.05.17, estando seu registro regular junto ao FNDE²⁰.

Tendo por base a documentação que integra o Volume 10 das Contas de Governo, o parecer do conselho aprovou o relatório de desempenho do FUNDEB para o exercício de 2016 (página 34).

Examinando o referido parecer, verifica-se que, de seus 12 (doze) membros, apenas cinco assinaram tal documento, sendo quatro titulares e um suplente, não constando as assinaturas dos representantes da SEPLAG, do Conselho Estadual de Educação (CEE), da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e dos estudantes, inclusive dos indicados pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas, o que contraria o disposto no § 1º do artigo 24, em combinação com o parágrafo único do artigo 27, ambos da Lei Federal nº 11.494/07.

Nesse sentido, registre-se que o parecer na prestação de contas, exigido pelo parágrafo único do artigo 27 da Lei Federal nº 11.494/07, representa não só uma obrigação legal, mas uma oportunidade de apresentar aos órgãos de controle, além das receitas e aplicações dos recursos, os avanços e dificuldades enfrentados por esse órgão colegiado, sendo imprescindível a expressa anuência de seus membros no acompanhamento do fundo.

Ressalte-se que, nas Contas de Governo de 2015 (e anteriores), esta questão também foi salientada, tendo sido determinado à Secretaria de Estado de Educação e ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB que providenciassem a alteração do Regimento Interno do Conselho de modo que, ao menos para aprovação da prestação de contas anual do FUNDEB, o quórum mínimo para deliberação e aprovação fosse equivalente a dois terços dos seus membros ou suplentes, objetivando um controle social efetivo.

Não obstante a determinação prolatada e as iniciativas adotadas, verificou-se novamente o não atingimento do quórum mínimo de membros presentes à reunião do

¹⁹ Volume 10 das Contas de Governo.

²⁰ Disponível em < https://www.fnde.gov.br/cacs/index.php/lista_conselheiros/listagem >. Consulta em 13.04.17.

conselho em referência para deliberação e aprovação do relatório de desempenho do FUNDEB. Tal fato será objeto de determinação nas contas.

6.2 FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS FILHO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FAPERJ

A Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ tem como objetivos incentivar a pesquisa, o desenvolvimento de inovação e a formação científica e tecnológica, necessárias ao desenvolvimento sociocultural, econômico e ambiental do Estado. Também compõe o rol de objetivos da entidade o fomento de pesquisas ou estudos em prol da manutenção da vida humana.

Para o atingimento de suas finalidades, descritas em seu objeto e explicitadas pela Lei Complementar Estadual nº 102/02 e posteriores alterações, a FAPERJ, essencialmente, patrocina a concessão de bolsas e auxílios a pesquisadores e instituições do ramo científico e tecnológico.

6.2.1 Avaliação do cumprimento do limite constitucional da FAPERJ

O artigo 332 da Constituição Estadual do Estado do Rio de Janeiro determina a destinação, à FAPERJ, de 2% da receita tributária do exercício, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais. Ressalte-se que outros recursos poderão, ainda, integrar o orçamento da FAPERJ, com ingresso por fontes subsidiárias, conforme preceituam os incisos II a VII do art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 102/02: 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.

6.2.1.1 Base de cálculo para destinação à FAPERJ

Demonstram-se, na tabela a seguir, as receitas que serviram de base para destinação de recursos à FAPERJ no exercício de 2016, oriundas das fontes de recursos 100 (recursos ordinários, provenientes de impostos), 102 (recursos provenientes do Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal - FEEF), 122 (receitas da parcela do adicional do ICMS, relativo ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais - FECP) e 132 (taxa pelo exercício de poder de polícia e por serviços públicos).

Apuração da base de cálculo da FAPERJ

			R\$ 1
Rubrica	Título da Rubrica	FR	Receita Realizada Bruta
Receita Tributária			42.584.897.952
1112	Impostos sobre o Patrimônio e a Renda	100	7.367.270.217
1113	Impostos sobre a Produção e a Circulação	100	31.099.046.363
		102	823.568
		122	4.090.975.389
1122	Taxas pela Prestação de Serviços	132	26.782.414
Multas e Juros de Mora dos Tributos			514.497.700
1911	Multas e Juros de Mora dos Tributos	100	494.929.960
		102	26.900
		122	19.520.564
		132	20.275
Receita de Dívida Ativa dos Tributos			337.873.362
1931	Receita da Dívida Ativa Tributária	100	328.794.028
		122	8.046.580
		132	1.032.754
Multas e Juros de Dívida Ativa dos Tributos			175.142.261
1913	Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos	100	173.600.509
		122	1.251.646
		132	290.106
Total			43.612.411.274

Fonte: SIAFE-Rio.

Do montante de R\$ 43.612.411.274 (quarenta e três bilhões, seiscentos e doze milhões, quatrocentos e onze mil, duzentos e setenta e quatro reais), que forma a base de cálculo, deverão ser excluídos os valores transferidos aos municípios, demonstrados na tabela a seguir:

Apuração das deduções da base de cálculo da FAPERJ

R\$ 1

Código	Descrição da Natureza da Receita	FR	Rec. Realizada
91120502	Dedução da Receita referente à Cota-Parte dos Municípios - IPVA	100	1.401.663.390
91130202	Dedução da Receita referente à Cota-Parte dos Municípios - ICMS	100	7.559.691.781
91130206	Dedução da Receita referente à Cota-Parte dos Municípios - ICM	100	4.339
91130208	Dedução da Receita referente à Cota-Parte dos Municípios - ICMS SIMPLES	100	215.064.388
91130211	Dedução da Receita referente à Cota-Parte dos Municípios - ICMS FEEF	102	205.892
99114104	Ded Rec da Cota-Parte de Juros e Mora do IPVA	100	98.793.806
99114207	Ded Rec da Cota-Parte de Juros e Mora do ICMS	100	38.333.890
99114209	Ded Rec da Cota-Parte de Juros e Mora do ICM	100	611
99114210	Ded Rec da Cota-Parte de Juros e Mora do ICMS SIMPLES	100	7.802.827
99114214	Dedução da Receita da Cota Parte Municípios dos Juros e Multas de Mora - ICMS FEEF	102	6.725
99131405	Ded Rec Cota Parte Juros e Mora Dívida Ativa do IPVA após 1997	100	5.798.723
99131507	Ded Rec Cota Parte Juros e Mora Dívida Ativa do ICMS após 1997	100	32.095.241
99131509	Ded Rec Cota Parte Juros e Mora Dívida Ativa do ICM após 1997	100	11.541
99311402	Dedução da Receita referente à Cota-Parte dos Municípios da Dívida Ativa - IPVA	100	32.920.854
99311502	Ded Rec ref a Cota-Parte da Dív Ativa ICMS após 1997	100	65.486.171
99311506	Dedução da Receita referente à Cota-Parte dos Municípios da Dívida Ativa do ICM	100	225.456
Total			9.458.105.635

Fonte: SIAFE-Rio.

Após a dedução dos valores transferidos aos municípios, apura-se uma base de cálculo líquida de R\$ 34.154.305.639 (trinta e quatro bilhões, cento e cinquenta e quatro milhões, trezentos e cinco mil, seiscentos e trinta e nove reais):

Apuração da base de cálculo líquida

R\$ 1

Descrição	Valor
Base de Cálculo (fr 100, 102, 122 e 132)	43.612.411.274
Deduções da Base de Cálculo (fr 100 e 102)	9.458.105.635
Base de Cálculo Líquida	34.154.305.639

Fonte: SIAFE-Rio.

Também devem ser excluídos da base de cálculo de valores transferidos à FAPERJ, para fins de apuração do cumprimento do limite constitucional, o montante mínimo da receita líquida de impostos arrecadada pelo Tesouro a ser destinado aos gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS e com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE. Esse montante é apurado excluindo-se receitas classificadas na fonte de recursos 132 (taxas pelo exercício do poder de polícia e por serviços públicos), conforme demonstrado a seguir:

Exclusão dos gastos mínimos com MDE e ASPS na base de cálculo da FAPERJ (FR 100, 102 e 122)

Descrição	Receita Realizada
Base de Cálculo Líquida para fins de apuração da FAPERJ (FR 100, 102, 122 e 132)	34.154.305.639
(-) Receitas classificadas na FR 132	28.125.549
Base de Cálculo líquida/impostos arrecadados pelo Tesouro estadual (FR 100, 102 e 122) (A)	34.126.180.090
Exclusão relativa a MDE= 25% de (A)	8.531.545.022
Exclusão relativa a ASPS = 12% de (A)	4.095.141.611

Fonte: SIAFE-Rio.

Conforme explicitado no início deste capítulo, a Emenda Constitucional nº 93/16 instituiu a desvinculação de receitas estaduais. Como consequência de tal disposição, a base de cálculo dos recursos mínimos a serem destinados à FAPERJ sofreu redução significativa, tendo em vista que os valores referentes à citada desvinculação de receitas estaduais atingiram um montante de R\$ 6.458.285.702 (seis bilhões, quatrocentos e cinquenta e oito milhões, duzentos e oitenta e cinco mil, setecentos e dois reais). Considerando as pertinentes deduções, chega-se ao seguinte valor mínimo a ser direcionado à FAPERJ:

Cálculo do mínimo a ser aplicado na FAPERJ

R\$ 1

Base de Cálculo Líquida para fins de apuração ASPS e MDE	34.154.305.639
(-)Exclusão relativa à aplicação em ASPS (FR 100 , 102 e 122)	4.095.141.611
(-)Exclusão relativa à aplicação em MDE (FR 100, 102 e 122)	8.531.545.022
Base de Cálculo Líquida para fins de apuração da DRE	21.527.619.006
(-)Exclusão DRE - EC 93/2016	6.458.285.702
Base de cálculo FAPERJ	15.069.333.304
Mínimo constitucional (2% sobre a Base de cálculo FAPERJ)	301.386.666

Fonte: SIAFE-Rio.

6.2.1.2 Execução das despesas da FAPERJ

Toda a execução orçamentária da FAPERJ foi realizada com recursos da fonte 100 (recursos ordinários provenientes de impostos), atingindo o montante de R\$ 330.032.820 (trezentos e trinta milhões, trinta e dois mil, oitocentos e vinte reais), conforme se demonstra a seguir:

Execução da Despesa - FAPERJ

R\$ 1

Descrição	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago	Valor RPP
Despesa corrente (a)	281.539.155,00	281.539.155,00	145.746.770,09	135.792.384,91
Pessoal e encargos	7.510.519,84	7.510.519,84	5.891.609,10	1.618.910,74
Outras despesas	274.028.635,16	274.028.635,16	139.855.160,99	134.173.474,17
Despesa de capital (b)	48.493.665,32	48.493.665,32	100.897,24	48.392.768,08
Investimentos	48.493.665,32	48.493.665,32	100.897,24	48.392.768,08
Total (a+b)	330.032.820	330.032.820	145.847.667	184.185.153

Fonte: SIAFE-Rio.

No exercício de 2016, as despesas pagas atingiram um total de R\$ 145.847.667 (cento e quarenta e cinco milhões, oitocentos e quarenta e sete mil, seiscentos e sessenta e sete reais) e foram inscritas em restos a pagar processados (RPP) despesas num montante de R\$ 184.185.153 (cento e oitenta e quatro milhões, cento e oitenta e cinco mil, cento e cinquenta e três reais):

Inscrição em Restos a Pagar Processados – UO FAPERJ

Unidade Orçamentária - 40410 - FAPERJ	
Unidade Gestora	Soma de RPP Inscritos
120200 - SEPLAG LOGISTICA	5.684,83
150100 - SEC	566.427,98
200900 - SUBIFIN/SEFAZ	1.627.974,04
400100 - SECT	997.988,75
404100 - FAPERJ	167.623.329,48
404310 - A.C (Admin. Central)	7.682.544,59
404500 - UENF	2.276.416,36
404600 - CECIERJ	3.404.786,96
Total Geral	184.185.153

Fonte: SIAFE-Rio.

Acerca do elevado montante de restos a pagar, o corpo instrutivo aduziu a seguinte manifestação, quando da análise da execução orçamentária da FAPERJ:

O valor liquidado e não pago no exercício deve ser mantido nos registros contábeis até o efetivo repasse ou pagamento das despesas, pois são vinculados constitucionalmente à FAPERJ, em atendimento ao art. 332 da Constituição do ERJ e ao parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que em consulta ao SIAFE-Rio verifica-se que a FAPERJ não possui disponibilidade de caixa suficiente para fazer face ao pagamento dos restos a pagar.

O valor pago representa 44,19% do valor liquidado, diante do exposto, é necessário que sejam efetuados procedimentos de liberação de recursos para que os valores sejam efetivamente repassados à FAPERJ dentro do respectivo exercício de liquidação, à exceção daqueles em que o período entre a liquidação e o fim do exercício seja exíguo.

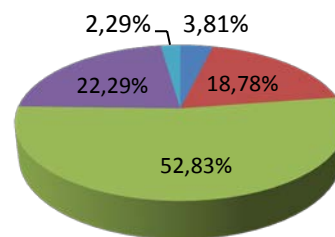
Tal fato será objeto da Improriedade nº 16 e da Determinação no 20.

Os principais programas de governo contemplados pelas despesas liquidadas na FAPERJ podem ser identificados por meio da figura a seguir:

Execução das despesas da FAPERJ por Programa de Governo

R\$ 1

Programas	Despesa Liquidada	%
Gestão Administrativa	12.576.962	3,81
Ampliação da Capacidade Instalada p/ Realização de Pesq. Nas Universidades ERJ	61.979.709	18,78
Pesquisa Rio	174.365.740	52,83
Rio Inovação	73.567.419	22,29
Tecnologia p/ Problemas Sociais e Núcleos Int	7.542.992	2,29
Total	330.032.820	



Fonte: SIAFE-Rio.

Os programas “Ampliação da Capacidade Instalada para Realização de Pesquisas nas Universidades do RJ”, “Pesquisa Rio” e “Rio Inovação”, representaram 93,90% das despesas liquidadas. Uma breve descrição desses programas é a seguinte:

- Programa “Ampliação da Capacidade Instalada para Realização de Pesquisas nas Universidades do RJ”: busca ampliar a infraestrutura para o desenvolvimento científico e tecnológico, incentivar as linhas de pesquisa já existentes nas Universidades estaduais e induzir criação de novas pesquisas, de acordo com as diretrizes do desenvolvimento econômico e social do ERJ;
- Programa “Rio Inovação”: tem como objetivo incentivar a rede de empreendedores existentes no ERJ a gerar inovações que contribuam para o aperfeiçoamento dos produtos fabricados em seu território;
- Programa “Pesquisa Rio”: tem por objetivo o financiamento a pesquisas por critério de mérito, abrangendo todos os ramos do conhecimento e da produção, além de

incentivos especiais às linhas de pesquisa e/ou produção de tecnologia escolhidas segundo critérios de importância para o desenvolvimento regional, custo/benefício, segmento econômico, população beneficiada, entre outros.

A próxima tabela demonstra como se deu a distribuição do total de R\$ 330.032.820 (trezentos e trinta milhões, trinta e dois mil, oitocentos e vinte reais) das despesas liquidadas com recursos da FAPERJ, por unidade gestora executante e por projeto/atividade:

Despesas liquidadas com recursos da FAPERJ por UG e Projeto/Atividade

R\$ 1

Código da UGE	UGE	Código Proj./Ativ.	Projeto/Atividade	Despesa liquidada	Part.
120200	SEPLAG LOGISTICA	2010	Prest Serv entre Órg Est/ Aquis Comb e Lubrif	5.854	0,00%
150100	SEC	2224	Apoio à Pesq na Administração Pública Estadual	566.428	0,17%
200900	SUBIFIN/SEFAZ	8021	Pag de Despesas com Serv. de Utilid. Pública	1.627.974	0,49%
400100	SECT	8287	Interiorização do Acesso à Grad Tecnológica	2.675.389	0,81%
404100	FAPERJ	2232	Desenvol de Estudos e Pesq através da FAPERJ	32.645.942	9,89%
		4137	Apoio a Estudantes e Pesquisadores	111.363.416	33,74%
		467	Despesas Obrigatórias de caráter Primário	2.346	0,00%
		2016	Manut Ativid Operacionais / Administrativas	2.881.613	0,87%
		2660	Pessoal e Encargos Sociais	7.743.871	2,35%
		8021	Pagamento de Desp com Serv de Utilid Pública	315.304	0,10%
		2224	Apoio à Pesquisa na Administração Pública Estadual	29.789.953	9,03%
		3014	Fomento à Inovação Tecnológica	73.567.419	22,29%
		5379	Promoção de Intercâmbio para Estudo e Pesquisa	4.867.603	1,47%
404310	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	2153	Fomento para Estudos e Pesquisas da UERJ	30.647.285	9,29%
404500	UENF	2157	Fomento para Estudos e Pesquisas da UENF	10.003.147	3,03%
404600	CECIERJ	8038	Fomento à Formação Superior à Distância - CECIERJ	21.329.276	6,46%
Total das Despesas da FAPERJ				330.032.820	100,00%

Fonte: SIAFE-Rio.

6.2.2 Cálculo do limite constitucional estadual para aplicação na FAPERJ

O corpo instrutivo, no item 6.2.2 de seu relatório, apresenta a seguinte aferição:

Confrontando o valor mínimo a ser aplicado e o montante da execução orçamentária, conclui-se que o ERJ atendeu ao limite constitucional, atingindo 2% da receita tributária apurada como base de cálculo, conforme demonstrado a seguir:

Demonstrativo da aplicação do limite constitucional estadual na FAPERJ

R\$ 1

Descrição	Despesa Liquidada
Base de cálculo FAPERJ	15.069.333.304
Valor mínimo a aplicar (2%) (a)	301.386.666
Valor aplicado pela FAPERJ	330.032.820
(-) RPP cancelados ²¹	28.586.920
Valor aplicado após exclusão dos RPP cancelados (b)	301.445.900
Percentual do valor aplicado pela FAPERJ	2,00%
Valor aplicado a maior (b-a)	59.234

Fonte: SIAFE-Rio.

Antes de concluir sobre a questão, considero necessário lembrar que dos R\$ 330.032.820 (trezentos e trinta milhões, trinta e dois mil, oitocentos e vinte reais) em despesas empenhadas e liquidadas da FAPERJ, apenas R\$ 145.847.667 foram efetivamente pagos; ou seja, os valores que realmente podem ser considerados como destinados à fundação em comento representam apenas 48,39% do montante mínimo que deveria ter sido enviado à unidade. Ademais, igualmente complementam as análises do presente item, o estudo das disponibilidades (a receber) da FAPERJ. Reservo, assim, para o item 6.2.4, a seguir, a conclusão das análises relativas ao mandamento inserto no artigo 332 da Constituição Estadual.

²¹ Valor refere-se a cancelamento de RPP inscritos em 2011, 2014 e 2015.

6.2.3 Cálculo do limite legal das despesas administrativas da FAPERJ

A Lei Complementar Estadual nº 102/02, em seu artigo 5º, estabelece que a FAPERJ não poderá gastar mais que 5% de seu orçamento com despesas administrativas, incluídas as despesas de pessoal. A tabela seguinte apresenta a verificação do cumprimento do dispositivo constitucional:

Limite das despesas administrativas da FAPERJ

R\$ 1			
Programa	Código Proj./Ativ.	Projeto/Atividade	Despesa liquidada
Gestão Administrativa	0467	Despesas Obrigatórias de caráter Primário	2.346
	2010	Prest Serv entre Órg Est/ Aquis Comb e Lubrif	5.854
	2016	Manut Ativid Operacionais / Administrativas	2.881.613
	2660	Pessoal e Encargos Sociais	7.743.871
	8021	Pag de Desp com Serv de Utilidade Pública	1.943.278
Total com despesas administrativas da FAPERJ			12.576.962
Total das Despesas da FAPERJ			330.032.820
Total com despesas administrativas da FAPERJ			3,81%

Fonte: SIAFE-Rio.

Tendo em vista que foram liquidadas despesas com atividades administrativas no total de R\$ 12.576.962 (doze milhões, quinhentos e setenta e seis mil, novecentos e sessenta e dois reais), correspondentes a 3,81% da despesa realizada pela FAPERJ, conclui-se que o limite legal de 5%, instituído pela Lei Complementar Estadual no 102/02, foi respeitado.

6.2.4 Das disponibilidades a receber da FAPERJ

Por meio do SIAFE-Rio, o corpo instrutivo constatou a existência de um saldo de R\$ 1.078.853.542 (um bilhão, setenta e oito milhões, oitocentos e cinquenta e três mil, quinhentos e quarenta e dois reais) na conta contábil 7.9.9.1.1.22.01 - "Créditos a Receber - art. 332 CE", com valores remanescentes desde o ano de 1997, conforme demonstrado a seguir:

Disponibilidades a receber da FAPERJ

R\$ 1

Unidade Gestora	404100 - FAPERJ			
Conta Contábil	799112201 - CREDITOS A RECEBER - ART.332 - CONST. ESTADU			
Conta Corrente	Saldo Anterior	Débito	Crédito	Saldo Final
1997.42498675000152	52.913.451	292.693	447.877	52.758.267
1998.42498675000152	137.814.068	0,00	0,00	137.814.068
1999.42498675000152	111.146.542	0,00	0,00	111.146.542
2000.42498675000152	113.512.669	0,00	0,00	113.512.669
2001.42498675000152	102.751.654	0,00	0,00	102.751.654
2002.42498675000152	139.234.418	0,00	0,00	139.234.418
2003.42498675000152	5.445.769	0,00	0,00	5.445.769
2015.42498675000152	271.437.441	1.213.496	11.999.781	260.651.156
2016.42498675000152	0,00	672.391.255	516.852.256	155.538.999
TOTAL				1.078.853.542

Fonte: SIAFE-Rio.

Observou a instrução que, pelo fato de os recursos pertencentes à FAPERJ serem apenas parcialmente repassados à sua unidade gestora, os controles referentes ao cumprimento do limite e da vinculação constitucional são realizados via execução orçamentária. Por conseguinte, sem o efetivo controle da manutenção das vinculações das fontes de recursos destas despesas, nos exercícios seguintes, por diversos fatores, há o risco do cancelamento das despesas que foram liquidadas.

Destacou o corpo técnico, no tópico referente às disponibilidades a receber da FAPERJ:

Com o intuito do controle dessas fontes de recursos vinculadas e do efetivo valor pertencente à FAPERJ, esta Corte de Contas determinou que fossem registrados na unidade gestora 404100 os créditos a receber da Fundação até que os mesmos fossem repassados.

Essa situação já foi objeto de Ressalva nas Contas de Governo de 2007 a 2015, resultando em determinações para que a Secretaria de Fazenda e a Contadoria Geral do ERJ adotassem medidas cabíveis a fim de que fossem disponibilizados, a favor da FAPERJ, os recursos registrados na conta contábil "1.9.9.3.2.01.00" até 2012, e, no exercício de 2013, reclassificados na conta contábil "7.9.9.9.12.01", qualificados como "Créditos a receber", em cumprimento ao disposto no art. 332 da Constituição do ERJ.

Destaque-se que o saldo desta última conta contábil foi transferido para a conta “7.9.9.1.1.22.01” no exercício de 2016.

A Auditoria Geral do ERJ - AGE (Volume 34) assim se manifestou sobre a questão:

De acordo com o Processo E-26/003.000232/2016, de 01/09/2016, a Auditoria Interna da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ informa, por meio de Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE referente ao Exercício de 2015, que:

a) Objetivando o atendimento à Determinação nº 12, item “a”, a Diretora de Administração e Finanças da FAPERJ solicitou, por intermédio do ofício FAPERJ/DAF nº 30/2016, de 21 de junho de 2016, fl. 34, a sua Secretária de vinculação, Secretária de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação – SECTI, que intercedesse junto à Secretária de Estado de Fazenda – SEFAZ-RJ, no sentido de cumprir a Determinação do TCE.

Por consequência, o Diretor Geral da SECTI remeteu ao Secretário de Estado de Fazenda, à época, Sr. Júlio Cesar Carmo Bueno, o Ofício/SECTI/DGAF Nº 329, de 24 de junho de 2016, no qual encaminha a solicitação da FAPERJ para atendimento à referida Determinação do Tribunal de Contas, conforme documentação acostada à fl. 36 deste processo.

De acordo com a Matriz de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE referente ao Exercício de 2015, datada de 20 de fevereiro de 2017, enviada pela Contadoria Geral do Estado, é informado que:

- a) Entendemos que o respectivo cronograma deverá ser estabelecido pela área de finanças da Secretária de Estado de Fazenda do Estado.
- b) A UG 404100 – FAPERJ já mantém o registro contábil dos recursos qualificados como créditos a receber na conta 799112201 - CREDITOS A RECEBER - ART. 332 - CONST. ESTADUAL.

Os registros na conta de controle são realizados apenas pela Unidade Gestora 404100 – FAPERJ, que utiliza as informações apuradas pela Contadoria Geral do Estado – CGE, responsável por apurar o valor do excesso ao final de cada exercício. Não existe rotina contábil para os lançamentos contábeis, e sim uma planilha elaborada pela CGE em que são controlados todos os pagamentos realizados pelo Tesouro com vistas às despesas da FAPERJ, tanto as de Restos a Pagar quanto as despesas pertencentes ao exercício corrente. A CGE (COPRON/SUNOT) por meio da CI/SUNOT nº 10/2017, elaborou rotina para acompanhamento e controle dos créditos a receber pela FAPERJ.

Reitera-se o posicionamento já demonstrado anteriormente, no sentido de que os créditos componentes da conta “Créditos a Receber” sejam efetivamente repassados à FAPERJ, visto que desde 2007 o TCE-RJ vem determinando que tais créditos sejam disponibilizados à FAPERJ, e, é de responsabilidade da Secretária de Estado de Fazenda e Planejamento do Estado do Rio de Janeiro estabelecer cronograma de desembolso.

O não repasse desses recursos, portanto, decorreu de decisão voluntária da gestão estadual, não obstante as reiteradas determinações proferidas por esta Corte.

Ressalte-se que essas são obrigações constitucionais e que foram considerados nas Contas de Governo de cada ano os valores das despesas liquidadas para a verificação do cumprimento do art. 332 da Constituição do ERJ. Tais despesas deveriam ter sido efetivamente pagas nos anos seguintes com os recursos a serem repassados pelo Poder Executivo, já que compuseram o valor que foi considerado na verificação de um limite constitucional.

Frise-se que o art. 332 da Constituição do ERJ estabelece:

Art. 332 - O Estado do Rio de Janeiro destinará, anualmente, à Fundação de Amparo à Pesquisa – FAPERJ, 2% (dois por cento) da receita tributária do exercício, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais.

Sendo assim, tais recursos pertencem à FAPERJ, devendo esta unidade geri-los de acordo com a legislação em vigor.

Constata-se que as despesas liquidadas, com essas fontes de recursos, e que foram canceladas nos exercícios seguintes, demonstram que as mesmas não se concretizaram como ações de promoção e incentivo à pesquisa e à capacitação científica e tecnológica. Consequentemente, os recursos financeiros que lastrearam tais despesas deverão continuar vinculados à FAPERJ, não se podendo fazer uso diverso, em atendimento ao art. 332 da Constituição do ERJ e ao parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Foram cancelados Restos a Pagar Processados – RPP - no exercício de 2016, em montante equivalente a R\$28,59 milhões. Ressalte-se que nos cinco anos anteriores os cancelamentos de RPP alcançaram valor total de R\$1,72 milhões, sendo o valor cancelado em 2016 dezesseis vezes maior do que nos cinco anos anteriores somados conforme a seguir demonstrado:

Tabela 13 – Cancelamentos de RPP da FAPERJ

R\$ 1

Exercício do RP	Exercício ocorrência de cancelamento						2016	Total Geral
	2011	2012	2013	2014	2015	Total Parcial		
2006	1.278.997	-	-	-	-	1.278.997	-	1.278.997
2007	-	50.543	-	-	-	50.543	-	50.543
2008	-	-	115.609	-	-	115.609	-	115.609
2009	3.499	-	-	157.414	-	160.913	-	160.913
2010	32.939	-	-	-	33.500	66.439	-	66.439
2011	-	8.797	-	-	-	8.797	33.562	42.359
2012	-	-	35.000	-	-	35.000	-	35.000
2013	-	-	-	-	-	-	-	-
2014	-	-	-	-	-	-	97.527	97.527
2015	-	-	-	-	-	-	28.455.832	28.455.832
Total	1.315.434	59.340	150.609	157.414	33.500	1.716.297	28.586.921	30.303.218

Fonte: SIAFE-Rio..

Diante disso, é necessário que seja estabelecido um cronograma de repasses dos valores devidos à FAPERJ, para que se garanta o efetivo cumprimento do limite

Conselheira-Relatora
MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN

constitucional, conforme já determinado em Contas de Governo de exercícios anteriores.

Tal fato será objeto da Improriedade nº 17 e da Determinação nº 21.

Neste momento, deve-se retornar às aferições relativas ao artigo 332 da Constituição Estadual.

O Ministério Público Especial, em sua manifestação acerca das Contas de Governo, destacou que, muito embora o montante que deveria ter sido destinado à FAPERJ no exercício de 2016, de acordo com o disposto no artigo 332 da Constituição Estadual, atingisse R\$ 301.386.666 (trezentos e um milhões, trezentos e oitenta e seis mil, seiscentos e sessenta e seis reais - já efetuadas as devidas exclusões da base de cálculo), o valor efetivamente destinado ao órgão atingiu, ao término do exercício, o montante de R\$ 145.847.667 (cento e quarenta e cinco milhões, oitocentos e quarenta e sete mil, seiscentos e sessenta e sete reais - despesa paga), sendo menor que a despesa inscrita em restos a pagar (R\$ 184.185.153 - cento e oitenta e quatro milhões, cento e oitenta e cinco mil, cento e cinquenta e três reais).

Além disso, salientou o fato de que aproximadamente R\$ 1,07 bilhão deixou de ser efetivamente entregue à FAPERJ pelo Governo do Estado desde 1997, causando prejuízos, cancelamentos e atrasos relativamente a projetos de pesquisa no estado, além de desafiar, pelo diferimento e de forma oblíqua, a regra da Constituição estadual.

Alegou o MPE que tais circunstâncias contribuíram para explicar o quadro dramático que é experimentado quanto ao incentivo e fomento à pesquisa, à formação científica e tecnológica e ao desenvolvimento de inovação no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

Muito embora o corpo técnico tenha consignado a tais fatos as impropriedades nº 16 e 17, bem como das determinações nº 20 e nº 21, o Ministério Público, todavia, entendeu que as medidas propostas são insuficientes, haja vista repetirem iniciativas que são adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado desde 2007 e que não tiveram o condão de impelir a efetiva entrega dos recursos públicos à FAPERJ. Nesse sentido, aduziu o *Parquet* que,

... diante deste comportamento reiterado, há que se interpretar o cumprimento do dispositivo constitucional em sua literalidade, ou seja, considerando o valor

efetivamente pago, de modo a não estimular a conduta de violação constitucional e tornar ineficaz o exercício da função de controle externo, especificamente quanto ao cumprimento do art. 332 da Constituição estadual. Na verdade, o Governo não cumpriu o que dispõe o referido artigo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro porque não procedeu de forma efetiva ao repasse do percentual previsto.

Desse modo, o Ministério Público de Contas entendeu que a violação à norma do art. 332 da Constituição do Estado é causa de irregularidade das Contas, em face da efetivação reiterada de transferências financeiras significativamente inferiores a 2% da receita tributária prevista à FAPERJ e pela absoluta ausência de efetividade das sucessivas determinações realizadas por este Tribunal.

Acrescentou o MPE que, de modo a garantir que os recursos previstos na Constituição cheguem à pesquisa no âmbito do estado, deve ser acrescida, às determinações nº 20 e 21 sugeridas pelo d. Corpo Instrutivo, a de realização, por este Tribunal, de **auditoria governamental para acompanhar e assegurar o cumprimento da norma constitucional violada, o que importa na efetiva transferência financeira da ordem de 2% da receita tributária estadual prevista à FAPERJ.**

De fato, o artigo 332 da Constituição Estadual é claro ao determinar:

Art. 332 - O Estado do Rio de Janeiro destinará, anualmente, à Fundação de Amparo à Pesquisa - FAPERJ, 2% (dois por cento) da receita tributária do exercício, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais.

O termo “destinará” tem relação direta com “repasse”, “transferência”. Tratamos, pois, aqui, de transferências financeiras à FAPERJ que devem se constituir em receitas da unidade. Essa é a literalidade de que trata o ilustre representante do MP. A disposição constitucional em apreço, diferentemente de outras²², nos traz um parâmetro a ser perseguido com base na receita financeira.

O Tribunal de Contas, num esforço didático-disciplinador, há muito utiliza, para a aferição em destaque, as despesas incorridas pela FAPERJ, sempre destacando que o que se

²² Invariavelmente, as disposições constitucionais e legais criaram limites a serem perseguidos para as despesas.

busca é um repasse total para a Fundação de 2% das receitas tributárias, computando-se as cabíveis deduções. Exatamente por isso, a cada nova análise das contas de governo, efetua rígida verificação nos controles contábeis e extracontábeis dos valores a receber pela FAPERJ.

Entretanto, como bem salientado pelo Parquet de Contas, todas as medidas adotadas por esta Corte não conseguiram lograr o devido êxito.

Nas palavras do Procurador-Geral:

Como dizer que foi aplicado o percentual de 2%, se grande parte dele é ficção contábil, seja por “restos a pagar”, seja “por créditos a receber”. É uma forma transversa de não cumprir o que dispõe a Constituição do Estado em seu art. 332. E agora, por meio de Proposta de Emenda Constitucional se pretende reduzir o percentual que, sublinhe-se, desde 1997 não é efetivamente cumprido.

E como então dizer nestas Contas de Governo que a aplicação de 2% se concretizou? **Trata-se apenas de um compromisso futuro (realizável ou não) e não de efetivação de impositivo constitucional.** Há um nítido descompasso entre o jurídico e o contábil.

Um comportamento reiterado de violação constitucional, que usa do artifício contábil para maquiagem o cumprimento de dever imposto pela Constituição, do Estado mais se assemelha a uma dissimulação continuada no tempo, exercício após exercício, do que ao cumprimento de obrigação.

Neste caso, a opção por simples consignação de impropriedade acompanhada de determinação acaba por estimular a conduta lesiva à FAPERJ e ao ordenamento jurídico.

Quando o estado não cumpre as reiteradas determinações desta Corte de proceder ao repasse de valores devidos, descumprido, de forma efetiva, o mandamento da Constituição Estadual, que entendeu a pesquisa como área prioritária, criando uma vinculação de recursos para a consecução de tal objetivo.

Ponto pequena divergência, apenas, quanto à afirmação ministerial de que haveria um “descompasso entre o jurídico e o contábil”, em que o estado se utiliza de um “artifício contábil”. Com efeito, a determinação jurídica não é afetada pelo registro contábil, uma vez que é o devido registro contábil, tanto dos valores empenhados, liquidados e pagos, quanto dos montantes a receber, que permitiu o conhecimento de que a norma constitucional não vem sendo, de fato, atendida. O descompasso real acontece entre o que esta Corte considerou como aplicações para a FAPERJ, incluindo repasses a serem efetivados, e o que estado, sistematicamente, deixou de realizar.

A reiteração do descumprimento das determinações desta Corte de Contas reforça, pois, ao entendimento de que o estado não cumpriu o disposto no artigo 332 da Constituição Estadual, constituindo-se tal fato em item de IRREGULARIDADE nas contas.

Por derradeiro, registro que deixarei de acolher a sugestão ministerial de realização de auditoria visando a acompanhar e assegurar o cumprimento da norma em referência, uma vez que tais ações já encontrarão sede no exame das contas de Governo (2017), mais precisamente na verificação do cumprimento das determinações exaradas nas contas do ano anterior (2016), não havendo necessidade de abertura de auditoria para este desiderato.

6.2.5 Proposta de Emenda Constitucional do ERJ nº 19/2016

A proposta de Emenda Constitucional PEC nº 19/2016, de iniciativa do Poder Executivo, está em tramitação na Assembleia Legislativa - ALERJ, com a pretensão de reduzir em 1%, até 31 de dezembro de 2018, o percentual previsto no artigo 332 da Constituição Estadual. Como justificativa, o Executivo faz alusão ao atual cenário econômico-financeiro pelo qual passa o Estado do Rio de Janeiro e alega que a proposta faz parte de um pacote de medidas necessárias para incrementar a receita livre do estado.

O corpo técnico informou que, caso a proposta seja aprovada pela ALERJ, os cálculos para a avaliação do cumprimento do artigo 332 da Constituição do ERJ, na apresentação das próximas Contas de Governo (referentes ao exercício de 2017), serão ajustados. Nada obstante, os valores devidos à FAPERJ, apurados nos exercícios anteriores, continuarão como obrigações constitucionais a serem cumpridas.

6.2.6 Resultado de Auditoria Governamental na modalidade Inspeção Extraordinária – Processo TCE-RJ nº 107.494-2/16, determinada no Processo TCE-RJ 102.203-6/16.

Tendo por objetivo aferir em que nível a ausência de repasse de recursos está atingindo as atividades da FAPERJ, o trabalho de auditoria abordou questões relacionadas aos seguintes pontos:

- gestão da conta contábil “Créditos a Receber – art. 332 CE”;
- execução dos restos a pagar processados;
- cumprimento do limite mínimo constitucionalmente previsto;
- impacto do não repasse de recursos nas atividades da FAPERJ.

O trabalho de auditoria apurou que o principal problema foi o não repasse dos recursos financeiros devidos à FAPERJ, comprometendo, assim, o início e a execução dos projetos relacionados à ciência e tecnologia, além de prejudicar os objetivos institucionais do ente.

A auditoria também abordou a falha nos registros contábeis relativos à movimentação da conta “Créditos a Receber – art. 332 CE”, que representa obrigações do estado com a FAPERJ e deve refletir os créditos efetivamente devidos. Cumpre salientar que o referido administrativo encontra-se em tramitação nesta Corte, tendo sido objeto de decisão plenária em 07/02/2017.

6.3 SAÚDE - ART. 198 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 141/12

Conforme o disposto no artigo 196 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), a saúde é direito de todos e dever do estado. A organização e as formas de financiamento da saúde encontram-se disciplinadas nos artigos 197, 198, 199 e 200 da CRFB.

O artigo 198 estabeleceu a obrigatoriedade de aplicações mínimas de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS - pelos entes federativos.

Em 16 de janeiro de 2012, foi sancionada a Lei Complementar nº 141, que regulamentou o referido dispositivo constitucional, destacando-se:

i - o estabelecimento de vários parâmetros no âmbito da saúde, com a consolidação de princípios que já constavam de outros dispositivos legais - tais como os da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 -, e fixação de diretrizes para aplicação dos recursos nesse segmento;

ii - a definição expressa das parcelas que devem compor a base de cálculo para apuração do percentual mínimo a ser aplicado nos estados;

iii - a enumeração das despesas que poderão e as que não poderão ser enquadradas como Ações e Serviços Públicos de Saúde, levadas a efeito quando da análise do cumprimento da aplicação mínima constitucional; e

iv - o percentual de aplicação mínima dos entes em Ações e Serviços Públicos de Saúde, no caso dos estados, deverá ser, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 155 e dos recursos de que tratam o artigo 157 e a alínea “a” do inciso I e o inciso II do *caput* do artigo 159, todos da CRFB, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios (artigo 6º).

Em 16 de outubro de 2012, o Governo Federal editou o Decreto nº 7.827, regulamentando a Lei Complementar nº 141/12. No *caput* e no § 1º do artigo 27 do referido dispositivo, foi estabelecido:

Art. 27 – Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir da execução orçamentária do ano de 2013.

§1º A verificação anual do cumprimento do limite mínimo dos recursos aplicados em ações e serviços públicos de saúde nos termos da Lei Complementar nº 141, de 2012, e deste Decreto, será realizada a partir de 2014, com base na execução orçamentária do ano de 2013, sem prejuízo das exigências legais e controles adotados antes da entrada em vigor da Lei Complementar nº 141, de 2012.

Conforme se observa, a partir de 2013, os entes da Federação deveriam incorporar todos os parâmetros definidos na citada lei complementar.

6.3.1 Base de Cálculo da Aplicação de Recursos Aplicados em Saúde

Para o cálculo da aplicação de recursos mínimos em saúde, devem ser considerados os parâmetros previstos no artigo 24 da Lei Complementar nº 141/2012, a saber:

Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas:

I - as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

II - as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.

§ 1º A disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar, considerados para fins do mínimo na forma do inciso II do caput e posteriormente cancelados ou prescritos, deverá ser, necessariamente, aplicada em ações e serviços públicos de saúde.

§ 2º Na hipótese prevista no § 1º, a disponibilidade deverá ser efetivamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos Restos a Pagar, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente.

§ 3º Nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, serão consideradas para fins de apuração dos percentuais mínimos fixados nesta Lei Complementar as despesas incorridas no período referentes à amortização e aos respectivos encargos financeiros decorrentes de operações de crédito contratadas a partir de 1º de janeiro de 2000, visando ao financiamento de ações e serviços públicos de saúde.

§ 4º Não serão consideradas para fins de apuração dos mínimos constitucionais definidos nesta Lei Complementar as ações e serviços públicos de saúde referidos no art. 3º:

I - na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, referentes a despesas custeadas com receitas provenientes de operações de crédito contratadas para essa finalidade ou quaisquer outros recursos não considerados na base de cálculo da receita, nos casos previstos nos arts. 6º e 7º;

II - (VETADO).

(grifo não original).

Deve ser acrescentado, quanto ao previsto nos §§ 1º e 2º do artigo 24, que a disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar de um exercício, quando utilizada em outro que não aquele a que se refere (competência), não será considerada na apuração dos gastos mínimos em saúde do exercício seguinte.

6.3.2 Despesas que podem e as que não podem ser consideradas como Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde

Os artigos 3º e 4º da Lei Complementar nº 141/12 elencam, respectivamente, as despesas que podem e as que não podem ser consideradas como relativas ao conceito “Ações e Serviços Públicos de Saúde”, para os fins de aferição das aplicações mínimas constitucionais, nos seguintes termos:

Art. 3º Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a:

- I - vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;
- II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;
- III - capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);
- IV - desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;
- V - produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;
- VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;
- VII - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;
- VIII - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;
- IX - investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;
- X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;
- XI - ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e
- XII - gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.

Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:

- I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde;
- II - pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à referida área;
- III - assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal;

- IV - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3º;
- V - saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade;
- VI - limpeza urbana e remoção de resíduos;
- VII - preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais;
- VIII - ações de assistência social;
- IX - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde; e
- X - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde.

6.3.3 Não Aplicação do Percentual Mínimo em Saúde

A não aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde traz aos estados da Federação a possibilidade de serem adotadas diversas medidas, constitucional e legalmente definidas:

CRFB

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
(...)

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
(...)

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

LC nº 141/12

Art. 26. Para fins de efetivação do disposto no [inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal](#), o condicionamento da entrega de recursos poderá ser feito mediante exigência da comprovação de aplicação adicional do percentual mínimo que deixou de ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde no exercício imediatamente anterior, apurado e divulgado segundo as normas estatuídas nesta Lei Complementar, depois de expirado o prazo para publicação dos demonstrativos do encerramento do exercício previstos no [art. 52 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#).

§ 1º No caso de descumprimento dos percentuais mínimos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, verificado a partir da fiscalização dos Tribunais de Contas ou das informações declaradas e homologadas na forma do sistema eletrônico instituído nesta Lei Complementar, a União e os Estados poderão restringir, a título de medida preliminar, o repasse dos recursos referidos nos [incisos II e III do § 2º do art. 198 da Constituição Federal](#) ao emprego em ações

e serviços públicos de saúde, até o montante correspondente à parcela do mínimo que deixou de ser aplicada em exercícios anteriores, mediante depósito direto na conta corrente vinculada ao Fundo de Saúde, sem prejuízo do condicionamento da entrega dos recursos à comprovação prevista no [inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal](#).

§ 2º Os Poderes Executivos da União e de cada Estado editarão, no prazo de 90 (noventa) dias a partir da vigência desta Lei Complementar, atos próprios estabelecendo os procedimentos de suspensão e restabelecimento das transferências constitucionais de que trata o § 1º, a serem adotados caso os recursos repassados diretamente à conta do Fundo de Saúde não sejam efetivamente aplicados no prazo fixado por cada ente, o qual não poderá exceder a 12 (doze) meses contados a partir da data em que ocorrer o referido repasse.

§ 3º Os efeitos das medidas restritivas previstas neste artigo serão suspensos imediatamente após a comprovação por parte do ente da Federação beneficiário da aplicação adicional do montante referente ao percentual que deixou de ser aplicado, observadas as normas estatuídas nesta Lei Complementar, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício corrente.

§ 4º A medida prevista no caput será restabelecida se houver interrupção do cumprimento do disposto neste artigo ou se for constatado erro ou fraude, sem prejuízo das sanções cabíveis ao agente que agir, induzir ou concorrer, direta ou indiretamente, para a prática do ato fraudulento.

§ 5º Na hipótese de descumprimento dos percentuais mínimos de saúde por parte dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, as transferências voluntárias da União e dos Estados poderão ser restabelecidas desde que o ente beneficiário comprove o cumprimento das disposições estatuídas neste artigo, sem prejuízo das exigências, restrições e sanções previstas na legislação vigente.

Quanto às disposições da Lei Complementar nº 141/12, deve ser destacado que o legislador procurou, sob diversas formas, resguardar os recursos da saúde, quer seja a partir da transferência direta de recursos para o Fundo de Saúde, quer seja determinando que a aplicação não realizada em um exercício o seja naquele imediatamente subsequente, em acréscimo à aplicação mínima novamente a ser efetivada.

Cumpra, ainda, salientar o seguinte trecho, retirado do relatório do corpo instrutivo (item 6.3.3):

O Conselheiro-Relator do processo TCE-RJ nº 102.203-6/16, fl. 6648, faz importantes considerações em seu relatório quando da análise das Contas de Governo do Estado referente ao exercício de 2015:

Tem-se, ainda, o art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar 64, de 1990, com a alteração da Lei da Ficha Limpa (L.C. nº 135, de 04.06.2010), para o caso de possível Parecer Técnico, emitido pelo Tribunal de Contas, Contrário à Aprovação das Contas que, confirmado pelo Legislativo, sujeita o Chefe do

Poder Executivo à inelegibilidade. Neste caso, independentemente do julgamento político por parte do Legislativo – que pode acompanhar ou não, o parecer técnico emitido – o procedimento adotado por este Tribunal de Contas tem sido o de dar conhecimento ao Ministério Público Estadual da(s) irregularidade(s), para adoção de providências penais cabíveis.

Deve ser observado que, além das penalidades e sanções legais cabíveis, na hipótese de descumprimento do gasto mínimo com Ações e Serviços Públicos de Saúde em um determinado exercício, está o Gestor obrigado a proceder a complementação do faltante no exercício seguinte, sem prejuízo da aplicação do mínimo correspondente ao exercício.

6.3.4 Avaliação do cumprimento do percentual mínimo de saúde

A aferição do percentual mínimo de saúde está condicionada ao estudo das vertentes receitas vinculadas à saúde e gastos com ações e serviços públicos de saúde.

6.3.4.1 Receitas incluídas na base de cálculo

As receitas que compõem a base de cálculo para fins de apuração do cumprimento ou não das aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde estão definidas nos artigos 6º, 9º e 10, todos da Lei Complementar nº 141/12. Em 2016, a receita líquida desses impostos, efetivamente arrecadada (valores disponíveis para o estado, após a repartição tributária para os municípios), atingiu o montante de R\$ 36.277.278.923 (trinta e seis bilhões, duzentos e setenta e sete milhões, duzentos e setenta e oito mil, novecentos e vinte e três reais), assim:

Receitas para apuração da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

R\$1

Receitas para apuração da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	Previsão inicial	Previsão atualizada (a)	Rec. Realizadas até 31/12/2016 (b)	% (b/a)x 100
Receita de impostos líquida (I)	50.455.167.496	43.607.063.668	43.586.054.116	99,95
Imp. s/ Transmissão "causa mortis" e Doação - ITCD	999.684.900	1.337.948.672	1.390.659.964	103,94
Imp. s/ Circ. de Mercad. e Serv. de Transp.e Interestadual e Interm. e de Comunicação - ICMS	41.972.576.188	35.349.366.462	35.190.845.321	99,55
Imposto s/ Propriedade de Veículos Automotores - IPVA	3.081.550.433	2.840.217.383	2.803.326.761	98,70
Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF	3.682.855.087	3.090.211.291	3.173.283.492	102,69
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos dos Impostos	451.955.028	484.798.208	514.477.425	106,12
Dívida Ativa dos impostos	178.405.056	328.394.703	338.524.667	103,08
Multas, juros de mora e outros encargos da Dívida Ativa dos impostos	88.140.804	176.126.948	174.936.487	99,32
Receita de transferências constitucionais e legais (II)	2.554.477.800	2.150.951.080	2.341.631.397	108,86
Cota-parte FPE	1.541.041.944	1.281.061.500	1.486.651.513	116,05
Cota-parte IPI-Exportação	927.659.796	784.113.520	769.203.820	98,10
Compensações financeiras provenientes de impostos e transferências constitucionais	85.776.060	85.776.060	85.776.064	100,00
Desoneração ICMS (LC 87/96)	85.776.060	85.776.060	85.776.064	100,00
Outras	0	0	0	0
Deduções de transf. constitucionais aos municípios (III)	11.345.835.572	9.701.461.804	9.650.406.590	99,47
Parcela do ICMS repassada aos municípios	9.478.512.228	7.959.301.320	7.918.928.862	99,49
Parcela do IPVA repassada aos municípios	1.635.408.392	1.546.132.104	1.539.176.773	99,55
Parcela da cota-parte do IPI-Exportação repassada aos municípios	231.914.952	196.028.380	192.300.955	98,10
Total das receitas para apuração da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (IV) = I + II - III	41.663.809.724	36.056.552.944	36.277.278.923	100,61

Fonte: SIAFE-Rio

Nota: a diferença entre o montante da receita que compõe a base de cálculo para apuração do limite mínimo de gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (R\$ 36.277.278.923) e em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (R\$ 36.277.521.072) refere-se à Cota-Parte IOF-Ouro no valor de R\$ 242.149 que não integra a base de cálculo da saúde.

A receita líquida de impostos apurada guarda paridade com o saldo apresentado nos relatórios da Contadoria Geral do Estado (CGE) e da Auditoria Geral do Estado (AGE), e com o valor publicado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2016.

Depreende-se que o valor a ser aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde, no exercício em análise, deveria ser igual ou superior a **R\$ 4.353.273.471 (quatro bilhões, trezentos e cinquenta e três milhões, duzentos e setenta e três mil, quatrocentos e setenta e um reais)**, correspondente a **12%** da base apurada, em consonância com o artigo 6º da Lei Complementar Federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

6.3.4.2 Recursos de *royalties* e participações especiais (Lei Federal nº 12.858/13)

O inciso II, c/c § 3º, ambos do artigo 2º da Lei Federal nº 12.858/13, estabelece a destinação à saúde de 25% dos recursos de *royalties* e participações especiais oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03 de dezembro de 2012.

Em 2016, conforme relatório da Agência Nacional do Petróleo – ANP, denominado “Produção por Campos de Petróleo”²³, o estado não auferiu receitas da espécie.

6.3.4.3 Execução das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde

O Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF (6ª edição), da Secretaria do Tesouro Nacional, traz disposições para a verificação do cumprimento dos limites legais relativos à saúde, detalhando o disposto no artigo 24 da Lei Complementar Federal nº 141/12. Segundo o referido manual²⁴, para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados anualmente em Ações e Serviços Públicos de Saúde, serão consideradas as despesas: (I) pagas, (II) liquidadas e inscritas em restos a pagar; e (III) empenhadas e não liquidadas, inscritas em restos a pagar até o limite da disponibilidade de caixa do exercício.

O valor das despesas empenhadas com a função de governo “Saúde” atingiu, ao final de 2016, R\$ 5.128.751.032 (cinco bilhões, cento e vinte e oito milhões, setecentos e cinquenta e

²³ Fonte: <http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes/royalties> ; acessado em 13.03.17.

²⁴ MDF 6ª Edição Seção 03.12.05.01 (p. 399).

um mil, trinta e dois reais), tendo sido liquidados R\$ 5.118.028.341²⁵ (cinco bilhões, cento e dezoito milhões, vinte e oito mil, trezentos e quarenta e um reais). A seguir, a execução de tais despesas se encontra discriminada por subfunção de governo:

Despesas executadas na função “Saúde”, discriminadas por subfunção – 2016 – Todas as Fontes de Recursos

Subfunção	Despesa empenhada	Despesa liquidada	Despesa paga
122 - Administração Geral	823.186.465	823.039.179	590.477.151
128 - Formação de Recursos Humanos	5.681.968	5.681.968	4.884.298
182 - Defesa Civil	109.604.316	109.604.316	97.456.156
301 - Atenção Básica	151.072.097	151.072.097	143.781
302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	3.832.057.178	3.821.574.793	2.185.729.682
303 - Suporte Profilático e Terapêutico	180.105.307	180.036.641	118.093.974
304 - Vigilância Sanitária	10.039.162	10.038.808	7.975.645
305 - Vigilância Epidemiológica	15.826.742	15.802.742	15.587.822
571 - Desenvolvimento Científico	1.177.796	1.177.796	-
Total Geral	5.128.751.032	5.118.028.341	3.020.348.508

Fonte: SIAFE-Rio.

No exercício de 2016, a CGE e a AGE somente computaram, para efeitos de apuração do limite constitucional sob exame, despesas custeadas com recursos das fontes²⁶ 100, 122 e 223, respeitando a correspondência das fontes de recursos com as receitas componentes da base de cálculo definida pela Lei Complementar nº 141/12. A seguir são apresentadas as despesas discriminadas por subfunção nas referidas fontes de recursos.

²⁵ Esses valores incluem as despesas intraorçamentárias.

²⁶ Fonte 100 (Ordinários Provenientes de Impostos), Fonte 122 (Adicional do ICMS – FECPE), Fonte 223 (Contratos Intraorçamentários Gestão de Saúde)

Despesas executadas na função "Saúde", discriminadas por subfunção - 2016 - Fontes 100, 122 e 223

Subfunção	R\$1		
	Despesa empenhada	Despesa liquidada	Despesa paga
122 - Administração Geral	772.287.425	772.287.425	544.824.933
128 - Formação de Recursos Humanos	985.285	985.285	886.568
182 - Defesa Civil	82.866.200	82.866.200	71.331.503
301 - Atenção Básica	151.072.097	151.072.097	143.781
302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	3.055.570.651	3.055.570.651	1.455.227.069
303 - Suporte Profilático e Terapêutico	52.880.618	52.880.618	2.436.920
304 - Vigilância Sanitária	334.550	334.550	91.967
305 - Vigilância Epidemiológica	50.000	50.000	-
571 - Desenvolvimento Científico	1.177.796	1.177.796	-
Total Geral	4.117.224.622	4.117.224.622	2.074.942.740

Fonte: SIAFE-Rio.

Da tabela anterior, se infere que as despesas liquidadas (nas fontes 100, 122 e 223) montaram a R\$ 4.117.224.622 (quatro bilhões, cento e dezessete milhões, duzentos e vinte e quatro mil, seiscientos e vinte e dois reais). Cabe salientar que tais dispêndios estão abaixo do valor mínimo legal calculado no item anterior (R\$ 4.353.273.471 - quatro bilhões, trezentos e cinquenta e três milhões, duzentos e setenta e três mil, quatrocentos e setenta e um reais).

A seguir, serão analisadas detalhadamente as despesas que estão ou não em conformidade com o conceito de Ações e Serviços Públicos de Saúde, considerando os ditames dos artigos 3º e 4º da Lei Complementar Federal nº 141/12.

6.3.4.4 Cômputo de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde não liquidadas

A Lei Complementar nº 141/12, no inciso II de seu artigo 24, estabelece a possibilidade de que sejam consideradas como despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde aquelas 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.

Sobre essa questão, ponderou o corpo instrutivo, no que tange, especificamente, ao âmbito do Estado do Rio de Janeiro:

Com a sistemática de movimentação financeira dos recursos consignados na Lei Orçamentária do Estado, vigente em 2016, e que se mantém em 2017, não é possível computar esse tipo de despesas, porque:

- (1) conforme será mencionado no tópico 6.3.5, as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde não foram movimentadas em sua totalidade pelo Fundo Estadual de Saúde, prejudicando o controle das disponibilidades financeiras; e
- (2) as disponibilidades financeiras não são auditáveis por unidade orçamentária, somente por unidade gestora executante.

Em 2016, conforme tabela anterior, as despesas na função de governo “Saúde”, custeadas com recursos cuja natureza é de impostos, somaram R\$ 4.117.224.622 (quatro bilhões, cento e dezessete milhões, duzentos e vinte e quatro mil, seiscientos e vinte e dois reais). Tal montante equivale às despesas empenhadas no período. Igual valor foi liquidado no ano. **Assim, não houve a inscrição em restos a pagar de despesas empenhadas e não liquidadas. Dessa forma, a disposição legal em referência não afetará as aferições dos gastos com ações e serviços públicos de saúde em 2016.**

Contudo, cumpre registrar desde logo a importância da gestão dos recursos da saúde por intermédio de um fundo próprio, assunto que adiante se retomará.

6.3.4.5 Análise das despesas com Saúde para fins de apuração do percentual mínimo

Conforme os dispositivos legais, algumas despesas da função “Saúde” não podem ser computadas para fins de apuração do percentual mínimo (artigo 4º da Lei Complementar nº 141/12).

Desde a análise das contas de governo do exercício de 2013, verificou-se que a CGE e a AGE já excluem despesas que não são consideradas como pertinentes ao conceito Ações e Serviços Públicos de Saúde, nos termos da referida lei. Constam do volume 1, página 189, os seguintes fundamentos para promoção de tais exclusões pela CGE:

Além das despesas excluídas por não atenderem ao acesso universal e igualitário à saúde, também foram deduzidos valores que não se destinam a investimentos na rede de serviços, à cobertura assistencial ambulatorial e hospitalar, ou às demais ações de saúde.

Conforme explicitado no item 6.3.4.3, em de 2016, os referidos órgãos somente computaram despesas efetuadas com recursos das fontes 100, 122 e 223. Desse montante, efetuaram deduções que totalizaram R\$ 362.485.506 (trezentos e sessenta e dois milhões, quatrocentos e oitenta e cinco mil, quinhentos e seis reais), conforme evidenciado na tabela a seguir:

Despesas não computadas pela CGE e AGE para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

Deduções	Despesa empenhada
Despesa referente ao IASERJ (U.O.2931)	(24.213.680)
Encargos com Multas/Juros INSS - Pessoal (31901308)	(13.357.730)
Encargos com Multas/Juros-Impostos (33903992)	(348.543)
Despesa Intra-Orçamentária Ref. A Gestão de Serviços de Saúde (33913930)	(324.545.295)
Despesas com Restituições (33909302)	(20.258)
Total	(362.485.506)

Fonte: SIAFE-Rio e Relatórios da CGE e AGE (volumes 01 e 34 das Contas de Governo do Estado).

Despesas com o Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro – IASERJ

Foi glosada, pela CGE e pela AGE, a totalidade das despesas executadas pelo Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro - IASERJ, no montante de R\$ 24.213.680 (vinte e quatro milhões, duzentos e treze mil, seiscentos e oitenta reais), em razão de não atenderem ao princípio de universalidade das ações e serviços de saúde, de acordo com determinações anteriores deste Tribunal.

Entretanto, a fim de dirimir quaisquer dúvidas quanto ao tema e também salvaguardar a imparcialidade norteadora deste órgão de controle, esta Corte de Contas, realizou auditoria governamental de conformidade (Processo TCE-RJ nº 104.771-7/16), com o objetivo central de avaliar se todas as unidades do IASERJ atendem ao princípio da universalidade de acesso, visando a subsidiar a análise das despesas elegíveis como relativas às Ações e Serviços Públicos de Saúde, para efeitos de cômputo no limite estabelecido pela Lei Complementar Federal nº 141/12, quando da análise das Contas de Governo. Segue abaixo excerto da conclusão pertinente ao tema:

Com vistas a atender o objetivo central desta auditoria, ficou constatado que não há restrição ao atendimento aos usuários do SUS, sendo este universal e estando de acordo com os arts. 2º e 3º da LC nº 141/12. Ao atender os ditames estabelecidos, tais gastos podem ser considerados para efeito de apuração da aplicação dos recursos mínimos com ASPS, desde que respeitados os demais regramentos a respeito.(grifos nossos).

Dessa forma, levando em consideração a análise conclusiva apresentada, as despesas realizadas pelo IASERJ, na fonte 100 (Ordinários Provenientes de Impostos), no montante de R\$ 24.213.680, serão consideradas para fins de aferição do cumprimento ou não do percentual mínimo a ser destinado à saúde.

Despesas glosadas pelo TCE-RJ

Além das deduções e inclusão elencadas, pela CGE e AGE, a análise dos empenhos das despesas custeadas com fontes de recursos 100, 122 e 223, na função “Saúde”, revelou despesas incompatíveis com o conceito de Ações e Serviços Públicos de Saúde, nos termos da Lei Complementar nº 141/12, conforme a seguir:

Encargos com Multas/Juros INSS - Pessoal (31901308)

A CGE glosou o montante de R\$ 13.357.730 (treze milhões, trezentos e cinquenta e sete mil, setecentos e trinta reais), referente a despesas de encargos com multas e juros do INSS (elemento de despesa 31901308). Entretanto, em análise ao SIAFE-Rio, constatou-se que esses dispêndios montam, na realidade, em R\$ 13.363.734 (treze milhões, trezentos e sessenta e três mil, setecentos e trinta e quatro reais), valor superior em R\$ 6.004 (seis mil e quatro reais) ao expurgado pela CGE. A diferença em questão corresponde aos gastos da espécie efetuados pelo IASERJ. Assim, como a CGE procedeu ao expurgo da totalidade das despesas do Instituto, quando informou as glosas de encargos com multas/juros, o fez por valor menor, a fim de não duplicar os expurgos relativos ao IASERJ.

Conforme mencionado, as despesas com o IASERJ serão consideradas por esta Corte como relativas às Ações e Serviços Públicos de Saúde pelo TCE-RJ. Entretanto, partes delas deverão ser glosadas, quais sejam, aquelas com encargos de multas e juros do INSS (R\$ 6.004). Estas, somadas aos R\$ 13.357.730 (treze milhões, trezentos e cinquenta e sete mil, setecentos e trinta reais) de despesas expurgadas pela CGE, perfazem o montante apurado pela Corte de Contas (R\$ 13.363.734 - treze milhões, trezentos e sessenta e três mil, setecentos e trinta e quatro reais), a ser considerado como glosa.

Despesas com juros e multas por recolhimento de FGTS em atraso (subelemento 31901312)

O artigo 3º da Lei Complementar nº 141/12, em seu inciso X, considera, como Ações e Serviços Públicos de Saúde, a “remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais”. Eventuais juros e multas por recolhimento em atraso de encargos não são, portanto, Ações e Serviços Públicos de Saúde nos termos da referida lei, e devem ser excluídos do cálculo do mínimo legal sob exame.

Essas despesas totalizaram, em 2016, R\$ 558.595 (quinhentos e cinquenta e oito mil, quinhentos e noventa e cinco reais). Frise-se que, por razões análogas, a CGE e a AGE glosaram as despesas registradas no subelemento 31901308 (multas/juros INSS atraso folha de pessoal).

Despesas com pensões especiais

Foram realizadas despesas com pensões especiais (subelemento 33905901) na unidade orçamentária “2971 - Instituto Vital Brazil-IBV”, em montante equivalente a R\$ 4.896 (quatro mil, oitocentos e noventa e seis reais). Essas despesas não serão incluídas no cálculo do mínimo legal sob exame, por não representarem despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, conforme inciso I do artigo 4º da Lei Complementar nº 141/12.

Despesas com multas e juros incidentes sobre locação de imóvel

Foram realizadas despesas com multas e juros relacionadas à locação de imóvel onde funciona o Ambulatório do Instituto Estadual de Cardiologia Aloysio de Castro - IECAC. Conforme empenhos nºs 2016ne01354, 2016ne02394 e 2016ne02193 da Fundação de Saúde do Estado do Rio de Janeiro (UG 294200), estas totalizaram R\$ 6.102 (seis mil, cento e dois reais). Tais despesas não encontram amparo nas disposições do artigo 3º da Lei Complementar nº 141/12 e, portanto, não serão incluídas no cálculo do mínimo legal sob exame.

Despesas com auxílio natalidade de inativos do RPPS

Foram realizadas despesas com auxílio natalidade de inativos (subelemento 33900807) na unidade orçamentária “2971 – Instituto Vital Brazil-IBV”, correspondentes a R\$ 17.873 (dezessete mil, oitocentos e setenta e três reais). Essas despesas não serão incluídas no cômputo do mínimo legal sob exame, por não representarem despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, conforme inciso I do artigo 4º da Lei Complementar nº 141/12.

Despesas com grupo específico de agentes públicos

Foram realizadas despesas na unidade orçamentária “2971 Instituto Vital Brazil-IBV”, que se referem aos seguintes benefícios para um grupo específico de agentes públicos: agentes lotados no IVB; seguro de vida em grupo; bem como fornecimento de pão francês e gêneros alimentícios para café da manhã, conforme empenhos 2016ne00196, 2016ne00202, 2016ne00204, 2016ne00207, 2016ne00160, 2016ne00273 e 2016ne00279 (documentos anexados pela SSR).

Tais despesas, que somam R\$ 18.593 (dezoito mil, quinhentos e noventa e três reais), não podem ser enquadradas nas disposições do inciso X do artigo 3º da Lei Complementar nº 141/12, o qual estabelece, como Ações e Serviços Públicos de Saúde, a “remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais” e, portanto, devem ser excluídas do cômputo do mínimo legal sob exame, por não atenderem ao princípio da universalidade.

Total de despesas glosadas pelo TCE-RJ

Na tabela a seguir, evidenciam-se as despesas consideradas incompatíveis com o conceito de Ações e Serviços Públicos de Saúde, não excluídas pela CGE nem pela AGE.

Deduções com base na análise de empenhos

Deduções não efetuadas pela CGE nem pela AGE	Despesa empenhada	Despesa liquidada	R\$1
			Despesas inscritas em restos a pagar não processados
Despesas com pensões especiais	4.896	4.896	-
Despesas com juros e multas por recolhimento de FGTS em atraso 31901312	558.595	558.595	-
Despesas com multas e juros incidentes sobre locação de imóvel	6.102	6.102	-
Despesas com auxílio natalidade de inativos do RPPS	17.873	17.873	-
Despesas com grupo específico de agentes públicos	18.593	18.593	-
Total	606.059	606.059	-

Fonte: DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SSR.

Nota: os empenhos referentes às glosas destacadas nesta tabela encontram-se listados no volume "DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SSR".

A inclusão de tais despesas na aferição dos gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde será objeto de determinação nas contas em tela.

6.3.4.6 Apuração do limite mínimo legal

Quando as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde no exercício anterior ao de aferição, não alcançarem 12% da receita constitucionalmente prevista, tal valor deve ser acrescido ao montante a ser aplicado no exercício seguinte.

Da mesma forma, quando os restos a pagar inscritos no ano anterior forem cancelados, em um montante acima da diferença entre o valor executado e o limite mínimo legal, considera-se que o limite do exercício anterior não foi alcançado e esta quantia também deve ser somada ao valor mínimo do exercício atual, conforme dispõe a 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, páginas 401/402, *in verbis*:

A disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar, considerados para cumprimento do percentual mínimo e posteriormente cancelados ou prescritos, deve ser necessariamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde. Essa aplicação deverá acontecer até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente.

Caso seja verificado o não cumprimento do percentual mínimo de aplicação em ASPs, o valor correspondente à diferença entre o percentual aplicado e o mínimo previsto na Lei Complementar nº 141/12 deverá ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis.

Em 2015, o Estado do Rio de Janeiro atingiu o percentual mínimo de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde. Além disso, o montante de Restos a Pagar cancelados em 2016 (R\$ 51.447.683 - cinquenta e um milhões, quatrocentos e quarenta e sete mil, seiscentos e oitenta e três reais) foi inferior ao valor que excedeu o percentual mínimo de gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2015 (R\$ 106.207.180 - cento e seis milhões, duzentos e sete mil, cento e oitenta reais). Assim, o valor mínimo de gastos a ser atingido no exercício de 2016 permanece em 12% da receita detalhada na legislação de regência, ou seja, permanece em **R\$ 4.353.273.471 (quatro bilhões, trezentos e cinquenta e três milhões, duzentos e setenta e três mil, quatrocentos e setenta e um reais)**, conforme detalhado no item 6.3.4.1.

Feitas as referidas considerações, demonstra-se na tabela a seguir o total das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde e suas respectivas deduções:

Percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

		R\$1
Despesas com Saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo	Liquidadas no exercício	Inscritas em Restos a Pagar Não Processados
(I) Despesas executadas na função Saúde e custeadas com recursos das fontes 100, 122 e 223	4.117.224.622	-
(II) Total das despesas com Saúde não computadas	338.883.889	-
Despesas com grupo específico de agentes públicos	18.593	-
Juros, multas e demais encargos (subelemento 33903992)	348.543	-
Juros e multas INSS atraso s/folha de pessoal (subelemento 31901308)	13.363.734	-
Despesas com restituições (subelemento 33909302)	20.258	-
Despesas com juros e multas - FGTS	558.595	-
Auxílio natalidade inativos (33900807)	17.873	-
Despesa com multas de juros locação imóvel	6.102	-
Pensões especiais (subelemento 33905901)	4.896	-
Despesas intraorçamentárias c/ transf. p/ Fundação (subelemento 33913952)	324.545.295	-
Total das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (III) = (I - II)		3.778.340.733
Total das receitas para apuração da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (IV)		36.277.278.923
Percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde sobre a receita de impostos líquida e transferências constitucionais e legais (V=III/IV× 100) - Limite Constitucional 12%		10,42%
Valor referente à diferença entre o valor executado e o limite mínimo constitucional (VI=IV*0,12-III)		574.932.738

Fonte: SIAFE-Rio. Valores acumulados até dez/16.

Conclui-se, assim, que o Estado do Rio de Janeiro, ao aplicar em Ações e Serviços Públicos de Saúde, o equivalente a 10,42% das receitas de impostos e transferências de impostos, descumpriu o estabelecido no artigo 6º da Lei Complementar nº 141/12 (aplicação mínima anual equivalente a 12% daquela base).

O não cumprimento do dispositivo em referência constitui item de IRREGULARIDADE nas contas.

Cumprе salientar que o montante de R\$ 574.932.738 (quinhentos e setenta e quatro milhões, novecentos e trinta e dois mil, setecentos e trinta e oito reais), correspondente à diferença entre o valor aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2016 e o mínimo previsto na Lei Complementar nº 141/12, deverá ser acrescido ao montante de aplicação mínima em 2017. O fato em questão será objeto de determinação na conclusão deste voto.

Destaque-se que o percentual ora apurado diverge do apresentado pela CGE e pela AGE (10,35%), tendo em vista que os citados órgãos não deduziram despesas cujos empenhos revelaram incompatibilidade com as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde para fins do mandamento constitucional, conforme descrito no item 6.3.4.5.2, deduziram o valor referente às despesas realizadas com o IASERJ, as quais foram consideradas nos cálculos anteriores, conforme explicitado no item 6.3.4.5.

6.3.5 Unidades orçamentárias responsáveis pelas despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde

De acordo com o parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar nº 141/12, as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde devem ser financiadas com recursos movimentados por meio do respectivo fundo de saúde estadual. Os artigos 14 e 16 da citada lei ainda acrescentam:

Art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

(...)

Art. 16. O repasse dos recursos previstos nos arts. 6º a 8º será feito diretamente ao Fundo de Saúde do respectivo ente da Federação e, no caso da União, também às demais unidades orçamentárias do Ministério da Saúde.

Após análise dos empenhos da função “Saúde”, custeadas com recursos oriundos das fontes de recursos 100, 122 e 223, verificou-se a realização de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde financiadas com recursos não movimentados pela unidade orçamentária

“Fundo Estadual de Saúde”, descumprindo o disposto no parágrafo único do artigo 2º em combinação com os artigos 14 e 16, todos da Lei Complementar nº 141/12.

Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde não movimentadas pelo Fundo Estadual de Saúde

R\$1

Unidades orçamentárias	FR 100	FR 122	FR 223	Total Liquidado
2931 - IASERJ	24.213.681	-	-	24.213.681
2942 - Fundação Saúde do ERJ	-	-	324.545.295	324.545.295
2971 - Instituto Vital Brazil S.A.	27.439.682	-	-	27.439.682
Total				376.198.658

Fonte: SIAFE-Rio.

Com relação à análise das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, custeadas com recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais - FECF (fonte de recursos - FR - 122), o entendimento deste Tribunal encontra-se delineado em decisão, de 01.04.14, proferida no Processo TCE-RJ nº 119.161-7/13.

Segundo a referida decisão plenária, que ratificou o Parecer nº 1.430/13, da Consultoria Jurídica da Advocacia-Geral da União junto ao Ministério da Saúde, os recursos oriundos de tal fundo podem ser contabilizados como despesas em saúde, desde que:

i - sejam aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde, assim definidos pela Lei Complementar nº 141/12;

ii - transitem e sejam aplicados conforme regramento do Fundo de Saúde do ente;

iii - tenham contribuído na formação do cálculo do montante mínimo a ser aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde, e não sejam oriundos de operações financeiras contratadas com esse objetivo específico de aplicação.

Conforme se depreende da tabela anterior, todas as despesas custeadas com recursos oriundos do FECF (fonte de recursos - FR - 122) foram geridas por intermédio do Fundo

Estadual de Saúde, em cumprimento aos dispositivos da Lei Complementar nº 141/12 e à decisão plenária de 01.04.14, no Processo TCE-RJ nº 119.161-7/13.

Entretanto, embora tal exigência de gestão dos recursos da saúde pelo FES tenha sido cumprida em relação ao FECF, como verificado, não o foi com relação às demais fontes de recursos.

O vício em questão foi objeto de determinação nas Contas de Governo de 2015, não tendo sido verificado seu atendimento. Na Lei Orçamentária do estado para o exercício de 2016, foram direcionadas dotações orçamentárias iniciais, para execução de despesas na função Saúde, às unidades orçamentárias “IASERJ”, “Instituto Vital Brazil” e “Fundação Saúde do ERJ”.

Em face de tais fatos, o corpo instrutivo, na conclusão de seu relatório, sugeriu que a gestão dos recursos da saúde por unidades, que não o fundo, constituísse item de impropriedade nas contas, com a consequente determinação para atendimento ao mandamento legal.

O Ministério Público junto a este Tribunal, em detido exame da questão, assim se manifestou (item 4.2.3 de seu parecer):

*O Parquet de Contas, porém, com as devidas vênias, não pode concordar com a qualificação dada ao fato pelo grupo técnico, haja vista que a **movimentação de recursos voltados a atender a despesas com ações e serviços públicos de saúde fora do Fundo Estadual de Saúde constitui nítida violação ao disposto na Lei Complementar Federal nº 141/12**. Por conta disso, a infração deve ser entendida como **IRREGULARIDADE** – e não mera impropriedade – a comprometer as Contas de Governo em exame.*

*Deve ser registrado, ademais, que **as diversas determinações fixadas por este E. Tribunal quando da emissão de parecer prévio em Contas pretéritas do Chefe do Poder Executivo Estadual**, no sentido de indicar a necessidade de emprego do FES para movimentação de recursos voltados a ASPS, **têm sido reiteradamente descumpridas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, inclusive – sublinhe-se – no exercício de 2016**.*

CONTAS DE GOVERNO DE 2013 – TCE-RJ nº 105.879-8/14

RESSALVA nº 15: Despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas sem intermediação do Fundo Estadual de Saúde (FES) (**tópico 6.4.2.2**).

As despesas com ações e serviços públicos de saúde não foram realizadas em sua totalidade pelo Fundo Estadual de Saúde, em desacordo com o parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar Federal nº 141/12.

DETERMINAÇÃO nº 22

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA, À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO E À SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE

Constituir o Fundo Estadual de Saúde como unidade orçamentária de **todos** os recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde e descentralizar apenas a execução da despesa, quando necessário.

CONTAS DE GOVERNO DE 2014 - TCE-RJ nº 101.885-1/15

RESSALVAS:

AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (ASPS)

Nº 16 - Despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas sem intermediação do Fundo Estadual de Saúde, em desacordo com o parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar Federal nº 141/12 (**tópico 6.4.2.2**);

OBSERVAÇÃO nº 42 (Ressalva nº 16):

As despesas com ações e serviços públicos de saúde não foram realizadas, em sua totalidade, pelo FES, em desacordo com o parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar Federal nº 141/12 (**tópico 6.4.2.2**).

DETERMINAÇÃO nº 49:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA, À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO E À SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE

Constituir o Fundo Estadual de Saúde como unidade orçamentária de **todos** os recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, descentralizando apenas a execução da despesa, quando necessário.

CONTAS DE GOVERNO DE 2015 - TCE-RJ nº 102.203-6/16

V.4. SAÚDE

RESSALVA XIII:

Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde realizadas sem intermediação do Fundo Estadual de Saúde, em desacordo com o parágrafo único do art. 2º c/c arts. 14 e 16, todos da Lei Complementar Federal nº 141/12.

DETERMINAÇÃO Nº 13:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.

Constituir, desde a Lei Orçamentária, o Fundo Estadual de Saúde como unidade orçamentária de **todos** os recursos destinados a Ações e Serviços Públicos de Saúde, descentralizando apenas a execução da despesa, quando necessário, alertando que, a partir da análise dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e das Contas de Governo do exercício de 2017, a metodologia de avaliação do cumprimento do limite mínimo constitucional para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde incorporará a exclusão, no cômputo para o limite, de quaisquer despesas financiadas com recursos não movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 2º c/c arts. 14 e 16, todos da Lei Complementar Federal nº 141/12.

Desse modo, diante do descumprimento das normas legais referidas e do reiterado desrespeito às determinações deste E. Tribunal, o Ministério Público, ao final, opinará pela qualificação da movimentação de recursos relativos às ASPS fora do FES como **IRREGULARIDADE**.

A gestão dos recursos da saúde, por intermédio de um fundo, tem notório objetivo de propiciar um efetivo controle sobre as entradas e saídas dos recursos que financiam as despesas com ações e serviços públicos de saúde. A centralização financeira, nesse caso, é facilitadora, ainda, dos processos de planejamento e execução.

Observe-se o presente caso: a aplicação em forma diversa da estabelecida em lei acarreta a necessidade de infindáveis verificações, na busca do montante real das despesas estaduais com saúde. Ademais, acaso não tivessem sido computadas as despesas em unidades que não o Fundo de Saúde, a aplicação a ser considerada em 2016 seria ainda menor. Por certo, a descentralização em referência dificulta a tomada de decisão pelo gestor e o realinhamento de ações às políticas públicas traçadas.

Nas contas em tela, verifica-se que a ausência de gestão dos recursos da saúde unicamente por fundo legalmente constituído para tal fim mostrou sua faceta mais danosa - a de contribuir para o descumprimento do limite mínimo constitucional/legal de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde.

É nessa medida que o descumprimento das normas contidas no parágrafo único do artigo 2º, em combinação com os artigos. 14 e 16, todos da Lei Complementar nº 141/12, deve ser considerado como item de IRREGULARIDADE nas contas em exame.

Saliento, ainda, as seguintes ponderações apresentadas pelo corpo instrutivo em seu relatório (item 6.3.5):

Em análise da Lei Orçamentária de 2017, verifica-se que o Fundo Estadual de Saúde está classificado como Unidade Orçamentária, entretanto tal determinação não foi integralmente cumprida, pois, foram direcionadas dotações orçamentárias iniciais, para execução de despesas na função “Saúde” fonte 100 para o IASERJ e fonte 223 para a Fundação Saúde do Estado.

É importante ressaltar que, para que o descumprimento de determinação plenária não prossiga, é necessário o estabelecimento, ainda no exercício de 2017, de previsão na Lei Orçamentária para 2018, de que a totalidade de recursos que financiará despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde seja alocada inicialmente na unidade orçamentária “Fundo Estadual de Saúde”.

O ERJ foi cientificado, por determinação Plenária, de que esta Corte de Contas, nas análises dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e das Contas de Governo referentes à execução do Orçamento de 2017, não mais computará despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde que não tenham sido movimentadas pela unidade orçamentária “Fundo Estadual de Saúde”, para efeitos de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar Federal nº 141/12.

- grifos adicionados -

6.3.6 Grau de dependência dos recursos oriundos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais – FECP

A vigência do FECP foi prorrogada até o exercício de 2018. No exercício sob exame, a receita registrada na fonte de recursos 122 alcançou R\$ 4.119.794.180 (quatro bilhões, cento e dezenove milhões, setecentos e noventa e quatro mil, cento e oitenta reais), e as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, liquidadas e custeadas com recursos oriundos dessa fonte, alcançaram R\$ 1.905.884.686 (um bilhão, novecentos e cinco milhões, oitocentos e oitenta e quatro mil, seiscentos e oitenta e seis reais).

Das despesas não computadas como ASPS, após a análise de empenhos descrita no item 6.3.4.5.2, verifica-se a exclusão de despesas com multas e juros de mora do INSS, com recursos do FECP (fonte 122), no montante de R\$ 22.687 (vinte e dois mil, seiscentos e oitenta e sete reais).

Para evitar duplicidade de exclusão, para efeitos da presente análise, o valor das despesas liquidadas sem FECP será o resultado da subtração entre o “Total das despesas

com Ações e Serviços Públicos de Saúde” e o montante mencionado em epígrafe, R\$ 1.905.884.686 (um bilhão novecentos e cinco milhões, oitocentos e oitenta e quatro mil, seiscentos e oitenta e seis reais), diminuído de R\$ 22.687 (vinte e dois mil, seiscentos e oitenta e sete reais).

Caso tais recursos não integrassem a base de cálculo, tampouco custeassem despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS²⁷, o percentual de aplicação em ASPS atingiria apenas 5,82% das receitas que comporiam a base de cálculo - aumentando o deficit em comparação ao limite mínimo legal de 12% -, conforme a seguir demonstrado:

Ações e Serviços Públicos de Saúde sem recursos do FECP - simulação

	R\$1
Base de Cálculo sem FECP (I)	32.157.484.743
Despesas liquidadas sem FECP (II)	1.872.478.733
Aplicação em ASPS sem FECP (II/I x 100)%	5,82%

Fonte: SIAFE-Rio.

Lembre-se que os recursos oriundos do adicional do ICMS são temporários. O percentual aferido demonstra que o estado possui um elevado grau de dependência dos recursos do FECP para o cumprimento do percentual mínimo legal de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde. Não havendo nova prorrogação da vigência do fundo, tal percentual precisará ser reduzido a zero quando da elaboração das peças orçamentárias a vigor no exercício de 2019.

A esse respeito, assim argumentou o ilustre Procurador-Geral do Ministério Público junto a esta Corte (item 4.2.4 de seu parecer):

Diante desse cenário e da relevância das ações e serviços públicos de saúde para vida digna dos cidadãos de nosso Estado, o Ministério Público proporá, ao final, determinação para que o Governo do Estado encaminhe, na próxima prestação de Contas de Governo, documentação com as medidas adotadas para reduzir a dependência dos recursos oriundos do Fundo de Combate à Pobreza e às

²⁷ Conforme decisão plenária de 01.04.14, no processo TCE-RJ 119.161-7/13, visto que a totalidade de recursos classificados na fonte 122 foi movimentada pelo Fundo Estadual de Saúde.

Desigualdades Sociais para custeio das despesas com ações e serviços públicos de saúde, haja vista o término da vigência do referido Fundo ao final do exercício de 2018.

Além de tal medida, concluiu o *Parquet* de Contas pela necessidade de realização de auditoria governamental, pela Secretaria Geral de Controle Externo, nas Secretarias de Estado de Fazenda e Planejamento e de Saúde, com o seguinte objetivo:

Avaliar e propor medidas que possam ser 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.

A dependência dos recursos do FECP requer do estado tempestivo planejamento e adequação orçamentária-financeira, considerando o término de sua existência. Considero que a determinação sugerida tem o condão de suscitar dos agentes públicos competentes estudos e ações, visando à busca de alternativas, caso a vigência do fundo não seja prorrogada. **Ressalto, ainda, entender que o objeto da auditoria sugerida se confunde com os fins práticos da determinação, razão pela qual acolherei apenas esta última.**

6.3.7 Metodologia para apresentação do Demonstrativo das receitas e despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde

O demonstrativo das receitas e despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, apresentado no item 6.3.4.6, diverge daquele elaborado pelo Governo do Estado. O primeiro foi confeccionado partindo-se das despesas realizadas nas fontes de recursos relativas a impostos e transferências. O segundo acompanha o modelo proposto pela 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais para o Anexo 12 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

O demonstrativo a ser inserido no módulo do controle externo do Sistema de Informação sobre Orçamento Público da Saúde - SIOPS é apresentado a seguir:

Demonstrativo das receitas com Ações e Serviços Públicos de Saúde no Estado do Rio de Janeiro em 2016

	R\$1			
Receitas para apuração da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	Previsão inicial	Previsão atualizada (a)	Rec. Realizadas até 31/12/2016 (b)	% (b/a)x 100
Receita de impostos líquida[1] (I)	50.455.167.496	43.607.063.668	43.586.054.116	99,95
Imp. s/ Transmissão "causa mortis" e Doação - ITCD	999.684.900	1.337.948.672	1.390.659.964	103,94
Imp. s/ Circ. de Mercad. e Serv. de Transp.e Interestadual e Interm. e de Comunicação - ICMS	41.972.576.188	35.349.366.462	35.190.845.321	99,55
Imposto s/ Propriedade de Veículos Automotores - IPVA	3.081.550.433	2.840.217.383	2.803.326.761	98,70
Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF	3.682.855.087	3.090.211.291	3.173.283.492	102,69
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos dos Impostos	451.955.028	484.798.208	514.477.425	106,12
Dívida Ativa dos impostos	178.405.056	328.394.703	338.524.667	103,08
Multas, juros de mora e outros encargos da Dívida Ativa dos impostos	88.140.804	176.126.948	174.936.487	99,32
Receita de transferências constitucionais e legais (II)	2.554.477.800	2.150.951.080	2.341.631.397	108,86493
Cota-parte FPE	1.541.041.944	1.281.061.500	1.486.651.513	116,05
Cota-parte IPI-Exportação	927.659.796	784.113.520	769.203.820	98,10
Compensações financeiras provenientes de impostos e transferências constitucionais	85.776.060	85.776.060	85.776.064	100
Desoneração ICMS (LC 87/96)	85.776.060	85.776.060	85.776.064	100
Outras	-	-	-	-
Deduções de transf. constitucionais aos municípios (III)	11.345.835.572	9.701.461.804	9.650.406.590	99,47
Parcela do ICMS repassada aos municípios	9.478.512.228	7.959.301.320	7.918.928.862	99,49
Parcela do IPVA repassada aos municípios	1.635.408.392	1.546.132.104	1.539.176.773	99,55
Parcela da cota-parte do IPI-Exportação repassada aos municípios	231.914.952	196.028.380	192.300.955	98,10
Total das receitas para apuração da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (IV) = I + II - III	41.663.809.724	36.056.552.944	36.277.278.923	100,61

Receitas adicionais para financiamento da Saúde	Previsão	Previsão	Rec. realizadas até 31/12/2016	%
	inicial	Atualizada (c)	(d)	(d/c)x 100
Transferências de recursos do SUS	609.448.584	609.448.584	719.151.128	118,00
Provenientes da União	609.448.584	609.448.584	719.151.128	118,00
Provenientes de outros estados	-	-	-	-
Provenientes dos municípios	-	-	-	-
Outras receitas do SUS	-	-	-	-
Transferências voluntárias	15.158.300	15.158.300	1.598.986	10,55
Receitas de operações de crédito vinculadas à Saúde	-	-	-	-
Outras receitas para financiamento da Saúde ¹	837.185.709	837.185.709	267.357.569	31,94
Total de receitas adicionais para financiamento da Saúde	1.461.792.593	1.461.792.593	988.107.682	67,60

Fonte: SIAFE-Rio.

Nota 1: No exercício de 2016 o saldo apresentado é composto pela soma das naturezas de receita: 13250103, 16000501, 16000503, 16000599, 76000501 e 76000599.

Demonstrativo das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde no Estado do Rio de Janeiro em 2016

R\$1

Despesas com Saúde (por grupo de natureza da despesa)	Dotação inicial	Dotação atualizada (c)	Despesas executadas Liquidadas até o bimestre (d)	Inscritas em Restos a Pagar Não Processados até o 12/2016 (e)	% (d+e)/c
Despesas Correntes	6.504.982.154	6.117.371.535	5.034.242.583	10.716.691	82,47
Pessoal e Encargos Sociais	1.389.407.977	1.361.050.869	1.054.254.527	-	77,46
Juros e Encargos da Dívida	420.000	1.615.000	321.311	-	19,90
Outras Despesas Correntes	5.115.154.177	4.754.705.666	3.979.666.745	10.716.691	83,92
Despesas de Capital	278.934.005	247.847.689	83.785.758	6.000	33,81
Investimentos	271.634.005	237.695.545	79.290.766	6.000	33,36
Inversões Financeiras	1.000.000	248.784	-	-	-
Amortização da Dívida	6.300.000	9.903.360	4.494.993	-	45,39
Total das despesas com Saúde (V)	6.783.916.159	6.365.219.224	5.128.751.032	5.128.751.032	80,57
[VII - (12 x IVb)/100]					

Despesas com Saúde (por grupo de natureza da despesa)	Dotação inicial	Dotação atualizada (c)	Despesas executadas Liquidadas até o bimestre (d)	Inscritas em Restos a Pagar Não Processados até o 12/2016 (e)	% (d+e)/c
Despesas Correntes	6.504.982.154	6.117.371.535	5.034.242.583	10.716.691	82,47
Pessoal e Encargos Sociais	1.389.407.977	1.361.050.869	1.054.254.527	-	77,46
Juros e Encargos da Dívida	420.000	1.615.000	321.311	-	19,90
Outras Despesas Correntes	5.115.154.177	4.754.705.666	3.979.666.745	10.716.691	83,92
Despesas de Capital	278.934.005	247.847.689	83.785.758	6.000	33,81
Investimentos	271.634.005	237.695.545	79.290.766	6.000	33,36
Inversões Financeiras	1.000.000	248.784	-	-	-
Amortização da Dívida	6.300.000	9.903.360	4.494.993	-	45,39
Total das despesas com Saúde (V)	6.783.916.159	6.365.219.224	5.128.751.032		80,57
Despesas com Saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo	Dotação inicial	Dotação atualizada (c)	Despesas executadas Liquidadas até o bimestre (d)	Inscritas em Restos a Pagar Não Processados até o bimestre (e)	% (d+e)/c
Despesas com inativos e pensionistas	-	-	-	-	-
Despesas com assistência à Saúde que não atendem ao princípio de acesso universal (*)	-	-	18.593	-	-
Despesas custeadas com outros recursos	1.082.190.811	1.260.018.143	1.000.803.719	10.722.691	80,28
Recursos de transferência do SUS	713.448.584	868.621.725	853.228.520	10.722.691	99,46
Recursos com operações de crédito	-	10.072.583	884.855	-	8,78
Outros recursos	368.742.227	381.323.835**	146.690.344	-	38,47
Outras Ações e Serviços não computados (*)	-	-	338.865.297	-	-
Total das despesas com Saúde empenhadas e inscritas em Restos a Pagar Não Processados, computáveis se tivessem sido liquidadas no exercício				-	-
Total das despesas com Saúde não computadas (VI)*				1.350.410.300	(*)
Total das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (VII) = (V - VI)				3.778.340.732	
Percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde sobre a receita de impostos líquida e transferências constitucionais e legais (VII%) = (VII/IVb X 100) - mínimo legal 12%				10,42%	
Valor referente à diferença entre o valor executado e o mínimo legal	574.932.738				
[VII - (12 x IVb)/100]					

Fonte: SIAFE-Rio.

(*) A dotação inicial e a atualizada do "total de despesas com Saúde que não atendem ao princípio de acesso universal" não são informações úteis, uma vez que parte da dedução foi efetuada tendo por base a análise dos empenhos efetuada por este Tribunal.

(**) Considerada a soma das seguintes fontes: 101 ordinários não provenientes de impostos (R\$4.050.838), 212 transferências voluntárias (R\$90.379.100), 218 transferências intraorçamentárias (R\$365.182) e 230 recursos próprios (R\$286.528.715).

6.3.8 Instrumentos de planejamento e fiscalização da gestão da saúde

A Portaria nº 2.135, de 25 de setembro de 2013, do Ministério da Saúde, estabelece as diretrizes para o processo de planejamento. Os instrumentos indicados no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS são: o Plano de Saúde; as respectivas Programações Anuais; e o Relatório de Gestão.

Consoante a mencionada portaria, os prazos para a elaboração desses instrumentos e para a análise do Conselho de Saúde devem guardar compatibilidade com o processo orçamentário, para que haja vinculação entre ações e recursos necessários programados e o orçamento aprovado, com vistas a assegurar sua execução.

O Relatório Anual de Gestão é o instrumento que demonstra a execução do Plano de Saúde, operacionalizado pela Programação Anual, e que comprova o atingimento ou não das metas físicas e orçamentárias.

O artigo 36 da Lei Complementar nº 141/12 dispõe que o gestor do SUS é responsável pela elaboração de relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, o qual conterá, no mínimo, as seguintes informações:

- i - montante e fonte dos recursos aplicados no período;
- ii - auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações; e
- iii - oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação.

A comprovação da observância do disposto neste artigo dá-se mediante o envio do Relatório Anual de Gestão ao Conselho de Saúde, até o dia 30 de março do ano seguinte ao da execução financeira, cabendo ao Conselho emitir parecer conclusivo sobre o cumprimento ou não das normas estatuídas na lei em pauta (§1º do artigo 36 da Lei Complementar nº 141/12).

Considerando tais disposições, o corpo técnico desta Corte teceu os seguintes comentários:

Segundo informação obtida após consulta efetuada, em 05/04/17, ao sítio eletrônico do Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão, do Ministério da Saúde, o Relatório Anual de Gestão de 2016 foi encaminhado eletronicamente ao Conselho Estadual de Saúde em 03/04/17. Entretanto, tal informação não foi confirmada após consulta, efetuada na mesma data, ao sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Saúde.

Ressalte-se que, como resultado da mesma consulta ao mencionado Sistema, foi possível observar que o gestor estadual não o utilizou para elaboração dos relatórios detalhados de gestão referentes a nenhum quadrimestre de 2016 e elaborou apenas o relatório referente ao 1º quadrimestre no exercício de 2015.

Quanto à atuação do Conselho Estadual de Saúde, verifica-se que, quando os instrumentos de planejamento são enviados para sua apreciação, a análise é feita com uma intempestividade tal que reduz drasticamente sua eficácia em realimentar o processo de planejamento das políticas de Saúde.

O Relatório Anual de Gestão-RAG de 2012²⁸ ainda se encontra para análise e apreciação do Conselho Estadual de Saúde, enquanto RAG de 2013 foi apreciado pelo Conselho Estadual de Saúde e aprovado conforme Deliberação nº 134, de 13 de Janeiro de 2016. Vale registrar que os relatórios referentes às Gestões de 2014 e 2015 ainda estão em apreciação pelo Conselho (informações disponíveis nos sítios eletrônicos da Secretaria de Estado de Saúde e do Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão, do Ministério da Saúde - Sargsus, consulta em 05.04.17).

Cumprе salientar que essa intempestividade já foi objeto de determinação quando da apreciação das Contas do Governo de 2015, e perdura até a presente data. Faz-se necessário identificar as causas dessa intempestividade contumaz, para que se aperfeiçoe o exercício do controle externo por este Tribunal. Para tanto, entende-se imprescindível que, doravante, componha a documentação encaminhada para análise das Contas de Governo, relatório das ações do Conselho Estadual de Saúde, contendo, no mínimo:

cópia integral das atas de reuniões e das Deliberações do Colegiado ocorridas no exercício; e

documentação que explique, de maneira circunstanciada, os fatos que motivaram eventuais intempestividades na apreciação de todas as Programações Anuais do Plano de Saúde e todos os Relatórios Anuais de Gestão pendentes de aprovação, quando da produção do Relatório a ser encaminhado a este TCE-RJ.

A Auditoria Geral do Estado questionou²⁹ a Contadoria Geral do Estado acerca do tema e foi informada que ainda não havia recebido a documentação constante da determinação do TCE-RJ, referente às Contas de Governo o ERJ de 2015.

Tal fato será objeto da Impropriedade nº 19 e Determinação nº 23.

Farei incluir no dispositivo do voto as medidas sugeridas.

²⁸ Estando pendente, contudo, da indicação de novos Conselheiros a serem cadastrados no referido Sistema para capacitação e permissão de acesso à rotina (disponível em <http://www.informacaoemsaude.rj.gov.br/informes-ao-gestor/instrumentos-de-planejamento-do-sus/instrumentos-de-planejamento-do-sus-estado/642-relatorios-anuais-de-gestao.html>). Consulta em 05.04.17.

²⁹ Relatório da AGE, p. 321, volume 34, Contas de Governo do ERJ 2016.

O artigo 38 da Lei Complementar nº 141/12 dispõe que integra o rol de competências do Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio desta Corte de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do Órgão de Controle Interno e do Conselho de Saúde, a fiscalização de seu cumprimento, com ênfase no que diz respeito:

- I - à elaboração e execução do Plano de Saúde Plurianual;
- II - ao cumprimento das metas para a saúde estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- III - à aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, observadas as regras previstas nesta lei complementar;
- IV - às transferências dos recursos aos Fundos de Saúde;
- V - à aplicação dos recursos vinculados ao SUS;
- VI - à destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à saúde.

Ressalte-se que a análise referente aos incisos III e IV deste artigo já foi abordada nos itens 6.3.4 e 6.3.5.

Quanto às disposições dos demais incisos, trago à discussão as seguintes verificações do corpo instrutivo, consignadas no item 6.3.8 de seu relatório:

Inicialmente, cabe apontar que o Plano Estadual de Saúde vigente, referente ao quadriênio 2016-2019, foi aprovado com ressalvas pelo Conselho Estadual de Saúde conforme consulta¹⁵⁹ no sítio eletrônico.

A Programação Anual do Plano Estadual de Saúde para 2016, instrumento que operacionaliza as intenções expressas no Plano e que deve ser encaminhado para a aprovação do Conselho Estadual de Saúde antes da data de encaminhamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias do mesmo exercício, ainda se encontra sob apreciação desse Conselho, conforme informação do sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Saúde (consulta em 05.04.17).

Em virtude de tal atraso no processo de apreciação e aprovação da Programação Anual do Plano Estadual de Saúde - PAS - pelo Conselho Estadual de Saúde, tornou-se inviável a análise da execução do próprio Plano e do cumprimento das metas para a Saúde, estabelecidas na PAS e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, como preconizam os incisos I e II do art. 38 da LCF nº141/12. Ressalte-se que ainda se encontram em apreciação pelo referido Conselho as mencionadas Programações referentes a 2014 e 2015¹⁶⁰.

Cumprir registrar que a intempestividade já foi objeto de determinação nas Contas de Governo do Estado de 2015 e de 2014.

Tal fato está sendo objeto da Improriedade nº 19 e da Determinação nº 23.

No que concerne à fiscalização por esta Corte de Contas da aplicação dos recursos vinculados ao SUS (fonte de recursos 225), conforme inciso V do art. 38 da mesma lei complementar federal, não constam, nas presentes Contas de Governo, informações que permitam uma análise pormenorizada do tema. A seguir, demonstram-se as despesas liquidadas e custeadas com recursos oriundos dessa fonte, distribuídas por Programa:

Tabela 1 – Despesas liquidadas por Programa no Estado do Rio de Janeiro com recursos vinculados ao SUS

Programas	Recursos vinculados ao SUS	Despesa total liquidada
0002 - GESTÃO ADMINISTRATIVA	30.615.094	822.627.068
0098 - PREVENÇÃO DE ADVERSIDADES E PRESTAÇÃO DE SOCORRO PELA DEFESA CIVIL E CBMERJ	-	82.866.200
0119 - GARANTIA DOS DIREITOS DOS CUSTODIADOS	353.958	1.055.805
0145 - PROMOÇÃO DA SAÚDE E VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA	24.313.295	24.696.957
0146 - VIGILÂNCIA AMBIENTAL E VIGILÂNCIA SANITÁRIA	1.143.705	1.144.593
0148 - AMPLIAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DA ATENÇÃO BÁSICA	-	151.072.097
0149 - PROMOÇÃO DA ASSISTÊNCIA PRÉ-HOSPITALAR	281.463.432	685.877.268
0151 - PROMOÇÃO DA ASSISTÊNCIA AMBULATORIAL E HOSPITALAR	460.880.344	2.798.179.968
0155 - TRANSPORTE PARA A COPA DO MUNDO, OLIMPÍADAS E OUTROS GRANDES EVENTOS	21.154.803	45.913.126
0157 - ORGANIZAÇÃO DA OFERTA DE ASSISTÊNCIA NAS LINHAS DE CUIDADO PRIORITÁRIAS	-	2.332.450
0158 - GARANTIA DA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA NO SUS/RJ	28.243.228	78.567.225
0160 - FORTALECIMENTO DO COMPLEXO PRODUTIVO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE	-	102.647.212
0163 - APERFEIÇOAMENTO E FORTALECIMENTO DA GESTÃO DESCENTRALIZADA/REGIONALIZADA DO SUS	36.909	185.208
0164 - APRIMORAMENTO DA REGULAÇÃO, DO CONTROLE E DA AVALIAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS	355.264	830.428
0165 - PROMOÇÃO DA FORMAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE	4.659.132	5.681.968
0186 - AMPLIAÇÃO E FORTALECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL	9.357	226.904
0299 - AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE DO CBMERJ P/ ATEND. E RED. DE INCÊNDIOS E SALVAMENTOS	-	26.738.115
0314 - GESTÃO E FORTALECIMENTO DA ATENÇÃO À SAÚDE	-	287.385.747
Total Geral	853.228.520	5.118.028.341

Fonte: SIAFE-Rio.

Observa-se que o montante de aplicações custeadas com recursos vinculados ao SUS foi equivalente a R\$853,23 milhões, correspondendo a 16,67% do total das despesas liquidadas na função "Saúde" em 2016.

Os Programas que receberam maior aporte desses recursos foram "Assistência Hospitalar e Ambulatorial" e "Assistência Pré-hospitalar". As informações sobre o uso dos recursos federais destinados ao setor da Saúde transferidos aos estados, municípios e Distrito Federal podem ser acessadas no Portal "Saúde com Mais Transparência"¹⁶¹.

Em referência ao inciso VI do art. 38 da LCF nº 141/12, a documentação encaminhada a esta Corte para a apreciação das presentes Contas de Governo não permite concluir se houve alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à Saúde.

Não obstante a impossibilidade de análise conclusiva, tendo em vista que a receita com alienação de bens imóveis no ERJ, em 2016, alcançou montante de R\$21.026.328, após consultas efetuadas ao SIAFE-Rio (naturezas da receita 22290101 e 22299900 – receitas realizadas), restou demonstrado que, do montante supra, R\$17.771.247 (84,52%) tiveram como origem alienação de imóveis afetados ao Rioprevidência e R\$3.255.081 (15,48%) à Companhia Estadual de Habitação,

havendo, portanto, indícios de que as alienações de bens imóveis ocorridas em 2016, de fato, não guardam vínculo com recursos relacionados à Saúde.

159 Consulta no sítio eletrônico do Conselho Estadual de Saúde do Estado do Rio de Janeiro. <http://www.conselhodesaude.rj.gov.br/noticias/410-plano-estadual-de-saude-pes-2016-2019-aprovado-com-ressalvas.html>, consulta realizada em 05.04.2017.

160 A propósito, de acordo com as informações contidas no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Saúde, a última Programação Anual do Plano de Saúde aprovada e apreciada pelo Conselho Estadual de Saúde refere-se ao exercício de 2013. (Deliberação nº 134, de 13.01.16).

161 Disponível em <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/saude-com-mais-transparencia>>.

6.3.9 Auditoria determinada nas Contas de Governo de 2015 na área da Saúde

O presente tópico visa a apresentar os resultados apurados em auditoria executada na Secretaria de Estado de Saúde, no exercício de 2016, que teve como origem a análise das Contas de Governo referentes ao exercício de 2015, já referida no item 5.3.1 deste voto.

A auditoria em questão foi realizada no período de 13.06.2016 a 16.11.2016, no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde, em especial, nas subsecretarias que acompanham a transferência do gerenciamento de unidades públicas de saúde a entidades privadas – qualificadas como Organizações Sociais de Saúde (OSS) e teve seu relatório materializado por meio do Processo TCE-RJ 107.782-7/16³⁰.

A equipe de auditoria apontou em seu relatório os seguintes achados:

- Achado 1: Não participação do Conselho Estadual de Saúde na formulação da estratégia de transferência da gestão das unidades de saúde da SES para as Organizações Sociais;
- Achado 2: Inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução do contrato de gestão pelo Conselho Estadual de Saúde;
- Achado 3: Ausência de encaminhamento pela SES da prestação de contas anual dos Contratos de Gestão firmados com as Organizações Sociais para o Conselho Estadual de Saúde;
- Achado 4: Transparência restrita na definição da pontuação dos itens para a seleção da organização social;
- Achado 5: Fragilidade na metodologia e premissas descritas pela Nota Técnica SUPOF/SEFAZ-RJ 14/2015, de 08.07.15, e adotadas nas estimativas das receitas administradas pela UGE 9999 – Tesouro do Estado do Rio de Janeiro, para os

³⁰ Ressalta-se que os resultados da auditoria foram tratados de forma mais detalhada no tópico 9.2.

exercícios de 2016, 2017 e 2018;

- Achado 6: Ausência de pagamento do estado do Rio de Janeiro ao município do Rio de Janeiro referente ao Termo de Cooperação de Natureza Convenial nº 01/2015, montando em R\$57.641.923,30 (cinquenta e sete milhões, seiscentos e quarenta e um mil, novecentos e vinte e três reais e trinta centavos);
- Achado 7: Ausência de encaminhamento pela SES da prestação de contas anual dos Contratos de Gestão firmados com as Organizações Sociais para o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;

Em conformidade com a análise efetuada nos tópicos referentes à saúde, o relatório de auditoria evidencia (i) falhas de gestão dos recursos referentes a Ações e Serviços de Saúde, (ii) falta de envolvimento do Conselho Estadual de Saúde nas contas do referido fundo e (iii) morosidade na apreciação dos relatórios apresentado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Em sessão de 21.02.17, o Plenário desta Corte decidiu, entre outras medidas, por diversas comunicações a agentes estaduais, determinando a adoção de um rol ações visando a sanear/minorar os efeitos dos achados em referência.

6.4 FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA E ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS - FECF - ARTIGO 82 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS E LEI ESTADUAL Nº 4.056/02

O Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais - FECF foi instituído pela Lei Estadual nº 4.056/02³¹, em cumprimento ao disposto no artigo 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal - ADCT, para vigorar até o exercício de 2018, com o objetivo de viabilizar a todos os fluminenses acesso a níveis dignos de subsistência, visando à melhoria da qualidade de vida (artigo 1º).

O artigo 2º da referida lei estadual enumera as fontes de recursos destinadas à formação do fundo. Estas se constituem, basicamente, de um acréscimo na alíquota do ICMS,

³¹ 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 e Lei Complementar Estadual nº 167, de 28 de dezembro de 2015.

de dois a quatro pontos percentuais, identificados no orçamento estadual como Fonte de Recursos 122.

A aplicação de tais recursos deverá ser feita em ações suplementares nas áreas de nutrição, habitação, educação, inclusive educação universitária, saúde, reforço da renda familiar, saneamento e outros programas de relevante interesse social, com propósito de redução da pobreza e das desigualdades sociais.

Para a consecução de tais objetivos, a Lei Estadual nº 4.056/02, com a redação que lhe foi dada pela Lei Complementar Estadual nº 167/2015, em seu artigo 3º³², elenca um rol de ações que devem ser consideradas como prioritárias pela administração pública.

Ressalte-se que a Lei Estadual nº 4.056/02 estabelece, ainda, outros parâmetros para aplicação dos recursos do Fundo, quais sejam:

³² **Art. 3º** - Os recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais, deverão ser aplicados prioritariamente nas seguintes ações:

- I - complementação financeira de famílias cuja renda mensal seja inferior a um salário mínimo;
- II - atendimento através do programa Bolsa Escola para famílias que tenham filhos em idade escolar matriculados na rede pública de ensino, ou que sejam bolsistas da rede particular;
- III - atendimento a idosos em situação de abandono ou comprovadamente necessitados;
- IV - ações de saúde preventiva;
- V - auxílio para a construção de habitações populares e saneamento;
- VI - apoio em situações de emergência e calamidade pública;
- VII - política de planejamento familiar com programa de educação sexual;
- VIII - urbanização de morros e favelas;
- IX - Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social, criado pela Lei nº 4.962/2006.
- X - programa de subsídio à integração entre diferentes modais e entre serviços diversos prestados dentro de um mesmo modal de transporte público - Bilhete Único a ser transferido para o Fundo Estadual de Transporte previsto na Lei nº 5.628/2009;
- XI - programa de implantação do Bilhete Único intermunicipal em todas as regiões do interior do Estado do Rio de Janeiro;
- XII - programas de pagamento de Aluguel Social para reassentamento de população de baixa renda;
- XIII - programas de ações de saúde de pronto atendimento noite e dia - UPA 24 horas;
- XIV - programas de complementação financeira para a obtenção de renda mínima no Estado do Rio de Janeiro - Renda Melhor;
- XV - programas de premiação de performance e incentivo financeiro para estudantes da rede pública - Renda Melhor Jovem;
- XVI - programas de incentivo para expansão da política de Educação Profissional e Tecnológica Pública e gratuita no Estado do Rio de Janeiro;
- XVII - programa de subsídio para prorrogar a vigência da Tarifa Aquaviária Temporária no sistema aquaviário, no mínimo, até 31 de dezembro de 2018;
- XVIII - programa de controle da Tuberculose até que os indicadores desta doença atinjam a média nacional;
- XIX - apoio a oferta de educação infantil nos municípios com áreas socialmente degradadas;
- XX - implantação do sistema de alarme de risco de desastres em comunidades carentes;
- XXI - programa de ações físicas para aumentar a acessibilidade das pessoas com deficiência nas edificações públicas estaduais e nos espaços públicos estadual e municipais;
- XXII - Programas de Cotas nas Universidades Públicas do Estado do Rio de Janeiro;
- XXIII - na manutenção e apoio as universidades públicas estaduais;
- XXIV - Na modernização dos equipamentos dos Centro de Referência de Assistência Social - Cras e Centro de Referência Especializado de Assistência Social - Creas, mediante co-financiamento;
- XXV - na construção do campus da Universidade Estadual da Zona Oeste - UEZO.

a) os gastos com pessoal nas ações que utilizem recursos do fundo ficam limitados a 40% do total estimado de receita do aludido fundo constante no orçamento anual (§4º do artigo 3º³³);

b) no mínimo 10% dos recursos devem ser aplicados no Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social - FEHIS, o qual tem por objetivo garantir recursos permanentes para o financiamento de programas e projetos de habitação, com prioridade para a população de baixa renda (§3º do artigo 3º³⁴).

c) deverá ser aplicado um percentual mínimo (montante não definido na lei) dos recursos na prestação de serviço de comunicação referente ao acesso à *internet* por conectividade em banda larga e aos serviços de TV por assinatura destinados à população de baixa renda e às ações para prevenção e recuperação de dependentes químicos (§ 6º do artigo 3º³⁵).

6.4.1 Apuração da vinculação constitucional do FECP

Como explicitado, o artigo 2º da Lei Estadual nº 4.056/02 elenca as receitas que formam o FECP.

³³ Art. 3º (...)

§ 4º - Os gastos com pessoal nas ações que utilizem recursos do Fundo ficam limitadas a 40% (quarenta por cento) do total estimado de receita do aludido Fundo constante no orçamento anual.

³⁴ Art. 3º (...)

§3º O Governo do Estado do Rio de Janeiro deverá destinar, no mínimo, 10% (dez por cento) dos recursos do Fundo de que trata a presente Lei Complementar para serem aplicados no Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social, devendo 7,5% (sete e meio por cento) deste percentual ser aplicado no exercício de 2009 e atingindo-se sua totalidade no exercício de 2010.

³⁵ Art. 3º (...)

§ 6º O Governo do Estado do Rio de Janeiro deverá destinar um percentual mínimo dos recursos do Fundo de que trata esta Lei para a prestação de serviço de comunicação referente ao acesso à internet por conectividade em banda larga e os serviços de TV por assinatura destinados para a população de baixa renda e ações para prevenção e recuperação de dependentes químicos.

Receitas incluídas na base de cálculo do FECP

No exercício de 2016, a receita do FECP, classificada na fonte de recursos 122, alcançou R\$ 4.119.794.179 (quatro bilhões, cento e dezenove milhões, setecentos e noventa e quatro mil, cento e setenta e nove reais), conforme tabela a seguir:

Execução Orçamentária da Receita do FECP

		R\$1,00
Natureza da Receita	Descrição	Arrecadação
11130001	Adicional do ICMS - Lei 4056/02	4.090.975.389
19110001	Multas (LCE 134/09) - Adicional ICMS	2.618.673
19110002	Juros e multas de mora do adicional - ICMS	16.901.891
19130001	Multas (LCE 134/09) D.A. Adicional ICMS	200.868
19130002	Juros e multas de mora da D. A. do adicional ICMS	1.050.778
19310001	Receita Dívida Ativa adicional ICMS - Lei 4056/02	8.046.580
Total		4.119.794.179

Fonte: Siafe-Rio.

Relativamente a tais receitas, assim se manifestou o corpo instrutivo, no item 6.4.1 de seu relatório:

Apesar de em 2016 ter ocorrido queda de arrecadação do ICMS, que lastreia a principal fonte de recursos do FECP, o valor arrecadado apresentou aumento de 36% em relação ao exercício anterior (R\$3.040 milhões). Pode-se atribuir esse crescimento ao aumento do adicional da alíquota do ICMS de 1% para 2%, oriundo da alteração trazida pela Lei Complementar Estadual nº 167/2015 no Art. 2º, I da lei do FECP, que passou a vigor em 2016.

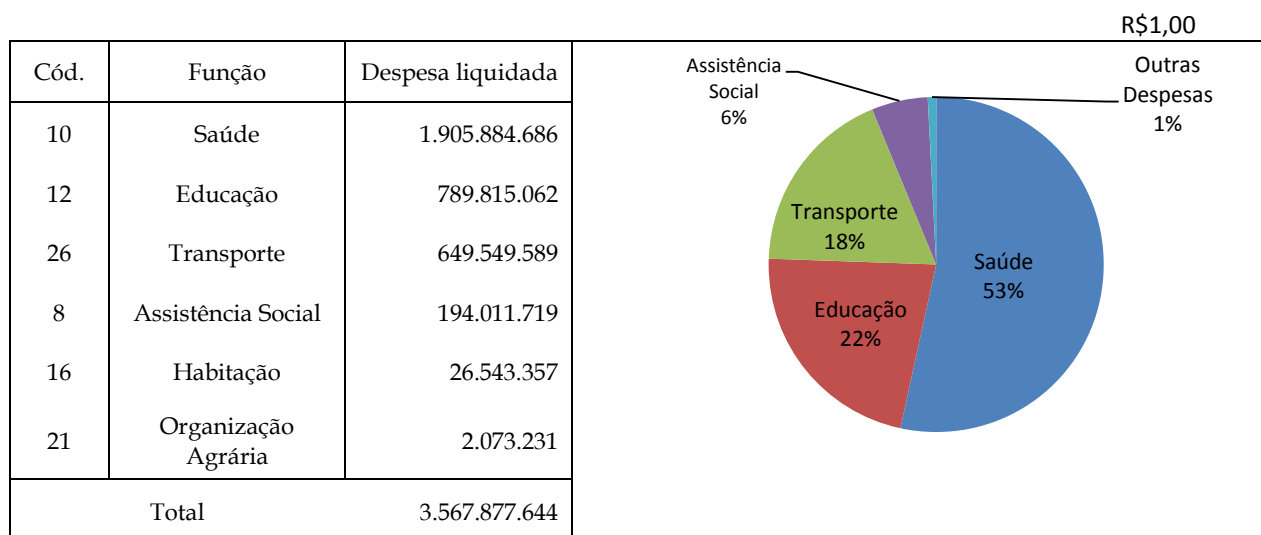
Cumprido destacar que a Contadoria Geral do Estado, em atendimento ao mandamento constitucional que proíbe qualquer desvinculação de recursos orçamentários do FECP (parágrafo 1º do artigo 80 do ADCT), procedeu a suas aferições sem efetuar deduções nas receitas em apreço. Contudo, no relatório da Auditoria Geral do Estado - Volume 34, página 171 - a execução orçamentária da receita do FECP, e seus desdobramentos, foi elaborada

considerando a aplicação da desvinculação determinada pela Emenda Constitucional nº 93/16, o que poderia causar alterações na execução orçamentária em 2016 e também nos próximos exercícios, caso a metodologia contábil adotada não fosse a da CGE.

Execução das despesas do FECP

A execução das despesas por funções de governo pode ser assim demonstrada:

Despesas realizadas com recursos do FECP por Função



Fonte: Siafe-Rio.

Conforme demonstrado, a aplicação mais expressiva dos recursos ocorreu na função Saúde, seguida das funções Educação e Transporte, correspondentes, respectivamente, a 53,42%, 22,14% e 18,21% do total da despesa liquidada com recurso do FECP, totalizando 93,77% da aplicação dos recursos do fundo.

A tabela apresentada em seguida demonstra a evolução das despesas realizadas com recursos do FECP nas diversas funções de governo.

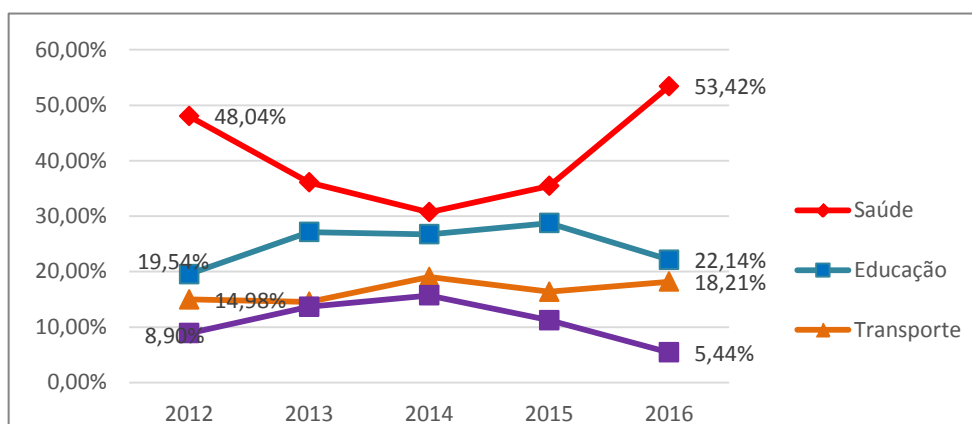
Evolução das despesas realizadas com recursos do FECP por função

R\$ 1

Função	2012	2013	2014	2015	2016
Saúde	1.236.378.645	997.240.323	911.054.156	1.069.901.202	1.905.884.686
Educação	502.930.731	750.090.514	793.603.119	868.112.071	789.815.062
Transporte	385.651.096	402.661.909	564.412.808	494.138.277	649.549.589
Assistência Social	229.022.025	377.643.279	466.264.233	339.428.559	194.011.719
Habitação	147.217.794	145.782.162	118.349.411	188.107.767	26.543.357
Urbanismo	56.468.994	78.138.665	95.970.929	45.662.702	-
Organização Agrária	9.016.985	5.852.679	9.413.199	8.877.279	2.073.231
Direitos da Cidadania	7.205.918	7.024.438	8.026.501	3.611.237	-
Total	2.573.892.189	2.764.433.969	2.967.094.357	3.017.839.094	3.567.877.644

Fonte: SIAFE Rio - Valores históricos

Evolução das despesas realizadas com recursos do FECP por função



Fonte: SIAFE Rio - Valores históricos

O gráfico demonstra o comportamento nos últimos cinco anos, das quatro funções que, no exercício de 2016, obtiveram mais recursos do FECP. Observa-se que a maior parte dos recursos do FECP vem sendo utilizada nas funções Saúde e Educação desde 2012. No entanto, enquanto os gastos com Saúde aumentaram consideravelmente no exercício de 2016, na Educação houve uma queda em 2016, após ligeiro crescimento em 2015.

A seguir, será demonstrada a execução das despesas com recursos do FECP por Programas de Governo:

Execução das Despesas do FECP por Programa de Governo

R\$1,00

Programas	Despesa Liquidada
Assist. Hosp/Ambulat	1.515.570.723
Bilhete Único	624.385.442
Gestão Administrativa (*)	483.298.849
Assistência Pré-Hospitalar	295.284.017
Operacionalização e desenvolv. da rede de ensino	286.858.587
Demais Programas	362.480.026
Total	3.567.877.644

Fonte: Siafe-Rio.

Nota: (*) Este programa tem como objetivo garantir recursos necessários ao custeio dos meios administrativos, com vistas à implantação e gestão dos Programas da unidade orçamentária.

Apresentou o corpo instrutivo, no item “Execução das Despesas do FECP” de seu relatório, a seguinte afirmação:

A análise das despesas executadas por ação, através de consultas ao Siafe-Rio e ao Estudo de Impacto Gerado pela Aplicação dos Recursos do FECP na Qualidade de Vida da População Fluminense (Volume 06, páginas 01 a 42), não evidenciaram despesas que não se relacionassem à finalidade do FECP, em atendimento ao art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02 e ao art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Tabela 250 – Despesas realizadas com recursos do FECP por Ação

R\$1,00		
Ação	Descrição	Despesas Empenhadas
8341	Assistência Ambulatorial e Hospitalar	1.427.217.902
2581	Operacionalização do Bilhete Único	624.385.442
8331	Operacionalização das UPAs 24h Estaduais	295.284.017
2070	Pessoal e Encargos Sociais da Educação Básica – Ensino Médio	183.710.415
2660	Pessoal e Encargos Sociais	172.066.927
2299	Fornecimento de Serviços de Utilidade Pública em Unidades Escolares	125.327.186
2030	Pessoal e Encargos Sociais da Educação Básica – Ensino Fundamental	117.370.177
3606	Transf. Renda Família Pobreza Extrema – Renda Melhor	88.723.642
2717	Fortalecimento do Programa de Apoio aos Hospitais Integrantes do SUS – PAHI SUS	87.310.200
2229	Oferta de Transporte Escolar	62.902.657
	Demais Ações	383.579.080
Total		3.567.877.644

Fonte: Siafe-Rio.

Aplicação do FECP conforme artigo 3º, parágrafo 6º, da Lei Estadual nº 4.056/02

Apesar de a norma em destaque não definir qual o percentual mínimo a ser destinado “a prestação de serviços de comunicação referentes ao acesso à internet por conectividade em banda larga e serviços de TV por assinatura destinados à população de baixa renda e ações para prevenção e recuperação de dependentes químicos” (Lei Estadual nº 4.056/02, art. 3º, § 6º), os objetos descritos na lei devem ser destinatários de recursos. Entretanto, dentre as despesas liquidadas em 2016 com recursos do FECP, não constam registros de programas ou ações elencados no dispositivo legal em referência, conforme se depreende da análise da tabela anteriormente reproduzida. Tal fato será objeto de impropriedade e determinação nas contas.

Resultado da Execução Orçamentária do FECP

O Resultado da Execução Orçamentária do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – FECP foi o seguinte:

Resultado da Execução Orçamentária do FECP

R\$ 1,00

Execução Orçamentária	Valor
Receita Arrecadada	4.119.794.179
Despesa Liquidada	3.567.877.644
Resultado Orçamentário	551.916.535
% Despesa Liquidada/Receita Arrecadada	86,6%
Despesa Empenhada (a)	3.567.877.644
Despesa Liquidada (b)	3.567.877.644
Despesa Paga (c)	1.946.923.319
Inscrição de RPNP (a-b)	-
Inscrição de RPP (b-c)	1.620.954.325

Fonte: Siafe-Rio; e Volume 01 – Relatório da Auditoria Geral do ERJ.

Muito embora não haja determinação constitucional de aplicação integral dos recursos do fundo, deve ser registrado que o valor arrecadado pelo FECP não foi executado em sua totalidade no exercício (execução de 86,6% da receita).

Os valores não aplicados e aqueles que, apesar de aplicados, não chegaram à fase final do pagamento da despesa, devem ser objeto de rigoroso controle e registro contábil, por serem vinculados constitucionalmente ao FECP.

As disponibilidades do fundo foram analisadas pelo corpo instrutivo da seguinte forma (item “Resultado da Execução Orçamentária do FECP do relatório dos técnicos desta Corte):

Conforme os dados do anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal, a disponibilidade de caixa no final do exercício 2016 na fonte 122 - FECP atingiu R\$2.876 milhões. Deduzidas as obrigações do Passivo Financeiro, constituídas por R\$2.120 milhões de restos a pagar e R\$177 milhões das “demais obrigações financeiras”, resulta num total de disponibilidades líquidas de caixa de, aproximadamente, R\$579 milhões para utilização no FECP nos próximos exercícios.

6.4.2 Cálculo dos limites estabelecidos na Lei Estadual nº 4.056/02

Despesas com pessoal com recursos do FECP

Considerando a limitação relativa aos gastos com pessoal, imposta pela legislação de regência do fundo, verifica-se:

Percentual Aplicado em Despesas de Pessoal com recurso do FECP

	R\$1,00
Previsão Atualizada da Receita de FECP	4.097.288.964
Despesas de Pessoal Empenhadas (*)	468.348.673
% aplicado em relação à receita FECP	11,43%

Fonte: Siafe-Rio

Nota: (*) Corresponde ao total das ações de governo nºs 2070 (Pessoal e Encargos da Educação Básica - Ensino Médio - R\$ 183.710.415), 2660 (Pessoal e Encargos - R\$ 172.066.927) e 2030 (R\$ 117.370.177), excluídas as naturezas de despesas, consignadas nessas ações não pertinentes, diversas daquela referente à natureza pessoal e encargos, quais sejam:

339008 - Outros Benefícios Assistenciais do Servidor e do Militar - R\$ 857.451,83

339046 - Auxílio Alimentação - R\$ 915.865,59

339092 - Despesas de Exercícios Anteriores - R\$ 3.025.528,85

Como se observa no quadro anterior, os gastos com a natureza de despesa pessoal e encargos não ultrapassaram o equivalente a 20% dos recursos do fundo. Assim, foi respeitado o parágrafo 4º do art. 3º da Lei Estadual nº 4056/02.

Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHIS

O FEHIS, criado pela Lei Estadual nº 4.962, de 20 de dezembro de 2006, possui natureza contábil e tem por objetivos: (i) garantir recursos de caráter permanente para o financiamento de programas e projetos de habitação no ERJ, priorizando o atendimento da população de mais baixa renda; (ii) criar condições para o planejamento a médio e longo prazo, com vistas à erradicação do déficit habitacional no estado; (iii) garantir à população do Estado do Rio de Janeiro o acesso a uma habitação digna e adequada, com equidade e celeridade, em assentamentos humanos seguros, salubres, sustentáveis e produtivos; (iv) promover e viabilizar, com equidade e celeridade, o acesso e as condições de permanência na habitação, com conforto ambiental, saúde da sociedade, acessibilidade e transparência dos procedimentos e processos decisórios; e (v) o reassentamento dos moradores de habitações localizadas em áreas de risco e de preservação ambiental.

Nos termos do art. 4º de sua lei de criação, os recursos do FEHIS originam-se: (i) do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS e de outros fundos que vierem a ser incorporados ao SNHIS; (ii) do orçamento do estado, especificamente destinados ao fundo; (iii) do retorno das operações realizadas com recursos onerosos do próprio fundo; (iv) de contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas; (v) de aportes dos municípios e/ou empréstimos; (vi) de recursos oriundos do FECP, dentre outros.

O FEHIS, de acordo com o art. 3º, § 3º, da Lei Estadual nº 4.056/02, deveria receber, no exercício de 2016, 10% dos recursos do FECP. Observa-se, na tabela a seguir, que o percentual de destinação, em relação ao total de recursos oriundo do FECP, foi de apenas 1,95%, assim:

Percentual aplicado no Fehis

R\$ 1

Receita arrecadada FR 122 (Fecp)	4.119.794.179
Valor mínimo a ser aplicado no FEHIS - 10% do FECPP	411.979.418
Recursos empenhados no Fehis	80.462.582
Destinação a menor	331.516.836
Percentual destinado s/ receita arrecadada	1,95%

Fonte: Siafe Rio

Entretanto, assim como ocorre com o FECPP, não há dispositivo legal que obrigue a execução total dos recursos destinados ao FEHIS dentro do próprio exercício, mas sim a obrigação de o estado aplicar os recursos de acordo com a finalidade deste fundo, não perdendo a vinculação, independentemente do exercício em que ocorra (art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Para tanto, faz-se necessária a inscrição dos valores não aplicados em conta representativa de créditos a receber pelo FEHIS, de forma a manter controle sobre os valores que deverão ser destinados às finalidades previstas na legislação do aludido fundo. Tal fato será objeto da determinação nas contas.

Ainda com relação ao FEHIS, destacou o corpo instrutivo em seu relatório (item “Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHIS”):

Cabe ressaltar que a Contadoria Geral do Estado em seu Relatório Gerencial (Volume 01, página 160) considera no cálculo do valor mínimo a ser aplicado no FEHIS o efeito da desvinculação das Receitas previstas na Emenda Constitucional 93/2016. No entanto, como os recursos do FEHIS se tratam na verdade de recursos originados do FECPP cuja desvinculação não os alcança, não deve, por conseguinte, a Emenda Constitucional 93/2016 desvincular parte das receitas do FEHIS sob pena de descumprimento do preceito constitucional previsto no §1º do Art. 80 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

6.4.3 Outras considerações – do Estudo de Impacto Gerado pela Aplicação dos Recursos do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais

Em atendimento às Determinações de Contas do Governo de exercícios pretéritos e em cumprimento ao parágrafo único do artigo 4º da Lei do FECP³⁶, foi apresentado o “Estudo de Impacto Gerado pela Aplicação dos Recursos do FECP na Qualidade de Vida da População Fluminense – Exercício 2016”, com o objetivo de relatar a aplicação dos recursos advindos do FECP e os indicadores de qualidade de vida decorrentes das ações executadas nos exercícios anteriores.

Os principais pontos destacados foram os seguintes:

- a) áreas que receberam recursos do FECP em 2016: Assistência Social, Saúde, Educação, Habitação e Transportes;
- b) principais indicadores de Pobreza e Desigualdade.

Amparado em dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com base na Pesquisa por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o estudo demonstra aspectos decorrentes do cenário econômico e das ações dos anos anteriores aos exercícios ali analisados.

O estudo não informa a situação específica do exercício em análise, por conta de limitações estatísticas. O estudo de 2016, apresentado em 2017, traz os resultados dos indicadores de pobreza e desigualdade referentes ao exercício de 2014. Com efeito, as ações executadas em 2016 dificilmente surtiriam efeitos estatísticos já no próprio exercício.

Seus indicadores demonstram, entre 2013 e 2014, uma queda no quantitativo de moradores extremamente pobres do estado; aumento na renda domiciliar real *per capita* média dos 20% mais pobres; forte redução da severidade da pobreza e da extrema pobreza bem como do hiato médio da pobreza e da extrema pobreza; ligeira queda da desigualdade

³⁶ Art. 4º (...)

Parágrafo Único – O Governador do Estado, fará publicar no primeiro dia útil do segundo mês do ano, a composição do Conselho Gestor e o relatório de aplicação do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – FECP do exercício anterior.

de distribuição de renda e na taxa de desocupação da população economicamente ativa de 16 anos ou mais de idade dentre os 20% mais pobres.

Por outro lado, números negativos demonstram, numa amostra dentre os 20% mais pobres, quedas na taxa de frequência escolar bruta da população de 6 a 14 anos de idade e no percentual de contribuintes do Instituto de Previdência Social entre a população ocupada.

6.5 FUNDO ESTADUAL DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO URBANO - FECAM

O meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado é um direito de todos, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo, zelar por sua recuperação e proteção, em benefício das gerações atuais e futuras³⁷.

Diante disso, a Constituição Estadual, em seu Capítulo VIII do Título VII (da Ordem Econômica, Financeira e do Meio Ambiente), cuida do tema meio ambiente, dedicando 22 (vinte de dois) artigos do texto constitucional à matéria (artigos 261 a 282).

O Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano - FECAM foi criado pela Lei Estadual nº 1.060, de 10 de novembro de 1986, alterada pelas Leis de nº 2.575, de 19 de junho de 1996; 3.520, de 27 de dezembro de 2000; e 4.143, de 28 de agosto de 2003. Trata-se de um fundo de natureza contábil, instituído com o objetivo de atender às necessidades financeiras de projetos e programas ambientais e de desenvolvimento urbano.

Tais projetos e programas devem estar em consonância com o disposto no parágrafo 3º do artigo 263 da Constituição Estadual, sendo vedada a utilização dos recursos do fundo no pagamento de pessoal da administração pública direta ou indireta ou em despesas de custeio diversas de sua finalidade (*caput* do artigo em referência).

Suas ações devem contribuir para que o desenvolvimento econômico seja estimulado a conciliar-se com a proteção do meio ambiente, de forma a preservá-lo de alterações físicas, químicas ou biológicas que, direta ou indiretamente, sejam nocivas à saúde, à segurança e ao

³⁷Artigo 225 da Constituição Federal e artigo 261 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

bem-estar da população, ou ocasionem danos à fauna e à flora (artigo 1º, da Lei Estadual 1060/86).

A aplicação dos recursos arrecadados deve se destinar a Programas e Projetos ambientais de órgãos públicos estaduais, prefeituras municipais, universidades públicas e organizações não governamentais, sem fins lucrativos, e precisam ser aprovados pelo Conselho Superior do FECAM (parágrafo único do artigo 2º em combinação com a alínea “c” do artigo 9º da Lei Estadual nº 1.060/86).

Os recursos do fundo estão definidos no art. 263, § 1º, da Constituição do Estado do Rio Janeiro, que assim dispõe³⁸:

Art. 263 (...)

§ 1º - Constituirão recursos para o fundo de que trata o *caput* deste artigo, entre outros:

I - 5% (cinco por cento) da compensação financeira a que se refere o art. 20, § 1º, da Constituição da República e a que faz jus o Estado do Rio de Janeiro.

II - O produto das multas administrativas e de condenações judiciais por atos lesivos ao meio ambiente;

III - dotações e créditos adicionais que lhe forem atribuídos;

IV - empréstimos, repasses, doações, subvenções, auxílios, contribuições, legados ou quaisquer transferências de recursos;

V - rendimentos provenientes de suas operações ou aplicações financeiras.

VI - 10% (dez por cento) da compensação financeira a que se refere o art. 20, §1º, da Constituição Federal, a que faz jus o Estado do Rio de Janeiro, quando se tratar de petróleo e gás extraído da camada do pré-sal ,não se aplicando nesse caso o disposto no inciso I”.

Ressalte-se, contudo, que tais recursos encontram-se afetados pelas disposições da Emenda Constitucional Federal nº 93/16, ou seja, devem sofrer a desvinculação de 30% a que se refere o texto da Carta Magna.

³⁸ O artigo 3º da Lei Estadual nº 1.060/86 também define os recursos pertencentes ao FECAM.

6.5.1 Cálculo dos recursos a serem aplicados no FECAM

No exercício de 2016, o valor a ser aplicado pelo FECAM, calculado com base nas receitas elencados no artigo 263 da Constituição Estadual, foi de R\$ 181.982.597 (cento e oitenta e um milhões, novecentos e oitenta e dois mil e quinhentos e noventa e sete reais), conforme a seguir demonstrado:

Recursos a serem aplicados pelo FECAM

		R\$1,00
Descrição		Receita arrecadada
13409901	Cota-parte compensação financeira recursos hídricos	7.469.840
13409902	Cota-parte compensação financeira recursos minerais	3.311.711
13409903	Royalties pela produção do petróleo - até 5%	770.411.820
13409905	Royalties p/ produção petróleo excedente a 5%	527.095.188
13409906	Cota-parte participação especial expl. petróleo gás natural	506.185.932
13409907	Cota-parte Fundo Especial do Petróleo - FEP	5.888.071
Subtotal 1 (a)		1.820.362.562
Desvinculação das Receitas do ERJ (EC 93/2016 - DRE) (30%) (b) = 30%*(a)		(546.108.769)
Base de Cálculo - Petróleo pós-sal + recursos hídricos e minerais (c) = (a) - (b)		1.274.253.793
Receita Petróleo pós-sal + recursos hídricos e minerais (Vinculação 5%) (I) = (c) *5%		63.712.690
13409908	Royalties produção do petróleo - pré-sal	379.624.234
13409910	Royalties produção petróleo excedente a 5% - pré-sal	308.862.172
13409911	Participação especial de petróleo gás natural - pré-sal	1.001.083.689
Subtotal 2 (d)		1.689.570.095
Desvinculação das Receitas do ERJ (EC 93/2016 - DRE) (30%) (e) = 30%*(d)		(506.871.029)
Base de Cálculo - Petróleo pré-sal (f) = (d) - (e)		1.182.699.067
Receita Petróleo pré-sal (Vinculação 10%) (II) = (f)*10%		118.269.907
Recursos a serem aplicados no FECAM - (I) + (II)		181.982.597

Fonte: SIAFE-Rio.

Com relação à forma de apuração dos recursos a serem destinados ao FECAM, o corpo instrutivo apresentou as seguintes observações (item 6.5.1):

A Contadoria Geral do Estado - CGE apresentou no Volume 1, página 205, outra metodologia de apuração dos valores a serem aplicados pelo FECAM, desconsiderando dos montantes arrecadados, a título de Royalties e Participações Especiais, os valores do PASEP incidentes sobre a referida receita, o que resultaria em um montante a ser aplicado pelo FECAM de R\$180.162.769. Tal metodologia já havia sido ressalvada quando da análise das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro dos exercícios de 2014 e 2015, processos TCE-RJ nº 101.885-1/15 e 102.203-6/16, respectivamente, situação em que, neste último, foi feita a Determinação nº 14, a seguir transcrita:

FUNDO ESTADUAL DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO URBANO (FECAM)

Ressalva Nº XIV:

Dedução de 1% da base de cálculo dos valores devidos ao FECAM, referente ao PASEP, em desacordo com o disposto no art. 263 da Constituição Estadual c/c Lei Federal nº 7.990/89.

DETERMINAÇÃO nº 14:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Observar as disposições legais que disciplinam os recursos a serem destinados ao FECAM, não mais abatendo valores da base de cálculo que não estejam previstos em lei, especialmente o valor referente a 1% do PASEP, cumprindo o disposto no art. 263 da Constituição Estadual c/c Lei Federal nº 7.990/89.

A metodologia adotada baseou-se em interpretação que a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro entende como correta, tendo em vista o acolhimento do Parecer RF nº 01/2014, do Sr. Procurador Régis Fichtner.

De forma bastante resumida, apresenta-se, a seguir, a conclusão daquele Parecer:

[...] a base de cálculo a ser utilizada para fins de apuração do valor a ser repassado ao FECAM deve ser calculada após o desconto da parcela referente aos 25% a que fazem jus os municípios e após o desconto para o PASEP previsto no art. 8º da Lei Federal nº 9.715/98.

Cabe ressaltar que a Superintendência de Finanças da Secretaria de Estado de Fazenda informa,, em resposta à Determinação 14 das Contas de Governo de 2015, que "por ocasião da apuração do cálculo do FECAM, não mais será abatido da base de cálculo o valor referente a 1% do PASEP, sendo o início da aplicação desta base de cálculo dos valores a repassar em janeiro de 2017."

Tal fato será objeto da Impropriedade nº 21 e Determinação nº 25.

Prosseguindo na aferição das receitas que deveriam ter sido destinadas ao FECAM em 2016, cumpre salientar que também pertencem ao fundo outras receitas com origem na conservação ambiental, tais como o produto das multas administrativas e das indenizações

por danos causados ao meio ambiente, dos investimentos próprios do fundo e das taxas ambientais. Os recursos auferidos a tais títulos foram os seguintes:

RECEITAS	R\$
Fundos de Investimentos de Renda Fixa (*)	2.292.247
Fundos de Aplicação em Cotas (*)	583.934
Multas por Danos Ambientais (*)	2.253.772
Indenização por danos causados ao Ambiente (*)	49.107.162
Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (**)	6.697.794
TOTAL	60.934.909

Fonte: SIAFE-Rio

Notas: (*) Estas receitas integram a fonte de recursos 297 - Conservação Ambiental

(**) Esta receita integra a fonte de recursos 232 - Taxas pelo exercício do poder de polícia e por serviços públicos

Conforme apurado e demonstrado no quadro anterior, as receitas de multas por danos ao meio ambiente, registradas pela contabilidade, somaram R\$ 2.253.772 (dois milhões, duzentos e cinquenta e três mil, setecentos e setenta e dois reais). Tal montante não coincide com aquele informado no Relatório do Passivo Ambiental (volume 12, página 13), elaborado pelo Instituto Estadual do Ambiente - INEA, de R\$ 12.805.233 (doze milhões, oitocentos e cinco mil e duzentos e trinta e três reais). Dessa forma, resta pendente de registro na contabilidade o valor de R\$10.551.461 (dez milhões, quinhentos e cinquenta e um mil e quatrocentos e sessenta e um reais). Esse fato será objeto de impropriedade e determinação nas contas.

6.5.2 Contabilização dos Royalties do Petróleo Pré-Sal

A Emenda Constitucional Estadual nº 48/11 criou uma vinculação de recursos adicionais ao FECAM, ao determinar que, quando as participações governamentais forem originadas no pré-sal, serão destinados ao fundo 10% dos recursos delas oriundos.

O Decreto Estadual nº 43.996, de 18 de dezembro de 2012, regulamentou a metodologia de cálculo para apuração do valor destinado ao FECAM, em decorrência do novo comando constitucional supracitado. O art. 1º do referido decreto dispõe sobre as regras de cálculo do FECAM pré-sal, nos seguintes termos:

Art. 1º - A parcela do Fecam de que trata o art. 263, §1º, VI, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro levará em conta as seguintes regras para cálculo:

I - será utilizada a proporção da produção do óleo de petróleo da camada de pré-sal em relação à produção total de óleo, por campo, como critério de rateio para as participações governamentais inclusive para a parcela derivada da produção de gás natural.

II - os valores de participações governamentais terão o Fecam adicional calculado a partir do rateio da produção do segundo mês antecedente a entrada da receita para royalties e do trimestre antecedente para a participação especial, independentemente da data em que houver a produção de fato.

O comando insculpido no inciso I do dispositivo anteriormente transcrito define que, verificada a proporção de óleo do pré-sal frente à produção total de cada campo, serão determinados os valores de participações governamentais a serem classificados contabilmente nas contas do pré-sal. Trata-se de uma conta simples, em que o percentual de produção pré-sal apurado é aplicado sobre os *Royalties* e Participações Especiais pagos pelo campo de petróleo.

O comando insculpido no inciso II, do mesmo dispositivo, indica que as Receitas de *Royalties* serão calculadas com base na produção do segundo mês anterior à entrada de receita, enquanto a Participação Especial levará em conta a produção do trimestre antecedente. Tal dispositivo harmoniza a regra de cálculo do FECAM pré-sal com a regra de distribuição de recursos da União, dado que existe um lapso temporal entre a produção do mês e a entrada efetiva dos recursos nos cofres estaduais.

Antes da Emenda Constitucional nº 48/11, o registro contábil das Receitas de *Royalties* e Participações Especiais - recebidos pelo Estado do Rio de Janeiro, em decorrência da extração de óleo em seu território - ocorria nas subalíneas abaixo elencadas:

Subalíneas para o Registro Contábil (anterior à EC 48/11)

Código	Descrição
13409903	Royalties pela produção do petróleo - até 5%
13409904	Cota-Parte municípios royalties - até 5%
13409905	Royalties p/ produção petróleo excedente a 5%
13409906	Cota-parte participação especial expl. petróleo gás natural

Fonte: Plano de Contas do ERJ.

Para viabilizar a adequada apuração dos índices com a emenda constitucional em tela, foram criadas novas subalíneas que permitissem a segregação dos recursos decorrentes da exploração do petróleo do pré-sal:

Subalíneas para o Registro Contábil (incluídas após a EC 48/11)

Código	Descrição
13409908	Royalties pela produção do petróleo - até 5% - pré-sal
13409909	Cota-Parte municípios royalties - até 5% - pré-sal
13409910	Royalties p/ produção petróleo excedente a 5% - pré-sal
13409911	Participação especial de petróleo gás natural - pré-sal

Fonte: Plano de Contas do ERJ.

Sendo assim, os recursos recebidos pelo Tesouro Estadual, repassados pelo Banco do Brasil (operador financeiro da União para gestão dos recursos dos *royalties*), são tempestivamente registrados nas contas 1.3.4.0.99.03, 1.3.4.0.99.04, 1.3.4.0.99.05 e 1.3.4.0.99.06, como já ocorria naturalmente, antes do advento da inovação constitucional.

No entanto, somente em um segundo momento, as receitas do pré-sal são reclassificadas de maneira definitiva nas subalíneas do pré-sal (nas Contas 1.3.4.0.99.08, 1.3.4.0.99.09, 1.3.4.0.99.10 e 1.3.4.0.99.11).

A Subsecretaria de Política Fiscal - SUPOF, da Secretaria de Estado de Fazenda - SEFAZ, publica periodicamente Notas Técnicas que subsidiam os lançamentos dos *royalties* e participações especiais nas contas do pré-sal. Sobre o fato de os lançamentos nas contas do pré-sal ocorrerem de forma retroativa, assim dispõe a Nota Técnica nº 15/2015 SUPOF/SEFAZ/RJ: “Quando da entrada dos recursos, não há possibilidade de registrar contabilmente os valores diferenciados da camada do pré-sal; o ajuste só pode ser feito após confirmada a produção pela Agência Nacional de Petróleo - ANP”.

Os lançamentos nas contas do pré-sal são feitos de forma retroativa, devido à indisponibilidade das informações de produção de petróleo na data da entrada da receita. Conforme estipulado pelo artigo 4º do Decreto Estadual nº 43.996/12, os ajustes ocorrem trimestralmente nos meses de janeiro, abril, julho e outubro.

Art. 4º - A contabilização da receita adicional devida ao Fundo será apurada trimestralmente, a cada ano, nos meses de janeiro, abril, julho e outubro.

§ 1º - No mês de janeiro será verificado o cumprimento do índice com os recursos provenientes do pré-sal aplicados no exercício anterior.

§ 2º - Na hipótese de valores devidos ao fundo, por inconsistência na estimativa de receita, os recursos serão aplicados no exercício de apuração e contabilizados de forma a evidenciar sua origem e o percentual de aplicação, complementando o índice apurado no exercício anterior.

Referente ao exercício de 2016, foram publicadas três notas técnicas contendo os valores a serem lançados nas contas do pré-sal, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Valores a Serem Reclassificados nas Contas do Pré-Sal

Cód. Natureza de Receita	Naturezas de Receita	R\$			
		NT 10/2016 (15 de julho)	NT 13/2016 (20/outubro)	NT 01/2017 (16/janeiro)	Total
13409908	Royalties pela Produção do Petróleo - até 5% - pré-sal	103.792.770	103.872.066	102.737.786	310.402.622
13409909	Cota-Parte Municípios Royalties - até 5% - pré-sal	34.597.590	34.624.022	34.245.929	103.467.541
13409910	Royalties p/ Produção Petróleo Excedente a 5% - pré-sal	103.314.166	103.246.827	102.301.178	308.862.171
13409911	Participação Especial de Petróleo Gás Natural - pré-sal	601.307.746	376.503.595	23.272.347	1.001.083.688

Fonte: Notas técnicas SUPOF - <http://www.transparencia.rj.gov.br>, acessado em 09.04.16;

Embora o Decreto Estadual nº 43.996/12 determine que os ajustes ocorram de forma trimestral, o fato de ter havido apenas três notas técnicas de ajuste não afeta a apuração do índice, que é avaliado no fechamento do exercício. A tabela a seguir compara os valores registrados no SIAFE-Rio com aqueles indicados pela Subsecretaria de Política Fiscal - SUPOF:

Diferença entre Ajustes do Pré-Sal apontados pelas NT SUPOF e os Lançamentos Contábeis

R\$ mil

Subalíneas	Notas Técnicas Supof			SIAFE-Rio			Diferença acumulada			Total diferença
	13409908	13409910	13409911	13409908	13409910	13409911	13409908	13409910	13409911	
jan	22.191	22.108	-	-	-	-	22.191	22.108	-	44.299
fev	23.297	23.165	331.595	-	-	-	23.297	23.165	331.595	422.357
mar	18.079	17.972	-	-	-	-	18.079	17.972	-	458.408
abr	18.936	18.856	-	-	-	-	18.936	18.856	-	496.200
mai	21.290	21.212	269.713	-	-	-	21.290	21.212	269.713	808.415
jun	16.471	16.352	-	-	-	-	16.471	16.352	-	841.237
jul	26.719	26.543	-	-	-	-	26.719	26.543	-	894.499
ago	30.208	30.039	376.504	-	-	-	30.208	30.039	376.504	1.331.249
set	30.475	30.313	-	138.390	103.314	601.308	-107.915	-73.001	-601.308	549.029
out	32.350	32.208	-	-	-	-	32.350	32.208	-	613.583
nov	34.662	34.517	22.667	138.496	1.032.467	376.504	-103.834	-68.730	-353.836	87.182
dez	35.713	35.563	-	102.738	102.301	23.272	-67.025	-66.738	-23.272	-69.853
Acertos de períodos anteriores	13	13	605	-	-	-	13	13	605	-69.222
Total	310.403	308.862	1.001.084	379.624	308.862	1.001.084	-69.222	-	-	

Fonte: SIAFE-Rio e Notas Técnicas SUPOF nº 10/2016, 13/2016 e 01/2017.

Conforme já informado, os lançamentos no SIAFE-Rio das contas do pré-sal, bem como os ajustes nas contas do pós-sal, apenas são realizados após a emissão das Notas Técnicas SUPOF, procedimento que evita a necessidade de diversas retificações. Apesar disso, a subalínea “13409908 *Royalties* pela Produção do Petróleo - até 5% - pré-sal”, e consequentemente a subalínea 13409903 - equivalente correspondente ao pós-sal - tiveram um total registrado no exercício divergente em R\$ 69.221.612 (sessenta e nove milhões, duzentos e vinte e um mil, seiscentos e doze reais) do valor global informado nas mencionadas notas técnicas.

Em termos práticos, no entanto, para o montante total do FECAM, essa divergência representa uma destinação a maior ao fundo no valor de R\$ 2.422.757 – dois milhões, quatrocentos e vinte e dois mil, setecentos e cinquenta e sete reais (R\$ 181.982.597 – R\$ 179.559.840, sendo este último apresentado a seguir), o que não representa contra o limite constitucional em comento. Entretanto, a destinação a maior para o FECAM gera, simultaneamente, uma redução dos valores repassados ao Rioprevidência, que deve receber o montante restante após as entregas decorrentes das vinculações dos *royalties*, consequência esta que é objeto de análise do item 7.3.1.1.1.1.

Caso tivessem sido consideradas as retificações dos montantes do pós-sal e do pré-sal descritos nas Notas Técnicas SUPOF, o valor a ser aplicado pelo FECAM seria de R\$ 179.559.840 (cento e setenta e nove milhões, quinhentos e cinquenta e nove mil, oitocentos e quarenta reais), conforme a seguir demonstrado:

Recursos a serem aplicados pelo FECAM - considerando os ajustes das Notas Técnicas SUPOF

		R\$1,00
Descrição		Receita arrecadada
13409901	Cota-parte compensação financeira recursos hídricos	7.469.840
13409902	Cota-parte compensação financeira recursos minerais	3.311.711
13409903	<i>Royalties</i> pela produção do petróleo - até 5%	839.633.432
13409905	<i>Royalties</i> p/ produção petróleo excedente a 5%	527.095.188
13409906	Cota-parte participação especial expl. petróleo gás natural	506.185.932
13409907	Cota-parte Fundo Especial do Petróleo - FEP	5.888.071
Subtotal 1 (a)		1.889.584.174
Desvinculação das Receitas do ERJ (EC 93/2016 - DRE) (30%) (b) = 30%*(a)		(566.875.252)
Base de Cálculo - Petróleo pós-sal + recursos hídricos e minerais (c) = (a) - (b)		1.322.708.922
Receita Petróleo pós-sal + recursos hídricos e minerais (Vinculação 5%) (I) = (c) *5%		66.135.446
13409908	<i>Royalties</i> produção do petróleo - pré-sal	310.402.623
13409910	<i>Royalties</i> produção petróleo excedente a 5% - pré-sal	308.862.172
13409911	Participação especial de petróleo gás natural - pré-sal	1.001.083.688
Subtotal 2 (d)		1.620.348.485
Desvinculação das Receitas do ERJ (EC 93/2016 - DRE) (30%) (e) = 30%*(d)		(486.104.545)
Base de Cálculo - Petróleo pré-sal (f) = (d) - (e)		1.134.243.938
Receita Petróleo pré-sal (Vinculação 10%) (II) = (f)*10%		113.424.394
Recursos a serem aplicados pelo FECAM - (I) + (II)		179.559.840

Fonte: SIAFE-Rio e Notas Técnicas SUPOF nº 10/2016, 13/2016 e 01/2017.

Por meio desta apuração, a conta 13409903 - *Royalties* pela produção do petróleo - até 5% passaria de R\$ 770.411.820 (setecentos e setenta milhões, quatrocentos e onze mil, oitocentos e vinte reais) para R\$ 839.633.432 (oitocentos e trinta e nove milhões, seiscentos e trinta e três mil, quatrocentos e trinta e dois reais), com o acréscimo dos R\$ 69.211.612 (sessenta e nove milhões, duzentos e onze mil, seiscentos e doze reais); como contrapartida, a conta 13409908 - *Royalties* produção do petróleo - pré-sal reduziria de R\$ 379.624.234 (trezentos e setenta e nove milhões, seiscentos e vinte e quatro mil, duzentos e trinta e quatro reais) para R\$ 310.402.623 (trezentos e dez milhões, quatrocentos e dois mil, seiscentos e vinte e três reais), alterando a apuração do montante final a ser aplicado pelo FECAM, que passaria de R\$ 181.982.597 (cento e oitenta e um milhões, novecentos e oitenta e dois mil, quinhentos e

noventa e sete reais) para R\$ 179.559.840 (cento e setenta e nove milhões, quinhentos e cinquenta e nove mil, oitocentos e quarenta reais) com uma diferença de R\$ 2.422.757 (dois milhões, quatrocentos e vinte e dois mil, setecentos e cinquenta e sete reais).

6.5.3 Execução das Despesas na Unidade Orçamentária “FECAM”

A execução orçamentária oriunda da unidade orçamentária “24040 - FECAM” atingiu, em 2016, o montante de R\$ 206.963.898 (duzentos e seis milhões, novecentos e sessenta e três mil, oitocentos e noventa e oito reais), utilizando recursos das Fontes 104 - “Indenização pela Extração de Petróleo” e 297 - “Conservação Ambiental”. Entretanto, para fins de apuração do cumprimento da vinculação constitucional, não são consideradas as despesas executadas pela Fonte de Recursos 297. Ademais, não houve liquidação de despesas utilizando recursos da Fonte 101 - “Ordinários Não Provenientes de Impostos”, conforme tabela *infra*:

Despesas Liquidadas pela FECAM por Fonte de Recursos - FR

R\$1,00

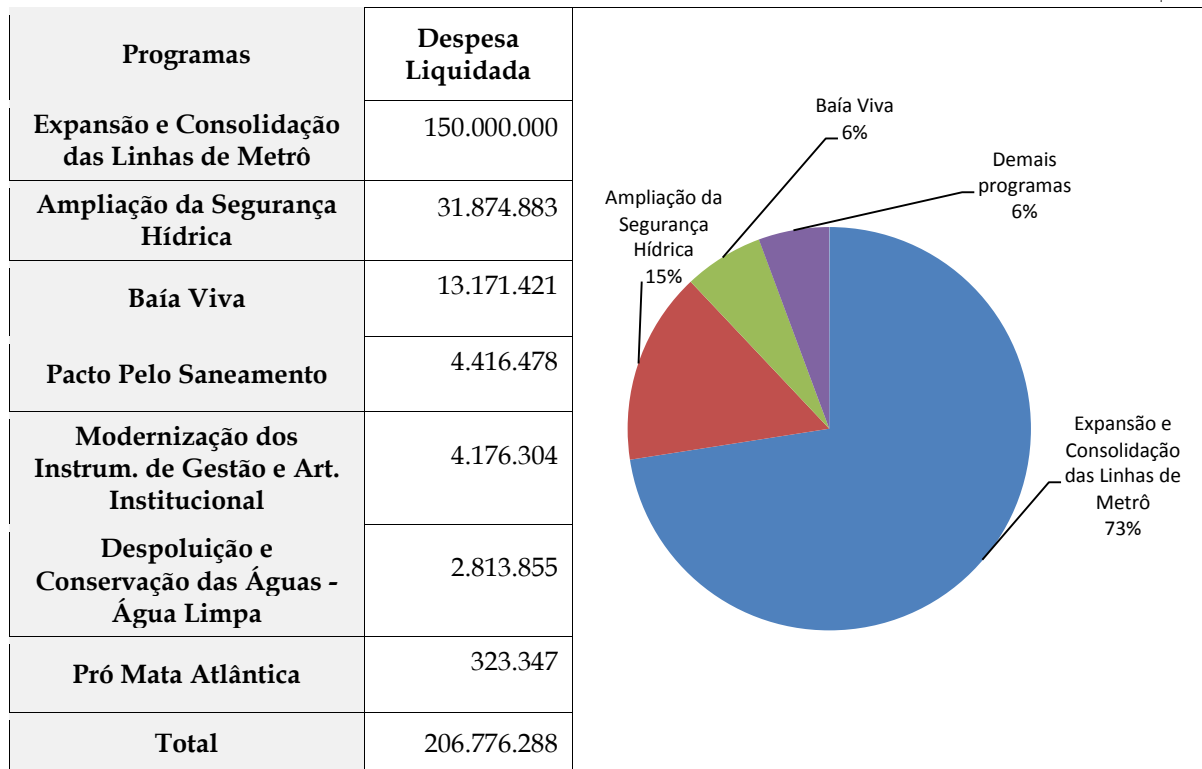
FR	Despesa liquidada
101 - Ordinários Não Provenientes de Impostos	0
104 - Indenização pela Extração de Petróleo	206.776.288
297 - Conservação Ambiental	187.610
Total das despesas do FECAM	206.963.898
(-) 297 - Conservação Ambiental	187.610
Despesas consideradas para o limite constitucional	206.776.288

Fonte: SIAFE-Rio.

A execução das despesas do FECAM, com recursos da fonte 104 - Indenização pela extração de petróleo, ocorreu nas funções de governo “Saneamento” (3,49%) e “Gestão Ambiental” (96,42%), atingindo, em 2016, a importância de R\$ 206.776.288 (duzentos e seis milhões, setecentos e setenta e seis mil, duzentos e oitenta e oito reais). Confira-se a seguinte discriminação das despesas por programas:

Execução das Despesas do FECAM por Programa de Governo

R\$1



Fonte: SIAFE-Rio.

As principais Unidades Gestoras Executantes desses programas, vinculados à Unidade Orçamentária "FECAM", foram as seguintes:

Despesas Liquidadas com Recursos do FECAM por UGE e Programa de Trabalho

			R\$1	
UGE		Programa de Trabalho	Desp. liquidada	Part (%)
70200 Cedae - Ações Descentralizadas		Saneam. nas Bacias da Baía de Guanabara	613.951	0,30%
		Esgotamento Sanitário da Zona Oeste	2.416.040	1,17%
Total da UGE 70200			3.029.991	1,47%
135400	Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do RJ	Proteção da Biodiversidade e dos Sistemas Florestais	323.347	0,16%
Total da UGE 135400			323.347	0,16%
240100 Sec. de Estado do Ambiente		Implantação de Sistemas de Tratamento de Esgoto	74.926	0,04%
		Gestão de Resíduos Sólidos	1.211.921	0,59%
		Retirada do Lixo Flutuante da Baía de Guanabara	415.759	0,20%
Total da UGE 240100			1.702.606	0,82%
243200 Inst. Estadual do Ambiente - INEA		Implantação de Sistemas de Tratamento de Esgoto	99.640	0,05%
		Revitalização dos Corpos Hídricos	2.813.855	1,36%
		Monitoramento da Qualidade Ambiental	2.539.213	1,23%
		Desenvolvimento dos instrumentos de gestão ambiental	1.637.091	0,79%
		Realização de Intervenções para Mitigação de Inundações	29.450.662	14,24%
		Retirada do Lixo Flutuante da Baía de Guanabara	12.755.662	6,17%
		Operação e Análise dos Dados da Rede Hidrometeorológica	2.424.221	1,17%
Total da UGE 243200			51.720.344	25,01%
317300	Comp de Transp sobre Trilhos do Est do RJ	Expansão e Consolidação das Linhas do Metrô	150.000.000	72,54%
Total da UGE 317300			150.000.000	72,54%
Total das Despesas do FECAM - Fonte 104			206.776.288	100,00%

Fonte: SIAFE-Rio.

Da tabela apresentada, observa-se que a Companhia de Transporte sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro – RIOTRILHOS foi o maior executor dos recursos do FECAM, com 72,54% do total, seguido pelo Instituto Estadual do Ambiente – INEA, com aplicação de 25,01% desse total.

O destaque nas liquidações foi a destinação de R\$ 150.000.000 (cento e cinquenta milhões de reais) para o programa de trabalho “Expansão e Consolidação das Linhas do Metrô”, referente a melhorias no sistema metroviário. Adicionalmente, destacam-se os programa de “Realização de Intervenções para Mitigação de Inundações”, com R\$ 29.450.662 (vinte e nove milhões, quatrocentos e cinquenta mil, seiscentos e sessenta e dois reais) e o programa “Retirada do Lixo Flutuante da Baía de Guanabara”, com R\$ 12.755.662 (doze milhões, setecentos e cinquenta e cinco mil, seiscentos e sessenta e dois reais).

A Contadoria Geral do Estado considerou a despesa empenhada para efeito do cálculo dos valores oriundos da vinculação de recursos ao FECAM, apesar de ter sido determinada a utilização da despesa liquidada quando da apreciação das Contas de Governo 2015. Em que pese tal fato não ter repercutido na análise do exercício de 2016, tendo em vista que as despesas empenhadas e liquidadas foram iguais, deve-se registrar que esse não é o procedimento adequado. Assim, tal fato será objeto de determinação nas contas.

6.5.4 Apuração da Vinculação Constitucional

Comparando-se as de despesas incorridas a partir de recursos da fonte “Indenização pela Extração de Petróleo”, com o valor mínimo a ser aplicado, tendo com base as receitas de compensação financeira relativa a recursos hídricos e minerais e a *royalties* de petróleo, já considerando a desvinculação promovida pela Emenda Constitucional nº 93/16, verifica-se:

Demonstrativo da apuração dos recursos vinculados constitucionalmente e aplicados pelo FECAM

Descrição	R\$1 Valor
Despesa Liquidada pelo FECAM (na fonte 104) (A)	206.776.288
(-) Restos a Pagar Processados Cancelados (B)	826.787
Valor aplicado pelo FECAM (C) = (A - B)	205.949.501
Valor Mínimo a Aplicar (Royalties Petróleo Pós-Sal, Recursos Hídricos e demais Recursos Minerais - 5%; e Petróleo Pré-Sal - 10%) (D)	181.982.597
Valor aplicado a maior (E) = (C - D)	23.966.904

Fonte: SIAFE-Rio e Notas Técnicas SUPOF nº 10/2016, 13/2016 e 01/2017

Conclui-se, assim, que o Estado do Rio de Janeiro aplicou o valor previsto no inciso I do parágrafo 1º do artigo 263 da Constituição Estadual, uma vez que foram liquidadas despesas no montante de R\$ 205.949.501 (duzentos e cinco milhões, novecentos e quarenta e nove mil, quinhentos e um reais, excluindo os Restos a Pagar Processados Cancelados), que equivale a 113,2% do valor mínimo apurado a partir das receitas de *Royalties* do Petróleo Pré-Sal (10%) e dos *Royalties* do Petróleo Pós-Sal, Recursos Hídricos e demais Recursos Minerais (5%), que totalizaram R\$ 181.982.597 (cento e oitenta e um milhões, novecentos e oitenta e dois mil, quinhentos e noventa e sete reais).

As despesas pagas no exercício atingiram o montante de R\$ 173.256.071 (cento e setenta e três milhões, duzentos e cinquenta e seis mil, setenta e um reais), tendo sido inscritos em Restos a Pagar Processados – RPP - ao final do exercício, despesas em montante de R\$ 33.520.217 (trinta e três milhões, quinhentos e vinte mil, duzentos e dezessete reais).

O valor liquidado e não pago no exercício deve ser mantido nos registros contábeis até o efetivo pagamento das despesas, pois são vinculados constitucionalmente ao FECAM, em atendimento ao disposto no artigo 263 da Constituição do Estado e no parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

CONTAS DE GOVERNO

2016 ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Previdência do Estado do Rio de Janeiro

CAPÍTULO 7

7 PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A normatização dos Regimes Próprios de Previdência - RPPS iniciou-se no final da década de 1990, com a reforma previdenciária instituída por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e com a conversão da Medida Provisória nº 1.273, de 29 de outubro de 1998, na Lei Federal nº 9.717/98.

A Emenda Constitucional nº 20/98 introduziu mudanças nos Regimes Próprios de Previdência dos servidores públicos, entre as quais a possibilidade da criação de fundos capitalizados para o custeio dos Regimes Próprios de Previdência.

Por sua vez, a Lei Federal nº 9.717/98 - Lei Geral de Previdência Pública, dispôs sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento desses regimes próprios.

7.1 BREVE HISTÓRICO DE ESTRUTURAÇÃO DO RPPS ESTADUAL

Por meio da Lei Estadual nº 3.189/99, o Governo do Estado instituiu o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - RIOPREVIDÊNCIA, autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, dotada de personalidade jurídica de direito público, patrimônio e receita próprios, gestão administrativa, técnica, patrimonial e financeira descentralizada. Sua criação teve a finalidade de arrecadar, assegurar e administrar recursos financeiros e outros ativos para o custeio dos proventos de aposentadoria ou reforma, das pensões e outros benefícios previdenciários, concedidos e a conceder, a servidores estatutários e seus beneficiários, pelo Governo, suas autarquias e fundações.

Posteriormente, a Lei Estadual nº 5.109, de 15 de outubro de 2007, promoveu a extinção do Instituto de Previdência do Estado do Rio de Janeiro - IPERJ, transferindo para o RIOPREVIDÊNCIA a competência para habilitação, administração e pagamento dos benefícios previdenciários previstos na legislação estadual.

Como consequência, a responsabilidade da gestão previdenciária estadual implicava a necessidade de criação de um fluxo de ativos e receitas capazes de suportar o Passivo Atuarial de benefícios concedidos e a conceder, pelo estado, e também aquele herdado do extinto IPERJ.

No entanto, na instituição do RIOPREVIDÊNCIA, as contribuições previdenciárias patronais não foram consideradas para a geração do fluxo de receitas, incapacitando o Regime Próprio de criar poupança, e inviabilizando o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Essa situação de supressão da contribuição patronal perdurou até a edição da Lei Estadual nº 4.442, de 08 de novembro de 2004, que inseriu o artigo 35-A na Lei Estadual nº 3.189/99, dispondo sobre a contribuição do estado, suas autarquias e fundações, para a manutenção do Regime Próprio dos servidores estatutários. Por meio da citada Lei nº 4.442/04, a contribuição patronal ficou estipulada em percentual de 11% sobre a totalidade da base de contribuição do servidor.

A instituição da contribuição patronal de 11% reduziu um pouco o desequilíbrio atuarial vigente à época, não obstante ser uma tentativa de correção da gestão previdenciária, com um hiato de cinco anos da edição da Lei Estadual nº 3.189/99.

Destaque-se que outras medidas de cunho financeiro foram estabelecidas ao longo do tempo para capitalização do fundo previdenciário, tais como:

- Decreto Estadual nº 25.217, de 17 de março de 1999, que incorpora ativos à autarquia;
- Decreto Estadual nº 36.994, de 26 de fevereiro de 2005, que incorpora os créditos tributários parcelados;
- Decreto Estadual nº 37.050, de 10 de março de 2005, que incorpora os créditos tributários e não tributários inscritos em Dívida Ativa; e
- Decreto Estadual nº 37.571, de 12 de maio de 2005, que incorpora os direitos de propriedade do estado sobre os *royalties* e participação especial, decorrentes do artigo 20, §1º, da Constituição Federal.

Apesar dessas medidas, dado o aumento significativo do desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário do estado, foi aprovada a Lei Estadual nº 4.765, de 19 de maio de 2006, elevando a contribuição patronal para 22%, percentual máximo admitido por lei, que atenuaria o desequilíbrio nas contas previdenciárias.

Entretanto, nem mesmo o conjunto de todas essas ações foi capaz de garantir o desejável equacionamento do desequilíbrio previdenciário.

Diante desse histórico de tentativas de retificação do equilíbrio financeiro e atuarial desde a criação do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS - estadual, foi sancionada a Lei Estadual nº 6.338, de 06 de novembro de 2012, dispondo sobre o plano de custeio do déficit atuarial do RIOPREVIDÊNCIA, trazendo, dentre as principais medidas, a segregação de massa¹, moldurando o sistema em dois Planos, a saber: Financeiro e Previdenciário.

O Plano Financeiro, estruturado em regime de repartição simples, agrega os servidores² que ingressaram no serviço público até a data do início do funcionamento da entidade gestora do Regime de Previdência Complementar, a Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro - RJPrev, criado pela Lei Estadual nº 6.243/12, além dos militares e seus dependentes, independente da data de entrada no serviço público.

No Plano Previdenciário, estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no Plano de Benefícios do RPPS, a massa é composta pelos demais servidores, admitidos a partir de 04.09.13, quando do início do funcionamento do RJPrev.

¹ “Segregação da massa é uma separação desses segurados em dois grupos distintos, a partir da definição de uma data de corte, sendo um grupo intitulado de Plano Financeiro e o outro de Plano Previdenciário. Esta data de corte não poderá ser superior a data de implementação da segregação. Os servidores admitidos anteriormente à data de corte integrarão o plano financeiro e os admitidos após, integrarão o plano previdenciário. Os beneficiários de aposentadorias e pensões concedidas entre a data de corte e a data de implementação da segregação da massa, se admitidos após a data de corte, poderão ser alocados no plano previdenciário ou destinados em sua totalidade ao plano financeiro. A segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, acompanhado pela separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes a cada grupo”. www.mtps.gov.br/perguntas-frequentes, acessado em 27.04.16.

² Titulares de cargo de provimento efetivo do Poder Executivo, incluídos os servidores das autarquias e fundações públicas, os titulares de cargo de provimento efetivo do Poder Legislativo, os magistrados, de carreira ou investidos no cargo, na forma do art. 94 da Constituição Federal, os titulares de cargo de provimento efetivo do Poder Judiciário, os membros do Ministério Público, os titulares de cargo de provimento efetivo do Ministério Público, os Conselheiros e os titulares de cargo de provimento efetivo ou vitalício do Tribunal de Contas, e os membros da Defensoria Pública.

7.2 ASPECTOS GERAIS DA AVALIAÇÃO ATUARIAL

A Avaliação Atuarial deve ser realizada em cada balanço do RPPS, conforme regulamenta o art. 1º, I, da Lei Federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. Ela subsidia a elaboração do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial - DRAA, exigido anualmente pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social - MTPS, constituindo-se em um dos principais requisitos para obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP³. A não obtenção do CRP implica a vedação do recebimento de transferências voluntárias da União, bem como a suspensão do recebimento da compensação previdenciária devida pelo Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS aos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS.

Não integra a documentação das Contas de Governo em análise o Relatório de Avaliação Atuarial com data-base 31.12.16. Além disso, em consulta à página eletrônica do RIOPREVIDÊNCIA, efetuada em 26.04.17, o último relatório disponível para consulta tem data-base 31.12.15. Foi encaminhado (Vol.06), tão-somente, um documento preliminar intitulado "Consolidado Inicial da Avaliação Atuarial", produzido pela Caixa Econômica Federal - CEF, no qual consta o encaminhamento, pelo atuário signatário, ao RIOPREVIDÊNCIA, para análise prévia.

Em relação ao estado, verificou-se, em consulta ao *site* do MTPS, que o ente obteve, em 13.03.16, CRP válido até 09.09.16. O restante do exercício foi coberto por CRP emitido em 28.09.16, válido até 27.03.17.

A Avaliação Atuarial deve estimar o montante correspondente aos compromissos líquidos do plano, as Reservas Matemáticas⁴. Assim, tais valores calculados a valor presente devem ser registrados no balanço patrimonial dos Planos Financeiro e Previdenciário. Conforme evidenciado no item 7.3.1 deste Relatório, os mencionados registros não se efetivaram tempestivamente.

³ Instituição do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP: Decreto Federal no 3.788, de 11 de abril de 2001; Implementação do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP: Portaria no 204, de 10 de julho de 2008, do então Ministério da Previdência Social.

⁴ Reserva Matemática: montante calculado atuarialmente, em determinada data, que expressa, em valor presente, o total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos do plano de benefícios ao longo do tempo.

O não encaminhamento do Relatório de Avaliação Atuarial com data-base 31.12.16, na documentação componente das Contas de Governo em tela, representa possível descumprimento ao disposto no art.1º, I, da Lei Federal nº 9.717/98. Assim, a promoção do regular e tempestivo encaminhamento do Relatório de Avaliação Atuarial com data-base 31.12.17, quando da apresentação, a esta Corte, das Contas de Governo de 2017, motivará determinação nas contas.

7.3 REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

7.3.1 Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - RIOPREVIDÊNCIA

Neste tópico e seguintes, procedeu-se à análise, à luz da legislação em vigor, dos parâmetros que compõem os resultados dos Planos Financeiro e Previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA de 2016, bem como o resultado da Avaliação Atuarial dos referidos Planos para o exercício.

A análise efetuada evidenciou também o confronto das receitas, despesas e resultado previdenciário dos Planos Financeiro e Previdenciário de 2016 com o Anexo 4⁵ (Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos - Planos Financeiro e Previdenciário) e das projeções atuariais apresentadas nas avaliações dos Planos⁶ com a republicação, no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 24.04.17, do Anexo 10 (Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos - Plano Financeiro) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre de 2016.

⁵ Volume 04.

⁶ Volume 04.

7.3.1.1 Plano Financeiro

Receitas do Plano Financeiro

Na tabela a seguir, são apresentadas as receitas do Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA, evidenciando os valores históricos e sua variação real entre os exercícios de 2015 e 2016, bem como a participação de cada receita em relação ao total, no exercício de 2016:

Receitas do Plano Financeiro - estado 2015/2016

R\$1					
Receitas Previdenciárias	2015	2016	Var. real 16/15	Dif. real 16-15	Part. 2016
Receitas Correntes	11.713.610.871	3.822.114.636	-70,39%	(9.291.457.274)	84,66%
Contribuição dos servidores	1.774.803.635	1.785.558.499	-8,70%	(173.967.344)	39,55%
Aluguéis	9.090.691	9.147.710	-8,68%	(889.099)	0,20%
Remuneração de invest.	76.252.194	2.923.383	-96,52%	(82.940.738)	0,06%
Concessões e Permissões	81.792	-	-100,00%	(92.174)	0,00%
Royalties e PE	3.120.842.900	1.887.045.615	-45,13%	(1.587.061.036)	41,80%
Multas e Juros de Mora	176.755	97.727	-49,82%	(99.244)	0,00%
Indenizações e restituições	79.739.159	99.334.648	13,05%	11.730.192	2,20%
Dívida Ativa	2.026.844	1.740.747	-22,06%	(503.826)	0,04%
Receitas Diversas	6.650.596.902	36.266.307	-99,51%	(7.457.634.004)	0,80%
Receitas de Capital	177.841.549	55.239.585	-71,81%	(143.920.173)	1,22%
Alienação de Imóveis	22.615.495	17.771.247	-28,69%	(7.311.187)	0,39%
Amort. de emp. Fundes	155.226.054	37.468.338	-78,09%	(136.608.986)	0,83%
Intraorçamentárias	2.715.511.117	2.491.144.127	-16,75%	(512.466.732)	55,18%
Contribuição Patronal	2.713.618.486	2.276.826.005	-23,86%	(729.518.528)	50,43%
Aluguéis e tx. de ocupação	1.866.532	5.121.630	149,02%	3.134.485	0,11%
Restituições	26.099	209.196.493	727336,49%	213.917.311	4,63%
Deduções de receita	(1.734.969.373)	(1.853.652.514)	-3,04%	59.436.891	-41,06%
Pag. da ant. Royalties	(1.734.969.373)	(1.853.652.514)	-3,04%	59.436.891	-41,06%
Total Geral	12.871.994.164	4.514.845.833	-68,17%	(9.888.407.288)	100,00%

Fonte: Contas de Governo 2015, SIAFE-Rio, Anexo 4 - Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2016 - Volume 04, página 11.

Variação real calculada a partir de valores históricos atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV, a preços de dez/16.

A receita denominada "royalties" compreende royalties e participações especiais pela exploração de petróleo e gás natural e Fundo Especial do Petróleo, apropriados ao RIOPREVIDÊNCIA.

Foi identificada uma diferença imaterial no último dígito da categoria 7_Receitas Intraorçamentárias de 2016 em comparação com o RREO 6º bimestre/2016, cujo reflexo foi percebido no último dígito do Total Geral.

Verifica-se a diminuição de 68,17%, em termos reais, no total das receitas previdenciárias arrecadadas pelo Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA em 2016, em relação ao exercício anterior.

Essa diminuição se deu, em grande parte, em decorrência da queda na receita pela produção e exploração de petróleo e gás natural (*royalties* e participações especiais), no valor de R\$ 1.587.061.036 (um bilhão, quinhentos e oitenta e sete milhões, sessenta e um mil e trinta e seis reais), classificada como receita patrimonial/compensação financeira, e na queda nas receitas diversas, no valor de R\$ 7.457.634.004 (sete bilhões, quatrocentos e cinquenta e sete milhões, seiscentos e trinta e quatro mil e quatro reais)⁷, classificada como outras receitas correntes/receitas diversas.

As receitas de contribuições patronais e dos servidores, que representam, somadas, 89,98% das receitas próprias do Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA no exercício de 2016, tiveram, somadas, uma diminuição de 17,86%, em termos reais, em relação ao exercício anterior, apesar do aumento da despesa de “pessoal e encargos sociais”. Tal fato está sendo tratado no item 4.1.3.

Pode-se verificar uma diminuição nos recursos advindos do fluxo de recebimentos do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDES, da ordem de 78,09%, em termos reais, em relação ao exercício anterior. Essa queda se deu em função da desvinculação das receitas geradas com a securitização da carteira do FUNDES com a receita do RIOPREVIDÊNCIA⁸.

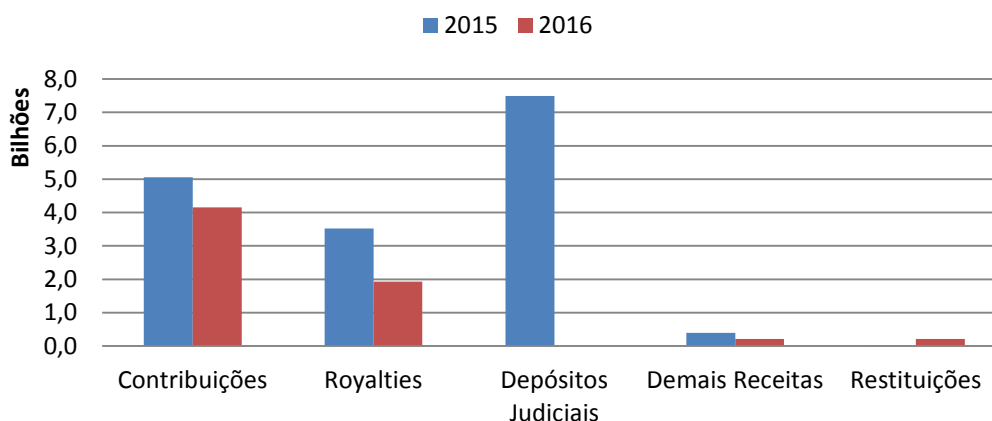
7 Em 2015, houve ingresso de recursos relativos à operação de saques de depósitos judiciais e extrajudiciais existentes no Banco do Brasil, no valor de R\$ 6.650,60 milhões, autorizada pela Lei Complementar Estadual nº 147/13, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 163/15.

Art. 1º da LCE nº 147/13 Os depósitos judiciais e extrajudiciais em dinheiro, existentes no Banco do Brasil, na data da publicação desta Lei Complementar, bem como os respectivos acessórios e os depósitos que vierem a ser feitos, poderão ser transferidos, até a proporção total de 62,5% (sessenta e dois inteiros e cinco décimos por cento) de seu valor atualizado, para os fins abaixo elencados, nas seguintes proporções: I - até o limite de 25 % (vinte e cinco por cento) para conta vinculada destinada ao pagamento de precatórios e de requisições judiciais de pequeno valor, observada a ordem prevista na Constituição Federal; II - até o limite de 37,5% (trinta e sete inteiros e cinco décimos por cento) exclusivamente para a capitalização, pelo Estado, do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - RIOPREVIDÊNCIA.

8 Embora as receitas do FUNDES estejam alocadas no RIOPREVIDÊNCIA, o Decreto Estadual nº 45.076, de 10 de dezembro de 2014, criou a previsão para que a receita gerada pela securitização fosse desvinculada do RIOPREVIDÊNCIA. Com isso, desde o exercício de 2015, o saldo da receita do Fundo referente aos recursos do fluxo de recebimento do FUNDES vem diminuindo (receita de R\$244, 55 milhões em 2014, R\$155,22milhões em 2015 e R\$37,47milhões em 2016).

O gráfico a seguir apresenta a comparação entre os exercícios de 2015 e 2016 das principais receitas mostradas na tabela anterior, onde é possível visualizar a sua contribuição para o total das receitas do Plano Financeiro de 2016.

Comparativo das principais receitas – Estado 2015/2016



Fonte: Contas de Governo 2015 e SIAFE-Rio.

Varição real calculada a partir de valores históricos atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV, a preços de dez/16.

A receita denominada "Royalties" compreende *royalties*, participações especiais pela exploração de petróleo e gás natural e Fundo Especial do Petróleo, apropriados ao RIOPREVIDÊNCIA. As receitas de contribuições correspondem às contribuições dos servidores e patronais.

Como ilustra o gráfico anterior, a principal receita de 2016 foi a de contribuições (patronais e dos servidores), superando, inclusive, a receita pela produção e exploração de petróleo e gás natural (*royalties* e participações especiais), que representa 41,80% do total de receitas do fundo em 2016.

Apesar de não ter havido, em 2016, antecipação das receitas de *royalties* e participações especiais, foram deduzidos os pagamentos no valor de R\$ 1.853.652.514 (um bilhão, oitocentos e cinquenta e três milhões, seiscentos e cinquenta e dois mil e quinhentos e quatorze reais) referentes à antecipação feita em 2014, impactando negativamente a receita do RIOPREVIDÊNCIA, em 41,06% da receita total.

O valor total das receitas do Plano Financeiro, arrecadadas no exercício de 2016, está em consonância com o apresentado pelo Governo do Estado no Anexo 4 do Relatório

Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2016 (Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro)⁹.

Aspectos relevantes das receitas oriundas dos *royalties* do petróleo¹⁰

O Decreto Estadual nº 37.571, de 12 de maio de 2005, alterado pelo Decreto Estadual nº 38.162, de 25 de agosto de 2005, incorporou ao patrimônio do RIOPREVIDÊNCIA os valores relativos aos direitos do estado sobre os *royalties* e participações especiais que tenham como consequência o ingresso de valores a partir de janeiro de 2006, excluindo-se as parcelas destinadas aos municípios e órgãos da administração pública federal, e as parcelas anteriormente já comprometidas contratualmente com a União. Posteriormente, o Decreto Estadual nº 42.011, de 28 de agosto de 2009, consolidou as normas emanadas nos decretos anteriormente citados, revogando-os.

Em 2016, restaram, para o Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA, R\$ 1.887.045.615 (um bilhão, oitocentos e oitenta e sete milhões, quarenta e cinco mil, seiscentos e quinze reais)¹¹ ou 53,93% do total desta receita, R\$ 3.499.151.106 (três bilhões, quatrocentos e noventa e nove milhões, cento e cinquenta e um mil, cento e seis reais), depois de computados o pagamento da dívida contratual com a União e as deduções legais referentes à cota-parte dos municípios, ao Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano - FECAM, ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, à exclusão dos serviços da Dívida por força do Decreto Estadual nº 43.911, de 29 de outubro de 2012, às transferências ao estado por força do Decreto Estadual nº 42.755, de 20 de dezembro de 2010 e do Decreto Estadual nº 43.783, de 12 de setembro de 2012 e, ainda, ao pagamento da antecipação de receitas, autorizada pela Lei Estadual nº 6.112, de 16 de dezembro de 2011.

A tabela a seguir mostra a receita líquida para o RIOPREVIDÊNCIA, levando-se em consideração todas essas deduções, calculadas de acordo com as respectivas normas, e faz a

⁹ Volume 04.

¹⁰ Compensação financeira sobre a exploração de petróleo e gás natural.

¹¹ Valor efetivamente registrado no Siafe-Rio, na unidade gestora "Rioprevidência".

comparação com o valor efetivamente registrado no SIAFE-Rio, na unidade gestora “RIOPREVIDÊNCIA”.

Receita de *royalties* e participações do petróleo - RIOPREVIDÊNCIA 2015/2016

Descrição	2015	2016
Partic. Gov. (1)	5.298.093.488	3.499.151.106
Pgto. à União contrato de cessão (2)	(1.004.631.077)	(1.036.981.843)
Cota-parte Municípios (3)	(335.003.038)	(287.509.014)
FECAM (4)	(325.853.028)	(179.559.840)
PASEP (5)	(49.630.904)	(32.116.421)
Exclusão dos serviços da Dívida (6)	(645.201.758)	-
Líquido para o RIOPREVIDÊNCIA calculado (A)	2.937.773.683	1.962.983.988
Líquido para o RIOPREVIDÊNCIA extraído do SIAFE-Rio (B)	3.120.842.900	1.887.045.615
Diferença (A - B)	(183.069.217)	75.938.373

(1) Valores extraídos do relatório do SIG/SIAFE-Rio, englobando *royalties*, *royalties* excedentes a 5%, participações especiais e Fundo Especial do Petróleo - FEP.

(2) Valores extraídos do SIG/SIAFE-Rio, subelemento nº 33209301 (Indenizações e Restituições).

(3) Valores calculados de acordo com o art. 9º da Lei Federal nº 7.990/89 (25% da cota-parte do ERJ dos *royalties* até 5%).

(4) Valores calculados com montantes de *royalties* pré-sal e pós-sal constantes das Notas Técnicas SUPOF nº 10/2016, 13/2016 e 01/2017, sem a dedução da retenção relativa ao PASEP, e sem a cota-parte da compensação financeira relativa aos recursos hídricos (13409901) e aos recursos minerais (13409902). Ver tópico 6.5 (Fundo Estadual de Conservação Ambiental - FECAM).

(5) Valores calculados conforme Lei Complementar Federal nº 08/70 c/c Lei Federal nº 9.715/98 (1% da receita total dos *royalties* e participações especiais e FEP, exclusive a cota-parte dos municípios).

(6) Valores calculados de acordo com o art. 1º do Decreto Estadual nº 43.911/12 (13% da receita bruta de *royalties* e participações especiais exclusive a cota-parte dos municípios).

Cabe destacar que uma parcela da receita de *royalties* e PE transferidas ao RIOPREVIDÊNCIA está comprometida com as cessões de recebíveis realizadas pelo fundo nos exercícios de 2013 e 2014. Em 2015 houve pagamento no montante de R\$1.734.969.373, e em 2016 R\$1.853.652.514,43.

Verifica-se uma diferença entre o valor líquido calculado e o valor líquido extraído do SIAFE-Rio, referente à receita de *royalties* e participações especiais do petróleo transferidos ao RIOPREVIDÊNCIA, de R\$ 75.938.373 (setenta e cinco milhões, novecentos e trinta e oito mil, trezentos e setenta e três reais), a menor, para o Fundo em 2016, e de R\$ 183.069.217 (cento e oitenta e três milhões, sessenta e nove mil, duzentos e dezessete reais), a maior, em 2015.

Cabe destacar que tais diferenças têm sido objeto de determinação reiteradamente endereçada à SEFAZ e ao RIOPREVIDÊNCIA, inclusive após análise das Contas de Governo de 2015 (Determinação nº 38), para que fossem encaminhadas a esta Corte, juntamente com a documentação constituinte das Contas de Governo em tela, Notas Técnicas e/ou memórias de

cálculo que evidenciassem e explicassem as exclusões e ajustes efetuados na receita de *royalties* e participações especiais do petróleo, consignada ao RIOPREVIDÊNCIA, relativas ao mesmo ano de referência das Contas. Entretanto, não houve cumprimento à mencionada determinação, conforme apontado no item 10. Tal fato será objeto de determinação nestas contas.

Observou-se, em 2016, que o Tesouro estadual não utilizou o percentual de 13%¹² sobre o valor dos *royalties* e participação especial, que compunham a Receita Líquida Real para fins de pagamento de dívida com a União, conforme informado na Nota Técnica RIOPREV/GOP Nº 03/2017 (Volume 06).

Porém, na análise das Contas de Governo de 2015, foi identificada execução de despesa referente ao pagamento do serviço da dívida do estado com a União acima do limite de 13% previsto no Decreto Estadual nº 43.911/12, no montante de R\$ 78,60 milhões (aproximadamente, setenta e oito milhões e seiscentos mil reais). A referida impropriedade ensejou a Determinação nº 39, exigindo a transferência daqueles recursos do Tesouro estadual ao RIOPREVIDÊNCIA.

Em resposta à referida determinação, a Auditoria Geral do Estado informou, em seu relatório¹³, que a Superintendência de Finanças da SEFAZ não reconheceu os valores de pagamento da dívida com *royalties* apontados nas CG 2015, que totalizam R\$ 723,8 milhões (aproximadamente, setecentos e vinte e três milhões e oitocentos mil reais), portanto R\$ 78,6 milhões (aproximadamente, setenta e oito milhões e seiscentos mil reais) acima do permitido pelo Decreto (R\$ 645 milhões - aproximadamente, seiscentos e quarenta e cinco milhões de reais - para o exercício 2015), esclarecendo que teriam sido utilizados apenas R\$ 489,05 milhões (aproximadamente, quatrocentos e oitenta e nove milhões e cinquenta mil reais) de *royalties* em dívida, não reconhecendo que seja devida a transferência daqueles recursos, pagos acima do permitido, do Tesouro estadual ao fundo. Cabe ressaltar que a SEFAZ não enviou documentação probatória que suportasse o valor apresentado de R\$ 489,05 milhões. A análise detida de seu cumprimento encontra-se no item 10 do presente relatório.

¹² Percentual relativo ao pagamento do serviço da dívida do ERJ com a União, que agregam ao cálculo da Receita Líquida Real, previsto no contrato de refinanciamento da dívida do estado, na forma do art. 5º da Lei Federal nº 9.496, de 11 de setembro de 1997.

¹³ Volume 34.

Despesas do Plano Financeiro

A tabela a seguir demonstra a evolução das despesas do Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA liquidadas nos exercícios de 2015 e 2016.

Evolução das despesas previdenciárias liquidadas – 2015/2016

	R\$1				
Despesa Previdenciária Liquidada	2015	2016	Var. real 16/15	Dif. real 16-15	2016
Administração	570.640.345	245.041.710	-61,03%	(392.462.984)	1,53%
Despesas Correntes	570.451.007	245.021.043	-61,02%	(392.270.752)	1,53%
Pessoal e Encargos Sociais	46.584.992	49.369.588	-3,82%	(2.007.167)	0,31%
Outras Despesas Correntes	523.866.016	195.651.455	-66,11%	(390.263.585)	1,22%
Indenizações e restituições	157.124.522	31.914.572	-81,57%	(144.428.292)	0,20%
Despesas de Exerc. Anteriores	3.195.420	2.053.006	-41,69%	(1.501.375)	0,01%
Outros Serviços de Terceiros P.J.	170.773.446	26.939.711	-85,68%	(164.897.431)	0,17%
Obrigações Tributárias e Contrib.	189.832.218	131.975.369	-36,91%	(78.954.532)	0,82%
Demais Desp. Correntes	2.940.410	2.768.796	-14,54%	(481.954)	0,02%
Despesas de Capital	189.337	20.667	-90,09%	(192.233)	0,00%
Previdência Social	13.359.217.365	15.783.098.357	7,22%	1.086.649.697	98,47%
Aposentadorias e Reformas	10.176.831.008	10.803.140.753	-3,66%	(420.077.218)	67,40%
Pensões	3.092.273.901	3.263.734.172	-4,22%	(146.916.862)	20,36%
Outros Ser. De Terceiros - PJ	-	283.006	100,00%	289.433	0,00%
Outros Benefícios Assistenciais	32.084	11.961	-66,17%	(23.924)	0,00%
Despesas de Exercícios Anteriores	90.080.372	1.715.928.465	1628,72%	1.653.378.268	10,71%
Total Geral	13.929.857.710	16.028.140.067	4,42%	694.186.713	100,00%

Fonte: Contas de Governo de 2015, Balancetes do RIOPREVIDÊNCIA de 2015 e 2016, Siafe-Rio e Anexo 4 - Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2016 - Volume 04, página 11.

Variação real calculada a partir de valores históricos atualizados pelo IGP-DI média ponderada da FGV, a preços de dez/16.

A tabela anterior mostra que as despesas de maior vulto, até por serem representativas da missão da autarquia, encontram-se nos elementos de despesa “Aposentadorias e Reformas” e “Pensões”, representando, respectivamente, 67,40% e 20,36%, somando 87,76% do total das despesas liquidadas no exercício de 2016.

Observou-se que as despesas liquidadas da autarquia tiveram um aumento de 4,42%, em termos reais, em relação ao exercício anterior. As despesas liquidadas nos elementos

“Aposentadorias e Reformas” e “Pensões” registraram variação real negativa de 3,66% e 4,22%, respectivamente, em comparação com as liquidadas no exercício anterior, representando uma variação real, nas despesas previdenciárias liquidadas em 2016, da ordem de R\$ 566.994.080 (quinhentos e sessenta e seis milhões, novecentos e noventa e quatro mil e oitenta reais).

As despesas referentes à previdência social, liquidadas no elemento “Despesas de Exercícios Anteriores”, registraram variação real positiva de 1.628,72%, em comparação com as liquidadas no exercício anterior. De acordo com esclarecimento prestado pela Contadoria Geral do Estado ¹⁴, o aumento se deu em função do pagamento de parte da folha de inativos de 2015 (Ação: Encargos com Inativos e com pensões).

Pode-se verificar diminuição das “Outras Despesas Correntes” em 2016, em relação aos valores liquidados no exercício anterior, apresentando uma variação real negativa de 66,11%. Tal variação se refletiu em grande parte no elemento de despesa “Indenizações e Restituições” (variação real negativa de 81,57%) e no elemento de despesa “Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica” (variação real negativa de 85,68%).

Resultado do Plano Financeiro

O RIOPREVIDÊNCIA apresentou resultado do Plano Financeiro negativo, de R\$ 11.513.294.000 (onze bilhões, quinhentos e treze milhões, duzentos e noventa e quatro mil reais) em 2016. Demonstra-se, a seguir, a evolução desse resultado nos últimos cinco exercícios:

¹⁴ Volume 01 - Relatório da Contadoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.

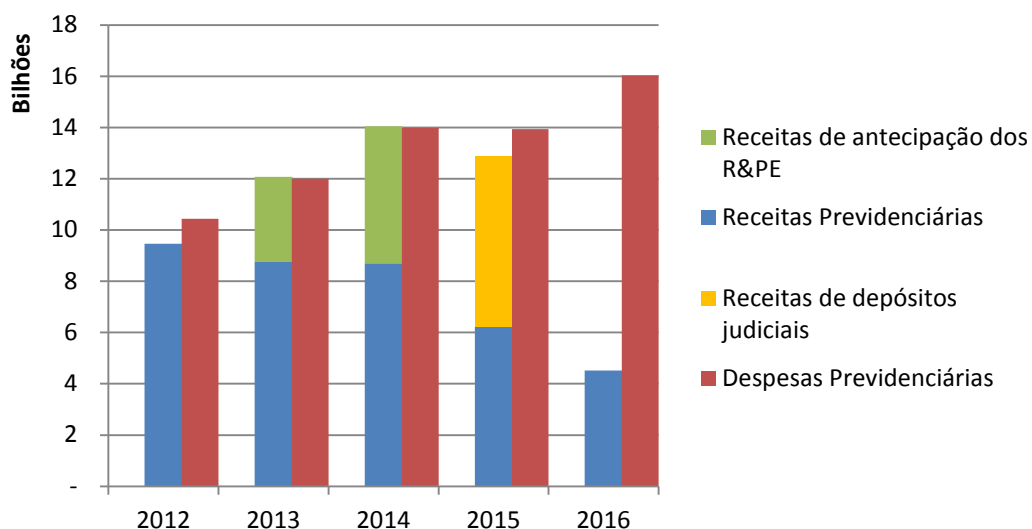
Evolução do resultado previdenciário (2012/2016)

Demonstrativo Previdenciário	2012	2013	2014	2015	2016
Receitas Previdenciárias (A)	9.468.021	12.074.628	14.051.078	12.871.994	4.514.846
Repasses Previdenciários (B)	-	-	-	-	-
Despesas Previdenciárias (C)	10.432.946	11.992.972	13.987.381	13.929.857	16.028.140
Despesas de Administração	165.195	220.709	827.101	570.640	245.042
Despesas da Previdência Social	10.267.751	11.772.264	13.160.280	13.359.217	15.783.098
Resultado Previdenciário (A + B - C)	(964.925)	81.656	63.697	(1.057.864)	(11.513.294)

Fontes: SIAFE-Rio e Contas de Governo de 2012 a 2015.
Os cálculos foram realizados a partir de valores históricos.
As receitas e despesas intraorçamentárias foram incluídas no cálculo.

O gráfico a seguir ilustra a oscilação das receitas, destacando-se as provenientes da operação de antecipação de receitas de *royalties* ocorridas nos exercícios de 2013 e 2014, a operação de saques de depósitos judiciais e extrajudiciais existentes no Banco do Brasil - BB ocorrida no exercício de 2015 e o constante crescimento das despesas nos exercícios de 2012 a 2014 e 2016:

Comparativo do total das receitas e despesas previdenciárias - 2012/2016



Fontes: SIAFE-Rio e Contas de Governo do ERJ referentes aos exercícios de 2012 a 2015.
Valores históricos das receitas e despesas previdenciárias.

Dados atuariais do Plano Financeiro

A Avaliação Atuarial do Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA, relativa ao exercício de 2016, não foi apresentada, em descumprimento ao disposto no art. 1º, inciso I, da Lei Federal nº 9.717/98. Como já explicitado anteriormente, foi encaminhado um documento denominado “Consolidado Inicial da Avaliação Atuarial”.

Alíquotas do Custo Normal

Relativamente ao Custo Normal, os dados preliminares atuariais demonstram uma alíquota de equilíbrio de 28,76%, a incidir sobre o salário-contribuição dos participantes do Plano. Essa alíquota é inferior às atualmente praticadas.

Compulsando os valores históricos, referentes às duas últimas Avaliações Atuariais (datas-base 31.12.14 e 31.12.15) e aos dados atuariais preliminares com data-base 31.12.16 - representados na coluna “Avaliação Atuarial” como “2017” -, verifica-se uma tendência sustentada de crescimento do Custo Normal, com as alíquotas estimadas se aproximando das alíquotas de custeio atualmente praticadas no Plano. Considerando a alíquota de 11% de contribuição dos servidores, definida no artigo 33 da Lei Estadual nº 3.189, de 22 de fevereiro de 1999, destaca-se que as alíquotas de contribuição normal praticadas já estão fixadas pelo seu valor máximo, conforme as normas gerais que regulamentam os RPPS, já que a contribuição patronal não poderá ser superior ao dobro da contribuição dos servidores. A tabela a seguir demonstra o anteriormente explanado:

Evolução das Alíquotas do Custo Normal

Avaliação Atuarial	Plano Financeiro (%)	Alíquotas Praticadas (%)	Diferença (%)
2015	21,98	33,00	11,02
2016	26,44	33,00	6,56
2017	28,76	33,00	4,24

Fonte: Consolidado Inicial da Avaliação Atuarial (Volume 06) e Contas de Governo de 2015.

Portanto, mantendo-se essa tendência, e na inviabilidade de modificação da estrutura de custeio do Plano, maiores aportes financeiros do Tesouro serão necessários para a cobertura de insuficiências financeiras após o término das disponibilidades do fundo financeiro.

Evolução do Resultado Técnico Atuarial do Plano Financeiro

No caso do Estado do Rio de Janeiro, com a criação de dois grupos distintos de segurados, sendo um intitulado de Plano Financeiro e o outro de Plano Previdenciário, observa-se que, no caso deste último, normalmente seu resultado será superavitário, ficando todo o déficit restrito ao Plano Financeiro. Na verdade, o resultado do Plano Financeiro não deve ser considerado como déficit, mas como insuficiência financeira¹⁵.

A tabela a seguir apresenta a apuração preliminar do Resultado Técnico Atuarial na data-base 31.12.16, evidenciando insuficiência financeira atuarial da ordem de R\$ 580 bilhões (quinhentos e oitenta bilhões de reais), como segue:

¹⁵ <http://www.previdencia.gov.br/perguntas-frequentes/escrituracao-plano-de-contas-contabilizacao-da-provisao-matematica-previdenciaria-demonstrativos-contabeis/>. Acesso em 29.04.17

Apuração Preliminar Resultado Técnico Atuarial – Data-base 31.12.16

R\$1,00	
Reservas Matemáticas - Plano Financeiro	
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (aposentados)	(240.525.956.372,40)
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras	9.214.571.109,09
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (pensionistas)	(79.523.432.239,31)
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras (pensionistas)	2.610.033.925,77
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras (ente)	0,00
(+) Compensação Previdenciária	2.304.355.598,00
(=) Reservas matemáticas de Benefícios Concedidos (RMBC)	(305.920.427.978,85)
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros	445.478.133.723,27
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras - Serv Ativos	16.232.582.323,45
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras-Serv, Apos. e Pens.	16.660.442.209,33
(+) Valor das Contribuições do Ente	32.465.164.646,97
(+) Compensação Previdenciária	3.207.442.562,81
(=) Reservas Matemáticas de Benefícios a Conceder (RMBaC)	(393.572.944.190,04)
Reservas Matemáticas (RMBC + RMBaC)	(699.493.372.168,89)
(+) Ativo do Plano (+) Outros Créditos	119.732.760.592,69-
Insuficiência Financeira(*) Atuarial	(579.760.611.576,20)

Fonte: Consolidado Inicial da Avaliação Atuarial – Volume 06. (*) Apresentado, na Fonte, como *Deficit Técnico*.

Essa expressiva insuficiência financeira atuarial sinaliza que o estado deverá canalizar um fluxo intenso e constante de recursos ao longo dos anos para sua cobertura, como demonstra o fluxo atuarial de receitas e despesas até o exercício de 2093¹⁶, o que representará um acentuado problema fiscal para o Governo do Estado do Rio de Janeiro.

A análise dos resultados da Avaliação Atuarial com data-base 31.12.15 e do Consolidado Inicial da Avaliação Atuarial com data-base 31.12.16 revelou o crescimento da Insuficiência Financeira Atuarial do Plano Financeiro, como demonstrado na tabela a seguir:

¹⁶ Volume 06

Evolução da Insuficiência Financeira Atuarial – Datas-base 31.12.15 e 31.12.16

R\$1

Reserva e ativo líquido	Avaliação atuarial (data-base 31.12.15)	Dados preliminares atuariais (data-base 31.12.16)
Reservas matemáticas totais (A)	(581.424.068.935)	(699.493.372.169)
Ativo líquido do plano (B)	69.594.850.104	119.732.760.593
Resultado Atuarial (Insuficiência Financeira) = (A) + (B)	(511.829.218.831)	(579.760.611.576)

Fonte: DRAA 2016, data-base 31.12.15, disponível em www.rioprevidencia.rj.gov.br. Consulta efetuada em 29.04.17; e Volume 06. Valores históricos.

Ativos do Plano Financeiro

A tabela a seguir apresenta a composição do Ativo do Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA nos exercícios de 2015 e 2016, evidenciando a variação de cada um dos seus principais componentes:

Composição do Ativo líquido do Plano Financeiro

R\$1

Ativos	31.12.2015	31.12.2016	Diferença 16-15	Var. 16/15
<i>Royalties e Participações Especiais</i>	29.524.865.029	111.792.848.974	82.267.983.944	278,64%
Fundos de Investimentos	55.364.241	65.400.141	10.035.899	18,13%
Dívida Ativa	39.628.758	928.878.583	889.249.825	2243,95%
Imóveis	382.197.388	371.266.564	(10.930.823)	-2,86%
Fluxo do Fundes e FREMF	392.311.026	762.539.461	370.228.435	94,37%
Créd. em Cobrança Administrativa	2.792.046.883	3.234.197.191	442.150.308	15,84%
Créd. a Receber p/Comp. do Berj	407.041.094	407.041.094	-	0,00%
Outros Créditos a Rec e Val a CP	2.167.687.839	2.167.691.909	4.070	0,00%
(-) Ajustes de perdas de demais Créd. - CP	(2.150.431.194)	(2.150.431.194)	-	0,00%
Outros Créditos	292.540.293	2.153.327.870	1.860.787.577	636,08%
Ativo total	33.903.251.357	119.732.760.593	85.829.509.235	253,16%

Fonte: SIAFE-Rio.
Valores históricos.

A tabela anterior mostra que o direito sobre os *royalties* e participações especiais sobre a exploração de petróleo e gás natural é o principal Ativo do Plano Financeiro do RIOPREVIDÊNCIA, representando 93,37% do total de Ativo líquido do Plano no exercício de 2016.

Quanto aos créditos em cobrança administrativa, embora registrados no ativo do Fundo, a exemplo do ocorrido em exercícios pretéritos, não vêm sendo repassados pelo Tesouro estadual ao RIOPREVIDÊNCIA, em desacordo com o Decreto Estadual nº 36.994/05, alterado pelo Decreto Estadual nº 37.047/05, que incorporou ao patrimônio do RIOPREVIDÊNCIA, nos termos do disposto no art. 13 da Lei Estadual nº 3.189/99, os recursos advindos dos créditos tributários parcelados de titularidade do estado.

O fato foi objeto de determinação após análise das Contas de Governo de 2015¹⁷. Em atendimento, a Contadoria Geral do Estado informou que a SEFAZ (por meio da Subsecretaria de Finanças - SUBFIN) iniciou os repasses ao RIOPREVIDÊNCIA em janeiro de 2017¹⁸. No entanto, consulta ao SIAFE-Rio em 01.05.17 apontou que, até aquela data, não havia registro de receitas dessa natureza lançada em favor do RIOPREVIDÊNCIA (FR 231 - Recursos Próprios do RIOPREVIDÊNCIA). A análise do cumprimento dessa determinação será efetuada no item 10. Destaca-se, desde logo, que o fato será objeto de impropriedade e determinações nas contas.

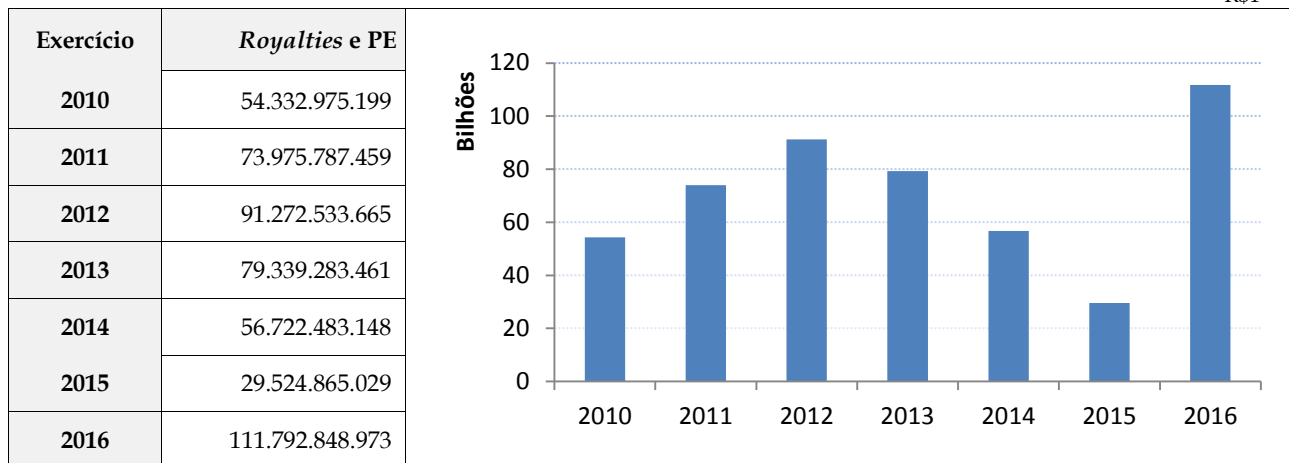
A tabela e o gráfico a seguir ilustram a variação dos direitos sobre os *royalties* e participações especiais, ocorrida no período de 2010 a 2016:

¹⁷ Determinação nº 40

¹⁸ Conforme o Relatório da Auditoria Geral do Estado (Volume 34, páginas 332 a 334)

Ativo *royalties* e participações especiais

R\$1



Fonte: SIAFE-Rio e Contas de Governo de 2010 a 2015.

Com relação à evolução apresentada no gráfico, pode-se destacar:

i - o crescimento ocorrido nos exercícios de 2010 a 2012 se deu em função da reavaliação dos direitos, efetuada pela SEFAZ em um cenário positivo, segundo parâmetros fornecidos pela Agência Nacional de Petróleo - ANP¹⁹;

ii - em 2013, a redução de 13,07% em relação ao exercício anterior se deu em função da desincorporação de parte desses direitos do patrimônio da autarquia para pagamento do serviço da dívida do estado com a União, em valor equivalente ao que esses direitos agregaram ao cálculo da Receita Líquida Real, conforme Decreto Estadual nº 43.911, de 29 de outubro de 2012, e desincorporação de parte destes direitos em função de sua antecipação (R\$3,3 bilhões) via CEF e BB;

iii - em 2014, a diminuição de 28,51% em relação ao exercício anterior se deu em função da reavaliação em um cenário negativo - queda do preço do barril de petróleo no mercado internacional - e da desincorporação de parte destes direitos em função de sua antecipação (R\$ 5,3 bilhões - cinco bilhões e trezentos milhões de reais) via BB *Securities*²⁰; e

¹⁹ Crescimento de 36,15%, de 2010 para 2011 e de 23,38%, de 2011 para 2012.

²⁰ De acordo com a NT GOP/DIN nº 04/2015, foi utilizado para o barril de petróleo do tipo *BRENT* o valor de US\$65,00 para o cálculo do fluxo bruto dos *royalties* e participações especiais em 31.12.14. Cabe destacar que, para o cálculo do fluxo bruto, realizado em 31.12.13, foi utilizado o valor de US\$100,00 para o barril de petróleo do tipo *BRENT*, conforme NT GOP/DIN

iv - em 2015, a diminuição de 47,95% em relação ao exercício anterior se deu em função do agravamento do cenário negativo de 2014 - queda do preço do barril de petróleo no mercado internacional²¹.

Em 2016, o crescimento de 278,64% no valor do ativo em relação ao exercício anterior se deu, sobretudo, por três motivos: (i) pela mudança de metodologia do RIOPREVIDÊNCIA, que anteriormente vinha deduzindo do ativo o pagamento do serviço da dívida do estado com a União (previsto no Decreto Estadual nº 43.911/12); no entanto, a partir dessa nova avaliação, passou a desconsiderar os efeitos desse decreto; (ii) em virtude do aumento de 6,25% no valor do barril de petróleo, em reais; e (iii) pelo expressivo aumento na expectativa de receitas de participações governamentais entre 2021 a 2025, o que pode indicar um possível aumento na curva de produção futura de petróleo, que serve de base para as projeções do órgão²².

Panorama sobre a indústria de petróleo e seu reflexo sobre as participações governamentais

Em 2016, a indústria fluminense do petróleo continuou a sofrer o impacto da queda do preço do petróleo, processo observado desde junho de 2014. A produção de petróleo do estado chegou a apresentar crescimento no ano (2,98%) - atingindo o recorde anual de extração (614 milhões de barris) desde o início da série em 2000 -; no entanto, essa expansão não foi suficiente para reverter o impacto da queda no preço da *commodity* sobre os recebimentos de *royalties* e participações especiais pelo estado. Esse assunto é objeto de análise detalhada no item 4.1.3.

nº 07/2014. Ainda, de acordo com a NT GOP/DIN nº 04/2015, foi abatido do fluxo bruto, para apuração do ativo "Royalties e Participações Especiais", o pagamento da operação internacional de cessão definitiva de parte dos créditos de *royalties* e participações especiais, realizados via *BB Securities* no ano de 2014, conforme processos administrativos E-01/008/3697/2013 e E-01/008/2458/14, da ordem de R\$15 bilhões.

²¹ De acordo com a NT GOP/DIN nº 05/2016, foi utilizado para o barril de petróleo do tipo *BRENT* o valor de US\$40,00 para o cálculo do fluxo bruto dos *royalties* e participações especiais em 31.12.15.

²² De acordo com a NT RIOPREV/GOP nº 03/2017, foi utilizado para o barril de petróleo do tipo *BRENT* o valor de US\$50,00, a uma taxa de câmbio de R\$3,40 o dólar para o cálculo do fluxo bruto dos *royalties* e participações especiais em 31.12.16. Cabe destacar que, para o cálculo do fluxo bruto, realizado em 31.12.15, foi utilizado o valor de US\$40,00, a uma taxa de câmbio de R\$4,00 o dólar para o barril de petróleo do tipo *BRENT*, conforme NT GOP/DIN nº 05/2016. Ainda, de acordo com a NT RIOPREV/GOP nº 03/2017, a Secretaria de Estado de Fazenda optou por desconsiderar a aplicação do Decreto nº 43.911/2012 "em virtude da insuficiência financeira do RIOPREVIDÊNCIA e pelo fato do Tesouro Estadual ser garantidor das obrigações do RIOPREVIDÊNCIA".

Para os próximos anos, a expectativa é de que a produção mantenha o viés de alta, puxada pelos campos produtores do pré-sal. Por outro lado, o preço futuro do petróleo tende a continuar influenciando negativamente os recebimentos de *royalties* e participações especiais, não havendo projeções que apontem para o retorno dos preços ao nível daquele observado até 2014, antes da forte desvalorização da *commodity*.

7.3.1.2 Plano Previdenciário

O Plano Previdenciário, instituído pela Lei Estadual nº 6.338/12, que se caracteriza pelo regime de formação de Reservas Matemáticas, é destinado aos servidores civis efetivos²³ que ingressarem no serviço público a partir de 04.09.13.

Receitas do Plano Previdenciário

A tabela a seguir demonstra as receitas do Plano Previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA, evidenciando sua variação real entre os exercícios de 2015 e 2016, bem como a participação de cada receita em relação ao total, no exercício de 2016:

Receitas Plano Previdenciário – Estado 2015/2016

	R\$1				
Receitas Previdenciárias	2015	2016	Var. real 16/15	Dif. real 16-15	Part. 2016
Receitas Correntes	71.543.577	109.548.341	38,96%	31.411.613	57,45%
Contribuição dos servidores	54.820.965	41.193.718	-31,81%	(19.650.010)	21,60%
Remuneração de invest.	16.722.612	66.040.477	258,40%	48.694.930	34,63%
Receitas Diversas	-	2.314.146	100,00%	2.366.693	1,21%
Rec. Intraorçamentárias	110.014.085	81.138.968	-33,07%	(40.996.228)	42,55%
Contribuição Patronal	110.014.085	81.138.968	-33,07%	(40.996.228)	42,55%
Total Geral	181.557.662	190.687.309	-4,68%	(9.584.615)	100,00%

Fontes: Contas de Governo de 2015, Siafe-Rio, Anexo 4 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2016 – Volume 04.

Varição real calculada a partir de valores históricos atualizados pelo IGP-DI média ponderada da FGV, a preços de dez/16.

²³ A composição dos titulares do plano previdenciário está disposta no art. 7º da Lei Estadual nº 6.338/12.

O total das receitas do Plano Previdenciário, arrecadadas no exercício de 2016, foi de R\$ 190.687.309 (cento e noventa milhões, seiscentos e oitenta e sete mil, trezentos e nove reais).

Verifica-se diminuição de 4,68%, em termos reais, no total das receitas arrecadadas pelo Plano Previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA em 2016, em relação ao exercício anterior.

O valor total das receitas do Plano Previdenciário, arrecadadas no exercício de 2016, está em consonância com o apresentado pelo Governo do Estado no Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre de 2016 (Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Previdenciário).²⁴

Despesas do Plano Previdenciário

A tabela a seguir demonstra a evolução das despesas do Plano Previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA liquidadas, evidenciando sua variação real entre os exercícios de 2015 e 2016, bem como a participação de cada despesa em relação ao total, no exercício de 2016:

²⁴ Volume 04.

Despesas Plano Previdenciário – estado 2015/2016

					R\$1
Despesa Previdenciária Líquida	2015	2016	Var. real 16/15	Dif. real 16-15	Part. 2016
Administração	1.517.585	22.831.299	1265,32%	21.639.526	97,67%
Obrigações Tributárias e Contributivas	1.517.585	2.101.906	25,69%	439.429	8,99%
Despesas de Exercícios Anteriores	-	11.195.886	100,00%	11.450.111	47,90%
Indenizações e Restituições Previdência Social	-	9.533.507	100,00%	9.749.985	40,78%
Pensões	234.661	544.030	110,40%	291.938	2,33%
Pensões	234.661	544.030	110,40%	291.938	2,33%
Total Geral	1.752.246	23.375.329	1110,65%	21.931.464	100,00%

Fontes: Contas de Governo de 2015, SIAFE-Rio, Anexo 4 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2016 – Volume 04.

Varição real calculada a partir de valores históricos atualizados pelo IGP-DI média ponderada da FGV, a preços de dez/16.

O total das despesas liquidadas no exercício de 2016 – R\$ 23.375.329 (vinte três milhões, trezentos e setenta e cinco mil trezentos e vinte nove reais) – apresentou uma expansão de 1110,65%, em termos reais, em relação ao exercício anterior.

A despesa liquidada no elemento “Indenizações e Restituições”, que representa 40,78% do total de despesas previdenciárias liquidadas em 2016, refere-se ao gasto de custeio administrativo do Plano Previdenciário²⁵, em cumprimento à Determinação nº 42 das CG 2015.

Resultado do Plano Previdenciário

O RIOPREVIDÊNCIA apresentou um resultado positivo para o Plano Previdenciário de R\$ 167.311.980 (cento e sessenta e sete milhões, trezentos e onze mil e novecentos e oitenta reais) em 2016. Apresenta-se, a seguir, a evolução desse resultado nos últimos dois exercícios:

²⁵ A metodologia de cálculo do rateio dos gastos com a manutenção do custeio administrativo entre os Planos Previdenciário e Financeiro foi apresentada na NOTA TÉCNICA/DSE nº 001/2016 – doc. TCE-RJ 007.968-2/17.

Evolução do Resultado do Plano Previdenciário (2015/2016)

Demonstrativo Previdenciário	2015	2016
Receitas Previdenciárias (A)	181.557.662	190.687.309
Repasses Previdenciários (B)	-	-
Despesas Previdenciárias (C)	1.752.246	23.375.329
Despesas de Administração	1.517.585	22.831.299
Despesas da Previdência Social	234.661	544.030
Resultado Previdenciário (A + B - C)	179.805.416	167.311.980

Fonte: SIAFE-Rio.

Valores históricos.

As receitas e despesas intraorçamentárias foram incluídas no cálculo.

Destaca-se que o aumento do total das despesas previdenciárias no exercício de 2016, em comparação com 2015, se deve, em grande parte, ao registro dos gastos de custeio administrativo do Plano Previdenciário, da ordem de R\$ 20,73 milhões (aproximadamente, vinte milhões, setecentos e trinta mil reais)²⁶.

Dados atuariais do Plano Previdenciário

A Avaliação Atuarial do Plano Previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA, relativa ao exercício de 2016, **não foi apresentada**, em descumprimento ao disposto no art. 1º, inciso I, da Lei Federal nº 9.717/98. Como já explicitado anteriormente, foi encaminhado um documento denominado “Consolidado Inicial da Avaliação Atuarial”.

²⁶ Conforme verificado no SIAFE-Rio e na NOTA TÉCNICA/DSE nº 001/2016 - Doc. 007.968-2/17 foram registrados em 2016 os gastos de custeio administrativo do Plano Previdenciário no montante de R\$ 11,20 milhões (natureza de despesa 339192 - Despesas de Exercícios Anteriores) e R\$ 9,53 milhões (natureza de despesa 339193 - Indenizações e Restituições). O rateio dos gastos com a manutenção do custeio administrativo entre os planos passou a ser realizado em cumprimento à Determinação nº 42 das CG 2015.

Alíquotas do Custo Normal

Relativamente ao Custo Normal, os dados preliminares atuariais demonstram uma alíquota de equilíbrio de 28,76%, a incidir sobre o salário-contribuição dos participantes do Plano. Essa alíquota é inferior às atualmente praticadas.

A tabela a seguir demonstra os valores históricos, referentes às duas últimas Avaliações Atuariais (datas-base 31.12.14 e 31.12.15) e aos dados atuariais preliminares com data-base 31.12.16, representados na coluna “Avaliação Atuarial” como “2017”:

Evolução das Alíquotas do Custo Normal

Avaliação Atuarial	Plano Previdenciário (%)	Alíquotas Praticadas (%)	Diferença (%)
2015	28,22	33,00	4,78
2016	28,83	33,00	4,17
2017	28,76	33,00	4,24

Fonte: Consolidado Inicial da Avaliação Atuarial (Volume 06) e Contas de Governo de 2015.

Evolução do Resultado Técnico Atuarial do Plano Previdenciário

A tabela a seguir apresenta a apuração preliminar do Resultado Técnico Atuarial na data-base 31.12.16, evidenciando Superávit Técnico Atuarial da ordem de R\$ 164 milhões, como segue:

Apuração Preliminar do Resultado Técnico Atuarial – Data-base 31.12.16

	R\$1,00
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (aposentados)	(2.679.510,11)
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras (aposentados)	0,00
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (pensionistas)	(10.965.741,25)
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras (pensionistas)	0,00
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras (Ente)	0,00
(+) Compensação Previdenciária	98.245,81
(=) Reservas Matemáticas de Benefícios Concedidos (RMBC)	(13.547.005,55)
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros	(3.020.709.286,01)
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras – Serv. Ativos	866.220.358,19
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras-Serv, Apos. e Pens.	0,00
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras – Ente sobre Ativos	1.732.440.716,38
(+) Compensação Previdenciária	30.207.092,86
(=)Reservas Matemáticas de Benefícios a Conceder (RMBaC)	(391.841.118,58)
A - Reservas matemáticas (RMBC + RMBaC)	(405.388.124,13)
(+) Ativo do Plano	569.605.210,34
(+) Outros Créditos	0,00
B - Superavit Técnico Atuarial	164.217.086,21

Em relação ao superávit apurado no Plano Previdenciário, verifica-se que a relação entre o Ativo Real Líquido do Plano (“Ativo do Plano”, na Tabela anterior) e as Reservas Matemáticas Totais, denominada Índice de Cobertura, em 2016, atingiu 1,405.

Nesse caso, deve ser considerado o contido no inciso I do artigo 25 da Portaria MPS nº 403/08, a seguir transcrito:

Art. 25. A revisão do plano de custeio que implique em redução das alíquotas ou aportes destinados ao RPPS deverá ser submetida previamente à aprovação da SPPS e deverá atender, cumulativamente, os seguintes parâmetros:

I - Índice de Cobertura igual ou superior a 1,25 em, no mínimo, cinco exercícios consecutivos, para os planos superavitários:[...]

Para efeito de possível aplicabilidade do disposto no *caput* do art. 25 da Portaria MPS nº 403/08 – considerando, ainda, haver mais quatro parâmetros a serem atendidos, cumulativamente, para tal (incisos II a V do mesmo artigo, omitidos na transcrição supra) - verifica-se que o período de cinco exercícios consecutivos se inicia em 2016, posto que, em 2015, o Índice de Cobertura do Plano ficou inferior a 1,25, como apresentado na tabela a seguir:

Evolução do Resultado Técnico Atuarial – Datas-base 31.12.15 e 31.12.16

R\$1

Reserva e ativo líquido	Avaliação Atuarial (data-base 31.12.15)	Dados preliminares atuariais (data-base 31.12.16)
Reservas matemáticas totais (A)	(280.548.469)	(405.388.124)
Ativo líquido do plano (B)	292.808.532	569.605.210
Resultado (superávit) atuarial = (A) + (B)	12.260.063	164.217.086
Índice de Cobertura	1,044	1,405

Ainda para efeito de possível aplicabilidade do disposto no *caput* do art. 25 da Portaria MPS nº 403/08, o registro desse montante deve ser efetuado, no SIAFE-Rio, na conta 227210701 - Ajuste de Resultado Atuarial Superavitário. Entretanto, em consulta ao referido Sistema, verifica-se que não houve lançamentos na referida conta em 2016.

O estabelecimento de rotinas e procedimentos, a fim de que os lançamentos contábeis, referentes a eventuais Superávits Técnicos Atuariais do Plano Previdenciário, nos exercícios em que o Índice de Cobertura do Plano se apresentar igual ou superior a 1,25, sejam efetuados dentro do exercício de competência, na referida conta, será objeto de Recomendação nas contas em exame.

Ativo do Plano Previdenciário

A tabela a seguir apresenta a composição do Ativo do Plano Previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA nos exercícios de 2015 e 2016, evidenciando a variação de cada um dos seus principais componentes:

Composição do Ativo líquido do Plano Financeiro

R\$1

Ativos	31.12.2015	31.12.2016	Diferença 16-15	Var. 16/15
Caixa e Disponibilidades	2.070.985	25.508.003	23.437.018	1131,68%
Investimentos	281.550.748	434.992.602	153.441.855	54,50%
Outros Créditos	9.186.799	109.104.605	99.917.805	1087,62%
Ativo total	292.808.532	569.605.210	276.796.678	94,53%

Fonte: SIAFE-Rio.
Valores históricos.

A tabela anterior mostra que o ativo “Investimentos” é o principal Ativo do Plano Previdenciário do RIOPREVIDÊNCIA, representando 76,37% do total de Ativo líquido do Plano no exercício de 2016.

7.4 FUNDAÇÃO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - RJPREV

O Regime de Previdência Complementar do estado, de caráter facultativo, foi criado pela Lei estadual nº 6.243, de 21 de maio de 2012, regulamentada pelo Decreto estadual nº 43.658, de 03 de julho de 2012, para custeio da aposentadoria dos servidores públicos civis que ingressarem no serviço público estadual a partir de 04.09.13, ou para aqueles que optaram pelo Regime²⁷.

Os servidores públicos civis que tenham ingressado no serviço público antes do início do funcionamento da Fundação RJPrev puderam aderir ao Regime de Previdência Complementar, de forma irrevogável e irretratável, até o prazo de 360 dias a contar do início de funcionamento da entidade. Por meio de convênio de adesão, poderão, ainda, fazer parte de Plano de Benefícios administrado pela Fundação RJPrev os servidores dos municípios do estado, desde que autorizados por lei municipal que institua Regime de Previdência Complementar para os seus servidores.

27 Participante: os servidores do Estado do Rio de Janeiro mencionados no §2º do art. 1º da Lei estadual nº 6.243/12 que aderirem ao plano de benefícios administrado pela RJPrev;
Participante sem patrocínio: o participante que, por qualquer das razões especificadas na legislação, optar por contribuir para o regime de previdência complementar de que trata esta Lei sem que haja contrapartida por parte do patrocinador.

O art. 5º da Lei Estadual nº 6.243/12 autorizou a criação de uma entidade fechada de previdência complementar, estruturada na forma de fundação pública de direito privado, denominada Fundação de Previdência Complementar do Estado - RJPrev, dotada de autonomia administrativa, financeira e gerencial, com a finalidade de administrar e executar Plano de Benefícios de caráter previdenciário complementar, na modalidade de contribuição definida²⁸, conforme instituído em 29 de maio de 2001, pelas Leis Complementares Federais nº 108 e nº 109.

O início de funcionamento da Fundação RJPrev ocorreu em 04.09.13, após a aprovação do regulamento do Plano de Benefícios pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar - PREVIC - e a publicação da Resolução SEPLAG nº 986, de 03 de setembro de 2013²⁹.

7.4.1 Patrocinadores da Fundação RJPrev

De acordo com o art. 6º do Decreto Estadual nº 43.658/12, o Estado do Rio de Janeiro, “por meio dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, bem como suas autarquias e fundações públicas, são Patrocinadores da [...] RJPrev”.

Adicionalmente, dispõe o § 3º do art. 1º da Lei Estadual nº 6.243/12, que os valores a serem repassados à Fundação RJPrev, a título de contribuição do Patrocinador, deverão ser pagos com recursos do orçamento de cada um dos órgãos, entidades ou Poderes, e deverão estar previstos no Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

O art. 33 da Lei Estadual nº 6.243/12, c/c art. 3º do Decreto Estadual nº 43.658/12, autoriza o Estado do Rio de Janeiro a fazer aporte financeiro inicial do patrocinador de até R\$ 20.000.000 (vinte milhões de reais) a título de adiantamento de contribuição, para cobertura de despesas administrativas e/ou de benefícios de risco.

28 Os benefícios complementares se encontram instituídos com base em contribuições definidas, onde a contribuição normal do Patrocinador para o custeio do Plano de Benefícios previdenciários complementares não poderá exceder à contribuição individual dos participantes.

29 Estabelece o início de funcionamento do Plano de Benefícios RJPREV-CD, inscrito no Cadastro Nacional de Planos de Benefícios sob o nº 2013.0013-47, em 04 de setembro de 2013.

7.4.2 Análise dos demonstrativos encaminhados pela Fundação RJPrev

No que diz respeito aos demonstrativos contábeis, atuariais, financeiros e de benefícios da Fundação RJPrev, o § 6º do art. 5º da Lei Estadual nº 6.243/12 estabelece a obrigatoriedade de publicação anual dos mesmos e apresentação: ao órgão regulador de previdência complementar; à Assembleia Legislativa; ao Ministério Público; e a este Tribunal. No artigo 18, V, da referida lei, consta, ainda, que a Fundação RJPrev deve se submeter à fiscalização pela ALERJ, TCE-RJ e MPRJ.

Em atendimento a tais dispositivos legais, a Fundação RJPrev encaminhou, na documentação que integra as presentes Contas de Governo (Volume 06, páginas 4519 a 4583), os mencionados demonstrativos, acompanhados de Notas Explicativas e Relatório de Avaliação Atuarial do Plano RJPrev-CD.

Do exame das notas explicativas, foi identificada uma contradição no que diz respeito aos prazos de amortização dos valores antecipados pelo Poder Executivo, a seguir descrita:

i - a Fundação RJPrev afirma que, apoiada em critérios embasados nas normas contábeis e respeitando a legislação específica das Entidades Fechadas de Previdência Complementar - EFPC, a amortização dos valores antecipados pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro se iniciará somente quando alcançar o ponto de equilíbrio entre receitas e despesas administrativas; e

ii - a legislação específica das EFPC dispõe que os gastos com a instituição de novo Plano de Benefícios devem ser amortizados em até 60 (sessenta) meses contados a partir da data de aprovação do Plano de devolução pela PREVIC (Superintendência Nacional de Previdência Complementar).

Prossegue-se na transcrição das Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis da Fundação RJPrev, para identificar o montante registrado, referente ao valor antecipado pelo Poder Executivo do ERJ para cobertura de gastos com a instituição do Plano RJPrev-CD:

7. EXIGÍVEL OPERACIONAL

O Exigível Operacional está subdividido em Gestão Previdencial, Gestão de Investimentos e Gestão Administrativa, e registra as obrigações decorrentes das operações da Fundação. [...]

7.2. na Gestão Administrativa – PGA estão registrados os compromissos a pagar, pertinentes a administração do respectivo Plano, conforme descrito no quadro abaixo:

R\$ mil	Exercícios Findos em	
Descrição	31/12/2016	31/12/2015
a) Pessoal e Encargos	357	362
b) Fornecedores	30	22
c) Ressarcimento de Despesas	460	165
d) Retenções a Recolher	66	29
e) Receitas Antecipadas		14.289
f) Outras Exigibilidades	4.328	106
i) Créditos Diversos	337	106
ii) Saldo Adiantamento de Contrib. - Patrocinador	3.991	
Adiantamento Contribuições Lei 6243/2012	14.289	
Atualização Adiantamento Contribuição	2.832	
(-) Utilização Fonte de Custeio	13.130	
Total Exigível	5.241	14.973

c) A (sic) rubrica ressarcimento de despesas são registrados os valores a serem ressarcidos referentes às despesas relativas ao imóvel sede da fundação, que em razão do Termo de Cessão de Uso do Imóvel firmado entre o RIOPREVIDÊNCIA e a RJPrev, devem ser pagas pela cessionária. Compõem essas despesas: locação de equipamentos de informática, telefonia fixa, energia elétrica, condomínio, serviços de segurança, copa e depreciação de móveis de escritório. A liquidação dessas despesas depende do encaminhamento do cedente da documentação que permita a apuração dos valores devidos.

[...]

e) Na rubrica receitas antecipadas foram registrados os valores referentes aos recebimentos relativos ao adiantamento de contribuição, recebidos do Poder Executivo, conforme Parágrafo único do artigo 33 da lei estadual nº 6.243, de 21.05.2012, No exercício de 2016 após estudo técnico a Gestão reclassificou esses recursos como outras exigibilidades, visto que (sic), não se tratar de antecipação de contribuição do plano e sim do Patrocinador, o qual deverá ser devolvido.

f) Na rubrica outras exigibilidades estão registrados:

[...]

ii - Saldo Adiantamento de Contrib. - Patrocinador:

Adiantamento Contribuições

[...]

Destaca-se que esse adiantamento de contribuições, previsto na Lei, detém caráter de obrigação legal (passivo) para a RJPrev, não sendo possível o seu registro como Dotação Inicial, sendo classificado como Adiantamento de Contribuição no Plano PGA, pois o mesmo deve ser devolvido e corrigido

pelo [...] IPCA. Também não está classificado como Receitas Antecipadas, pois a antecipação é do Patrocinador e não do Plano de Benefícios, sendo que o Plano não possui o registro na conta do Realizável Custeio Administrativo Antecipado.

Atualização Adiantamento Contribuição - As parcelas repassadas pelo Estado [...] estão corrigidas pelo IPCA, tomando-se como termo inicial a data que houver sido efetuado o aporte da parcela [...]

	R\$ mil
SALDO ANTERIOR - 31/12/2015	14.289
(-) <u>(+) Atualização Monetária</u>	<u>2.832</u>
SALDO FINAL - 31/12/2016	17.121

Utilização Fonte de Custeio: A conta retificadora do passivo operacional, representa os valores que são utilizados da rubrica Adiantamento de contribuição, apropriados na competência, como outras fontes de custeio administrativo para cobertura das despesas administrativas mensais, cobrindo o resultado deficitário do PGA, sendo o saldo apresentado em 31/12/2016 de R\$ 13.130.

[...]

Do trecho transcrito, identifica-se montante atualizado, em 31.12.16, equivalente a pouco mais de R\$ 17 milhões, referente a Adiantamentos de Contribuição do Patrocinador. Cotejando as referências nas Notas Explicativas transcritas com a autorização legal de 2012 para abertura de créditos adicionais pelo Poder Executivo para tal operação, pode-se concluir que este montante, registrado no Exigível da contabilidade da Fundação RJPrev, deveria estar registrado como um direito - nesse caso, no Ativo Realizável a Longo Prazo - nos demonstrativos contábeis consolidados do Executivo.

Em consulta ao SIAFE-Rio, não se logrou êxito em identificar o registro desse direito do Estado. Adicionalmente, tendo em vista a legislação que rege as EFPC, esse montante teria que estar amortizado em 60 (sessenta) meses, a contar da data do aporte, corrigido pelo IPCA.

De acordo com trechos transcritos das Notas Explicativas dos Demonstrativos Contábeis da Fundação RJPrev, a Fundação pretende que seu Conselho Deliberativo elabore o plano de devolução dos valores registrados a título de antecipação de contribuição e, conseqüentemente, comece a amortizar este passivo com o Patrocinador somente quando alcançar o seu ponto de equilíbrio administrativo, sem que haja previsão para tal na

legislação que rege o funcionamento das EFPC. Esses fatos ensejarão determinações nas contas.

Do último trecho transcrito das Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis da Fundação RJPrev, verificou-se, ainda, o registro, no Exigível, de valores a serem ressarcidos referentes às despesas relativas ao seu imóvel sede, que, em razão do Termo de Cessão de Uso do Imóvel firmado entre o RIOPREVIDÊNCIA e a Fundação, devem ser pagas pela cessionária.

Os montantes registrados nessa rubrica, nos demonstrativos contábeis da Fundação, devem estar registrados também em alguma conta nos demonstrativos contábeis do RIOPREVIDÊNCIA, preferencialmente em conta específica, de forma a evidenciar com clareza tal direito.

Em consulta ao SIAFE-Rio, não se logrou êxito em identificar o registro desse direito nos demonstrativos contábeis do RIOPREVIDÊNCIA. A evidenciação desse direito será objeto de determinação nas contas.

Por fim, faz-se mister ressaltar que, quanto aos demonstrativos elencados no § 6º do artigo 5º da Lei Estadual nº 6.243/12, o mencionado dispositivo legal dispõe sobre seu encaminhamento anual ao TCE-RJ, sem regulamentar marco temporal ou data específica para tal.

As análises efetuadas neste tópico só foram possíveis em virtude do encaminhamento, a este Tribunal, dos mencionados demonstrativos³⁰. É de suma importância ressaltar que, para a devida futura verificação do cumprimento das determinações a serem proferidas, quando da conclusão do exame das Contas de Governo em tela, deve ser reiterada a necessidade de envio dos demonstrativos em referência. Assim, constará do dispositivo do voto determinação para manutenção de tal remessa.

³⁰ O encaminhamento de tais demonstrativos se deu por força da Determinação nº 43, item a, proferida após apreciação plenária das Contas de Governo de 2015. Para garantir a manutenção de possibilidade de análise efetiva, a reiteração de tal item da Determinação pretérita, embora cumprido, será objeto de Determinação nas contas.

CONTAS DE GOVERNO

2016 ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Benefícios fiscais

CAPÍTULO 8

8 BENEFÍCIOS FISCAIS

Os benefícios fiscais concedidos pelo estado, na última década principalmente, tiveram crescimento tanto em número de beneficiários quanto em volume de renúncia fiscal, suscitando diversos questionamentos relacionados aos critérios que fundamentam a concessão e às ferramentas de controle de que dispõe o estado para a fiscalização. Ao assumir a condição de agente interventor no domínio econômico, criando tratamento tributário diferenciado a determinadas empresas e setores produtivos, em especial em um cenário de restrição orçamentário-financeira, o concedente deve garantir a transparência de referidos critérios e do impacto da política fiscal eleita.

Deve-se repisar que, por natureza, os benefícios fiscais traduzem verdadeiros **gastos tributários** sem, no entanto, serem submetidos aos procedimentos inerentes à despesa, por se tratar de mecanismo que resulta em simples redução de receita a arrecadar.

A questão, portanto, vem ganhando importância nas análises empreendidas em sede de Contas de Governo.

Ao longo do tópico serão apresentadas as medidas adotadas pelo Tribunal de Contas nos últimos anos de maneira a acompanhar a evolução dos benefícios fiscais no estado e requerer junto aos órgãos competentes o estabelecimento de pontos de controle adequados para a mensuração, concessão e fiscalização dos benefícios.

8.1 BENEFÍCIOS FISCAIS E RENÚNCIA DE RECEITA - CRITÉRIOS NORMATIVOS E CONCEITOS

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 11, estabeleceu como parâmetro de gestão responsável a instituição, previsão e efetiva arrecadação de tributos de competência dos entes federados. Em outras palavras, a tributação deve ser a regra, de modo que, dentro do universo de competências tributárias previstas nos artigos 153 a 156 da Constituição Federal, não caberia à União, aos Estados e aos Municípios eleger livremente as situações em que a exação seria cabível.

A teoria da tributação, em si mesma, já traz os argumentos que embasam a máxima de que “a tributação deve ser a regra”, por ser o tributo um mecanismo estatal cogente que parte da ideia segundo a qual a sociedade como um todo deve, respeitados os princípios e limitações estabelecidos na CF, concorrer para o financiamento das obrigações do Estado com a própria sociedade. A tributação, portanto, está fortemente ligada à noção de solidariedade, um dos pilares republicanos (artigo 3º, I, da CRFB).

A concessão de benefícios fiscais, prática observada indistintamente entre as unidades da Federação, se relaciona fortemente com a estrutura do tributo mais representativo nas arrecadações estaduais, o ICMS, gerando implicações de ordem federativa representadas pela “guerra fiscal” ou “guerra dos lugares”¹. O objetivo declarado é a atração de empresas para atuarem em ramos específicos da economia, discurso justificável em regiões com menores vantagens comparativas, porém questionável em muitos casos².

A concessão de benefícios fiscais, ademais, deve observar os preceitos do equilíbrio orçamentário e financeiro, tendo o legislador infraconstitucional normatizado o conceito de

¹ Termo cunhado por Milton Santos. Essa questão vem sendo enfrentada pela Justiça Comum, em sede de ações contra atos de glosa de benefícios fiscais concedidos por um estado, perpetrados pelas Fazendas de outro estado, e pelo Supremo Tribunal Federal, ao analisar a constitucionalidade de diversos benefícios fiscais concedidos sem lei específica ou convênio Confaz (p. ex.: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.481, decisão em 11.03.15).

² A relação entre benefícios fiscais e investimentos diretos é controversa. Há outras variáveis que influem na decisão de agentes econômicos na alocação de recursos, sendo a elasticidade observada em algumas localidades pouco significativa. Contudo, nos casos em que os custos e variáveis de mercado são similares (como ocorre entre distintas localidades dentro de uma mesma região), os impostos importariam mais na decisão de localização de uma empresa.

Fonte: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/35732/serie_md_77.pdf.

renúncia de receita, que está atrelado à ideia de que a concessão de benefício tributário em si é uma modalidade de gasto, o denominado “gasto tributário”.

A LRF estabelece, no §1º do artigo 14, o que se compreende como renúncia de receitas decorrente de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, nos seguintes termos:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º. A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu §1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

(sem grifos no original)

8.2 CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS - CRITÉRIOS CONSTITUCIONAIS

Quanto à concessão de benefícios pelo ente competente, o artigo 150, §6º, da CRFB exige que seja formalizada, em regra, por lei específica, como a seguir transcrito:

Art. 150.

[...]

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o

correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

(sem grifo no original)

Verifica-se, do trecho grifado na transcrição anterior, que há uma exigência específica para concessão de benefícios fiscais de ICMS, como dispõe o artigo 155, II c/c §2º, XII, 'g' da Constituição Federal:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

[...]

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

[...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

[...]

XII - cabe à lei complementar:

[...]

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

(sem grifos no original)

Antes mesmo da regulação constitucional, a Lei Complementar Federal nº 24, de 07 de janeiro de 1975, já dispunha que a concessão de incentivos fiscais de ICM (à época) deveria ser precedida de assinatura e ratificação de convênio envolvendo estados e Distrito Federal - convênio Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ. O diploma foi recepcionado pela Constituição Federal e corporifica a "lei complementar" mencionada no artigo 155, §2º, XII, 'g', da Carta Magna.

Nos itens seguintes, serão descritos os contornos da atuação deste Tribunal no exercício do controle externo da gestão de benefícios fiscais pelos diversos órgãos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, nos aspectos tocantes: à concessão; ao acompanhamento da regularidade e da fidedignidade do registro da fruição; e à elaboração do Anexo de Metas Fiscais, da LDO.

8.3 CONTROLE EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS

A Carta Magna estabelece que compete aos Tribunais de Contas a fiscalização da renúncia de receitas, nos termos a seguir transcritos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial [...] quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (sem grifo no original)

Adicionalmente, a Lei Estadual nº 4.230, de 25 de novembro de 2003, dispõe, em seu artigo 3º, que o TCE enviará à Assembleia Legislativa, trimestralmente, a contar do início de cada gestão financeira, relatório de acompanhamento do desempenho da receita do estado, com análise crítica do seu comportamento.

Para promover maior eficácia a tal acompanhamento, este Tribunal editou, em 13 de março de 2008, a Deliberação nº 246, que estabelece a obrigatoriedade de envio de informações, pelo ERJ, relativos, dentre outros aspectos, à renúncia de receitas.

A fiscalização exercida por este Tribunal quanto à renúncia de receitas se materializa, fundamentalmente, em relatórios de auditorias efetuadas por iniciativa própria - não obstante possam ser autorizadas pelo Plenário em razão de solicitações da ALERJ ou do MPERJ - e nos relatórios de acompanhamento do desempenho da receita do ERJ, trimestralmente encaminhados à ALERJ.

8.3.1 Estimativa e compensação da renúncia de receita, na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Na projeção da renúncia de receitas constante da LDO para 2016³ não foi demonstrado que as renúncias foram consideradas nas estimativas de receitas da Lei

³ Lei Estadual nº 7.034/15

Orçamentária Anual, tampouco foram evidenciadas as medidas de compensação, em descumprimento ao disposto no artigo 14, *caput*, I e II, da LRF.

Destaque-se que tal impropriedade foi objeto da Determinação nº 1 proferida nas Contas de Governo referentes ao exercício de 2015, a seguir transcrita:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Fazer constar, no respectivo Anexo de Metas Fiscais, demonstrativo dos benefícios fiscais em vigor, no exercício de referência e nos dois seguintes, por tributo, modalidade, e setor beneficiário, bem como as medidas a serem tomadas a fim de compensar a renúncia de receita - caso não tenha sido considerada na previsão de receita -, conforme dispõe o item 02.07.00 do Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria de Tesouro Nacional, e na forma do Demonstrativo nº 7 do mencionado Manual, a seguir reproduzido, em atendimento ao disposto no artigo 4º, §2º, inciso V, da Lei Complementar Federal nº 101/00.

AMF - Demonstrativo 7 (LRF, art. 4º, § 2º, inciso V) R\$ 1,00

TRIBUTO	MODALIDADE	SETORES/ PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIO	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			<Ano de Referência>	<Ano+1>	<Ano+2>	
TOTAL						-

Cumprir registrar que sequer a forma como a projeção da renúncia foi apresentada, tanto na LDO para 2016, quanto na LDO para 2017, se encontra de acordo com a regulamentada pela STN, na 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais - Demonstrativo 7, Anexo de Metas Fiscais, conforme apontado no item 4.2.

Conforme explicitado na análise do cumprimento das determinações proferidas nas Contas de Governo de 2015, na projeção da renúncia de receitas constante da LDO para 2017 também não foi demonstrado que as renúncias foram consideradas nas estimativas de receitas da Lei Orçamentária Anual, tampouco foram evidenciadas as medidas de compensação, em descumprimento ao disposto no artigo 14, *caput*, I e II, da LRF.

Tais fatos serão objetos de impropriedade e determinação nas contas.

Além da inadequação do Anexo de Metas Fiscais, cabe comentar que as próprias projeções da LOA no que se refere aos benefícios fiscais carecem de fidedignidade, problema identificado em sede de auditoria realizada na Secretaria de Fazenda (Processo TCE/RJ nº 113.936-1/06). Nesta auditoria, foi evidenciado que a inclusão da renúncia fiscal na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual era realizada com base nos dados da

Guia de Informação e Apuração de ICMS - GIA-ICMS, instrumento inadequado para esse tipo de verificação, diante da falta de marcações específicas no documento que possibilitem a identificação de todos os benefícios fruídos pelo contribuinte⁴.

Como resultado da auditoria citada, a Secretaria de Estado de Fazenda criou o Documento de Utilização de Benefícios Fiscais (DUB-ICMS), obrigação tributária acessória, de periodicidade semestral⁵, por meio da qual os contribuintes de ICMS informam o montante de benefícios fiscais à secretaria.

Ressalte-se, porém, que, em sede de auditoria na modalidade acompanhamento, (Processo TCE-RJ 113.423-3/14), restaram evidenciadas diversas fragilidades no controle de benefícios fiscais via DUB-ICMS. Uma das grandes limitações do DUB-ICMS é a inexistência de relatório de omissos na entrega de declaração e de outros relatórios básicos para gerenciamento das informações acumuladas em seu banco de dados. Ademais, os dados do DUB-ICMS, por serem declaratórios, também contêm inconsistências, pois não há uma crítica sobre as declarações enviadas. Assim, pode haver contribuintes que fruem de benefícios fiscais sem declará-los, ou os declarando incorretamente (para mais, ou para menos).

Pode-se afirmar, portanto, que o Estado não dispõe atualmente de mecanismos confiáveis de aferição e controle de benefícios fiscais, assunto abordado reiteradamente nas auditorias deste Tribunal e que será retomado a seguir.

8.3.2 Resultados das ações de controle, efetuadas em 2016, dos benefícios fiscais concedidos pelo Estado do Rio de Janeiro

Em 2016, além das ações ordinárias de acompanhamento da receita estadual pelo setor competente deste Tribunal, foram realizadas duas auditorias cujo escopo tratou de aspectos relacionados ao controle dos benefícios fiscais pelo Estado do Rio de Janeiro. Uma síntese das questões tratadas é apresentada neste item.

⁴ A GIA-ICMS, de fato, não foi concebida com a finalidade de mensuração de benefícios, destinando-se à apuração do imposto devido, aplicado o sistema de créditos e débitos.

⁵ A Secretaria de Fazenda tinha que informar à extinta Secretaria de Planejamento as projeções de renúncia fiscal no início de março, enquanto o prazo máximo para os contribuintes declararem o DUB-ICMS referente ao segundo semestre do ano anterior é o final de março, gerando incompatibilidade de datas. A fusão das secretarias, em tese, deverá minorar essa limitação.

8.3.2.1 Acompanhamento dos benefícios fiscais fruídos no exercício de 2016 e evolução da renúncia efetiva informada pela SEFAZ

Os dados consolidados no DUB-ICMS informam a totalidade dos benefícios tributários fruídos pelos contribuintes de ICMS, não expurgando aqueles que, por natureza, não geram perda efetiva de receita pelo estado, além de constituir uma obrigação acessória do contribuinte do imposto. Ou seja, dentro dos critérios estabelecidos pela Receita Federal do Brasil, tais benefícios não configuram renúncia de receita.

Podem-se listar algumas situações que se enquadram na hipótese anteriormente descrita:

1. suspensão de ICMS: situação em que, por exemplo, a mercadoria sai do estabelecimento com destino a feiras e exposições, retornando à origem após o evento (I Convênio do Rio de Janeiro, de 27 de fevereiro de 1967);
2. diferimento de ICMS, embora, em situações excepcionais, possa se tratar de benefício mascarado (ADI 3702/ES): constitui exemplo clássico de ausência de renúncia efetiva, em que o recolhimento do imposto é simplesmente postergado para momento posterior (Decreto nº 43.210, de 26 de setembro de 2011); e
3. isenções concedidas no meio da cadeia de circulação sem manutenção de crédito (Convênio ICMS 003, de 1º de junho de 1990): são desonerações compensadas na etapa seguinte de circulação.

A Assessoria Especial de Estudos Econômicos da SEFAZ realizou um trabalho de qualificação dos benefícios informados semestralmente no DUB-ICMS. Com o refinamento da informação, tem-se uma aproximação do valor efetivamente renunciado pelo estado⁶. Deve-se, contudo, ressaltar que os resultados de auditoria realizada em 2016⁷ evidenciam diversas fragilidades e inconsistências nos critérios adotados pela secretaria para a mensuração da renúncia fiscal efetiva, descritas no item 8.3.2.2.

⁶A mencionada Assessoria ressalta que, ainda assim, o cálculo do gasto tributário não comporta os impactos econômicos dos benefícios, porque é de difícil mensuração, na prática. No item 8.3.2.3 serão apresentados resultados de auditoria realizada em 2016 - processo TCE-RJ 108.773-3/16 -, que evidenciam as fragilidades dos órgãos do Executivo estadual quanto à mensuração dos mencionados impactos.

⁷ Processo TCE-RJ 106.302-6/16.

A tabela a seguir, bem como a apresentação gráfica de seus dados, representa o cenário de evolução anual da renúncia efetiva no estado, no período 2007-2016 (a partir da criação do DUB-ICMS):

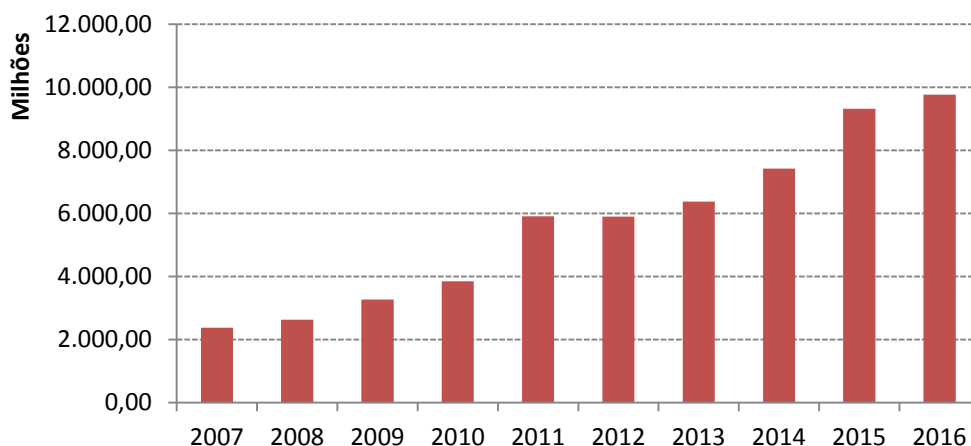
Renúncia de receita efetiva informada pela SEFAZ 2007-2016

R\$1

Anos	Benefícios declarados	Total das exclusões	Renúncia efetiva
2007	8.538.826.648	6.158.896.693	2.379.929.955
2008	10.526.523.925	7.893.512.440	2.633.011.485
2009	15.452.297.153	12.186.051.879	3.266.245.274
2010	15.374.225.172	11.521.843.530	3.852.381.642
2011	25.108.653.098	19.200.408.216	5.908.244.882
2012	24.823.756.359	18.919.538.319	5.904.218.039
2013	24.072.450.855	17.693.000.482	6.379.450.373
2014	25.904.940.933	18.482.050.363	7.422.890.570
2015	36.048.517.421	26.729.806.922	9.318.710.499
2016	32.816.685.787	23.049.355.758	9.767.330.029
2007-2016	218.666.877.350	161.834.464.600	56.832.412.750

Fonte: DUB-ICMS 2007 a 2016. Valores históricos.

Evolução anual da renúncia de receita efetiva informada pela SEFAZ



Nota: a leitura do gráfico pode levar à conclusão de que teria ocorrido uma escalada dos benefícios fiscais a partir de 2011. Essa observação precisa ser qualificada com a seguinte informação: em 2008, 2.164 contribuintes informaram o DUB-ICMS; em 2013, esse número passou para 4.033 e, em 2015, para 4.225 (quase dobrou). Ou seja, os números dos primeiros anos da declaração (instituída em 2008) possivelmente transparecem subavaliações, devido ao baixo quantitativo de declarações.

Importante repisar as necessárias limitações de análise, quais sejam:

- as exclusões efetuadas pela SEFAZ, a partir do total de benefícios declarados, seguem metodologia própria, que está sendo questionada por este Tribunal nos autos do Processo TCE-RJ 106.302-6-16, em que foram verificadas diversas fragilidades e inconsistências de tal metodologia. O Plenário deste Tribunal determinou que a SEFAZ apresentasse, para cada benefício, um exemplo teórico comparando a tributação normal e a tributação com o benefício em contribuintes e período suficientes para demonstrar a existência ou não de impacto na carga tributária final; e
- o próprio total de benefícios declarados tende a conter inconsistências e a estar subavaliado, como evidenciado no Processo TCE-RJ 113.423-3/14.

Ademais, a simples observação do gráfico anterior poderia levar à conclusão de que teria ocorrido uma escalada dos benefícios fiscais a partir de 2011. Essa observação precisa ser qualificada com a seguinte informação: em 2008, 2.164 contribuintes informaram o DUB-ICMS; em 2013, esse número passou para 4.033 e, em 2015, para 4.225 (quase dobrou). Ou seja, os números dos primeiros anos da declaração (instituída em 2008) possivelmente transparecem subavaliações, devido ao baixo quantitativo de declarações.

Assim, postas as limitações necessárias, tem-se que a renúncia efetiva calculada entre 2007 e 2016 perfaz o total de R\$ 56.832,41 milhões (cinquenta e seis bilhões, oitocentos e trinta e dois milhões e quatrocentos e dez mil reais), em valores históricos.

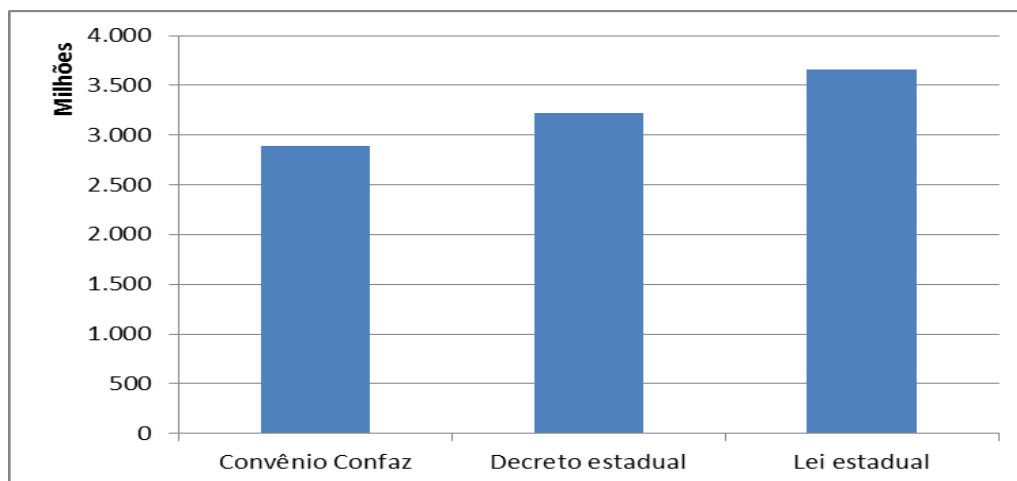
Depurando-se os dados referentes a 2016, verifica-se que, quantitativamente, a maior parte dos benefícios fiscais é concedida observando o princípio da legalidade estrita (artigo 150, §6º, da Constituição Federal). Ainda assim, se for considerado o número de diplomas legais, verifica-se que, do total de atos normativos vigentes e declarados, 52 são convênios; 50 são decretos; e 24 são leis em sentido estrito, como demonstrado na tabela a seguir, bem como na apresentação gráfica de seus dados:

Renúncia efetiva por diploma legal

Espécie norma	Convênio Confaz	Decreto estadual	Lei estadual
Total (R\$)	2.890.512.831	3.217.803.381	3.659.013.817
Quantidade	52	50	24

Fonte: DUB-ICMS relativo ao exercício de 2016.

Renúncia efetiva por diploma legal



8.3.2.2 Processo TCE-RJ 106.302-6/16 (Fiscalização 1252/2016)

Trata-se de relatório de auditoria (em tramitação nesta Corte, ainda pendente de decisão definitiva), realizada nas Secretarias de Fazenda e da Casa Civil, que teve como objetivo verificar se as exclusões utilizadas para o cálculo da renúncia efetiva informada pela SEFAZ guardam consonância com o entendimento da Secretaria da Receita Federal e da LRF, em atendimento a determinação proferida nas Contas de Governo de 2015.

A partir da análise efetuada naqueles autos, foram identificados os achados a seguir:

- i. **Achado 1 - não inclusão de todos os atos normativos que concedem benefícios fiscais na metodologia elaborada pela SEFAZ, gerando a subavaliação da renúncia fiscal efetiva estadual;**

- ii. **Achado 2 - impropriedade da metodologia que estabelece as premissas de cálculo da renúncia efetiva a ser considerada nas estimativas que devem constar das peças orçamentárias;**
- iii. **Achado 3 - ausência de validação das informações prestadas pelos contribuintes para o cálculo da renúncia efetiva de receita a ser considerada nas estimativas que devem constar das peças orçamentárias.**

8.3.2.3 Processo TCE-RJ 108.773-3/16 (Fiscalização 587/2016)

Trata-se de relatório de auditoria (em tramitação nesta Corte, ainda pendente de decisão definitiva), realizada na Secretaria de Estado de Fazenda, na Secretaria da Casa Civil e na Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado - CODIN, que teve como objetivo responder às seguintes questões de auditoria:

- (1) Toda concessão de benefício fiscal é precedida de estudo de impacto financeiro?
- (2) Há procedimentos parametrizados e periódicos de verificação do atendimento dos requisitos e das contrapartidas pela beneficiária?
- (3) Os benefícios fiscais são concedidos de acordo com a lei e com os motivos que justificam o tratamento diferenciado?
- (4) Há transparência no processo decisório de concessão de benefícios fiscais?

Os procedimentos de auditoria utilizados resultaram na coleta de evidências documentais suficientes para assegurar a configuração dos achados a seguir descritos:

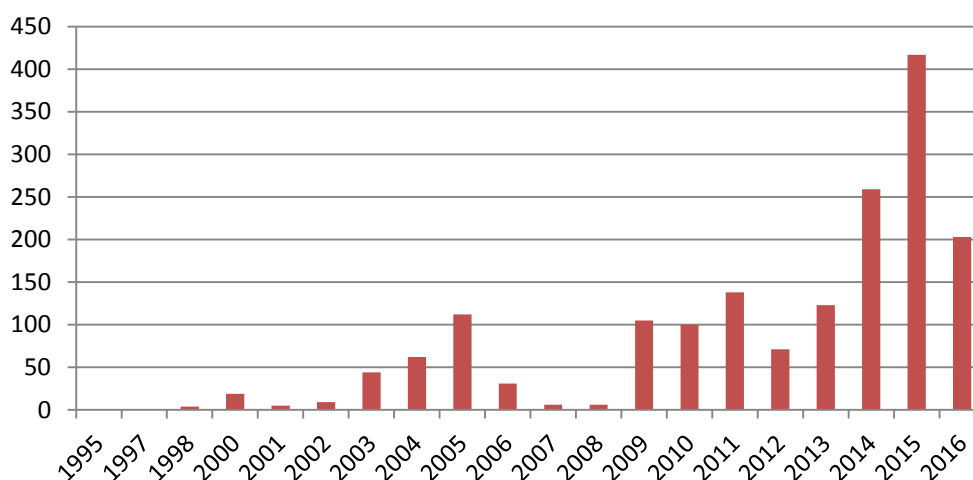
- i. **Achado 1 - ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro previamente à concessão de benefícios tributários;**
- ii. **Achado 2 - fruição irregular de benefícios fiscais;**
- iii. **Achado 3 - inexistência de acompanhamento estruturado e sistemático dos requisitos e contrapartidas das empresas beneficiárias de incentivos fiscais;**
- iv. **Achado 4 - ilegalidade no ato de concessão de benefícios fiscais;**
- v. **Achado 5 - ausência de transparência do processo decisório de concessão de benefícios fiscais.**

Além de falhas constatadas no acompanhamento, pelo estado, das contrapartidas a que se comprometem os beneficiários de tratamento tributário diferenciado – fato que enfraquece o argumento favorável à concessão de benefícios fiscais -, foi apontada a ausência de critérios sólidos e de uma demonstração transparente capaz de justificar a concessão e os resultados obtidos com a mesma para a concessão de benefícios.

Além disso, empresas com dívidas inscritas em dívida ativa foram identificadas dentre aquelas que fruía de benefícios fiscais, em flagrante desacordo com a legislação estadual aplicável.

Observa-se o incremento substancial de benefícios concedidos a partir da década de 2000, ainda mais visível entre 2013 e 2015. De acordo com relação disponibilizada pela Subsecretaria de Fiscalização, da SEFAZ, e anexada ao Processo TCE-RJ 108.773-3/16, foram admitidas, em programas de benefícios fiscais, 1716 (um mil, setecentos e dezesseis) empresas, desde 1995. Observa-se, no gráfico a seguir, que o número de admissões torna-se sistematicamente maior a partir de 2009.

Inclusões em benefícios fiscais 1995-2016



Nota: (1) esses números não incluem as concessões efetuadas no âmbito da Companhia de Desenvolvimento Industrial - Codin, com interveniência da Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento Econômico - CPPDE. Um dos problemas identificados na auditoria relatada no processo TCE-RJ 108.773-3/16 reside na falta de centralização do processo decisório e de parametrização de procedimentos de concessão de benefícios.

(2) o Ministério Público do ERJ obteve liminar, nos autos do processo judicial 0334903-24.2016.8.19.0001, em 26.10.16, cujos efeitos ainda estão vigentes (consulta ao site do TJ em 14.04.17) e, em estreita síntese, trouxe como consequência proibição de o ERJ admitir novas empresas em programas de benefícios fiscais antes de revisar todos os benefícios concedidos, o que pode explicar, em parte, o decréscimo evidenciado, no gráfico anterior, de admissões entre 2015 e 2016.

Conforme levantamento efetuado, mais da metade dos benefícios fiscais em vigor, concedidos entre 2011 e 2015, foram por prazo de quinze anos ou indeterminado (fonte: Processo TCE-RJ 108.773-3/16).

Sobretudo em um cenário de restrição orçamentário-financeira do estado, a continuidade de tais políticas de incentivo passa a ser questionada, em especial diante da ausência de dados concretos a respeito do retorno percebido pelas regiões em tese beneficiadas.

Deve-se destacar que, quando da decisão proferida nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2015, foi determinada a expedição de ofício ao Governador do Estado do Rio de Janeiro, a fim de que fossem realizados estudos para avaliar a pertinência da continuidade de todos os benefícios e incentivos fiscais concedidos a qualquer título, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, revisando, caso entendesse adequado, a manutenção das referidas renúncias de receitas, encaminhando o resultado, em seguida, a esta Corte.

Todavia, da documentação que compõe o processo referente às Contas de Governo de 2016, não consta qualquer manifestação do Chefe do Poder Executivo⁸ acerca das medidas eventualmente adotadas em atenção ao ofício mencionado.

Pontue-se, por fim, que o Governo do Estado do Rio de Janeiro encontra-se impedido de conceder por 2 (dois) anos novos incentivos fiscais ou benefício de natureza tributária de quais decorram renúncias de receitas, novos financiamentos, fomentos econômicos ou investimentos estruturantes a empresas sediadas ou que venham a se instalar no Estado do Rio de Janeiro, nos termos da Lei Estadual nº 7.495/2016. A regra, entretanto, é relativizada no artigo 3º da própria lei, que excetua da proibição novos projetos de lei de importância estratégica para o Estado do Rio de Janeiro, oriundos do Poder Executivo, cuja tramitação poderá se dar em regime de urgência.

Por fim, destaco as seguintes passagens da manifestação do corpo instrutivo nestes autos:

Faz-se mister repisar acerca da relevância do controle externo exercido por este Tribunal, que pode ser exemplificado pelo fato de o total de benefícios fiscais concedidos pelo ERJ, somente em 2016, ter ultrapassado a marca de R\$ 32 bilhões,

⁸ Recebido em 19/05/2016, conforme consulta efetuada no Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos (SCAP) do Tribunal de Contas.

segundo informações extraídas do DUB-ICMS, valor superior, inclusive, à arrecadação do imposto no período (pouco menos de R\$ 32 bilhões).

Duas questões, de pronto, surgem a partir do entendimento hoje dominante no Governo do ERJ acerca dos benefícios fiscais. A primeira delas é: em que medida a redução de incentivos geraria, de fato, a fuga de investimentos produtivos do estado? A segunda: de que outras ferramentas se utilizou o ERJ visando à criação de melhor estrutura de negócios (infraestrutura física, logística, menor burocracia estatal, qualificação de mão de obra, dentre inúmeras outras) nos últimos anos que possibilitasse a redução do *gap* em relação aos demais estados?

De qualquer maneira, a política de concessões de benefícios fiscais adotada pelo ERJ se fragiliza quando não há uma demonstração transparente das justificativas para a concessão e dos resultados obtidos com essa política fiscal.

(...)

Os resultados das ações de controle externo executadas em 2016 por este Tribunal de Contas, no que diz respeito à renúncia de receitas tributárias e à política de benefícios fiscais do ERJ, demonstram que a legitimidade do gasto tributário efetuado pelo ERJ encontra-se em xeque, em especial diante:

- da insuficiência de dados estruturados a respeito do retorno percebido pelas regiões do ERJ em tese beneficiadas com a política de benefícios fiscais;
- da insuficiência de controle da regularidade da fruição, pelos beneficiários, dos benefícios fiscais concedidos;
- da baixa efetividade atingida no controle do atendimento, pelos beneficiários, às exigências e contrapartidas previstas no instrumento de concessão; e
- da ausência de motivação suficiente para concessão de diversos benefícios fiscais.

CONTAS DE GOVERNO

2016 ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Temas em destaque

CAPÍTULO 9

9 TEMAS EM DESTAQUE

Dentre as atribuições conferidas ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00 – LRF), está a de “alertar aos Poderes ou órgãos da administração pública federal quando constatar a ocorrência de fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas”, na forma do inciso V do § 1º do artigo 59.

No contexto das despesas do exercício e das ações setoriais do governo, destaca-se uma avaliação de grandes áreas de despesa que compõem o gasto público: Educação, Saúde e Segurança Pública. Particularmente, foram objeto de exame, ainda, as ações pertinentes aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Lembro que o controle da execução orçamentária compreende a verificação do “... cumprimento do programa de trabalho em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços” (inciso III do artigo 75 da Lei Federal nº 4320/64).

9.1 GESTÃO DA EDUCAÇÃO

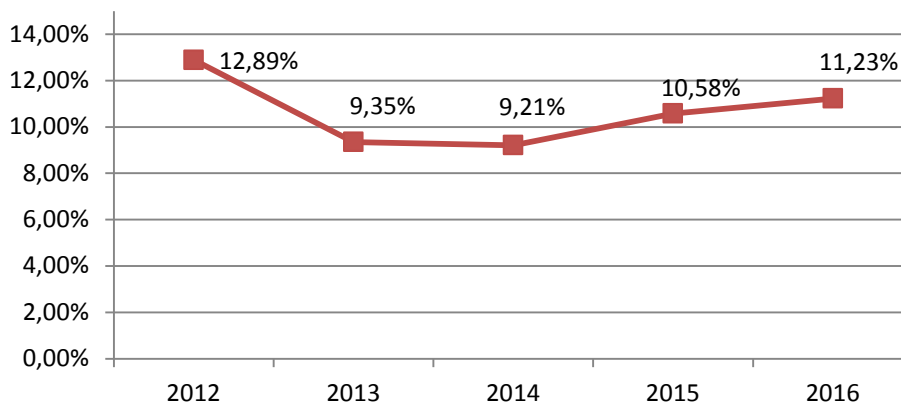
A Educação, direito de todos e dever do estado e da família, tem importância fundamental no desenvolvimento do cidadão e de sua qualificação para o trabalho, conforme preconiza o artigo 205 da Constituição Federal. Cabe aos estados, prioritariamente, a gestão dos ensinos fundamental e médio (artigo 211, § 3º da CRFB), verificando-se um movimento de municipalização do ensino fundamental, em que os entes estaduais concentram maiores esforços no ensino médio.

Neste item, será apresentada sucinta análise dos resultados alcançados pela rede pública estadual de educação, com base nos dados obtidos nos sítios eletrônicos do Ministério da Educação e da Secretaria de Estado de Educação-SEEDUC.

9.1.1 Recursos e Políticas Públicas

Preliminarmente, observa-se que houve, no exercício de 2016, um aumento de 0,65 pontos percentuais na participação da função “Educação” em relação ao gasto total do Estado do Rio de Janeiro¹, relativamente ao exercício anterior, conforme abaixo demonstrado:

Participação da função “Educação” sobre a despesa total



Fonte: Siafe-Rio. Valores históricos.

Até o ano de 2012, os patamares de participação da função “Educação” no gasto total do estado vinham se mantendo próximos a 13%. Com a queda na participação da função, observada a partir de 2013, em decorrência da mudança de critério na contabilização das transferências para o FUNDEB ocorrida naquele exercício, o percentual aplicado baixou para aproximadamente 9%.

No ano de 2015, esse percentual foi de 10,58%, com uma despesa de R\$ 6.941,48 milhões na função (seis bilhões, novecentos e quarenta e um milhões e quatrocentos e oitenta mil reais), frente a uma despesa total liquidada do ERJ da ordem de R\$ 65.631,36 milhões (sessenta e cinco bilhões, seiscentos e trinta e um milhões, trezentos e sessenta mil reais).

¹ Despesa total liquidada, incluindo-se as despesas intraorçamentárias de empresas não dependentes.

Já no ano de 2016, apesar de o valor total liquidado pelo estado ter sido menor², da ordem de R\$60.467,14 milhões (sessenta bilhões, quatrocentos e sessenta e sete milhões, cento e quarenta mil reais), a despesa liquidada com educação manteve-se no mesmo patamar, com gastos da ordem de R\$ 6.789,29 milhões (seis bilhões, setecentos e oitenta e nove milhões, duzentos e noventa mil reais), em razão do aumento de sua participação na despesa total, para o percentual de 11,23%.

No ano de 2016, 72,27% do total de despesas na função “Educação” se referiram a gastos com “Pessoal e Encargos Sociais”, representando a maior parte dos recursos.

Com relação ao grupo de despesas relativo a gastos com “Pessoal e Encargos Sociais”, observou-se uma redução de 2,90%, em relação ao exercício de 2015.

Nessa toada, verificou-se, ainda, no exercício de 2016, decréscimo da ordem de 54,48% no grupo de despesas “Investimentos”, da ordem de R\$ 50.180.000,00 (cinquenta milhões, cento e oitenta mil reais), em relação ao valor investido no exercício de 2015, conforme abaixo demonstrado:

Despesa liquidada na função “Educação” por grupo de despesa, em 2015 e 2016

R\$1			
Grupo de Despesa	2015	2016	Variação
Pessoal e Encargos Sociais	5.053.503.195	4.906.718.083	-2,90%
Outras Despesas Correntes	1.795.296.619	1.836.601.138	2,30%
Investimentos	92.100.314	41.920.164	-54,48%
Inversões Financeiras	584.230	4.058.870	594,74%
Total Geral	6.941.484.358	6.789.298.255	-2,19%

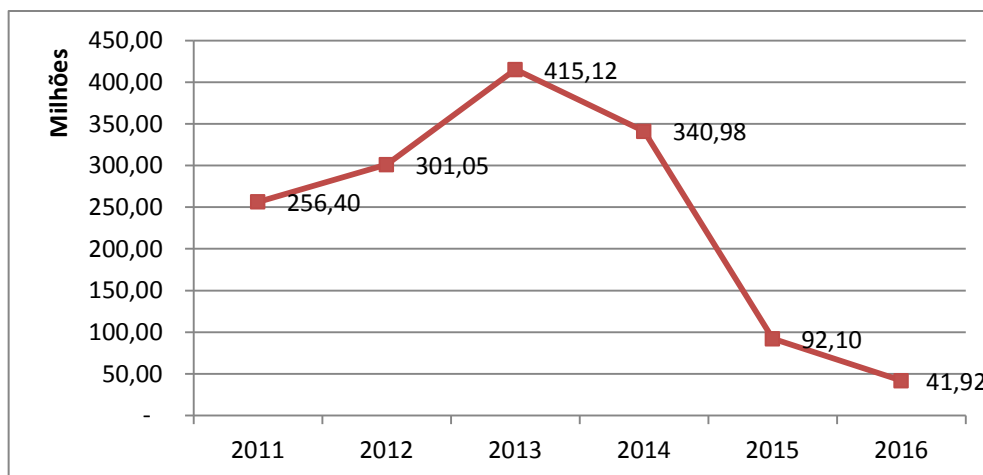
Fonte: Flexvisión.
Despesa liquidada, valores históricos.

Em relação ao agrupamento de despesas denominado “Investimentos”, os gastos referem-se, principalmente, à implantação de melhorias nas instalações e na infraestrutura das unidades educacionais. Tais gastos apresentaram redução da ordem de 54,48% na comparação com o exercício de 2015, consolidando a tendência apresentada nos exercícios de 2014 e 2015.

² Valores considerando o valor das despesas intraorçamentárias.

Analisando-se a evolução do ano de 2011 até 2016, verificou-se que, no exercício de 2016, o grupo “Investimentos” representou 16,3% do valor aplicado em 2011, sem considerar a atualização monetária do período.

Grupo de despesa “Investimentos” - Evolução 2011 a 2016



Fonte: Flexvision.
Despesa liquidada, valores históricos.

Em fiscalização exercida no âmbito do processo TCE-RJ nº 107.863-7/16, referente a relatório de auditoria governamental realizada na Secretaria de Estado de Educação, foram evidenciados os seguintes achados de auditoria:

(...)Achado 2: Baixa disponibilização para uso e precariedade das instalações especiais e equipamentos de infraestrutura escolar.

Situação 2 Para as 21 unidades escolares visitadas, a equipe constatou os seguintes problemas quanto à disponibilização e existência de instalações especiais, conforme a seguir se demonstra:

Quanto aos Laboratórios de Informática:

De 21 unidades escolares visitadas, somente 5 (cinco) apresentavam laboratório de informática com pelo menos 10 computadores em funcionamento e presença de sinal de internet.

Entre as demais, 47,61% não possuíam sinal de internet no laboratório de informática e 57,14% não possuíam computadores instalados e em funcionamento em quantidade suficiente para atender, ainda que de forma precária a uma turma de 30 alunos.(...)

Quanto aos Laboratórios de Ciências:

Somente 23,80% das escolas visitadas disponibilizavam este espaço para o aluno.

Na verificação in loco, observou-se que nenhum dos laboratórios de ciências poderia ser considerado plenamente seguro e com os equipamentos e infraestrutura adequados à realização de experimentos das disciplinas de química e física. (...)

Quanto à Quadra Esportiva:

Muito embora seja uma instalação obrigatória, conforme dispõe o item 27 do Plano Estadual de Educação - PEE, aprovado pela Lei nº 5.597/09, 47,62% das escolas visitadas não tinham uma quadra coberta, ou este espaço não estava disponibilizado (no caso do Ciep).

Na verificação in loco, observou-se que nenhum dos laboratórios de ciências poderia ser considerado plenamente seguro e com os equipamentos e infraestrutura adequados à realização de experimentos das disciplinas de química e física,

Achado 6: Infraestrutura para produção e distribuição dos alimentos inadequada ao fim a que se destina.(...)

Em torno de 95% (noventa e cinco por cento) das unidades escolares visitadas, as condições de infraestrutura do local de preparo do alimento oferecido aos alunos não são condizentes com o fim a que se destinam.(...)

Em acréscimo, em torno de 71% (setenta e um por cento) das unidades escolares visitadas, conforme a seguir discriminadas, verificou-se a inexistência e/ou insuficiência de equipamentos básicos para uma cozinha escolar e/ou equipamentos sem condições de uso.(...)

Além disto, aproximadamente 66% (sessenta e seis por cento) dos refeitórios apresentavam problemas estruturais, tais como lâmpadas com defeito, fios expostos, piso defeituoso, estrutura da parede inadequada, condição insatisfatória da pintura, sinais de infiltração, janelas danificadas e/ou mesas e cadeiras em condições inadequadas para o uso.(...)

Corroborando esta situação, a 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação da Capital instaurou, em 20.10.2016, o inquérito civil nº 2016/0109.3406 para apurar a ausência de cozinha e de merenda quente em 14 (quatorze) escolas da rede estadual.(...)

No exercício de 2016, foram executados 21 (vinte e um) programas na função “Educação”, discriminados no relatório do corpo instrutivo. Dentre esses, foram destacados:

1. Programa “Padrão de Qualidade da Infraestrutura Física da Rede” - com 0,33% da despesa liquidada em 2016, correspondendo a R\$ 22. 654.476 (vinte e dois milhões, seiscentos e cinquenta e quatro mil, quatrocentos e setenta e seis reais), ao passo que, no exercício anterior, tal programa foi responsável por 6,75% da despesa liquidada, da ordem de R\$ 468.440.000 (quatrocentos e sessenta e oito milhões, quatrocentos e quarenta mil reais), representando uma queda da ordem de 95,16%. Esse programa é composto de ações que objetivam proporcionar um ambiente adequado para realização das atividades pedagógicas,

mediante ações de ampliação da estrutura predial, fornecimento de mobiliário e equipamentos necessários, bem como por meio de ferramentas de tecnologia da informação³;

2. Programa “Operacionalização e Desenvolvimento da Rede de Ensino” - tem como meta prover os alunos de condições básicas para o estudo e o desenvolvimento, além de garantir a autonomia da gestão escolar. No ano de 2016, tal programa concentrou despesas no fornecimento de uniformes aos alunos, limpeza e segurança das unidades de ensino, com gastos da ordem de R\$782.907.273 (setecentos e oitenta e dois reais, novecentos e sete mil, duzentos e setenta e três reais), equivalentes a 11,53% do total liquidado na função, valor que corresponde a uma majoração de 300,74%, em relação aos R\$ 209.460.000 milhões (duzentos e nove milhões, quatrocentos e sessenta mil reais), liquidados no mesmo programa em 2015;

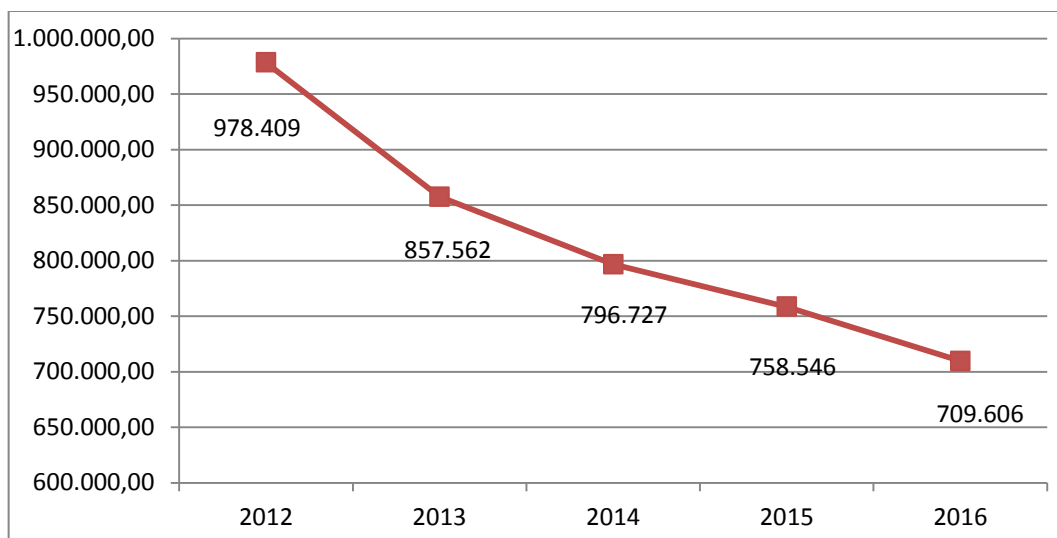
3. Programa “Qualidade no Processo Ensino-Aprendizagem” - em 2016, teve participação de 0,04% na despesa total na função “Educação” e valor total liquidado de R\$ 2.927.472 (dois milhões, novecentos e vinte e sete mil, quatrocentos e setenta e dois reais), frente aos R\$ 40.020.000 (quarenta milhões e vinte mil reais), liquidados no exercício de 2015, quando a participação no orçamento foi da ordem de 0,58%, apresentando, assim, uma queda de, aproximadamente, 93%. Destacam-se no programa as ações de aprimoramento e efetividade do ensino público, avaliação do sistema educacional do Estado do Rio de Janeiro e correção do fluxo escolar.

9.1.2 Matrículas na Rede Estadual

Considerando-se o quantitativo de alunos matriculados no ensino básico da rede estadual de ensino, verificou-se, a partir do ano de 2012, redução nesse indicador, de acordo com os dados estatísticos compilados no sítio eletrônico do FNDE, conforme a seguir demonstrado:

³ Conforme Plano Plurianual 2016-2019, disponível em http://download.rj.gov.br/documentos/10112/2434301/DLFE-84467.pdf/Livro_PPA_2016_Volume_1.pdf, acesso em 21.02.2017.

Alunos matriculados na rede estadual



Fonte: Dados do censo escolar - FNDE.

Os números do Sistema EducaCenso apontam um total de 709.606 (setecentos e nove mil, seiscentos e seis) alunos matriculados em 2016, número este 6,45% menor que o total de alunos registrado em 2015, correspondente a 758.546 (setecentos e cinquenta e oito mil, quinhentos e quarenta e seis) alunos⁴. O EducaCenso é administrado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP e é utilizado para o cálculo do coeficiente de retorno dos recursos transferidos pelo FUNDEB.

Comparando-se a evolução das matrículas dos últimos cinco exercícios, evidenciada no gráfico anterior, observa-se que a queda no quantitativo de alunos matriculados na rede estadual de ensino vem ocorrendo ano após ano. Tal diminuição se deve aos seguintes fatores, a seguir resumidos e detalhados no relatório do corpo instrutivo:

Fator 1: Diminuição da população na faixa etária correspondente - o número de matrículas na educação básica, em nível nacional, segue um ajustamento natural, em razão da diminuição da população na faixa etária correspondente, conforme tendência observada nos últimos censos do IBGE⁵;

Fator 2: Processo de municipalização da rede de ensino fundamental - outro fator que impacta o quantitativo de matrículas na rede estadual de ensino é o processo de

⁴ Disponível em <http://www.fnde.gov.br/financiamento/FUNDEB/FUNDEB-dados-estatisticos>. Acesso em 14.02.17.

⁵ Disponível em <http://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/>, acesso em 14.02.17.

municipalização da rede de ensino fundamental, previsto no Plano Estadual de Educação. Registre-se que, no período entre 2006 a 2015, houve um decréscimo de 343 escolas estaduais, enquanto a rede municipal teve um acréscimo de 377 escolas no mesmo período;

Fator 3: Taxas de abandono e reprovação escolar - as taxas de abandono⁶ observadas na rede estadual de ensino no ano de 2015, que têm impacto no quantitativo de alunos matriculados no exercício de 2016, foram de 2,3% no ensino fundamental e 4,6% no ensino médio, segundo dados do censo escolar do Ministério da Educação⁷. Quanto à evasão escolar (quando o aluno deixa de frequentar a escola e não se matricula no ano seguinte), que é semelhante ao abandono escolar, registra-se que, em 2009, o Estado do Rio de Janeiro atingiu o topo do *ranking* nacional em relação à taxa de reprovação escolar do ensino fundamental da rede estadual, com percentual de 23,6% de reprovados. Apesar de uma sensível melhora ao longo dos anos, a referida taxa apresentou razoável acréscimo em 2015⁸, em relação a 2014, indo de 16,6% para 17,0%, mantendo-se, ainda, muito acima da média registrada para a Região Sudeste, de 6,2%. No que se refere ao ensino médio da rede estadual, o Estado do Rio de Janeiro apresentou também elevada taxa de reprovação em 2009, ocupando o segundo lugar do *ranking* nacional com 21,5%. Houve pequena redução desse indicador em 2015, em comparação ao exercício anterior, tendo a referida taxa passado de 15,1% para 15,0%, mantendo-se acima da média registrada na Região Sudeste, de 12,0% no mesmo período. Destaque-se, ainda, as altas taxas de distorção idade-série⁹, tanto para o ensino fundamental como para o ensino médio, como importante indicador da Educação, a qual consiste no percentual de alunos em cada série com idade acima da recomendada. Este indicador possui correlação direta com as taxas de abandono e de reprovação, influenciando indiretamente os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB.

⁶ O abandono ocorre quando o aluno deixa de frequentar as aulas durante o ano letivo. Entende-se por evasão escolar a situação do aluno que abandonou a escola ou foi reprovado em determinado ano letivo e que, no ano seguinte, não efetuou a matrícula para dar continuidade aos estudos. Disponível em: <http://academia.qedu.org.br/censo-escolar/taxa-de-rendimento/>. Acesso em 12.04.17.

⁷ <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>. Acesso em 14.02.17. Os últimos dados disponíveis são referentes ao exercício de 2015.

⁸ Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Econômicas Anísio Teixeira - Inep, <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>. Acesso em 21.02.17.

⁹ Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Econômicas Anísio Teixeira - Inep, <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>. Acesso em 21.02.17.

9.1.3 Indicadores de desempenho

A educação básica tem seu resultado monitorado por meio do indicador de desempenho denominado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica¹⁰ - IDEB, que, além de informar o desempenho médio da educação nacional, permite a todo ente federado avaliar o desempenho de sua rede escolar.

O quadro a seguir apresenta os resultados obtidos pelo Estado do Rio de Janeiro e outras unidades da federação no decorrer dos anos com relação ao ensino médio, de 2005, ano da primeira mensuração com o IDEB, até a sua última disponibilização, em 2015.

¹⁰ De acordo com o site do MEC, <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/31987>, “Em 2007, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). O indicador, que mede a qualidade da educação, foi pensado para facilitar o entendimento de todos e estabelecido numa escala que vai de zero a dez. A partir deste instrumento, o Ministério da Educação traçou metas de desempenho bianuais para cada escola e cada rede até 2022. O novo indicador utilizou na primeira medição dados que foram levantados em 2005. Dois anos mais tarde, em 2007, ficou provado que unir o país em torno da educação pode trazer resultados efetivos. A média nacional do Ideb em 2005 foi 3,8 nos primeiros anos do ensino fundamental. Em 2007, essa nota subiu para 4,2, ultrapassando as projeções, que indicavam um crescimento para 3,9 nesse período. O indicador já alcançou a meta para 2009. Se o ritmo for mantido, o Brasil chegará a uma média superior a 6,0 em 2022. É o mesmo que dizer que teremos uma educação compatível com países de primeiro mundo antes do previsto.” Acesso em 12.04.17.

Ideb rede pública estadual - Ensino Médio

Estados	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Pernambuco	2.7	2.7	3.0	3.1	3.6	3.9
São Paulo	3.3	3.4	3.6	3.9	3.7	3.9
Goiás	2.9	2.8	3.1	3.6	3.8	3.8
Espírito Santo	3.1	3.2	3.4	3.3	3.4	3.7
Paraná	3.3	3.7	3.9	3.7	3.4	3.6
Rio de Janeiro	2.8	2.8	2.8	3.2	3.6	3.6
Acre	3.0	3.3	3.5	3.3	3.3	3.5
Estados	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Amazonas	2.3	2.8	3.2	3.4	3.0	3.5
Distrito Federal	3.0	3.2	3.2	3.1	3.3	3.5
Mato Grosso do Sul	2.8	3.4	3.5	3.5	3.4	3.5
Minas Gerais	3.4	3.5	3.6	3.7	3.6	3.5
Ceará	3.0	3.1	3.4	3.4	3.3	3.4
Roraima	3.2	3.1	3.5	3.5	3.2	3.4
Santa Catarina	3.5	3.8	3.7	4.0	3.6	3.4
Rio Grande do Sul	3.4	3.4	3.6	3.4	3.7	3.3
Rondônia	3.0	3.1	3.7	3.3	3.4	3.3
Tocantins	2.9	3.1	3.3	3.5	3.2	3.3
Piauí	2.3	2.5	2.7	2.9	3.0	3.2
Amapá	2.7	2.7	2.8	3.0	2.9	3.1
Maranhão	2.4	2.8	3.0	3.0	2.8	3.1
Paraíba	2.6	2.9	3.0	2.9	3.0	3.1
Mato Grosso	2.6	3.0	2.9	3.1	2.7	3.0
Pará	2.6	2.3	3.0	2.8	2.7	3.0
Bahia	2.7	2.8	3.1	3.0	2.8	2.9
Alagoas	2.8	2.6	2.8	2.6	2.6	2.8
Rio Grande do Norte	2.6	2.6	2.8	2.8	2.7	2.8
Sergipe	2.8	2.6	2.9	2.9	2.8	2.6

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.

Entre os anos de 2005 a 2009, o estado manteve o índice Ideb em 2,8. Houve melhora no ano de 2011, com índice IDEB em 3,2, que colocou o estado na décima quinta posição dentre os estados federados, considerando-se apenas a rede pública estadual. Tal índice superou a meta de 3,1 prevista para o exercício¹¹.

No ano de 2013, constata-se uma melhora considerável, uma vez que o Estado do Rio de Janeiro empatou, em quarto lugar no *ranking* nacional, com os Estados de Pernambuco, Minas Gerais e Santa Catarina, todos com índice em 3,6. Entretanto, os resultados apresentados em 2015 mostraram que o estado não evoluiu nesse indicador, uma vez que repetiu o mesmo índice de 3,6, ficando abaixo da meta prevista de 3,7 e abaixo da meta nacional para os estados, que foi de 3,9.

Na análise de toda a rede escolar do Estado do Rio de Janeiro, para o ensino médio da rede pública e privada, observou-se o seguinte panorama:

¹¹ Disponível em <http://ideb.inep.gov.br/resultado>.

Ideb rede pública e privada estadual-Ensino Médio

Estados	2005	2007	2009	2011	2013	2015
São Paulo	3.6	3.9	3.9	4.1	4.1	4.2
Rio de Janeiro	3.3	3.2	3.3	3.7	4.0	4.0
Espírito Santo	3.8	3.6	3.8	3.6	3.8	4.0
Pernambuco	3.0	3.0	3.3	3.4	3.8	4.0
Goiás	3.2	3.1	3.4	3.8	4.0	3.9
Paraná	3.6	4.0	4.2	4.0	3.8	3.9
Santa Catarina	3.8	4.0	4.1	4.3	4.0	3.8
Amazonas	2.4	2.9	3.3	3.5	3.2	3.7
Ceará	3.3	3.4	3.6	3.7	3.6	3.7
Mato Grosso do Sul	3.3	3.8	3.8	3.8	3.6	3.7
Minas Gerais	3.8	3.8	3.9	3.9	3.8	3.7
Acre	3.2	3.5	3.5	3.4	3.4	3.6
Rio Grande do Sul	3.7	3.7	3.9	3.7	3.9	3.6
Rondônia	3.2	3.2	3.7	3.7	3.6	3.6
Roraima	3.5	3.5	3.4	3.6	3.4	3.6
Paraíba	3.0	3.2	3.4	3.3	3.3	3.4
Piauí	2.9	2.9	3.0	3.2	3.3	3.4
Tocantins	3.1	3.2	3.4	3.6	3.3	3.4
Amapá	2.9	2.8	3.1	3.1	3.0	3.3
Maranhão	2.7	3.0	3.2	3.1	3.0	3.3
Mato Grosso	3.1	3.2	3.2	3.3	3.0	3.2
Rio Grande do Norte	2.9	2.9	3.1	3.1	3.1	3.2
Sergipe	3.3	2.9	3.2	3.2	3.2	3.2
Alagoas	3.0	2.9	3.1	2.9	3.0	3.1
Bahia	2.9	3.0	3.3	3.2	3.0	3.1
Pará	2.8	2.7	3.1	2.8	2.9	3.1

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep.

Observa-se uma estagnação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB em relação ao apresentado no ano de 2013.

9.1.4 Programa de Educação do Estado do Rio de Janeiro

No exercício de 2011, a Secretaria de Estado de Educação anunciou o Programa de Educação do Estado do Rio de Janeiro. Na esteira de tal programa, passou-se, também, a definir metas específicas para cada unidade escolar, de acordo com a realidade de cada escola da rede estadual. Com esse fito, o Estado do Rio de Janeiro criou, no ano de 2011, um índice próprio, o Índice da Educação Básica do Rio de Janeiro - IDERj, com o objetivo de permitir o acompanhamento e aferição do progresso dos estudantes, com periodicidade maior do que a permitida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB.

De forma similar ao IDERJ, naquele mesmo ano de 2011, a rede estadual do Rio de Janeiro passou a ser acompanhada bimestralmente por meio do IDERJINHO, indicador que permite o acompanhamento constante do desempenho dos alunos ao longo do ano e é calculado com base na *performance* das avaliações de Língua Portuguesa, Matemática e de diversas disciplinas do ensino médio, bem como nas taxas de aprovação, permitindo o planejamento de intervenções pedagógicas pela escola como, por exemplo, a implantação de atividades de tutoria e reforço e melhoria da didática de aula.

Quanto ao IDERJ, cabe ressaltar que, após análise das Contas de Governo do exercício de 2013, foi determinado à Secretaria de Estado de Educação - SEEDUC que providenciasse a apresentação desse indicador em uma seção específica de seu sítio eletrônico. A determinação foi atendida à época¹² e, desde então, não houve qualquer atualização da informação disponibilizada na *internet*.

Na apreciação das Contas de Governo do exercício de 2015, nova determinação nesse sentido foi efetuada e, até o presente momento, não foram disponibilizados os dados referentes aos exercícios de 2014, 2015 e 2016. Verifica-se que não há naquele sítio uma seção específica de divulgação dos resultados do IDERJ, em que haja uma análise macro da evolução do Estado do Rio de Janeiro com relação ao cumprimento das metas estipuladas.

Nota-se, também, a ausência de divulgação das metas estaduais, o que contraria o estabelecido no §4º do artigo 1º do Decreto Estadual nº 42.793, de 06 de janeiro de 2011,

¹²Indicador disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=843535>. Acesso em 10.04.17.

segundo o qual compete à SEEDUC a divulgação do referido indicador, dando transparência à sociedade.

Tal fato foi objeto de determinação após análise das Contas de Governo de 2014 e 2015 e, novamente, não foi atendida, restando informação da SEEDUC, de março de 2017, de que tais dados serão disponibilizados tão logo seja finalizado o processamento dos resultados do IDERJ 2015.

A ausência dos dados impossibilitou a comparação dos resultados do IDERJINHO referente aos exercícios de 2015 e 2016, o que motivou a sugestão de que o fato venha a se constituir em impropriedade nas contas, com determinação de regularização do descrito, o que será acolhido neste voto.

9.1.5 Plano Nacional de Educação

A Lei Federal nº 13.005/2014, em cumprimento ao disposto no artigo 214 da CRFB, aprovou o Plano Nacional de Educação - PNE. Tal norma estabelece, em seu artigo 8º, que estados e prefeituras “deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta lei”.

Dentre as metas do Plano Nacional de Educação - PNE (devidamente transcritas e explicitadas no relatório do corpo instrutivo), várias ações tinham prazo até o final de 2016 para serem efetivadas, e outras necessitam de imediata ação do estado para que atingissem o efeito necessário.

Após análise das Contas de Governo referentes ao exercício de 2014, foi determinado o cumprimento ao Plano Nacional de Educação, com a consequente elaboração ou adequação do Plano de Educação Estadual. Em 2015, foi novamente determinado que o ERJ adotasse as devidas providências, a fim de regularizar o fato de que figurava como único estado que ainda não havia sequer elaborado o projeto.

Em resposta à determinação das Contas de Governo de 2015 (Contas de Governo de 2016, relatório da AGE, fls. 344/346), a Secretaria de Estado de Educação informou que está em implementação a adequação do plano atual, instituído pela Lei Estadual nº 5.597, de 18 de dezembro de 2009, e que está envidando esforços para promover a adequação no primeiro semestre de 2017, restando pendente a realização do Congresso Estadual de Educação para adequação ao plano.

Em consulta ao sítio eletrônico do Ministério da Educação¹³, verifica-se que, atualmente, o Estado do Rio de Janeiro ainda não teve o projeto de lei relativo ao plano elaborado, em descumprimento ao artigo 214 da CRFB e à Lei Federal nº 13.005/14. Tal fato motivou a sugestão de que seja considerado como uma impropriedade nas contas, com a consequente determinação para saneamento da pendência descrita, o que será acolhido neste voto.

9.2 GESTÃO DA SAÚDE

A Constituição Federal de 1988 garante o acesso universal à saúde, preconizando, em seu artigo 196, que:

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.

Segundo o artigo 198 da Constituição, as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III - participação da comunidade.

¹³ Fonte: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>, acessado em 11/04/2017.

A diretriz de descentralização assevera que a responsabilidade principal pela execução dos serviços de saúde ficaria a cargo dos municípios, tendo em vista ser este o ente mais próximo da população, com maior capacidade de prover um atendimento mais adequado às necessidades de saúde apresentadas.

A Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, regula, em todo o território nacional, as ações e serviços de saúde, dispondo, dentre outros temas, sobre organização e gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), previsto na CRFB/88. O artigo 17 desta lei elenca as competências da direção estadual do SUS, quais sejam:

- I - promover a descentralização para os Municípios dos serviços e das ações de saúde;
- II - acompanhar, controlar e avaliar as redes hierarquizadas do Sistema Único de Saúde (SUS);
- III - prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios e executar supletivamente ações e serviços de saúde;
- IV - coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços:
 - a) de vigilância epidemiológica;
 - b) de vigilância sanitária;
 - c) de alimentação e nutrição; e
 - d) de saúde do trabalhador;
- V - participar, junto com os órgãos afins, do controle dos agravos do meio ambiente que tenham repercussão na saúde humana;
- VI - participar da formulação da política e da execução de ações de saneamento básico;
- VII - participar das ações de controle e avaliação das condições e dos ambientes de trabalho;
- VIII - em caráter suplementar, formular, executar, acompanhar e avaliar a política de insumos e equipamentos para a saúde;
- IX - identificar estabelecimentos hospitalares de referência e gerir sistemas públicos de alta complexidade, de referência estadual e regional;
- X - coordenar a rede estadual de laboratórios de saúde pública e hemocentros, e gerir as unidades que permaneçam em sua organização administrativa;
- XI - estabelecer normas, em caráter suplementar, para o controle e avaliação das ações e serviços de saúde;

XII - formular normas e estabelecer padrões, em caráter suplementar, de procedimentos de controle de qualidade para produtos e substâncias de consumo humano;

XIII - colaborar com a União na execução da vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras;

XIV - o acompanhamento, a avaliação e divulgação dos indicadores de morbidade e mortalidade no âmbito da unidade federada.

O citado diploma legal registra a competência da Secretaria de Estado de Saúde (SES-RJ) no papel estratégico de coordenação do sistema estadual e dos sistemas regionais de saúde. Nesse sentido, a Secretaria de Estado de Saúde definiu como missão: “formular, implantar e gerenciar as políticas de saúde, o que inclui o assessoramento aos municípios, a programação, o acompanhamento e a avaliação das ações e atividades de saúde” (Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2016).

9.2.1 Auditorias realizadas

As auditorias realizadas na área de saúde, dentro da competência deste Tribunal, definida constitucionalmente nos termos do artigo 71, IV, apontam para um distanciamento entre as ações estatais e a sua missão institucional estabelecida, conforme se verá a seguir.

Auditorias com foco nas Organizações Sociais em Saúde

Dentre os trabalhos realizados em 2016, foi realizada uma auditoria de conformidade com o objetivo de verificar o planejamento e as ações adotadas pela SES-RJ com vistas à contratação de entidades paraestatais para a gestão de unidades de saúde (média e alta complexidade) da rede estadual (**Processo TCE-RJ nº 104.377-7/16**).

Observe-se que tal prática perdura desde o ano de 2012, quando a gestão de 47 unidades de saúde – sendo 17 Hospitais e 30 Unidades de Pronto Atendimento (UPAs)¹⁴ – foi atribuída a Organizações Sociais de Saúde (OSS), pessoas jurídicas de direito privado, sem fins econômicos ou lucrativos, por meio de contratos de gestão, com repasse de recursos públicos para a gestão e execução dos serviços de saúde para a população fluminense.

A auditoria listou os seguintes achados:

Achado 1: O processo decisório da transferência do gerenciamento de serviços de saúde para entidades paraestatais não apresenta motivação técnica que demonstre ser esta a melhor opção para a administração;

Achado 2: Os valores dos contratos de gestão não foram estabelecidos com base em estimativas orçamentárias previamente elaboradas;

Achado 3: Os termos contratuais e os indicadores constantes dos contratos de gestão não favorecem a busca pela eficiência e não permitem sua verificação na execução contratual;

Achado 4: Verificação incipiente da eficiência da execução dos contratos de gestão;

Achado 5: Fiscalização e acompanhamento insuficientes dos gastos e indicadores referentes aos contratos de gestão;

Achado 6: Fragilidade dos indicadores e metas de gestão constantes dos contratos em vigor;

Achado 7: Celebração de contrato de gestão para gerir instituições privadas;

Achado 8: Subcontratação de serviços de gestão, de atividades finalísticas e de atividade típica estatal nas unidades de saúde por OSS;

Achado 9: Insuficiência das prestações de contas quanto à transparência dos gastos com as OSS;

¹⁴ O relatório de auditoria indica, em verdade, que o número total de unidades geridas por OSS seria 45, e não 47, como acima noticiado. Ocorre, porém, que, para além das 45 unidades que foram objeto de relatório específico, verificou-se que os Hospitais Albert Schweitzer e Rocha Faria, cuja administração foi posteriormente assumida pelo Município do Rio de Janeiro, também tiveram sua gestão atribuída a OSSs, o que deveria ser levado em conta na auditoria, considerando que o período auditado é de 2012 a 2016.

Achado 10: Políticas de Compras das OSS insuficientes para assegurar a aquisição de bens e serviços de forma vantajosa para a administração estadual.

De forma sensível, a auditoria apontou a inexistência de estudos prévios que demonstrassem a vantajosidade do modelo adotado (motivo) e sua adequada explicitação (motivação). Essa falta de planejamento, “que envolve o conhecimento do modelo anterior, com suas virtudes e defeitos, especialmente quanto aos custos e indicadores de resultado, de sorte a permitir – ao menos – a busca de um modelo mais eficiente e que atinja resultados melhores”¹⁵, constituiu o primeiro achado de auditoria, do qual decorreram diversos outros, conforme acima descrito.

O relatório também apontou que as políticas de compras das OSS são insuficientes para assegurar a aquisição de bens e serviços de forma vantajosa para a administração estadual, considerando a premissa básica de que as compras e serviços pagos pelas OSS não podem ser maiores do que a que o poder público pagaria, tendo em vista o dever constitucional de eficiência.

Ainda nesta temática, foi realizada inspeção extraordinária a fim de esclarecer situações trazidas à baila em decisão plenária referente à análise das Contas de Governo do exercício de 2015, no que tange à Secretaria de Estado de Saúde (**Processo TCE-RJ nº 107.782-7/2016**). Foram listados os seguintes achados:

Achado 1: Não participação do Conselho Estadual de Saúde na formulação da estratégia de transferência da gestão das unidades de saúde da SES para as Organizações Sociais;

Achado 2: Inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução do contrato de gestão pelo Conselho Estadual de Saúde;

Achado 3: Ausência de encaminhamento pela SES da prestação de contas anual dos Contratos de Gestão firmados com as Organizações Sociais para o Conselho Estadual de Saúde;

Achado 4: Transparência restrita na definição da pontuação dos itens para a seleção da organização social;

¹⁵ Trecho extraído do voto proferido, em 01.11.2016. Processo TCE-RJ nº 104.377-7/16.

Achado 5: Fragilidade na metodologia e premissas descritas pela Nota Técnica SUPOF/SEFAZ-RJ 14/2015, de 08.07.15, e adotadas nas estimativas das receitas administradas pela UGE 9999 - Tesouro do Estado do Rio de Janeiro, para os exercícios de 2016, 2017 e 2018;

Achado 6: Ausência de pagamento do Estado do Rio de Janeiro ao município do Rio de Janeiro referente ao Termo de Cooperação de Natureza Convenial nº 01/2015, montando em R\$57.641.923,30 (cinquenta e sete milhões, seiscentos e quarenta e um mil, novecentos e vinte e três reais e trinta centavos);

Achado 7: Ausência de encaminhamento pela SES da prestação de contas anual dos Contratos de Gestão firmados com as Organizações Sociais para o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;

Os questionamentos envolveram aspectos diversos da atuação das OSS nas unidades estaduais. Foram encontradas diversas fragilidades no planejamento da estratégia de transferência da gestão das unidades de saúde da Secretaria de Estado de Saúde para as OSS, bem como no acompanhamento e fiscalização dos contratos de gestão.

Ademais, foi realizada uma auditoria a fim de verificar as liquidações da SES-RJ para fins de cumprimento do percentual mínimo obrigatório aplicado em ações e serviços públicos de saúde referente ao exercício de 2016, que, em grande parte, se concentrou no final do período, em especial no mês de dezembro (**Processo TCE-RJ nº 101.412-4/2017**). Devido à materialidade das despesas com OSS, optou-se por analisar o processo de liquidação de OSS, que também demonstrou desvios de normas e/ou procedimentos, como a ausência de assinatura do ordenador de despesas na Nota de Autorização de Despesas, bem como a fragilidade na fiscalização exercida pela Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, complementando o que fora anteriormente apontado.

Os fatos apurados nas auditorias indicam, dentre outras questões apontadas nos referidos processos, que não houve planejamento que demonstrasse a vantagem da transferência da gestão de unidades de saúde para as OSS, além da ausência de controle adequado dos serviços contratados.

Auditoria de medicamentos

Foi realizada, ainda, auditoria de conformidade com o objetivo de verificar ações de gestão da Política de Medicamentos na SES-RJ, segundo o modelo proposto pela Política Nacional de Assistência Farmacêutica, incluindo a contratação da empresa responsável pela gestão do estoque e o descarte de inservíveis (**Processo TCE-RJ nº 105.108-1/16**).

O relatório apontou, como achados de auditoria, a aquisição inadequada de medicamentos e materiais médico-hospitalares, gestão e controle inadequados do estoque de medicamentos e materiais médico-hospitalares e o descarte de medicamentos e materiais médico-hospitalares em desacordo com as normas legais e contratuais.

Na sessão de 31/01/2017, foi proferida decisão plenária que determinou, dentre outras providências, a instauração de tomada de contas especial, em virtude da ausência de comprovação da prestação dos serviços de incineração no período de 1º de janeiro de 2011 a 08 de março de 2016, relativos ao Contrato nº 175/09, firmado com a sociedade empresária Log Rio, a qual foi também notificada pelas perdas verificadas em medicamentos e materiais médico-hospitalares, durante o período de 01.01.2011 a 08.03.2016, tendo em vista sua conduta omissiva nos serviços de gestão, controle e distribuição de medicamentos que estavam sobre sua responsabilidade, no montante equivalente de R\$ 57.396.533,91 (cinquenta e sete milhões, trezentos e noventa e seis mil, quinhentos e trinta e três reais e noventa e um centavos).

Os achados sugerem, igualmente, grave planejamento e de controle da SES-RJ na política de medicamentos.

Auditoria no IASERJ

Foi realizada, ainda, auditoria de conformidade com o objetivo de avaliar se todas as unidades do IASERJ atendem ao princípio da universalidade do acesso, visando a subsidiar a análise das despesas elegíveis como ações e serviços públicos de saúde (ASPS), para efeito de cômputo para o limite constitucional estabelecido pela Constituição Federal e pela Lei Complementar Federal nº 141/2012, quando da análise das Contas de Governo (**Processo TCE-RJ nº 104.771-7/16**).

Foram apontados os seguintes achados de auditoria:

Achado 1: ausência de instrumento de formalização que estabeleça as responsabilidades da Secretaria de Estado de Saúde e do IASERJ para o desenvolvimento das ações e serviços de saúde nos estabelecimentos do Instituto;

Achado 2: modificação da missão institucional do Iaserj sem a devida adequação de sua lei de criação;

Achado 3: ausência de orientação e ordenação dos fluxos e controle do acesso aos serviços de saúde ofertados pelas unidades do Iaserj;

Achado 4: a unidade do Iaserj Niterói não está integrada à rede assistencial do SUS, apresenta baixa produção de serviços, ausência de transparência quanto a ser unidade prestadora de serviços ao SUS, CNES desatualizado e estrutura subutilizada do imóvel.

achado 5: sítio eletrônico do Iaserj desatualizado quanto às suas unidades em funcionamento, estrutura e finalidade

Assim, observa-se que a modificação do perfil do IASERJ também não foi planejada e que, igualmente, não está havendo um controle assistencial do que é produzido pelo Instituto.

9.2.2 Planejamento

No que se refere ao planejamento do SUS, devem ser observadas tanto as normas gerais aplicáveis ao planejamento governamental, quanto as normas específicas editadas no âmbito do SUS. O Manual de Planejamento no SUS¹⁶ traz alguns princípios do planejamento governamental no SUS, do qual se destaca que se deve partir das necessidades de saúde da população.

Cabe ressaltar que o Plano Estadual de Saúde vigente, referente ao quadriênio 2016-2019, não faz qualquer menção ao modelo de gestão adotado, no que diz respeito à opção pela utilização de Organizações Sociais em Saúde ou, ainda, à Fundação de Saúde. Não há sequer uma descrição dos serviços de saúde que são de gestão própria ou realizados por essas entidades.

Além disso, ressalta-se que o planejamento deve respeitar os resultados das pactuações entre os gestores nas comissões intergestores regionais, bipartite e tripartite, bem como é cediço que uma das competências do estado é promover a descentralização para os municípios dos serviços e das ações de saúde, cabendo aos municípios gerir e executar os serviços públicos. De todo modo, se o necessário planejamento nunca ocorreu, é fundamental que se parta de uma análise da situação atual para que seja possível planejar os próximos anos.

Além do exposto, se a contratação de OSS se justifica por um aumento de eficiência, é impossível fazê-lo sem o estabelecimento prévio de indicadores que possam comprovar tal ganho.

Refuta-se, por fim, a usual alegação de que a adoção de determinada ação em saúde, sem o planejamento desejado, se justifica pela urgência dos problemas de saúde. O planejamento adequado constitui requisito essencial e inafastável para o uso mais eficiente e racional dos recursos públicos, naturalmente escassos. Um exemplo de fácil compreensão demonstra o ponto. Deixar de comprar medicamentos necessários pode, realmente, comprometer a saúde daqueles que dele necessitam. Por outro lado, a compra medicamentos

5 Brasil. Ministério da Saúde/Fundação Oswaldo Cruz. Manual de Planejamento do SUS. 1ª ed. Rev. Brasília: 2016

além da necessidade faz com que sejam desperdiçados recursos que poderiam ser dirigidos a outras ações de saúde, gerando impacto positivo na saúde da população.

9.2.3 Indicadores

Os indicadores são instrumentos bastante úteis quando se deseja controlar os rumos das políticas públicas, medindo o desempenho da organização em função dos objetivos fixados e definindo possíveis ações corretivas para redirecionar os esforços ao seu alcance.

Para a análise da política de saúde, existe uma pactuação interfederativa de indicadores para acompanhamento de metas anuais na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), que os organiza em diretrizes. A Resolução CIT nº 2, de 16 de agosto de 2016, dispõe sobre os indicadores para o ano de 2016.

Partindo-se do foco da SES-RJ na contratação de entidades para operacionalização e execução de serviços de unidade com perfis de unidade de pronto atendimento, hospital geral de alta complexidade, unidade de tratamento intensivo e semi-intensivo, maternidade e pediátrica, buscou-se indicadores que possibilitassem avaliar o impacto na saúde em curto prazo em tais áreas e que permitissem avaliar se as ações desenvolvidas refletem, efetivamente, a saúde da população assistida. A fim de complementar a análise, consideraram-se, também, indicadores que vinham sendo acompanhados até 2015. Uma vez que os dados definitivos referentes ao ano de 2016 não estavam disponíveis até a elaboração do texto, os indicadores abrangerão a série histórica entre os anos de 2009 e 2015.

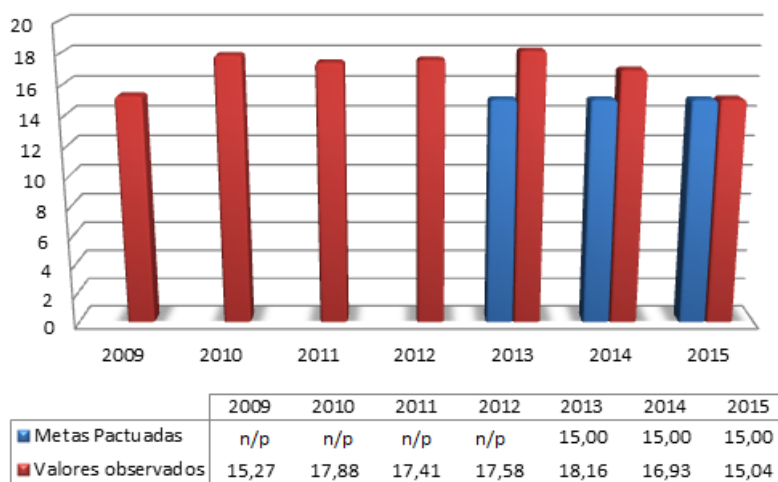
a) Proporção de óbitos nas Internações por infarto agudo do miocárdio (IAM)

A proporção de óbitos nas internações por infarto agudo do miocárdio (IAM) mede o risco de morrer por IAM, após a internação por tal causa. Como o bom prognóstico da atenção ao IAM está diretamente relacionado ao tempo decorrido entre o início do evento e a assistência, esse indicador mede, indiretamente, a qualidade e presteza do diagnóstico e

da atenção pré-hospitalar. Expressa, também, as condições de diagnóstico e da assistência médica dispensada.

O gráfico a seguir demonstra a evolução desse indicador entre os anos de 2009 e 2015:

Proporção de óbitos nas internações por infarto agudo do miocárdio (%). Estado do Rio de Janeiro, 2009-2015.



Nota: dados retirados do documento Indicadores do rol de Diretrizes, Objetivos e Metas e Indicadores 2013-2015. Disponível em: <http://www.informacaoemsaude.rj.gov.br/informacao-em-saude/996-cadernos/29854-2015-rol-de-diretrizes-objetivos-metas-e-indicadores-2013-2015.html> Acesso em: 10.04.2017. Atualizado conforme NOTA TÉCNICA SES/SUBG/AIS/APS/ATPI Nº 01, de 27 de abril de 2017.
n/p= meta não pactuada

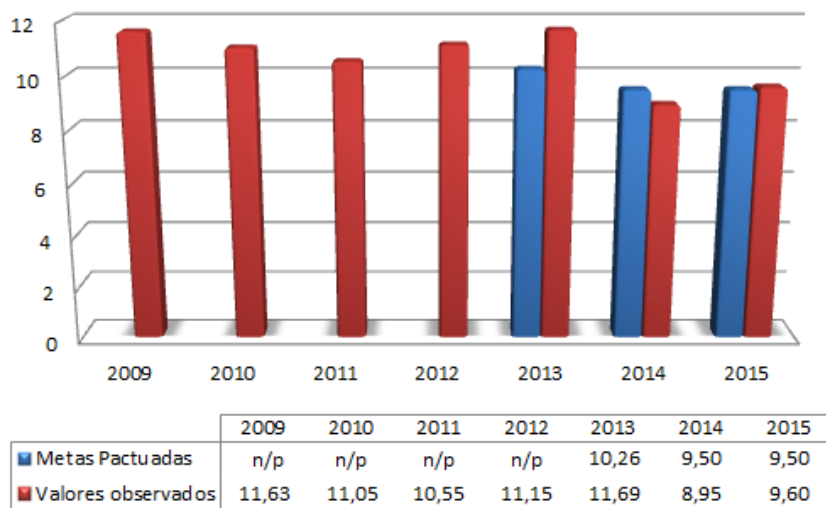
O indicador tem sua aplicação limitada pela possibilidade da ocorrência de sub-registros dessas internações e variações bruscas (baixas ou altas) das proporções de óbitos nas internações devido à dificuldade de acesso à assistência médica e, conseqüentemente, à falta de diagnóstico da doença.

Além disso, a Deliberação Conjunta SES-RJ/COSEMS-RJ nº 11, de 15 de outubro de 2015, que pactuou uma Nota Técnica com considerações acerca do rol único de indicadores 2013-2015, pondera que este indicador não captaria o número de óbitos por IAM ocorridos em UPA e outras emergências, pois os atendimentos não geram internação. Acompanhando-se o indicador entre 2009 e 2015, não foi observada a tendência de diminuição esperada.

b) Proporção de óbitos em menores de 15 anos nas Unidades de Terapia Intensiva

A proporção de óbitos em menores de 15 (quinze) anos nas Unidades de Terapia Intensiva (UTI) indica o risco de morrer nas internações de menores de 15 anos de idade, com internação em UTI. Elevadas proporções indicam baixa efetividade das UTI. Expressa, ainda, as condições da assistência médico-hospitalar dispensada, de urgência e alta complexidade. De todo modo, apresenta como limitação o fato de o indicador não contemplar as causas de óbito, podendo misturar riscos diferentes, uma vez que parte do risco de morte de menores de 15 anos de idade, internados e com uso de UTI, dá-se em razão da ocorrência de doenças e pela gravidade dessas.

Proporção de óbitos, em menores de 15 anos, nas Unidades de Terapia Intensiva (%).
Estado do Rio de Janeiro, 2009-2015.



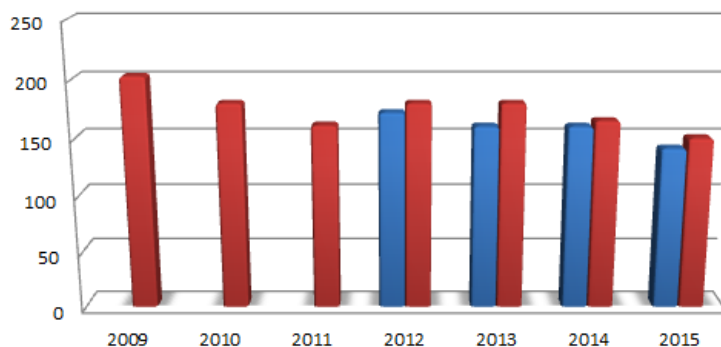
Nota: dados retirados do documento Indicadores do rol de Diretrizes, Objetivos e Metas e Indicadores 2013-2015. Disponível em: <http://www.informacaoemsaude.rj.gov.br/informacao-em-saude/996-cadernos/29854-2015-rol-de-diretrizes-objetivos-metas-e-indicadores-2013-2015.html> Acesso em: 10.04.2017. Atualizado conforme NOTA TÉCNICA SES/SUBG/AIS/APS/ATPI Nº 01, de 27 de abril de 2017. n/p= meta não pactuada

Nesse sentido, a Deliberação Conjunta SES-RJ/COSEMS-RJ nº 11/2015 ressalta que o indicador agrega muitas variáveis, dificultando o monitoramento e a avaliação, não distinguindo óbitos ocorridos durante a permanência na UTI, tampouco fornecendo subsídios para a análise da situação de Urgência e Emergência, por incluir casos não vinculados ao atendimento de urgência. Inclui, ainda, informação agregada sobre UTI neonatal e UTI pediátrica.

c) Número de óbitos maternos em determinado período e local de residência

Esse indicador reflete o acesso e a qualidade da assistência ao pré-natal e ao parto, supondo que uma boa assistência pautada nas boas práticas de atenção ao parto e ao nascimento reduzam as mortes maternas evitáveis¹⁷. Estima a frequência de óbitos ocorridos até 42 (quarenta e dois) dias após o término da gravidez. Taxas elevadas de mortalidade materna estão associadas à precária prestação de serviços de saúde a esse grupo.

Número de óbitos maternos em determinado período e local de residência. Estado do Rio de Janeiro, 2009-2015.



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Metas Pactuadas	n/p	n/p	n/p	172	160	160	141
Valores observados	203	180	161	180	180	165	150

Nota: dados retirados do documento Indicadores do rol de Diretrizes, Objetivos e Metas e Indicadores 2013-2015. Disponível em: <http://www.informacaoemsaude.rj.gov.br/informacao-em-saude/996-cadernos/29854-2015-rol-de-diretrizes-objetivos-metas-e-indicadores-2013-2015.html> Acesso em: 10.04.2017. Atualizado conforme NOTA TÉCNICA SES/SUBG/AIS/APS/ATPI Nº 01, de 27 de abril de 2017. n/p= meta não pactuada

¹⁷ Pactuação Interfederativa 2017-2021. Ficha de indicadores. Disponível em: http://www.saude.pi.gov.br/ckeditor_assets/attachments/683/Ficha-de-Qualificacao-de-Indicadores-2017-2021.pdf Acesso em: 05.04.2017.

Observe-se que, apesar da diretriz do SUS, no sentido da descentralização da prestação de serviços de saúde em prol dos municípios, em tese responsáveis pela execução da maior parte das ações e serviços públicos de saúde, a Secretaria de Estado de Saúde vem exercendo este papel, contribuindo para a piora dos indicadores ao longo dos anos de 2009 a 2015.

9.2.4 Aplicação dos recursos em ações e serviços de saúde

Analisando-se a receita para fins do limite constitucional de aplicação na saúde, bem como a aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) entre 2009-2016, conforme a tabela a seguir, nota-se um crescimento de ambas até 2013, seguido de quedas anuais sucessivas até 2016.

Evolução das despesas e receitas para o cálculo da aplicação em Ações e Serviços Públicos em Saúde (ASPS), com ênfase na participação das Organizações Sociais em Saúde.

Estado do Rio de Janeiro, 2009-2016.

Ano	Receita para fins do limite constitucional (R\$) ^{1,2}	Despesas liquidadas classificadas para fins do limite constitucional (R\$) ^{1,2}	Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS (%)	Despesas com organizações sociais em saúde (R\$) ^{1,3}	Despesas com OSS / Total de Despesas com ASPS (%)
2009	32.593.478.344	3.915.278.309	12,01	-	-
2010	36.577.600.856	4.438.227.940	12,13	-	-
2011	37.187.813.202	4.472.616.196	12,03	-	-
2012	38.026.804.704	4.586.392.631	12,06	327.315.721	7,1
2013	41.247.461.532	4.961.208.481	12,03	1.088.218.216	21,9
2014	40.811.372.207	4.921.246.030	12,06	1.848.377.196	37,6
2015	39.091.582.287	4.810.677.399	12,31	2.213.113.599	46,0
2016	37.101.027.899	3.864.135.523	10,42	1.784.825.741	47,2

¹Valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2016.

²Informação retirada dos Processos TCE referentes às Contas de Governo dos respectivos anos: 105.901-9/10 (2009), 105.080-3/11 (2010), 103.535-6/2012 (2011), 105.033-4/13 (2012), 105.879-8/14 (2013), 101.885-1/15 (2014), 102.203-6/16 (2015); bem como do Flexvision (2016).

³Informação extraída do SIG para os anos 2009-2015 e do Flexvision para 2016.

Em paralelo, apesar da queda dos valores aplicados a partir do ano de 2016, houve um aumento proporcional nos gastos com as OSS.

9.2.5 Atenção básica à saúde

Chama atenção o baixo investimento que o estado tem realizado na atenção básica, embora se verifique um expressivo aumento do montante liquidado nesta subfunção em 2016.

Ressalte-se que, dos R\$ 151.072.097 (cento e cinquenta e um milhões, setenta e dois mil e noventa e sete reais) liquidados no ano de 2016, apenas 0,01% foi pago, num total de R\$ 143.781 (cento e quarenta e três mil, setecentos e oitenta e um reais).

Robustecendo a tendência da precária efetividade da atenção básica, o realinhamento do Plano Estadual de Saúde 2016-2019, diante da crise econômico-financeira, prevê a interrupção justamente de uma das principais estratégias adotadas pela Secretaria de Estado de Saúde para o fortalecimento da Atenção Básica no âmbito do estado, como pode ser visto no trecho descrito a seguir.

O Cofinanciamento Estadual da Atenção Básica vinha sendo uma das principais estratégias adotadas pela SES/RJ para o fortalecimento da AB no âmbito do estado, juntamente com a construção e equipagem de Clínicas da Família e o apoio técnico à gestão, realizado por equipes organizadas regionalmente. Este Programa, instituído em 2007, previa a vinculação de metas para o acompanhamento das ações municipais. Diante da crise econômico-financeira que assola o Estado do Rio de Janeiro, esta estratégia se tornou inviável para os primeiros anos deste quadriênio.

Verifica-se que, em acréscimo ao baixo investimento na área, o Estado do Rio de Janeiro não tem cumprido suas funções definidas na Política Nacional de Atenção Básica, requisito essencial para um bom funcionamento do sistema público de saúde.

9.2.6 Considerações finais

Para o alcance dos objetivos propostos pelo gestor, é necessária a consecução de um planejamento orientado por problemas e necessidades de saúde, que deve considerar as políticas vigentes, o desempenho dos indicadores anteriores, a análise da situação atual e os recursos disponíveis, além dos condicionantes políticos e econômicos no período, com vistas à propositura de diretrizes, objetivos e metas a serem atingidos, focos estes de constante monitoramento e avaliação.

9.3 SEGURANÇA PÚBLICA

A última estimativa nacional, baseada em dados de 2015, aponta para gastos nacionais com segurança de R\$ 76,2 bilhões, sendo 12,9% provenientes do Estado do Rio de Janeiro.

9.3.1 Índices criminais

Em linhas gerais, o ano de 2016 apresentou alta na maioria dos índices de criminalidade no Estado do Rio de Janeiro. Considerando que a redução das estatísticas do ano de 2015 interrompeu a série de altas nos índices dos últimos anos, a retomada da violência corrobora a tese que ainda não há, nem numericamente nem em relação à sensação de segurança da população, um ambiente favorável para a segurança pública no estado.

Em 2016, verificou-se no ERJ a ocorrência de 5.033 (cinco mil e trinta e três) homicídios dolosos¹⁸, o que significa um aumento de 19,8% em relação aos 4.200 (quatro mil e duzentos) ocorridos em 2015 e, ainda em comparativo com o ano anterior, resulta em um

¹⁸ Disponível em Planilhas Consolidadas do Instituto de Segurança Pública - ISP: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=108>. Acesso em 16.04.17.

aumento da taxa de homicídios dolosos, de 25 (vinte e cinco) para 30 (trinta) mortes para cada 100 (cem) mil habitantes, utilizando-se dados oficiais do IBGE¹⁹.

Com relação aos delitos classificados pelo Instituto de Segurança Pública – ISP - como “Crimes Violentos”, no ano de 2016 houve aumento nos quantitativos de quase todos aqueles crimes, em comparação com 2015: lesão corporal seguida de morte (75%), latrocínio (79,7%), tentativa de homicídio (0,9%) e o já mencionado aumento de 19,8% nos homicídios dolosos²⁰. De forma inversa, ocorreu redução no quantitativo dos registros de ocorrência para os crimes de lesão corporal dolosa (-9,5%) e de estupro (-3,8%).

Crimes violentos no ERJ

Crimes	2015	2016	Var. 16/15
Lesão corporal seguida de morte	32	56	75,0%
Latrocínio	133	239	79,7%
Tentativa de Homicídio	6.009	6.062	0,9%
Lesão Corporal Dolosa	77.376	70.035	-9,5%
Estupro	4.887	4.701	-3,8%
Homicídios Dolosos	4.200	5.033	19,8%

Fonte: planilhas consolidadas do Instituto de Segurança Pública – ISP, <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=108>. Acesso em 16.04.17.

A taxa de homicídios dolosos compõe um dos indicadores estratégicos de criminalidade²¹, que foram definidos pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, por sugestão da Câmara de Gestão da Segurança Pública, a partir de análises do fenômeno criminal, sendo os crimes que os integram objeto de metas estabelecidas pelo Governo, que, por sua vez, foram estabelecidas pelo Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados²².

Os crimes que, aparentemente, têm maior impacto na sensação de insegurança da população (letalidade violenta, roubo de rua e roubo de veículos) tiveram aumento considerável nos três últimos meses de 2016, especificamente após o desmonte do aparato de

¹⁹ Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?lang=&sigla=rj>. Estimativa de população de 16.635.996 habitantes para 2016. Acesso em 16.04.17.

²⁰ Idem

²¹ Decreto nº 41.931/09 (Dispõe sobre o sistema de definição e gerenciamento de metas para os indicadores estratégicos de criminalidade do estado do Rio de Janeiro e dá outras providências).

²² Resolução nº 305, de 13 de janeiro de 2010, da Secretaria de Estado de Segurança (Regulamenta o sistema de definição e gerenciamento de metas para os indicadores estratégicos de criminalidades no estado do Rio de Janeiro a que alude o Decreto nº 41.931/09, e dá outras providências).

segurança montado para os Jogos Olímpicos RIO2016. Os crimes de “letalidade violenta” aumentaram 24,7% em relação ao ano de 2015, os de “roubo de veículo” aumentaram 34,4% e os de “roubo de rua” apresentaram o maior crescimento, da ordem de 49,4%.

Acompanhando o aumento dos indicadores estratégicos de violência, foi constatada alta em diversos outros tipos de ocorrências de crimes patrimoniais no ERJ em 2016, comparativamente com o exercício de 2015, e baixa nos índices de roubos a banco e nos de “sequestros-relâmpago”, conforme a tabela a seguir:

Ocorrências criminais no ERJ

Crimes	2015	2016	Var. 16/15
Roubo a estabelecimento comercial	6.756	7.281	7,8%
Roubo de carga	7.225	9.870	36,6%
Roubo a banco	27	22	-18,5%
Extorsão com momentânea privação de liberdade	133	64	-51,9%
Roubo a residência	1.188	1.318	10,9%
Roubo de Caixa Eletrônico	33	51	54,5%
Roubo com condução da vítima para saque em instituição financeira	83	68	-18,1%
Extorsão mediante sequestro (sequestro clássico)	4	6	50,0%
Estelionato	35.595	36.912	3,7%

Fonte: Planilhas Consolidadas do Instituto de Segurança Pública – ISP, <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=108>. Acesso em 16.04.17.

Tais dados sugerem a migração, tanto da localização quanto de modalidades, na atividade criminal, possivelmente em função da Política de Segurança executada pelo Governo do Estado, com destaque para os efeitos da implantação das Unidades de Polícia Pacificadora – UPP – em 2008, considerando, ainda, que essa alta tem sido motivada principalmente pelas ocorrências em locais específicos da zona norte da capital, como: Irajá; Rocha Miranda; Méier; região dos Complexos do Chapadão e da Pedreira; e seu entorno na baixada fluminense, áreas estas que receberam menor investimento, no que se refere à implantação das UPP.

Da mesma forma que os indicadores estratégicos de criminalidade, os roubos de carga apresentaram aumento nos três últimos meses de 2016, após o encerramento dos Jogos Olímpicos.

Analisando-se a distribuição da criminalidade por região do ERJ, conforme classificação geográfica e dados disponibilizados pelo ISP²³, constata-se que, quanto ao quantitativo de ocorrências de “letalidade violenta”, que as regiões da Capital, Baixada Fluminense e Interior tiveram alta bastante elevada, e que a Grande Niterói, apesar de também ter tido aumento, foi a que menos acresceu ao índice, adicionando 90 (noventa) ocorrências aos números de 2015, enquanto as demais regiões adicionaram em média 383 (tezentos e oitenta e três) ocorrências cada.

Os índices de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial, assim como as apreensões de armas, apresentaram números absolutos mais elevados na capital e na baixada fluminense, áreas com maior número de ações policiais.

As apreensões de armas mantiveram-se num nível estável, enquanto as apreensões de drogas, prisões e apreensões de adolescentes infratores apresentaram queda, em comparação com o ano de 2015.

9.3.2 Execução orçamentária da função segurança

Com a crise financeira vivida pelo Estado do Rio de Janeiro ao longo do ano de 2016, a União, verificando riscos relacionados a segurança durante os eventos olímpicos de agosto e setembro, editou, em junho, a Medida Provisória 734/2016, para “auxiliar nas despesas com Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro decorrentes da realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - Rio 2016” com a prestação de auxílio financeiro de R\$ 2.900.000.000 (dois bilhões e novecentos milhões de reais) ao Estado do Rio de Janeiro.

Apesar de não ter eliminado a totalidade dos problemas financeiros, o montante atendeu às expectativas relativas à segurança durante a Olimpíada, com o valor correspondendo a 27,6% das despesas da função Segurança Pública no exercício. A atribuição desse valor correspondeu ao que seria previsto na LOA 2016 - R\$ 967.000.000

²³ Disponível em <https://public.tableau.com/profile/instituto.de.seguran.a.p.blica.isp#!/vizhome/LetalidadeViolenta/Resumo>. Acesso em 02.04.16.

(novecentos e sessenta e sete milhões de reais) por mês - como estimativa de despesa/gasto em três meses, período correspondente ao evento, de julho a setembro

No que se refere aos gastos com segurança pública, observa-se que o total da despesa efetivamente liquidada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro nesta função em 2016, no valor de R\$ 10.496.687.541 (dez bilhões, quatrocentos e noventa e seis milhões, seiscentos e oitenta e sete mil, quinhentos e quarenta e um reais) representou 17,3% da despesa total liquidada no referido exercício, taxa superior à calculada para o exercício de 2015 (15%), e mantendo a crescente evolução do percentual de participação da função, aumento verificado desde 2009.

Detalhado conforme a classificação por programas, o montante total liquidado na função “segurança pública” englobou a realização de 18 (dezoito) programas.

Verifica-se que aproximadamente 85,39% das despesas liquidadas na função “segurança pública” foram efetuadas para custear gastos com pessoal e encargos e manutenção das atividades administrativas. Ainda quanto à gestão administrativa, especificamente com “Pessoal e Encargos Sociais”, em 2016, o montante foi de R\$ 8.478.587.210 (oito bilhões, quatrocentos e setenta e oito milhões, quinhentos e oitenta e sete mil, duzentos e dez reais), significando que 80,77% de toda despesa liquidada na função “segurança pública” destinou-se a pagamento de pessoal.

Ressalte-se, ainda, a participação nos gastos com pessoal decorrente da liquidação dos pagamentos referentes às bonificações devidas aos policiais que alcançaram os resultados estipulados para o Sistema Integrado de Metas em 2015. Apesar de, após o recebimento do auxílio financeiro da União, terem sido pagas as gratificações em atraso referentes ao Sistema Integrado de Metas do 1º semestre de 2015, os 11,6 mil (onze mil e seiscentos) agentes que fizeram jus à premiação no segundo semestre de 2015²⁴ não receberam o pagamento dos bônus, liquidados em 2016 no valor de aproximadamente R\$ 56 milhões²⁵ (cinquenta e seis milhões de reais).

²⁴ Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-03/policiais-civis-cobram-de-pezo-pagamento-de-decimo-terceiro-e-gratificacoes> - Acesso em 18.04.17 - e Siae-Rio.

²⁵ Disponível em: <http://extra.globo.com/emprego/servidor-publico/pezo-garante-que-vai-queitar-bonificacoes-atrasadas-pede-estudo-para-parcelar-pagamento-18679989.html>. Acesso em 04.04.16.

Maiores, ainda, seriam os valores despendidos com pessoal na função “segurança pública” se os efetivos das Polícias estivessem mais próximos de seus limites. Apesar da política de aumento do efetivo da Polícia Militar dos últimos anos, conforme a tabela a seguir, o quantitativo de aproximadamente 57.361 (cinquenta e sete mil, trezentos e sessenta e um) policiais decorre da redução de aproximadamente 1,4% do efetivo em 2016. Quanto à Polícia Civil, esta trabalha com menos da metade dos seus 23.116 cargos previstos, conforme a tabela a seguir.

Efetivo da Polícia no ERJ

	2012	2014	2015	2016 ²⁶
Polícia Militar	43.748	46.135	47.678	47.188
Polícia Civil	9.408	10.587	10.490	10.173
Total	53.156	56.722	58.168	57.361

Fontes:

Contas de Governo 2015 – Processo TCE RJ nº 102.203-6/16.

<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/2984027/DLFE-90658.pdf/REVISTA.compressed.pdf> - Revista Segurança do Rio de Janeiro nos grandes eventos – Acesso em 18.04.17

Dentre os programas que compõem a função “segurança pública”, verifica-se a existência do Programa “Modernização dos Serviços Operacionais do Detran”, com participação de 7,24% nas despesas liquidadas na função em 2016; e dos programas “Rio Poupa Tempo – atendimento ao cidadão e ao empreendedor” e “Atendimento ao cidadão e ao empreendedor – Rio Poupa Tempo”, com 0,06% cada. Os referidos programas possuem as ações de modernização e reequipamento das unidades operacionais do Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro - Detran, habilitação de motoristas, atividades operacionais de registro de veículos, apoio a ações de segurança e identificação civil e a operacionalização dos postos de atendimento do “Rio Poupa Tempo”.

Observe-se que esses programas, que têm por objetivo “prover atendimento adequado e de excelência aos usuários dos serviços de habilitação, licenciamento de veículos e identificação civil”²⁷, não possuem ações diretamente ligadas à área de segurança. A alocação dos gastos com estes programas em outra função de Governo reduziria o percentual

²⁶ Dados de Junho de 2016

²⁷ As informações acerca dos objetivos e execução física dos programas foram obtidas em consulta ao relatório Realizações dos Programas Finalísticos do Plano Plurianual - PPA (documento TCE-RJ 8.784-5/14).

registrado na despesa com a função “segurança pública” de 17,3% para 16%, em relação aos gastos totais de 2016.

Nos gastos afetos ao sistema prisional, do seu total liquidado, 94,4% – ou seja, R\$ 350.361.421 (trezentos e cinquenta milhões, trezentos e sessenta e um mil e quatrocentos e vinte e um reais) – são relativos a “Garantia dos direitos dos custodiados”, programa que custeava a alimentação de apenados e o apoio a hospitais do sistema penitenciário.

O programa “Gestão do sistema prisional” concentra os gastos estruturais do sistema prisional do estado. Tem ações com objetivo de capacitar os agentes, reformar e redefinir a estrutura física e logística do sistema penitenciário e foi responsável por 0,12% das despesas liquidadas na função “segurança pública”, no montante de R\$ 12.324.643 (doze milhões, trezentos e vinte e quatro mil, seiscentos e quarenta e três reais).

Além da estrutura física de presídios, o programa “Capacitação profissional e trabalho” teve R\$ 8.073.302,00 (oito milhões, setenta e três mil, trezentos e dois reais) liquidados e possui também ações voltadas à ressocialização dos apenados, envolvendo a sua qualificação profissional com cursos e oficinas para inserção dos egressos do sistema penal no mercado de trabalho.

Quanto à capacitação profissional policial, a despesa liquidada do único programa destinado a essa finalidade, denominado "Educação em segurança cidadã: educando para proximidade", teve gastos totais de apenas R\$ 397.988 (trezentos e noventa e sete mil, novecentos e oitenta e oito reais), dos quais R\$ 387.336 (trezentos e oitenta e sete mil, trezentos e trinta e seis reais) foram liquidados para a ação "Formação de policiais - Banco de Talentos", referente à seleção e a remuneração de docentes para formação dos profissionais de segurança pública. Adicionem-se a esses valores R\$ 428.517 (quatrocentos e vinte e oito mil e quinhentos e dezessete reais), computados em treinamentos registrados nos gastos para as Olimpíadas do programa “Grandes Eventos”, apesar de não detalhar os tipos de treinamentos, e representar, ainda, baixo investimento na capacitação dos agentes. Na mesma esteira, no programa “Fortalecimento da valorização profissional”, foram liquidados apenas R\$ 7.771 (sete mil e setecentos e setenta e um reais) exclusivamente na ação "Ampliação das Unidades de Saúde das Polícias", o que não significou “valorização” considerável para os profissionais de segurança em 2016.

O programa “Gestão operacional da polícia”, cujo objetivo é “otimizar as ações policiais através de uma orientação integrada, visando à redução dos índices de violência em função de estratégias e resultados aplicáveis na área de segurança pública”, teve participação de 2,24% na despesa liquidada na função.

No programa de “gestão operacional”, poderiam, ainda, finalisticamente, estar inclusos os gastos do programa “Elaboração e disseminação de informações sobre segurança pública”, de apenas R\$ 11.871 (onze mil e oitocentos e setenta e um reais), com escopo na análise de dados para planejamento, utilização operacional e sua difusão, e os gastos do programa “Integração da segurança pública”, com R\$ 337.033 (trezentos e trinta e sete mil e trinta e três reais), despendidos na ação de “Operacionalização das Regiões Integradas de Segurança Pública – RISP”, que objetivam a articulação territorial regional, no nível tático, da PCERJ e da PMERJ, com a adequação geográfica entre as circunscrições territoriais de atuação das polícias.

As principais despesas do programa foram com a “Gestão de Frota”, que objetiva “melhorar e renovar a frota de viaturas”, da ordem de R\$ 162.126.709 (cento e sessenta e dois milhões, cento e vinte e seis mil, setecentos e nove reais), ou seja, 69,1% da despesa liquidada no programa, e com os gastos para funcionamento ou a operacionalização propriamente dita das Unidades de Polícia Civil e Militar, Polícia Técnico-Científica e da Cidade da Polícia, a qual totalizou R\$ 72.534.877 (setenta e dois milhões, quinhentos e trinta e quatro mil, oitocentos e setenta e sete reais), representando 30,9% do liquidado no programa.

Ainda em relação ao programa “Gestão operacional da polícia”, a ação “Operação Especial e Especializada da Polícia Militar” teve liquidados R\$ 4.840.070 (quatro milhões, oitocentos e quarenta mil e setenta reais), destinados à operacionalização do Batalhão de Operações Policiais Especiais – BOPE, do Batalhão de Polícia de Choque, do Regimento de Polícia Montada, do Batalhão de Ação com Cães e do Grupamento Aeromóvel e Marítimo Operacionalizado. Possíveis justificativas para os baixos valores seriam os gastos no programa “Grandes Eventos”, relativo às Olimpíadas, cujos investimentos e legado olímpico também serão, em tese, usufruídos por esses batalhões.

O montante de R\$ 8.038.818 (oito milhões, trinta e oito mil, oitocentos e dezoito reais) foi destinado para o programa “Desenvolvimento das atividades de segurança oficial”, que

custeia a defesa e a integridade pessoal dos titulares do Poder Executivo Estadual e seus familiares, bem como de autoridades e dignitários em visita oficial ao Rio de Janeiro. Sendo a segurança do Governador do Estado do Rio de Janeiro operacionalizada integralmente pela Subsecretaria Militar da Casa Civil, 97,4% foram despendidos com a ação “Operação Aérea da SSMCC”, valor 61,8% maior ao que foi despendido com o somatório do próprio Grupamento Aeromóvel da PMERJ ao dos Batalhões do BOPE, CHOQUE e outros.

Com o objetivo de proteger a população fluminense, reduzindo o risco de emergências de diversas origens, o programa “Ampliação da capacidade do CBMERJ para atendimento e redução de incêndios e salvamentos” teve despesas liquidadas de aproximadamente R\$ 58 milhões; e o programa “Ampliação da capacidade de preparação e atendimento da Defesa Civil para redução de desastres”, com escopo similar, apesar de previsto, não teve qualquer despesa liquidada no exercício. Tais despesas representaram 0,56% dos recursos liquidados na função “segurança pública”. Em que pese a atual classificação, a segregação destes registros não ligados à prevenção e persecução criminal, entre as próprias Secretarias de Estado de Defesa Civil e de Segurança, poderia refletir melhor os valores liquidados estritamente com ações de segurança pública.

Os programas “Gestão da tecnologia da informação, comunicação, comando e controle” e “Inovação tecnológica para a melhoria dos processos das instituições policiais” visam a promover a constante modernização tecnológica da Secretaria de Estado de Segurança, a gerência de todo o parque existente e a integração das forças policiais e de defesa social, implementação e operacionalização do Centro Integrado de Comando e Controle do Estado do Rio de Janeiro.

Esses programas tiveram gasto de R\$ 32.700.701 (trinta e dois milhões, setecentos mil, setecentos e um reais), subdividido nas seguintes ações: “Modernização, Ampliação e Readequação da Solução de Radiocomunicação Crítica”, que respondeu por 79,6% desse valor; “Manutenção de Tecnologias em Segurança Pública”, 11,1%; “Inteligência e Segurança da Informação”, 5,9%; e “Operacionalização das Unidades de Integração, Comando e Controle”, com 3,3%.

Quanto às iniciativas relativas à segurança dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, a ação “Implantação de Ações de Apoio aos Grandes Eventos”, integrante do programa

“Grandes Eventos”, apesar da previsão de gastos de aproximadamente R\$ 70 milhões e do montante de R\$ 2,9 bilhões (dois bilhões e novecentos milhões de reais) recebidos da União, teve total liquidado de R\$ 53.124.157 (cinquenta e três milhões, cento e vinte e quatro mil, cento e cinquenta e sete reais), ainda abaixo dos R\$ 81,7 milhões de 2014, ano em que foi realizada a Copa do Mundo FIFA. Desse valor, R\$ 13.445.946 (treze milhões, quatrocentos e quarenta e cinco mil, novecentos e quarenta e seis reais) foram referentes à aquisição de equipamentos e material permanente, incluindo carros de combate e aeronaves; R\$ 34.879.090 (trinta e quatro milhões, oitocentos e setenta e nove mil e noventa reais) para o pagamento de exercícios anteriores, relativo também à aquisição de equipamentos; e R\$ 4.799.470 (quatro milhões, setecentos e noventa e nove mil, quatrocentos e setenta reais), gastos com materiais de consumo e serviços de terceiros.

No programa Polícia Pacificadora, apesar de não ter sido instalada qualquer nova UPP no ano de 2016, foram liquidados R\$ 2.154.001 (dois milhões, cento e cinquenta e quatro mil e um reais) referentes à ação “Implantação da Polícia Pacificadora”, valor destinado à manutenção e construção das sedes definitivas de diversas UPP, uma vez que tais unidades, em sua maioria, foram inicialmente instaladas em contêineres.

Da análise efetuada, que conjuga os gastos na função “segurança pública” com os indicadores da área, conclui-se que, apesar do aumento na despesa com segurança pública em 2016 - principalmente se considerada a redução da despesa total do estado - e da esperada segurança como legado dos eventos olímpicos, os índices avaliados não demonstraram sua evolução qualitativa. Mesmo sem avaliar a sensação de segurança pela população, salvo alguns índices específicos, observou-se o aumento de todos os indicadores estratégicos de criminalidade e de diversas ocorrências criminais, assim como um incremento negativo nos resultados decorrentes da atividade policial.

9.4 JOGOS OLÍMPICOS E PARALÍMPICOS - RIO 2016

Os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 ocorreram na cidade do Rio de Janeiro, nos meses de agosto e setembro de 2016, com a participação de 15.565 atletas²⁸.

Para coordenação das ações governamentais, objetivando o planejamento e a entrega das obras e dos serviços necessários à realização dos jogos, foi criada a Autoridade Pública Olímpica - APO²⁹, consórcio público interfederativo formado pelos governos federal, estadual e municipal.

Do orçamento previsto para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, no montante de 39,1 bilhões (trinta e nove bilhões e cem milhões de reais, sendo R\$ 27,5 bilhões em recursos públicos e R\$ 11,6 bilhões em recursos da iniciativa privada), as obrigações do Estado do Rio de Janeiro se resumiram a investimentos no Plano de Políticas Públicas - Legado, no montante aproximado de R\$ 10 bilhões (dez bilhões de reais) e também por meio de atuação na Matriz de Responsabilidade, por meio da execução de projeto orçado em cerca de R\$ 7,6 milhões (sete milhões e seiscentos mil reais).

Com relação ao **Plano de Políticas Públicas**, os dez projetos apresentados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro foram orçados em aproximadamente R\$ 10 bilhões (dez bilhões de reais), dos quais 86%, ou seja, R\$ 8,6 bilhões (oito bilhões e seiscentos milhões) seriam financiados por recursos estaduais, e R\$ 1,4 bilhão (um bilhão e quatrocentos milhões de reais), ou 14%, oriundos de recursos privados, de acordo com informações inseridas no *site* da Autoridade Pública Olímpica (APO).

Tais projetos englobaram, além da melhoria e ampliação da Linha 4 do metrô, a reforma de estações ferroviárias (São Cristóvão, Engenho de Dentro, Deodoro, Vila Militar, Magalhães Bastos e Ricardo de Albuquerque), programa de despoluição da Baía de Guanabara e das lagoas da Barra e Jacarepaguá, conforme detalhamento abaixo:

²⁸ Segundo os sites <https://www.olympic.org/rio-2016> e <https://www.paralympic.org/rio-2016> participaram do evento 11.237 e 4.328 atletas, respectivamente.

²⁹ Criada pela Lei Federal nº 12.396, de 21 de março de 2011, a APO é uma das garantias oferecidas pelo Brasil ao Comitê Olímpico Internacional (COI).

Plano de Políticas Públicas ERJ – Legado Jogos Rio 2016

R\$ milhões

Projeto	Recursos - valor		
	Estado	Privado	Total
Metrô - Linha 4	7.633,40	1.157,48	8.790,88
Renovação e acessibilidade de estações ferroviárias	-	259,83	259,83
Programa de despoluição da Baía da Guanabara	81,44	-	81,44
Programa Baía Viva	43,23	-	43,23
Complexo Lagunar da Baixada de Jacarepaguá	673,00	-	673,00
Programa de saneamento da Barra da Tijuca, Recreio dos Bandeirantes e Jacarepaguá	131,08	-	131,08
Total Geral	8.562,15	1.417,31	9.979,46

Fonte: http://www.apo.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/Plano_Politiclas_Publicas_Estado.pdf
(elaborada em 24.04.15)

Com relação à obrigação do Estado do Rio de Janeiro, definida na **Matriz de Responsabilidade**, em consulta ao *site* do Portal da Transparência, observou-se que a mesma atingiu o nível de maturidade 5, o que denota a sua conclusão. Registra-se que, nesse projeto, houve a participação também da iniciativa privada.

Matriz de Responsabilidade

Projetos / Ações	Responsabilidade (Recursos / Execução)	Nível de Maturidade	PRAZOS		Recursos Estaduais (milhares de R\$)
			INÍCIO	Status	
Reforma e Adequação do Estádio de Remo da Lagoa Rodrigo de Freitas	Governo Estadual / Iniciativa Privada	5	1º trim/15	Concluído	7,6

Fonte: <http://www.apo.gov.br/index.php/matriz/atualizacao/>

9.4.1 Execução Orçamentária dos programas olímpicos em 2016

As despesas com a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, estabelecidas na Lei Estadual nº 7.210/2016 (LOA), foram inicialmente fixadas em R\$ 1.972,53 milhões (um bilhão, novecentos e setenta e dois milhões, quinhentos e trinta mil reais). Ao longo do exercício de 2016, ocorreram alterações orçamentárias, elevando a dotação para R\$ 3.327,56 milhões (três bilhões, trezentos e vinte e sete milhões, quinhentos e sessenta mil reais), conforme detalhamento abaixo:

Programas atrelados aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos 2016.

Programa de Trabalho	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
26.453.0104.1029 Implantação de Novas Linhas Metroviárias	953.666.826	2.170.738.893	678.267.659	678.267.659	675.395.933
18.453.0104.3944 Transporte sobre Trilhos	5.000.000	155.000.000	150.000.000	150.000.000	150.000.000
17.512.0192.1102 Saneamento Ambiental nos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara	348.503.298	348.503.298	118.977.974	118.977.974	114.010.622
26.783.0105.1630 Melhoria no Sistema de Transporte Ferroviário - PET 2	450.846.793	455.235.204	64.402.601	64.402.601	57.243.529
06.181.0063.1122 Implantação de Ações de Apoio aos Grandes Eventos	100.000	70.617.316	56.519.781	53.124.157	12.009.820
27.813.0272.2085 Realização de Atividades Esportivas	20.788.989	23.391.563	16.619.089	16.619.089	15.739.741
18.543.0192.1016 Retirada do Lixo Flutuante da Baía de Guanabara	20.000.000	26.694.657	13.171.421	13.171.421	8.940.751
27.812.0272.8034 Realização do Esporte RJ	40.370.281	5.599.633	5.599.632	5.599.632	5.599.632
06.181.0070.2061 Operação Especial e Especializada da Polícia Militar	14.605.502	4.840.070	4.840.070	4.840.070	4.819.076
Demais Programas	118.647.327	66.936.477	7.843.380	7.843.380	2.634.474
Total Geral	1.972.529.016	3.327.557.112	1.116.241.608	1.112.845.983	1.046.393.579

Fonte: SIAFE-Rio

9.4.2 Apoio Financeiro Recebido

Por meio das medidas provisórias nº 734/2016 e nº 736/2016, convertidas nas Leis Federais de nº 13.351/16 e 13.343/16, a União prestou apoio financeiro para auxiliar nas despesas com segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, em decorrência da realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, no montante de R\$2.900.000.000 (dois bilhões e novecentos milhões de reais).

Constatou-se a entrada de recursos extraordinários em transferências correntes, decorrentes de auxílio financeiro prestado pela União na subalínea 17219901 (Auxílio Financeiro - Medida Provisória 734/2016) no valor de R\$2.900.000.000 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), além da criação de uma fonte de recurso específica para esta destinação - 192 - Transferência proveniente de Auxílio Financeiro.

No que se refere à utilização dos recursos, observa-se que a aplicação pelo Estado do Rio de Janeiro foi realizada somente na função 06 (Segurança Pública), no montante de R\$ 2.887.037.713 (dois bilhões, oitocentos e oitenta e sete milhões, trinta e sete mil, setecentos e treze reais), restando empenhar R\$ 12.962.287 (doze milhões, novecentos e sessenta e dois mil, duzentos e oitenta e sete reais), ou seja, 0,45% dos recursos transferidos.

Nas referidas leis federais, inexistiu previsão de prazo para utilização do recurso. Verifica-se que houve inscrição de restos a pagar processado no valor de R\$ 8.750.326 (oito milhões, setecentos e cinquenta mil, trezentos e vinte e seis reais).

Em consulta efetuada no dia 14 de março de 2017, observou-se que, no exercício de 2017, a aplicação da fonte de recurso 192 demonstrou tão somente o pagamento de R\$ 18.754 (dezoito mil, setecentos e cinquenta e quatro reais), a título de restos a pagar, não havendo a utilização do saldo residual do auxílio financeiro, no valor de R\$ 12.962.287 (doze milhões, novecentos e sessenta e dois mil, duzentos e oitenta e sete reais). O corpo técnico sugeriu a inclusão de determinação visando à devida e correta utilização dos recursos remanescentes, o que será acolhido neste voto.

A não aplicação integral dos recursos repassados pela União foi objeto de análise pelo Ministério Público junto a este Tribunal, que assim se manifestou (item 3.1 de seu parecer):

O grande volume de recursos desta operação oriundos do Governo Federal aprovado pela Medida Provisória em epígrafe merece deste Tribunal a verificação de sua aplicação nos termos do pactuado com a União federal, neste sentido é que o Ministério Público opinará, ao final, pela **determinação** ao Secretário Geral de Controle Externo para que promova auditoria governamental a fim de apurar, se houve a devida aplicação dos recursos transferidos pelo Governo Federal nos termos do pactuado pelo ERJ com a União.

Deixo de acolher, porém, a referida sugestão ministerial, por força do que dispõe o artigo 71, VI, da CRFB/88³⁰, considerando tratar-se de aplicação de recursos federais.

9.4.3 Relatório de Auditoria Governamental Especial - Acompanhamento

Dentre os trabalhos realizados em 2016, destaca-se a auditoria governamental especial (Processo TCE-RJ nº 105.340-9/15) realizada no Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos Rio 2016, com o objetivo de examinar o controle e acompanhamento das Receitas e Despesas, em função da garantia de cobertura de eventual déficit operacional da entidade, assumida pela União, Estado e Município do Rio de Janeiro, bem como verificar se os benefícios fiscais concedidos, por meio da Resolução SEFAZ nº 293, de 12.05.2010, e da Lei Estadual nº 6.423, de 22.03.2013, refletiram nos preços finais praticados.

Um dos itens relevantes abordados na auditoria é o que trata das garantias oferecidas. Com relação ao tema, a auditoria demonstra que o Governo do Estado do Rio de Janeiro formalizou, no dia 16 de dezembro de 2008, ofício no qual se comprometia a cobrir eventual déficit do Orçamento do Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, na proporção de um terço, sendo que os dois terços restantes seriam custeados pelo Município do Rio de Janeiro e pela União. Ocorre que somente a União positivou a garantia por meio do artigo 15 da Lei Federal nº 12.035/09, revogado, posteriormente, em 31 de agosto de 2015, não havendo qualquer lei estadual nesse sentido.

³⁰ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

Diante disso, o Comitê e as esferas de governo decidiram que seria mais adequado ao interesse público a assunção da execução de obrigações que originalmente constavam no orçamento do Comitê Rio 2016, para que o mesmo continuasse equilibrado. Neste sentido, foi apresentado pelo Comitê ao Governo do Estado do Rio de Janeiro o Ofício nº 150/2015 – CEO/PAC, contendo a relação de obrigações a serem assumidas pelo Governo Estadual, no valor estimado de R\$390.000.000 (trezentos e noventa milhões de reais).

Além disso, também foi destacado que, com vistas a financiar as obrigações assumidas, foi editada a Lei Estadual nº 7.036/2015, que dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais para a realização de aportes de recursos voltados à realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. Observa-se que o Estado do Rio de Janeiro, em tese, não mais subsidiaria diretamente o Comitê com recursos financeiros, mas passaria a assumir, em contrapartida, obrigações que seriam originalmente da citada entidade.

Contudo, além de conceder incentivos fiscais até o montante de R\$ 390.000.000,00 (trezentos e noventa milhões de reais), o Estado do Rio de Janeiro ainda ratificou seu compromisso de cobrir todos os déficits operacionais do Comitê Rio 2016, isentando a União de qualquer responsabilidade sobre tal fato, mediante carta datada de 19.05.2015, assinada pelo Governador Luiz Fernando de Souza e pelo então Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, Eduardo Paes.

Ademais, e diante da grave crise enfrentada pelo Estado do Rio de Janeiro, ao apreciar o referido processo (TCE-RJ nº 105.340-9/15), em sessão ordinária realizada no dia 02.02.2017, foi aprovado voto que apontou irregularidades no compromisso assumido pelo estado de cobrir déficits operacionais do Comitê Rio 2016, inclusive pelo fato de não haver previsão legal para tanto, tendo sido determinado, em caráter cautelar, que o Estado se abstivesse de efetuar qualquer dispêndio em favor da citada entidade.

CONTAS DE GOVERNO

2016 ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**Determinações
das Contas de
Governo do
exercício de 2015**

CAPÍTULO 10

10 DETERMINAÇÕES DAS CONTAS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2015

Em conclusão da análise das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro, relativas ao exercício de 2015, o Plenário desta Corte de Contas decidiu pela emissão de Parecer Prévio Favorável à sua aprovação pela Assembleia Legislativa, com ressalvas, determinações e recomendações.

O cumprimento das determinações decididas foi objeto de análise feita pelo corpo instrutivo nos autos deste processo, juntamente com o exame das Contas de Governo deste exercício.

10.1 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO - SCI

O Sistema de Controle Interno - SCI, no âmbito dos Poderes da República, é disciplinado na CRFB/88, em seu artigo 74. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro repete a redação contida na CFRB, com os devidos ajustes.

No âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, o SCI tem sua estrutura e atribuições regulamentadas pelo Decreto nº 43.463, de 14 de fevereiro de 2012, estando, em apertada síntese, constituído por dois subsistemas: o de auditoria, coordenado pela Auditoria Geral do Estado - AGE; e o de contabilidade, coordenado pela Contadoria Geral do Estado, cabendo à Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento a gestão do SCI.

Cumprir destacar que, na análise efetuada pelo corpo instrutivo acerca do cumprimento das determinações constantes do exercício anterior, foi apurado que, do total de 47 determinações proferidas por esta Corte, (i) apenas 9 foram cumpridas (19,15% do total); (ii) 4 cumpridas parcialmente (8,51%); (iii) 32 não cumpridas (70,21%); e (iv) 2 tiveram seu cumprimento dispensado (4,26%).

Diante do exposto, o corpo técnico identificou que, em muitas ocorrências, sua análise não se harmonizou com o resultado apurado pela AGE, que considerou 29,79% das determinações implementadas e 29,79% em implementação, fato que sugere que a estrutura

normativa do Sistema de Controle Interno do Estado tem mostrado “eficácia insatisfatória”, considerando a relevância dos objetos das determinações e recomendações proferidas por esta Corte, diretamente proporcional à relevância das Contas de Governo, objeto de análise primária.

10.1.1 Aspectos Relevantes do Relatório da Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – AGE - para as Contas de Governo de 2016

A AGE, órgão central do subsistema de auditoria do Sistema de Controle Interno do Estado, apresentou o relatório de auditoria sobre as contas consolidadas do Governo do Estado, referente ao exercício de 2016, em consonância com o § 2º do artigo 36 da Lei Complementar Estadual nº 63/90.

Inicialmente, o referido relatório não apresentava parecer conclusivo sobre as contas. Dessa forma, foi determinado por esta Corte a regularização da falha formal identificada.

Destaque-se que, em atendimento à determinação desta Corte (Processo TCE-RJ 101.588-9/17), a AGE encaminhou novo parecer (Doc TCE-RJ nº 009.001-4/17), concluindo pela regularidade das contas com ressalvas, *in verbis*:

Nesse contexto, com base nas análises expressas no nosso Relatório, relativas à gestão orçamentária e financeira, na aferição do cumprimento das exigências estabelecidas pela Lei Complementar nº 101/2000 e dos limites de aplicação de recursos orçamentários definidos na Constituição Federal e Estadual e em outros normativos, somos da opinião que as Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro referente ao exercício de 2016 podem ser consideradas **REGULAR** com **RESSALVAS**.

Ainda neste item, o corpo instrutivo apresentou considerações sobre a decretação do estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira (posteriormente oficializada por intermédio de lei).

Entretanto, destaco que a análise detalhada de tal questão foi efetuada no item 5 deste relatório.

10.2 ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES

Conforme já aduzido acima, quando da análise das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro, relativas ao exercício de 2015, apreciadas nos autos do Processo TCE/RJ nº 102.203-6/16, o Plenário desta Corte de Contas, em sessão de 19.05.2016, decidiu pela emissão de Parecer Prévio Favorável a sua aprovação pela Assembleia Legislativa, com ressalvas, determinações e recomendações, expedição de ofícios e determinação para realização de auditorias governamentais.

As referidas contas foram votadas pela Comissão de Orçamento da Assembleia Legislativa do Estado, no dia 21 de março de 2017, com parecer favorável às contas de governo do Governo do Estado no exercício de 2015. Todavia, o parecer da comissão ainda não foi apreciado pelo Plenário da ALERJ (Projeto de Decreto Legislativo n.º 42, de 21 de março de 2017 - DOERJ de 23/03/2017).

O cumprimento das determinações, referentes às contas do exercício de 2015, foi objeto de detida análise feita pelo corpo instrutivo nos autos deste processo.

Dentre tais aferições, cumpre destacar:

(i) **As 9 (nove) determinações consideradas cumpridas pelo corpo instrutivo tratavam de falhas formais e foram devidamente saneadas, dentre as quais destaco:**

Determinação nº 32:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS FILHO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAPERJ

Considerar, a partir do próximo exercício, os montantes relativos aos cancelamentos de Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores como abatimento das despesas liquidadas na FAPERJ para fins de apuração do limite constitucional previsto no art. 332 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e de cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Situação: Cumprida.

Em resposta ao corpo técnico, a Contadoria Geral do Estado informou que os cancelamentos estão sendo considerados, aduzindo que já estão no Volume I do Relatório de Contas de Governo de 2016.

Determinação nº 21:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.

Registrar, no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Regime Previdenciário - Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal - o déficit total de R\$180.882.068.276,31, referente à cobertura de insuficiência financeira do Estado, estimada na avaliação atuarial 2016, ano-base 2015, do RIOPREVIDÊNCIA, conforme orientação constante do Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Situação: Não cumprida.

O corpo técnico constatou a contabilização do déficit técnico atuarial nas contas contábeis 2.2.7.2.1.01.07 e 2.2.7.2.1.02.06, culminando em 31.12.2015 com saldo final de R\$ 180.882.068.276 (cento e oitenta bilhões oitocentos e oitenta e dois milhões, sessenta e oito mil, duzentos e setenta e seis reais).

(ii) **Foram 4 (quatro) as determinações consideradas parcialmente cumpridas, a saber:**

Determinação nº 10:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE

Regularizar a apuração das Despesas com Pessoal, conforme disposto no §3º do art. 31 da Lei Estadual nº 6.043/11, adotando as seguintes medidas:

- a) proceder à segregação contábil entre as Despesas com Pessoal das Organizações Sociais contratadas pelo Fundo Estadual de Saúde e as demais despesas realizadas com fulcro nos Contratos de Gestão firmados; e
- b) computar, no Anexo 1 dos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo dos períodos subsequentes ao 1º quadrimestre de 2016, tais despesas para o cálculo do limite da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, nos termos do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal e em cumprimento ao disposto no §3º do art. 31 da Lei Estadual nº 6.043/11.

Situação: Cumprida parcialmente.

A Contadoria Geral do Estado - CGE assinalou que o classificador de despesas foi alterado, criando a natureza de despesa 3390.34 e excluindo a 3190.34 (outras despesas de pessoal decorrentes de contrato de terceirização). A CGE verificou também que, a partir de

agosto de 2016, as despesas de prestação de serviços das OSS nas unidades de saúde já estão sendo empenhadas em Unidades Orçamentárias e nos sub elementos próprios, permitindo a segregação do que é gasto com pessoal. Ressalte-se que o corpo instrutivo, no item 5.3.1 de seu relatório (Despesa com Pessoal – Poder Executivo), identificou que existem despesas que não estão sendo realizadas em elementos que integrem a despesa com pessoal do estado.

A determinação em apreço foi considerada implementada no Relatório da AGE.

Determinação nº 12:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS FILHO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FAPERJ

Adotar as medidas a seguir listadas, para o efetivo repasse dos valores devidos à FAPERJ, relativos a exercícios anteriores:

- a) estabelecer um cronograma para disponibilizar, em favor da FAPERJ, os recursos qualificados como créditos a receber desde o exercício de 1997, registrados na conta Contábil 7.9.9.9.22.01. Tais repasses independem do percentual mínimo a ser aplicado, em cumprimento ao disposto no artigo 332 da Constituição estadual; e
- b) manter evidenciados na Contabilidade os “Créditos a Receber” registrados na Conta contábil 7.9.9.9.22.01, até que o estado disponibilize os respectivos recursos, em cumprimento ao disposto no art. 332 da Constituição Estadual e no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Situação: Cumprida parcialmente.

O corpo instrutivo, após analisar respostas oferecidas pela FAPERJ e pela Contadoria, consignou, em seu relatório, a informação de que “não foram identificadas evidências do estabelecimento de um organograma de disponibilização recursos da FAPERJ”.

Quanto ao item “b”, assim se manifestou o corpo técnico (fls. 577):

Os registros na conta de controle são realizados apenas pela Unidade Gestora 404100 – FAPERJ, que utiliza as informações apuradas pela Contadoria Geral do Estado – CGE, responsável por apurar o valor do excesso ao final de cada exercício. Não existe rotina contábil para os lançamentos contábeis, e sim uma planilha elaborada pela CGE em que são controlados todos os pagamentos realizados pelo Tesouro com vistas às despesas da FAPERJ, tanto as de Restos a Pagar quanto as despesas pertencentes ao exercício corrente. A CGE (COPRON/SUNOT) por meio da CI/SUNOT nº 10/2017, elaborou rotina para acompanhamento e controle dos créditos a receber pela Faperj.

Determinação nº 19:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Adotar medidas para que os Órgãos e entidades:

que possuam saldo na conta contábil “2.1.8.8.1.01.04 - IASERJ - Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio Janeiro”, regularizem os valores retidos, concernentes a exercícios anteriores; e

que possuam saldo nas contas contábeis “1.1.2.3.2.02.01 - Patronal Ativo Civil” e “1.1.2.3.2.02.02 - Patronal Ativo Militar” procedam à regularização dos repasses das Contribuições previdenciárias retidas dos servidores e devidas ao RIOPREVIDÊNCIA.

Situação: Cumprida parcialmente.

A esse respeito, a Contadoria esclareceu que, quanto à regularização dos valores retidos, está aguardando resposta da SUBFIN.

No que se refere à regularização dos repasses das contribuições previdenciárias retidas dos servidores e devidas ao RIOPREVIDÊNCIA, destacou o corpo técnico que foram criadas rotinas para padronizar os procedimentos para registro no sistema SIAFE-RIO da execução orçamentária, patrimonial e de controles da despesa relacionada à antecipação da contribuição patronal incidente sobre a folha de servidores ativos ao regime próprio de previdência do estado, bem como da escrituração de receitas nas referidas naturezas de informação no âmbito do RIOPREVIDÊNCIA. Registre-se que o corpo instrutivo informou que, em relação ao exercício de 2015, as contas em questão apresentaram um aumento de cerca de R\$ 576,03 milhões (277,82%), conforme análise realizada no item 4.3.2 - Gestão Patrimonial - Obrigações, de seu relatório.

Determinação nº 25:

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO E SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Encaminhar, na documentação componente das próximas Contas de Governo, relatório contendo:

a) O número de imóveis avaliados no exercício de 2016, destacando os imóveis do Rioprevidência;

b) O cronograma de ação contendo o número de imóveis a serem avaliados nos exercícios de 2017 e 2018, destacando os imóveis do Rioprevidência; e

c) O demonstrativo analítico dos bens imóveis do estado, por unidade gestora, devidamente ajustado.

Situação: Cumprida parcialmente.

O corpo técnico atestou que foi encaminhado, junto à prestação de contas sob análise (Volume 09), documentos que comprovam o atendimento aos itens a e b, acrescentando que, quanto ao item c, não foi possível identificar os bens por unidade gestora.

(iii) O corpo instrutivo considerou 32 (trinta e duas) determinações como não cumpridas, dentre as quais, destaco as seguintes:

Determinação nº 1:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Fazer constar, no respectivo Anexo de Metas Fiscais, demonstrativo dos benefícios fiscais em vigor, no exercício de referência e nos dois seguintes, por tributo, modalidade, e setor beneficiário, bem como as medidas a serem tomadas a fim de compensar a renúncia de receita - caso não tenha sido considerada na previsão de receita -, conforme dispõe o item 02.07.00 do Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria de Tesouro Nacional, e na forma do Demonstrativo nº 7 do mencionado Manual, a seguir reproduzido, em atendimento ao disposto no artigo 4º, §2º, inciso V, da Lei Complementar Federal nº 101/00.

AMF - Demonstrativo 7 (LRF, art. 4º, § 2º, inciso V)

R\$ 1.00

TRIBUTO	MODALIDADE	SETORES/ PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIO	RENUNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			<Ano de Referência>	<Ano+1>	<Ano+2>	
TOTAL						-

A Auditoria Geral do Estado informou que, dos 8 (oito) demonstrativos que compõem o Anexo de Metas Fiscais da LDO, os de números 1, 2, 3, 4 e 5 já estão devidamente adequados ao Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF - na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2017, restando os demonstrativos 6 e 7 (Renúncia de Receita) e o de nº 8 (Margem de Expansão de Despesas Obrigatórias), que serão ajustados na LDO de 2018, após o recebimento de dados advindos da Secretaria de Fazenda. Por sua vez, a SEFAZ asseverou que a determinação será atendida a partir do exercício de 2017.

No que se refere à Determinação nº 1, o corpo técnico, após ponderar sobre as datas de apresentação de respostas pela SEFAZ, aponta que seria possível a alteração da LDO para 2017, a fim de dar cumprimento formal à medida imposta por esta Corte. Completando o quadro, auditorias realizadas por este Tribunal evidenciaram que a SEFAZ não dispunha de dados fidedignos para conferir efetivo cumprimento à determinação.

Determinação nº 5:

À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO E À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Aprimorar os procedimentos de previsão e de efetiva arrecadação de receita, bem como de fixação das despesas, de modo a eliminar, ou ao menos minimizar, a necessidade do Governo do ERJ obter, a cada exercício financeiro, a arrecadação de receitas adicionais através de antecipação de fluxo futuro de caixa e/ou a obtenção de ingressos financeiros por meio da assunção de compromissos futuros de despesa.

A AGE, em contato com a Secretaria de Planejamento e Gestão, obteve resposta na qual apenas foi informado que a projeção das receitas tributárias é realizada por meio de modelos econométricos, sendo eles utilizados na previsão das variáveis econômicas que influenciam as estimativas e nas projeções do ICMS, do adicional do ICMS e do IPVA. Em relação às demais receitas, são utilizadas, dentre outros fatores, as séries históricas de arrecadação, considerando, principalmente, aquela realizada no exercício financeiro anterior. Sobre as bases de cálculo dessas receitas, respeitando suas características, são aplicadas variações de produto e de preços, representadas pelas estimativas de variação do Produto Interno Bruto – PIB, do Índices de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, do Índice Geral de Preços – IGP-DI, da Taxa de Câmbio e da Taxa Selic.

O corpo instrutivo constatou o não cumprimento da determinação, verificado por meio da ausência de ações de aprimoramento dos procedimentos de previsão e efetiva arrecadação de receita, bem como de fixação de despesas, ainda que não tenha havido ingresso de receitas extraordinárias como meio de antecipação de fluxo de caixa.

Determinação nº6:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Quanto aos valores das compensações autorizadas por lei:

- a) Computar o valor das compensações e transações efetuadas nos termos dos artigos 170 e 171 do Código Tributário Nacional - CTN, especialmente os autorizados pela Lei Estadual nº 5.647/10 e pela Lei Estadual nº 6.136/11, na base de cálculo dos repasses constitucionais e legais, bem como no repasse ao FUNDEB;
- b) Providenciar o pagamento dos valores devidos aos Municípios e das parcelas correspondentes ao FUNDEB, referentes às compensações efetuadas com fundamento na Lei Estadual nº 5.647/10 e na Lei Estadual nº 6.136/11, que não

foram partilhados com os Municípios, nos termos do art. 158, incisos III e IV da Constituição Federal, adotando as seguintes medidas:

- b.1) promover o repasse das parcelas devidas, aos Municípios e ao FUNDEB, sobre as compensações de Dívida Ativa ocorridas em 2015 até o fim da atual gestão, aplicando índice de correção das parcelas mensais;
- b.2) estabelecer cronograma de repasses dos valores devidos, relativos aos exercícios anteriores (calculados tanto para os Municípios quanto para o FUNDEB), evidenciando o índice de correção das parcelas mensais;
- b.3) fazer constar, do projeto da Lei Orçamentária a vigor em 2017, a previsão das receitas e as despesas referentes às compensações com Dívida Ativa;
- b.4) efetuar registros, em contas de controle de receitas e despesas, discriminando a origem dos valores compensados que compuseram a receita bruta, de forma que seja possível identificar com clareza, na Contabilidade do Estado, o valor total das compensações que fizeram parte da base de cálculo dos repasses e limites constitucionais;
- b.5) elaborar nota técnica em que fique evidenciada a memória de cálculo completa dos valores devidos aos Municípios, e todo o fluxo mensal original devido trazido a valor presente, de forma que seja possível aferir os valores calculados; e
- b.6) registrar o pagamento dos valores atrasados em conta de controle, de forma a permitir seu acompanhamento.

A AGE apontou que o estado não cumprira nenhuma das determinações exaradas, relativas ao exercício de 2015, no que se refere às compensações relativas à Lei Estadual nº 6.136/11, uma vez que as informações necessárias para a efetivação dos procedimentos dependem de resposta da Procuradoria Geral do Estado, no bojo do Processo administrativo E-14/001/9100/2014, em trâmite no órgão desde 1º de julho de 2015.

Análise empreendida pelo corpo instrutivo aponta que, em relação às **compensações autorizadas pela Lei nº 5.647/10**, especificamente em relação à **determinação 6.a**, que o estado não fez o registro contábil das compensações efetuadas no exercício, tampouco realizou os repasses financeiros das cotas devidas aos municípios e FUNDEB, conforme análise no item 5.4.3 deste relatório.

Em relação à **determinação 6.b.1**, observou-se que o estado ainda não iniciou o pagamento dos valores devidos referentes a 2015, e não se tem notícia acerca de qualquer cronograma para a sua regularização.

No que tange à **determinação 6.b.2**, verificou-se que a SEFAZ chegou a estabelecer um cronograma de repasses em 5 (cinco) anos, no entanto não apresentou tal cronograma a esta Corte nem apresentou evidências de ter iniciado a realizar o pagamento das parcelas, estimadas a serem iniciadas em janeiro de 2017.

Em relação à **determinação 6.b.3**, apurou-se que não constou do projeto de LOA de 2017 a previsão das receitas referentes às compensações com dívida ativa, sendo incluídas somente aquelas relativas às despesas.

Os registros em contas de controle de receitas e despesas, com a origem dos valores compensados que compuseram a receita bruta, também não foram efetivados, impossibilitando a identificação clara, na contabilidade do estado, do valor total das compensações que fizeram parte da base de cálculo dos repasses e limites constitucionais.

A SEFAZ também não apresentou nota técnica evidenciando a memória de cálculo completa dos valores devidos aos municípios, bem como o fluxo mensal original devido trazido a valor presente.

O pagamento de valores em atraso teria sido registrado no SIAFEM em 2015, não ocorrendo o mesmo em relação aos valores referentes ao ano de 2016.

Determinação nº 8:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL

Adote providências para que as metas de resultado de Receitas e Despesas do Poder Executivo para os exercícios de 2016 a 2018 sejam planejadas de modo tal que remetam ao restabelecimento do equilíbrio financeiro preconizado no §1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Cabe alertar que, persistindo a situação de desequilíbrio financeiro, tal fato poderá repercutir na análise do cumprimento do art. 42 e do §1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que diz respeito ao necessário equilíbrio financeiro quando do término do mandato.

Acerca da determinação supracitada, não se fizeram considerações, tendo sido observado o crescimento do desequilíbrio financeiro da ordem de 666,63%.

O princípio doutrinário do equilíbrio orçamentário assevera que o orçamento público, elaborado com a adoção de premissas técnicas (econômicas e contábeis), deva refletir a previsão de receitas e a fixação de despesas em idêntico montante, de modo a salvaguardar o necessário equilíbrio da gestão fiscal.

Determinação nº 14:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Observar as disposições legais que disciplinam os recursos a serem destinados ao FECAM, não mais abatendo valores da base de cálculo que não estejam previstos em lei, especialmente o valor referente a 1% do PASEP, cumprindo o disposto no art. 263 da Constituição Estadual c/c Lei Federal nº 7.990/89.

O cálculo apresentado para apuração dos valores devidos ao FECAM foi novamente elaborado com a dedução de 1% de sua base de cálculo, a título de contribuição ao PASEP. Com relação a esse fato, a AGE informou que a SEFAZ adotará providências para adoção da medida no exercício de 2017.

Determinação nº 15:

À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Suprimir, quando da elaboração dos próximos Projetos de Lei Orçamentária, inclusive para o exercício de 2017, quaisquer dispositivos que permitam a abertura ilimitada de Créditos Suplementares, em obediência ao inciso VII do artigo 167 da Constituição Federal.

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão apresentou esclarecimentos, argumentando que não verificou qualquer afronta ao dispositivo constitucional supramencionado.

O corpo instrutivo, baseado em entendimento consubstanciado por este Tribunal, depreende que os dispositivos da LOA (Lei nº 6.955/2015) que previram exceções ao limite para abertura de créditos, implicam, sim, a abertura de créditos ilimitados, contrariando o inciso VII do artigo 167 da CRFB, situação novamente verificada nas contas referentes ao exercício de 2016 (Lei nº 7.210/16).

Destaque-se que a AGE também considera não cumprida a determinação em comento.

Determinação nº 27:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO

Não computar, para efeito de apuração do limite legal mínimo constitucional de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, despesas

incompatíveis com o conceito de MDE regulamentado pelos arts. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96, especialmente despesas com: auxílio funeral; pagamento de pensões; multas e juros por recolhimento em atraso de FGTS ou quaisquer tributos; multas por infrações de trânsito; e outros benefícios de assistência social, como aqueles pagos a crianças e adolescentes em conflito com a lei, realizados pelo Departamento Geral de Ações Sócio-Educativas - DEGASE.

A Contadoria Geral do Estado alegou que busca observar, na elaboração do Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, o disposto no artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Para tanto, excluem-se as despesas que possam ser identificadas sistemicamente e que estejam em desacordo com a legislação, ou seja, quando elas podem ser identificadas por PT, FR, Projeto/Atividade ou subelemento de despesa, pretendendo, com isso, guardar maior fidedignidade na elaboração do Anexo 8 do RREO.

Para as demais, foi publicada a Portaria CGE nº 199, de 10.08.2016, que determina a obrigatoriedade de emissão de declaração de conformidade quadrimestral dos saldos contábeis do SIAFE-Rio. Nessa toada, alegou o órgão que seria solicitado, por meio do Decreto de Encerramento de Exercício de 2016, às Unidades Orçamentárias que executaram, no exercício de 2016, despesas na Função 12 - Educação, nas Fontes de Recursos 100, 122 e 215, o encaminhamento da relação das despesas empenhadas que não atendam ao disposto no artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/96.

No entanto, ainda que a CGE tenha asseverado o cumprimento da determinação, constatou-se, novamente, a inclusão de despesas que não se enquadram nos critérios estabelecidos pelo artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/96.

Determinação nº 28:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO

Adotar as medidas a seguir listadas, para efetivar o repasse dos valores devidos ao FUNDEB, relativos à exercícios anteriores, dando cumprimento ao art. 31 da Lei Federal nº 11.464/07:

- a) proceder à análise das divergências verificadas entre os valores devidos ao FUNDEB e não transferidos àquele Fundo nos exercícios de 2011 (parte municipal), 2012, 2013 e 2014, identificando em quais rubricas de receitas não houve repasse dos valores, encaminhando o respectivo demonstrativo juntamente com a documentação componente das próximas Contas de Governo; e
- b) proceder ao registro contábil (orçamentário e patrimonial) e transferência dos valores não repassados ao FUNDEB nos exercícios de 2011 (parte municipal), 2012, 2013 e 2014, referentes às cotas-partes do Estado do Rio de Janeiro e dos seus Municípios.

A AGE, coligindo informações enviadas pela SEFAZ, informa que, até agora, apenas a conciliação e o repasse do ano de 2011 foram efetivamente concluídos e regularizados, restando pendentes os exercícios de 2012, 2013 e 2014, em processo de conciliação para definição de valores. Segundo a SEFAZ, a documentação comprobatória dos fatos mencionados restaria anexada ao Processo E-04/047/888/2014.

Ocorre que a cópia do referido administrativo não foi enviada junto às contas, o que impede a ratificação do alegado.

Determinação nº 29:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO

Criar contas de controle, de forma que a movimentação das parcelas do FUNDEB, oriundas da arrecadação das cotas-partes de impostos municipais, fique registrada de forma segregada na Contabilidade do Estado, de acordo com o disposto no art. 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

A AGE envia a resposta da CGE, que declara não considerar a criação de contas de controle o melhor procedimento, tendo em vista que os registros contábeis relativos ao FUNDEB estão em conformidade com os Procedimentos Específicos previstos no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP e que, no caso dos estados, só engloba a contribuição do próprio ente para o FUNDEB. O percentual incidente sobre o produto da arrecadação dos impostos do estado (ICMS, IPVA e ITD), que, por lei, pertence aos municípios, é repassado em uma única parcela a estes, na forma de cota-parte, sem segregar a parcela da cota que propriamente cabe ao município, e a que pertence ao FUNDEB. A CGE acrescenta que buscará uma solução para essa questão em 2017, mediante consultas via ferramenta Flexvision.

O corpo técnico entende que a análise acerca do atendimento dessa providência pode ser feita quando da apreciação das contas de governo referentes ao exercício de 2017, devendo, contudo, ser reiterada nas contas *sub examine*.

Determinação nº 30:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E À SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO

Efetuar a recomposição do saldo financeiro da conta FUNDEB, no montante de R\$15.614.403, depositando este valor na conta específica do Fundo, com recursos oriundos de outras fontes, de modo a restabelecer o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal nº 11.494/07, em especial de seu art. 21.

A Subsecretaria de Finanças da SEFAZ, instada pela AGE, argumenta que a resposta da Determinação nº 30 está no mesmo contexto da Determinação nº 28. Os valores apurados como devidos serão repassados ao FUNDEB na conclusão da conciliação de valores pela SEFAZ.

O corpo instrutivo vislumbra o não cumprimento da determinação em comento, já efetuada na análise das contas de governo referentes ao exercício de 2014, em que foi atestada a necessidade de recompor o saldo financeiro da conta FUNDEB, no valor de R\$ 15.614.403 (quinze milhões, seiscentos e quatorze mil, quatrocentos e três reais), de modo a tornar suficiente a disponibilidade financeira líquida, permitindo honrar o empenhamento do saldo remanescente daquele ano (vide fl. 1633 do Processo TCE-RJ nº 101.885-1/15).

Determinação nº 37:

À SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO E SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Por ocasião da apuração das despesas aplicadas pelo Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano - FECAM - nas Contas de Governo dos próximos exercícios, utilizar, para efeito do cálculo dos valores a serem abatidos das obrigações do Estado do Rio de Janeiro, o montante das despesas liquidadas, e não das empenhadas.

O cálculo apresentado para apuração das despesas aplicadas pelo FECAM foi novamente elaborado com o montante das despesas empenhadas.

A CGE esclarece que, na ausência de base legal específica, procurou utilizar no cômputo dos índices estaduais (FECP, FAPERJ, FECAM e FEHIS) o mesmo padrão definido na apuração do índice da Saúde e Educação definido no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, considerando, no decorrer do exercício, apenas as despesas liquidadas, sem incluir

os valores das despesas empenhadas que ainda não foram liquidadas, e, no encerramento do exercício, as despesas legalmente empenhadas e inscritas em restos a pagar, isto é, que tenham ou não sido liquidadas (respectivamente, restos a pagar processados e não-processados).

Cabe ressaltar que os empenhos não liquidados até 31 de dezembro do exercício são inscritos em Restos a Pagar não Processados até o limite da disponibilidade financeira, e deverão ser liquidados até 31 de janeiro do exercício seguinte.

Caso não ocorra a liquidação, os restos a pagar não processados serão cancelados por força do decreto de encerramento do exercício e os eventuais valores que comprometerem o cumprimento do índice serão somados ao valor necessários ao cumprimento do índice do exercício em que ocorreu o cancelamento.

A AGE considera a medida como não implementada, robustecendo entendimento deste Tribunal no sentido da utilização de valores liquidados nos procedimentos de encerramento do exercício, para o cálculo das despesas aplicadas pelo FECAM.

Determinação nº 38:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E AO FUNDO ÚNICO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - RIOPREVIDÊNCIA

Encaminhar a esta Corte, juntamente com a documentação constituinte das próximas Contas de Governo, nota técnica adicional, evidenciando a memória de cálculo e comprovação de todos os lançamentos que tenham gerado deduções no valor de *royalties* e participações especiais repassadas ao RIOPREVIDÊNCIA no exercício da prestação de contas, complementarmente à nota técnica sobre o Ativo da autarquia, que vem sendo encaminhada anualmente a este Tribunal.

Em relação à determinação supramencionada, a AGE informa que não foi implementada.

A AGE destaca que enviou à AGE nota técnica elaborada pelo RIOPREVIDÊNCIA, referente à contabilização do Fluxo Futuro de *Royalties* e Participação Especial em 2015, a qual não evidenciava a memória de cálculo e comprovação de todos os lançamentos que geraram deduções no valor de *royalties* e participações especiais repassadas ao RIOPREVIDÊNCIA em 2016, posto que fez referência aos valores de 2015. Solicitou-se à

Conselheira-Relatora
MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN

entidade a atualização da nota técnica com os valores de 2016, para atendimento à determinação.

O corpo técnico assevera que, em face do não envio da citada nota técnica, ficou inviabilizada a análise de todos os lançamentos que tenham gerado deduções e/ou ajustes no valor da receita oriunda de *royalties* e participações especiais, registrada no Ativo do RIOPREVIDÊNCIA.

Determinação nº 40:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Promova a transferências de recursos do Tesouro estadual ao RIOPREVIDÊNCIA, referentes à receita decorrente de créditos tributários parcelados, de titularidade do Estado, conforme prevê o Decreto Estadual nº 36.994/05.

A AGE considerou a determinação em implementação, tendo por fundamento as informações prestadas pela Contadoria Geral do Estado e pela Superintendência de Finanças da SEFAZ, segundo a qual foi efetuado o levantamento dos valores decorrente de créditos tributários parcelados e encaminhado ao RIOPREVIDÊNCIA. Esse órgão produziu a Nota Técnica RIOPREV/GOP 02/2017 e encaminhou à SEFAZ, solicitando o repasse, que foi iniciado em janeiro de 2017.

O corpo instrutivo observou, na análise do Processo E-04/161/809/2017¹, que foi apresentada rotina, elaborada pela Superintendência Normas Técnicas - SUNOT, para a contabilização dos créditos efetivamente arrecadados até o presente exercício pelo Tesouro Estadual, mas não transferidos ao fundo.

No entanto, a referida Superintendência ressalva que, quanto ao “Lançamento à (*sic*) débito de Ajuste de Exercícios Anteriores [...] deverá ser precedido de autorização pela Superintendência de Relatórios Gerenciais - SUGER, conforme Ofício Circular GAB/CGE nº 003/2016”.

¹ Processo encaminhado pela CGE em resposta à solicitação nº 12 das Contas de Governo de 2016 (Volume Documentos Anexados pela Equipe Técnica da SSR).

Verifica-se, segundo a Nota Técnica RIOPREV/GOP Nº 02/2017, constante do mesmo Processo E-04/161/809/2017, que esse montante a ser repassado ao RIOPREVIDÊNCIA, que deverá ser lançado a débito em conta da UG 370200 - Encargos Gerais -, equivale a R\$ 2.024.018.448,34 - créditos parcelados arrecadados e não repassados pelo Estado, entre março de 2005 e dezembro de 2016.

Como não consta do Processo E-04/161/809/2017 qualquer pronunciamento da SUGER, pode-se concluir que os documentos que evidenciam programação de desembolso orçamentário, classificada no elemento de despesa "Indenizações e Restituições" (Documentos nº 2017PD00292 e nº 2017PD00466, emitidos em 28.02.17 e 01.03.17, respectivamente), para pagamento de despesas do fundo em 2017, no montante de R\$ 714,27 milhões (setecentos e quatorze milhões, duzentos e setenta mil reais), não se referem a ajustes de exercícios anteriores.

Diante do cenário, o corpo instrutivo fez considerações acerca da proximidade do prazo prescricional eventualmente aplicável.

Adicionalmente, cabe mencionar que a SEFAZ ainda não apresentou rotina para o registro de ingressos futuros de parcelamentos diretamente como fonte de recurso própria do RIOPREVIDÊNCIA (FR 231). Em consulta ao SIAFE-Rio, realizada em 13.04.17, observou-se que, até aquela data, não havia registro de receitas tributárias - o que incluiria os parcelamentos - lançadas em favor do RIOPREVIDÊNCIA (FR 231 - Recursos Próprios do RIOPREVIDÊNCIA).

Pondera, ainda, o corpo instrutivo (fls. 606):

Os fatos apontados evidenciam que a presente Determinação restou não cumprida, ensejando a necessidade de:

- (a) o Chefe do Poder Executivo editar ato inequívoco em que reconheça o direito do Rioprevidência em receber os repasses financeiros oriundos dos créditos parcelados arrecadados pelo ERJ desde março de 2005 (e não repassados), estabelecendo um cronograma de desembolso para efetivar os repasses; e
- (b) o ERJ registrar as novas entradas oriundas da arrecadação de créditos parcelados diretamente na fonte de recurso própria do Rioprevidência, conforme prevê o Decreto Estadual nº 36.994/05, alterado pelo Decreto Estadual nº 37.047/05.

Portanto, o não cumprimento da presente Determinação ensejará reconhecimento de impropriedade nas presentes Contas de Governo e expedição de novas Determinações.

(iv) No que se refere às determinações que tiveram o cumprimento dispensado, estas podem ser assim resumidas:

Determinação nº 39:

À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

Promova a transferência de recursos do Tesouro estadual ao RIOPREVIDÊNCIA, no valor de R\$78.601.247, referente à utilização de royalties e participações especiais para pagamento da Dívida em montante superior ao autorizado pelo Decreto Estadual nº 43.911/12, bem como observe, nos próximos exercícios, o devido repasse dos recursos dos royalties e participações especiais à autarquia, com especial atenção ao limite da dedução referente ao Pagamento do Serviço da Dívida do Estado do Rio de Janeiro com a União, previsto no Contrato de Refinanciamento da Dívida.

Situação: Cumprimento dispensado.

A AGE considerou não aplicável essa determinação, ou seja, não reconheceu que seja devida a transferência dos recursos do Tesouro ao RIOPREVIDÊNCIA no valor de R\$ 78.601.247 (setenta e oito milhões, seiscentos e um mil, duzentos e quarenta e sete reais), apresentando tão-somente uma tabela que demonstra o valor pago pelo RIOPREVIDÊNCIA no montante de R\$ 489.052.612 (quatrocentos e oitenta e nove milhões, cinquenta e dois mil, seiscentos e doze reais), ressaltando que não foi fornecida a fonte dos dados, tampouco dos lançamentos contábeis.

O corpo técnico, por sua vez, ressaltou que a apuração de eventuais obrigações do Tesouro com o RIOPREVIDÊNCIA, decorrentes da aplicação de recursos oriundos dos *royalties* e participações especiais no serviço da dívida, em desconformidade com o Decreto Estadual n.º 43.911/12, se dará em sede de auditoria de iniciativa própria deste Tribunal e com esse objetivo específico, a ser realizada na SEFAZ.

Assim, não será reiterada tal determinação nas Contas de Governo em análise.

Determinação nº 41:

AO RIOPREVIDÊNCIA e À SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA Providenciar e encaminhar a esta Corte Plano de Amortização para o déficit atuarial existente, nos termos da Portaria MPS nº 403/08, visando ao equacionamento do Passivo Atuarial a descoberto do RIOPREVIDÊNCIA apontado no Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial referente a 2015, contendo o cronograma físico-financeiro com as respectivas metas mensuráveis no tempo, e abordando todos os cenários julgados relevantes.

Situação: Cumprimento dispensado.

O corpo instrutivo identificou que no, exercício de 2012, o estado optou pela implementação da Segregação de Massa como alternativa de Plano de Amortização, conforme Lei Estadual n.º 6.338/2012. Assim, concluiu que o Plano de Amortização, (artigo 18 da Portaria MPS n.º 403/08) deixa de ser aplicável, como meio de alcançar o equilíbrio atuarial. Ressaltou, ainda, que, dado o entendimento desta Corte estar alinhado àquele relativo ao MPS, fica dispensado o cumprimento dessa determinação.

CONTAS DE GOVERNO

2016 ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Das razões
de defesa
apresentadas

CAPÍTULO 11

11 DAS RAZÕES DE DEFESA APRESENTADAS

Em 22/05/2017, o Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro, Sr. Luiz Fernando de Souza, apresentou defesa escrita, na qual aduziu, em síntese, os seguintes argumentos:

- (i) o conceito de calamidade pública da LRF não se vincula ao conceito previsto no Decreto nº 7.257/10, que trata do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, e, portanto, não pressupõe necessariamente um desastre natural;
- (ii) a lei editada pelo Estado do Rio de Janeiro resulta de sua competência legislativa suplementar, referente a direito financeiro, por força dos arts. 18, 24, I e 25 da CRFB/88;
- (iii) a LRF já prevê um mecanismo reforçado para o adequado reconhecimento das circunstâncias que ensejam a decretação da calamidade, à luz de um substrato fático real, considerando as competências do Chefe do Poder Executivo e da Assembleia Legislativa;
- (iv) a União reafirmou o reconhecimento da situação de calamidade vivenciada pelo Rio de Janeiro, ao editar a Lei Federal nº 13.361/16;
- (v) ainda que fosse aplicável a definição de calamidade pública prevista no Decreto nº 7.257/10, seria válido o reconhecimento legislativo realizado pelo estado, considerando o *“comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido”*;
- (vi) **o Estado do Rio de Janeiro estava no coração da crise econômica e política vivenciada em 2016, considerando os seguintes fatores: existência de dois governadores; queda substancial do preço do barril do petróleo; queda da arrecadação; redução brutal do investimento da Petrobras no estado; parada do COMPERJ; avanço da operação “Lava Jato”, com repercussão em diversas empresas com atividades importantes no estado; e realização de diversos sequestros no tesouro estadual, por força de decisões judiciais, desorganizando as finanças estaduais;**

- (vii) a dependência dos recursos de *royalties* e participações especiais, por parte do Rioprevidência, acentuou o déficit fiscal previsto para o exercício de 2016;
- (viii) ao longo dos dois últimos anos, a despesa registrada no fluxo de caixa do Tesouro sofreu forte retração, principalmente devido à falta de recursos financeiros para o pagamento;
- (ix) a forte crise financeira tornou o pagamento de servidores ativos e inativos um grande desafio para o Tesouro;
- (x) **a insuficiência financeira também refletiu no atraso de pagamentos a fornecedores que, em alguns casos, deixaram de emitir notas fiscais contra o estado no fim de ano, para não terem que arcar com impostos sem terem recebido pelo Tesouro, o que acabou impossibilitando o empenho de algumas despesas, principalmente no caso da saúde, o que acabou impactando no índice;**
- (xi) os Decretos Estaduais nº 45.506/15 e 45.593/16 alteraram as datas para pagamento dos servidores (atualmente, previsto para o décimo dia útil de cada mês);
- (xii) **além da insuficiência de recursos, foram proferidas diversas decisões judiciais para pagamento de salário do funcionalismo público, medicamentos, requisições de pequeno valor e bloqueio de valores por execução de contragarantia contratual de dívida estadual, dificultando a administração do caixa estadual e tornando a situação financeira ainda mais frágil (arresto financeiro superior a R\$ 8 bilhões, tornando o caixa estadual inacessível por 47 dias corridos ao longo do ano);**
- (xiii) caso não fosse aprovado o estado de calamidade pública, o Estado do Rio de Janeiro deveria promover a redução dos limites da dívida consolidada líquida e dos gastos com pessoal no âmbito do Poder Executivo;
- (xiv) para recondução da dívida aos percentuais previstos na LRF, seria necessária uma redução de aproximadamente R\$ 10,4 bilhões no valor total da dívida¹. **Em uma simulação realizada, seriam necessários cortes no montante de R\$ 16,7 bilhões até agosto de 2018, aproximadamente um terço da RCL prevista para o período, para que se retornasse ao limite de 200% previstos pela LRF,**

¹ Confira-se o teor da defesa quanto ao ponto: “Para recondução da dívida aos percentuais previstos na LRF, queda de 25% no 1º Quadrimestre, seria necessário uma redução de aproximadamente R\$ 10,4 bilhões no valor total da dívida”.

o que impactaria diretamente no pagamento aos servidores estaduais:

- (xv) **para recondução das despesas com pessoal aos limites previstos na LRF, aplicando os critérios previstos na Lei Federal nº 9.801/99, além do corte de 40% dos cargos em comissão, seria necessária a exoneração de mais de 140 mil servidores do Poder Executivo (20 mil servidores não estáveis, 119 mil estáveis de carreiras não exclusivas de estado e 2 mil servidores de carreiras exclusivas de estado). Essa demissão em massa englobaria, por exemplo, todos os profissionais de setores como educação e saúde, impossibilitando o ente federativo de atender a dois dos setores mais sensíveis à população;**
- (xvi) **considerando que o estado possui cerca de 250 mil servidores ativos, haveria uma redução de mais de 40% de seu quadro;**
- (xvii) as aplicações do estado em saúde sofreram com as limitações de caixa, queda da receita e empenhamento sofridas pela calamidade financeira ocorrida em 2016. De forma específica, R\$ 27 bilhões - em R\$ 80 bilhões - não foram executados por inexistência de receita orçamentária²;
- (xviii) **apesar de não ter atingido o índice constitucional, as ações e serviços públicos de saúde destinados à população continuaram sendo fornecidos, com a melhora de alguns indicadores. Nesse sentido, apesar de o valor liquidado ter sido menor do que o empenhado em 2016, este fato não teria acarretado prejuízo para a oferta de serviços em saúde, considerando o ganho de eficiência da rede estadual de saúde no exercício de 2016;**
- (xix) o índice da saúde deixou de ser alcançado por 1,58% ou R\$ 576 milhões de empenho, o que ocorreu em um ambiente de arrestos e bloqueios que minaram a capacidade de execução do gestor;
- (xx) **a razão pelo não atingimento do referido índice foi a calamidade financeira onde as receitas do estado foram arrestadas ou bloqueadas e porque não existiriam receitas arrecadadas suficientes nem mesmo para o pagamento da folha de servidores;**
- (xxi) o estado realizou, durante o ano, uma série de medidas de redução de despesas e ainda tentou realizar uma série de outras ações de redução de

² Confira-se o teor da defesa quanto ao ponto: "Neste ponto, o índice de saúde sofreu com as limitações de caixa, queda da receita, e empenhamento sofridas pela calamidade financeira ocorrida em 2016. (...) Um dos fatores mais importantes foi a execução orçamentária que em 2016 alcançou um déficit de R\$ - 10.377.137,546 reais. A tabela abaixo mostra a execução da despesa do orçamento de 2016 onde notamos a formação de um saldo de R\$ 27 bilhões entre a despesa orçada e a empenhada. Ou seja R\$ 27 bilhões em R\$ 80 bilhões não foram executados por inexistência de receita orçamentária para tal".

- despesa ou aumento de receita que não foram aprovadas pela ALERJ;
- (xxii) o estado se mostrou ativo nas ações de correção da calamidade financeira, adotando ações que não dependiam de lei - como a redução de gratificações -, mas estas se tornaram insuficientes para mitigar seus efeitos.

Em relação às referidas teses defensivas, o corpo instrutivo desta Corte aduziu que:

Em que pese as explanações e argumentos apresentados na presente defesa quanto à irregularidade apontada pelo Corpo Instrutivo na análise de 03/05/2017, em razão do não cumprimento do percentual mínimo de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, as mesmas não trouxeram elementos suficientes à modificação da análise e dos resultados já apurados na instrução.

Neste sentido, verifica-se a manifestação da defesa de que a queda de arrecadação dificultou o atingimento do índice constitucional na Saúde. Ora, o percentual mínimo de 12% das receitas de impostos e transferências de impostos em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS incide sobre uma base de cálculo que varia em razão direta com o comportamento da arrecadação das mesmas receitas de impostos e transferências de impostos, não havendo, portanto relação entre a queda da arrecadação e o cumprimento do limite.

A título de exemplificação, e visando clarear o entendimento, demonstram-se a seguir os cenários em que o Estado do Rio de Janeiro - ERJ deveria aplicar, em ASPS, considerando o primeiro cenário de arrecadação das receitas consoante à previsão inicial da Lei Orçamentária Anual, e o segundo, o cenário real, levando-se em conta as receitas efetivamente arrecadadas, comparando o que de fato o ERJ aplicou com o mínimo constitucional.

(...).

Nota-se que, se as receitas arrecadadas se mantivessem no mesmo patamar da previsão inicial, o esforço do ERJ para alcançar o limite mínimo de 12% seria de R\$4.999.657.167. No entanto, verificou-se que como a arrecadação efetiva foi inferior, o limite mínimo de aplicação exigido passou a ser de apenas R\$4.353.273.471, proporcional à arrecadação realizada, neste caso menor. Desta forma, reafirma-se que a queda na arrecadação não compromete o cumprimento da aplicação mínima de gastos em ASPS.

O mesmo raciocínio deve ser levado em consideração ao que tange o cumprimento do percentual mínimo a ser aplicado na Educação - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE. Aqui também o esforço é proporcional à arrecadação do exercício, sendo que neste quesito o Estado do Rio de Janeiro, conforme análise do Corpo Instrutivo de 03/05/2017, cumpriu o mínimo de 25% da receita líquida de impostos em MDE, tendo alcançado o percentual de 25,07%.

A outra linha apresentada pela defesa, no sentido de que o total empenhado pelas unidades gestoras da Saúde foi superior ao índice constitucional, apesar de o montante liquidado não ter alcançado o percentual mínimo, também não merece guarida.

A Lei Complementar Federal n.º 141/12 define, em seu artigo 24, incisos e parágrafos, que serão consideradas para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados em ASPS as despesas liquidadas e pagas no exercício e 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. Tais considerações foram adotadas na análise realizada em 03/05/2017 pelo Corpo Instrutivo, não havendo respaldo legal a inclusão na base de cálculo da totalidade das despesas empenhadas no cumprimento do índice da saúde. Em relação aos últimos argumentos retratados, no tocante à melhoria de alguns indicadores da saúde, apesar de positivos sob a ótica gerencial, tratam-se de questões específicas e pontuais de algumas unidades hospitalares sob a gerência do ERJ, além de questões relacionadas a recursos provenientes do Sistema Único de Saúde, fonte de recursos diversa da que compõe a base de cálculo das receitas inerentes ao cumprimento do limite mínimo de 12% estabelecido no art. 6º da Lei Complementar Federal n.º 141/12 c/c o inciso II, §2, artigo 198 da Constituição Federal.

Por fim, quanto às demais justificativas da defesa ora encaminhadas, no que se referem à calamidade pública, seus efeitos frente à LRF e à situação econômico-financeira do estado, entende-se que as mesmas não foram suficientes para alterar o entendimento apontado pelo Corpo Instrutivo na análise de 03/05/2017, mantendo-se assim a posição inicial pelos mesmos fundamentos que concluíram pela irregularidade e impropriedades assinaladas.

- Os grifos não são do original -

Em prosseguimento, o Ministério Público de Contas, em reanálise, afirmou, em síntese, que:

- (i) das quatro irregularidades identificadas pelo *Parquet*, a defesa do Governo do Estado apenas aborda a relativa ao descumprimento do limite mínimo em aplicações em saúde, de modo que, por sua omissão, reconhece a ocorrência dos fatos ensejadores das referidas irregularidades;
- (ii) a questão da validade da decretação do “estado de calamidade pública” não apresenta nenhuma repercussão na aferição da regularidade das Contas de Governo do Estado relativas ao exercício de 2016;
- (iii) de todo modo, os argumentos deduzidos pela defesa não foram capazes de infirmar a análise realizada, em *obiter dictum*, no parecer de 9 de maio de 2017, tendo sido registrado que os “*termos do referido exame ministerial são, nesta oportunidade processual, integralmente reiterados*”;
- (iv) considerando o descumprimento dos limites de gasto com pessoal (art. 20 da LRF) e de endividamento público (art. 30 da LRF) no exercício de 2016, os prazos para recondução não se encerram no exercício de 2016, ante a previsão do art. 66

da LRF;

(v) nesse cenário, entendeu que a “*decretação do suposto ‘estado de calamidade’*” não possui repercussão direta na apreciação da Prestação de Contas de Governo do Estado relativas ao exercício de 2016, não interferindo em sua regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade;

(vi) no âmbito deste Parecer Prévio, portanto, a Corte de Contas não deveria se debruçar sobre a validade ou não da Lei Estadual nº 7.483/16, uma vez que (a) a conclusão seria incapaz de interferir, no aspecto técnico-jurídico, no julgamento das contas pela Assembleia Legislativa; (b) pendente de julgamento no E. STF a Ação Cível Originária nº 2.981/RJ, qual é posta *sub judice* a validade da decretação do “estado de calamidade pública”; e (c) foi promulgada e publicada a Lei Complementar Federal nº 159, de 19 de maio de 2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a qual prevê, no seu art. 10, a suspensão da aplicação dos artigos art. 23 (ressalvado o inciso I do § 3º) e 31 da LRF, durante a vigência do regime de que trata;

(vii) o ilustre Procurador registrou que, conquanto haja a adesão do ERJ ao *Regime de Recuperação Fiscal* previsto na LCF nº 159/17, como os fatos estão a indicar, com a consequente suspensão de dispositivos da LRF, deverão ser adotadas, aperfeiçoadas e aprofundadas as medidas que visem ao restabelecimento de uma trajetória de sustentabilidade financeira e social das contas públicas, especialmente diante do alerta feito por este E. Tribunal no processo TCE-RJ nº 108.167-8/16 (Auditoria Governamental). Por essa razão, o MPE manifestou adesão à medida constante do Projeto de Parecer Prévio, desta Conselheira Relatora, no sentido de instar o governo estadual a comprovar a esta Corte de Contas, de forma transparente e objetiva, a sustentabilidade das medidas de ajuste já realizadas e em realização, demonstrando a viabilidade do retorno aos limites legalmente previstos;

(viii) este Tribunal deveria apurar as razões, identificar os responsáveis e impor a

devida sanção aos gestores e administradores que contribuíram, com sua ação ou omissão, para uma situação de falência dos serviços públicos (segurança pública, saúde, educação etc.), de sucessivos e vultosos prejuízo ao erário, de desrespeito aos direitos dos servidores públicos estaduais e de completa deterioração das contas públicas sem precedentes em nossa história, a exemplo do que está sendo empreendido nos processos TCE/RJ nº 108.168-2 (Auditoria do RIOPREVIDÊNCIA) e nº 108.773-8/16 (Auditoria dos Benefícios Fiscais), dentre outros;

(ix) no que diz respeito ao descumprimento do limite mínimo de aplicações em saúde, irregularidade confessada pelo estado, a defesa não teria trazido qualquer elementos aptos a alterar a conclusão já firmada na matéria;

(x) segundo o d. *Parquet*, mesmo antes da edição da LCF nº 141/12, esta Corte já utilizava a despesa liquidada para aferir o cumprimento do percentual constitucional mínimo da saúde;

(xi) por fim, registrou que a peculiar leitura feita pelo Governo acerca da situação da saúde pública no ERJ – acerca da melhora de determinados indicadores – em nada interfere na apuração do cumprimento do percentual mínimo em ASPS.

- Os grifos são do original -

Ao final, considerando a análise empreendida e a superveniência da Lei Complementar nº 159/17, o Ministério Público de Contas alterou, em parte, a conclusão firmada no parecer anteriormente proferido, tendo modificado a determinação nº 17 e suprimido a determinação nº 18³, além de ter passado a qualificar como impropriedade o

³ Confira-se o teor das referidas determinações, sugeridas no parecer de 09/05/2017:

“DETERMINAÇÃO nº 17: Sugestão de encaminhamento: Gabinete da Governadoria do Estado do Rio de Janeiro e Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento. Proceder ao reenquadramento da Dívida Consolidada Líquida ao limite estabelecido no artigo 3º da Resolução nº 40, de 26 de dezembro de 2001, do Senado Federal, no prazo determinado pelos artigos 31 e 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, sendo a redução do percentual excedente em pelo menos 25% até o 1º quadrimestre de 2017 e o restante até o 2º quadrimestre de 2018.

DETERMINAÇÃO nº 18: Sugestão de encaminhamento: Gabinete da Governadoria do Estado do Rio de Janeiro e Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento. Por força do parágrafo 1º do artigo 31 da LRF, enquanto perdurar o excesso da Dívida Consolidada Líquida, o Estado do Rio de Janeiro: encontrar-se-á impedido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária; deverá obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na

descumprimento, pelo Poder Executivo, do limite de gastos com pessoal previsto no art. 20 da LRF⁴.

Pois bem. Feito esse breve relato, passo a enfrentar as razões de defesa. Como visto, os principais argumentos deduzidos pelo jurisdicionado dizem respeito à validade do reconhecimento do estado de calamidade pública no âmbito do Estado do Rio de Janeiro (Lei Estadual nº 7.483/16), bem como à amplitude de seus efeitos.

Conforme já tratado no capítulo 5, deixei de acolher neste voto os posicionamentos do corpo instrutivo e do Ministério Público de Contas quanto ao referido diploma legal, tendo concluído no sentido da regular produção de efeitos da Lei Estadual nº 7.483/16, enquanto preservada a presunção de constitucionalidade de que goza.

Nesse cenário, reportando-me aos fundamentos desenvolvidos naquele capítulo, em que aponte que o presente processo, que cuida da análise da prestação de contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, não constitui sede adequada para a realização do controle de constitucionalidade da Lei Estadual nº 7.483/16, deixo de enfrentar, de forma individualizada, **os argumentos suscitados pelo jurisdicionado na matéria**, considerando que **são claramente direcionados às afirmações desenvolvidas no parecer do Ministério Público Especial datado de 9 de maio de 2017, as quais não estão sendo endossadas por este voto.**

Ademais, o próprio *Parquet*, como visto, no parecer proferido em 27/05/2017, concluiu que a validade do diploma legal não deveria ser apreciada neste voto. Esta conclusão, porém, também não é acolhida neste voto, uma vez que compete a esta Corte de

forma do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ERJ ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União”.

⁴ Confira-se o teor das impropriedades e determinações afins, sugeridas no parecer de 27/05/2017:

IMPROPRIEDADE nº 11: O Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, no 3º quadrimestre de 2016, efetuou despesas líquidas com pessoal em percentual equivalente a 61,73% da RCL auferida em 2016, em desacordo com o limite máximo para tais gastos determinado pela alínea “c” do inciso II do artigo 20 da LRF.

DETERMINAÇÃO nº 17: Sugestão de encaminhamento: Gabinete da Governadoria do Estado do Rio de Janeiro e Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento. Atentar para o necessário controle das despesas com pessoal de modo a contribuir para o equilíbrio das finanças estaduais e para a reversão da trajetória de insustentabilidade financeira deste Estado.

IMPROPRIEDADE nº 12: A Dívida Consolidada Líquida apurada no 2º e 3º quadrimestres de 2016 excedeu o limite de 2 (duas) vezes a Receita Corrente Líquida estabelecido no artigo 3º da Resolução nº 40, de 26 de dezembro de 2001, do Senado Federal, alcançando 201,94% no 2º quad/16 e 233,84% no 3º quad/16.

DETERMINAÇÃO nº 18: Sugestão de encaminhamento: Gabinete da Governadoria do Estado do Rio de Janeiro e Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento. Atentar para o necessário controle do endividamento estadual de modo a contribuir para o equilíbrio das finanças locais e a promover a reversão da trajetória de insustentabilidade financeira do endividamento do Estado, conforme apurado por este E. Tribunal na Auditoria Governamental formalizada no processo TCE-RJ nº 108.167-8/16.

Contas, em suas determinações, sinalizar as condutas a serem adotadas pelo jurisdicionado, ainda que a sua aferição transborde o exercício analisado. Para além disso, registro, novamente, que o reconhecimento legislativo da calamidade financeira não tem o efeito, apenas, de suspender os prazos previstos nos arts. 23 e 31 da LRF, mas também o de dispensar o atingimento dos resultados fiscais, e suas possíveis consequências previstas no art. 9º, com repercussão direta no exercício de 2016.

Desse modo, em relação ao estado de calamidade pública, registro que, por meio das razões de defesa, o Exmo. Sr. Governador do Estado requer a esta Corte de Contas que leve em conta, neste Parecer Prévio, a suspensão dos efeitos dos arts. 23 e 31 da LRF, o que vai ao encontro do entendimento firmado ao longo do voto.

Ultrapassada esta questão, passo a tratar dos demais pontos levantados pela defesa. Segundo o jurisdicionado, o índice constitucional relacionado às aplicações em saúde deixou de ser atendido em decorrência do estado de calamidade financeira, seja porque as receitas do estado foram arrestadas ou bloqueadas judicialmente, seja porque não existiam receitas arrecadadas em valor suficiente para fazer face a elas, considerando a insuficiência mesmo para pagamento dos servidores estaduais. A defesa alega, ainda, que o não atingimento do índice não teria impactado nas ações e serviços públicos de saúde, uma vez que teria sido verificada a melhora de alguns indicadores, demonstrando ganhos de eficiência.

Entretanto, é preciso ter em conta que **o texto constitucional não deixa margem para concessões neste particular**. Com efeito, o art. 198, § 2º, da CRFB/88, dispõe que “[a] União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (...) II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios” e, em seguida, o § 3º dispõe que “[l]ei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:(...) I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º”.

No exercício desta competência, foi editada a Lei Complementar nº 141/12, que dispõe, em seu art. 6º, que “[o]s 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".

Como se vê, os comandos normativos são impositivos, não havendo qualquer salvaguarda para a sua não observância. E, de todo modo, sensível às oscilações arrecadatórias de cada exercício, a Constituição previu as aplicações mínimas na forma de **percentuais**, evitando-se, justamente, o descolamento da realidade econômico-financeira vigente, sem perder de vista a fixação de meta mínima, como forma de direcionar as ações prioritárias dos governantes.

Confira-se, sobre o ponto, a tabela elaborada pelo corpo instrutivo desta Corte, que indica claramente a diferença entre os montantes a serem aplicados em saúde, considerando, inicialmente, o cenário de arrecadação delineado na Lei Orçamentária Anual e, em seguida, o cenário real, alinhado com as receitas efetivamente arrecadadas.

Receitas para apuração da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (base de cálculo dos 12% em ASPs)	Previsão inicial	Receitas Realizadas
	R\$41.663.809.724	R\$36.277.278.923
Valores correspondentes ao mínimo de 12% a ser aplicado em ASPs	1º cenário	Cenário real
	R\$4.999.657.167	R\$4.353.273.471
Montante efetivamente aplicado	R\$3.778.340.732	

De fato, no cenário inicialmente previsto, seria necessária a aplicação de R\$ 4.999.657.167 (quatro bilhões, novecentos e noventa e nove milhões, seiscentos e cinquenta e sete mil, cento e sessenta e sete reais). Entretanto, o índice a ser atingido, à luz da arrecadação efetiva, passou a ser de R\$ 4.353.273.471 (quatro bilhões, trezentos e cinquenta e três milhões, duzentos e setenta e três mil, quatrocentos e setenta e um reais), sendo certo que apenas foi aplicado o valor de R\$ 3.778.340.732 (três bilhões, setecentos e setenta e oito milhões, trezentos e quarenta mil, setecentos e trinta e dois reais).

Ademais, o eventual ganho de eficiência aduzido pelo jurisdicionado não constitui alternativa ao cumprimento da regra constitucional, que caminha ao lado da esperada melhora de indicadores, à luz do princípio constitucional da eficiência, previsto no art. 37, *caput*, cuja observância é, também, obrigatória ao Poder Público. Para além disso, como bem apontou o corpo instrutivo (transcrevo novamente):

Em relação aos últimos argumentos retratados, no tocante à melhoria de alguns indicadores da saúde, apesar de positivos sob a ótica gerencial, tratam-se de questões específicas e pontuais de algumas unidades hospitalares sob a gerência do ERJ, além de questões relacionadas a recursos provenientes do Sistema Único de Saúde, fonte de recursos diversa da que compõe a base de cálculo das receitas inerentes ao cumprimento do limite mínimo de 12% estabelecido no art. 6º da Lei Complementar Federal n.º 141/12 c/c o inciso II, §2, artigo 198 da Constituição Federal.

- Os grifos não são do original -

Por fim, destaca-se que os efeitos jurídicos do reconhecimento legislativo do estado de calamidade pública são aqueles previstos no art. 65, da LRF, que, para além da suspensão da contagem de prazos e das disposições referentes ao reenquadramento das despesas com pessoal e do montante máximo de endividamento aos limites legais, apenas dispensa o atingimento dos resultados fiscais previstos no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, sem qualquer referência a outros limites de observância obrigatória, como o relacionado aos serviços públicos de saúde.

Da mesma forma, a profusão de decisões judiciais que impuseram arrestos e bloqueios nas contas do Tesouro Estadual representa, antes de mais nada, sintoma e consequência da situação de calamidade financeira já instaurada, que, embora possa ter o efeito prático de potencializá-la, conforme aduz o jurisdicionado, não constitui fundamento apto a justificar o descumprimento do art. 198 da CRFB/88, considerando, ainda, a forma de contabilização do percentual, apresentada a partir do item 6.3.4.3 deste voto.

Face ao exposto, no que se refere ao cumprimento do limite constitucional relacionado às aplicações em saúde, concluo que inexistem razões técnicas que amparem o acolhimento, por este Parecer Prévio, da tese defensiva aduzida pelo jurisdicionado. Com efeito, as ponderações realizadas pelo jurisdicionado têm caráter eminentemente político, cujo foro adequado para análise é a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, e não esta Corte de Contas, a quem foi confiada a missão constitucional de emitir parecer técnico.

Para encerrar este capítulo, destaco que, no âmbito desta Corte de Contas, a conclusão técnica firmada é a de que o profundo desequilíbrio fiscal enfrentado pelo Estado do Rio de Janeiro, contemplado na Lei Estadual nº 7.483/16, embora possa dar azo à produção dos efeitos previstos no art. 65 da LRF, não tem o condão de desfazer as irregularidades e impropriedades apontadas ao longo da análise, tampouco o de suavizar as consequências legalmente previstas para a sua ocorrência. Nesse cenário, competirá à ALERJ analisar as ponderações efetuadas pelo Chefe do Poder Executivo em sua defesa, com o objetivo de formar seu juízo político acerca das Contas de Governo em tela.

CONTAS DE GOVERNO

2016 ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Conclusão

CAPÍTULO 12

12 CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesto-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o proposto pelo corpo instrutivo e pelo douto Ministério Público junto a este Tribunal, sendo que minha parcial divergência reside em:

- (i) com o corpo instrutivo, por entender que, enquanto preservada a presunção de constitucionalidade de goza a Lei Estadual nº 7.483/16, a regular produção de seus efeitos legais impõe a adoção das medidas preconizadas no artigo 65 da LRF; que três das impropriedades elencadas em sua conclusão constituem itens de irregularidades nas contas; e que a extrapolação do limite da despesa líquida com pessoal deve constituir item de impropriedade nas contas;
- (ii) por entender que determinadas auditorias sugeridas possuem o mesmo escopo de auditorias governamentais já em andamento nesta Corte;

e,

CONSIDERANDO que, nos termos da legislação em vigor, o Tribunal de Contas, conforme o artigo 75 da Constituição Federal, combinado com o artigo 122 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do estado;

CONSIDERANDO, com fundamento no artigo 123 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, combinado com o artigo 36 da Lei Complementar Estadual nº 63/90, ser de competência desta Corte de Contas emitir Parecer Prévio sobre as Contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e sugerir as medidas convenientes para a posterior apreciação e julgamento pela Assembleia Legislativa;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, em 09.08.2007, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238, por unanimidade, deferiu a medida cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia do artigo 56 da Lei Complementar nº 101/2000;

CONSIDERANDO que, em face da decisão do Supremo Tribunal Federal, foram aqui analisadas as Contas do Chefe do Poder Executivo, deixando as Contas dos demais chefes de Poderes e órgãos para apreciação nas respectivas Prestações de Contas de Ordenadores de Despesas;

CONSIDERANDO que o Parecer Prévio deste Tribunal de Contas e o subsequente julgamento pela Assembleia Legislativa não eximem os ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens, dinheiro e valores públicos, de eventuais responsabilidades que venham a ser apuradas quando do exame das respectivas Contas, cujos processos pendem de exame, como estabelece a Lei Complementar Estadual nº 63/90;

CONSIDERANDO que os exames efetuados tiveram por base toda a documentação encaminhada a esta Corte, incluindo os diversos anexos que acompanham o presente processo, destacando-se, em especial, as informações contidas nos relatórios da Contadoria Geral do Estado e da Auditoria Geral do Estado;

CONSIDERANDO que as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo, constituídas dos respectivos Balanços Gerais e das demonstrações técnicas de natureza contábil e extracontábil, não foram integralmente elaboradas com observância das disposições legais e normativas pertinentes, em face das impropriedades apontadas no relatório do corpo instrutivo e corroboradas nas análises do Ministério Público junto a este Tribunal e da Conselheira-Relatora;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública direta, autárquica e fundacional, e as empresas dependentes de recursos do Tesouro estadual;

CONSIDERANDO a edição da Lei Estadual nº 7.483/16, que reconheceu o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira do estado, visando à aplicação do artigo 65 da LRF;

CONSIDERANDO que a matéria encontra-se submetida à análise do E. Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Ação Cível Originária nº 2.981/RJ;

CONSIDERANDO que, à luz da presunção de constitucionalidade de que goza a Lei Estadual nº 7.483/16, a regular produção de seus efeitos legais impõe a adoção das medidas preconizadas no artigo 65 da LRF;

CONSIDERANDO a detalhada e criteriosa análise realizada pelo Corpo Instrutivo deste Tribunal que, em sua conclusão, opina pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo;

CONSIDERANDO o parecer exarado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, que, em sua conclusão, opina pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo;

CONSIDERANDO o minucioso e percuciente exame a que procedeu minha Assessoria Técnica;

CONSIDERANDO que, em que pese a atuação do Sistema de Controle Interno do Estado, aproximadamente 70% do total das desconformidades observadas e objeto de Determinações proferidas por este Tribunal após análise das contas de governo de 2015 permaneceram não saneadas, nem sequer parcialmente, ao término do exercício de 2016, pelos órgãos/entidades

a que foram endereçadas, fazendo-se oportuno que as Determinações e Recomendações proferidas após análise das presentes contas sejam endereçadas, em sua totalidade, ao Chefe do Poder Executivo Estadual, responsável primaz por zelar pelos seu cumprimento integral;

CONSIDERANDO que foi aplicado, nas ações e serviços públicos de saúde, percentual abaixo do mínimo estabelecido no artigo 6º da Lei Complementar nº 141/12, que é de 12% do total de impostos e transferências elencados no referido artigo;

CONSIDERANDO que as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pelo estado não foram financiadas com recursos integralmente movimentados por meio do Fundo de Saúde, uma vez ter sido verificada a aplicação de valores por outras unidades gestoras, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 2º em combinação com os artigos 14 e 16, todos da Lei Complementar nº 141/12;

CONSIDERANDO que o Governo do estado não observou nos últimos exercícios o disposto no artigo 332 da Constituição Estadual, deixando de repassar à FAPERJ o equivalente a 2% das receitas tributárias líquidas arrecadadas a cada exercício, descumprindo assim inúmeras determinações desta Corte;

CONSIDERANDO a realização de repasses ao FUNDEB em montante inferior ao determinado no artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/07;

CONSIDERANDO, sobretudo, que cabe ao jurisdicionado comprovar a regular gestão dos recursos públicos, por meio da prestação de contas;

VOTO:

I - pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das contas de governo dos chefes do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, Excelentíssimos Srs. Luiz Fernando de Souza (01/01 a 27/03/16 e 01/11 a 31/12/16) e Francisco Oswaldo Neves Dornelles (28/03 a 31/10/16), referentes ao exercício de 2016, em razão das **IRREGULARIDADES** a seguir relacionadas, e tendo em vista as **IMPROPRIEDADES** adiante elencadas, com as consequentes **DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES** e **COMUNICAÇÃO**, endereçadas ao atual Governador, para que, por sua vez, determine o

cumprimento pelos agentes competentes da administração estadual, observadas as sugestões de encaminhamento descritas a seguir, e, ainda, por **COMUNICAÇÕES, EXPEDIÇÕES DE OFÍCIO e DETERMINAÇÃO**.

IRREGULARIDADE nº 01 (item 6.3.4.6)

O Governo do ERJ aplicou somente **10,42%** das receitas de impostos e transferências de impostos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, **não cumprindo** o limite mínimo de 12% estabelecido no art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c o inciso II, §2, artigo 198 da Constituição Federal.

DETERMINAÇÃO nº 01

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, à Secretaria de Estado de Saúde e Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico.

O montante de R\$ 574.932.738, correspondente à diferença entre o percentual aplicado e o mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12, deverá ser acrescido ao montante mínimo a ser aplicado em 2017, conforme determina o artigo 25 do mesmo diploma legal.

IRREGULARIDADE nº 02 (item 6.3.5)

Realização de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde financiadas com recursos não movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde, descumprindo o disposto no parágrafo único do art. 2º c/c artigos 14 e 16, todos da LCF nº 141/12, o que contribuiu para o não atendimento do limite mínimo para gastos com saúde, estabelecido no artigo 6º da referida norma.

DETERMINAÇÃO nº 02

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Secretaria de Estado de Saúde.

Movimentar todos os recursos destinados a Ações e Serviços Públicos de Saúde por intermédio da Unidade Orçamentária “Fundo Estadual de Saúde”, descentralizando apenas a execução da despesa, quando necessário, conforme disposto no parágrafo único do artigo 2º c/c artigos 14 e 16, todos da Lei Complementar nº 141/12.

IRREGULARIDADE nº 03

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

DETERMINAÇÃO nº 03:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Efetue os procedimentos de liberação de recursos financeiros à FAPERJ, para que os valores sejam efetivamente aplicados no desenvolvimento científico e tecnológico pela mesma, dentro do respectivo exercício.

DETERMINAÇÃO nº 04:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Estabelecer cronograma para disponibilizar os recursos financeiros, em favor da FAPERJ, registrados em créditos a receber desde o exercício de 1997, na conta contábil 7.9.9.1.1.22.01, da UG 404100 - FAPERJ.

IRREGULARIDADE nº 04

Realização de repasse a menor para o FUNDEB em 2016, restando transferir a importância de R\$ 840.210.493, correspondente ao percentual de 2,54% da base de cálculo para composição das receitas do Fundo, em desrespeito à norma prevista no artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/07 e ao direito fundamental social à educação, constante do *caput* do artigo 6º e detalhado nos artigos 205 a 214 da CRFB, bem como ao princípio federativo (artigo 1º da CRFB).

DETERMINAÇÃO nº 05:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, Contadoria Geral do Estado e Secretaria de Estado de Educação.

Incluir, na base de cálculo para apuração dos repasses ao FUNDEB estadual, as receitas resultantes do adicional do ICMS (Lei Estadual nº 4.056/02 - FECP) e das multas da Lei Complementar Estadual nº 134/09, destinadas ao Fundo de Administração Fazendária, de modo a atender plenamente o disposto no artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/07.

IMPROPRIEDADES COM DETERMINAÇÕES

IMPROPRIEDADE nº 01 - (item 4 e 4.4.3)

Ocorrência de erros de validações contábeis no SIAFE-Rio, notadamente na UG 999900 (Tesouro), que acarretaram inconsistências na elaboração do Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, registrando um superávit financeiro divergente de R\$638.333 mil do apurado no Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes, ambos integrantes do Balanço Patrimonial Consolidado, comprometendo a fidedignidade da informação e prejudicando a evidenciação da real situação orçamentária, financeira e patrimonial das Unidades Gestoras envolvidas, com reflexo nos balanços individuais e consolidados, em desacordo com o artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

DETERMINAÇÃO nº 06:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Promover a tempestiva solução das pendências e erros de validações contábeis no SIAFE-Rio, antes da data prevista para o fechamento dos demonstrativos contábeis do exercício, de forma a permitir que a informação contábil seja fidedigna e reflita a real situação orçamentária, financeira e patrimonial do estado, em obediência ao artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

IMPROPRIEDADE nº 02 - (item 4.1.1.3)

Manutenção, na Lei Estadual nº 7.210, de 18.01.2016 - Lei Orçamentária, a exemplo do ocorrido nas leis orçamentárias de exercícios pretéritos, de dispositivos que tornam

ilimitados os montantes dos Créditos Suplementares passíveis de abertura, contrariando o disposto no artigo 167, inciso VII, da Constituição Federal.

DETERMINAÇÃO Nº 07:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Suprimir, quando da elaboração dos próximos Projetos de Lei Orçamentária, inclusive para o exercício de 2017, quaisquer dispositivos que permitam a abertura ilimitada de Créditos Suplementares, em obediência ao inciso VII do artigo 167 da Constituição Federal.

IMPROPRIEDADE nº 03 - (item 4.1.1.3)

Abertura de Créditos Adicionais por excesso de arrecadação na Fonte de Recurso 232 (Unidade Gestora 36100), Fonte de Recurso 233 (Unidade Gestora 256100) e Fonte de Recurso 297 (Unidade Gestora 240100), em montante superior ao excesso apurado no final do exercício.

DETERMINAÇÃO Nº 08:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Reavaliar os critérios e os procedimentos aplicados à metodologia adotada para o cálculo da estimativa do excesso de arrecadação do exercício, a fim de evitar a abertura de Créditos Adicionais e, conseqüentemente, a sua utilização, pelos órgãos e entidades envolvidos, sem o devido suporte financeiro, visando a não comprometer a execução e o equilíbrio orçamentários.

IMPROPRIEDADE nº 04 - (item 4.1.2.1)

Registro, como dedução da Receita Corrente, dos valores decorrentes do pagamento do Contrato de Cessão de Créditos de *royalties* e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás natural, em desacordo com as hipóteses previstas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP.

DETERMINAÇÃO nº 09:**Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento**

Registre, doravante, os pagamentos de contratos de cessão de direitos futuros como despesa orçamentária, com o objetivo de manter a uniformidade de critérios de registro e, dessa forma, melhorar a transparência dos atos de gestão, em conformidade com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T 16.5).

IMPROPRIEDADE nº 05 - (item 4.1.3.5)

Não houve registro da execução orçamentária das compensações com dívida ativa, nem de quaisquer outras compensações autorizadas por lei, em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Tal fato prejudicou o repasse, aos municípios e ao FUNDEB, das parcelas da receita tributária da dívida ativa compensada ocorrida no exercício, assim como o ocorrido em exercícios anteriores, em desacordo com o artigo 158, incisos III e IV e artigo 212 da Constituição Federal.

DETERMINAÇÃO nº 10:**Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento**

Quanto aos valores das compensações autorizadas por lei:

- a) Computar, a partir do exercício de 2017, o valor das compensações e transações efetuadas nos termos dos artigos 170 e 171 do Código Tributário Nacional, especialmente os autorizados pela Lei Estadual nº 5.647/10 e pela Lei Estadual nº 6.136/11, na base de cálculo dos repasses constitucionais e legais, bem como no repasse ao FUNDEB;
- b) fazer constar, do projeto da Lei Orçamentária a vigor em 2018, a previsão das receitas e as despesas referentes às compensações com dívida ativa;
- c) efetuar registros, em contas de controle de receitas e despesas, discriminando a origem dos valores compensados que compuseram a receita bruta, de forma que seja possível identificar com clareza, na contabilidade do estado, o valor total das compensações que fizeram parte da base de cálculo dos repasses e limites constitucionais;

- d) elaborar nota técnica em que fique evidenciada a memória de cálculo completa dos valores devidos aos municípios, e todo o fluxo mensal original devido trazido a valor presente, de forma que seja possível aferir os valores calculados;
- e) registrar o pagamento dos valores atrasados em conta de controle, de forma a permitir seu acompanhamento.

DETERMINAÇÃO nº 11:**Órgão envolvido: Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico**

Adote as medidas necessárias para que seja publicado, até 31.12.17, ato inequívoco do Chefe do Poder Executivo, que reconheça o direito dos municípios e do FUNDEB aos valores não partilhados referentes às compensações e transações efetuadas nos termos dos artigos 170 e 171 do Código Tributário Nacional, especialmente os autorizados pela Lei Estadual nº 5.647/10 e pela Lei Estadual nº 6.136/11.

IMPROPRIEDADE nº 06 - (item 4.2.4)

Na análise do estoque de Restos a Pagar de exercícios anteriores, foi constatado saldo, em 31/12/2016, de Restos a Pagar relativos ao exercício de 2006, no montante de R\$937.869, que deveriam ser cancelados, em face do disposto no artigo 134 da Lei Estadual nº 287/79, e em virtude dos mesmos não estarem enquadrados na hipótese prevista no parágrafo único do artigo 7º do Decreto Estadual nº 45.811/2016.

DETERMINAÇÃO nº 12:**Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento**

Observar o prazo de vigência dos Restos a Pagar existentes e promover o seu cancelamento, conforme previsão expressa no artigo 134 da Lei Estadual nº 287/79, ressalvados os casos previstos no parágrafo único do artigo 7º do Decreto Estadual nº 45.811/2016.

IMPROPRIEDADE nº 07 (item 4.3)

O Estado do Rio de Janeiro não alcançou o equilíbrio financeiro no presente exercício, em razão da existência de déficit financeiro apurado no valor de R\$11.291.250.672, não sendo

observado o disposto no §1º do artigo 1º da LRF. Cabe salientar que, a persistir a situação de desequilíbrio financeiro até o final do mandato, tal fato poderá afetar a análise do cumprimento do disposto no citado artigo, bem como no artigo 42 do referido diploma legal.

DETERMINAÇÃO n° 13:**Órgãos envolvidos: Gabinete da Governadoria do Estado do Rio de Janeiro e Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento**

Elaborar seu planejamento de modo a estabelecer metas de resultado de receitas e despesas que remetam ao equilíbrio financeiro preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a ser alcançado no curso dos exercícios de 2017 e 2018, de forma a não prejudicar as gestões posteriores.

IMPROPRIEDADE n° 08 (item 4.3)

Na análise dos seguintes demonstrativos contábeis consolidados: Caixa e Equivalente de Caixa, Créditos a Curto Prazo, Créditos a Longo Prazo, Demais Créditos e Valores a Longo Prazo e Provisões, foram apuradas falhas que comprometeram a mensuração, avaliação e evidenciação dos elementos que integram o patrimônio público, acarretando a subavaliação da Dívida Ativa, das Outorgas de Concessões, bem como, possivelmente, da Provisão para Riscos Fiscais, e a imprecisão quanto aos valores das reservas matemáticas previdenciárias, em desacordo com o artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

DETERMINAÇÃO n° 14:**Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento**

Adotar medidas para que os valores evidenciados nos Balanços e Demonstrações Contábeis reflitam com fidedignidade a real situação do ERJ, de acordo com o artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64, regularizando as seguintes falhas:

- a) promover o expurgo dos valores de operações intraorçamentárias, do Balanço Patrimonial consolidado ao final do exercício, por possuírem uma contrapartida em outra entidade do estado, evitando duplicidades;
- b) manter atualizado o estoque da dívida ativa, objetivando aplicar, na apuração do ajuste para perdas dos créditos inscritos em dívida ativa, metodologia baseada no grau de

recuperabilidade do crédito inscrito, de forma a espelhar sua real possibilidade de recuperação, considerando o perfil da dívida inscrita e o devedor titular, bem como manter fidedignos os registros contábeis da Dívida Ativa e de suas Provisões para Perda;

c) atualizar os registros contábeis relativos aos direitos a receber das outorgas de concessões do Metrô-Opportrans, decorrentes da assinatura do termo aditivo com o Metrô-Rio, utilizando como documento hábil para registro o próprio termo aditivo pactuado entre o Estado do Rio de Janeiro e o Concessionário;

d) estabelecer rotinas e procedimentos contábeis, a fim de que o saldo registrado nas contas contábeis de receitas relativas às outorgas e concessões coincidam com os respectivos registros patrimoniais;

e) estabelecer rotinas e procedimentos, a fim de que os lançamentos contábeis de atualização da Provisão Matemática Previdenciária sejam efetuados dentro do exercício de competência, de forma a expressar nas demonstrações contábeis a sua real situação patrimonial; e

f) considerar, no reconhecimento, mensuração e evidenciação de Provisões e Passivos contingentes, os valores previstos no Anexo de Riscos Fiscais, apresentado na Lei de Diretrizes Orçamentárias, cujo montante seja considerado pela PGE como perda provável ou possível, tendo em vista que tais valores são passíveis de interferir no equilíbrio das contas públicas.

IMPROPRIEDADE nº 09 - (item 4.4.3)

O valor do resultado financeiro (déficit de R\$11.787.433.794) apresentado no Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros do Balanço Patrimonial do Poder Executivo não guarda paridade com o valor registrado no Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro (déficit de R\$11.149.101 mil).

DETERMINAÇÃO nº 15:**Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento**

Observar a compatibilidade entre os resultados financeiros apurados no Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes e no Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro que compõem o Balanço Patrimonial, em atendimento ao artigo 105 da Lei nº 4.320/64.

IMPROPRIEDADE nº 10

O Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, no 3º quadrimestre de 2016, efetuou despesas líquidas com pessoal em percentual equivalente a 61,73% da RCL auferida em 2016, em desacordo com o limite máximo para tais gastos determinado pela alínea “c” do inciso II do artigo 20 da LRF.

DETERMINAÇÃO nº 16:

Órgãos envolvidos: Gabinete da Governadoria do Estado do Rio de Janeiro e Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Atentar para o necessário controle das despesas com pessoal, visando ao equilíbrio das finanças estaduais e, na hipótese de vir a ser declarada a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 7.483/16, observar os prazos e condições previstos no artigo 23 c/c artigo 66, da LRF.

IMPROPRIEDADE nº 11 - (item 5.3.1)

Contabilização parcial, em "Outras Despesas de Pessoal", das despesas com pessoal das Organizações Sociais de Saúde contratadas pelo Fundo Estadual da Saúde, referentes à substituição de servidores e empregados públicos, não sendo consideradas na apuração das despesas com pessoal do Poder Executivo, descumprindo o disposto no § 3º do artigo 31 da Lei Estadual nº 6.043/11.

DETERMINAÇÃO nº 17:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Secretaria de Estado de Saúde.

Regularizar a apuração das despesas com pessoal, conforme disposto no §3º do art. 31 da Lei Estadual nº 6.043/11, adotando as seguintes medidas:

a) proceder à segregação contábil entre as despesas com pessoal das Organizações Sociais contratadas pelo Fundo Estadual de Saúde e as demais despesas realizadas com fulcro nos Contratos de Gestão firmados; e

b) computar, no Anexo 1 dos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo dos períodos subsequentes ao 1º quadrimestre de 2017, tais despesas para o cálculo do limite da despesa com pessoal do Poder Executivo, nos termos do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal e em cumprimento ao disposto no §3º do artigo 31 da Lei Estadual nº 6.043/11.

IMPROPRIEDADE nº 12 (item 5.4.1.2)

A Dívida Consolidada Líquida apurada no 2º e no 3º quadrimestres de 2016 excedeu o limite de 2 (duas) vezes a Receita Corrente Líquida estabelecido no artigo 3º da Resolução nº 40, de 26 de dezembro de 2001, do Senado Federal, alcançando 201,94% no 2º quad/16 e 233,84% no 3º quad/16.

DETERMINAÇÃO nº 18:

Órgãos envolvidos: Gabinete da Governadoria do Estado do Rio de Janeiro e Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Atentar para o necessário controle do endividamento estadual, visando ao equilíbrio das finanças estaduais e, na hipótese de vir a ser declarada a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 7.483/16, observar os prazos e condições previstos no artigo 31 c/c artigo 66, da LRF.

IMPROPRIEDADE nº 13 - (item 5.5.2)

O Resultado Nominal apurado em 2016 - R\$7.000.650.681 - excedeu em 480,27% a meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (e mantida por ocasião da publicação da Lei Orçamentária Anual) de R\$ 1.206.453.000, comprometendo a política de endividamento delineada naquela norma. O não cumprimento da meta fere, ainda, o disposto no §1º do artigo 1º c/c art. 9º, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja observância encontra-se dispensada à luz da Lei Estadual nº 7.483/16.

DETERMINAÇÃO nº 19:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Acompanhar ao longo do exercício se a realização da receita irá comportar o cumprimento da meta de Resultado Nominal estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, adotando, quando necessário, as medidas de limitação de empenho e movimentação financeira, em cumprimento ao § 1º do art. 1º c/c art. 9º, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

IMPROPRIEDADE nº 14 - (item 5.7.2.1)

Em que pese a apresentação de relatório com o quantitativo das avaliações efetuadas em 2016 e cronograma para o exercício de 2017 e 2018, as avaliações já finalizadas no exercício de 2016 não foram consideradas no demonstrativo analítico dos bens imóveis do estado.

DETERMINAÇÃO nº 20:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Contadoria Geral do Estado

Encaminhar, na documentação componente das próximas Contas de Governo, demonstrativo analítico dos bens imóveis do estado, por unidade gestora, devidamente ajustado.

IMPROPRIEDADE nº 15 - (itens 6.1.2.14 e 10)

Considerando o saldo de recursos do FUNDEB a empenhar de R\$71.296, verifica-se a insuficiência de recursos financeiros de R\$ 90.327 para se proceder ao empenhamento das despesas no exercício de 2017, tendo em vista que o saldo financeiro remanescente é deficitário no montante de R\$ 19.031.

DETERMINAÇÃO nº 21**Órgão envolvido: Contadoria Geral do Estado**

Proceder ao acompanhamento da movimentação orçamentária e financeira do FUNDEB, de modo que seja observada, ao final do exercício, a existência de suficiente disponibilidade financeira líquida, ou seja, já deduzidas as obrigações relativas a restos a pagar e consignações, para se efetuar o empenhamento, até o final do primeiro trimestre do exercício seguinte, dos valores não empenhados no exercício do recebimento dos recursos do FUNDEB, como previsto no §2º do artigo 21 da LF nº 11.494/07.

DETERMINAÇÃO nº 22:**Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento**

- a) Efetuar a recomposição do saldo financeiro da conta FUNDEB, no valor de R\$ 90.237, de modo que seja observada a suficiente disponibilidade financeira líquida, ou seja, já deduzidas as obrigações relativas a restos a pagar e consignações, para se efetuar o empenhamento do saldo remanescente no exercício de 2016, conforme previsto no §2º do artigo 21 da LF nº 11.494/07.
- b) Efetuar a recomposição do saldo financeiro da conta FUNDEB, em cumprimento à determinação exarada nas Contas de Governo de 2015, no montante de R\$15.614.403, depositando este valor na conta específica do Fundo, com recursos oriundos de outras fontes, de modo a restabelecer o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal nº 11.494/07, em especial de seu artigo 21.

IMPROPRIEDADE nº 16 - (item 6.3.8)

Intempestividade na apreciação da Programação Anual de Saúde e do Relatório Anual de Gestão, pelo Conselho Estadual de Saúde (tópico 6.3.9), em descumprimento aos §§1º e 2º do artigo 36 da Lei Complementar Federal nº 141/12.

DETERMINAÇÃO nº 23:**Órgãos envolvidos: Conselho Estadual de Saúde e Secretaria de Estado de Saúde.**

Apreciar a Programação Anual do Plano de Saúde antes do encaminhamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como apreciar o Relatório Anual de Gestão e emitir,

tempestivamente, parecer conclusivo sobre o cumprimento ou não das normas estatuídas na LCF nº 141/12, de forma a atender ao que determinam os §§1º e 2º do artigo 36, da referida lei.

IMPROPRIEDADE nº 17 - (item 6.4.1)

Não houve liquidação de programas ou ações que tenham como objeto o acesso à *internet* e TV por assinatura à população de baixa renda ou ações de combate à dependência química, em desacordo com o art. 3º, § 6º, da Lei Estadual nº 4.056/02 que lhes determina destinação de recursos do FECP.

DETERMINAÇÃO nº 24:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Observar o disposto no § 6º do artigo 3º da Lei Estadual nº 4.056/02, que impõe a obrigatoriedade de destinação de recursos do FECP para prestação de serviços de comunicação referentes ao acesso à *internet* por conectividade em banda larga e serviços de TV por assinatura destinados à população de baixa renda.

IMPROPRIEDADE nº 18 - (tópico 6.5.1)

Dedução de 1%, referente ao PASEP, da base de cálculo dos valores devidos ao FECAM, em desacordo com o disposto no art. 263 da Constituição Estadual c/c Lei Federal nº 7.990/89.

DETERMINAÇÃO nº 25:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Observar as disposições legais que disciplinam os recursos a serem destinados ao FECAM, não mais abatendo valores da base de cálculo que não estejam previstos em lei, especialmente o valor referente a 1% do PASEP, cumprindo o disposto no art. 263 da Constituição Estadual c/c Lei Federal nº 7.990/89.

IMPROPRIEDADE nº 19 - (tópico 6.5.1)

Não registro na contabilidade de R\$ 10.551.461 arrecadados conforme Relatório do Passivo Ambiental como Receita de Multas por Dano ao Meio Ambiente.

DETERMINAÇÃO nº 26:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Contadoria Geral do Estado

Efetuar registros contábeis referentes ao valor total informado no Relatório do Passivo Ambiental, bem como considerar tal valor na composição do FECAM, conforme §1º do artigo 263, da Constituição Estadual, e artigo 3º, da Lei Estadual nº 1.060, de 10 de novembro de 1986, com alterações produzidas pela Lei Estadual nº 4.143, de 28 de agosto de 2003.

IMPROPRIEDADE nº 20 - (tópico 7.3.1.1)

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.

Relevante ressaltar que:

- Essa impropriedade tem sido reiteradamente apontada, quando da análise de Contas de Governo pretéritas;
- até 31.12.16, não foi editado ato inequívoco, por parte do Chefe do Poder Executivo, que importe reconhecimento do direito do Rioprevidência, apto, portanto, a interromper a prescrição referente à cobrança, pela autarquia, do repasse dos créditos arrecadados (e não repassados) desde março de 2005; e
- o ingresso desses recursos não vem sendo registrado nas fontes de recurso próprias da autarquia.

DETERMINAÇÃO nº 27:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico

Adote as medidas necessárias para que seja publicado, até 31.12.17, ato inequívoco do Chefe do Poder Executivo que reconheça o direito do Rioprevidência – estabelecido no Decreto

estadual nº 36.994/05, alterado pelo Decreto estadual nº 37.047/05, nos termos do art. 13 da Lei estadual nº 3.189/99 - em receber os repasses financeiros oriundos dos créditos parcelados arrecadados pelo ERJ desde março de 2005 (e não repassados), e seja estabelecido um cronograma de desembolso para efetivar os repasses dos créditos arrecadados desde março de 2005 até dezembro de 2016, em sua totalidade.

DETERMINAÇÃO nº 28:**Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento**

Promova o repasse financeiro, ao Rioprevidência, até 31.12.17, da totalidade das entradas, no exercício de 2017, oriunda dos créditos parcelados de titularidade do estado, registrando-as diretamente na fonte de recursos própria do Rioprevidência, conforme prevê o Decreto Estadual nº 36.994/05, alterado pelo Decreto Estadual nº 37.047/05.

IMPROPRIEDADE nº 21 - (tópico 8.3.1)

Na projeção da renúncia de receitas constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 - Lei estadual nº 7.034/15, não foi demonstrado que as renúncias foram consideradas nas estimativas de receitas da Lei Orçamentária Anual, tampouco foram evidenciadas as medidas de compensação, em descumprimento ao disposto no art.14, *caput*, I e II, da Lei Complementar Federal nº 101/00. Ainda que se considerasse a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017, Lei estadual nº 7.412, de 11 de agosto de 2016, por ter sido elaborada em 2016, a impropriedade permanece observada.

DETERMINAÇÃO nº 29:**Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento**

Fazer constar, na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018, no respectivo Anexo de Metas Fiscais, demonstrativo dos benefícios fiscais em vigor, no exercício de referência e nos dois seguintes, por tributo, modalidade, e setor beneficiário, bem como as medidas a serem tomadas a fim de compensar a renúncia de receita - caso não tenha sido considerada na previsão de receita, conforme dispõe o item 02.07.00 do Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria de Tesouro Nacional, e na forma do Demonstrativo nº 7 do mencionado Manual, a seguir reproduzido.

AMF – Demonstrativo 7 (LRF, art. 4º, § 2º, inciso V)						R\$ 1,00
TRIBUTO	MODALIDADE	SETORES/ PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIO	RENUNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			<Ano de Referência>	<Ano+1>	<Ano+2>	
TOTAL						-

IMPROPRIEDADE nº 22: - (tópico 9.1.4)

Em consulta ao *site* da Secretaria de Estado de Educação, verifica-se que, na seção específica de divulgação dos resultados do Iderj, os dados mais recentes apresentados referem-se ao exercício de 2013, sem qualquer menção aos resultados de 2014, 2015 e 2016, apesar de tal fato já ter sido objeto de Determinação nas Contas de Governo do ERJ de 2014 e 2015. Ademais, inexistente análise macro da evolução do ERJ com relação ao cumprimento das metas estipuladas. Nota-se, também, a ausência de divulgação das metas estaduais, contrariando o que estabelece o art. 1º, § 4º, do Decreto Estadual nº 42.793/11.

DETERMINAÇÃO nº 30:**Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Educação**

Disponibilizar, no sítio eletrônico da Seeduc, os dados atualizados do Iderj, demonstrando as metas estipuladas e a evolução do Estado do Rio de Janeiro com relação ao atingimento das mesmas.

IMPROPRIEDADE nº 23 - (item 9.1.5)

De acordo com o Plano Nacional da Educação, instituído pela Lei Federal nº 13.005/14, o estado deveria ter elaborado ou adequado seu próprio Plano de Educação até o dia 25.06.15 – prazo estabelecido de um ano após a publicação da referida lei – e formulado as estratégias elencadas no art. 8º daquele dispositivo legal, entre outras medidas constantes do Plano. Entretanto, apesar de tal fato ter sido objeto de Determinação nas Contas de Governo do estado de 2014 e 2015, o ERJ é hoje o único estado do País que não possui sequer o projeto de lei elaborado descumprindo assim a CF, em seu artigo nº 214, e a LF 13.005, que instituiu o PNE.

DETERMINAÇÃO nº 31:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Educação e Secretaria de Estado de Governo.

Dar cumprimento às determinações constantes do Plano Nacional de Educação (Lei Federal nº 13.005/14), elaborando ou adequando o Plano Estadual de Educação.

IMPROPRIEDADE nº 24 - (itens 6.1.2 e 10)

Não foi comprovado o repasse ao FUNDEB dos totais das cotas-parte do ERJ e dos municípios, calculados com base nas receitas de impostos e transferências referentes aos exercícios de 2011 (parte municipal), 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016 (partes estadual e municipal), tampouco foram apresentados cronogramas de repasse ou resultados dos trabalhos de levantamento dos valores devidos referentes aos exercícios de 2011 a 2014.

DETERMINAÇÃO nº 32:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Educação, Secretaria de Estado de Fazenda e Contadoria Geral do Estado.

Proceder à análise das divergências verificadas entre os valores devidos ao FUNDEB e não transferidos àquele Fundo nos exercícios anteriores, compreendendo 2011 (parte municipal), 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016, identificando em quais rubricas de receitas não houve repasse dos valores, encaminhando o respectivo demonstrativo juntamente com a documentação componente das próximas Contas de Governo.

DETERMINAÇÃO nº 33:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Contadoria Geral do Estado.

Proceder ao registro contábil (orçamentário e patrimonial) e transferência dos valores não repassados ao FUNDEB nos exercícios de 2011 (parte municipal), 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016, referentes às cotas-parte do ERJ e dos seus municípios.

IMPROPRIEDADE nº 25 - (itens 6.1.2.3.2 e 10)

Inexistência de registros contábeis que assegurem com exatidão os valores devidos e efetivamente repassados ao FUNDEB referente às cotas-partes dos municípios.

DETERMINAÇÃO Nº 34:**Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Contadoria Geral do Estado.**

Criar mecanismos de controle, de forma que a movimentação das parcelas do FUNDEB, oriundas da arrecadação das cotas-parte de impostos municipais, fique registrada de forma segregada nos sistemas utilizados pelo ERJ.

DETERMINAÇÕES SEM IMPROPRIEDADES**Fato nº 01:** (item 4.1.1.2)

No Anexo de Metas Fiscais e no Anexo de Riscos Fiscais, integrantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias - Lei Estadual nº 6.861/14, foram apresentados demonstrativos que não cumprem os padrões estabelecidos no Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição, dificultando injustificadamente a análise dos referidos Anexos.

DETERMINAÇÃO nº 35:**Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.**

Quando da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2017 e seguintes, utilizar o padrão estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional no Manual de Demonstrativos Fiscais, para elaboração dos demonstrativos que compõem o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais, de forma a atender aos dispositivos do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Fato nº 02: (item 4.1.3.1.5 e 10)

No exercício de 2016, foi identificada a inexistência de especificação suficiente, na contabilidade do estado, a respeito das despesas suportadas por repasses de arrecadação das taxas de trânsito cobradas pelo DETRAN a outros órgãos estaduais, via convênio. Além disso, as prestações de contas dos convênios não foram encaminhadas ao DETRAN pelos órgãos conveniados. Tais fatos impedem a verificação dos artigos 77 a 80 do Código Tributário Nacional.

DETERMINAÇÃO nº 36:

Órgão e entidade envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Departamento de Trânsito do estado do Rio de Janeiro - DETRAN.

Quanto aos repasses das taxas arrecadadas pelo DETRAN a outros órgãos estaduais, adotar as seguintes medidas:

- a) A suspensão de repasses das taxas arrecadadas pelo DETRAN aos órgãos que estejam inadimplentes com as prestações de contas dos convênios, até a regularização dos mesmos;
- b) Comprovar que as despesas financiadas com o repasse de taxas provenientes do DETRAN, por meio de convênio, se referem a programas e atividades relacionadas ao controle de trânsito, na forma do art. 107 do Código Tributário Estadual, que autoriza a sua instituição, nos termos do art. 77 a 80 do Código Tributário Nacional.

Fato nº 03: (tópico 4.2.3)

Para viabilizar o acompanhamento da movimentação das Contas "A" e "B", de forma a identificar se houve novos aditivos ao Contrato de Abertura de Contas, Nomeação de Agente Fiduciário e Outros Pactos, firmado em 10.06.97, permitindo saques e as respectivas recomposições, e da evolução dos valores do principal e dos encargos ocorridos a cada exercício, faz-se necessário o encaminhamento dos controles atualizados junto com a documentação componente das próximas Contas de Governo.

DETERMINAÇÃO nº 37:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda.

Encaminhar relatório analítico, de modo a informar a existência de novos saques nas Contas "A" e "B", as recomposições e encargos decorrentes dos mesmos, assim como o detalhamento do principal e encargos decorrentes dos termos aditivos 10, 12 e 13 do Contrato de Abertura de Contas firmado em 10.06.97, discriminado entre principal e encargos.

Fato nº 04: - (tópico 5.5.1)

A meta do Resultado Nominal prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias e depois ratificada na Lei Orçamentária Anual não previu qualquer valor para os passivos reconhecidos, apesar De os mesmos constarem dos Demonstrativos de Resultados Nominais há vários exercícios. Se este valor não é previsto na apuração da meta, a dívida fiscal líquida prevista está superavaliada no montante dos passivos reconhecidos, gerando o mesmo reflexo sobre a meta do Resultado Nominal. Tal fato está em desacordo com as orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional.

DETERMINAÇÃO nº 38:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Quando da fixação da meta de Resultado Nominal, prever valores para os passivos reconhecidos, a fim de que reflitam adequadamente os registros contábeis dos Demonstrativos de Resultados Nominais verificados nos últimos exercícios, de acordo com o modelo do Anexo 5 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, previsto no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Fato nº 05 - (item 5.6)

Verificou-se a inversão de saldo da conta 8.9.9.3.1.01.01 - “Caixa/Bancos Conta Movimento” nas fontes de recurso 101 - “Ordinários não provenientes de impostos”, 107 - “Demais transfer. da União prov. Impostos” e 133 - “Alienação de Bens”, apresentado saldo credor, sendo que a mesma deveria ter saldo devedor e registrar a disponibilidade financeira correspondente ao saldo registrado em caixa e em bancos conta movimento.

DETERMINAÇÃO nº 39:

Órgãos envolvidos: Contadoria Geral do ERJ e Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Promover, corretamente, os lançamentos na conta de controle 8.9.9.3.1.01.01 - “Caixa/Bancos Conta Movimento”, que deve apresentar saldo devedor, visando à demonstração fidedigna do saldo das disponibilidades de caixa bruta, não sendo permitida a inversão de saldo e, conseqüentemente, a existência de valores negativos em quaisquer fontes de recursos.

Fato nº 06 - (item 5.6)

Verificou-se que o valor apresentado como “Empenhos cancelados e não inscritos por insuficiência financeira” no anexo 5 da Lei de Responsabilidade Fiscal do exercício de 2016, registrado na conta contábil “8.9.9.1.1.09.01 - SEM DISP FINANCEIRA PARA INSC RPNP”, é o saldo remanescente do exercício de 2015, não havendo, neste caso, nenhum empenho cancelado no exercício de 2016.

DETERMINAÇÃO nº 40:

Órgãos envolvidos: Contadoria Geral do ERJ e Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.

Regularizar os lançamentos na conta de controle “8.9.9.1.1.09.01 - SEM DISP FINANCEIRA PARA INSC RPNP”, visando à demonstração fidedigna do valor de empenhos cancelados e não inscritos por insuficiência financeira para o exercício de 2016.

Fato nº 07 - (tópico 5.6)

Verificou-se que a divergência entre os valores informados nos Relatórios Semestrais de Restos a Pagar Negociados nº 15/2015 e nº 16/2016 (Volume 07) do exercício de 2015, e o movimento devedor líquido no exercício da conta contábil - 8.9.9.4.1.01.05 - “Restos a Pagar Decreto nº 40.874/2007”, do mesmo período, não foram sanadas.

DETERMINAÇÃO nº 41:

Órgãos envolvidos: Contadoria Geral do ERJ e Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento

Promover a conciliação da conta contábil 8.9.9.4.1.01.05 - “Restos a Pagar Decreto nº 40.874/07” com os valores constantes dos Relatórios Semestrais de Restos a Pagar Negociados, do exercício de 2015, encaminhando, na documentação componente das próximas Contas de Governo, os relatórios analíticos semestrais do programa de parcelamentos/pagamentos de restos a pagar processados negociados - Decretos Estaduais nº 40.874/07 e nº 41.377/08 -, bem como as justificativas para possíveis distorções entre os saldos contábeis e os valores constantes do relatório.

Fato nº 08 - (tópico 6.1.1.2)

Cômputo, para efeito de apuração da aplicação mínima constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, de despesas incompatíveis com o conceito de MDE regulamentado pelos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96.

DETERMINAÇÃO nº 42

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Secretaria de Estado de Educação.

Deixar de computar, para efeito de apuração da aplicação mínima constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, despesas incompatíveis com o conceito de MDE regulamentado pelos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96, especialmente despesas com: auxílio funeral; pagamento de pensões e aposentadorias; multas e juros por recolhimento em atraso de quaisquer tributos; e fornecimento de refeição preparada, como aquele realizado na unidade orçamentária Departamento Geral de Ações Sócio-Educativas - DEGASE.

Fato nº 09 - (tópico 6.1.2.15)

Não consta, do parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, a assinatura de todos os seus componentes, em especial dos representantes da Seplog, do Conselho Estadual de Educação (CEE), da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e dos estudantes, inclusive dos indicados pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas, o que contraria o disposto no art. 24, §1º c/c o art. 27, parágrafo único, da Lei Federal nº 11.494/07

DETERMINAÇÃO nº 43:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Educação e ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB

Providenciar alteração no Regimento Interno do Conselho para que, quando da apreciação da prestação de contas anual do FUNDEB, o *quorum* mínimo para deliberação e aprovação

seja equivalente a 2/3 dos seus membros ou suplentes, objetivando um controle social efetivo.

Fato nº 10 - (item 6.3.4.5)

Cômputo, para efeito de apuração do limite mínimo constitucional de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, de despesas incompatíveis com o conceito de ASPS regulamentado pela LCF nº 141/12.

DETERMINAÇÃO nº 44

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Secretaria de Estado de Saúde.

Deixar de computar, para efeito de apuração do limite mínimo legal de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, despesas incompatíveis com o conceito de ASPS regulamentado pela LCF nº 141/12, especialmente despesas com: pensões especiais; benefícios específicos aos agentes públicos lotados no Instituto Vital Brazil; multas por recolhimento em atraso de FGTS; multas por recolhimento em atraso de ISS retido de prestadores de serviços e juros e multas incidentes sobre atraso de aluguel.

Fato nº 11 - (tópico 6.4.2)

Ausência de registro dos valores não aplicados em conta representativa de créditos a receber pelo FEHIS, de forma a manter controle sobre os valores que deverão ser destinados às finalidades previstas na legislação do aludido fundo.

DETERMINAÇÃO nº 45

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento

Manter evidenciado na contabilidade do FEHIS, em conta representativa de créditos a receber, o valor de R\$331.516.836 referente ao valor que deveria ser destinado do FECP ao aludido fundo em 2016.

Fato nº 12 - (item 6.5.3)

A Contadoria Geral do Estado utilizou a despesa empenhada para efeito do cálculo dos valores liquidados oriundos da vinculação de recursos ao FECAM, apesar de ter sido determinada a utilização da despesa liquidada quando da apreciação das Contas de Governo 2015. Em que pese tal fato não ter repercutido na análise do exercício de 2016, tendo em vista que as despesas empenhadas e liquidadas foram iguais, deve-se registrar que esse não é o procedimento adequado.

DETERMINAÇÃO nº 46**Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento**

Por ocasião da apuração das despesas aplicadas no FECAM, nas Contas de Governo do próximo exercício, considerar, para efeito do cálculo da utilização dos recursos vinculados ao fundo, o montante das despesas liquidadas, em vez das empenhadas.

Fato nº 13 - (item 7.2)

Não encaminhamento, na documentação que compõe as presentes Contas de Governo, do Relatório de Avaliação Atuarial com data-base 31.12.16, representando possível descumprimento do disposto no inciso I, do artigo 1º, da Lei Federal nº 9.717/98. Foi encaminhado, tão-somente, documento intitulado “Consolidado Inicial da Avaliação Atuarial”.

DETERMINAÇÃO nº 47**Entidade envolvida: Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - RIOPREVIDÊNCIA**

Promova o regular e tempestivo encaminhamento, à Contadoria Geral do ERJ, do Relatório de Avaliação Atuarial elaborado com data-base 31/12/17, para que possa compor a documentação a ser apresentada a este Tribunal quando do encaminhamento das Contas de Governo de 2017.

Fato nº 14 - (item 7.3.1.1)

A “memória de cálculo para os ativos do Rioprevidência” encaminhada na nota técnica sobre o Ativo da autarquia não demonstra todas as informações necessárias à análise completa dos referidos ativos, pois não exhibe todos os lançamentos que geraram exclusões e/ou ajustes no valor da receita oriunda de *royalties* e participações especiais registrada no Ativo do Rioprevidência no exercício de 2016. Esse fato, inclusive, tem sido registrado reiteradamente, quando da análise de Contas de Governo pretéritas.

DETERMINAÇÃO nº 48

Órgão e entidade envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - RIOPREVIDÊNCIA

Encaminhe a este Tribunal, juntamente com a documentação constituinte das próximas Contas de Governo, nota técnica adicional, evidenciando a memória de cálculo e comprovação de todos os lançamentos que tenham gerado deduções e/ou ajustes no valor da receita oriunda de *royalties* e participações especiais registrada no Ativo do Rioprevidência, no exercício da prestação de contas, em complemento à nota técnica sobre o Ativo da autarquia, que vem sendo encaminhada anualmente ao TCE-RJ.

Fato nº 15: (Tópico 7.4.2).

Não foi possível identificar, nos Demonstrativos Contábeis do Poder Executivo, o registro de direito referente a Adiantamento de Contribuição do Patrocinador à Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro - Fundação RJPrev, operação autorizada pela Lei estadual nº 6.243/12 c/c Decreto estadual nº 43.658/12. Ressalte-se que se encontra registrado, nos Demonstrativos Contábeis da Fundação, no Grupo do Passivo Exigível, em 31.12.16, montante equivalente a R\$17,12 milhões, já computada atualização monetária pelo IPCA.

DETERMINAÇÃO nº 49:

Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento

Promova a evidenciação, nos Demonstrativos Contábeis do Poder Executivo, do registro de direito referente a Adiantamento de Contribuição do Patrocinador à Fundação de

Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro – Fundação RJPrev, operação autorizada pela Lei estadual nº 6.243/12 c/c Decreto estadual nº 43.658/12. Ressalte-se que se encontra registrado, nos Demonstrativos Contábeis da Fundação, no Grupo do Passivo Exigível, em 31.12.16, montante equivalente a R\$17,12 milhões, já computada atualização monetária pelo IPCA.

Fato nº 16: (Tópico 7.4.2).

Nas Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis da Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro – Fundação RJPrev, consta informação de que esta pretende que seu Conselho Deliberativo elabore o plano de devolução dos valores registrados a título de antecipação de contribuição e, conseqüentemente, comece a amortizar este passivo com o Patrocinador somente quando alcançar o seu ponto de equilíbrio administrativo, em desacordo com a legislação que rege o funcionamento das Entidades Fechadas de Previdência Complementar – Resolução do Conselho Nacional de Previdência Complementar – CNPC - nº 8, de 31 de outubro de 2011, itens 28, 28.1 e 28.2 do Anexo C.

A mencionada legislação dispõe que os gastos com a instituição de novo Plano de Benefícios devem ser amortizados em até 60 (sessenta) meses contados a partir da data de aprovação do Plano pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar, do Ministério da Fazenda – Previc.

No caso do Plano de Benefícios RJPrev-CD, essa aprovação se deu em 04.09.13. Portanto, a amortização do aporte à Fundação RJPrev pelo Poder Executivo, como Adiantamento de Contribuição do Patrocinador (registrado no Passivo Exigível da Fundação RJPrev, em 31.12.16, em montante equivalente a R\$17,12 milhões, já computada atualização monetária pelo IPCA), deveria estar totalmente amortizado até o encerramento do exercício de 2018.

DETERMINAÇÃO nº 50:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado da Casa Civil e Procuradoria Geral do Estado

Tendo em vista o disposto nos itens 28, 28.1 e 28.2, do Anexo C, da Resolução nº 8/11, do Conselho Nacional de Previdência Complementar – CNPC, adote as medidas pertinentes para promover, junto ao Conselho Deliberativo da Fundação RJPrev, a elaboração, aprovação e implementação, até 31.12.17, de plano de devolução dos valores registrados a

título de Adiantamento de Contribuição do Patrocinador - nesse caso específico, trata-se do Poder Executivo do ERJ -, ressaltando que a citada legislação estabelece prazo para amortização do montante total aportado até o encerramento do exercício de 2018.

Fato nº 17: (tópico 7.4.2).

Nas Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis da Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro - Fundação RJPrev, consta informação de registro, no Passivo Exigível, de valores a serem ressarcidos referentes às despesas relativas ao seu imóvel sede, que, em razão do Termo de Cessão de Uso do Imóvel firmado entre o Rioprevidência e a Fundação, devem ser pagas pela cessionária.

Os montantes registrados nessa rubrica, nos demonstrativos contábeis da Fundação, devem estar registrados também em alguma conta nos demonstrativos contábeis do Rioprevidência, preferencialmente em conta específica, de forma a evidenciar com clareza tal direito. Entretanto, em consulta ao Siafe-Rio, não se logrou êxito em identificar o registro desse direito nos demonstrativos contábeis do Rioprevidência.

DETERMINAÇÃO nº 51:

Órgão e entidade envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - RIOPREVIDÊNCIA

Promova a evidenciação, no Siafe-Rio, em rubrica específica, dos valores ressarcidos ao Rioprevidência pela Fundação RJPrev, em decorrência do uso do imóvel objeto de Termo de Cessão de Uso firmado entre o Rioprevidência e a Fundação.

Fato nº 18: (tópico 7.4.2).

Os Demonstrativos contábeis, atuariais, financeiros e de benefícios da Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro - Fundação RJPrev, foram encaminhados em atendimento à Determinação nº 43, item a, proferida após apreciação plenária das Contas de Governo de 2015. A Lei estadual nº 6.243/12, no §6º, do art. 5º, dispõe sobre o necessário encaminhamento anual dos referidos Demonstrativos ao TCE-RJ, sem, contudo, regulamentar marco temporal ou data específica para tal.

Importante ressaltar que as análises efetuadas nas presentes Contas de Governo, no tópico de análise da Fundação RJPprev, apresentaram resultados mais efetivos em virtude do encaminhamento, a este Tribunal, dos mencionados Demonstrativos anexados à documentação que as compõe e, ainda, que a análise do cumprimento de Determinações proferidas após análise das presentes Contas de Governo não pode prescindir da manutenção do encaminhamento de tais Demonstrativos concomitantemente à documentação que comporá as Contas de Governo de exercícios futuros.

DETERMINAÇÃO nº 52:

Entidade envolvida: Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro - Fundação RJPREV

Promova o encaminhamento, à Contadoria Geral do ERJ, dos seus Demonstrativos contábeis, atuariais, financeiros e de benefícios, em atendimento ao disposto no § 6º do art. 5º da Lei Estadual nº 6.243/12, em tempo hábil para compor a documentação a ser apresentada a este Tribunal quando do encaminhamento das Contas de Governo de 2017 e dos exercícios futuros.

Fato nº 19 - (tópico 9.4.2)

Verificou-se que, o auxílio financeiro prestado pela União no valor de R\$2.900.000.000 não foi utilizado na totalidade no decorrer do exercício de 2016, restando empenhar R\$12.962.288. Além disso, houve inscrição de restos a pagar processado no montante de R\$8.750.326.

DETERMINAÇÃO nº 53:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, Secretaria de Estado de Segurança

Encaminhar, na próxima prestação de Contas de Governo, documentação comprobatória da aplicação da totalidade dos recursos do auxílio financeiro prestado pela União no valor de R\$2,9 bilhões.

Fato nº 20

Verificou-se elevado grau de dependência dos recursos do FECF para custear as ações e serviços públicos de saúde, o que poderá comprometer futuras aplicações em face da proximidade do término de vigência do referido Fundo.

DETERMINAÇÃO nº 54:

Órgãos envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Secretaria de Estado de Saúde

Encaminhar, na próxima prestação de Contas de Governo, documentação com as medidas adotadas pelo Governo do estado para reduzir a dependência dos recursos oriundos do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais para custeio das despesas com ações e serviços públicos de saúde, haja vista o término da vigência do mesmo ao final do exercício de 2018.

RECOMENDAÇÕES**Observação nº 01 - (item 4.1.1.3)**

Verificou-se que os valores do superávit financeiro por unidade gestora e fonte recurso, utilizados para abertura de créditos adicionais, são apurados considerando as fontes detalhadas, no entanto, as mesmas não são evidenciadas no SIAFE-Rio.

RECOMENDAÇÃO nº 01:

Órgão envolvidos: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento

Aprimorar os mecanismos de apuração e demonstração do superávit financeiro gerado por unidade gestora e fonte de recurso, utilizado na abertura dos créditos adicionais, objetivando propiciar maior transparência na identificação das fontes, sobretudo das fontes detalhadas, uma vez que o SIAFE-Rio não possui tal evidenciação, apresentando, nas próximas contas de governo, tais resultados de forma clara e objetiva.

Observação nº 02 - (tópico 5.6)

Verificou-se que o Estado do Rio de Janeiro não apresentou disponibilidade de caixa líquida no exercício analisado, mas sim um déficit financeiro de R\$ 10.287.969.292 antes da inscrição em Restos a Pagar Não Processados do exercício; mesmo assim, foram inscritos como Restos a Pagar Não Processados R\$ 364.903.232.

RECOMENDAÇÃO nº 02:**Órgão envolvido: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento**

Elabore seu planejamento de modo a estabelecer metas de resultado de receitas e despesas que remetam ao equilíbrio financeiro preconizado pelo §1º do Art. 1º da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000.

Observação nº 03: (Tópico 7.3.1.2).

O Plano Previdenciário, gerido pelo Rioprevidência, registrou Superávit Técnico Atuarial no exercício de 2016 e o Índice de Cobertura do Plano superou o valor de 1,25, sem que o registro desse montante fosse efetuado, no Siafe-Rio, na conta 227210701 - Ajuste de Resultado Atuarial Superavitário. Tal registro deve ser efetuado caso se pretenda, futuramente, conferir aplicabilidade ao disposto no *caput* do art. 25 da Portaria MPS nº 403/08.

RECOMENDAÇÃO nº 03:**Entidade envolvida: Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - RIOPREVIDÊNCIA**

Estabeleça rotinas e procedimentos a fim de que os lançamentos contábeis referentes a eventuais Superávits Técnicos Atuariais do Plano Previdenciário, nos exercícios em que o Índice de Cobertura do Plano se apresentarem iguais ou superiores a 1,25, sejam efetuados dentro do exercício de competência na conta 227210701 - Ajuste de Resultado Atuarial Superavitário.

II - Pela COMUNICAÇÃO, com base na Lei Complementar nº 63/90, ao Sr. Luiz Fernando de Souza, atual Governador do Estado do Rio de Janeiro, para que seja alertado:

- quanto ao déficit financeiro de R\$ R\$ 11.291.250.672, evidenciado nas presentes Contas de Governo, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, uma vez que, persistindo a situação de desequilíbrio, este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas, pelo descumprimento do disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, bem como no artigo 42 da referida Lei Complementar.

III - Pela COMUNICAÇÃO, com base na Lei Complementar nº 63/90, ao Sr. Luiz Fernando de Souza, atual Governador do Estado do Rio de Janeiro, a fim de que, no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhe a esta Corte de Contas a comprovação do elenco de medidas adotadas e a adotar, com vistas à recuperação do equilíbrio fiscal e ao reenquadramento ao limite de gastos com pessoal e montante da dívida consolidada líquida, informando o planejamento elaborado, adequações implementadas e as medidas alcançadas, sob os aspectos qualitativos e quantitativos, viabilizando-se a análise de sustentabilidade das medidas propostas.

IV - Pela COMUNICAÇÃO, com base na Lei Complementar nº 63/90, ao atual responsável da Auditoria Geral do Estado, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CF/88 e no artigo 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas contas de governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apontando, ainda, quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração estadual quanto às providências a serem implementadas.

V - Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério Público do Estado de Rio de Janeiro**, para ciência da decisão proferida no presente processo, acompanhado de cópia digitalizada desta prestação de contas de governo;

VI - Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO à Secretaria do Tesouro Nacional - STN**, para ciência do descumprimento no exercício de 2016, pelo estado do Rio de Janeiro, do limite mínimo de gastos com a saúde, estabelecido no artigo 6º da Lei Complementar Federal n.º 141/12, tendo o ente federativo aplicado somente 10,42% dos recursos de impostos e transferências de impostos;

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

VII.1) Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - Rioprevidência

Aferir a integridade dos dados que compõem a folha de pagamento, fato gerador da obrigação tributária principal, a regularidade do recolhimento ao Rioprevidência das contribuições patronais e dos servidores, bem como o repasse dos descontos consignados incidentes na remuneração do servidor público aos respectivos credores.

VII.2) Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

- a) Verificar a regularidade do controle das compensações de créditos inscritos em dívida ativa com débitos oriundos de precatórios.
- b) Verificar a inconsistência verificada entre o valor total de precatórios registrados contabilmente e o valor evidenciado no Demonstrativo da Dívida Consolidada.

VII.3) Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento

Apurar eventuais obrigações do Tesouro com o Rioprevidência, decorrentes da aplicação de recursos oriundos de *royalties* e participações especiais no serviço da dívida, referentes ao

exercício de 2015, em desconformidade com o Decreto Estadual nº 43.911, de 29 de outubro de 2012.

VII.4) Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Secretaria de Estado de Saúde

Apurar o montante real das despesas com pessoal do Poder Executivo nos três quadrimestres de 2016 e no primeiro quadrimestre de 2017, chegando ao exato valor que inclua tanto as despesas com pessoal das Organizações Sociais de Saúde contratadas pelo Fundo Estadual de Saúde (cumprimento do comando contido no § 3º do art. 31 da Lei Estadual nº 6.043/11), como aquelas com pessoal terceirizado em geral.

VII.5) Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento

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

- (i) Os relatórios extraídos do Flexvision estão de acordo com os dados armazenados no Sistema SIAFE-Rio?
- (ii) Os relatórios extraídos do Flexvision apresentam inconsistências?
- (iii) As regras de negócio implementadas nas consultas do Flexvision estão de acordo com os ditames legais?
- (iv) As unidades gestoras do estado estão apresentando a “Declaração de Conformidade Quadrimestral dos Saldos Contábeis do SIAFE- Rio”?
- (v) Quais fundamentos/aferições são utilizados para sustentar tal declaração de conformidade?
- (vi) A contratação realizada para aquisição dos Sistemas SIAFE-Rio e Flexvision prevê a transferência de tecnologia para a Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento?

Rio de Janeiro, 30 de maio de 2017.

MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN

Conselheira-Relatora

Conselheira-Relatora
MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN

CONTAS DE GOVERNO

2016 ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Parecer Prévio

CAPÍTULO 13

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DOS CHEFES DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Exercício de 2016

Governadores Luiz Fernando de Souza (01.01 a 27.03.16 e 01.11 a 31.12.16) e Francisco Oswaldo Neves Dornelles (28.03 a 31.10.16).

Processo nº 101.576-6/17

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, reunido nesta data, em Sessão Especial, dando cumprimento ao disposto no inciso I do artigo 123 da Constituição Estadual e no artigo 36 da Lei Complementar nº 63/90, tendo examinado e discutido a matéria, acolhendo o Relatório e o Projeto de Parecer Prévio da Conselheira Relatora, aprovando-os, e

CONSIDERANDO que, nos termos da legislação em vigor, o Tribunal de Contas, conforme o artigo 75 da Constituição Federal, combinado com o artigo 122 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do estado;

CONSIDERANDO, com fundamento no artigo 123 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, combinado com o artigo 36 da Lei Complementar Estadual nº 63/90, ser de competência desta Corte de Contas emitir Parecer Prévio sobre as Contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e sugerir as medidas convenientes para a posterior apreciação e julgamento pela Assembleia Legislativa;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, em 09.08.2007, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238, por unanimidade, deferiu a medida cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia do artigo 56 da Lei Complementar nº 101/2000;

CONSIDERANDO que, em face da decisão do Supremo Tribunal Federal, foram aqui analisadas as Contas do Chefe do Poder Executivo, deixando as Contas dos demais Chefes de Poderes e Órgãos para apreciação nas respectivas Prestações de Contas de Ordenadores de Despesas;

CONSIDERANDO que o Parecer Prévio deste Tribunal de Contas e o subsequente julgamento pela Assembleia Legislativa não eximem os ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens, dinheiro e valores públicos, de eventuais responsabilidades que venham a ser apuradas quando do exame das respectivas Contas, cujos processos pendem de exame, como estabelece a Lei Complementar Estadual nº 63/90;

CONSIDERANDO que os exames efetuados tiveram por base toda a documentação encaminhada a esta Corte, incluindo os diversos anexos que acompanham o presente processo, destacando-se, em especial, as informações contidas nos relatórios da Contadoria Geral do Estado e da Auditoria Geral do Estado;

CONSIDERANDO que as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo, constituídas dos respectivos Balanços Gerais e das demonstrações técnicas de natureza contábil e extracontábil, não foram integralmente elaboradas com observância das disposições legais e normativas pertinentes, em face das impropriedades apontadas no relatório do corpo instrutivo e corroboradas nas análises do Ministério Público junto a este Tribunal e da Conselheira-Relatora;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública direta, autárquica e fundacional, e as empresas dependentes de recursos do Tesouro estadual;

CONSIDERANDO a edição da Lei Estadual nº 7.483/16, que reconheceu o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira do estado, visando à aplicação do artigo 65 da LRF;

CONSIDERANDO que a matéria encontra-se submetida à análise do E. Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Ação Cível Originária nº 2.981/RJ;

CONSIDERANDO que, à luz da presunção de constitucionalidade de que goza a Lei Estadual nº 7.483/16, a regular produção de seus efeitos legais impõe a adoção das medidas preconizadas no artigo 65 da LRF;

CONSIDERANDO a detalhada e criteriosa análise realizada pelo Corpo Instrutivo deste Tribunal que, em sua conclusão, opina pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo;

CONSIDERANDO o parecer exarado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, que, em sua conclusão, opina pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo;

CONSIDERANDO o minucioso e percuciente exame a que procedeu minha Assessoria Técnica;

CONSIDERANDO que, em que pese a atuação do Sistema de Controle Interno do Estado, aproximadamente 70% do total das desconformidades observadas e objeto de Determinações proferidas por este Tribunal após análise das contas de governo de 2015 permaneceram não saneadas, nem sequer parcialmente, ao término do exercício de 2016, pelos órgãos/entidades a que foram endereçadas, fazendo-se oportuno que as Determinações e Recomendações proferidas após análise das presentes Contas sejam endereçadas, em sua totalidade, ao Chefe do Poder Executivo Estadual, responsável primaz por zelar pelos seu cumprimento integral;

CONSIDERANDO que foi aplicado, nas ações e serviços públicos de saúde, percentual abaixo do mínimo estabelecido no artigo 6º da Lei Complementar nº 141/12, que é de 12% do total de impostos e transferências elencados no referido artigo;

CONSIDERANDO que as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pelo estado não foram financiadas com recursos integralmente movimentados por meio do Fundo de Saúde, uma vez ter sido verificada a aplicação de valores por outras unidades gestoras, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 2º em combinação com os artigos 14 e 16, todos da Lei Complementar nº 141/12;

CONSIDERANDO que o Governo do estado não observou nos últimos exercícios o disposto no artigo 332 da Constituição Estadual, deixando de repassar à FAPERJ o equivalente a 2% das receitas tributárias líquidas arrecadadas a cada exercício, descumprindo, assim, inúmeras determinações desta Corte;

CONSIDERANDO a realização de repasses ao FUNDEB em montante inferior ao determinado no artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/07;

CONSIDERANDO, sobretudo, que cabe ao jurisdicionado comprovar a regular gestão dos recursos públicos, por meio da prestação de contas;

CONSIDERANDO, por fim, o voto da Relatora,

RESOLVE:

Emitir **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro das Contas dos Chefes do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, Excelentíssimos Senhores Governadores Luiz Fernando de Souza (01.01 a 27.03.16 e 01.11 a 31.12.16) e Francisco Oswaldo Neves Dornelles (28.03 a 31.10.16), referentes ao exercício de 2016, com as **IRREGULARIDADES, IMPROPRIEDADES, DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES, COMUNICAÇÕES, EXPEDIÇÕES DE OFÍCIO E DETERMINAÇÃO DE AUDITORIAS** contidas no voto da Relatora.

Plenário, 30 de maio de 2017.

CONSELHEIRA MARIANNA MONTEBELLO WILLEMAN
RELATORA E PRESIDENTE INTERINA

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCELO VERDINI MAIA

CONSELHEIRA SUBSTITUTA ANDREA SIQUEIRA MARTINS

PROCURADOR SERGIO PAULO DE ABREU MARTINS TEIXEIRA
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO